

Seniūnaitijų organizavimo ir veiklos probleminiai aspektai

Aleksandras Patapas, Jolanta Maculevič

*Mykolo Romerio universitetas,
Valakupių g. 5, LT-10101, Vilnius*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.10.3.640>

Anotacija. Pareiža skirstyti seniūnijos prižiūrimą teritoriją į seniūnaitijas ir rinkti seniūnaičius praplečia piliečių dalyvavimo viešojo valdymo procese galimybes. Straipsnyje siekiama įvertinti 2008 m. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu įtvirtintos seniūnaičių institucijos praktinį naudingumą, nes iki šiol abejojama dėl jos reikalingumo. Remiantis nacionaliniais ir tarptautiniais teisės aktais, savivaldybių darbiniais dokumentais, moksliniais straipsniais, 2011 m. balandžio mėn. straipsnio autorių atlikto kiekybinio ir kokybinio tyrimo rezultatais, straipsnyje pateikiamos seniūnaitijų veiklos problemos ir siūlomi šių problemų sprendimo būdai.

Raktažodžiai: vietos savivalda, piliečių dalyvavimas viešojo valdymo procese, bendruomenė, seniūnaitis, seniūnaitija.

Keywords: local self-government, participation of citizens in public governance, community, local community representative (seniūnaitis), local community unit (seniūnaitija).

Įvadas

Kiekvienos demokratinės visuomenės sąlyga yra vietos savivalda, kurios pagrindas – savivaldi bendruomenė. Siekiant skatinti Lietuvos piliečius dalyvauti vietos savivaldoje ir stiprinti savivaldybės bendruomenės vaidmenį, kuriant demokratinę visuomenę ir suteikiant piliečiams realias galimybes dalyvauti priimant sprendimus, 2008 m. rugsėjo 15 d. priimtas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas [7], kuriuo įtvirtinta nauja gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovo – seniūnaičio – institucija, numatanti skirstyti seniūnijos prižiūrimą teritoriją į seniūnaitijas ir rinkti seniūnaičius. Tačiau kyla daug diskusijų dėl tokios institucijos reikalingumo.

Ši palyginti nauja gyvenamosios vietos bendruomenės atstovo institucija sukėlė nemažai diskusijų dėl jos reikalingumo. Diskutuojama iki šiol, tačiau šios diskusijos moksliniuose straipsniuose beveik nenagrinėtos. Todėl aktualu išsamiau analizuoti, kaip praktiškai veikia seniūnaičiai, kaip įgyvendina įstatymu nustatytas pareigas, kokią naudą teikia gyvenamosios vietovės bendruomenei. Tuo tikslu 2011 m. šio straipsnio autoriai atliko tyrimą, skirtą nustatyti seniūnaičio institucijos seniūnijose

reikalingumą bendruomenei. Tam buvo naudojami pačių seniūnaičių ir seniūnų anketinės apklausos ir pusiau struktūruoto interviu duomenys. Remiantis Vilniaus rajono savivaldybės seniūnaitijų veiklos pavyzdžiu, tyrimu buvo siekiama nustatyti seniūnaičių veiklos formų įvairovę, veiklos efektyvumą ir poveikį vietinei bendruomenei, identifikuoti pagrindines su išskirtais aspektais susijusias problemas ir pasiūlyti nustatytų problemų sprendimo būdus.

Seniūnaičių veiklos principų analizė

Remiantis dabar galiojančiu *LR vietos savivaldos įstatymu*, gyvenamosios vietovės bendruomenės – seniūnaitijos narių išrinktų atstovų – seniūnaičių veikla – viena iš tos vietovės gyventojų tiesioginio dalyvavimo tvarkant vietos reikalus formų.

Seniūnaitijos sudaromos iš seniūnijos aptarnaujamos teritorijos gyvenamųjų vietovių. Seniūnijos suskirstymas į seniūnaitijas parengiamas pagal seniūnų pateiktus ir su gyventojais suderintus pasiūlymus. Seniūnaitijų sudarymo projektą tvirtina savivaldybės taryba. Jų skaičius nereglamentuojamas, tai sprendžiama savivaldybės taryba, nes manoma, jog ji geriausiai žino, kiek ir kokio dydžio seniūnaitijų reikia jos bendruomenei.

