

VIETOS DEMOKRATIJOS FUNKCIONAVIMO OBJEKTAS – SAVIVALDYBĖ

Saulius Nefas

Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto
Viešojo administravimo katedra
Valakupių g. 5, LT-10101, Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 274 0634
Elektroninis paštas saunef@mruni.eu

Pateikta 2011 m. spalio 25 d., parengta spausdinti 2012 m. liepos 5 d.

***Anotacija.** Šiuolaikinio pasaulio raida meta daug ir esminių iššūkių demokratiniam mąstymui. Rinkos ir demokratijos suaugimas nacionalinės valstybės mastu „išjudino“ moderniosios demokratijos sampratų ir iš modelių turinio kylančias įtampas. Globalizacijos poveikis tolesnei demokratijos raidai kelia daug neatsakytų klausimų. Vieni mato išeitį demokratijos globalizacijos perspektyvoje, kiti ieško galimybių stiprinti nacionalinių valstybių demokratiją. Straipsnyje aptariama, kad prieštaringame demokratijos kūrimo procese viena svarbiausių problemų yra rasti būdų stiprinti visuomenės narių dalyvavimą demokratijos procesuose savivaldybėse. Mažėjant piliečių dalyvavimui vienoje iš pagrindinių demokratijos įtvirtinimo būdų – rinkimuose, iškyla labai rimta ne tik valdžios legitimacijos, bet ir pačios visuomenės demokratiškumo ir pilietiškumo problema. Kitų piliečių dalyvavimo formų naudojimas savivaldybėse gali ir privalo kompensuoti demokratijos deficitą valstybėje. Straipsnyje analizuojami tyrimo Vietos demokratija 2009 duomenys parodo tam tikras vietos demokratijos tendencijas, išryškėjančias Lietuvos savivaldybėse.*

***Reikšminiai žodžiai:** demokratija, vietos demokratija, savivaldybė.*

Įvadas

Demokratija – viena iš pamatinių sąvokų, turinti tūkstantmetę teorijos ir vartojimo praktikos istoriją. Natūralu, kad tai, kaip demokratija buvo įsivaizduojama ir įgyvendinama antikiniais laikais, metams bėgant kito, transformavosi, pasiteisino ar nepasiteisino. Visais laikais šiuose procesuose pagrindinis veikėjas buvo žmogus. Žmogus su savo mintimis, jausmais ir darbais, kuriančiais arba naikinančiais demokratiją. Gali kilti klausimas, ką dar naujo šia tema galima pasakyti, kai tiek daug pasakyta ir apologetų, ir kritikų. Atsakyti galima Z. Baumano¹ žodžiais – rašome šia tema, kadangi nebijome susisaistyti, įsipareigoti, prisirišti. Vertybiniame gyvenime tai ir yra svarbiausia, o kelti vertybinius aspektus šiandieninėje Lietuvoje, autoriaus supratimu, yra būtina. **Problema** įžvelgiame demokratijos suvokime. Suvokimas gerės, jei demokratijos funkcionavimą matysime konkrečioje visuomenės gyvenimo ar veiklos sferoje, nagrinėjamu atveju – savivaldybėje. Straipsnio **tikslas** – remiantis naujausiomis demokratijos raiškos tendencijomis įvertinti, kaip tam tikri instrumentai funkcionuoja Lietuvos savivaldybėse. **Objektas** – vietos demokratijos instrumentai savivaldybėse. **Metodai**: mokslinių šaltinių analizė ir empirinis-ekspertinis tyrimas. **Straipsnis aktualus** mokslininkams, kurie galės oponuoti pateikiamoms įžvalgoms, ir praktikams, pirmiausia savivaldybių politikams, administracijų darbuotojams ir aktyviems piliečiams, kurie pasiremdami pateikiamomis teorinėmis įžvalgomis ir empirinio tyrimo duomenimis galės sistemingiau plėtoti vietos demokratiją.

