



**PILIE TINĖS
VISUOMENĖS
INSTITUTAS**



Pilietinės visuomenės institutas pristato:

**Jurgita Mačiulytė
Petras Ragauskas**

Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?

Studija

Pilietinės visuomenės institutas pristato naują Prancūzijos socialinių mokslų universiteto asocijuotos mokslininkės, Vilniaus universiteto Gamtos mokslų fakulteto docentės dr. Jurgitos Mačiulytės ir Teisės instituto direktoriaus pavaduotojo, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docento dr. Petro Ragausko studiją „Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?“.

Studijoje sociologijos, visuomeninės geografijos ir teisės požiūriais tiriama savivaldos būklė Lietuvoje. Aiškinamasi, kodėl šiandienos Lietuvoje veikianti savivaldos sistema neleidžia lietuviams jaustis ir būti savo vietovės, savo krašto, savo valstybės šeimininkais. Ko lietuviškajai savivaldai stinga? Ar ji atitinka mūsų visuomenės lūkesčius ir kitose Europos Sąjungos šalyse veikiančius savivaldos modelius? Kaip mūsų savivaldos sistema turėtų būti keičiama, kad lietuviai pajustų, jog bendri reikalai yra jų valioje, kad įgytų galių, būtinų šiems reikalams tvarkyti?

Atliktas tyrimas rodo, kad Lietuva tarp kitų šalių 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 ir decentralizuodama valdžią, ir kurdamą savivaldžią visuomenę. Esamos vietos savivaldos institucijos - savivaldybės - turi per mažai savivaldos, per menkai 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.

Valdančiosioms politinėms jėgoms jau keliolika metų blaškosi tarp centralizuoto valdymo ir platesnės savivaldos bei vengia nuoseklių sprendimų. Tuo tarpu Lietuvos visuomenė nėra patenkinta dabartine vietos savivaldos sistema ir norėtų savivaldą stiprinančių reformų. Gyventojų apklausos parodė, kokia silpna savivalda Lietuvoje. Dauguma gyventojų (60 proc.) mano, kad savivaldybių priimti sprendimai turi menką poveikį arba apskritai jokio jų gyvenimui. Lyginant su kitomis pokomunistinėmis valstybėmis, Lietuvos gyventojų pasitikėjimas vietos valdžia (ja pasitiki tik 29 proc.) yra vienas mažiausių. Nusivylimą vietos valdžios institucijomis lemia ir ribotos piliečių galimybės dalyvauti savivaldoje. 82 proc. gyventojų mano, kad negali daryti jokios įtakos savivaldybių 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 - tai visuomenės atsakas į neužbaigtą teritorinę administracinę reformą ir savivaldos seniūnijose stygių. Apklausos parodė, jog didelė dalis gyventojų (net 89 proc.) nori, kad seniūnijų valdžia būtų renkama. Taip pat, piliečių nuomone, seniūnijų valdžiai reikėtų suteikti daugiau galių tvarkyti vietos bendruomenės reikalus.

Studijos autoriai pateikia konkrečių rekomendacijų viešajai Lietuvos politikai. Pirmiausia siūloma šią politiką grįsti visuomenės lūkesčiais ir interesais, jos ilgalaikę gerovę, o ne vien partijų 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.

Taip pat rekomendacijose pabrėžiama būtinybė užtikrinti teritorinių bendruomenių savarankiškumą. Lietuvoje galiojantys įstatymai savivaldos teisę priskiria ne teritorinei vietos bendruomenei, o ją atstovaujančioms ir aptarnaujančioms valdžios institucijoms. Paradoksaliai savivalda yra laikoma vietinės valdžios, o ne vietos žmonių reikalu.