Visuomeniniais pagrindais dirbantis seniūnaitis renkamas 2 metų kadencijai, po kurios turi teisę būti išrinktas pakartotinai, jei vietos bendruomenė nutars, jog jis ir ateityje tinkamiausiai atstovaus jų interesams. Seniūnaitis nėra biurokratinio aparato dalis. Jis dirba visuomeniniais pagrindais ir yra bendruomenės atstovas. Jis yra seniūnaitijos gyventojų siūstas asmuo, kuris atstovauja jų interesams ir informuoja valdžią apie bendruomenės poreikius. Įstatymu įtvirtinta prievolė visoms be išimties seniūnijoms suskirstyti savo prižiūrimą teritoriją į seniūnaitijas ir jų gyventojams rinkti seniūnaičius. Todėl neretai diskusijų kyla dėl to, kodėl bendruomeniškumą skatinti turinti visuomeninė institucija prievarta įstatymo nustatyta tvarka primetama valdžios. Dėl to dviprasmiškumo dažnai gyventojai nesupranta tikrojo seniūnaičio vaidmens.

Įstatymu numatytos seniūnaičio teisės ir pareigos bendrais bruožais labai primena seniūno teises ir pareigas. Tačiau seniūno institutas yra labiau apibrėžtas ir turi daugiau įgaliojimų negu seniūnaitis, kurio veikla įstatymu menkai reglamentuota. Dalyvavimas seniūnaičių sueigoje – jų pagrindinė teisė ir pareiga. Svarbiausi seniūnijos bendruomenei klausimai, tarp jų dėl seniūnijos veiklos programų ir metinės seniūno veiklos ataskaitos įvertinimo, svarstomi seniūnaičių sueigose, kuriose primami ir seniūnijoms teikiami svarstyti rekomendacinio pobūdžio sprendimai.

Seniūnaičio institutas nėra visiškai naujas Lietuvoje. Ankstesnėje *Vietos savivaldos įstatymo* redakcijoje [8] buvo įtvirtinta galimybė rinkti gyvenamosios vietos bendruomenės atstovus ir sudaryti seniūnijų tarybas. Palyginus abi šio teisės akto redakcijas, matyti šie pagrindiniai bendruomenės atstovo ir seniūnaičio panašumai: 1) dirba visuomeniniais pagrindais – už pareigų atlikimą nėra mokama; 2) pagrindinis uždavinys – atstovauti gyventojų interesams; 3) identiškos teisės ir pareigos. Pagrindiniai jų skirtumai nurodyti *1 lentelėje*. Be to, seniūnaičiai turi papildomai „teisę gauti savivaldybės institucijų parengtus teisės aktų projektus ir priimtus teisės aktus, susijusius su seniūnaitijos gyventojais, dalyvauti savivaldybės tarybos komitetų ir

savivaldybės tarybos posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, susiję su seniūnaitijos gyventojais, ir pareikšti seniūnaitijos gyventojų nuomonę apie poreikius ir interesus šiais klausimais, siūlyti problemų sprendimo variantus“ [7].

1 lentelė. Bendruomenės atstovo ir seniūnaičio skirtumai

Bendruomenės atstovas	Seniūnaitis
Neprivaloma rinkti.	Privaloma rinkti.
Renka gyvenamosios vietovės ar kelių gyvenamųjų vietovių bendruomenės gyventojai.	Renka seniūnaitijų, sudaromų iš seniūnijos prižiūrimos teritorijos gyvenamųjų vietovių ar jų dalių, gyventojai.
Kandidatūras gali pasiūlyti kiekvienas susirinkime ar apklausoje dalyvaujantis pilnametis gyvenamosios vietovės gyventojas, seniūnas ir visuomeninės organizacijos.	Kandidatūras gali siūlyti gyventojai, nevyriausybines organizacijos, asociacijos, įstaigų ir organizacijų kolektyvai, veikiantys seniūnaitijoje.
Kiekvienas pilnametis gyvenamosios vietovės gyventojas turi teisę pats iškelti savo kandidatūrą.	Numatyta galimybė pačiam išsikelti savo kandidatūrą.
Rinkimų būdas – susirinkimas, jei dėl gyventojų neaktyvumo rinkimai neįvyksta, tada organizuojama apklausa.	Rinkimų būdai: susirinkimas – seniūnaitijose iki 500 gyventojų, apklausa – seniūnaitijose per 500 gyventojų.
Bendruomenės atstovai gali išrinkti visuomeninę seniūnijos tarybą ir jos pirmininką.	Seniūnaičiai seniūnijos prižiūrimos teritorijos gyvenamųjų vietovių bendruomenėms rūpimus klausimus svarsto ir sprendimus priima seniūnaičių sueigoje.