Šio straipsnio teorinėje dalyje remiamės išimtinai Kolino Kraučo² įžvalgomis. Tuo labiau, kad jis remiasi arba polemizuoja su tokiais demokratijos problematikos „guru“ – R. Dal, R. Putnam, G. A. Almond, P. Schmitter ir kt. Kraučo veikalas kaip pamatinis šiam straipsniui buvo pasirinktas dėl dviejų priežasčių. Pirmoji, kadangi 2010 metais rašydamas įžangą rusiškam savo knygos „Po-demokratija“ leidimui jis išskėlė principinę klausimą buvusioms totalitarinėms valstybėms – ar valstybė gali pereiti į po-demokratinę būklę neišgyvenusi demokratinės būklės? Šis klausimas aktualus ir Lietuvos visuomenei – pirmiausia jos politiniam elitui, gana dažnai neatsakingai įvardijančiam pas mus vykstančius procesus, kaip tapačius dabartiniu metu vykstantiems senos demokratijos šalyse. Deja, ar tik tai nėra iš pažiūros gražus, bet realiais veiksmais nepagrįstas noras būti „geriausiųjų klube“? Antra priežastis, nulėmusi šio autoriaus pasirinkimą, yra ta, kad jis savo neabejingumą pilietinės visuomenės, demokratijos problematikai parodo ne tik per teorines įžvalgas, bet ir per asmeninę patirtį, sakydamas „mano žmona užėmė aukštas pareigas švietimo srityje vienoje grafystėje, ir aš mačiau, kaip centrinė valdžia stipriai spaudė ją ir jos kolegas visoje šalyje reikalaujama perleisti dalį švietimo funkcijų į privačias rankas, taip iš esmės pakeičiant bendrojo lavinimo sistemos sampratą“³. Šio straipsnio autorius, daug metų dirbdamas vadovaujantį darbą institucijose, taip pat

1 Bauman, Z. *Likvidi meilė*. Vilnius: Apostrofa, 2007.

2 Tai vienas žymiausių sociologų, Didžiosios Britanijos Jorko universiteto profesorius, kurio plataus atgarsio susilaukusioje knygoje „Po-demokratija“, išleistoje 2004 metais, analizuojama sisteminė demokratijos krizė.

3 Krauch, K. *Post-demokratija*. Moskva, 2010, s. 13.

ir savivaldybėje, irgi turėjo galimybę įvairius demokratijos instrumentus išbandyti tiesiogiai ir pastebėjo, kaip greitai ir lengvai žmonės pasikeitus sąlygoms (pvz., vadovams) atsisako demokratiškesnių veikimo būdų arba kiek daug kalbančių apie demokratiją, bet mažai bandančių suprasti, kas iš tiesų yra demokratija, o dar mažiau bandančių elgtis demokratiškai. Kaip jau buvome minėję, analizuojant pasirinktą problemą svarbu nebijoti susisaistyti, įsipareigoti ar prisirišti, ir tai aktualu ne tik rašančiam straipsnį, bet ir visiems piliečiams, neabejingiems demokratijos idėjos įgyvendinimui. Nagrinėjant demokratijos procesus yra svarbu taikyti ne tik mokslininkų apibrėžtus formaliuosius tyrimo metodus, bet metodą, kurį turime kiekvienas savyje – savo asmeninį suvokimą ir santykio suradimą su realiais demokratiją skatinančiais arba silpninančiais procesais, vykstančiais ne kažkur toli, o šalia mūsų. Tam, kad tai atitiktų metodui reikalingus formalumus – kelkime tikslą, matuokime, analizuokime, aprašykime arba kalbėkime. Pasak Kraučo, demokratija klesti tada, kai eiliniai žmonės turi galimybes aktyviai dalyvauti svarstymuose, siekdami organizacijos autonomiškumo, formuojant visuomeninio gyvenimo darbotvarkę. Svarbu, kaip aktyviai tokios galimybės išnaudojamos. Aišku, negalima laukti, kad dauguma pačių aktyviausiu būdu dalyvaus minėtuose procesuose, kadangi tai idealus modelis, bet, kaip ir visi nepasiekiami idealai, jis nurodo orientyrą, ir visada naudinga pažiūrėti, kiek mūsų elgesys artimas idealui⁴.

