

Lietuvos Respublikos seniūnijų raidos aspektai

Vida Staponienė, Gintaras Žilinskas

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas*

Anotacija. Straipsnyje analizuojamos seniūnijų organizavimo ir veiklos raidos tendencijos Lietuvos Respublikoje. Išryškinama seniūnijos vieta savivaldos sistemoje, pateikiami jos statuso reglamentavimo ypatumai, atskleidžiamos organizavimo ir veiklos problemos, apibūdinami seniūnijų ir gyvenamųjų vietovių bendruomenių santykiai. Pagrindžiama seniūnijų – savivaldybės administracijos struktūrinių teritorinių padalinių – funkcijų plėtimo tendencija, finansinio savarankiškumo didinimo būtinumas. Konstatuojama, kad seniūno statuso pokyčiai susiję su skyrimo ir atleidimo tvarka, įgaliojimais, pavaldumu ir atskaitingumu. Straipsnyje pažymima, kad tikslinga būtų priimti bendruomenių organizavimo ir veiklos tvarką reglamentuojantį įstatymą, įteisinti gyvenamosios vietovės bendruomenes kaip seniūnijų bendruomenes.

Raktažodžiai: vietos savivalda, savivaldybė, seniūnija, seniūnas, seniūnaitis, gyvenamosios vietos bendruomenė.

Keywords: local self-government, municipality, ward, warden, elder, local community.

Įvadas

Vietos savivaldos reformos beveik nuolat išlieka politinėje darbotvarkėje. Norint garantuoti realų ir kartu efektyvesnį vietos savivaldos vaidmenį sprendžiant vietinės reikšmės klausimus, aktyviai diskutuojama, kaip įgyvendinti vietos savivaldos institucijų pertvarkymą ir iš esmės pakeisti jos mechanizmą. Šios diskusijos ir pačios reformos susijusios ir su seniūnijomis. Todėl seniūnijų instituto raidos klausimai yra aktualūs analizės objektai vietos savivaldos reformų kontekste.

Mokslinėje literatūroje seniūnijų organizavimo, veiklos ir raidos problemos yra mažai tyrinėtos. A. Astrauskas [1; 2; 3; 5], J. Baltuškienė [5], R. Stačiokas ir J. Rimas [25], R. Lazdynas [10] ir kt. savo darbuose daugiausia dėmesio skyrė vietos savivaldos sampratos, principų, kompetencijos, funkcijų, struktūros, valdymo ir pan. klausimams aptarti. Atskiri seniūnijų raidos aspektai aptariami tik minėtų klausimų kontekste. A. Baležentis [4], E. Grinys [9] yra analizavę atskirus seniūnijų vaidmens vietos savivaldos sistemoje ir jų kompetencijos aspektus, tačiau seniūnijų raidos problemomis kol kas pakankamai nesidomi nei mokslininkai, nei praktikai.

Šio straipsnio tikslas – išryškinti Lietuvos Respublikos seniūnijų raidos aspektus. Taikant teisės aktų analizės, lyginamosios ir loginės analizės, indukcijos ir apibendrinimo metodus, aptariama ir sisteminama seniūnijų organizavimo ir veiklos raida Lietuvos Respublikoje 1995–2011 m. Siekiama apibūdinti seniūnijos vietą savivaldos sistemoje, teisės aktus, reglamentuojančius seniūnijos organizavimą ir veiklą. Taip pat analizuojami seniūnijos funkcijų ir seniūno statuso pokyčiai, apžvelgiami seniūnijų ir gyvenamųjų vietovių bendruomenių santykiai.

Seniūnijų organizavimo ir veiklos teisinis reglamentavimas

Pagal *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą* [19, 31 str.], seniūnija yra savivaldybės administracijos filialas, veikiantis tam tikroje savivaldybės teritorijos dalyje. Savivaldybės taryba nustato jų skaičių, pavadinimus, aptarnaujamos teritorijos ribas ir perduodamas savivaldybės administracijos funkcijas. Atsižvelgiant į tai, seniūnija gali būti traktuojama kaip savivaldybės administracijos struktūrinis teritorinis padalinys, jos filialas, atliekantis tarpininko vaidmenį tarp seniūnijos gyventojų ir savivaldybės.

1990–1995 m. Lietuvoje seniūnijų nebuvo. Pagal teritorijos dydį ir skaičių sąlyginai joms galima prilyginti tuo metu veikusias 423 apylinkes. Tačiau nuo dabartinių seniūnijų jos iš esmės skyrėsi tuo, kad to laikotarpio apylinkybėms buvo garantuota vietos savivaldos teisė.