Palyginus seniūnijos tarybą su seniūnaičių sueiga, išryškėja šie panašumai: 1) abi institucijos dirba visuomeniniais pagrindais; 2) jų priimami sprendimai yra rekomendacinio pobūdžio; 3) posėdis yra teisėtas, jeigu jame dalyvauja daugiau kaip pusė seniūnijos tarybos narių (seniūnaičių); 4) posėdyje privalo dalyvauti seniūnas; 5) seniūnas už savo veiklą šiai institucijai atsiskaito bent kartą per metus. Jų skirtumai pateikti 2 lentelėje. Pagrindinis skirtumas tarp seniūnijos tarybų ir seniūnaičių sueigos yra prievolė rinkti seniūnaičius, taip pat menkesnis jų funkcijų apibrėžtumo lygis.

Labai sudėtinga rasti užsienyje Lietuvos vietos savivaldos sistemos atitikmenų, nes kiekviena valstybė yra unikali savo savivaldos sistema, kurią lemia gyventojų skaičius ir šalies politinė sistema. Panašūs į seniūnaitijas dariniai yra Lenkijoje. Nuo 1999 m. Lenkijos savivaldos struktūra yra trijų lygių, o žemiausio lygio savivaldos institucijos savo prižiūrimą teritoriją skirsto dar į smulkesnius vienetus – (lenk.) *samorządy pomocnicze* [14, p. 19–36]. Lenkijoje kiekvieno lygio vietos savivaldos institucijos veiklą reglamentuoja atskiras įstatymas. Dėl šios priežasties jos labai savarankiškos vykdant joms priskirtas funkcijas. Kiekviena jų renka savo tarybą ir pirmininką.

2 lentelė. Seniūnijų tarybos ir seniūnaičių sueigos skirtumai

Seniūnijos taryba	Seniūnaičių sueiga
Seniūnijos taryba gali būti sudaroma.	Seniūnaičių sueiga privalo būti organizuojama.
Atstovai į seniūnijos tarybą renkami atstovų susirinkime.	Seniūnaičių sueigoje dalyvauja visi seniūnaičiai.
Į posėdžius renkami reguliariai, ne rečiau negu kartą per mėnesį.	Į posėdžius renkami pagal poreikius.
Bendruomenės atstovai į seniūnijos tarybą renkami 4 metams.	Seniūnaičiai dalyvauja sueigoje iki kadencijos pabaigos, t. y. 2 metus.
Klausimams nagrinėti seniūnijos taryba gali sudaryti komitetus arba darbo grupes, pakviesti į jas ir kitus seniūnijos gyventojus, suinteresuotus asmenis.	Nenumatyta galimybė sudaryti komitetų arba darbo grupių. Klausimas nagrinėjamas pasisakius kiekvienam norinčiam sueigos dalyviui.
Jei seniūnijos tarybos narys praleido be pateisinamos priežasties daugiau kaip 3 posėdžius, jo veikla gali būti sustabdyta seniūnijos tarybos sprendimu.	Nenumatyta galimybė sustabdyti seniūnaičio veiklos sueigoje arba jo pašalinti iš pareigų.

Remiantis *Lenkijos Respublikos seniūnijų įstatymu* [14], seniūnijos (lenk. *Samo-rząd gminny*) turi galimybę, tačiau neprivalo sudaryti smulkesnių į Lietuvos seniūnaitijas panašių vienetų: „sołectwa“ – kaimuose, o miestuose – rajonus. Tačiau miestuose tokie vienetai kuriami itin retai. Lenkijos kaimuose legislatyvinė tų vienetų institucija yra kaimo susirinkimas (lenk. *rada wiejska*), o egzekutyvinė – (lenk.) *Sołtys*. „Sołtys“ – vietos bendruomenės atstovas, Lietuvos seniūnaičio atitinkmuo. Miestuose, atitinkamai, taryba ir tarybos pirmininkas. Seniūnaičiai ir pirmininkai gali dalyvauti seniūnijų tarybų posėdžiuose, kaip ir Lietuvoje, be balsavimo teisės.

