

## Savivalda Rytų ir Pietryčių Lietuvos integracijos kontekste: sociologinė diagnozė

---

**Albinas Marčinskas**

*Vilniaus universitetas,  
Saulėtekio al. 9,  
LT-2706 Vilnius*

Straipsnyje analizuojamos savivaldos problemos; aptariama rytinės Paribio Lietuvos integracijos galimybių sociologinė paieška panaudojant savivaldos svetus. Remiantis atliktų teisinių aktų tyrimo bei sociologinės apklausos rezultatais, analizuojami šios Lietuvos dalies savivaldybių veiklos aspektai (pvz., tarnautojų profesinė savimonė), galintys reikšmingai paveikti integracinius procesus. Tyrime išskiriamos skirtinga socialinių ekonominių potencialą turinčios rajonų grupės.

**Alvydas Šakočius**

*Lietuvos teisės universitetas,  
Valakupių g. 5,  
LT-2016 Vilnius  
asakoc@ltu.lt*

**Raktažodžiai:** savivaldos svetai, viešasis administravimas, socialinis teritorijos potencialas, integracija

---

Savivaldos problematika Lietuvos mokslinei visuomenei yra gerai žinoma – tai R. Stačioko [9], S. Paulausko [6; 7] darbai, autorių kolektyvo paskelbta monografija [10]. Tokiame jau turimo Lietuvoje mokslinio įdirbio kontekste pabandėme surasti specifinį požiūrio kampą, kuriam pradžią davė 1996 m. Lietuvos filosofijos ir sociologijos (LFSI) instituto mokslininkai. Jie apibendrino 1994–1995 m. atlikto sociologinio tyrimo duomenis ir Lietuvos Paribio sąvoką, išskirdami Rytų bei Pietryčių ir Vakarų Lietuvos žemes, strategiškai svarbia problema laikydami tos mūsų valstybės dalies gyventojų integravimąsi į nepriklausomybę atkūrusią Lietuvos valstybę [5: 9].

2000 m. LFSI, dalyvaujant vienam iš šio straipsnio autorių, atliko Rytų ir Pietryčių Lietuvos rajonų savivaldybių tarnautojų apklausą. Ignalinos, Molėtų, Šalčininkų, Širvintų, Trakų, Utenos, Varėnos, Vilniaus ir Zarasų rajonų savivaldybėse buvo apklausti 179 ekspertai. Vienas apklausos tikslų buvo savivaldos sveturų įvertinimas integracijos kontekste. Integracijos galimybių identifikavimas vyravo abiejuose tyrimuose, tačiau antrasis buvo modeliuojamas poreikio į Rytų ir Pietryčių Lietuvos rajonus pažvelgti dviejų lygių integracijos rakursu. Jame akcentuojamas šio regiono gyventojų integravimasis į Lietuvos valstybę

**integracijos į Europos Sąjungą kontekste.** Teigtina, kad Rytų ir Pietryčių Lietuvos rajonus reikėtų matyti, vertinti bei prognozuoti jų vietą valstybėje tik europinės integracijos kontekste, nes vienas europinės integracijos strategijos prioritetų yra ir išliks regionų, kuriuos determinuojančių realių organizacinių darinių yra ir Lietuvoje, politika. Europos valstybių regioninė politika numato visų pirma aktyvių centrinių viešojo administravimo institucijų ir apibrėžto regiono savivaldybių dialogą. Paties dialogo efektyvumas priklausys ir nuo savivaldybių tarnautojų profesinės savimonės.

Šiame straipsnyje pabandyta įvertinti savivaldos, kuri leidžia spręsti apie atsiskaitančios politikos ir vietinės demokratijos būklę regione, brandumą, į kurią šiandien dėmesį akcentuoja Europos bendrijų komisija [2: 8, 12].

### SAVIVALDYBIŲ VEIKLOS APLINKOS SUVOKIMAS

R. B. Denhardt, apibendrinamas viešojo administravimo teoretikų ir praktikų dialogą, daro išvadą, kad „skirtumas tarp gero ir puikaus vadovo glūdi ne techniniuose sugebėjimuose, bet ir savo paties bei

savo aplinkos suvokime, galinčiame atsirasti tik iš gilių apmąstymų, iš teorijos“ [1: 265]. Šiuo atveju ne tik pakartojama klasikinė vadybos nuostata, kad organizacija yra nuolatiniam dialoge su išorine aplinka, bet ir akcentuojama teorinės šios dialogo subjektų kompetencijos svarba. Nūdienos savivaldybės veiklos aplinka sudėtingėja, laipsniškai artėja prie naujos europinės aplinkos standartų. Keičiantis išorinei aplinkai, ribotas praktinės veiklos patyrimas savivaldybėse išlieka kaip sudėtinga savivaldos plėtros problema. Šios problemos gyvybiškumą palaiko nesubalansuoti savivaldos reguliavimo mechanizmai.

Nesiimant diskutuoti savivaldos plėtros integruojantis į Europos struktūras iniciatorių bei vykdytojų sistemos ir jos pagrįstumo, pabrėžtina, kad tiek valstybės, tiek savivaldybių tarnautojų kvalifikacijos, padedančios suvokti teisinės aplinkos pokyčius ir modeliuoti veiklą, turėtų būti formuojamos aiškios doktrinos pagrindu. Tai, kad tokios doktrinos nėra ir todėl savivaldos plėtra neduoda reikiamo efekto, pastebime ir koreliuodami pagrindinius savivaldybių teisinį statusą nustatančius teisės aktus.