1. Demokratijos ir vietos demokratijos samprata

Tyrėjui, ir, kaip minėjome, nebūtinai mokslininkui, aiškinantis demokratijos problematiką pravartu pradėti nuo sampratų išsiaiškinimo. Mokslininkai skiria dvi pagrindines demokratijos sampratų kryptis – procedūrinę demokratijos teoriją ir turtingoji demokratijos teorija. Procedūrinę demokratijos teoriją pabrėžia sprendimų (teisės aktų) priėmimo procesą, kuris grindžiamas visuotiniu piliečių dalyvavimu, politine lygybe, daugumos (mažoritariniu) valdymu ir valdžios jautrumu. Kitaip tariant, procedūrinę demokratija grindžiama keturiais absoliučiais principais: visuotiniu dalyvavimu, politine lygybe, daugumos principu ir valdžios jautrumu viešajai (visuomeninei) nuomonei. Reali procedūrinę demokratija griežtai laikosi pirmųjų trijų principų ir lanksčiai traktuoja ketvirtojo principo įgyvendinimą. Šis principas reikalauja, kad rengdama ir priimdama sprendimus (teisės aktus) valdžia žinotų ir darytų tai, ko nori visuomenės dauguma. Tačiau valdžia labai nenoriai įgyvendina jautrumo principą, dažniausiai bandydama demagogiškai sumenkinti arba iškreipti jo reikšmę, pavyzdžiui, retoriškai klausdama, kaip reikia elgtis su teisėmis piliečių, kurie nepriklauso daugumai, arba teisingai teigdama, kad viešoji nuomonė dažnai būna neaiški ir prieštaringa. Todėl valdžia linkusi pabrėžti savo politinę valią. Šitaip ignoruojama idėja, kad vienokiu ar kitokiu savo elgesiu valdžios institucijos, ypač padedamos žiniasklaidos, formuoja viešąją nuomonę ir ją manipuliuoja. Anot Kraučo, tai reiškiasi ir po-demokratijoje, kadangi „nepaisant rinkimų vyksmo, priešrinkiminiai debatai tėra tik surežisuotas spektaklis, kurį valdo besivaržan-

4 Krauch, K., *supra* note 3, s. 17–18.

čios profesionalios komandos, kurios naudojasi įtikinėjimo technikomis aptardamos nedidelį ratą tų pačių komandų atrinktų problemų. Masė piliečių vaidina pasyvų, tylų, net apatišką vaidmenį, atsiliepdami tik į siunčiamus signalus.⁵ Kalbėdamas apie nuolat keliamą klausimą, ar iš viso žmonės yra pasirengę dalyvauti politinėse diskusijose, Kraučas atsako, kad reikalingas žmonių ruošimas ir kad šiais laikais čia didelis vaidmuo tenka žiniasklaidai, bet ji panaši į prastą mokyklą, duodančią mokinukui tik paviršutiniškas žinias. Taigi, spauda neruošia politiškai išprususių piliečių, nebando pakelti susidomėjimo politika, todėl žmonės supranta, kad neišmano politikos, o tai, kas per žiniasklaidą juos pasiekia – politikų skandalai, sensacijos – tik dar labiau įneša sumaišties⁶.

Pastaruoju metu demokratinėse šalyse ryškėja tendencija į teisėkūros sprendimų priėmimą kuo plačiau įtraukti NVO ir kitas pilietines organizacijas, taip bandant suaktyvinti jų veiklą ir dalintis su jomis politinę atsakomybę. Siekiama iš NVO atstovų demokratinį teisinių procedūrų pagrindą sukurti šalies nevyriausybinę ekonominę-socialinę tarybą, kuri patartų šalies parlamentui dėl vieno ar kitų teisės aktų priėmimo.

Valdžios jautrumo viešajai nuomonei principo įgyvendinimas leidžia procedūrinę demokratijos teoriją susieti su turiningąja demokratijos teorija. Turiningoji demokratijos teorija pabrėžia, kad demokratiją išreiškia valstybės politikos turinys, o ne procedūros, kuriomis kaip įrankiais politika reiškiamą. Ši teorija grindžiama žmogaus teisių įgyvendinimo kriterijumi. Todėl iškyla esminis klausimas: ar turi būti garantuotas visų žmogaus teisių, ar tik vadinamosios pirmosios kartos žmogaus teisių įgyvendinimas? Iki šiol nėra vienareikšmiško atsakymo į šį klausimą. Jie dažniausiai būna susiję su atskirų visuomenių laisvosios rinkos samprata.