Minėtas *Lenkijos Respublikos seniūnijų įstatymas* tik labai bendrai apibrėžia pagalbinių savivaldos institucijų funkcionavimo pagrindus, visus detalesnius reguliavimus paliekant seniūnijos valdžiai, kuri, būdama arčiausiai žmonių ir geriausiai išmanydama jų interesus ir poreikius, gali tinkamai suregulmentuoti vietos bendruomenės atstovų veiklos pagrindus. Todėl Lenkijos seniūnijų smulkesni vienetai „sołectwa“ ir Lietuvos seniūnaitijos turi panašumų, tačiau pagrindinis jų skirtumas yra tas, jog Lenkijoje jos steigiamos pagal seniūnijos bendruomenės išreikštą norą ir teisės aktais pritaikius jas gyventojų poreikiams. Jos turi daugiau teisių ir įtakos vietos valdžiai negu Lietuvos seniūnaičiai.

Remianti dabar galiojančiu *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu* [7], pretendentų į seniūno pareigas konkurso komisija sudaroma iš 7 narių, iš kurių ne mažiau kaip 3 ir ne daugiau kaip 4 turi būti tos seniūnijos prižiūrimos teritorijos gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai – seniūnaičiai. Tai tam tikra seniūnų rinkimų alternatyva, nes seniūnaičiai turės galimybę vertinti pretendentes į seniūno pareigas, atsižvelgiant į bendruomenės nuomonę. Tai iš tikrųjų reiškia, kad artėjama prie tiesioginių seniūnų rinkimų.

Šiek tiek stebina įstatymu įtvirtinta nuostata, kad, renkant seniūnaitį seniūnaitijose, kuriose ne daugiau kaip 500 gyventojų, seniūnaitis turi būti renkamas atviru balsavimu. Neaišku, kodėl įstatymo leidėjai pasirinko būtent tokį balsavimo būdą, kuris kelia grėsmę demokratiškiems rinkimams. Seniūnaitijos skirtos didinti demokratijai, suteikiant vietos bendruomenei daugiau galimybių daryti įtaką vietos valdžios sprendimams. Dėl to jų rinkimams turėtų būti skiriamas ypatingas dėmesys, reikėtų imtis visų įmanomų priemonių prieš rinkimų klastojimą: apsaugoti rinkėją nuo mėginimų daryti įtaką jo rinkiminiam aktyvumui ir apsisprendimui grasinimais arba papirkinėjimu ir garantuoti, kad jo balsas atspindės jo paties, o ne kokio nors kito asmens nuomonę. Be to, išrinktas seniūnaičiu laikomas tas kandidatas, kuris surinko daugiausiai susirinkime dalyvavusių gyventojų balsų. Tai reiškia, jog seniūnaitį gali išrinkti ir vienas žmogus, jei jis vienintelis atėjo į susirinkimą.

Seniūnaitijose, kuriose daugiau kaip 500 gyventojų, galimas dar neįprastesnis seniūnaičio rinkimų būdas – rinkimai apklausiant. Be to, tai, kad yra daug galimybių klastoti rinkimus (rinkėjai pasirašo ant pasirinkto kandidato lapo prie komisijos nario), nelabai suprantama, kaip įmanoma apklausą susieti su rinkimais. Rinkimų apklausiant tvarkos įstatymas nekonkretizuoja, todėl yra daug galimybių klastoti rinkimus. Seniūnaičių rinkimų tvarkos aprašą tvirtina savivaldybės administracijos direktorius. Nuo jo priklauso, kaip bus vykdoma apklausa: ar seniūnijos patalpose, ar komisijos nariams lankant gyventojus jų namuose, internetu, ar dar kitaip.

Antra vertus, seniūnaičiui nemokamas joks atlyginimas, o atlikdamas savo pareigas jis bet koku atveju patiria išlaidų (telefono skambučiams, benziniui ir kt.) ir turi tam skirti dalį savo laiko. Jei tai darbo laikas, netenkama dalies pajamų. Visa tai labai sumažina šių pareigų patrauklumą. Jeigu seniūnaitis atsisako savo įgaliojimų arba negali eiti pareigų dėl įstatyme numatytų priežasčių, renkamas naujas seniūnaitis. Įstatymas nereglementuoja seniūnaičio atleidimo iš pareigų priežasčių ir būdų.

