

LIETUVOS KELIAS SAVIVALDOS LINK

ISTORINIS PALIKIMAS IR ŠIŲ DIENŲ PROBLEMŲ IŠTAKOS*

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę ir pasikeitus socialinei bei ekonominei sistemai, iškilo būtinybė reformuoti teritorijos administracinį suskirstymą ir įtvirtinti naujas teritorinės savivaldos institucijas. Kaip ir kitos pokomunistinės šalys, Lietuva pradėjo reformas. Tačiau ilgai trukusi politinė ir ekonominė priklausomybė Sovietų Sąjungai lėmė sudėtingą šių reformų kelią. Nors iš sovietmečio paveldėta valdymo 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, netrukdo formuotis naujoms institucijoms, atitinkančioms pilietinės visuomenės lūkesčius.

Administracinės teritorinės reformos vilkinimas tiesiogiai veikia teritorinę visuomenės plėtrą, ypač kaime, bei prisideda prie regionų socialinių ir ekonominių skirtumų didėjimo. Sukurtų teritorinių bendruomenių savivaldos stoka bei regioninių ir vietos savivaldos institucijų nebuvimas stabdo plėtrą atskiruose teritoriuose lygmenyse. Lietuvoje teritorinės institucinės sistemos, kuri remtųsi savivalda kaip vienu iš demokratijos principų, reforma nėra užbaigta. Mes laikomės hipotezės, kad savivaldos tradicijų praradimą lėmė Lietuvos geopolitinė padėtis: Rusijos ir Sovietų Sąjungos primestos teritorinės institucijos ir teritorinis administracinis tinklas.

* Remtasi moksliniu straipsniu: Vidmantas Daugirdas, Jurgita Mačiulytė, Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. *Politologija*, 2006, tomas 3 (43), p. 91-110.

Istorinis palikimas

Ikirikščioniškos Lietuvos regioninė ir vietos savivalda dar menkai iširta. Atskiri Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės regionai (Žemaitija) ir dalis gudiškųjų miestų turėjo tam tikras savivaldos teises. Po krikšto (1387 m.) Lietuvos miestai ėmė įgyti magdeburgiškas savivaldos teises. XVI a. viduryje Lietuvoje įgyvendinta pavietų reforma: įtvirtintas dviejų lygmenų stambus teritorijos administracinis suskirstymas ir luominės bajorų savivaldos modelis. Subregioninio lygmens pagrindiniu bajorų savivaldos vienetu tapo pavietas, o stambaus regiono lygmens vienetais liko jau anksčiau veikusios vaivadijos. Valsčiaus vietos savivaldos lygmuo išliko tik Žemaitijoje. Žemaitiškas valsčius (jų buvo 29) nebuvo grynai luominės savivaldos teritorinis vienetas, jis išlaikė ir teritorinės savivaldos bruožus⁵¹.

Pavietų seimeliai Lietuvoje ilgainiui tapo aukščiausia valdžia. Jie turėjo tiesioginę arba netiesioginę (per renkamus pavieto atstovus) sprendimo galią beveik visais su savo teritorija susijusiais klausimais. Vaivadijos pavietams tiesioginės valdžios (išskyrus karinę) neturėjo. Seimeliai rinkdavo savo pasiuntinius į Seimą. Seimelių deleguoti Seimo nariai turėjo laikytis jiems duotų seimelių instrukcijų. Net ir Seime priimti įstatymai pavietui negaliojo, jeigu jų nepatvirtindavo pavieto seimelis⁵².

1795 m. Rusijai okupavus Lietuvą, valdymas labai skubiai buvo reformuotas pagal rusišką pavyzdį⁵³. Teritorija suskirstyta į gubernijas (regioninis lygmuo) ir *ujezdus* (subregioninis lygmuo). Savitesnė valdymo sistema išliko Užnemunėje⁵⁴. Rusiškoji teritorinio valdymo ir savivaldos sistema buvo visiškai svetima Lietuvai –

51 Plačiau: Vidmantas Daugirdas, *Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo istorinė geografinė analizė*. Daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, Bendrosios geografijos katedra, 1997.

52 Konstantinas Avižonis, Pavietas. *Lietuvių enciklopedija*, 1960, t. 22, p. 208-211.

53 Buvo vadovaujamosi 1775 m. Rusijoje įvesta administracine tvarka.

54 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, padalinti į valsčius (gminas). 1867 m. iš šiaurinės šios gubernijos dalies sudaryta Suvalkų gubernija, suformuoti Kalvarijos, Marijampolės, Vilkaviškio ir Vladislavovo (Naumiesčio) ujezdai. Vytautas Merkys, Suvalkų gubernija. *Tarybų Lietuvos enciklopedija*, 1988, t. 4, p. 136-137.

daugiapakopė, labai išpūsta ir labai centralizuota, atitinkanti Rusijos biurokratijos ir imperijos valdymo poreikius. Didelė valdymo centralizacija neleido plėtotis vietos savivaldai, todėl menkėjo gyventojų solidarumas, augo abejingumas visuomenės reikalams, susidarė palankios sąlygos valdininkų savivalei. Visų valstybinių įstaigų pareigūnai tiek gubernijose, tiek ujezduose buvo rusai. Lietuviai ir kitų tautybių gyventojai į tokias tarnybas nebuvo skiriami. Lietuviškų gubernijų valdymui Rusijos carai skirdavo savo vietininkus (gubernatorius), kurie dažniausiai būdavo ir aukščiausi kariniai viršininkai, gubernijos valdybos pirmininkai⁵⁵. Be to, gubernatoriai atliko ir gubernijos gyventojų politinę priežiūrą, kitas politines valdžios funkcijas, pavyzdžiui, politinių teismo bylų priežiūrą.

Jau 1835 m. carinė valdžia ėmėsi valstybinių valstiečių valdymo reformos (Kiseliovo reforma). 1838 m. įsteigtos valstybinių ir laisvųjų valstiečių bendruomenės (*selskoje obščestvo*), kurios vėliau (1861 m.) įteisintos kaip sudėtinė valsčiaus dalis⁵⁶. Pradėtos formuoti ir aukštesnės valdžios griežtai kontroliuojamos valsčių valdybos⁵⁷. Panaikinus baudžiamą ir valstiečius pripažinus savarankišku luomu, visuotinai įkurtos seniūnijos ir valsčiai⁵⁸. 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. Valsčių steigimui naudota net prievarta. Valsčius iš pradžių buvo luominis teritorinis administracinis vienetas, kuriam negalėjo priklausyti nei dvarininkai, nei miestiečiai, nei dvasininkai⁵⁹.

55 Pranas Čepėnas, *Naujųjų laikų Lietuvos istorija*. Chicago, 1986, t. 1, p. 87-88.

56 B. Masiulis, Seniūnija. *Lietuvių enciklopedija*, 1962, t. 27, p. 263-264.

57 Т.А. Конюхова, *Государственная деревня Литвы и реформа П.Д. Киселева*. Москва. 1975, p. 72-74.

58 Seniūniją (kaimo bendruomenę) sudarė valstiečiai, gyvenantys vieno didelio kaimo ar dvarininko žemėje (nuo kelių iki keliolikos kaimų). Seniūnijos gyventojai patys išsirinkdavo savo seniūną. Caro valdžia į šiuos rinkimus dažniausiai nesikišdavo, nes nelaiškė seniūno pareigų svarbiomis. Romas Stačiokas, *Lietuvos savivaldybių raida*. Vilnius, 1991, p. 89.

59 Arnoldas 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.

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 viršininiais buvo skiriami vokiečiai, dažnai – kariškiai. Tik seniūnijų seniūnai nebuvo vokiečiai, tačiau taip pat buvo valdžios skiriami⁶⁰.

Lietuvai 1918 m. paskelbus nepriklausomybę, nauja politinė valdžia iškart suprato teritorinės savivaldos svarbą atkuriant nacionalinę valstybę ir ekonomiką. Nors tiek rusiškasis, tiek vokiškasis valdymas neatitiko krašto poreikių ir tradicijų, tačiau originalaus lietuviško teritorijos administracinio suskirstymo vis dėlto kurti nesimta, apskričių ribos buvo nustatomos dažniausiai pagal rusų *ujezdu* ir vokiečių *kreisų* ribas, kai kur kiek pakoreguojant⁶¹.

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 kreipėsi į Lietuvos piliečius, ragindama kuo greičiau sudaryti valsčių ar parapijų komitetus, kurie imtųsi tvarkyti valsčių reikalus ir vėliau iš savo atstovų sudarytų apskrities valdžią. Aiškiai įvardinta pagrindinė savivaldos grandis – valsčius. Buvo nurodoma, kad valsčiuje turėtų gyventi ne mažiau kaip 3 000 žmonių. Miesteliai

60 Vokiečių okupuota teritorija iš pradžių buvo suskirstyta į 6 stambias 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. Išliko ir beveik nepakitęs valsčių bei seniūnijų tinklas bei skaičius. Das Land Ober Ost. Wilno, 1917; Verwaltungsbezirk der Militarverwaltung Litauen. 1917 [žemėlapis]; P. Čepėnas, *Naujųjų laikų Lietuvos istorija*. Chicago. 1986, t. 2, p. 83-87.

61 V. Biržiška, Apskritis. *Lietuviškoji enciklopedija*. 1933, t. 1, p. 866-867; J. Barkauskas ir kiti, *Pirmasis nepriklausomos Lietuvos dešimtmetis*. Kaunas, 1990; R. Stačiokas, *Lietuvos savivaldybių raida*. Vilnius, 1991, p. 155.

ir miestai, turintys 3-10 tūkstančių gyventojų, turėjo tvarkytis valsčiaus teisėmis⁶².

Pirmasis 1919 m. savivaldos įstatymas⁶³ numatė du teritorinės savivaldos lygmenis – apskritis (regioninis lygmuo) ir valsčius (subregioninis lygmuo). Valsčius tapo pagrindine teritorinės savivaldos institucija. Vyriausybė savivaldybėms suteikė gana plačią kompetenciją, nemažus finansinius išteklius ir materialinį turtą. Valsčiai buvo atsakingi už socialinę rūpybą, švietimą, transportą bei infrastruktūros tvarkymą. Valsčiams priklausė elektrinės, 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 mokesčių⁶⁴.

Kadangi valsčiai, kaip vietos lygmens teritorinės institucijos, buvo dideli plotu ir gyventojų skaičiumi, siekiant užtikrinti gyventojų atstovavimo principą buvo įteisintos ir seniūnijos. Jos daugiausia buvo paveldėtos iš Rusijos valdymo laikų. Savivalda seniūnijai pirmuoju įstatymu nebuvo numatyta. Seniūnijos gyventojai, susibūrę į krivules, turėjo tik teisę iš savo bendruomenės narių 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.

62 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 ribos dažniausiai sutapo su parapijų ir rusiškųjų valsčių ribomis. Pirmasis savivaldos įstatymas jau reikalavo, kad valsčiuje gyventų ne mažiau kaip 5 tūkst. žmonių. Tačiau reformuoti valsčių tinklo "iš viršaus" nesiimta. R. Stačiokas, *Lietuvos savivaldybių raida*. Vilnius, 1991, p. 140, 180; P. Akiras-Biržys, *Lietuvos miestai ir miesteliai: Alytaus apskritis*. Kaunas, 1931, p. 214.

63 Savivaldą reglamentuojantys įstatymai Lietuvoje buvo priimti dar 1921, 1929 ir 1931 metais.

64 Savivaldos institucijų pajamas sudarė mokesčiai, valstybės subsidijos ir dotacijos bei pajamos, gautos iš joms priklausančių įmonių ir nekilnojamo turto. Valsčiai galėjo atskaityti iki 40 procentų įmonių valstybinių mokesčių ir iki 30 procentų žemės mokesčio. R. Stačiokas, *Lietuvos savivaldybių raida*. Vilnius, 1991, p. 209.

Apskritys atliko tarpinį vaidmenį tarp centrinės valdžios ir valsčių⁶⁵. Apskrities viršininkas buvo skiriamas vidaus reikalų ministro. Iš pradžių apskrities susirinkimas (seimelis) buvo aukščiausia apskrities savivaldybės institucija, o apskrities viršininkas negalėjo trukdyti jos 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)⁶⁶. Taigi apskritis pradėta formuoti kaip centrinės valdžios teritorinio valdymo instrumentas, 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 (centralizuotą ar decentralizuotą), nebuvo. Dažnas ir kardinalus įstatymų keitimas patvirtina, jog teritorinio valdymo ir savivaldos tradicijos dar tik formavosi.

Įvedus sovietinę valdymo sistemą Lietuvoje, teritorijos administracinis suskirstymas iš pradžių dar nebuvo keičiamas iš esmės⁶⁷. 1940 metų pabaigoje vietoj seniūnijos įvestas apylinkės administracinis vienetas. Teritorijos administracinių vienetų

65 1919 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. buvo sudarytos 3 apskritys atgautame Klaipėdos krašte. 1939 m. iš SSRS atgautoje Vilniaus krašto teritorijoje buvo sudarytos Vilniaus, Švenčionėlių ir Valkininkų apskritys. *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*, p. 866-867.

66 R. Stačiokas, *Lietuvos savivaldybių raida*, p. 179-205.

67 1941 m. Lietuvoje buvo 28 apskritys. Po karo pradėtas didinti apskričių skaičius, o valsčių skaičius iki 1949 m. liko beveik nepakitęs – 314 valsčių. Per penkis „palaipsninės“ reformos metus (iki 1950 m.) apskričių skaičius išaugo iki 57. *Lietuvos TSR administracinis-teritorinis padalijimas*. Vilnius, 1949; Apskritis. *Lietuvos tarybinė enciklopedija*. 1976, t. 1, p. 295-296.

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 vadinamo „demokratinio centralizmo“ principus. Neturėdamos politinės ir finansinės autonomijos, jos buvo priklausomos nuo aukštesnių institucijų ir griežtai kontroliuojamos komunistų partijos, savivalda buvo formali. Teritorinių bendruomenių atstovai, atrinkti partijos ir išrinkti rinkimuose „be siurprizų“, buvo tik pasyvūs dalyviai fiktyvioje sovietų demokratijoje⁶⁸.