Kaip minėjome, procedūrinėje demokratijoje svarbus visuotinis dalyvavimas. Jo raiška labiausiai galima ir matoma savivaldoje. Jai esant bendruomenės nariai yra angažuoti savireguliuavimui ir valdymą grindžia demokratijos instrumentų naudojimu. Vienas iš jų – į valdžią rinkti „atstovus“ ir įgyvendinti jų sprendimus. Tai bus viena iš formalių savivaldos formų – vietos savivaldybė, kurioje funkcionuos vietos demokratija. O vietos demokratija – tai ne tik valdžios rinkimai.

Vakarų demokratinėse šalyse piliečių dalyvavimas vietos demokratijos procesuose yra aktualizuojamas sistemingai atliekant tyrimus, kurie rodo tam tikrus pokyčius. Vienas iš jų – visuomenės pilietinės galios nustatymas. Lietuvoje tai pradėta daryti nuo 2007 metų. Kaip teigiama pilietinės visuomenės instituto *Civitas*⁷, visuomenės pilietinė galia – tai piliečių sugebėjimas veikti kartu bendros naudos labui. Pilietinė galia pasireiškia ne vien tada, kai žmonės susitelkia siekdami apsaugoti valstybę nuo išorės priešų ar autoritarizmo pavojaus, bet ir tada, kai susiorganizuoja susitvarkyti daugiabučio namo kiemą, išvalyti kaimynystėje esantį ežerą ar pasirūpinti vienišais miestelio seneliais. Pilietinė galia gali pasireikšti ir kolektyviniais reikalavimais valdžiai, ir veikla savo bendruomenėje. Taigi ši sąvoka apima ir gebėjimą daryti įtaką politinei valdžiai bei ją kontroliuoti, ir gebėjimą patiems – nepriklausomai nuo valdžios – spręsti bend-

5 Krauch, K., *supra* note 3, s. 19.

6 *Ibid.*, s. 68.

7 Pilietinės galios indeksas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-05-25]. <www.civitas.lt>.

ras politines, ekonomines ir vietines problemas. Tyrimo duomenys rodo, kad labiausiai veiklos imtis Lietuvos gyventojus paskatintų vietinės reikšmės problemas, su kuriomis susidurtų jie patys ar jų aplinkos žmonės. 2007 m. 27% apklaustųjų būtų organizavę vietinės problemos sprendimą ir 47 % būtų sutikę prisidėti prie tokios veiklos, 2008 m. 27% būtų organizavę vietinės problemos sprendimą ir 48% būtų sutikę prisidėti prie tokios veiklos, o 2009 m. 29% būtų organizavę vietinės problemos sprendimą ir 47 % būtų sutikę prisidėti prie tokios veiklos⁸.

Analizuojant aktyvumo formas 2009 metais išryškėjo aktyvumo padidėjimas tvarkant aplinką ir ypač dalyvaujant vietos bendruomenių veikloje (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Lietuvos pilietinio aktyvumo formos ir rodikliai

Aktyvumo forma	2007 m.	2008 m.	2009 m.
Dalyvavote aplinkos tvarkymo talkose	31	29	46
Aukojo labdarai pinigų, daiktų arba kitaip parėmėte asmenis ar visuomenines organizacijas	45	50	45
Dalyvavote vietos bendruomenės veikloje	17	18	33
Kreipėtės į valstybės kontroliuojančias institucijas (policiją, mokesčių inspekciją, vaiko teisių tarnybą ir pan.) pranešdami apie įstatymų pažeidimus	11	16	10
Dalyvavote demonstracijoje, mitinge, pikete	5	3	8
P.S. Kitomis pilietinėmis veiklomis užsiima mažiau nei 10 proc. gyventojų. Rezultatai pateikiami procentine išraiška			