Įstatymas nustato galimybę visuomenės atstovams – seniūnaičiams dalyvauti savivaldybės tarybos komitetų darbe, tačiau jiems garantuota tik patariamojo balso teisė. Taip pat yra reglamentuota, kad gyvenamųjų vietovių bendruomenių nariai gali būti savivaldybės tarybos sudaromų komisijų nariai, o Etikos komisijoje gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai turi sudaryti ne mažiau kaip 1/3 komisijos narių. Tokiu būdu gyvenamųjų vietovių bendruomenės atstovams suteikiama galimybė tiesiogiai dalyvauti nagrinėjant klausimus, susijusius su savivaldybės tarybos narių etika. Savivaldybių merai apie savivaldybės tarybos posėdžio laiką, svarstyti parengtus klausimus kartu su sprendimų projektais ne vėliau kaip prieš tris darbo dienas iki posėdžio pradžios turi pranešti ne tik visiems tarybos nariams, bet ir seniūnaičiams, kai svarstomi klausimai susiję su jo atstovaujama gyvenamosios vietovės bendruomene. Įstatymas leidžia savivaldybių gyventojams pasitelkus savo atstovus-seniūnaičius dalyvauti savivaldos institucijoms priimant sprendimus, bet nenumato prievolės tai daryti.

Seniūnaičių sueigos nuostatus tvirtina savivaldybės taryba – ši institucija pati turi nutarti dėl svarstomų klausimų ir detalesnės organizavimo tvarkos.

Diskusijų dėl Lietuvos seniūnijų skirstymo į seniūnaitijas objektai

Sprendimas šalies seniūnijas suskirstyti į seniūnaitijas ir įvesti visuomenines seniūnaičių pareigas sulaukė prieštaringų vertinimų ir sukėlė labai daug diskusijų. Yra tvirtinančių, jog seniūnaitijos nereikalingos. Kiti tikina, kad tai puikus būdas į valstybės valdymą įtraukti kuo daugiau piliečių.

Išanalizavus ir apibendrinus spaudoje ir LR Seimo posėdžiuose išsakytas nuomones dėl seniūnaitijų steigimo tikslingumo [3; 4, p. 7; 5, p. 15; 6; 8, p. 22; 9; 10], galima išskirti tokias seniūnaitijų steigimo priežastis: 1) siekis didinti savivaldybės vidinę decentralizaciją; 2) siekis didinti savivaldybės gyvenamųjų vietovių bendruomenių įtaką, sprendžiant vietos reikalus; 3) siekis didinti gyventojų aktyvumą; 4) reikalingas tarpininkas tarp vietos bendruomenės ir seniūno, pagalbininkas seniūnui; 5) pareigos, kurioms nereikia papildomų finansinių išteklių; 6) stabdžių atsvarų principo įvedimas; 7) savivaldos plėtojimas.

Kaip minėta, seniūnaitijos institucija taip pat nemažai buvo kritikuojama. Seniūnaitijų steigimui buvo pasipriešinta dėl to, kad daug gyventojų ir savivaldybių politikų suabejojo jų nauda. Skeptikai tikina, kad jos niekam nereikalingos.

Susisteminus spaudoje ir LR Seimo posėdžiuose išsakytas neigiamas nuomones dėl šios naujovės [1; 5, p. 15; 6; 10; 11], galima išskirti šiuos pagrindinius oponentų argumentus: 1) užtenka, jog yra bendruomeninės organizacijos; 2) dubliuojasi seniūnaičių ir seniūnų pareigos; 3) visuomenės priešiškus ir abejingumas; 4) atsiranda neaiškumų dėl seniūnijos teritorijos suskirstymo; 5) seniūnaičio pareigų neatlygintinumas; 6) seniūnaičių ribotos galimybės; 7) nėra garantijų, kad bus atstovaujama visiems bendruomenės interesams; 8) bendruomeninio identiteto trūkumas.

Seniūnaitijų kritika remiasi įstatymų netobulumu ir prielaidomis, jog Lietuvos visuomenės mentalitetas nepasirengęs tokioms tiesioginio dalyvavimo valdymo procese įgyvendinimo formoms. Manoma, jog Lietuvoje seniūnaitijos nepasiteisins, nes žmonės nepratę patys spręsti vietos reikalų. Jie pratę gauti nurodymus iš valdžios ir juos vykdyti, nepaisant savo asmeninės nuomonės dėl priimtų sprendimų teisingumo.

Apibendrinant Lietuvos seniūnijų skirstymo į seniūnaitijas naudingumo analizę, galima pasakyti, jog teigiama yra idėja sudaryti prielaidas „priartinti valdžią prie žmonių“. Neigiama – Lietuvos visuomenė dar neturi patirties ir įgūdžių, kad galėtų pati spręsti vietos reikalus. Taip pat yra netobuli seniūnaičių instituciją reglamentuojantys teisės aktai.