1995 m. įsigaliojus *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos* [13] ir *Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų* [12] įstatymams, buvo suformuotos apskritys, savivaldybės ir seniūnijos. 546 seniūnijos buvo priskirtos 56 savivaldybėms. Nors 1999 m. savivaldybių padaugėjo iki 60, tačiau seniūnijų skaičius išliko nepakitęs. Seniūnijos – tai praktiškai buvusios žemesnės pakopos savivaldybės (apylinkės, gyvenvietės, rajonų miestai), praradusios pagal 1994 m. *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą* savivaldos teises [26, p. 204–205]. Lyginant su kaimyninėmis valstybėmis, seniūnijų skaičius Lietuvoje vertintinas kaip vidutinis.

Pasak A. Baleženčio [4, p. 74], globalėjančiame pasaulyje seniūnijos vystymosi svarba negali mažėti. Seniūnija yra svarbi jungiamoji žmonių ir kitų viešojo administravimo pakopų grandis. Tai – teritorija, kurioje turi būti konkrečiais darbais įgyvendinama valstybės politika, nes socialinių sistemų, viešojo administravimo iššūkiai, socialinių įtampų laukai ir darnaus vystymosi problemos pirmiausia reiškiasi seniūnijose. Be to, seniūnija yra arčiausiai gyventojų esanti vietos savivaldos sistemos stuktūros dalis. Jeigu nebūtų seniūnijų, didelis darbo krūvis tektų savivaldybėms [9, p. 12]. Tai rodo apie vis didėjančią seniūnijų svarbą tiek vietos savivaldos, tiek valstybės valdymo sistemoje.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje [11] apibrėžta tik viena vietos savivaldos institucija – savivaldybės taryba (119 str. 4 d.). Joje nurodyta, kad: a) savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas (119 str. 3 d.); b) savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus (119 str. 4 d.). Vadinasi, tinkamos vietos savivaldos organizacinės teisinės sistemos ir struktūros

parinkimas bei įtvirtinimas laikytinas įstatymų leidėjo prerogatyva. Konstitucijoje įtvirtinti savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos pagrindai atskleidžiami ir sukonkretinami įstatymuose. Vadinas, seniūnijos nėra konstitucinio lygmens teritoriniai dariniai, kaip ir seniūnai – konstitucinio lygmens subjektai.

1999 m. Lietuva ratifikavo *Europos vietos savivaldos chartiją* [8]. Todėl jos nuostatos sieja įstatymų leidėją nustatant vietos savivaldos organizavimo ir veiklos tvarką Lietuvoje. *Chartijoje* rašoma, kad, jeigu nėra kitų nurodytų statuto nuostatų, vietinės valdžios organai savarankiškai nustato savo vidinę administracinę struktūrą, atitinkančią vietinių gyventojų poreikius ir užtikrinančią veiksmingą valdymą (6 str. 1 d.); vietinės valdžios statusas gali būti nurodytas konstitucijoje arba šalies vidaus įstatymuose (2 str.; 4 str. 1 d.) [8].

Seniūnijų organizavimo ir veiklos tvarką reglamentuoja vietos savivaldos įstatymai. 1994 m. *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme* pirmą kartą buvo įtvirtinta seniūno pareigybė ir nustatytas jo statusas. 2000 m. naujoje *Vietos savivaldos įstatymo* redakcijoje [20] apibūdintos seniūnijos ir seniūno sąvokos, nurodytos jų funkcijos. Taip pat šio įstatymo skirsnyje „Atstovavimas gyvenamųjų vietovių bendruomenėms“ nustatytas gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovo statusas. Pastarasis skirsnis buvo koreguotas 2008 m. *Vietos savivaldos įstatymo* redakcijoje [19]. Jame apibrėžtas gyvenamosios vietos bendruomenės atstovo – seniūnaičio – statusas.

Seniūnijos organizavimą ir veiklą taip pat reglamentuoja savivaldybės tarybos ir savivaldybės administracijos direktoriaus sprendimai. Pavyzdžiui, seniūnijos veiklos nuostatus tvirtina savivaldybės administracijos direktorius.

Per 1994–2011 m. laikotarpį buvo priimta daugiau kaip 60 *Vietos savivaldos įstatymo* pataisų, 2000 ir 2008 m. buvo išleistos naujos šio įstatymo redakcijos. Intensyvi įstatymo kaita rodo vietos savivaldos, kartu ir ją sudarančių seniūnijų svarbą politinėje sistemoje ir valstybės valdžios nuolatinį siekį tobulinti jų organizavimą ir veiklą.