Kai kalbame apie vietos problemas ar vietos iniciatyvas, matome, kad tai tiesiogiai susiję su bendruomeniškumu, kuris vyksta ne bet kur, o funkcionalioje vietos bendruomenėje, kuri ir yra pilietinės visuomenės pagrindas ir demokratijos principo įgyvendinimo siekimo sąlyga. Rašydamas apie demokratijos idealą Kraučas teigia, kad „demokratijos ilgesys, kai daug skirtingų grupių ir eilinių žmonių organizacijų stengėsi dalyvauti politinės programos, kuri atsakytų į juos jaudinančius klausimus, rengime, kai įtakingos grupės dominavo nedemokratinėse visuomenėse, kadangi politinė sistema dar ne iki galo buvo suvokusi, kaip manipuluoti jų reikalavimais. Liaudies judėjimams ir partijoms galėjo vadovauti asmenys, kurių asmeninis vadovavimo stilius buvo toli nuo demokratinio idealo, bet jie aktyviai buvo spaudžiami masinių judėjimų, kuriuose dalyvavo eiliniai žmonės. <...> Bet greitai elitas išmoko vadovauti ir manipuluoti, o žmonės nusivylė, pavargo arba užsiėmė asmeniniu gyvenimu <...>, taip pat įsigalėjo korupcija,

8 Mažiausiai gyventojus pilietinei veiklai paskatintų politinės šalies problemas: tik 4 iš 10 gyventojų imtųsi patys organizuoti ar prisidėtų prie veiklos, kuria būtų sprendžiama rimta politinė problema – įvykdytas politinis perversmas. Net pusė piliečių tokioje situacijoje laikytųsi nuošalėje.

kuri parodo, kad demokratija serga ir kad politinė klasė tapo ciniška, amoralė ir nutolusi nuo žmonių.⁴⁹ Ar pateikti apibūdinimai neprimena mums demokratijos ilgesio, kuris Lietuvoje buvo ir realizavosi per tam tikras formas prieš dvidešimtį metų, ir ar tik mūsų elitas neišmoko manipuliuoti mumis, o mes pavargome, ir todėl Lietuvos visuomenė serga korupcijos liga? Kraučas atsako, kad Amerikos piliečiams šiandien mažiau reikia valstybės, nes jie daugiau gali remtis savo jėgomis (to amerikiečiai išmoko daug dirbdami vietos demokratijos labui – *S. N.*) nei dvidešimto amžiaus pradžios gyventojai, ir turi būti labiau pasirengę siekti savo tikslo remdamiesi laisva ekonomika, todėl ir politiniai klausimai juos mažiau jaudina. Ar Lietuvos piliečiai mano, kad per dvidešimtmetį jie taip pat jau „užsidirbo poilsį“?

2. Vietos demokratijos tendencijos Lietuvos savivaldybėse

Demokratija yra procesas, o tam, kad būtų galima spręsti, kaip vyksta procesas, reikia jį stebėti. Tyrimas *Vietos demokratija 2003* buvo atliktas pagal Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos ir Suomijos vidaus reikalų ministerijos 2001 m. liepos 3 d. dvišalio bendradarbiavimo memorandumo projektą *Piliečių dalyvavimo vietos savivaldoje skatinimas*, vykusį 2002–2003 m. Praėjus penkeriems metams tikslinga pažiūrėti, ar vyksta kokie nors pokyčiai, todėl atlikome tyrimą *Vietos demokratija 2009*.

Kuriant tyrimo metodiką buvo siekiama užtikrinti kaip galima tikslesnius ir ekvivalentiškus matavimus visose 60 savivaldybių ne tik tarpusavyje, bet ir skirtingais laikotarpiais. Tik griežtas metodikos įgyvendinimas visose savivaldybėse leidžia pasiekti pagrindinį tyrimo *Vietos demokratija 2009* tikslą – stebėti ir fiksuoti, kaip Lietuvos savivaldybių gyventojai (politikai, administracijos darbuotojai, aktyvūs piliečiai) fiksuoja, mato ir vertina savivaldybėje vykstančius demokratinius procesus. Iš kiekvienos tyrimo dalyvaujančios savivaldybės ir tyrėjo buvo reikalaujama laikytis anketų pildymo tvarkos ir prisiimti atsakomybę už tam tikrų statistinių duomenų patikimumą (bendrąją anketą apie savivaldybę pildė savivaldybės vadovas arba jo įgaliotas asmuo ir duomenys buvo patvirtinami atsakingo asmens parašu). Todėl galima tikėti kokybiškais ir patikimais duomenimis, kurie greičiausiai bus naudingi tiek priimant praktinius sprendimus, susijusius su vietos demokratijos tobulinimu, tiek atliekant mokslines įžvalgas.