Įsigalint sovietinei politinei ir ekonominei sistemai nepriklausomybės laikų teritorijos administracinis tinklas buvo radikaliai transformuotas pagal Sovietų Sąjungos pavyzdį. 1950 metais panaikintos apskritys ir valsčiai, įteisintos 4 sritys (regioninis lygmuo), 87 rajonai (subregioninis lygmuo) ir 2774 apylinkės (vietos lygmuo). Naujieji rajonai buvo formuojami mechaniškai dalijant buvusių apskričių teritorijas, jų (kaip ir apylinkių) buvo aiškiai per daug. Smulkindama teritorinį tinklą okupacinė valdžia siekė sustiprinti vietos visuomenės kontrolę.

Tačiau teritorijos administraciniai vienetai greitai pradėti palaipsniui stambinti. 1953 m. panaikinamos sritys, paliekama dviapakopė teritorinė administracinė struktūra, kurioje rajonas laikytas pagrindiniu vienetu⁶⁹. Pertvarkant teritorinių vienetų tinklą, pradėta derinti administracines bei ūkinės veiklos ribas. Iki nepriklausomybės atkūrimo rajonų skaičius sumažėjo iki 44, apylinkių – iki 423 (6,5 karto). Nors tuo metu radikali stambinimo reformos vyko ir Vakarų Europoje, sovietinės valdžios vykdytas teritorinių vienetų stambinimas didino valdymo centralizavimą, o dažna kaita trukdė teritorinio identiteto formavimuisi.

Teritorinio tinklo palyginimas rodo, kad XX amžiuje Lietuva daugelį kartų keitė savo teritorinę sąrangą. Tarpukaryje sukurtas

68 Marie-Claude Maurel, *Bureaucratie et contrôle territorial. Le maillage de l'espace rural en URSS et en Pologne. Hérodote*. 1982, Nr. 33-34, p. 49-75.

69 Административное деление Литовской ССР. Москва. 1953 [žemėlapis].

teritorinis tinklas buvo radikalai transformuotas sovietinės valdžios. Be to, tarpukario nepriklausomybės laikotarpis buvo per daug trumpas, kad susiformuotų stiprūs ryšiai tarp bendruomenių ir jų teritorijų bei atsirastų teritorinės savivaldos tradicija.

6 lentelė. Teritorijos administracinių vienetų raida Lietuvoje XX a.

Teritorinis lygmuo		Regioninis	Subregioninis	Vietinis
		Laikotarpis		
Lietuvos Respublika (1937 m.)	Teritorinis vienetas	Apskritis (artimesnis subregioniniam lygmeniui)	Valsčius (artimesnis vietos lygmeniui)	Seniūnija
	Skaičius	23	260	2545
	Savivalda	Taip	Taip	Ne
	Vidutinis gyventojų skaičius (tūkst.)	110,9	9	1
	Vidutinis plotas (km ²)	2420	214	22
Sovietmetis (1989 m.)	Teritorinis vienetas	-	Rajonas	Apylinkė
	Skaičius	-	44	423
	Savivalda	-	Formali	Formali
	Vidutinis gyventojų skaičius (tūkst.)	-	27,3 ¹	2,5
	Vidutinis plotas (km ²)	-	1449	132
Nepriklausomybės laikotarpis (2004 m.)	Teritorinis vienetas	Apskritis	Savivaldybė	Seniūnija
	Skaičius	10	60	524
	Savivalda	Ne	Taip	Ne
	Vidutinis gyventojų skaičius (tūkstančiais)	348,4	39,0 ¹	6,6
	Vidutinis plotas (km ²)	6530	1088	125

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

Teritorinio valdymo reforma ir decentralizacijos galimybės

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 nei kitos Vidurio Europos šalys, Lietuvos valdžia prioritetą teikė regioninei reformai, o ne vietinių teritorinių vienetų įtvirtinimui. Nors apskričių steigimas buvo siejamas ir su valdymo decentralizacija, tačiau Vyriausybei taip ir neperdavus svarbesnių funkcijų apskritims bei nesukūrus regioninės savivaldos institucijų, regioninė reforma šalies valdymo nesugebėjo pasukti decentralizacijos linkme. Gal todėl ir vietos teritorinės savivaldos lygmuo buvo pamirštas. Regioninė reforma apsiribojo tik regionio administracinio tinklo įtvirtinimu.

1991 m. Lietuvos Vyriausybė prie Ekonomikos ministerijos sudarė darbo grupę savivaldos ir teritorinei administracinei reformai rengti. Darbo grupė parengė reformos koncepciją, kuriai pritarė Vyriausybė. Koncepcijos projekte buvo numatyta, kad „Lietuvos Respublikos kaip nepriklausomos valstybės tęstinumui, istoriniai atminčiai atstatyti reikia grįžti į administracinę-teritorinę suskirstymą apskritimis, valsčiais, respublikos miestais“. Taip mėginta formuoti „regeneracinę“ reformos kryptį, apsiribojant Lietuvos Respublikos tradicijų atgaivinimu. Alternatyvus projektas, pateiktas geografo ir kraštotvarkininkų, siūlė įteisinti 12 regionų. Taip pat buvo siūloma regionams suteikti senuosius baltų žemių pavadinimus⁷⁰. Tačiau po ilgų svarstymų ir vertinimų kairiųjų Vyriausybė apsisprendė, pasiremddama sovietiniu 10 regionų modeliu, sudaryti 10 apskričių. Jos sukurtos 1995 m. mechaniškai sujungus administracinius rajonus⁷¹.

70 Paulius Kavaliauskas, Regionų problema Lietuvoje. *Geografija*. 1994, t. 30, p. 66-70.

71 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.

Apskričių ribos dažnai kartojo vieningosios apgyvendinimo sistemos regionų ribas⁷².

2000 m. priėmus Regioninės plėtros įstatymą, apskritys tapo teritorijomis, kuriose turi būti įgyvendinama nacionalinė regioninė politika. Tačiau iki šiol apskritys ir jų regioninės tarybos nevidina svarbaus vaidmens regioninės plėtros procese. Nedisponuodamos finansiniais resursais ir neturėdamos galių skirstant ES struktūrinius fondus, apskritys neturi jokių instrumentų vykdyti regioninės plėtros funkciją. Nepakankamas decentralizacijos laipsnis regioniniame lygmenyje yra viena iš priežasčių, kodėl Lietuva iki šiol nevykdo aktyvios regioninės politikos.

Taigi Lietuvos administraciniai regionai (apskritys) nėra teritorinės savivaldos institucijos. Jos neturi tos teritorijos gyventojus atstovaujančių renkamų institucijų. Centrinės valdžios skiriami apskrities viršininkai tapo politinio pasitikėjimo pareigūnais, kurie keičiami po kiekvienų Seimo rinkimų ir Vyriausybės pasikeitimų. Apskrities viršininko funkcijas sudaro dekoncentruotos centrinių valdžios institucijų funkcijos. Taip pat apskritys gavo tik nedidelę dalį planuotų joms perduoti ministerijų ir vyriausybės institucijų funkcijų. Lietuva su vienos pakopos savivalda tapo unikalio valstybe pasaulyje.

Teritorinės savivaldos įteisinimas

Teritorinė savivalda Lietuvoje įtvirtinta tik tarpiniame, subregioniniame, teritoriniame lygmenyje buvusių 44 sovietinių rajonų ir 12 respublikinių miestų pagrindu⁷³. Lietuvos teritorinė administracinė reforma nepripažino ir neįteisino savivaldos žemiausiame – vietos – teritoriniame lygmenyje. Nors Vyriausybė išipareigojo gerokai padidinti savivaldybių skaičių, tačiau iki šiol buvo įsteigtos tik 5 naujos savivaldybės (Elektrėnų, Rietavo, Pagėgių, Kazlų Rūdos ir Kalvarijos) bei pakeistos kai kurių savivaldybių ribos.

72 1962 m. parengtoje Lietuvos vieningoje apgyvendinimo sistemoje (vadovas K. Šešelgis) numatyta įteisinti regionų centrais 5 didžiuosius Lietuvos miestus bei 5 mažesnius. Šis teritorinių vienetų lygmuo laikytas svarbiausiu, o teritoriniai mikrorajonai laikyti pirminiais struktūriniais vienetais. Žr. K. Šešelgis, V. Miliukštis. *Lietuvos TSR miestų tinklo dėsningas vystymas*. Lietuvos statybos ir architektūros mokslinio tyrimo institutas, Kaunas, 1960.

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

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 įgyvendintas. Naujų savivaldybių kūrimas vyko sunkiai ir susilaukė daug prieštarų vertinimų. Tačiau laikas parodė, kad naujosios savivaldybės funkcionuoja gerai ir pateisina vietinių gyventojų lūkesčius. Naujai sukurtose savivaldybėse stipresni bendruomeniniai ryšiai, labiau pasitikima valdžios institucijomis bei geriau atstovaujami gyventojų interesai. Tai liudija ir didesnis minėtų savivaldybių gyventojų aktyvumas dalyvaujant rinkimuose.

Iki 2003 m. savivaldybės taryba, renkama savivaldybės gyventojų, buvo atstovaujamoji institucija, kuri rinkdavo merą, o pastarasis atlikdavo vykdomąsias savivaldybės funkcijas. Tačiau inicijavus Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus, meras neteko vykdomųjų funkcijų ir jos buvo perduotos savivaldybės administratoriui. Dėl tokio valdžios perskirtymo atsirado problemų tarp gyventojus atstovaujančiosios ir vykdomosios institucijų, 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 pritrūkus 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, paveldimo turto ir aplinkos taršos, žemės ir nekilnojamo turto mokesčių. Savi finansiniai ištekliai, kuriais savivaldybės gali laisvai disponuoti, sudaro tik nedidelę dalį jų biudžeto. Didžioji dalis savivaldybių biudžetų 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 palankias sąlygas investicijoms, yra labai ribotas ir vykdomas savų, ir taip menkų, finansinių išteklių sąskaita.

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

Lietuvoje teritorinė administracinė reforma dar neužbaigta. Ji įteisino savivaldą tik buvusių rajonų lygmenyje, neleido sukurti demokratinio valdymo struktūrų kaimuose ir nedideliuose miesteliuose ir suvaržė kaimo visuomenės galimybes aktyviai dalyvauti tvarkant vietos reikalus. Net ir seniūnijų seniūnai dažnai tampa „politiniais“ pareigūnais ir skiriami dominuojančiai politinei daugumai parinkus.

Toks institucinės aplinkos nebuvimas ir savivaldybių atstovaujamosios valdžios abejingumas vietos bendruomenių problemoms sukėlė visuomenės judėjimą „iš apačios“ – vietos kaimo bendruomenių kūrimąsi⁷⁴. Šiuo metu veikia apie 1 200 kaimo bendruomenių⁷⁵. Bendruomenės kuriasi naujojo kaimo elito, tai yra, kaimo mokytojų, verslininkų, kultūros darbuotojų, dažnai – ir seniūnų, iniciatyva. Tai neformalios teritorinės institucijos, kurios jungia vietos bendruomenę ir atlieka nemažai kultūrinių bei socialinių funkcijų. Tačiau savų finansinių resursų, patirties ir laiko trūkumas joms kliudo plėsti veiklą bei dalyvauti įvairiuose projektuose, kurie leistų spręsti vietos bendruomenės problemas. Galbūt ateis laikas, kai stiprėjančios kaimo bendruomenės bus ta socialinė ir politinė jėga, kuri iškels teritorinės administracinės reformos vietos lygmenyje būtinumo klausimą ir prisidės prie decentralizacijos ir demokratizacijos procesų Lietuvoje.

74 Jurgita Mačiulytė, La recomposition de l'espace rural lituanien dans la perspective de l'intégration européenne. *Les Annales de Géographie*, 2004, nr. 636, p. 188-210.

75 2007 metų birželio mėnesio interviu su Žemės ūkio rūmų Kaimo plėtros skyriaus vedėja Guoda Burokiene.

Lietuvos istorija rodo, kad vien XX amžiuje Lietuvoje teritorinio valdymo ir savivaldos modeliai daug kartų keitėsi. Vyravo centralizuotas valdymas, savivalda buvo ribojama arba minimali. Tai neleido plėtotis teritorinės savivaldos ir bendruomeniškumo tradicijoms, menkėjo gyventojų solidarumas, augo abejingumas visuomenės reikalams. Pradėjęs tarpukaryje kurtis teritorinis identitetas sovietmečiu buvo visiškai sugriautas. Neatsitiktinai, trūkstant politinės valios, naujo teritorinio valdymo ir savivaldos diegimo procesas užsitęsė, tapo labai kompliktuotas. Kaip ir tarpukariu, vis dar blaškomasi tarp centralizuoto valdymo ir platesnės savivaldos. Lietuvos valdžia prioritetą nuo pat pradžių teikė ir tebetiekia regioninio valdymo reformai, apie vietos savivaldą beveik nekalbama. Tiek vietos, tiek ir regioninės savivaldos stygius padarė Lietuvą unikalia gana radikalaus unitarinio tipo valstybe, turinčia transformuotą sovietinį teritorijos administracinį suskirstymą. Todėl teritorinio valdymo pertvarkymo ir decentralizavimo problema Lietuvoje lieka ypatingai aktuali. Šią problemą galima būtų spręsti dviem būdais – arba smulkinti esamų savivaldybių tinklą (kaip ir buvo užsibrėžusi Vyriausybė), arba įteisinti savivaldą vietos lygmenyje.

VISUOMENĖS LŪKESČIAI

2006 metais Pilietinės visuomenės instituto iniciatyva buvo atliktos dvi reprezentatyvios Lietuvos gyventojų apklausos. Jomis siekta išanalizuoti gyventojų požiūrį į vietos savivaldą, savivaldybių darbą ir vietos savivaldos reformos būtinumą. Kiekybinius sociologinius tyrimus atliko „Vilmorus“ visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimo centras ir Vilniaus universiteto Geografijos ir kraštotvarkos katedra.

„Vilmorus“ atliktoje reprezentatyvioje Lietuvos gyventojų apklausoje, dalyvavo 1062 respondentai, atrinkti pagal daugiapakopės tikimybinės atrankos metodą. Buvo siekiama išsiaiškinti gyventojų požiūrį į egzistuojantį savivaldos modelį bei įvertinti



2 pav.

gyventojų lūkesčius stiprinant vietos savivaldą Lietuvoje.