Europos integracijos kontekste svarbiausi teisės aktai, sudarantys norminį teisinės savivaldos aplinkos pagrindą, yra Lietuvos Respublikos Konstitucija ir be jokių išlygų Lietuvoje nuo 1999 m. gegužės 25 d. ratifikuotoji Europos vietos savivaldos chartija (toliau – Chartija). Savivaldos institucijų teisinis statusas taip pat reglamentuojamas Vietos savivaldos, Apskritis valdymo, Regioninės plėtros įstatymais. Hipoteziškai teigtina, kad savivaldos raidai turėjo reikšmės ir Vyriausybės patvirtintos Lietuvos regioninės politikos metmenys bei jų įgyvendinimo priemonių planas. Deja, teisės normų gausa nereiškia efektyvaus ir tikslaus teisinio reguliavimo mechanizmo veikimo, nes reguliacinės normos savaime nesudaro bent kiek aiškesnės doktrina grindžiamos sistemos. Susidariusi paradoksali situacija, kad atskiruose teisės aktuose egzistuoja skirtingos sąvokos, sudarančios prielaidas normų kolizijai, įvairiems tų pačių reiškinių interpretavimams ne tik savivaldos, bet ir politikos (teisėdaros) lygmenyse.

Visų pirma išlieka *akivaizdus savivaldybių ir apskrities, savivaldybių ir centrinės valdžios funkcijų nesubalansavimas*. Disbalanso priežastiniai ryšiai identifikuojami visose savivaldos ir savivaldos reguliavimo srityse. Čia svarbesnis išlieka valdymo prioritetinių svertų klausimas. Egzistuojantys valstybinio valdymo prioritetai skatinami ne tik politinėse diskusijose, bet ir teisės aktuose. Pavyzdžiui, kartinė funkcijų subalansavimo problema yra įgaliojimų ir atsakomybės tarp valstybės ir savivaldos institucijų padalijimas, kuris objektyviai gali būti suprantamas nevienareikšmiškai. Štai, Chartijos 3 straipsnio 1 d. vietos savivaldą apibrėžia kaip „...vietos valdžios institucijų teisę ir gebėjimą įstatymo nustatytose ribose savo atsakomybe

ir pagal vietos gyventojų interesus reguliuoti ir valdyti esminius viešuosius reikalus“. Oficialiame Chartijos vertime į lietuvių kalbą pateikiamas šiek tiek kitaip suprantamas reiškinys: „vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, (pabr. aut.) už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais“. Dar kitaip reiškinys apibrėžiamas Vietos savivaldos įstatyme. Įstatymo 1 str. 1 d. teigiama, kad „vietos savivalda – tai vietos valdžios institucijų teisė ir reali galia pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus laisvai ir savarankiškai savo atsakomybe reguliuoti bei tvarkyti visuomenės reikalus ir tenkinti vietos gyventojų poreikius“.

Čia ypač atkreiptinas dėmesys į objektines savivaldos įgyvendinimo galias. „Esminių viešųjų reikalų“ ir „pagrindinės viešųjų reikalų dalies“ interpretavimas formuojant įstatymo įgyvendinimo procesą turi didžiulės reikšmės. Esminiai viešieji reikalai reiškia vietos bendruomenėms gyvybiškai svarbias sritis (sveikatos apsauga, švietimą, socialinę rūpybą, viešąją saugą ir pan.). Tuo tarpu objektinis „pagrindinės viešųjų reikalų dalies“ identitetas visiškai neaiškus. Čia reikia suprasti, kad savivaldai pavestina valdyti didesnę ar mažesnę, tačiau bet kuriuo atveju didesnę nei 50% viešųjų reikalų dalis. Neaišku, ar šių reikalų tvarkymas yra savarankiškoji savivaldos funkcija, kokie savivaldai priskirtos „pagrindinės dalies“ nustatymo kriterijai ir pan. Manytina, kad toks savivaldos objekto apibrėžimas sudarė prielaidas paskirstyti tik kompetenciją, bet ne funkcijas. Valdymo objektų paskirstymo tarp valstybės ir savivaldos institucijų esmė nurodyta Chartijos preambulėje, kurioje teigiama, kad dokumentą pasirašiusios valstybės, Europos Tarybos valstybės narės „...įsitikinusios, kad vietos savivaldos institucijų, turinčių realią atsakomybę (bet ne „turinčių realius įsipareigojimus“, kaip skelbiama oficialiame Chartijos vertime), egzistavimas gali užtikrinti tokį valdymą, kuris yra ir efektyvus, ir arčiausiai piliečio“. Taigi skirtingos sąvokos leidžia skirtingai interpretuoti sąvokines kategorijas ir sudaro prielaidas valstybinėms institucijoms uzurpuoti arba dubliuoti tas valdymo funkcijas, kurios pavestinos savivaldai.

Šitai formavosi ir dėl to, kad administracinio valdymo reforma išties vyko eigoje, neturint išbaigto modelio, patikrintų sąveikos tarp atskirų valdymo lygių užtikrinimo mechanizmų. Pagaliau akivaizdu, kad savivaldybės negali būti patenkintos tuo, jog neteko gana ženklų įtakos svertų (pagal svarbą gyventojams, pagal gaunamas įplaukas). Tai gana nedviprasmiškai išreiškia išsakoma nuomonė, kad „savivaldybės lieka atsakingos tik už švarą ir tvarką, nes viską perėmė apskritis“ [3: 74].