Seniūnijų funkcijų pokyčiai¹

Pirmą kartą seniūnijų funkcijos buvo nurodytos 2000 m. *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo* redakcijoje (žr. 1 lentelę). Ja įtvirtinta galimybė seniūnijoms pavesti vykdyti ir kitas funkcijas, nepriskirtas kitiems savivaldybės administracijos struktūriniais padaliniais. Šio įstatymo 2002 m. pakeitimais [16] nustatyta, kad seniūnijos veikla turi būti finansuojama iš savivaldybės biudžeto, seniūnijai skiriant reikiamus asignavimus. Taip pat yra daugiau (iki 20) seniūnijos funkcijų, kurioms įgyvendinti reikalinga aukštesnė seniūnijos darbuotojų kompetencija (1 lent.). 2005 m. seniūnijų funkcijos dar labiau išplėstos [14]. Joms pavesta tvarkyti gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitą. Ši funkcija seniūnijoms

¹ Dėl ribotos straipsnio apimties akcentuojami svarbiausi seniūnijų funkcijų pokyčiai neatliekant išsamesnės jų įgyvendinimo analizės.

perduota tikslingai, nes būtent jos geriausiai žino savo gyventojų problemas, susijusias su gyvenamąja vieta.

1 lentelė. Seniūnijų funkcijos pagal skirtingų metų Lietuvos Respubliko vietos savivaldos įstatymo redakcijas ir pakeitimus

Seniūnijos funkcijos	Vietos savivaldos įstatymo priėmimo (pakeitimo) metai				
	2000	2002	2005	2008	2011
Administruoja jai priskirtų viešųjų paslaugų teikimą.	+	-	-	-	-
Prireikus įvertina atskirų šeimų (asmenų) gyvenimo sąlygas bei poreikius ir pateikia savivaldybės administracijai siūlymus dėl socialinės paramos toms šeimoms (asmenims) reikalingumo ir paramos būdų.	+	+	+	+	+
Nustatyta tvarka gali organizuoti socialinės paramos teikimą ir pašalpų mokėjimą.	+	+	+	+	+
Organizuoja seniūnijai priskirtų teritorijų ir kapinių priežiūrą.	+	+	+	+	+
Organizuoja bendrojo naudojimo teritorijų, gatvių, šaligatvių valymą ir priežiūrą bei gatvių ir kitų viešųjų vietų apšvietimą.	-	+	+	+	+
Organizuoja viešuosius ir visuomenei naudingus darbus.	+	+	+	+	+
Kaimo vietovėse tvarko namų ūkio knygas.	+	+	+	+	+
Neviršydama įgaliojimų, renka statistinius duomenis ir teikia juos teritorinėms statistikos įstaigoms.	+	-	-	-	-
Renka ir nustatyta tvarka teikia savivaldybės administracijos padaliniais duomenis, reikalingus mokyklinio amžiaus (iki 16 metų) vaikų apskaitai.	+	+	+	+	+
Išduoda seniūnijai priskirtos teritorijos gyventojams šeimos sudėtį, gyvenamąją vietą ir kitokias tikrąją padėtį patvirtinančias pažymas, išskyrus atvejus, kai tai pagal teisės aktus turi būti patvirtinta kitais dokumentais.	+	-	-	-	-
Kaimo gyvenamosiose vietovėse išduoda leidimus laidoti.	+	-	-	-	-
Teikia merui ir savivaldybės administratoriui pasiūlymus dėl savivaldybės struktūrinių padalinių tarnautojų ir savivaldybės įstaigų vadovų veiklos seniūnijai priskirtoje teritorijoje tobulinimo, vietinės reikšmės kelių, gyvenviečių gatvių, šaligatvių ir aikščių tvarkymo, vietinio susisiekimo transporto organizavimo, savivaldybei nuosavybės teise priklausančių pastatų ir statinių remonto, paminklų priežiūros, viešųjų paslaugų teikimo gyventojams organizavimo.	+	-	-	-	-