Antrosios reprezentatyvios Lietuvos gyventojų apklausos metu buvo apklausti 557 respondentai vienuolikoje vietoviu⁷⁶. Tyrimo metu buvo siekiama apklausti skirtingo amžiaus, socialinės padėties bei profesijos respondentus, gyvenančius skirtingose geografinėse vietovėse (apskrities ir savivaldybių centruose, miesteliuose, kaimuose). Lyginant su pirmuoju kiekybiniu tyrimu, minėta apklausa apėmė platesnį klausimų spektrą. Klausimynas buvo sudarytas iš uždarų klausimų trimis temomis: siekta išsiaiškinti žmonių nuomonę apie vietos valdžią, piliečių įtaką savivaldybėms bei požiūrį į savivaldos reformą.

Žmonių nuomonė apie vietos valdžią

Jei žmonės mano, kad vietos savivalda yra jiems svarbi, jie dalyvauja savivaldos rinkimuose. Savivaldybių tarybų rinkimų rezultatai rodo mažą Lietuvos gyventojų aktyvumą: 1995 metais dalyvavo 39,9 proc., 1997 metais – 35,6 proc., 2000 metais – 49,6 proc., 2002 metais – 49,2 proc. ir 2007 metais – 36,5 proc. gyventojų⁷⁷. Mažą aktyvumą galima paaiškinti politinės kultūros stoka ir silpna vietos savivalda Lietuvoje. Didelė gyventojų dalis mano, kad vietos savivaldos reikšmė jų kasdieniniame gyvenime yra maža. Tyrimas parodė, kad net 60 proc. respondentų mano, kad savivaldybės priimti sprendimai turi mažą poveikį arba apskritai jokio jų ir jų šeimos gyvenimui. Priešingai, pusė gyventojų yra įsitikinę, kad centrinės valdžios institucijų (vyriausybės) priimti sprendimai turi didelę įtaką jų gyvenimui. Rinkėjų aktyvumui įtakos turi ir pasitikėjimas vietos valdžia.

Vietos valdžios institucijų formavimas žemiausiame lygmenyje remiasi gyventojų asmeniniu pasitikėjimu, kurį lemia žinios apie valdžios atstovus. Žmonių žinios apie savivaldybės tarybos

76 Vilniaus mieste, Garliavoje, Gelgadiškyje, Trakuose, Skapiškyje, Marijampolėje, Kudirkos Naumietyje, Kaišiadoryse, Grikiškėse, Joniškyje ir Telšiuose.

77 Lietuvos Respublikos Vyriausiosios rinkimų komisijos interneto puslapis, <<http://www.vrk.lt/>>.

narius rodo, ar valdžia artima vietos bendruomenei. Tyrimas parodė, kad tik kas penktas gyventojas asmeniškai pažįsta tarybos narius. Didžiausia dalis pažįstančių tarybos narius – tarp verslo atstovų. Taip pat galima manyti, kad žmonių, iš tiesų pažįstančių valdžios atstovus, yra dar mažiau, nes dalis teigiamai atsakusių respondentų prisipažino, kad tarybos narius pažįsta tik iš vietinės spaudos arba „iš pavardės“ (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006).

Tyrimas parodė mažą gyventojų pasitikėjimą savivaldybės institucija. Tik 29 proc. respondentų teigė, kad pasitiki savivaldybės valdžia, 44 proc. – nepasitiki ir 27 proc. neturėjo nuomonės. Vietos valdžia yra geriau vertinama mažuose miesteliuose negu savivaldybės centruose. Mažiausia dalis pasitikinčiųjų vietos valdžia buvo tarp miesto gyventojų (kas antras miesto gyventojas teigė vietos valdžia nepasitikįs), o didžiausia dalis pasitikinčiųjų buvo tarp mažų miestelių gyventojų (daugiau nei kas trečias sakė pasitikįs). Didžiausia dalis neturinčių nuomonės apie savivaldybės valdžią buvo tarp kaimo žmonių (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006). Lyginant su kitomis pokomunistinėmis valstybėmis, Lietuvos gyventojų pasitikėjimas vietos valdžia yra ypač mažas. Pavyzdžiui, Čekijoje 1992-1999 metais gyventojų pasitikėjimas vietos valdžia išaugo nuo 40 iki 60 proc. Lenkijoje 1999 metais vietos valdžia pasitikėjo 60 proc. kaimo, 59 proc. mažiau nei 20 000 gyventojų turinčių miestų ir mažiau nei 50 proc. daugiau nei 100 000 gyventojų turinčių miestų gyventojų.

Vietos savivaldos būklę rodo ir gyventojų požiūris į tai, kaip yra atstovaujama jų interesams. Mažiau nei pusė apklaustų gyventojų (41 proc.) teigė, kad savivaldybės taryba ir meras tarnauja visų gyventojų interesams. 47 proc. respondentų atsakė, kad savivaldybės taryba ir meras rūpinasi savais partiniais ir įtakos grupių arba savo asmeniniais interesais. 12 proc. gyventojų nežinojo, kieno poreikiams tarnauja jų savivaldybė. Neigiamai savivaldybės instituciją vertino daugiau miesto gyventojai. Teigiamai vertinančių savivaldybės institucijas dalis buvo didesnė tarp aukštąjį išsilavinimą turinčių gyventojų (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006).

2000 metais atliktas tyrimas keturiose Vidurio Europos valstybėse (Čekijoje, Vengrijoje, Lenkijoje ir Lietuvoje) taip pat parodė mažą Lietuvos gyventojų pasitikėjimą vietos ir centrine valdžia. Gyventojų atsakymai į klausimą „Ar valdžios institucijos atstovauja visų piliečių, dalies piliečių, mažos dalies piliečių, tik mažos piliečių grupės interesams“ parodė, kad minėtų šalių gyventojai labiau pasitiki vietos valdžios negu centrinės valdžios institucijomis. Didžiausia dalis gyventojų, teigiamai vertinančių vietos valdžios institucijų darbą, buvo Vengrijoje ir Čekijoje, o mažiausia dalis – Lenkijoje ir Lietuvoje. Geriau vietos valdžios institucijų darbą vertino tų šalių gyventojai, kuriose vietos savivaldybės yra mažesnės.

7 lentelė. „Ar Jūsų miesto (kaimo) vietos valdžia atstovauja beveik visų, daugumos, mažos dalies ar tik labai mažos grupės piliečių interesams?“

	Čekija (%)	Vengrija (%)	Lietuva (%)	Lenkija (%)
- beveik visų piliečių	8	12	5	12
- daugumos piliečių	43	40	27	27
- mažos dalies piliečių	24	22	26	21
- tik labai mažos grupės piliečių	11	20	28	27
- nežino	14	6	14	13
Iš viso	100	100	100	100

Šaltinis: *Public Perception of Local Governments*. Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, 2001, p. 25.

Didžiausia dalis teigiamai vertinančių centrinių valdžios institucijų darbą buvo Vengrijoje (33 proc. respondentų teigė, kad parlamentas atstovauja didžiajai visuomenės daliai) ir Čekijoje (24 proc.), o mažiausias Lenkijoje (23 proc.) ir Lietuvoje (10 proc.). Pastebėtina, kad Lietuvoje gyventojai mažiausiai pasitiki visomis valdžios institucijomis.

Vietos savivaldos institucijų tarnautojų darbas rodo vietos sa-

vivaldos veiksmingumą ir lemia piliečių požiūrį į vietos savivaldą. Kas antras apklaustas Lietuvos gyventojas tvarkė reikalus savivaldybėje, tačiau tik kas trečiam respondentui „reikalai buvo išspręsti gerai ir teisingai“. Tik kas antras respondentas, tvarkęs reikalus savivaldybėje, teigė, kad savivaldybės tarnautojai buvo mandagūs ir stengėsi padėti. Kiti respondentai aiškino, kad tarnautojai daugiau rūpinosi savo ir visai nesirūpino kliento reikalais arba nuolat sukdavo papildomų rūpesčių, sudarė nekompetentingų darbuotojų įspūdį (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006).

Piliečių įtaka savivaldybėms

Silpną Lietuvos vietos savivaldą rodo ir mažos piliečių galimybės aktyviai dalyvauti savivaldoje. Dauguma piliečių (82 proc.) mano, kad negali daryti įtakos savivaldybės sprendimams. Didesnė dalis įsitikinusių, kad gali paveikti savivaldybės darbą, yra tarp gyventojų, turinčių aukštąjį išsilavinimą (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006). 2006 metais „Vilmorus“ atliktas tyrimas patvirtino minėtas tendencijas. Tik 5,8 proc. apklaustų gyventojų (arba 62 respondentai iš 1062) teigė, kad gali daryti įtaką savivaldybės sprendimams. Didesnė dalis atsakiusių teigiamai buvo tarp dideles pajamas turinčių šeimų, moksleivių ir studentų bei palaikančiųjų Liberalų demokratų partiją. Mažiausiai galintys paveikti vietos valdžią teigė Darbo ir Valstiečių liaudininkų sąjungos šalininkai.

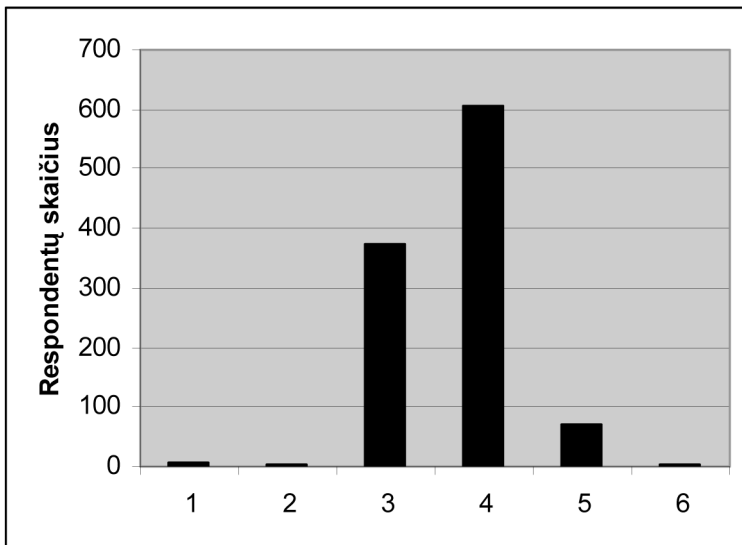
Atotrūkis tarp vietos valdžios ir piliečių yra didelis. Didžioji dalis apklaustų gyventojų (66 proc.) nėra nė karto susitikę su meru aptarti savo bendruomenės reikalų. Glaudesnį ryšį su vietos valdžia jaučia verslininkai. Net pusė apklaustų verslininkų buvo nors kartą per metus susitikę su savo savivaldybės meru (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006).

Piliečių aktyvumas ir pasitikėjimas savivaldos institucija būtų didesnis, jei būtų sudarytos galimybės piliečiams aktyviau dalyvauti sprendžiant jų bendruomenės reikalus. Daugiau kaip pusė respondentų (66 proc.) mano, kad svarbūs savivaldybės sprendimai turi būti priimami visų savivaldybės gyventojų referendumo keliu. Taip pat dauguma gyventojų (83 proc.) pasisako už tiesioginius merų rinkimus (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006).

Piliečių požiūris į vietos savivaldos reformą

Sociologinės apklausos parodė, kad visuomenės netenkina dabartinis vietos savivaldos modelis ir norima „iš apačios“ stiprinti jau egzistuojančias savivaldos institucijas bei suteikti daugiau savivaldos teisių žemiausiam teritoriniam lygmeniui - seniūnijoms.

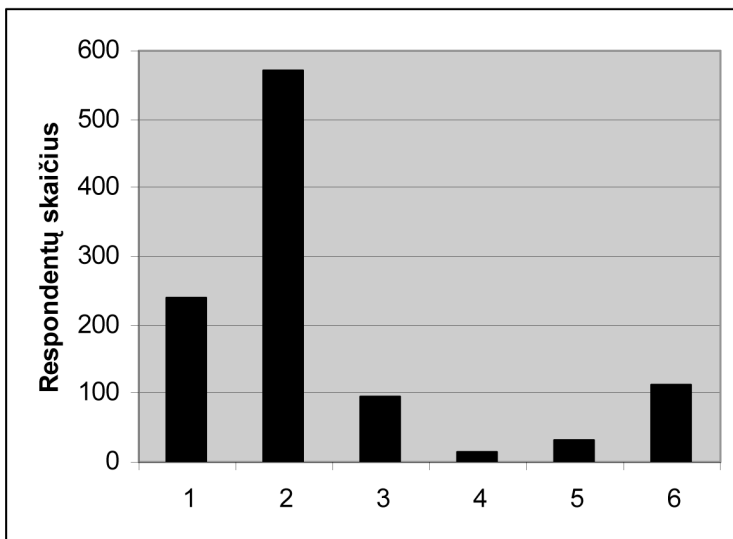
Vietos savivaldos įteisinimas dideliuose teritoriniuose administraciniuose vienetuose neleido sukurti demokratiškesnių valdymo struktūrų, ypač kaimuose ir nedideliuose miesteliuose. Savivaldos institucijos yra nutolusios nuo kasdienių žmonių problemų ir realiai neatstovauja didelės gyventojų dalies. Daugiau kaip pusė respondentų (57 proc.) nurodė, kad jų kasdienes reikalus turėtų tvarkyti seniūnija („Vilmorus“, 2006). Seniūnijos vaidmenį pabrėžė mažas pajamas gaunantys gyventojai, bedarbiai, darbininkai bei kaimo gyventojai (85 proc. kaimo gyventojų).