Iki šiol problematišku lieka ir faktas, kad anksesnės valdymo grandys neatsakingai, o kartais ir nepagrįstai formuoja socialines programas, didina socialinius išpareigojimus, *to neparemdamos konkrečiais ištekliais*. Netgi atskirų politikų pažadai, pagal gyvenimišką logiką neturintys sukelti tiesioginių teisinių pasekmių, palaikomi administruojančių struktūrų sprendimais, virsta savivaldybėms papildomų išlaidų našta. Savivaldybės priverčiamos priimti nepopuliarius sprendimus (atlyginimų nemo-kėjimas laiku, socialiai ydingas švietimo įstaigų tinklo formavimas ar pan.).

Nors Vietos savivaldos įstatymo pirmajame straipsnyje kalbama apie laisvą ir savarankišką, savo atsakomybe grindžiamą reguliavimą (taip pat ir finansinių išteklių) bei visuomenės reikalų tvarkymą, taip pat vietos gyventojų poreikių tenkinimą, tačiau pats įstatymas šią laisvę ir riboja. Keturioliktajame šio įstatymo straipsnyje teigiama, kad „savivaldos institucijos, priimdamos sprendimus valstybės deleguotosios kompetencijos klausimais, vadovaujasi įstatymais, Vyriausybės nutarimais bei kitais poįstatyminiais aktais“. Šioje vietoje ypač būtina pabrėžti Vyriausybės nutarimus bei kitus poįstatyminius aktus, potencialiai suteikiančius pernelyg didelę teisinę galią valstybinio valdymo institucijoms, o tai iš esmės daro niekine dvidešimt ketvirtajame įstatymo straipsnyje deklaruojamą nuostatą dėl savivaldos institucijų nepavaldumo valstybės institucijoms. Šiuo atveju vargu ar kompensuoja savivaldos institucijų laisvę dvidešimties įstatymo straipsnis, numatantis savivaldybių tarybų teisę dėl savo teisių pažeidimo kreiptis į teisumą.

Valdymo požūriu bent jau keturioliktasis ir dvidešimt ketvirtasis įstatymo straipsniai nėra reikiamai tarpusavyje harmonizuoti. Neįvardytų poįstatyminių teisės aktų viršenybė prieš savivaldos institucijų sprendimus suponuoja situaciją, kai pastarosios neturi ir negali turėti reikiamo valdymo priemonių arsenalo, atsakomybės, atsakingumo ir iniciatyvos. Bendrą situaciją bene raiškiausiai rodo realus dvidešimt septintojo straipsnio veikimas, kada savivaldybės iš tikrųjų gana ribotai naudojasi įstatymu suteikta teise.

Galima teigti, kad savivaldybių veiklos aplinka ir teisiniu, ir ekonominiu, ir socialiniu aspektais yra pakankamai sudėtinga, reikalaujanti iš tarnautojų gana įvairialypės kompetencijos. Minėta apklausa leidžia teigti, kad tirtų savivaldybių tarnautojų veiklos aplinkos suvokimas yra veikiau patenkinamas, negu geras. Kad aiškiau atspindėtų šiandien susidariusią situaciją vietose, rajonų savivaldybės buvo suskirstytos į dvi grupes:

1) rajonai, kurių svarbesnės socialinės ekonominės charakteristikos prilygsta atitinkamų visos šalies charakteristikų vidurkiui arba jį viršija;

2) rajonai, kurių svarbesnės socialinės ekonominės charakteristikos yra blogesnės nei vidutiniškos.

Remiantis oficialiai paskelbtais statistiniais duomenimis ir padarius atranką, pirmajai rajonų grupei priskirti Ignalinos, Molėtų, Širvintų, Utenos, Varėnos ir Zarasų rajonai, antrajai – Šalčininkų, Trakų ir Vilniaus rajonai.

Rajonai buvo lyginami pagal šiuos rodiklius:

a) nedarbo lygį; b) vidutinį mėnesinį bruto darbo užmokestį; c) lovų skaičių ligoninėse 10000 gyventojų; d) savivaldybių globos ir rūpybos skyrių suteiktą materialinę paramą vienam gyventojui; e) užregistruotų nusikaltimų 10000 gyventojų skaičių; f) bibliotekų skaičių 1000 gyventojų skaičių; g) savininkų ir ūkininkų skaičių 1000 gyventojų; h) gyventojų aprūpinimą gyvenamuoju plotu; i) realizuotos gyvulių ir paukščių skerdenos visuose ūkiuose 100 ha ūkio naudmenų kiekiui.

Sociologinio tyrimo hipoteze buvo teigiama, kad atskirų savivaldybių grupių ekspertai yra pakankamai informuoti apie socialinę ekonominę situaciją savo teritorijose, bet nevienodai vertina savivaldos galimybes. Sugrupavus ekspertų socialinės ekonominės situacijos, palyginti ją su analogiškais Lietuvos rodikliais, vertinimus, gauti šie duomenys (1 lentelė).

Matyti, kad apskritai situacija pagal visus rodiklius vertinama gana realistiškai. Tačiau, lyginant atsakymus skalės viduryje (socialinė ekonominė situacija rajone panaši į situaciją visoje Lietuvoje), galima pastebėti takoskyrą tarp ekonominių ir socialinių rodiklių. Abiejose rajonų grupėse aiškiai labiau norima matyti mažesnius kultūros būklės, išsimokslinimo ir nusikalstamumo skirtumus (žinoma, neneigiant to, kad realiai egzistuoja koreliacija tarp šių rodiklių ir teritorijos ekonominio potencialo). Kita vertus, antrosios grupės rajonų (su blogesnėmis nei vidutiniškai šalyje charakteristikomis) ekspertai, vertindami nedarbo, kultūros būklės ir pajamų vienam gyventojui rodiklius, rodo kiek didesnę norą situaciją matyti palankesnę negu pirmosios grupės ekspertai.