Mero pavedimu rengia ir teikia savivaldybės tarybos bei valdybos sprendimų ir mero potvarkių projektus seniūnijos veiklos klausimais, kontroliuoja jų vykdymą.	+	-	-	-	-
Šaukia seniūnijai priskirtos teritorijos gyventojų sueigas ir organizuoja gyventojų susitikimus su savivaldybės ir valstybės institucijų pareigūnais.	+	-	-	-	-
Apibendrina gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovų pastabas bei pasiūlymus ir teikia juos savivaldybės institucijoms bei savivaldybės administratoriui. Konsultuoja gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovus ir teikia jiems informaciją apie savivaldybės institucijų ir savivaldybės administracijos bei valstybės institucijų veiklą savivaldybės teritorijoje. Seniūnas ar jo įgaliotasis asmuo dalyvauja savivaldybės institucijų posėdžiuose, kai svarstomi su seniūnijai priskirtos teritorijos bendruomenės gyvenimu susiję klausimai.	+	-	-	-	-
Renka ir savivaldybės administracijos direktoriui teikia duomenis apie šaukiamojo amžiaus jaunuolius, gyvenančius seniūnijos teritorijoje.	-	+	+	+	-
Kaimo vietovėse registruoja žemės, vandens telkinių, miško sklypų savininkų, valdytojų ir naudotojų pranešimus apie medžiojamų gyvūnų padarytą žalą ir teikia duomenis savivaldybės administracijos direktoriui.	-	+	+	+	+
Dalyvauja rengiant ir įgyvendinant vaiko teisių apsaugos ir vaiko teisių pažeidimų prevencijos gerinimo priemones. Pagal kompetenciją organizuoja vaikų teisių apsaugos prevenciją ir darbą su probleminėmis šeimomis, kuriose auga vaikai ar apribotos tėvų teisės į vaikus.	-	+	+	+	+
Dalyvauja rengiant ir įgyvendinant kaimo plėtros programas.	-	+	+	+	+
Dalyvauja organizuojant civilinę saugą.	-	+	+	+	+
Dalyvauja rengiant ir įgyvendinant gyventojų užimtumo programas seniūnijos aptarnaujamoje teritorijoje.	-	+	+	+	+
Nustatyta tvarka dalyvauja rengiant gyventojų apklausas, atliekant gyventojų ir būstų, kitus visuotinius surašymus.	-	+	+	+	+
Padedą organizuoti Respublikos Prezidento, Seimo rinkimus, rinkimus į Europos Parlamentą, savivaldybės tarybos rinkimus ir referendumus.	-	+	+	+	+
Dalyvauja kuriant ir įgyvendinant informacinės visuomenės plėtros programas.	-	+	+	+	+
Organizuoja laisvalaikio centrų veiklą.	-	+	+	-	-
Organizuoja seniūnijos veiklos nuostatuose priskirtas būsto paslaugas.	-	+	+	-	-

Prireikus organizuoja viešųjų tualetų paslaugas.	-	+	+	+	+
Tvarko gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitą.	-	-	+	+	+
Neviršydamą savo įgaliojimų, seniūnijos teritorijoje organizuoja ir kontroliuoja savivaldybės institucijų sprendimų įgyvendinimą arba pati juos įgyvendina.	-	-	-	+	+
Organizuoja želdinių priežiūrą.	-	+	+	-	-
Dalyvauja organizuojant arba organizuoja gyventojų poilsį.	-	-	-	+	+
Organizuoja ir įgyvendina valstybės perduotas funkcijas žemės ūkio srityje.	-	-	-	+	+
Tvarko priskirtus registrus ir nustatyta tvarka teikia duomenis.	-	-	-	+	+
Savivaldybės tarybos sprendimu tik tuo atveju, kai nėra viešųjų paslaugų teikėjo, gali laikinai teikti viešąsias paslaugas, kurias administruoti paskiriamas kitas savivaldybės administracijos padalinys.	-	-	-	+	+
Iš viso:	14	20	21	23	22

Šaltiniai: [14; 16; 17; 18; 19; 20].

2008 m. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme nurodyta, kad seniūnijos veikla reglamentuojama savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtintuose seniūnijos veiklos nuostatuose, o finansavimas skiriamas iš savivaldybės biudžeto. Kiekvienais metais, tvirtindama biudžetą, savivaldybės taryba tvirtina seniūnijų veiklos programas ir skiria lėšas, reikalingas joms įgyvendinti. Savivaldybės taryba nustato seniūnijų veiklos programų sudarymo tvarką ir asignavimų paskirstymo kriterijus. Seniūnijos ir seniūno funkcijoms įgyvendinti reikalingos lėšos gali būti skiriamos ir iš kitų savivaldybės biudžeto asignavimų. 2008 m. seniūnijoms priskirta vykdyti 21 funkciją, tačiau nuo tų metų jos neteko įgaliojimų organizuoti laisvalaikio centrų veiklą ir teikti būsto paslaugas (1 lent.).

2010 m. buvo panaikinta seniūnijų funkcija rinkti ir savivaldybės administracijos direktoriui teikti duomenis apie šaukiamojo amžiaus jaunuolius, gyvenančius seniūnijos teritorijoje (32 str. 2 d. 6 p.) [17]. 2011 m. buvo pakeistas Vietos savivaldos įstatymo 32 straipsnio 2 dalies 4 punktą, reguliuojantis namų ūkio knygų tvarkymą seniūnijos kaimo vietovėse [18]. Dabartiniu metu seniūnijos vykdo daugiau kaip 20 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme [19] numatytų funkcijų (32 str. 2 d.).