3 pav. „Kas turėtų tvarkyti kasdienes Jūsų gyvenamosios vietovės reikalus?“

1 – Seimas; 2 – Prezidentas; 3 – Rajono (miesto) savivaldybė; 4 – Seniūnija; 5 – Nežinau; 6 – Kita“ („Vilmorus“, 2006)

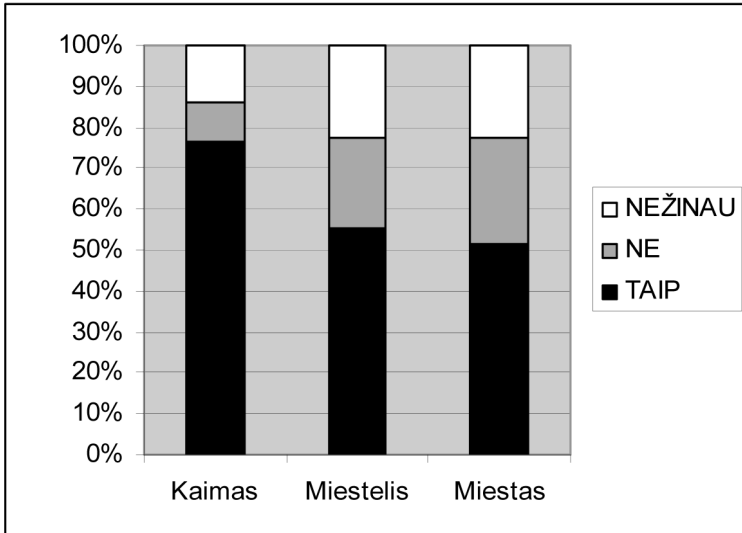
Apklausa parodė, kad visuomenė pasisako už tiesioginių vietos valdžios atstovų rinkimą seniūnijoje. Tik 9 proc. gyventojų pritarė dabartinei seniūnų skyrimo tvarkai, kai seniūną skiria rajono (miesto) savivaldybė. Dauguma gyventojų mano, kad seniūną turi rinkti vietos gyventojai (54 proc. respondentų). Dar 23 proc. teigia, kad vietos gyventojai turėtų rinkti seniūnijos tarybą. Ypač didelė dalis pasisakiusių už tiesioginius seniūnijos tarybos arba seniūno rinkimus buvo tarp kaimo gyventojų – tokių rinkimų norėtų 89 proc. visų apklaustų kaimo gyventojų („Vilmorus“, 2006).



4 pav. „Kaip turėtų gauti įgaliojimus vietos seniūnijų valdžia?

1 – Vietos gyventojai turėtų rinkti seniūnijų tarybą; 2 – Vietos gyventojai turėtų rinkti seniūną; 3 – Seniūną turėtų skirti rajono (miesto) savivaldybė; 4 – Seniūną turėtų skirti LR vyriausybė; 5 – Seniūnų visai nereikia; 6 – Nežinau“ („Vilmorus“, 2006)

Piliečių nuomonė dėl savivaldos suteikimo seniūnijoms nebuvo vienoda. Daugiau kaip pusė respondentų (57 proc.) pasisakė už savivaldos suteikimą seniūnijoms. Kas penktas respondentas pasisakė „prieš“ arba neturėjo nuomonės. Didžioji dauguma atsakiusių teigiamai pritarė, kad seniūnijų savivaldos įteisinimas duotų daugiau naudos jų šeimai (44 proc.), valstybės pinigai būtų geriau panaudoti (42 proc.) ir apskritai tai duotų daugiau naudos negu žalos visai šaliai (41 proc.). Seniūnijų savivaldai pritaria kas antras miesto gyventojas ir trys ketvirtadaliai kaimo gyventojų. Teritorijos atžvilgiu didesnę dalis palaikančių seniūnijų savivaldą buvo Suvalkijoje ir Žemaitijoje, tai yra regionuose, turinčiuose didesnes istorines savivaldos tradicijas (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006).



5 pav. „Ar pritariate savivaldos teisių suteikimui seniūnijoms?“ (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006)

Dauguma gyventojų mano, kad reikia stiprinti jau egzistuojančias vietos savivaldos institucijas. 58 proc. apklaustųjų mano, kad centrinė valdžia turėtų perduoti daugiau galių savivaldybėms. Tam nepitaria tik 15 proc. respondentų. Didelė dalis gyventojų neturėjo nuomonės minėtu klausimu. Tai rodo mažą gyventojų domėjimąsi vietos savivalda. Savivaldybių stiprinimui daugiau pritarė miestų gyventojai (66 proc. visų apklaustų miestų gyventojų) ir žmonės, turintys aukštąjį išsilavinimą. Be to, didelė dalis pasisakančių už tolesnę decentralizaciją buvo tarp Liberalų demokratų partijos šalininkų (80 proc.) („Vilmorus“, 2006).

Tyrimas parodė mažesnę gyventojų pritarimą regioninei – apskričių savivaldai. Tik 36 proc. apklaustų gyventojų pasisakė už tai, kad centrinė valdžia perduotų daugiau galių apskritims. Pailankiau savivaldą regioniniame lygmenyje vertino apskričių centrų gyventojai („Vilmorus“, 2006). Vertinant apskričių naudą šaliai, trečdalis apklaustųjų teigė, kad apskritis yra nenaudingos,

ketvirtadalis neturėjo nuomonės minėtu klausimu ir mažiau kaip pusė gyventojų (46 proc.) teigė, kad apskritys Lietuvai yra naudingos. Teigiamai apskritis vertino jaunesni žmonės ir miestiečiai (VU Geografijos ir kraštotvarkos katedros tyrimas, 2006).

Apibendrinant tyrimo rezultatus galima teigti, kad vietos savivalda Lietuvoje yra silpna ir egzistuoja didelis atotrūkis tarp vietos valdžios ir visuomenės. Tačiau visuomenė aiškiai pasisako už savivaldos plėtrą.

LIETUVIŠKOJI SAVIVALDA

Per Nepriklausomybės metus vietos savivalda patyrė daug, pernešė daug, esminių reformų ir smulkesnių pertvarkymų. Skaičiuojant nuo 1990 m. kovo 24 d., kai įsigaliojo Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas, veikia jau penkiasdešimt devinta vietos savivaldos pagrindus reguliuojančio įstatymo redakcija (buvo priimtos jau 58 įvairaus reikšmingumo pataisos). Pats skaičius pakankamai iškalbingai liudija, kad teisinio reguliavimo nestabilumas – vienas didžiausių „slenksčių“ sėkmingai vietos savivaldos raidai. Deja, ne vienintelis.

Reformos tikslus turėtų apibrėžti du dalykai: objektyvių vietos savivaldos veikimą trikdančių problemų sprendimas (aiškus suvokimas, kokių tikslų siekiama) ir subjektyvi politinė valia keisti esamą padėtį, kuri dėl tam tikrų aplinkybių netenkina piliečių ir politinės valdžios. Žinoma, be antrojo elemento nei reformos, nei smulkesni pertvarkymai neįmanomi. Tačiau blogai, kai apsiribojama tik subjektyvia politine valia. Pavyzdžiui, pastaruoju metu keliant idėją dėl tiesioginių merų rinkimų įtvirtinimo iš esmės buvo išreikšta tik politinė valia. Nei kokias problemas tai išspręs, nei, tuo labiau, kokias naujas sukurs, rimtai nesvarstyta. Tai reiškia, kad dar kartą paskubomis atlikę reformą, beje, šiuo atveju – labai reikšmingą, po kelerių metų greičiausiai vėl imtume kalbėti apie naujų reformų poreikį.

Dabartiniu metu vietos savivalda susiduria su keliomis daugiau ar mažiau akivaizdžiomis problemomis:

- 1) vietos valdžia (teikiamų paslaugų prasme) fiziškai nutolusi nuo gyventojų;

- 2) vietos valdžia uždara ir savo funkcijomis nutolusi nuo gyventojų;
- 3) vietos savivaldos institucijos neturi pakankamai galių spręsti visuomenei svarbių klausimų (beje, ši problema tam tikra prasme siejasi ir su pirmosiomis, nes neturėdama galių spręsti gyventojams aktualių klausimų, vietos valdžia net be savo valios nuo jų nutolsta);
- 4) vietos savivaldos institucijoms trūksta kompetencijos;
- 5) nėra efektyvios vietos politikos formavimo ir jos vykdymo priežiūros (valdžių padalijimo nėra, o visuomenė nustumta į šalį), todėl atsiranda galimybė netinkamai atlikti savo funkcijas, piktnaudžiauti įgaliojimais, iš to kyla ir pasitikėjimo trūkumas;
- 6) nepakankamas atstovavimas gyventojų interesams (savivaldybės tarybos formuojamos tik pagal partijų sąrašus, o bendruomenės menkai veiksmingos ir įgaliojimų prasme, ir instituciškai).

Šios problemos glaudžiai susiję ir persipynę. Jas apibendrinus galima išskirti tris pagrindines šiandieninės savivaldos Lietuvoje bėdas: atotrūkį tarp žmonių ir vietos valdžios, suvaržytas vietos savivaldos institucijų galias ir menką bendruomenių veiksmingumą (daugiausia nulemtą nesavarankiškumo).

Atsakinga reforma turėtų būti nukreipta ne tik į problemų sprendimą, bet ir atliekama tokiu būdu, kad nepadarytų žalos kitoms svarbioms sritims:

- 1) aiškių vietos valdžios atskaitomybės ir atsakomybės mechanizmų veikimui;
- 2) valdžios institucijų gebėjimui efektyviai priimti ir vykdyti sprendimus;
- 3) aiškios politinės ir valdymo lyderystės užtikrinimui.

Atotrūkis tarp žmonių ir vietos valdžios

Apibūdinant vietos savivaldą bene dažniausiai pabrėžiamas jos privalumas – „arčiausiai piliečio esančios valdžios institucijos“⁷⁸.

78 Žr., pavyzdžiui, Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnio 3 dalį („Viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esančios vietos valdžios institucijos“).

Tas artumas yra dvejopas: fizinis (mažas nuotolis nuo piliečio iki valdžios institucijos buveinės) ir funkcinis (palaikomas nuolatinis ryšys tenkinant kasdienes poreikius). Deja, dabartiniu metu Lietuvoje šis „artumas“ yra daugiau deklaruojamas nei tikras.

Fizinis atotrūkis

Demokratiškos užsienio valstybių patirtimi niekada nesidomėjusiam žmogui netikėta būna žinia, kad Lietuvos savivaldybės yra vienos stambiausių ne tik Vakarų Europos, bet ir daugelio kitų itin demokratiškoms laikomų valstybių kontekste (žr. 8 lentelę). Net teritorijos dydžiu ir panašios į lietuviškąsias kitų šalių savivaldybės yra gerokai mažesnės gyventojų skaičiumi.

8 lentelė. Vidutinis teritorijos dydis ir gyventojų skaičius įvairių pasaulio šalių savivaldybėse

	Žemiausio lygmens savivaldybių skaičius	Vidutinė savivaldybės teritorija (km ²)	Vidutinis savivaldybės gyventojų skaičius
Šveicarija	~ 2 900	14	2 444
Prancūzija	36 664	15	1 613
Vokietija	14 028	25	5 851
Italija	8 101	37	7 100
Belgija	589	52	17 297
Ispanija	8 097	62	4 856
Nyderlandai	467	88	33 413
Lenkija	2 478	126	15 597
Danija	271	159	19 498
Portugalija	312	295	30 631
Japonija	3 236	115	38 825*
JAV	~ 39 000	240	6 869
Suomija	432	780	11 898
Norvegija	433	748	10 176
Lietuva	60	1 088	56 722
Švedija	290	1 552	30 503

Dažnai net nepagalvojame, kad Lietuvoje galėtų būti kitaip, ir, jei būtų kitaip, bent jau dalis žmonių gyventų patogiau. Žinoma,

* Bet pusėje savivaldybių gyventojų skaičius nėra didesnis nei 10 000.

didesniųjų miestų gyventojams ši problema gali pasirodyti ne tokia aktuali. Tačiau to niekaip nepasakysi apie mažesniųjų miestelių ir kaimų gyventojus, kurie norėdami išspręsti kasdienes problemas neretai turi vykti į savivaldybės centrą. Juk „vietos“ valdžia dažnai įsikūrusi už 20-30 kilometrų. Žinant, kad kaimo vietovėse ir susisiekimas nėra pakankamai išplėtotas, gyventojai susiduria su rimtais nepatogumais. Kita vertus, būtent kaime šiuo metu gyvena dauguma už santykinio skurdo ribas atsidūrusių asmenų, tad net esant gerai transporto infrastruktūrai, kelionės jiems tampa papildoma finansine našta.

Labai svarbu ir tai, kad didelėje savivaldybėje gerokai sumažėja esminis vietos savivaldos privalumas – galimybė gerai pažinoti vietos specifiką ir gyventojus. Be abejo, kad ir kokia didelė būtų savivaldybė, jos pareigūnai vietos poreikius išmano geriau nei Vyriausybė. Tačiau akivaizdu, kad dar geriau juos išmano seniūnas.

Didelėje teritorijoje komplikauta ir pati bendruomeninė savivalda. Tokiu atveju gerokai sumažėja gyventojus vienijantis bendruomeniškumo jausmas, nes bendruomenių daug, jos turi pakankamai skirtingus poreikius ir interesus, prioritetus ir vizijas. Pagaliau paskendusios dideliame „katilė“ jos praranda pojūtį, kad gali kažką lemti, kad jų nuomonė svarbi ir reikšminga priimant su jų reikalais susijusius sprendimus. Pasitaiko, kad į jų nuomonę savivaldybė ne tik nekreipia dėmesio, bet ir pamina jų interesus dėl „bendrų interesų“⁷⁹.

Funkcinis atotrūkis

Konstitucijos nuostata „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ aiškiai nurodo pagrindinę valdžios įstaigų funkciją – tarnavimą žmonėms. Tačiau tarnavimo samprata siejama su keliomis sąlygomis.

Visų pirma, tarnavimu galima laikyti tik tokį santykį, kuriame

79 Šiame kontekste labai išraiškingas prieš sąvartyno įrengimą ir projektinės dokumentacijos pažeidimus tebekovojančios Kazokiškių bendruomenės pavyzdys. Elektrėnų savivaldybė šios bendruomenės narius ne tik paliko likimo („didesniųjų interesų“) valiai, bet ir trukdė bendruomenei ginti teisėtus vietos gyventojų interesus.

tarnaujantis atsižvelgia ne tik į aptarnaujamojo poreikius (objektyvus dydis), bet ir į jo norus (subjektyvus dydis). Veikla, kai tenkinami asmens poreikiai, bet ignoruojama jo valia, būdinga paternalistiniams tėvo ir vaiko santykiams⁸⁰. Santykiams, kurie grindžiami prezumpcija „vaikas nesuvokia“. Tačiau net tėvas, jei jis išmintingas, visada atsižvelgia į protingus vaiko norus. Deja, mūsų viešojoje sąmonėje paternalistinis valdžios ir piliečio santykio modelis turi pernelyg galias šaknis. Tad nieko nestebina tai, kad jis gajus ir vietos savivaldos lygmenyje.