Šio tyrimo specifiškumas tas, kad tai:

1. Vienintelis tokio masto tyrimas, atliekamas Lietuvos savivaldybėse.
2. Rengiant metodiką buvo naudotasi tyrimo *Vietos demokratija 2003* metodika, kurią kuriant dalyvavo Suomijos mokslininkai. Anot jų, tokia vietos demokratijos tyrimų metodika taikoma Suomijoje.
3. Tyrimas tampa periodiškasis (pirmieji vyko 2003 ir 2005 metais).
4. Tyrimo dalyvauja dviejų Lietuvos universitetų – Kauno technologijos universiteto ir Mykolo Romerio universiteto mokslininkai ir studentai.

9 Krauch, K., *supra* note 3, s. 22–25.

Tyrimas atliktas anketuojant ekspertus. Buvo parengtos keturios anketos:

Nr. 1. Savivaldybė politikams-ekspertams. Sužinomas jų, kaip subjektų, nuo kurių priklauso vietos demokratijos formavimas savivaldybėje, požiūris.

Nr. 2. Administracijos darbuotojams-ekspertams. Sužinomas subjektų – valstybės tarnautojų – požiūris į vietos demokratiją, kadangi būtent jie įgyvendina priimtus sprendimus.

Nr. 3. Aktyviems piliečiams (NVO, bendruomenių centrų lyderiams)-ekspertams. Sužinomas jų požiūris į demokratijos formavimą savivaldybėje.

Nr. 4. Statistinė, kurioje pateikiami bendrieji statistiniai duomenys apie vietos demokratiją savivaldybėje.

Tyrimas vyko visose 60-yje Lietuvos savivaldybių ir respondentai – ekspertai – buvo atrinkti taip: Nr. 1 – 4–5 politikai (pageidautina, kad būtų meras arba mero pavaduotojas, o kiti – iš skirtingų politinių frakcijų atrinkti tyrėjo atsitiktine tvarka); Nr. 2 – 5–7 savivaldybės administracijos darbuotojai (pageidautina, kad būtų administracijos direktorius arba vienas pavaduotojas, o kiti – darbuotojai iš skirtingų padalinių, atrinkti tyrėjo atsitiktine tvarka); Nr. 3. 7–9 NVO, BC vadovai, seniūnaičiai (jei yra), kurių organizacijos yra skirtingose savivaldybės vietose (pvz., jei tai miestas – skirtingose seniūnijose, jei rajonas – skirtingose vietose: miesto centre, miesteliuose, kaimuose. Jei NVO, turi būti iš skirtingų organizacijų). Nr. 4. užpildė tyrėjas remdamasis savivaldybės duomenų baze. Esant reikalui buvo tikslinamasi su savivaldybės administracijos direktoriumi arba jo įgaliotu darbuotoju. Užpildytą anketą pasirašydavo savivaldybės vadovas arba jo įgaliotas asmuo.

Kad skirtingų savivaldybių duomenys būtų palyginami, ekspertai atsakinėjo į uždaro ir atviro tipo klausimus. Atrinkdamas juos, kaip ekspertus, tyrėjas buvo asmeniškai atsakingas, kad tai būtų einantys pareigas, žinantys esamą padėtį ir gebantys nurodyti tam tikrus požymius arba kurį laiką veikiantys nevyriausybinėje organizacijoje asmenys. Apklausa atlikta 2009 m. lapkričio–gruodžio mėn. Apklausa vykdytojas, atvykęs į savivaldybę (į dalį vadovų buvo kreiptasi el. paštu), prisistatydavo merui arba mero pavaduotojui, pasakydavo tyrimo tikslus bei eigą. Gavęs pritarimą vykdydavo tyrimą. Iš viso aplankyta arba el. laišku dėl dalyvavimo tyrime kreiptasi į 60 savivaldybių, o tyrime dalyvavo 36 savivaldybės. Anketų kokybę tikrino doc. dr. Algirdas Astrauskas, doc. dr. Eglė Vaidelytė, lektorė Miglė Bernotienė, KTU Savivaldos mokymo centro direktorė Jolanta Vaičiūnienė, o tyrimo atlikimo kokybę (ar laikomasi metodikos) tikrino tyrimo koordinatorius doc. dr. Saulius Nefas. Duomenų analizę naudodama SPSS/PC programinę įrangą atliko KTU Europos integracijos studijų magistrantė Simona Eremnaitė. Toliau aptariamai pagrindiniai tyrimo klausimai, atspindintys vietos demokratijos tendencijas.