2000–2012 m. seniūnijoms priskirtų funkcijų skaičius beveik padvigubėjo, t. y. seniūnijoms suteikiama vis daugiau įgaliojimų. Kita vertus, šių institucijų veiklos ir finansinis savarankiškumas nedidėja. Dažnai seniūnijos negali efektyviai atlikti joms pavestų funkcijų. Tai priklauso ne tik nuo finansinių, bet ir kitų priežasčių.

Lietuvoje stokojama seniūnijų veiklos problemoms analizuoti skirtų reprezentatyvių empirinių tyrimų. Šią spragą bandyta užpildyti 2010 m., Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai atlikus 160 seniūnų apklausą [22]. Nors dauguma (46 proc.) tiriamųjų nurodė, kad turi pakankamai darbuotojų atlikti seniūnijos funkcijas, tačiau 42 proc. teigė priešingai. Tai rodo, jog ne visose seniūnijose užtenka personalo, kuris atliktų pavestas funkcijas, todėl reikalinga daugiau darbuotojų. Kita vertus, siekiant užtikrinti efektyvią seniūnijų veiklą, vien tik darbuotojų gali neužtekti – tam būtini ir finansiniai ištekčiai.

Minėto tyrimo rezultatai parodė, kad daugiau nei pusės seniūnų nuomone (68 proc.), seniūnijai skiriamų asignavimų pavestoms funkcijoms atlikti nepakanka. Tik 4 proc. apklaustųjų teigė, kad jų pakanka. Kadangi finansavimas seniūnijoms skiriamas iš savivaldybės biudžeto, todėl seniūnijos, norėdamos gauti papildomų lėšų, neretai susiduria su įvairaus pobūdžio problemomis. Esant didesniai seniūnijų finansiniam savarankiškumui jos efektyviau galėtų atlikti pavestas funkcijas.

Atliekant tyrimą seniūnai taip pat pažymėjo, kad didelę įtaką efektyviam funkcijų vykdymui daro savivaldybės ir seniūnijos turimi finansiniai resursai (87 proc.), savivaldybės administracijos darbo organizavimas (47 proc.), pareigybių skaičius (44 proc.), savivaldybės (seniūnijos) administracijos struktūra (43 proc.), seniūnijos aptarnaujama teritorija (42 proc.) ir gyventojų skaičius (42 proc.), o mažiausiai – seniūnijos aptarnaujamos teritorijos gyventojų dalyvavimas sprendimų priėmimo procese (23 proc.) ir seniūnaičių veikla (18 proc.) [22].

Vadinasi, siekiant užtikrinti sklandų ir efektyvų seniūnijų darbą, labai svarbu joms užtikrinti pakankamai žmogiškųjų ir finansinių išteklių.

Seniūno statuso pokyčiai

Pagal 1994 m. *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą*, seniūnas buvo administracijos pareigūnas seniūnijoje, kurį skyrė ir iš pareigų atleido savivaldybės meras. Seniūnas paprastai turėjo būti tos seniūnijos gyventojas – Lietuvos Respublikos pilietis. Pasibaigus įgaliojimų laikui, jei seniūno neskirdavo naujam terminui ir jo nebuvo galima grąžinti į ankstesnį darbą, jam išmokėdavo trijų mėnesių vidutinio darbo užmokesčio dydžio išeitinę pašalpą. Seniūno įgaliojimai tęsdavosi ir po naujų tarybos narių rinkimų tol, kol reikalus perduodavo naujai paskirtam seniūnui. Seniūno atlyginimą pagal Vyriausybės patvirtintus normatyvus nustatydavo meras.

1997 m. pakeistame *Vietos savivaldos įstatyme* [15] seniūnas buvo traktuojamas kaip savivaldybės pareigūnas seniūnijoje – tarybos nustatytoje ir jam administruoti priskirtoje savivaldybės teritorijos dalyje. Taip pat nurodyta, kad seniūnu gali būti skiriamas savivaldybės tarybos narys.

Minėto įstatymo 2000 m. redakcijoje [20] pakeistas seniūno statusas (30 str. 2 d.). Jis tapo ne politinio pasitikėjimo, bet karjeros valstybės tarnautoju, kurį skyrė ir atleido jau ne meras, bet savivaldybės administratorius [1, p. 18]. Taip labai padidėjo seniūno galimybės eiti savo pareigas ir po savivaldybės rinkimų.