Seniūnaitijų veiklos efektyvumo vertinimas remiantis Vilniaus rajono savivaldybės seniūnaitijų veiklos tyrimo rezultatais

Siekiant įvertinti dabartinę seniūnaitijų būklę ir išryškinti jų veiklos problemas, atliktas detalesnis Vilniaus rajono savivaldybės seniūnaitijų veiklos tyrimas. Atliekant tyrimą, taikyti kiekybinis ir kokybinis metodai, kadangi šie tyrimo metodai papildo ir patikslina vienas kito rezultatus [12, p. 358]. Tiriant seniūnaitijų praktinį naudingumą, buvo svarbu aprėpti visus tris veiksnius, tiesiogiai besisiejantčius su seniūnaitijomis, t. y. vietos bendruomenę, seniūnaičius ir seniūnus. Taip siekta gauti kuo įvairiausių duomenis analizei.

Siekiant išsiaiškinti Vilniaus rajono savivaldybės bendruomenės nuomonę apie seniūnaitijų naudingumą buvo atlikta anketinė seniūnaitijų gyventojų apklausa. Buvo apklausta 380 Vilniaus rajono savivaldybės gyventojų (iš viso jų 96 174). Atliekant tyrimą naudotas 20 klausimų klausimynas. Klausimynas sudarytas remiantis anksčiau analizuotomis seniūnaitijų (ne)kūrimo priežastimis.

Kokybinio tyrimo kontekste svarbiausia informacija buvo gauta iš seniūnų ir seniūnaičių. Jų požiūriams tirti buvo apklausti 6 Vilniaus rajono savivaldybės seniūnai ir 6 seniūnaičiai (iš viso Vilniaus rajono savivaldybėje yra 23 seniūnijos ir 217 seniūnaitijos). Pasirinktas pusiau struktūrizuotas interviu tipas.

Interviu metu gauti duomenys analizuoti remiantis grindžiamąja teorija [13], o anketiniai duomenys apdoroti kompiuterinėmis SPSS 17 ir Excel programomis. Tyrimo rezultatai analizuoti pagal išskirtas devynias centrines kategorijas, jas papildant apklausos metu gautais duomenimis. Išanalizavus gautus duomenis, paaiškėjo, kaip vertinamas seniūnaičio institucijos reikalingumas, jų veikla ir darbo trukdžiai, koks ryšys tarp seniūno ir seniūnaičio, kokia seniūnaičio teikiama nauda bendruomenei.

Atlikus tyrimo duomenų analizę, nustatyta, kad seniūnaitijos vertinamos palankiai, tačiau teigiama, kad jos ne visur reikalingos. Labiausiai jos pasiteisina esant didelei seniūnijos teritorijai arba seniūnui veikiant neefektyviai. Pagrindinis seniūnaičių šalininkų argumentas yra tas, kad bendruomenės nariams priimtinau dėl smulkių viešųjų reikalų kreiptis į gerai pažįstamą seniūnaitį, manoma, mažiau užimtą žmogų, nei į seniūnijos vadovą. Tačiau tokią nuomonę paneigia patys seniūnai, tvirtindami, kad gyventojai dažnai kreipiasi į juos, dažnai patiems seniūnams tenka nukreipti žmones pas seniūnaičius. Taip yra dėl to, jog gyventojams trūksta informacijos, kokiais klausimais į seniūnaitį galima kreiptis. Interviu metu paaiškėjo, jog vietos bendruomenės atstovai aiškinasi seniūnaitijų gyventojų interesus itin retai, paprastai žmonės patys kreipiasi į juos. Tačiau jei nori sužinoti gyventojų nuomonę, seniūnaitis asmeniškai į juos kreipiasi arba rengia bendruomenės susirinkimus. Apibendrinus šiuos duomenis, prieita prie išvados, kad seniūnaičiai veikia neefektyviai, kadangi patys iniciatyvą rodo itin retai, o gyventojai nežino kokiais klausimais į juos kreiptis. Patys seniūnaičiai kaip pagrindinę savo pareigą įvardija tarpininkavimą ir pagalbą seniūnui ir bendruomenės nariams.

Seniūnaičiams efektyviai atlikti jiems įstatyme numatytas pareigas trukdo tai, jog bendruomenė ne iki galo supranta jų vaidmens vietos savivaldoje, nes jų pareigos per menkai apibrėžtos ir jiems neatlyginama už veiklą. Dėl to dauguma seniūnaičių iki šiol neaktyvūs. Paplitusi nuomonė, kad reikėtų kompensuoti išlaidas, susijusias su seniūnaičio pareigų vykdymu. Tai padidintų kandidatų į šias pareigas skaičių ir išrinktų bendruomenės atstovų aktyvumą. Tačiau ir dabartinėje situacijoje pastebima, kad kuo labiau seniūnaitis susigyvenęs su savo bendruomenės nariais, tuo didesnė jo motyvacija jiems padėti ir tuo mažiau svarbu, kad pareigos neapmokamos.