Tačiau taip pat svarstyti klausimas ar pateikti atsakymai nebuvo motyvuoti respondentų asmeninės atsakomybės pojūčiu? Pagrindo taip manyti duoda abiejų grupių ekspertų nusikalstamumo, kultūros būklės ir išsimokslinimo vertinimai, darant prielaidą, kad būtent šių rodiklių lygį sąlygoja ne tik (ir ne tiek) teritorijos gyventojų verslumas, bet ir savivaldybių sugebėjimas „gauti“ būtinus finansinius išteklius. Papildomų argumentų šiai išvadai pagrįsti pateikia ekspertų nuomonė apie savivaldybių galimybes paveikti tam tikrus socialinius ekonominius procesus. Čia buvo prašoma pareikšti nuomonę ir apie savivaldybių galimybes paveikti korupciją (2 lentelė).

Apskritai savivaldybių galimybes optimistiškiau vertina antrosios rajonų grupės ekspertai: iš jų 16% – savivaldybė gali išspręsti daugumą gyventojų problemų (pirmojoje rajonų grupėje tokios nuomonės yra

1 lentelė. Socialinės ekonominės situacijos rajone lyginimas su situacija Lietuvoje

Rodiklis	Rajonų grupė	Atsakymų variantai (% nuo atsakiusių)				
		gerokai blogesnė nei visoje Lietuvoje	šiek tiek blogesnė	tokia pat kaip visoje Lietuvoje	šiek tiek geresnė	gerokai geresnė
Ekonominis išsivystymas	I	32,2	37,8	22,2	5,6	2,2
	II	50,0	35,4	12,5	2,1	0
Nedarbas	I	31,8	29,5	30,7	8,0	0
	II	36,7	24,5	36,7	2,1	0
Nusikalstamumas	I	2,2	4,4	41,6	50,6	1,2
	II	2,2	4,3	69,6	21,7	2,2
Kultūros būklė	I	3,4	20,4	56,8	14,8	4,6
	II	13,0	28,3	47,8	8,7	2,2
Pajamos vienam gyventojui	I	39,3	41,6	18,0	1,1	0
	II	50,0	26,1	23,9	0	0
Išsimokslinimas	I	3,6	32,9	63,5	0	0
	II	14,6	25,0	52,1	6,2	2,1

2 lentelė. Savivaldybės galimybių veikti socialinius ekonominius procesus įvertinimas

Rodiklis	Rajonų grupė	Atsakymų variantas (% nuo atsakiusių)		
		gali menkai	gerokai	Tiek, kiek reikia
Ekonominė raida	I	76,2	23,8	0
	II	67,4	32,6	0
Nedarbas	I	68,2	31,8	0
	II	79,6	20,4	0
Nusikalstamumas	I	54,1	40,0	5,9
	II	42,6	57,4	0
Korupcija	I	56,6	34,9	8,3
	II	60,0	35,5	4,5
Kultūrinė raida	I	12,3	56,2	31,5
	II	8,5	63,8	27,7
Gyvenimo lygis	I	80,0	20,0	0
	II	82,9	14,9	2,2
Išsimokslinimas	I	52,9	43,5	3,6
	II	41,3	45,6	13,1

15,7% ekspertų). Savo ruožtu, net 48,0% antrosios rajonų grupės ekspertų mano, kad savivaldybė pajėgi išspręsti maždaug pusę savo teritorijos gyventojų problemų, tuo tarpu pirmojoje rajonų grupėje tokios nuomonės laikosi 43,8% ekspertų). Galiausiai 36,0% antrosios rajonų grupės ir 40,4% pirmosios rajonų grupės ekspertų pripažįsta, kad savivaldybės gali išspręsti tik nedaug savo gyventojų problemų.

Iš duomenų matyti, kad „lengviausiai“ veikiami procesai yra korupcija, kultūrinė raida, išsimokslinimas (arba šiuose dalykuose reikšminga savivaldybės tarnautojų įtaka, jų moralinė pozicija). Kalbant apie ekonominius dalykus, savivaldybių galimybių vertinimai yra santūresni. Palyginus rajonų grupes, darytina atsargi bendra išvada, kad antrosios rajonų grupės (su žemesniais nei vidutiniškai Lietuvoje socialiniais eko-

nominiais rodikliais) ekspertai kiek drąsiau vertina savivaldybių galimybes teritorijos socialiniame ekonominiame gyvenime. Sudėjus pirmoje ir antroje lentelėse pateiktus duomenis, galima teigti, kad išryškėja tam tikras atotrūkis tarp teritorijos socialinės ekonominės realybės ir situacijos pagerinimo lūkesčių.