2008 m. *Vietos savivaldos įstatymo* redakcijoje [19] nustatyta, kad seniūnas gali būti skiriamas viešųjų įstaigų ir savivaldybės įmonių valdymo organų nariu. Taip pat

įtvirtinta nuostata, kad seniūnas yra seniūnijos vadovas – karjeros valstybės tarnautojas, kurį į pareigas skiria ir iš jų atleidžia savivaldybės administracijos direktorius, vadovaudamasis Vietos savivaldos ir Valstybės tarnybos įstatymais. Pretendentų į seniūno pareigas konkurso komisija sudaroma iš 7 narių; ne mažiau kaip 3 ir ne daugiau kaip 4 šios komisijos nariai turi būti tos seniūnijos aptarnaujamos teritorijos gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai – seniūnaičiai (per juos gyventojai gali pareikšti savo nuomonę apie vieno ar kito kandidato tinkamumą eiti seniūno pareigas). Šia nuostata siekiama sustiprinti vietos gyventojų įtaką skiriant seniūną. 2010 m., pakeitus *Vietos savivaldos įstatymą*, seniūnui kaip seniūnijos vadovui suteikti įgaliojimai valdyti asignavimus [17], t. y. didesnis jo vaidmuo administruojant seniūniją.

Seniūnas yra pavaldus ir atskaitingas savivaldybės administracijai, tačiau dėl jo statuso vis dar kyla daug diskusijų ir abejonių. Remiantis 2010 m. Vidaus reikalų ministerijos atliktos seniūnų apklausos duomenimis [22], seniūnas turėtų būti pavaldus administracijos direktoriui ir atskaitingas gyventojams. Tokią nuomonę išreiškė net 69 proc. apklausoje dalyvavusių respondentų. Tyrimo duomenimis, egzistuojanti atskaitomybės sistema yra netinkama, nes, anot respondentų, seniūnas turėtų būti atskaitingas gyventojams. Seniūno atskaitomybės gyventojams įteisinimas leistų priartinti seniūnijas prie gyventojų ir suteiktų jiems daugiau galimybių dalyvauti vietos valdymo procese.

Galima teigti, kad nuo 1994 m. seniūno vaidmuo didėjo, jo kompetencijos sritys buvo plečiamos. Kito ir seniūno statusas, jo įgaliojimai, atsakomybės sritys ir atskaitomybės tvarka. Šiuo metu seniūnas atlieka įvairias funkcijas, kurios daugiausia susijusios su administravimu, sprendimų priėmimu, teisės aktų analize, sutarčių, leidimų, pažymų išdavimu, bendravimu su seniūnijos bendruomenėmis ir kt.

Gyvenamųjų vietovių bendruomenių vaidmuo aktyvinant seniūnijų veiklą

Demokratinėse valstybėse vietos bendruomenės egzistuoja kaip natūrali gyventojų socialinė jungtis. Vietos bendruomenė yra grupė žmonių, gyvenančių apibrėžtoje teritorijoje ir atliekančių tam tikrus veiksmus tos vietos labui, dėl ko atsiranda bendrų interesų, taip pat vidinis jausmas, jog jie priklauso tai pačiai žmonių grupei. Savivaldžios (vietos) bendruomenės veikimas ypač priklauso nuo vietos valdžios (mero, seniūno) požiūrio į valdymo decentralizavimą, taip pat nuo vietos bendruomenės neformalių lyderių požiūrio į atsakomybės prisiėmimą sprendžiant vietos problemas, vietos bendruomenės vietos politikos supratimo lygio ir nuo praktinės sėkmės vietos bendruomenėje sprendžiant įvairias vietos problemas [21, p. 77]. Bendruomenės egzistavimą lemia įvairūs veiksniai, tačiau svarbiausias – gyventojų aktyvumas.

Lietuvoje veikia apie 800 kaimo bendruomenių. Tai – neformalios teritorinės organizacijos, kurios jungia vietinę bendruomenę ir atlieka nemažai kultūrinių bei socialinių funkcijų. Tačiau savų finansinių išteklių, patirties ir laiko trūkumas joms yra kliūtis plėsti veiklą ir dalyvauti įvairiuose projektuose, kurie leistų spręsti

vietinės bendruomenės problemas [7, p. 104]. Akivaizdu, kad piliečių dalyvavimo sėkmė būtų didesnė, jei piliečiai aktyviai dalyvautų sprendžiant savo bendruomenės problemas ir taip prisidėtų prie demokratinių procesų vyksmo [6, p. 243]. Seniūnija turėtų inicijuoti bendruomeniškumo ugdymą ir padėti bendruomenėms kurtis. Tai patvirtina ir S. Nefo [21, p. 78] atlikto tyrimo rezultatai, atskleidę, kad daugumos respondentų nuomone (43 proc.), seniūnijos įtaka skatinant bendruomeniškumą yra didelė. Tik 7 proc. apklaustųjų nurodė, kad jos šiam procesui nedaro jokios įtakos. Kita vertus, norėdami dalyvauti vietos bendruomenės veikloje, gyventojai turėtų žinoti, kaip jos veikla apibrėžta įstatyme, kaip bendruomenė gali bendradarbiauti su seniūnija ir kitomis vietos savivaldos institucijomis.