Seniūnaitis geriau išmano bendruomenės interesų ir poreikių specifiką, tačiau turi per mažai įgaliojimų, kad galėtų savarankiškai spręsti vietos bendruomenės problemas. Jo vaidmuo paprastai suprantamas trejopai: kaip seniūno padėjėjo, patarėjo ir tarpininko tarp

seniūno ir bendruomenės. Nors dauguma teigia, jog seniūnaitis atlieka seniūno padėjėjo vaidmenį, jį išrinkus seniūno darbo krūvis nesumažėjo arba sumažėjo nedaug. Tai galima paaiškinti tuo, jog seniūnaičių įgaliojimai per menki ir be seniūno žinios jie nieko negali daryti, o tiktai informuoti apie esamas vietas seniūnaitijų gyventojų problemas. Nors įstatymiškai jiems suteikiama pakankamai galimybių, praktiškai tai neveikia – seniūnaičių įtaka valdžios sprendimams vertinama kaip labai menka.

Vilniaus rajono savivaldybės seniūnaitijų gyventojų nuomone, seniūnaičiai greičiau reaguoja į jų poreikius negu seniūnas, tačiau dauguma jų nepastebi akivaizdžios šios institucijos teikiamos naudos ir įtakos jų politiniam aktyvumui. Todėl galima laikyti, jog daugumos seniūnaitijų šalinininkų lūkesčiai nepasitvirtino, o didžioji kritikos dalis pasiteisino.

Pateiktoji seniūnaičių veiklos principų analizė ir Vilniaus rajono savivaldybės seniūnaitijų veiklos tyrimo rezultatai rodo, jog pirminis bandymas taip priartinti valdžią prie žmonių kol kas nėra labai nusisekęs. *Vietos savivaldos įstatymą* būtina patobulinti, kad ši institucija efektyviai veiktų ir taip būtų sukurta bendruomeninė savivalda Lietuvoje.

Išvados

1. Seniūnaitijos institucijos organizavimas ir seniūnaičių veikla turi kilnų tikslą – užtikrinti seniūnaitijos gyventojų interesų atstovavimą vietos savivaldos sistemoje. Tai viena iš piliečių tiesioginio dalyvavimo valdymo procese ir sprendimų priėmimo formų. Tačiau neigiama šios institucijos skiriamoji ypatybė yra ta, kad visuomeniniais pagrindais veikianti bendruomenės atstovo institucija kuriama priverstinai, neatsižvelgiant į bendruomenės narių nuomonę ir poreikius. Be to, tinkamai nereguluojamas seniūnaičių rinkimas, nepakankamai apibrėžti jų įgaliojimai ir nekompensuojamos išlaidos šioms pareigoms vykdyti.

2. Gera yra seniūnaitijų organizavimo idėja sudaryti prielaidas susikurti valdžią „iš apačios“. Tačiau ta idėja sunkiai realizuojama dėl to, kad Lietuvos visuomenė dar neturi pakankamai patirties ir įgūdžių, kad pati galėtų spręsti vietos reikalus, taip pat dėl to, kad netobuli seniūnaičių instituciją reglamentuojantys teisės aktai.

3. Atliekant tyrimą nustatyta, jog seniūnaitijos organizavimo pagrįstumas ir seniūnaičių veiklos naudingumas išryškėja tik esant didelėms seniūnijų teritorijoms. Kuo didesnė teritorija ir kuo pasyvesnis seniūnas, tuo reikalingesnė seniūnaičio institucija.