Kita vertus, bet kokios valdžios institucijos gebėjimas savarankiškai, neklausiant pačių piliečių, suprasti objektyvius jų poreikius yra tik realaus pagrindo neturinti prielaida. Vienas ar keli žmonės niekada neturi visų žinių. Iliuzija, kad meras, administracijos direktorius, seniūnas ar net kelių dešimčių asmenų savivaldybės taryba visada gali patys vieni žinoti, kas yra geriausia vietos bendruomenei ir ši „žinojimą“ primesti, yra pakankamai pavojinga.

Funkcinę valdžios nutolinimą nuo gyventojų liudija 2005 m. Teisės instituto atlikto tyrimo duomenys. Tyrimo metu buvo analizuojama, kaip teisiškai užtikrinamos Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintos konkrečios gyventojų teisės, leidžiančios jiems dalyvauti sprendžiant savivaldos institucijų kompetencijai priskirtus viešuosius klausimus. Paaiškėjo, kad nepaisant reikalavimo, jog „savivaldybės turi sudaryti sąlygas gyventojams savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka svarstyti biudžeto projektą“⁸¹, daugiau nei pusės savivaldybių tarybų reglamentuose apie šias teises įgyvendinimo procedūras net neužsimenama.

Teisė tiesiogiai dalyvauti rengiant sprendimų projektus⁸² užtikrinama taip pat vangiai. Pavyzdžiui, nuoroda apie tai, kad savivaldybės gyventojai gali inicijuoti savivaldybės tarybos sprendimus, buvo vos pusės tarybų reglamentuose. Tačiau ir tokiais atvejais iniciatyvos teisė tik sąlyginė, mat ji įgyvendinama gali būti ne tiesiogiai, o tik per tarybos narius, merą ir/ar administracijos

80 Beje, teisinės terminijos požiūriu skirtumas taip pat akivaizdus: tokius santykius atitiktų ne nuostata „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“, o nuostata „valdžios įstaigos rūpinasi žmonėmis“.

81 Žr. Vietos savivaldos įstatymo 37 straipsnio 4 dalį.

82 Žr. Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 2 punktą.

vadovą. Turint omenyje, kad tiesioginės iniciatyvos teisę piliečiai turi net Seime (tiesa, tam reikia surinkti 50 000 piliečių parašų), savivaldos institucijų atitolimas nuo savo gyventojų yra sunkiai pateisinamas.

Tik Kėdainių savivaldybės tarybos reglamente pavyko rasti įtvirtintą gyventojų teisę tiesiogiai ir oficialiai teikti pastabas bei pasiūlymus dėl savivaldybės tarybos aktų projektų⁸³. Kita vertus, dabartinėmis sąlygomis ši teisė nebūtų ir itin naudinga, nes vos kelios iš šešių dešimčių savivaldybių visus projektus viešai skelbia interneto tinkle (beje, Kėdainių savivaldybės tarp jų nėra). Kitos savivaldybės apsiriboja išankstiniu darbotvarkės paskelbimu ir atrinktų projektų skelbimu. Bendruomenę laikant nežinioje iki pat sprendimo priėmimo, jį priėmus iš esmės galima tik piktintis, o ne diskutuoti dėl geresnių sprendimo variantų.

Savivaldos institucijos nelinkę inicijuoti ir visuotinių savivaldybės, seniūnijos ar gyvenamosios vietovės gyventojų apklausų (vietinių referendumų). Ši institutą įtvirtinančio Vietos savivaldos įstatymo nuostatos, teisininkų kalba, yra „negyvos normos“.

Akivaizdžiai buvo (ir tebėra) ignoruojama ir Viešojo administravimo įstatyme numatyta viešojo administravimo institucijų statusą turinčių vietos savivaldos institucijų pareiga tartis dėl administracinio reglamentavimo. Remiantis minėto įstatymo 7 straipsnio nuostatomis, viešojo administravimo institucijos „dėl administracinio reglamentavimo sprendimų, susijusių su bendrais teisėtais visuomenės interesais ir turinčių svarbią reikšmę didelei gyventojų bendruomenės daliai, turi konsultuotis su visuomenės interesams atitinkamoje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (asociacijų, profsąjungų, visuomeninių organizacijų, kitų nevyriausybinų organizacijų atstovais), o įstatymų numatytais atvejais – ir su gyventojais. Konsultavimosi būdus (suinteresuotų asmenų sueiga, apklausos, viešai skelbti susirinkimai, atstovų kvietimai, kiti nuomonių išaiškinimo būdai) pasirenka pati viešojo administravimo institucija, jeigu įstatymų nenustatyta kitaip“⁸⁴.

83 Žr. Tarybos reglamento 12.5 punktą (Reglamentas patvirtintas Kėdainių rajono Savivaldybės tarybos 2003 m. balandžio 18 d. sprendimu Nr. BD-7/91 „Dėl Kėdainių rajono Tarybos veiklos reglamento patvirtinimo“; duomenų apie oficialų paskelbimą nėra).

84 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945.

Itin menkas informacinių pranešimų, kuriais į konsultacijas būtų kviečiami visi suinteresuoti asmenys ar organizacijos, skaičius rodo, kad praktikoje šis reikalavimas dažnai ignoruojamas. Dažnai pasirenkamas ne viešo kvietimo būdas, atsirenkami valdžios institucijoms lojalūs socialiniai partneriai, nes, kaip minėta, konsultavimosi būdus pasirenka pati institucija. Pasikvietus tik lojalius socialinius partnerius ši teisė iš esmės tampa deklaratyvi, o jos „įgyvendinimas“ tik pailgina biurokratinės procedūras ir visuomenei žalingiems sprendimams suteikia išorinį legitimumą.

Taigi tenka konstatuoti, kad vietos savivaldos institucijos, turinčios būti arčiausiai žmonių, funkciškai nuo jų yra bene labiausiai nutolusios. Dar blogiau yra tai, kad pastebimas akivaizdus nenoras plėsti viešumo erdvę ir gyventojų dalyvavimą tvarkant viešuosius reikalus vietos savivaldos lygmenyje. Neretai tai daroma net ignoruojant imperatyvias įstatymų nuostatas (savivaldybių tarybų veiklos reglamentuose nenumatytos sąlygos gyventojams svarstyti biudžeto projektus, dalis savivaldybių iki šiol nėra patvirtinę gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovų rinkimų tvarkos, prastai užtikrinama gyventojų teisė tiesiogiai dalyvauti rengiant sprendimų projektus ir t.t.). Atrodo, kad vietos savivaldos institucijas priversti spręsti šias problemas gali tik aktyvi ir vieninga bendruomenių pozicija.

Priežiūros ir kontrolės stygius

Kai gyventojai nedalyvauja formuojant vykdomąją valdžią ir nėra įtraukti į sprendimų priėmimo procesą, vietos savivaldos lygmenyje stinga efektyvios vietos politikos formavimo ir jos vykdymo priežiūros bei kontrolės. Esant tokiai padėčiai atsiranda galimybė savivaldos institucijoms netinkamai atlikti savo funkcijas, piktnaudžiauti įgaliojimais, dėl ko mažėja pasitikėjimas jomis.

Dabartiniu metu institucinis savivaldybės modelis Lietuvoje atrodo esąs itin paprastas: pagal įstatymą yra tik dvi savivaldybės

institucijos: atstovaujamoji institucija (savivaldybės taryba) ir vykdomoji institucija (savivaldybės administracijos direktorius)⁸⁵. Nei meras, nei seniūnai, nei pati savivaldybės administracija savivaldybės institucijomis nelaikomos.

Tiesa, meras šį savo statusą ilgą laiką turėjo, bet jį prarado įsigaliojus 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimui. Galima ginčytis ar tai naudinga savivaldos institucijų darbui, tačiau Konstitucinio Teismo nutarimo paisyti būtina. Šiuo požiūriu gerokai keisčiau, kad po minėto Konstitucinio Teismo nutarimo savivaldybės institucijos statusas suteiktas savivaldybės administracijos direktoriui, o ne pačiai administracijai, kuri statusu prilyginta eilinei mokyklai ir laikoma savivaldybės įstaiga. Jei Vyriausybė ir ministerijos laikomos valstybės institucijomis, kodėl savivaldybės institucijos statusas negalėtų būti suteiktas savivaldybės administracijai? Kodėl nacionaliniu mastu vykdomąją valdžią įgyvendina kolegiali institucija – Vyriausybė, o savivaldybės vykdomąją valdžią vienasmenis – administracijos direktorius? Kolegiali institucija ir atrodo, ir veikia gerokai demokratiškiau nei vienasmenė.

Lietuvoje šiuo metu susiklosčiusi bet kokią efektyvesnės vietinės kontrolės galimybę *a priori* pašalinanti sistema: savivaldos teisė įgyvendinama per išimtinai politinių partijų sąrašų pagrindu sudarytas savivaldybės tarybas; šios paskiria joms atskaitingą vienasmenę vykdomąją instituciją – administracijos direktorių; pastarasis vadovauja administracijai, kurios narių (bent formaliai) jis negali rinktis ir už kurių darbą politinės atsakomybės negali reikalauti gyventojai. Tai lemia, kad pagal dabartinį modelį vietos savivaldos lygmenyje iš esmės nėra realizuojami nei valdžių padalijimo ir stabdžių bei atsvarų principai, nei atskaitomybės piliečiams principas. Sykiu tai reiškia, kad savivaldybių institucinė sistema sudaro idealias sąlygas beveik visiškai išvengti politinės atsakomybės.

Vertinant pastaruoju metu plačiai aptariamą tiesioginių merų ir seniūnų rinkimų įteisinimą, taip pat rinkimų sistemos reformą, akivaizdu, kad tokie pokyčiai keistų padėtį. Net jei savivaldybės

85 Žr. Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalį.

taryba išliktų dominuojančia institucija, ji jokių būdu nebegalėtų būti vienvaldė. Atsirastų galios atsvaros. Atsirastų didesnis netiesioginės piliečių valios išreiškimo būdų pasirinkimas. Kita vertus, negalima pamiršti ir būtina reikalauti savivaldybėse deramai įdiegti bent jau tas vietas gyventojų dalyvavimo sprendimų priėmimo ir kontrolėje formas, kurios numatytos galiojančiuose įstatymuose.

Tiesiogiai rinktas meras padėtų išspręsti kai kurias problemas:

- 1) užtikrintų aiškią asmeninę atsakomybę už vykdomosios institucijos veiklą (tiesa, savaime tai nereiškia didesnės atskaitomybės);
- 2) galėtų efektyviau priimti sprendimus (nereikalingos skirtingų pažiūrų koalicijos);
- 3) galėtų atsverti „blogą“ savivaldybės tarybą (o ji – „blogą“ merą);
- 4) padidėtų savivaldybės vykdomosios valdžios legitimumą;
- 5) užtikrintų didesnę stabilumą (tiesa, vargu ar visuomet).

Tačiau tiesioginiai mero rinkimai turi ir trūkumų:

- 1) tiesiogiai rinktas meras tarp rinkimų būtų mažiau atskaitingas (nes už kiekvieną ginčytiną klausimą gyventojų balsuoti nekvisi ir atšaukimo mechanizmo netaikysis, o jo nerinkusi ir netvirtinusi savivaldybės taryba praktiškai nieko negalėtų padaryti)⁸⁶;
- 2) būtų sukurta dviejų lyderių problema (konkurencija su tarybos pirmininku, o jei meras formaliai vadovauja ir tarybai – su neformaliu tarybos daugumos lyderiu), kartu atsirastų ir aiškios lyderystės stoka;
- 3) tiesioginiai mero rinkimai sukurtų ir potencialų ideologinį konfliktą su tarybos dauguma, trukdantį vykdyti savo programą;
- 4) keltų populizmo pavojų (skirtingas politines grupes

86 Tiesa, neteisinga manyti, kad rinkimai yra vienintelė galima atsiskaitymo bendruomenei forma. Juk galima diegti įvairias viešo pasiaiškinimo procedūras, kurių pažeidimas (pavyzdžiui, tai konstatavus teisme) galėtų sukelti teises pasekmes.

atstovaujantys ar skirtingas pažiūras turintys tarybos dauguma ir meras gali būti suinteresuoti vienas kitą kompromituoti bendruomenės akyse; beje, pastarosios interesų sąskaita);
5) padidintų galimybes piktnaudžiauti galiomis ir dėl to priimti tiek korupcinius (vieną papirkti lengviau nei keliolika), tiek ir tinkamai neapsvarstytus sprendimus.

Suvaržytos savivaldos institucijų galios

Vietos savivalda, kaip demokratinės visuomenės pagrindas, Lietuvoje yra silpna. Įteisintų vietos savivaldos institucijų, savivaldybių, savarankiškumas nepakankamas ir tik iš dalies atitinka Europos vietos savivaldos chartijos principus.

Savivaldybių finansinė nepriklausomybė, savų finansinių resursų dydis ir galimybės laisvai jais disponuoti lemia savivaldos lygį. Deja, Lietuvos savivaldybės turi labai ribotus savus finansinius išteklius, kuriuos pačios gali surinkti ir laisvai jais disponuoti. Didžioji dalis savivaldybės teritorijoje surinktų mokesčių yra renkami ir valdomi centralizuotai, vėliau jie perskirstomi savivaldybėms valstybės dotacijų ir subsidijų forma. Tokia fiskalinė sistema neskatina savivaldybių iniciatyvos ir suinteresuotumo aktyviai dalyvauti ekonominėje ir socialinėje teritorijos plėtroje. Neturėdama pakankamų savų resursų bei finansinio suinteresuotumo, savivaldybė neretai yra tik savo teritorijos ekonominės plėtros stebėtoja. Be to, savivaldos atstovai prieštaringai vertina ir savivaldybių dotacijų sistemą. Savivaldybių dotacijų skirtumai, skaičiuojami vienam savivaldybės gyventojui, nėra pagrįsti ekonomine nauda ir neatitinka realių socialinių ir ekonominių skirtumų tarp savivaldybių.

Mažą savivaldos lygį rodo ir mažas savarankiškų savivaldybės funkcijų spektras. Didžioji dalis savivaldybių biudžetų (nuo 40 iki 69 proc.) tenka valstybės deleguotų funkcijų vykdymui. Subsidiarumo principas, pagal kurį sprendimai turi būti priimti tame lygmenyje, kuris yra veiksmingiausias, dar nėra iki galo įgy-

vendintas. Vietos valdžios institucijos galėtų veiksmingiau teikti paslaugas, susijusias su kasdieniu žmonių gyvenimu. Pavyzdžiui, savivaldybės geriau ir greičiau nei centrinės ar apskričių valdžios institucijos galėtų spęsti žemės nuosavybės, socialinės ir darbo sferos, kultūros klausimus. Valstybės deleguotas funkcijas vykdydamos savivaldybės neturi pakankamai autonomijos ir negali tų funkcijų vykdymo derinti prie vietos visuomenės sąlygų. Savivaldybių darbo reglamentavimas „iš viršaus“ neleidžia greitai ir efektyviai reaguoti į vietos visuomenės poreikius ir tvarkyti viešuosius reikalus priiimant visišką atsakomybę.