Iš seniūnijos aptarnaujamos teritorijos gyvenamųjų vietovių ar jų dalių yra sudaromos seniūnaitijos, kurių gyventojai renka gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovus – seniūnaičius. Kandidatus į seniūnaičius gali siūlyti gyventojai, nevyriausybines organizacijos, asociacijos, įstaigų ir organizacijų kolektyvai, veikiantys seniūnaitijoje. Seniūnaitis renkamas 2 metams ir dirba visuomeniniais pagrindais. Jie seniūnijos aptarnaujamos teritorijos gyvenamųjų vietovių bendruomenėms rūpinimus klausimus svarsto ir sprendimus priima seniūnaičių sueigoje [19].

Siekiant išplėsti vietos gyventojų bendruomenių – seniūnaitijų įgaliojimus, numatoma įgyvendinti įvairias priemones. Siūloma suteikti daugiau galimybių ir laisvių savivaldybėms ir vietos bendruomenėms sprendžiant, kaip skirti socialines pašalpas ir kitokią socialinę paramą nepasiturintiems žmonėms. Kadangi būtent šios institucijos ir organizacijos yra arčiausiai žmonių, geriausiai žino jų poreikius ir problemas, todėl toks paramos teikimo būdas būtų tikslingesnis. Taip bendruomenėms būtų suteikta daugiau galimybių tartis, siūlyti sprendimus, ieškant efektyviausių būdų, kaip suteikti pagalbą [24]. Siūloma įteisinti vietos bendruomenes kaip seniūnijų bendruomenes, kurios rinktų bendruomenių seniūną ir bendruomenių tarybas, parengti bendruomenių įstatymą, tačiau jo projektą turėtų pasiūlyti ir tarpusavyje suderinti patys bendruomenių atstovai [23].

Galima teigti, kad bendruomenių aktyvumas yra vienas svarbiausių veiksnių, lemiančių seniūnijos veiklos veiksmingumą ir plėtrą. Kuo labiau išsivysčiusi bendruomenė, tuo geriau funkcionuoja seniūnija. Svarbus bendruomenių aktyvus dalyvavimas, nes valdymas turi būti vykdomas iš apačios, o ne iš viršaus: tada jis bus priimtinas vietos gyventojams, problemos bus sprendžiamos efektyviau. Seniūnijų finansinis savarankiškumas – vienas svarbiausių kriterijų, siekiant paspartinti bendruomenių vystymą.

Išvados

1. 1994 m. *Vietos savivaldos įstatyme* buvo įteisinti seniūnijos ir seniūno institutai. Seniūnija yra savivaldybės administracijos struktūrinis teritorinis padalinys, filialas, kuriam vadovauja seniūnas. Jos buvo sukurtos buvusių žemesnės pakopos savivaldybių (apylinkių, gyvenviečių, rajonų miestų) pagrindu.

2. Seniūnijų organizavimo ir veiklos tvarką reglamentuoja *Europos vietos savivaldos chartija*, nacionaliniai vietos savivaldos įstatymai, savivaldybės tarybos ir savivaldybės administracijos direktorius teisės aktai.

3. 2000 m. *Vietos savivaldos įstatyme* pirmą kartą buvo išvardytos seniūnijų funkcijos. Nuo seniūnijų įsteigimo 1994 m. iki 2011 m. jų funkcijos buvo plečiamos. Atsižvelgus į tai, kad funkcijoms vykdyti seniūnijose darbuotojų pakanka, tačiau trūksta finansinių išteklių, viena iš seniūnijų veiklos tobulinimo krypčių turėtų būti jų finansinio savarankiškumo didinimas.

4. Nuo 1994 m. seniūno – savivaldybės pareigūno seniūnijoje – statuso pokyčiai susiję su skyrimo ir atleidimo tvarka, įgaliojimais, pavaldumu ir atskaitingumu. Stebima tendencija stiprinti seniūno institutą ir labiau įtraukti gyventojus į klausimų, susijusių su seniūno skyrimu, atleidimu ir veikla, sprendimą.