4. Tobulinant seniūnaičių institucijos teisinį reglamentavimą, tikslinga panaikinti privalomą seniūnaitijų kūrimą ir seniūnaičių rinkimą, apibrėžiant galimybę kurtis seniūnaitijoms piliečių iniciatyva – kiekvienos seniūnijos gyventojai turėtų patys nuspręsti, kiek tokia institucija jiems reikalinga. Siūlytina tiksliau apibrėžti seniūnaičio teises ir pareigas arba palikti vietos valdžiai tai spręsti, nes forsuojiama ir prievartinė demokratija dažnai iškreipia gerą idėją. Tikslinga įtvirtinti slaptą balsavimą per seniūnaičių rinkimus, panaikinti seniūnaičių rinkimą gyventojų apklausos forma, nustatyti minimalų seniūnaičio rinkimuose dalyvaujančių seniūnaitijos gyventojų procentą, kuriam esant vyktų rinkimai, ir minimalų balsavusių už kandidatą

rinkimuose dalyvavusių rinkėjų procentą, kad būtų išrinktas seniūnaitis, atstovaujantis daugumos bendruomenės narių interesams. Būtina apibrėžti išlaidų, susijusių su seniūnaičio pareigų vykdymu, kompensavimo formas.

Literatūra

1. Baronienė D. Verčia rinkti seniūnaičius. <http://www.balsas.lt/naujiena/296543/vercia-rinkti-seniunaicius/rubrika:naujienos-lietuva-politika> [2011-03-03].
2. Bukowski Z. ir kt. *Ustrój samorządu terytorialnego*. Toruń, 2005.
3. Burkšaitytė S. Seniūnaitijos: pro adatos skylutę prakiš kupranugarį? <http://www.drg.lt/index.php/rajone/1564-seninaitijos-pro-adatos-skylut-praki-kupranugar.html> [2011-03-03].
4. Didės ir seniūnų, ir seniūnaičių, ir nepartinių kandidatų įtaka. Vidaus reikalų ministerijos pozicija dėl Vilniaus ir Kauno bendruomenių asociacijos rašto Prezidentei. *Savivaldybių žinios*, 2009, Nr. 28, p. 7.
5. Katkus A. Seniūnaitis. Lyg ir reikalingas, lyg ir ne. *Savivaldybių žinios*, 2009, Nr. 24, p. 15.
6. Kulakauskas A. Kad demokratija nebūtų renkamos vietos valdžios savivaliavimas. 2009. <http://www.balsas.lt/naujiena/321675/kad-demokratija-nebutu-renkamos-vietos-valdzios-savivaliavimas-2/1> [2011-03-03].
7. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 113-4290.
8. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 91-2832.
9. Seimo kronika, 2008, Nr. 14 (349), p. 20-23. http://www6.lrs.lt/kronikos/pdf/l6jh-pr7a-8eapF7591k_349.pdf [2011-03-03].
10. Smalskienė A. Rajonuose seniūnaitijos steigiamos prievarta. <http://www.diena.lt/naujienos/lietuva/rajonuose-seniunaitijos-steigiamos-prievarta-234708> [2011-03-03].
11. Stenograma, Rytinis posėdis, 2008-09-15, Nr. 2(451). http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=327018 [2011-03-03].
12. Stenograma, Vakarinis plenarinis posėdis, 2011-03-15, Nr. 297. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=394278&p_query=seni%FBnaitijos&p_tr2=2 [2011-03-03].
13. Tidikis R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.
14. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591. <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20011421591&type=3> [2011-03-03].

Aleksandras Patapas, Jolanta Maculevič

Problematic Aspects of Organization and Activity of Local Community Units

Summary

The aim of this article is to analyze the diversity of activity forms of the local community representative, efficiency of this activity and its impact on local communities. Authors seek to identify the main problems and possible solutions associated with the activity of the local community representative. Theoretical analysis is based

on the scientific literature on the local self-government, the national and international legislation, documentation on local self-government and various scientific articles. The research was conducted in April 2011 by using a) the semi-structured interview with elders and local community representatives of Vilnius district municipality and b) the prepared questionnaire for local community members. The results of the research partly confirmed the hypothesis that division of the territory of neighborhood into smaller units (seniūnaitijos) is useful only if the territory is very large and if the elders act inefficiently. Residents should have the opportunity to decide themselves about the necessity of the local community representative in their community. The analysis of the research results allowed to identify the key problems related to the activity of the local community representative: lack of power and activity as a consequence; unpaid obligations, thus only voluntary performance of duties; and incomprehension by residents about the necessity of the institution of local community representative.

Aleksandras Patapas – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas: patapas@mruni.eu

Aleksandras Patapas, Doctor of Social Sciences, is an Associate Professor at the Department of Public Administration, Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University.

E-mail: patapas@mruni.eu

Jolanta Maculevič – Mykolo Romerio universiteto Ekonomikos ir finansų valdymo fakulteto magistrantė.

E. paštas: agira2@gmail.com

Jolanta Maculevič, is a master student at the Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University.

E-mail: agira2@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2011 m. rugsėjo mėn.