### SAVIVALDYBIŲ VEIKLOS EFEKTYVUMO DIDINIMO GALIMYBĖS

Lietuvos savivaldybių veiklos analizės kontekste sunkoka kalbėti apie organizacinio humanizmo ir naujojo viešojo administravimo įgyvendinimą [1: 131], apie socialinio kapitalo formavimą teritorijoje [6: 67]. Kol kas prasminga kalbėti apie

transformavimosi epochos, kuriai būdinga nebrandi savivalda ir komplikuota krašto ekonominė situacija, dalykus. Todėl ekspertai vertino, kas, jų nuomone, trukdo rajono savivaldybei geriau tenkinti gyventojų poreikius. Apklausoje įvardytos keturios priežasčių grupės, susijusios su teisinių-organizacinių (netinkamas funkcijų paskirstymas tarp savivaldybių ir centrinių bei apskričių valdymo institucijų), finansinių-techninių (lėšų stoka ir menkos techninės galimybės) bei žmogiškųjų išteklių (kvalifikuoto personalo) problemų reikšmingumui identifikuoti (3 lentelė).

Kaip rodo 3 lentelės duomenys, labiausiai akcentuojamos lėšos ir techninės galimybės. Šitokių ekspertų vertinimą galima įvardyti kaip universalią iliuziją: turint daugiau finansinių galimybių, lengviau pasiekti ir ženklėsių socialinių rezultatų. Nors ekonominė

3 lentelė. **Priežastys, ribojančios rajonų savivaldybes geriau tenkinti gyventojų poreikius**

Atsakymo variantas	Atsakiusiųjų „Taip“ (%)
Aiškiai nepalankus funkcijų paskirstymas tarp savivaldybių ir centrinės valdžios.	19,0
Aiškiai nepalankus funkcijų paskirstymas tarp savivaldybės ir apskrities.	38,0
Lėšų stoka, menkos techninės galimybės.	73,7
Kvalifikuotų, darbui pasiaukojusių specialistų trūkumas.	19,0
Kita	1,3

situacija iš tikrųjų yra nepalanki, tačiau lygiai taip pat iliuzoriška tikėtis visų gyventojų, visų poreikių patenkinimo, visų jų problemų išsprendimo turint daugiau lėšų, o neakcentuojant kitų organizacijos veiklos efektyvumą lemiančių veiksnių. Gyventojų poreikių tenkinimo socialinis efektas nebūtinai gali priklausyti nuo įdedamų lėšų – kartais svarbiau ne kiek lėšų investuojama, o kaip investuojama.

Kita vertus, turint mažiau lėšų ne tik teoriškai, bet ir praktiškai sunkiau surasti optimalų lėšų paskirstymo variantą. Tačiau praktikoje tais atvejais, kai disponuojamos lėšos yra didesnės už minimumą, dažniausiai nueinama neefektyvus finansavimo kelias, stengiantis „išplėsti finansavimą“, duodant kiekvienam po truputį (įsivaizduojamą minimumą). Svarbu pažymėti ir kitą reikšmingą dalyką: rūpinimasis žmogumi mūsų savivaldybėse suvokiamas pernelyg tiesmukai, susiejant socialinius institucijų gebėjimus tik su jų finansinėmis galimybėmis. Čia savaime išnyksta iniciatyvus, aktyvus ir teisingo rūpinimosi žmogumi akcentai. Savivaldybių veikloje išlieka nežinoma tokia sąvoka, kaip *rūpinimosi žmogumi kokybė* bei jos savikaina (ir finansine prasme). Būtų naivu galvoti, kad žmonės (savivaldybių viešųjų paslaugų vartotojai) nesuvokia ekonominės situacijos arba tikisi kardinalaus savo socialinės padėties pagerinimo. Čia didesne socialine vertybe tampa mažiau finansinių sąnaudų reikalaujantis *suinteresuotas* (orientuojantis į piliečio poreikius), o ne „valdininkiškas“ (tarsi daromas iš malonės) savivaldybės tarnautojų rūpestis.

Kaip rodo duomenys, savivaldybių tarnautojai labiau nepatenkinti savivaldybių bendradarbiavimo su apskričių valdymo institucijomis būkle; tai greičiausiai sąlygoja natūraliai susiklostęs bendrų reikalų egzistavimas ir jų sprendimo intensyvumas. Pastebimas ir savotiškas ekspertų priešiškas pačios apskrities valdymo sistemos egzistavimui: jie beveik vienodai reiškę nuomones apie apskričių nereikalingumą ir jų naikintumą.

Yra daug savivaldybių ir valstybinio valdymo grandžių bendradarbiavimo problemų. Funkcijų subalansavimo problema spręstina savivaldybių norą gauti daugiau įgaliojimų bei lėšų suderinant su prisiimama didesne atsakomybe. Nesubalansavimo problemos ignoruojamos ne dėl valdymo pradmenų nežinojimo – didesnės reikšmės turi iš praeities paveldėtas statu-

sas, skatinantis siekti daugiau galios ir įtakos, to nesiejant su papildomos atsakomybės prisiėmimu. Užfiksuota savivaldybių tarnautojų nuostata atspindi ir mūsų visuomenės pilietinę brandą. Apklausti ekspertai tarsi nori įtikinti, kad geriau rūpintis žmogumi savivaldybėje galima tik turint daugiau savarankiškumo ir galios, tarsi aukštesnės valdymo grandys trukdo savivaldybėms rūpintis žmogumi.