Vietos valdžios santykiai su centrinės valdžios institucijomis ne visada yra grindžiami skaidrumo ir atsakingumo principu. Centralizuotas ES struktūrinių fondų lėšų skirstymas parodė, kad savivaldybės iš anksto nežino, kokiais kriterijais remiantis bus priimti ar atmesti jų projektai, kaip bus skirtomas finansavimas. Kaip teigia Lietuvos savivaldybių asociacija, „dėl finansavimo varžėsi ne projektai pagal investicijų reikalingumą, o konsultacinės firmos. Projektams rengti buvo išleista daug lėšų, savivaldybės parengė po kelis projektus, o parama ne visuomet pasiekdavo savivaldybes, kurioms ji labiausiai reikalinga“ (LSA 2006 metų suvažiavimas, aiškinamasis raštas „Dėl Europos Sąjungos struktūrinės paramos skirstymo 2007-2013 metais“).

Savivaldos institucijų modelio pakeitimas – vykdomųjų funkcijų perdavimas administracijos direktoriui – sukėlė sumaištį ir ap sunkino vietos valdžios darbą. Merai, kaip vietos visuomenės atstovai, prarado galimybę aktyviai dalyvauti vietos visuomenės gyvenime, tiesiogiai kelti ir spręsti gyventojų problemas. Ypač didelis valdžios funkcijų nesuderinamumas yra tose savivaldybėse, kuriose meras ir administracijos direktorius atstovauja skirtingoms partijoms.

Lietuvos teritorinė administracinė reforma nepripažino ir neįteisino savivaldos žemiausiame vietos teritoriniame lygmenyje – seniūnijose. Savivaldos įteisinimas dideliuose teritoriniuose vienetuose nutolino vietos valdžią nuo gyventojų ir neleido su-

kurti demokratinio valdymo struktūrų kaimuose ir nedideliuose miesteliuose. Rajono savivaldybės yra stambios, jų institucijos per daug nutolusios nuo kasdienių kaimo ir miestelio problemų ir realiai neatstovauja tų bendruomenių gyventojams. Pagrindinis dėmesys paprastai yra skiriamas socialinei ir ekonominei savivaldybės centro plėtrai.

9 lentelė. Lietuvos savivaldybių pasiskirtymas pagal gyventojų skaičių ir plotą

Gyventojų skaičius	Savivaldybės		Plotas (km ²)	Savivaldybės	
	Skaičius	Dalis, proc.		Skaičius	Dalis, proc.
Mažiau nei 10 000	2	3	Mažiau nei 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

1994 metais buvo panaikintos apylinkės ir įteisintos seniūnijos, kurios tapo tik savivaldybės administracijos struktūriniais teritoriniais padaliniais. Seniūnai, kaip vietos valdžios atstovai, esantys arčiausiai gyventojų, turi labai mažai galimybių tenkinti vietos bendruomenės poreikius. Seniūnijų funkcijos skiriasi atskirose savivaldybėse, tačiau visur jos yra labai ribotos. Seniūnijų biudžetus nustato rajono (miesto) savivaldybės, dažnai neatsižvelgdamos į specifinius vietos poreikius, nedalyvaujant pačiam seniūnui. Seniūnijos neturi galimybių laisvai disponuoti joms skirtais finansiniais ištekliais ir savarankiškai spręsti, kam ir kaip panaudoti lėšas. Vietos bendruomenių galimybės dalyvauti Europos Sąjungos finansuojamuose projektuose yra labai ribotos. Prioritetiniai projektai – paprastai atrenkami savivaldybės lygmenyje, nesikonsultuojant su vietos bendruomenės ir seniūnijos atstovais. Vietos savivalda žemiausiame lygmenyje galėtų būti sustiprinta, jei būtų suteikta daugiau funkcijų bei finansinės nepriklausomybės seniūnijoms. Vien tiesioginiai seniūnų rinkimai problemos neišspręstų: kartu turėtų būti sustiprinta seniūnijų savivalda.

Bendruomenių nesavaranikiškumas

Pagal galiojantį Vietos savivaldos įstatymą gyventojai turi teisę šalia savivaldybių tarybų narių rinkti gyvenamosios vietovės bendruomenių atstovus⁸⁷. Deja, jau minėto Teisės instituto atlikto tyrimo duomenimis, daugelyje savivaldybių šios teisės įgyvendinimas susidūrė ne tik su praktinėmis, bet ir teisinėmis problemomis. 2005 m. daugiau nei trečdalis savivaldybių net nebuvo patvirtinę šių atstovų rinkimų tvarkos, nors įstatymais numatyta, kad jie renkami būtent savivaldybės tarybos nustatyta tvarka (šiuo požiūriu „išskirtiniu“ galima laikyti sostinės savivaldybės pavyzdį: jos taryba Gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovo rinkimo tvarkos nesugebėjo patvirtinti iki pat 2006 m. vidurio). Svarbu paminėti ir tai, kad vos pusėje šią tvarką patvirtinusių savivaldybių tokie atstovai buvo išrinkti bent vienoje gyvenamosios vietovės bendruomenėje.

Kai kurios iš patvirtintų bendruomenių atstovų rinkimų tvarkų apskritai nesuderinamos su laisvo atstovavimo principu ir pagarba bendruomenės nariams. Antai 2001 balandžio 10 d. Varėnos rajono savivaldybės tarybos patvirtintoje tvarkoje numatyta, kad atstovo pareigas išrinktas asmuo „pradeda eiti nuo tada, kai jo kandidatūrą patvirtina savivaldybės administratorius“. Dar įdomiau tai, kad negavus pasiūlymų dėl bendruomenės atstovų kandidatūrų, bendruomenės atstovą savivaldybės administratorius paskiria seniūno teikimu. Demokratinio atstovavimo požiūriu įdomi ir Kėdainių rajono savivaldybės tarybos 2005 m. vasario 25 d. patvirtinta tvarka, pagal kurią seniūnas ne tik suskirsto teritoriją į atstovus galinčias rinkti vietoves (pasako kur gali būti bendruomenė!), bet ir organizuoja visuotinius gyventojų susirinkimus atstovams rinkti.

Taip pat ir kita bendruomenės atstovų įtraukimo forma – patariamųjų seniūnijų tarybų sudarymas iš gyvenamųjų vietovių bendruomenės atstovų⁸⁸ – 2005 m. duomenimis, buvo įgyvendinta tik trečdalyje savivaldybių (ir jose – ne kiekvienoje seniūnijoje). Juo labiau, kad šių tarybų sudarymas yra ne vietos savivaldos institucijų pareiga, o teisė.

87 Žr. Vietos savivaldos įstatymo 32 straipsnio 2 dalį.

88 Žr. Vietos savivaldos įstatymo 30 straipsnio 5 dalį.

Klausimas, ar reikia bendruomenėms suteikti daugiau teisių, yra diskusinis. Pagrindinė problema susijusi su bendruomenės statuso ir teisių formalizavimu. Šiaip bendruomenės gali būti vertinamos ne kaip specifinės teisės turintis savarankiškas subjektas, o tik kaip tam tikra bendravimo ir bendradarbiavimo (koope- ravimosi) forma. Pirmasis modelis primintų profesinių sąjungų statusą: būdamos institucionalizuotomis struktūromis jos vienija valią dalyvauti jų veikloje išreiškusius asmenis. Antrasis modelis būtų gerokai amorfiškesnis, neturintis aiškesnės narystės ir formalijų galių, tačiau vienijantis žmones, siekiančius derinti individualius, išreikšti ir ginti bendrus interesus. Kol kas Lietuvoje esama abiejų koncepcijų kratinio. Mat bendruomenės gali kurtis įvairiais kriterijais.

Net ir teritorinės bendruomenės tiksliau neatspindi nė vieno iš minėtų modelių. Iš vienos pusės, gyvenamųjų vietovių bendruomenės yra formalizuotos (nustatyta jų atstovų rinkimų tvarka, savivaldybėse dažnu atveju vietovės „valdiškai“ suskirstomos į atitinkamas bendruomenes). Kita vertus, jos neturi jokių konkrečių teisių. Tiksliau, specifinių, autentiškų teisių, kurių neturėtų atskiri jų atstovaujamos bendruomenės nariai, bendruomenių atstovai neturi. Vietos savivaldos įstatymo nuostatos „suteikia“ vietos bendruomenių atstovams tik tokias teises, kurias kiekvienas žmogus turi be jokių specialių įstatymo straipsnių⁸⁹.

Žinoma, fiktyvias teises turintys bendruomenių atstovai bendruomenėms nereikalingi. Todėl tos teisės turi būti ne tik autentiškos, bet ir realios.

Visų pirma, bendruomenės turėtų aktyviau dalyvauti parenkant seniūno kandidatūrą. Jei Lietuvoje liktų neįtvirtinti tiesioginiai seniūnų rinkimai (tam reikėtų keisti Konstituciją), bent jau reiktų nustatyti sąlygą, kad asmuo gali būti skiriamas seniūnu tik tuo atveju, jei seniūnijos gyventojai pritaria savivaldybės vykdo-

89 Žr., pavyzdžiui, Vietos savivaldos įstatymo 33 straipsnio 2 dalį: „Gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovas turi teisę gauti informaciją apie savivaldybės institucijų, savivaldybės administracijos ir jos struktūrinių padalinių, kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų, apskrities viršininko administracijos ir jos padalinių, Vyriausybės atstovo funkcijas ir darbo laiką. Šią informaciją gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovui teikia seniūnijos, kuriai priskirta bendruomenės teritorija, seniūnas“.

mosios institucijos siūlomai kandidatūrai. Galbūt šią funkciją galėtų atlikti ir seniūnijos bendruomenių atstovai (taip būtų pigiau ir operatyviau), jei tik bendruomenių atstovų rinkimų tvarka užtikrintų, kad jais taps ne savivaldybės valdančiajai daugumai, o atitinkamai bendruomenei lojalūs žmonės.

Antra, gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovams galėtų būti priskirtos aiškios funkcijos sprendžiant svarbiausius klausimus. Kadangi su svarbiausiais klausimais paprastai siejamas turimų išteklių paskirstymas, bendruomenių pritarimas šiais klausimais turėtų būti laikomas būtinu. Šiuo požiūriu mechanizmai galėtų skirtis atskiruose lygmenyse. Seniūnijoms paskirtas lėšas tikslinga skirstyti derinant seniūno ir seniūnijos bendruomenės atstovų teises: sprendimai dėl lėšų panaudojimo galėtų būti priimami bendru bendruomenės ir seniūno sutarimu, o jei sutarimo pasiekti nepavyktų, galutinį sprendimą galėtų priimti savivaldybės taryba arba jos vykdomoji institucija. Tai reiškia, kad pati teritorinė bendruomenė nuspręstų, kokiems prioritetams skirti ribotus išteklius.

Visos savivaldybės lygmenyje atliekamiems projektams lėšas savivaldybės taryba turėtų skirstyti tik gavusi daugumą gyventojų atstovaujančių bendruomenių pritarimą. Žinoma, galima numanyti, kad toks skirstymo mechanizmas galėtų būti nenaudingas specifinių poreikių turinčioms nedidelėms bendruomenėms. Todėl tam tikrą dalį biudžeto lėšų taryba turėtų galėti paskirstyti ir be atitinkamo pritarimo. Tačiau tokiu atveju galima reikalauti kvalifikuotos tarybos narių daugumos pritarimo.

Beje, vargu ar tokias bendruomenių atstovų teises reikėtų formalizuoti įstatymuose. Forsuojama ir prievartinė demokratija dažnai iškreipia gerą idėją, todėl pavirsta jos grimasa. Verčiau palikti laisvę pačioms savivaldybių taryboms atitinkamai pakeisti savo darbo reglamentus ir seniūnijų nuostatus. Žinoma, tokios praktikos diegimas galėtų ir turėtų būti skatinamas ir nacionali-

nės valdžios (tiek morališkai, tiek ir finansiškai⁹⁰). Galbūt didesnių svarstymų vertas klausimas dėl seniūnijų biudžetų formavimo: čia gali pakakti argumentų ne tik už savanorišką, bet ir už „priverstinį“ (įstatymais reglamentuotą ir pagal juos privalomą) demokratijos plėtimą. Pagrindinis argumentas už įstatyminį reglamentavimą – seniūnijos neturėtų kentėti dėl centrinių savivaldybės institucijų noro visus finansinius svertus išlaikyti savo rankose.

90 Pavyzdžiui, demokratiškiausiai besitvarkančioms savivaldybėms suteikiant pirmumo teisę gauti finansavimą savo projektams. Tai paskatintų ir vietos gyventojus aktyviau „spausti“ savo vietos valdžią.

IŠVADOS IR SIŪLYMAI VIEŠAJAI POLITIKAI

Demokratinėse šalyse vietos savivalda yra savarankiško visuomenės egzistavimo ir jos demokratinės plėtros pagrindas. Lietuvoje šis pagrindas yra silpnesnis nei kitose Europos Sąjungos valstybėse. Mūsų šalis išsiskiria ne tik labai stambiomis savivaldybėmis, bet ir tuo, jog yra unikali unitarinio pobūdžio valstybė Europos Sąjungoje, turinti tik vieno – subregioninio – lygmens savivaldą. Nei vietos, nei regioninės savivaldos Lietuva neturi.

Lietuva stipriai atsilieka decentralizuodama valdžią ir kurdama savivaldžią visuomenę. Esamos vietos savivaldos institucijos – savivaldybės – turi mažai savivaldos, prastai atstovauja vietinėms bendruomenėms ir pernelyg dažnai tik pasyviai stebi savo teritorijos ekonominę bei socialinę plėtrą. Savivaldos pripažinimas tik tarpiniame subregioniniame lygmenyje ir remiantis tik transformuotu sovietiniu teritoriniu administraciniu tinklu neatitinka pilietinės visuomenės lūkesčių.