5. Seniūnijų raida yra glaudžiai susijusi su gyvenamųjų vietovių bendruomenių funkcionavimu, ypač po to, kai 2000 m. *Vietos savivaldos įstatyme* buvo nustatytas šių bendruomenių statusas. Siekiant tobulinti seniūnijų ir gyvenamųjų vietovių bendruomenių veiklą, jų bendradarbiavimą, būtų tikslinga priimti atskirą bendruomenių organizavimo ir veiklos tvarką reglamentuojantį įstatymą, įteisinti gyvenamosios vietovės bendruomenes kaip seniūnijų bendruomenes.

Literatūra

1. Astrauskas A. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška. *Viešojo politika ir administravimas*, 2004, Nr. 8, p. 9–24.
2. Astrauskas A. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 2002, Nr. 3, p. 71–78.
3. Astrauskas A. Vietos savivaldos institucijų vieta viešojo valdymo sistemoje ir valdymo problemos Lietuvoje. Kn.: S. Puškorius (red.). *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006, p. 203–213.
4. Baležentis A. Seniūnijos vystymo problemų analizė. *Viešojo politika ir administravimas*, 2008, Nr. 24, p. 72–78.
5. Baltušnikienė J., Astrauskas A. Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 2009, Nr. 28, p. 7–22.
6. Bernotienė M. Piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese: sąvoka ir esmė. Kn.: V. Smalskys (red.), *Viešasis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010, p. 238–253.
7. Daugirdas V., Mačiulytė J. Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. *Politologija*, 2006, Nr. 3(43), p. 91–110.
8. Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418.
9. Grinys E. Seniūnijos laukia permainų. *Savivaldybių žinios*, 2007, Nr. 42(427), 12.
10. Lazdynas R. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta, 2005.
11. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
12. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 60-1183.

13. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049.
14. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 29⁽¹⁾, 31 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 143-5170.
15. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 12, 26 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 11-206.
16. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 17, 26, 30 ir 31 straipsnių pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 112-4976.
17. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 7 ir 32 straipsnių pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 145-7429.
18. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 6, 13, 14, 15, 16, 20, 26, 27, 30, 31, 32, 52, 56 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 52-2504.
19. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 113-4290.
20. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 91-2832.
21. Nefas S. Savivaldžių (vietos) bendruomenių raida ir perspektyva šiuolaikinėje Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 2007, Nr. 20, p. 70–80.
22. *Savivaldybių administracijų struktūros analizė*. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, 2010. <http://www.vrm.lt/index.php?id=1336> [2012-01-14].
23. *Seimo Pirmininkė I. Degutienė siūlo leisti bendruomenėms dalyvauti savivaldos rinkimuose, įteisinti tiesioginį savivaldybių tarybų narių rinkimo principą ir suteikti vietos bendruomenėms teisę rinkti seniūnus*. Lietuvos Respublikos Seimas, 2010. http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6125&p_d=94899&p_k=1 [2012-01-14].
24. *Siūloma bendruomenei ir vietos valdžiai suteikti daugiau galių skiriant paramą*. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2010. <http://www.lrv.lt/lt/naujienos/?nid=7615> [2012-01-14].
25. Stačiokas R., Rimas J. *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas*. Kaunas: Technologija, 2002.
26. Žilinskas G. Vietos savivalda viešojo administravimo struktūroje. Kn.: A. Raipa (red.). *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2007, p. 198–224.

Vida Staponienė, Gintaras Žilinskas

Aspects of Wards' Development in the Republic of Lithuania

Abstract

The paper analyzes the trends of wards organization and the development of their activity in the Republic of Lithuania. It highlights the status of ward in the system of local self-government, defines the peculiarities of its regulation and problems of its organization and activity, as well as describes relations between wards and local community too. The article justifies the trends of development of wards functions, the necessity of increase of their financial independence and states that changes of warden's status are concerned with procedures of his/her appointment and dismissal, powers, subordination and accountability. The authors emphasize that it would be purposeful to pass the law that would regulate procedures of local communities' organization and activity as well as legitimize local communities as communities of wards.

Vida Staponienė – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros lektorė, viešojo administravimo magistrė.

E. paštas: vida.staponiene@ktu.lt

Gintaras Žilinskas – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas: gintaras.zilinskas@ktu.lt

Vida Staponienė, Master of Public Administration, is a lecturer at the Department of Public Administration, Social Sciences Faculty, Kaunas University of Technology.

E-mail: vida.staponiene@ktu.lt

Gintaras Žilinskas, Doctor of Social Sciences, is an Associate Professor at the Department of Public Administration, Social Sciences Faculty, Kaunas University of Technology.

E-mail: gintaras.zilinskas@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. lapkričio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. kovo mėn.