Aiškinant beveik penktadalio respondentų nurodytą kvalifikuotų, darbui pasiaukojusių specialistų trūkumą, būtina atkreipti dėmesį į savivaldybių personalo asmeninę atsakomybę ir atsakingumą už nepakankamą rūpinimąsi žmogumi. Savivaldybės tarnautojo veiklos kokybę nulemia ne vien gaunamo atlyginimo dydis, bet ir gebėjimas visuose personalo organizavimo etapuose formuoti visavertę (bent jau galimą esamomis sąlygomis) motyvaciją. Todėl būtina geresnė personalo atranka, kuri savivaldybių lygmenyje nepakankamai reglamentuota, tam tikras abejones sukelia kvalifikacinių reikalavimų užimti atitinkamas pareigas sąrašo išsamumas. Ar, tarkime, vien kompiuterinis raštingumas, kalbų mokėjimas, patyrimo užsienyje turėjimas daro savivaldybės darbuotoją socialiai efektyviu? Ar mokėjimas žmogiškai šiltai, suinteresuotai rūpintis žmonėmis taip pat pažymi savivaldybės tarnautojo kompetenciją? Valstybės tarnyboje šiandien tokia situacija, kai tą patį vieno tūkstančio litų darbo užmokestį už žmonių poreikių tenkinimą galima uždirbti tiek užimant, tiek atliekant atitinkamas pareigas.

Apklausoje buvo siūloma respondentams įvardyti galimas naujoves siekiant aukštesnio savivaldybių veiklos efektyvumo. Net 53,1% ekspertų mano, kad savivaldybėms reikia suteikti daugiau savarankiškumo, jas geriau finansuoti (15,2%). Tokie atsakymai atskleidžia, kad respondentai nevienodai supranta klausimo „savivaldybių veiklos efektyvumas“ formuluotę. Tai turėtų reikšti: kaip, kokiomis priemonėmis siekti aukštesnės veiklos kokybės ir kaip panaudojant turimus išteklius geriau tenkinti žmonių poreikius; didesnio savarankiškumo suteikimas ir geresnis finansavimas vargu ar pripažintini naujovėmis. Mažesnio svorio atsakymų variantai lyg ir labiau orientuoti į vidines savivaldybių veiklos tobulinimo priemones, tokias kaip „viešumo didinimas“ (9,0%), „valdininkų keitimas“ (8,3%), „politikavimo mažinimas“ (2,8%).

Tyrimė buvo paliesta ir įvairių tautybių sugyvenimo problema, kuri diskusijose, vykusiose prieš apklausą, pačių respondentų neįvardyta aštria. Net 69,7% ekspertų nurodė, kad savivaldybių veiklai neturi reikšmės tai, jog joje dirba skirtingų tautybių žmonės. Likusieji pasirinko du skirtingus nuomonių polius. Penktadalis (20,2%) ekspertų teigė, kad skirtingų tautybių tarnautojų darbas gali turėti teigiamos reikšmės, nes geriau patenkinami įvairių tautybių žmonių poreikiai; 10,1% manė, jog tautinis skirtingumas gali turėti neigiamos reikšmės, nes darbas ne toks sklandus.

Svarbi yra pozicija, teigianti, kad savivaldybė galėtų geriau tenkinti gyventojų poreikius, jeigu tarnautojų tautybių struktūra labiau atitiktų gyventojų tautybių struktūrą. Tai sietina su Rytų Paribio Lietuvos integravimo į Lietuvos valstybę realybe, kurioje atrodytų, kad parapijinis patriotizmas (rūpinimasis savo gimtinės problemomis) galėtų veikiau palengvinti nei komplikuoti integracijos procesus. Tai svarbu kalbant apie Lietuvos integraciją į Europos Sąjungą, kur vyrauja didesnis suinteresuotumas daryti efektyvesnę regioninę politiką ir kurios strateginis uždavinys yra socialinių ekonominių rezervatų likvidavimas. Tyrimas sudaro prielaidas manyti, kad regioninės plėtros kontekste šiuo metu kas dešimto tokio „rezervato“ gyventojų požiūris į mūsų valstybę bus tik labiau iškreiptas, provokuojantis uždaramą.

Duomenys rodo, jog trečdalis apklaustųjų pasisako prieš Lietuvos stojimą į Europos Sąjungą. Argumentai labai įvairūs: Lietuva tam dar nepasiruošusi, žala kaimui ir žemės ūkiui (pabrėžtina, kad ekspertai – išsilavinę savivaldybių tarnautojai). Antra pagal reikšmę nuomonė – jau minėta būtinybė suteikti savivaldybėms daugiau teisių, įtvirtinant tai įstatymiskai (29,1%); trečia – tautinių problemų sprendimas pagal Europos Sąjungos standartus (16,4%). Kitos nuomonės reikšmingos labiau turinio požiūriu nei statistiškai (pavyzdžiui, mažoritarinės savivaldybių rinkimų sistemos įvedimas), arba neatitinka klausimo konteksto; bet kuriuo atveju pastarosios ekspertų nuomonės neatsiejamos ir nuo jų pilietinės bei tautinės savimonės.

## **SAVIVALDYBIŲ ORGANIZACINIO POTENCIALO ĮVERTINIMAS**

Šis savivaldybių veiklos sociologinės ekspertizės aspektas vertinimo tikslumo požiūriu yra bene kebliausias, siekiant gauti kuo objektyvesnę ir kartu personifikuotą bei savikritišką informaciją. Pradinė pozicija vertinant savivaldybių organizacinį potencialą buvo laikomas savivaldybių veiklos strateginių nuostatų egzistavimas ir veiklos prioritetų apibrėžtumas. Viešajame administravime skirtingai nei verslo organizacijose turi prasmę ir todėl yra formuojami teori-

niai strategijų pagrindai. Jiems priskiriama visų pirma tokie svarbūs dalykai, kaip išsipareigojimas saugoti bendras vertybes, paslauginis tarnavimo visuomenei pobūdis ir kt. [1: 254–255].