Valdančios politinės jėgos jau keliolika metų blaškosi tarp centralizuoto valdymo ir platesnės savivaldos ir vengia nuoseklių sprendimų. Tuo tarpu visuomenė nėra patenkinta dabartine vietos savivaldos sistema ir norėtų reformų, stiprinančių savivaldą. Gyventojų apklausos parodė, kokia silpna savivalda Lietuvoje. Dauguma gyventojų mano, kad savivaldybių priimti sprendimai turi menką poveikį jų gyvenimui. Lyginant su kitomis pokomunistinėmis valstybėmis, Lietuvos gyventojų pasitikėjimas vietos valdžia yra vienas mažiausių. Nusivylimą vietos valdžios institucijomis lemia ir ribotos piliečių galimybės dalyvauti savivaldoje. Didžioji dalis gyventojų mano, kad negali daryti jokios įtakos sa-

vivaldybių sprendimams. Kaip ir sovietiniais metais, nuotolis tarp vietos valdžios ir piliečių išlieka didelis. Aktyvus teritorinių vietos bendruomenių kūrimasis – unikalus reiškinys Europoje, atkreipęs užsienio mokslininkų dėmesį – yra visuomenės atsakas į neužbaigtą teritorinę administracinę reformą ir savivaldos seniūnijose stygių. Apklausos parodė, kad didelė dalis gyventojų nori, kad seniūnijų valdžia būtų renkama, kad ji turėtų daugiau galių tvarkyti vietos bendruomenės reikalus.

Taigi siekiant veiksmingos vietos savivaldos Lietuvoje reikia iš esmės keisti esamą savivaldos modelį. Tam būtina įveikti pagrindines kliūtis savivaldai stiprinti.

Viešąją politiką būtina grįsti visuomenės lūkesčiais ir interesais, o ne vien partijos galios siekimu. Decentralizacija bus sėkminga tik tada, kai šalies valdžia ir ją formuojančios politinės partijos turės aiškia, visuomenės lūkesčiais paremtą vietos savivaldos viziją ir politinės valios tai vizijai įgyvendinti. Iki šiol vietos savivaldos sistema buvo kuriama ir keičiama daugiausia vadovaujantis siaurais partiniais interesais: skaičiuojant, kiek partija gali laimėti ar pralaimėti vietų savivaldybių taryboje, siekiant išlaikyti partijos rankose stiprią centrinę valdžią. Lietuvos savivaldos modelio vizija turėtų būti kuriama atsižvelgiant į vietos bendruomenių lūkesčius, seną demokratinių šalių patirtį bei grindžiama visos visuomenės ilgalaikėje gerove.

Turi būti užtikrintas teritorinių bendruomenių savarankiškumas. Lietuvoje galiojantys įstatymai savivaldos teisę priskiria ne teritorinei vietos bendruomenei, o ją atstovaujančioms ir aptarnaujančioms valdžios institucijoms. Nors tokia įstatymų leidėjo koncepciją atspindinti nedemokratinė maksima, teigianti, kad savivalda yra vietinės valdžios, o ne žmonių reikalas, ir prieštarauja Konstitucijos nuostatoms, ji tebėra plačiai taikoma ir praktikoje. Šiandien galiojantys teisės aktai teritorinei bendruomenei nesuteikia jokių teisinių galių ginti savo interesus. Tokia padėtis ypač žalinga tais atvejais, kai bendruomeninio intereso pažeidėjos yra pačios savivaldos institucijos.

Vietos savivaldą reikėtų įtvirtinti seniūnijose. Lietuvoje vietos valdžia šiandien yra geografiškai atitolusi nuo žmonių. Teritorinė

savivalda įtvirtinta tik tarpiniame, subregioniniame lygmenyje. Skirtingai nuo kitų šešių Europos Sąjungos šalių⁹¹, turinčių vieno lygmens teritorinę savivaldą, Lietuvos savivaldybės yra didelės ir nepajėgios realiai atstovauti žmonėms bei spręsti visų teritorijos gyventojų ir bendruomenių problemų. Pagrindinis dėmesys prastai yra skiriamas savivaldybės centro ekonominei ir socialinei plėtrai mažesnių nesavivaldžių miestų ir kaimų sąskaita.

Skirtingai nei kitose Vakarų Europos ir pokomunistinėse Vidurio Europos šalyse, pripažinusiose savivaldos teisę ir veikimo bei iniciatyvos laisvę mažoms teritorinėms bendruomenėms, Lietuvoje teritorinė administracinė reforma neįteisino savivaldos žemiausiam teritoriniame lygmenyje. Vietoj panaikintų sovietinių apylinkių įteisintos seniūnijos tapo tik savivaldybės administracijos struktūriniais padaliniais. Vietos savivaldos institucijų nebuvimas atitolina vietos valdžią nuo piliečių ir stabdo socialinę ir ekonominę visuomenės plėtrą miesteliuose ir kaimuose. Taigi Lietuvai reikėtų ne tik smulkinti esamų savivaldybių tinklą (kaip ir buvo žadėjusi Vyriausybė), bet ir, atsižvelgus į visuomenės lūkesčius, suteikti daugiau savivaldos seniūnijoms bei padaryti seniūnijų valdžią vietos gyventojų renkama ir jiems atskaitinga. Taip pat, sekant Latvijos pavyzdžiu ir gerinant vietos žmonių atstovavimą, būtų naudinga įtraukti renkama seniūną į savivaldybės tarybą. Tokia pertvarka padėtų sustiprinti vietos demokratiją ir pilietiškumo raišką. Nedidelėse savivaldybėse ryšiai tarp piliečių ir jų rinktų valdžios atstovų yra glaudesni, o pasitikėjimas valdžia paremtas kasdiene patirtimi. Jose piliečiai labiau domisi vietiniais reikalais ir aktyviau dalyvauja sprendžiant bendras problemas. Mažose savivaldybėse efektyviau tvarkomi viešieji reikalai. Įtvirtinus mažesnius teritorinius vienetus, stiprėtų ir konkurencija tarp vietovių, skatindama vietos valdžios dinamiškumą bei naujų plėtros idėjų paieškas.

Būtina didinti seniūnijų ekonominį savarankiškumą – suteikti joms daugiau kompetencijų ir finansinių resursų, kuriais jos galėtų

91 Vieno teritorinio lygmens savivaldą pasirinko mažos Europos Sąjungos valstybės: Kipras, Malta, Liuksemburgas, Estija, Portugalija ir Slovėnija. Tačiau, skirtingai negu Lietuvoje, vietos savivaldybės minėtose šalyse yra mažos ir atitinka vietos teritorinį lygmenį.

laisvai disponuoti, atsižvelgdamos į specifinius kiekvienos vietos bendruomenės poreikius. Seniūnijos kompetencijoje galėtų būti kai kurios kultūros ir švietimo paslaugos (vaikų darželiai, pradinis mokymas, bibliotekos, kultūros namai, vietinės reikšmės muziejai, vaikų ir jaunimo užimtumas), kasdienė socialinė rūpyba (vienišų senyvo amžiaus žmonių priežiūra, mokinių maitinimas, senelių prieglaudos). Taip pat Lietuvos seniūnijos, kaip komunų valdžia kai kuriose Europos šalyse, galėtų turėti ir teisę disponuoti žeme bei spręsti dėl konkrečių objektų statybų savo teritorijose. Vietos savivaldos įtvirtinimas mažesniuose teritoriniuose vienetuose skatintų šiuo metu „merdinčių“ miestelių (tarpukario valsčių centrų) ekonominę, kultūrinę bei socialinę plėtrą ir padėtų stabdyti neigiamus demografinius procesus.

Būtina sustiprinti esamų savivaldos institucijų savarankiškumą. Dauguma Lietuvos gyventojų pasisako už tai, kad centrinė valdžia perduotų daugiau galių savivaldybėms. Vietos savivaldybių savarankiškumas priklauso nuo jų finansinių resursų ir galimybių tuos resursus savarankiškai naudoti. Pastaruoju metu savivaldybių finansinis savarankiškumas gerokai sumažėjo. Lietuvos savivaldybės turi ribotus finansinius išteklius, kuriuos pačios gali surinkti. Nuo 2002 m. daugiau nei pusę savivaldybių biudžetų įplaukų sudaro valstybės biudžeto dotacijos. Tai mažina savivaldybių finansinį savarankiškumą ir kuria jų kaip valstybės išlaikytinių įvaizdį. Todėl būtina keisti fiskalinę sistemą ir sudaryti sąlygas savivaldybėms pačioms surinkti didesnę dalį mokesčių.

Savivaldos institucijoms reikėtų suteikti daugiau savarankiškų funkcijų. Jei būtų išplėstas savivaldybių savarankiškų funkcijų spektras, valstybės finansiniai ir materialiniai ištekliai galėtų būti naudojami veiksmingiau, galėtų pagerėti gyventojams teikiamos viešosios paslaugos – juk vietos valdžia geriau pažįsta vietos bendruomenės poreikius ir gali geriau į juos atsižvelgti. Savivaldybėms turėtų būti perduota daugiau funkcijų žemėtvarkos, švietimo, kultūros, socialinės ir sveikatos apsaugos srityse.

Būtina iš esmės sustiprinti visuomenės atstovavimą savivaldybių tarybose. Rimta vietos savivaldos institucijų problema – menkas jų legitimumas. Jį nemaža dalimi lemia esama proporcinė rinkimų sistema. Tokia sistema praktiškai atima iš vietos bendruo-

menių ir iš kaimo seniūnijų gyventojų teisę turėti savo atstovus savivaldybių tarybose. Rinkimuose į savivaldybių tarybas kaimo žmonės labai dažnai yra priversti balsuoti už partijų sąrašus, sudarytus vien iš rajono centre gyvenančių asmenų. Esama rinkimų sistema apriboja su politinėmis partijomis nesusijusių vietinių bendruomenių lyderių galimybes dalyvauti savivaldybės politikos formavime ir įgyvendinime. Atskirų savivaldybės teritorijų gyventojai tarp išrinktų savivaldybės tarybos narių neturi savo atstovų: formaliai visus savivaldybės gyventojus atstovauja kiekvienas tarybos narys, o praktiškai – nė vienas. Visuomenės atstovimą savivaldybių tarybose ir savivaldybių valdžios legitimumą padidintų mišri rinkimų sistema.

Reikia sustiprinti savivaldos institucijų administracinius gebėjimus. Savivaldos institucijos šiandien menkai geba įgyvendinti joms priskirtas funkcijas. Ši problema aktuali tiek politikų, tiek specialistų lygmenyje. Politikai menkai pasirengę spręsti savivaldybių strateginės plėtros klausimus – tam jiems dažnai trūksta ir reikiamų žinių, ir idėjų. Įvedus mišrią rinkimų sistemą ir atvėrus kelią į savivaldybių tarybas vietos lyderiams, įgyvendinus vietos politikams ir tarnautojams skirtas švietimo programas, panaikinus teisinius apribojimus, trukdančius pasitelkti darbui savivaldybėse kvalifikuotus specialistus, savivaldybių administraciniai pajėgumai būtų sustiprinti.

Galima būtų keisti ir esamą savivaldybių institucinę sąrangą. Nėra suprantama, kodėl nacionaliniu mastu vykdomąją valdžią įgyvendina kolegialus organas – Vyriausybė, o savivaldybės vykdomąją valdžią vienasmenis – administracijos direktorius. Kolegiali savivaldybės institucija veiktų gerokai demokratiškiau nei vienasmenė. Ji taip pat leistų užtikrinti veiksmingesnę vidinę kontrolę. Tuo tarpu esant dabartiniam modeliui vietos savivaldos lygmenyje iš esmės nėra įgyvendinami nei valdžių padalijimo ir stabdžių bei atsvarų principai, nei atskaitomybės piliečiams principas. Sykiu tai reiškia, kad esama savivaldybių institucinė sistema sudaro sąlygas beveik visiškai pradingti politinei atsakomybei.

Reikia užtikrinti gyventojų teises dalyvauti savivaldoje. Galiojantys įstatymai numato pakankamai daug būdų, kurie gyventojams turėtų užtikrinti galimybę tiesiogiai dalyvauti tvarkant

vietos reikalus. Deja, praktikoje dauguma savivaldybių institucijų šią gyventojų teisę ignoruoja. Susiduriame su paradoksaliomis demokratijos veikimo disproporcijomis nacionaliniame ir teritoriniame lygmenyse: Seime piliečiai gali inicijuoti įstatymus, o sprendimų savivaldybių tarybose – ne; Seimui piliečiai gali tiesiogiai teikti pastabas ir pasiūlymus dėl visų teisės aktų projektų, o savivaldybėms – ne; Tauta referendumu gali priimti teisiškai įpareigojančius sprendimus, o savivaldybių gyventojai – ne. Tiesa, referendumą išoriškai primenantis „apklausos“ institutas mūsų įstatymuose numatytas. Deja, jis neveikia. Taigi reikalinga įstatymais bei praktikomis sustiprinti vietos bendruomenių ir gyventojų dalyvavimą vietos savivaldoje, išplėsti piliečių įtaką svarstant ir priimant savivaldos lygmens politinius sprendimus.

Būtina įdiegti savivaldą regioniniame – apskričių – lygmenyje. Regioninio lygmens savivaldos įteisinimas yra svarbus buriant vietos bendruomenes didesnės apimties projektams, darniai visos šalies teritorijos plėtrai ir kultūrinės įvairovės puoselėjimui. Priėmus Regioninės plėtros įstatymą, apskritys tapo teritorijomis, kuriose įgyvendinama nacionalinė regioninė politika. Tačiau iki šiol apskritys ir jų regioninės tarybos nėra itin svarbios plėtojant regionus. Tam, kad apskritys sėkmingai atliktų regioninės plėtros funkciją, apskričių valdžia turėtų būti ne Vyriausybės skiriama, bet renkama arba sudaroma atstovavimo principu (pavyzdžiui, savivaldybių taryboms deleguojant į apskrities tarybą savo atstovus). Taip pat apskritys turėtų disponuoti savais finansiniais ištekliais bei aktyviai dalyvauti skirstant Europos Sąjungos struktūrinius fondus. Demokratiškai išrinkta ar savivaldybių tarybų deleguota apskrities valdžios institucija turėtų būti regioninės plėtros koordinatore. Deja, iki šiol Lietuva, viena iš nedaugelio Europos Sąjungos valstybių, nevykdo regioninės politikos. Taigi Lietuvai reikalinga apskričių reforma. Prieš ją pradėdant būtų svarbu apsispręsti dėl apskričių (regionų, kraštų, žemių) skaičiaus, jų išskyrimo principų. Remiantis istoriniu bei etnografiniu pagrindu turėtų būti išsamiai apsvaistytos galimybės vietoje dešimties dabartinių apskričių palikti penkis savas kultūrinės tradicijas turinčius Lietuvos regionus.