Siūloma vietos savivaldą įtvirtinti seniūnijose. Lietuvoje vietos valdžia šiandien yra geografiškai atitolusi nuo žmonių, teritorinė savivalda įtvirtinta tik tarpiniame, subregioniniame lygmenyje, be to, Lietuvos savivaldybės yra didelės ir nepajėgios realiai atstovauti žmonėms bei spręsti visų teritorijos gyventojų ir bendruomenių problemų. Pagrindinis dėmesys paprastai yra skiriamas savivaldybės centro ekonominei ir socialinei plėtrai mažesnių nesavivaldžių miestų ir kaimų sąskaita. Taigi Lietuvai reikėtų ne tik smulkinti esamų savivaldybių tinklą (nedidelėse savivaldybėse ryšiai tarp piliečių ir jų rinktų valdžios atstovų yra glaudesni, pasitikėjimas valdžia paremtas kasdiene patirtimi, piliečiai – labiau besidomintys vietos reikalais ir aktyvesni sprendžiant bendras problemas), bet ir, atsižvelgus į visuomenės lūkesčius, suteikti daugiau savivaldos seniūnijoms bei padaryti seniūnijų valdžią vietos gyventojų renkama ir jiems atskaitinga. Taip pat, gerinant vietos žmonių atstovavimą, būtų naudinga įtraukti renkama seniūną į savivaldybės tarybą.

Būtina didinti seniūnijų ekonominį savarankiškumą - suteikti joms daugiau kompetencijų ir finansinių resursų, kuriais jos galėtų laisvai disponuoti, atsižvelgdamos į specifinius kiekvienos vietos bendruomenės poreikius. Vietos savivaldos įtvirtinimas mažesniuose teritoriniuose vienetuose skatintų šiuo metu „merdinčių“ miestelių ekonominę, kultūrinę bei socialinę plėtrą ir padėtų stabdyti neigiamus demografinius procesus.

Taip pat siūloma 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 šis savivaldybių finansinis savarankiškumas gerokai sumažėjo: daugiau nei pusę savivaldybių biudžetų įplaukų sudaro valstybės biudžeto dotacijos, taip kuriamas ir savivaldybių kaip valstybės išlaikytinių įvaizdis. Tad būtina keisti fiskalinę sistemą ir sudaryti sąlygas savivaldybėms pačioms surinkti didesnę dalį mokesčių. Jei kartu būtų išplėstas ir savivaldybių savarankiškų funkcijų spektras, valstybės finansiniai ir materialiniai ištekliai galėtų būti naudojami veiksmingiau, galėtų pagerėti gyventojams teikiamos viešosios paslaugos. Savivaldybėms turėtų būti perduota daugiau funkcijų žemėtvarkos, švietimo, kultūros, socialinės ir sveikatos apsaugos srityse.

Studijoje siūloma iš esmės sustiprinti visuomenės atstovavimą savivaldybių tarybose. Rimta vietos savivaldos institucijų problema – menkas jų legitimumas, nemaža dalimi nulemtas proporcinės rinkimų sistemos, praktiškai atimančios iš vietos bendruomenių ir iš kaimo seniūnijų gyventojų teisę turėti savo atstovus savivaldybių tarybose. Visuomenės atstovavimą savivaldybių tarybose ir savivaldybių valdžios legitimumą padidintų mišri rinkimų sistema.

Rekomenduojama stiprinti savivaldos institucijų administracinius gebėjimus. Savivaldos institucijos šiandien (tiek politikų, tiek specialistų lygmenyje) menkai geba įgyvendinti joms priskirtas funkcijas. 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 išnykti politinei atsakomybei.

Siūloma 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. Taigi reikalinga įstatymais bei praktikomis sustiprinti vietos bendruomenių ir gyventojų dalyvavimą vietos savivaldoje, išplėsti piliečių įtaką svarstant ir priimant savivaldos lygmens politinius sprendimus.

Kartu 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. Tam, kad apskritys sėkmingai atliktų regioninės plėtros funkciją, apskričių valdžia turėtų būti ne Vyriausybės skiriama, bet renkama arba sudaroma atstovavimo principu. Taip pat apskritys turėtų disponuoti savais finansiniais ištekliais bei aktyviai dalyvauti skirstant Europos Sąjungos struktūrinius fondus. Iki šiol Lietuva, viena iš nedaugelio Europos Sąjungos valstybių, nevykdo regioninės politikos, tad jai reikalinga apskričių reforma. Prieš ją pradėdant būtų svarbu apsispręsti dėl apskričių (regionų, kraštų, žemių) skaičiaus, jų išskyrimo principų.

Remiantis Vakarų demokratijų patirtimi, derėtų sudaryti sąlygas savivaldos institucinių modelių įvairovei. 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.

Studiją išleido Pilietinės visuomenės institutas ir leidykla „Versus aureus“.
Studijos leidimą parėmė Ilgalaikė pilietinio ir tautinio ugdymo programa.