Ekspertams priimtina atsakymo formuluote reikėjo įvertinti savivaldybės veiklos prioritetų aiškumą. Teigiami atsakymų variantai turėjo reikšti, kad savivaldybės turi aiškią veikimo strategiją ir ji žinoma tarnautojams. Priešingu atveju galima kalbėti tik apie pasyvų gauto gyventojų pasitikėjimo kredito panaudojimą.

Tyrimo duomenimis, net 41,4% ekspertų teigia, kad savivaldybių veiklos prioritetai neaiškūs, nes „dėl jų dar tebesiginčijama“. Nesutarimus sąlygoja keletas priežasčių. Pirmiausiai – žemas daugumą savivaldybių tarybose turinčių partijų politinės brandos lygis, išreiškiamas pernelyg laisvu ir populistiniu rinkiminiu dialogu su rinkėjais (būsimais klientais). Antroji priežastis gali būti siejama su politinio atstovavimo savivaldybių tarybose struktūra, nes nesant ten aiškios politinės daugumos (kad ir partinės ar politinės koalicijos formos), dažnai užtrunka kompromisų dėl veiklos prioritetų paieška. Trečioji priežastis gali būti siejama su oficialios savivaldybės teritorijos perspektyvos valstybės ir regionų plėtros strategijoje neapibrėžtumu. Galiausiai, ketvirtąją priežastimi gali būti laikomas mero, kaip institucijos, išsaugančios savivaldybės veiklos prioritetų permanentiškumą, statuso silpnumas.

Analizuojant trečiąją priežastį, būtina pirmiausia įvertinti įstatymuose numatytus tarybų įgaliojimus, kuriems įgyvendinti skiriamas ribotas laikotarpis. Pavyzdžiui, klaustina, ar įmanoma esant šiandieninei valstybės socialinei ekonominei (ir politinei) padėčiai reikalauti kas trejus metus formuluoti ir realizuoti vis naujus savivaldybės veiklos prioritetus pagal išrinktų savivaldybių įgaliojimų trukmę? Kalbėdami apie savivaldybių strategiją, su kuria Lietuvos administravimo aplinkoje siejamas prioritetų nustatymo būtinumas, galime prognozuoti tik ilgalaikės strateginio planavimo esmės kompromitavimą. Reikėtų pritarti iniciatyvoms, kurios ragina prailginti savivaldybių tarybų įgaliojimus bent iki ketverių metų. Tačiau ir nustačius šį terminą, teorinių diskusijų objektu turėtų išlikti savivaldybės teritorijos plėtros strategijos išlaikymo permanentiškumas, t. y. diskutuotinas naujai suformuotos savivaldybės tarybos diskretiškumas, nustatyti savo veiklos prioritetus, privalomai atsižvelgiant į teritorijos plėtros strategiją. Vis dėlto lieka atviras klausimas, kas ir kaip formuos šią kiekvienos savivaldybės teritorijos plėtros strategiją, neatmetant ir lokaliųjų referendumų idėjos.

Savivaldybės mero, kaip institucijos, garantuojančios savivaldybės veiklos prioritetų išlaikymo tęstinumą, statuso klausimas vis dar išlieka aktualus. Mero gebėjimai pagrįstai siejami su jo politiniu manda-

tu, įgyjamu per partiniu principu organizuotą rinkimų sistemą. Tuo tarpu tiesioginių mero rinkimų mažoritariniuose rinkimuose idėja nesensta. Šio klausimo sprendimas labiau priklauso nuo politinių nei socialinių, o juo labiau vadybinių veiksnių. Kai į savivaldybių rinkimus einančios partijos yra politiškai brandžios ir taryboje pakankamai greitai ir lengvai nusistovi politinių jėgų pusiausvyra, savivaldybės politika (ir prioritetų išlaikymas) programuojami kaip stabilūs. Lietuvoje, kai per vieną tarybos kadenciją neretai pasikeičia keletas merų, politikos permanentiškumo išlaikymas vargu ar įmanomas, todėl galbūt tikslingiau orientuotis į mažoritarinę mero rinkimų sistemą.

Tai patvirtina ir apklausos rezultatai: net 81,5% apklaustų savivaldybių ekspertų mano, kad geriau būtų, jeigu merui pasitikėjimo mandatą tiesiogiai įteiktų patys gyventojai. Palaikant tokią ekspertų nuomonę derėtų pabrėžti ir tai, kad politinės demokratijos turinys Lietuvoje neabejotinai keisis, keičiantis pačiai situacijai Lietuvoje, todėl ir mero rinkimų forma galėtų būti keičiama, atsižvelgiant į gyvenimo realijas.

Rajono valdymo struktūrų darbingumo ir veiklumo įvertinimas šiame tyrime buvo numatytas kaip rodiklis, apibendrinantis savivaldybių organizacinio potencialo vertinimą. Buvo siekiama įvertinti ne tik savivaldybės tarnautojų potencialią kvalifikaciją, bet ir realų jos panaudojimą, įskaitant raiškos formas. Respondentų atsakymai į klausimą „Ar rajono valdymo struktūros yra pakankamai darbingos ir veiklios?“ pasiskirstė taip:

- 44,7% apklaustųjų – rajono valdymo struktūros yra ir darbingos, ir veiklios;
- 31,3% – pakankamai darbingos, tačiau dažnai pasireiškia noras ne tiek dirbti, kiek politiškai angažuotis;
- 15,1% – nepakankamai darbingos, tačiau linskios demonstruoti aktyvumą;
- 6,7% ekspertų pasigedo ir darbingumo, ir veiklumo.