Derėtų sudaryti sąlygas savivaldos institucinių modelių įvairovei. Vakarų demokratijose galima aptikti įvairių vietos savivaldos institucinių modelių. Vienareikšmiškai pasakyti, kuris jų geriausias Lietuvai – vargu ar įmanoma. Skirtingose kultūrose įdiegti analogiški modeliai duoda skirtingus rezultatus. Tačiau kai kuriose Vakarų Europos šalyse sąmoningai kuriamos institucinio pliuralizmo galimybės. Antai Jungtinėje Karalystėje numatomi šeši instituciniai vietos valdžios sudarymo modeliai – kiekviena savivaldybė gali rinktis tą, kuris jai atrodo tinkamesnis. Atsižvelgiant į tai, kad mūsų savivaldybės yra pakankamai skirtingos (visų pirma tai pasakytina apie skirtumus tarp kaimo vietovių ir didžiųjų miestų savivaldybių), darytina prielaida, kad jų tvarkymui reikalingi ir nevienodi instrumentai. Taigi diversifikuotas vietos savivaldos institucinis modelis galėtų būti sėkmingai panaudotas ir Lietuvoje. Tai leistų savivaldybėms rinktis tarp tiesiogiai ir netiesiogiai renkamo mero, tarp profesionalių (nuolat dirbančių) ir kompensaciniais pagrindais dirbančių savivaldybės tarybos narių bei įvairių kitų variantų. Tokio pasirinkimo galimybė aktyvintų vietos bendruomenę, nes ji referendumu galėtų apsispręsti, kurio modelio nori, ir, jei pasirinktas modelis jos netenkina, jį pakeisti. Taip pat nacionaliniu mastu būtų galima lyginti vieno ar kito modelio veiksmingumą ir taip sudaryti sąlygas plėtoti ir plisti Lietuvos socialines sąlygas labiausiai atitinkančiam savivaldos modeliui.

ŠALTINIAI

- ⊙ Akiras-Biržys, P., *Lietuvos miestai ir miesteliai: Alytaus apskritis*. Kaunas, 1931;
- ⊙ Almond, Gabriel A. (sud.), *Comparative politics today: a world view*. Longman, 2005 (aštuntasis leidimas);
- ⊙ Amsterdamo sutartis. Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. Prieiga internete: <http://www3.lrs.lt/pls/interi/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29686&p_query=&p_tr2=2>;
- ⊙ Andriulis, Vytautas ir kiti, *Lietuvos teisės istorija*. Vilnius, 2002;
- ⊙ Apskritis. *Lietuvos tarybinė enciklopedija*. 1976, t. 1;
- ⊙ Avižonis, Konstantinas, Pavietas. Lietuvių enciklopedija, 1960, t. 22;
- ⊙ Baguenard, J., *La décentralisation*. Paris, 1980;
- ⊙ Barkauskas, J. ir kiti, *Pirmasis nepriklausomos Lietuvos dešimtmetis*. Kaunas, 1990;
- ⊙ Biržiška, V., Apskritis. *Lietuviškoji enciklopedija*. 1933, t. 1;
- ⊙ Bœuf, J.-L., Décentralisation et recomposition des territoires: 1982-2002. *Problèmes politiques et sociaux*. 2002, Nr. 870;
- ⊙ Bowman, Ann O'M., Richard C. Kearney, *State and local government*. Houghton Mifflin Company, 2005 (šeštasis leidimas);
- ⊙ Changements administratifs et territoriaux dans la nouvelle Europe. *Bulletin de la société languedocienne de géographie*. 1993, juillet-décembre;
- ⊙ Čepėnas, Pranas, Naujųjų laikų Lietuvos istorija. Chicago, 1986, t. 1;
- ⊙ *Das Land Ober Ost*. Wilno, 1917;
- ⊙ Daugirdas, Vidmantas, Mačiulytė, Jurgita, Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. *Politologija*, 2006, t. 3 (43);
- ⊙ Daugirdas, Vidmantas, *Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo istorinė geografinė analizė*. Daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, Bendrosios geografijos katedra, 1997;

⊙ Daugirdas, Vidmantas, 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 20th century*. Warsaw, 2001, vol. 1;

⊙ Décentralisation et développement, *Ecrits sur le développement de la DDC*. Berne, 1999;

⊙ Delcamp, A., *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*. Paris, 2002;

⊙ Delcamp, A., *Les institutions locales en Europe*. Paris, 1990;

⊙ Europos vietos savivaldos chartija. Prieiga internete: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=48874&p_query=&p_tr2=>>;

⊙ Gévart, P., *Comprendre les enjeux de la décentralisation*. Paris, 2006;

⊙ Greffe, X., *La décentralisation*. Paris, 2005;

⊙ Hardy, J., *Les collectivités locales*. Paris, 1998;

⊙ Henkin, Louis, Federalizm. Decentralisation and Human Rights. *Federalizm and Decentralization*, 1987, 2;

⊙ Kavaliauskas, Paulius, Regionų problema Lietuvoje. *Geografija*. 1994, t. 30;

⊙ Kendall, Frances, *The Heart of the Nation: Regional and Community Government in the New South Africa*. Norwood, 1991;

⊙ Kubilius, Andrius, Savivalda ar vietvalda? *Veidas*, 2002, Nr. 41;

⊙ *Laikinosios vyriausybės žinios*. Kaunas, 1919, Nr. 9;

⊙ Lajugie, J., P. Delfaud, C. Lacour. *Espace régional et aménagement du territoire*. Paris, 1985;

⊙ Lenkijos Konstitucija. Prieiga internete: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>;

⊙ Les découpages du territoire. *INSEE méthodes*, 1997, Nr. 76-77-78;

⊙ Les structures locales et régionales en Europe, CCRE, Bruxelles, 2005;

⊙ Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas. Nr. VIII-1029, 1999 m. sausio 14 d. (su vėlesniais pakeitimais). Prieiga internete: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=284278&p_query=&p_tr2=>>;

⊙ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas. Nr. I-707, 1994 m. gruodžio 15 d. (su vėlesniais pakeitimais). Prieiga internete: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=281308&p_query=&p_tr2=>>;

⊙ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Prieiga internete: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=274999&p_query=&p_tr2=>>;

⊙ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarimas „Dėl Vyriausybės įgaliojimų gavimo iš naujo“. *Valstybės žinios*, 1999 balandžio 23 d., Nr. 36-1094; atitaisymas – 1999 balandžio 30 d., Nr. 38;

⊙ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl savivaldos atstovaujamųjų ir vykdomųjų institucijų kompetencijos“. *Valstybės žinios*, 2003 vasario 25 d., Nr. 19-828;

⊙ Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymas. Nr. VIII-1248, 1999 m. birželio 22 d. (su vėlesniais pakeitimais). Prieiga internete: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=260053>>;

⊙ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. Nr. I-558, 1994 m. liepos 19 d. (su vėlesniais pakeitimais). Prieiga internete: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=260140&p_query=&p_tr2=>>;

⊙ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. Nr. VIII-1234, 1999 m. birželio 17 d. (su vėlesniais pakeitimais). Prieiga internete: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=291630&p_query=&p_tr2=>>;

⊙ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. Nr. I-533, 1994 m. liepos 7 d. (su vėlesniais pakeitimais). Prieiga internete: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=291662&p_query=&p_tr2=>>;

⊙ Lietuvos Respublikos Vyriausiosios rinkimų komisijos interneto puslapis, <<http://www.vrk.lt/>>>;

⊙ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-2008 metų programa;

⊙ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-2008 metų programa;

⊙ *Lietuvos statistikos metraštis. 1924-1926*. Kaunas, 1927;

⊙ *Lietuvos TSR administracinis-teritorinis padalijimas*. Vilnius, 1949;

⊙ LSA 2006 metų suvažiavimas, aiškinamasis raštas „Dėl Europos Sąjungos struktūrinės paramos skirstymo 2007-2013 metais“;

⊙ Mačiulytė, J., V. Daugirdas, Décentralisation et collectivités territoriales en Lituanie. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2004, vol. 35, Nr. 3;

⊙ Mačiulytė, Jurgita, La recomposition de l'espace rural lituanien dans la perspective de l'intégration européenne. *Les Annales de Géographie*, 2004, Nr. 636;

- ⊙ Marcou, G., L'administration locale et régionale en Europe centrale et orientale. *Notes et études documentaires*. 1996, Nr. 5027-28 ;
- ⊙ Masiulis, B., Seniūnija. Lietuvių enciklopedija, 1962, t. 27;
- ⊙ Maurel, Marie-Claude, Bureaucratie et contrôle territorial. Le maillage de l'espace rural en URSS et en Pologne. *Hérodote*. 1982, Nr. 33-34;
- ⊙ Maurel, Marie-Claude, Les collectivités locales. De nouveaux modes de gestion en Europe centrale. *Le courrier des pays de l'Est*. 2003, Nr. 1033, mars;
- ⊙ Maurel, Marie-Claude, Pour une géopolitique du territoire. L'étude du maillage politico-administratif. *Hérodote*. 1984, Nr. 33-34;
- ⊙ Maurel, Marie-Claude, pranešimas skaitytas konferencijoje „Refonder les territoires“. ENS, Lyon, 2003;
- ⊙ Merkys, Vytautas, Suvalkų gubernija. Tarybų Lietuvos enciklopedija, 1988, t. 4;
- ⊙ Muramatsu, Michio (sud.), *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford University Press, 2001;
- ⊙ Némery, Jean-Claude, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*. Paris, 1981;
- ⊙ Némery, Jean-Claude, *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*. Paris, 2001;
- ⊙ Norwegian *Local Government Act*. Prieiga internete: <<http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19920925-107-eng.doc>>;
- ⊙ Palne Kovacs, Ilona, Regional development and local government in Hungary. Kn.: Zoltan Hajdu (sud.) *Regional processes and spatial structures in Hungary in the 1990's*. Hungarian Academy of sciences, 1999;
- ⊙ Perlin R., The role of Public administration in small communities. Kn.: J. Jabes (sud.) *Public Administration and Social Policies in Central and Eastern Europe*. NISPAcee, Charles University, 1999;
- ⊙ Piročkinas, Arnoldas, Du Jurbarko istorijos pjūviai. *Jurbarkas: Istorijos puslapiai*. Vilnius, 1996;
- ⊙ *Public Perception of Local Governments*. Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute, 2001;
- ⊙ Puškorius, Stasys (atsakingasis redaktorius), *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius, 2006;
- ⊙ Raffestin, Claude, *Pour une géographie du pouvoir*. Litec, Paris, 1980;

- ⊙ *Rapport sur le développement humain*. PNUD, 1993;
- ⊙ Rey, Violette, Lydia Coudroy de Lille, Emmanuelle Bouli-
neau, *L'élargissement de l'Union Européenne: réformes territoriales en
Europe Centrale et Orientale*. Paris. 2004;
- ⊙ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, 2001;
- ⊙ Stačiokas, Romas, *Lietuvos savivaldybių raida*. Vilnius, 1991;
- ⊙ Swianiewicz, Pawel (sud.), *Consolidation or fragmentation?
The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Open
Society Institute, Budapest, 2002;
- ⊙ Šešelgis, K., Miliukštis, V., *Lietuvos TSR miestų tinklo dės-
ningas vystymas*. Lietuvos statybos ir architektūros mokslinio tyrimo
institutas, Kaunas, 1960;
- ⊙ Ter – Minassian, Teresa, *Decentralizing Government*. *Finan-
ce & Development*, September 1997;
- ⊙ UK *Local Government Act 2000*. Prieiga internete: <[http://
www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000022.htm](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000022.htm)>;
- ⊙ Usher, John A., *Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai*.
Vilnius, 2001;
- ⊙ Vadopalas, A., Panevėžio srities administraciniai vienetai
ir jų raida. *Panevėžys: Geografinės ir istorinės žinios apie apylinkes ir
miestą*. Chicago. 1963;
- ⊙ Vengrijos Konstitucija. Prieiga internete: <[http://www.lect-
law.com/files/into5.htm](http://www.lectlaw.com/files/into5.htm)>;
- ⊙ Verpeaux, Michel, *Les collectivités territoriales en France*. Pa-
ris, 2002;
- ⊙ *Verwaltungsbezirk der Milärverwaltung Litauen*. 1917
[žemėlapis];
- ⊙ Žiliukaitė, Rūta, Ramonaitė Ainė, Nevinskaitė Laima, Beres-
nevičiūtė Vida, Vinogradnaitė Inga, *Neatrasta galia: Lietuvos pilieti-
nės visuomenės žemėlapis*. Vilnius: Versus aureus, 2006;
- ⊙ *Административное деление Литовской ССР*. Москва.
1953 [žemėlapis];
- ⊙ Конюхова, Т.А., *Государственная деревня Литвы и
реформа П.Д. Киселева*. Москва. 1975.

Mačiulytė, Jurgita

Li331 Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? /
Jurgita Mačiulytė, Petras Ragauskas. – Vilnius: Versus
aureus, 2007. – 112 p.
Bibliogr.: p. 107–112

ISBN 978-9955-34-023-2

Autoriai knygoje nagrinėja savivaldos būklę Lietuvoje sociologijos, visuomeninės geografijos ir teisės požiūriais, siekia apžvelgti vietos savivaldos sampratą, principus, jos įgyvendinimo mechanizmus ir vietos savivaldos institucijų vaidmenį demokratinėje visuomenės raidoje.

UDK 352(474.5)

Jurgita Mačiulytė
Petras Ragauskas

LIETUVOS SAVIVALDA: SAVARANKIŠKOS VISUOMENĖS LINK?

Redaktorė *Ieva Petronytė*
Meninė redaktorė *Kornelija Buožytė*

Išleido „Versus aureus“ leidykla
Rūdninkų g. 10, LT-01135 Vilnius
versus@versus.lt | www.versus.lt
Spausdino AB „Aušra“
Vytauto pr. 23, LT-44352 Kaunas
ausra@ausra.lt | www.ausra.lt