Tyrimas buvo atliekamas tuo metu, kai savivaldybės išgyveno savo profesionalumo fazę, t. y. po rinkimų tarnautojai jau turėjo susiformavę profesinius gebėjimus ir buvo jaučiamas rengimasis kitiems rinkimams. Tad tikslinga atsakymus į tą patį klausimą palyginti su 1997 m. apklausos atsakymais: pirmas atsakymo variantas – 18,2% nuo atsakiusiųjų, antras – 74,7%, trečias – 6,1% [3: 76]. Tad savivaldybės tarnautojų profesinės kompetencijos realizavimas priklauso nuo politinės aplinkos, nes keičiasi jų subjektyvus požiūris į asmenines, institucines galias ir gebėjimus. Po rinkimų savivaldybės ištis per eina keletą reikšmingų veiklos ciklų nuo pažiūrų konsolidavimo iki sukaupto profesinio potencialo panaudojimo pasiruošimui naujiems rinkimams. Tad siekiant tiesiogiai išnaudoti savivaldybių tarnautojų potencialą gyventojų poreikiams tenkinti, būtina pra-

ilginti savivaldybių įgaliojimų laikotarpį iki ketverių metų.

## IŠVADOS

Vietos savivaldos institucijų plėtroje yra prasidėjęs veiklos objektinio neapibrėžtumo laikotarpis, kuris pasižymi ir valstybinio valdymo, ir savivaldos institucijų funkcijų disbalansu bei dubliavimu. Rytų Paribio Lietuvos savivaldybių ekspertų apklausa parodė, kad jie yra gana informuoti apie socialinę ekonominę situaciją teritorijose, bet nevienodai vertina savivaldos galimybes. Stebina tokoskyra tarp ekonominės ir socialinės būklės skirtingose regiono rajonų grupėse vertinimo. Optimistiškesnius būklės vertinimus pateikia rajonų, kuriuose padėtis yra blogesnė, savivaldybių atstovai.

Savivaldybių veiklos efektyvumo didinimo galimybių vertinime vyrauja iliuzorinė pozicija, akcentuojanti situacijos gerėjimo perspektyvas su papildomų finansinių išteklių paskyrimu rajonų savivaldybėms, neimama domėn ir apskritai neįvertinama viešųjų paslaugų teikimo kokybės reikšmė. Tikėtina, kad savivaldybė gali geriau tenkinti gyventojų poreikius, jeigu tarnautojų tautybių struktūra artimesnė teritorijos gyventojų tautinei struktūrai.

Diskutuotina idėja, kad naujai suformuota savivaldybės taryba, nustatydamą savo veiklos prioritetus, privalomai atsižvelgtų į teritorijos plėtros strategiją. Galimi įvairūs teritorijos plėtros strategijos formavimo modeliai, neatmetant ir lokalinių referendumų idėjos. Savo ruožtu tiesiogiai gyventojų renkamas savivaldybės meras galėtų tapti savivaldybės veiklos prioritetų išsaugojimo garantu.

Gauta  
2002 05 16

## Literatūra

1. Denhardt R. B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
2. *Europos administravimas*. Direktyvinis pranešimas. Briuselis, Europos bendrijų komisija, 2001.
3. *Ignalinos AE: žmogaus gyvenimo ir veiklos sąlygos*. Straipsnių rinkinys. Ats. red. A. Čiužas. Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1998.
4. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valsitybės žinios*. 1994. Nr. P. 55–1049.
5. *Paribio Lietuva*. Sociologinė Paribio gyventojų integravimosi į Lietuvos valstybę apybraiža. Ats. red. R. Grigas. Vilnius: Lietuvos filosofijos ir sociologijos institutas, 1996.
6. Paulauskas S. *Demokratinė savivalda: kaip tobulinti Lietuvos valstybės valdymą*. Klaipėda: UAB „Ekspontė“, 2000.
7. Paulauskas S. *Savivaldos dialektika: teorija, metodologija, modeliai*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 1999.

8. Putham Robert D. Bowling Alone. *Journal of Democracy*. 6.1 (Jan. 1995). P. 65–78.
9. Stačiokas R. *Miesto savivalda: sisteminis požiūris, socialinė-ekonominė raida ir padariniai*. Vilnius: VU leidykla, 1994.
10. *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2001.

**Albinas Marčinskas, Alvydas Šakočius**

**SELF-GOVERNANCE IN THE CONTEXTS OF EAST-AND SOUTH-EASTERN LITHUANIA'S INTEGRATION: SOCIOLOGICAL DIAGNOSIS**

**S u m m a r y**

The paper deals with a sociological research of the integrative abilities through the development of self-governance in the eastern border regions of Lithuania. A survey

of the opinion of local officials in the eastern districts of Lithuania is presented. Conclusions about the self-consciousness of local officials dealing with the consolidation of integrative abilities are formulated. The paper is composed of three parts. In the first part, results of a research on perception of the organisational environment of local authorities are presented. The second part deals with the evaluation the possibilities of local authorities. The illusion of quick development solely through reinforcing the power of local authorities and financial support from the State was observed. The viewpoint of the officials on the abilities of the organisational development is described in the third part. The main problems of the organisational structures of the local authorities, such as stable priorities of the activity and sovereignty of a mayor, are indicated.

**Key words:** self-governance integration, public administration, social potential of territory