1. Ar savivaldybė remia piliečių bendruomenės plėtojimo iniciatyvas (žr. 2 lentelę)? Paaiškėjo tendencijos, rodančios, kokioje savivaldybių dalyje, kiek ir kokios rėmimo formos yra išreikštos ir kiek jas pastebi trijų grupių ekspertai. Išskiriant atskiras savivaldybes galima pastebėti, kad Kaišiadorių, Ignalinos, Pakruojo, Šakių ir Panevėžio r. tai daroma akivaizdžiausiai, kadangi tai pastebi visos ekspertų grupės.

2 lentelė. Savivaldybių paramos formos remiant piliečių iniciatyvas

	Rėmimo išraiška	Politikai	Administracijos darbuotojai	Aktyvūs piliečiai
a)	Remia finansiškai	31	23	20
b)	Organizuoja mokymus, kaip skatinti piliečių aktyvumą	22	16	11
c)	Suteikia patalpas savivaldybės pastate nemokamai/arba už simbolinį mokestį	32	29	23
d)	Suteikia patalpas su reikiama įranga	26	21	13
e)	Palaiko iniciatyvas žodiniais paskatinimais/prizais	33	27	24

2. Kitas klausimas, kuris, lyginant su ankstesniu, pasižymi dideliu subjektyvumu, buvo: **kaip savivaldybė skatina aktyvų piliečių dalyvavimą vietiniame visuomeniniame gyvenime?** Politikų nuomone, taryba tai daro labai gerai Šakių, Panevėžio r. ir Druskininkų savivaldybėse, kad administracija dirba labai gerai, mano tik Druskininkų savivaldybės politikai, ir kad bendruomenių tarybos veikia labai gerai, mano Pagėgių, Panevėžio r., Druskininkų ir Kazlų Rūdos savivaldybių politikai. Administracijos darbuotojų nuomone, tarybos labai gerai skatina piliečių dalyvavimą Druskininkuose, o pačios administracijos darbuotojų nuomone – Varėnos ir Druskininkų savivaldybėse. Bendruomenių tarybos veiklą labai gerai įvertino Biržų administracijos darbuotojai. Aktyvių piliečių vertinimu, labai gerai piliečių dalyvavimą skatina Pakruojo savivaldybės administracija.

3. Tiriant, kaip apskritai politikai vertina piliečių/gyventojų žinojimą, **kokie sprendimai priimami savivaldybėje**, teigiamiausios nuostatos išreikštos Pagėgių, Biržų, Ignalinos, Pakruojo, Kėdainių, Šakių, Druskininkų, Neringos, Klaipėdos r. ir Kazlų Rūdos savivaldybėse, o **tiesioginį piliečių dalyvavimą** geriausiai vertina Pagėgių ir Druskininkų savivaldybių politikai. Administracijos darbuotojų manymu, nepriekaištingai dirbama Lazdijų, Anykščių, Šalčininkų, Ignalinos, Alytaus miesto, Kauno r., Palangos savivaldybėse. Atkreiptinas dėmesys, kad tik Kauno r. savivaldybės administracijos darbuotojai mano, kad **tiesioginis piliečių dalyvavimas** jų savivaldybėje vyksta gerai ar labai gerai. Aktyvūs piliečiai mano, kad su sprendimais, priimamais savivaldybėse, gerai susipažinę Biržų, Pasvalio, Pakruojo ir Panevėžio miesto savivaldybių gyventojai, ir tiesioginį piliečių dalyvavimą vietiniame visuomeniniame gyvenime geriausiai vertina Kaišiadorių savivaldybės aktyvūs piliečiai.

4. Vadybos procese svarbu žinoti konkrečius žingsnius norint pasiekti tam tikrus rezultatus. Todėl tirdami savivaldos plėtojimą aiškinomės, **kokius žingsnius kaip reikšmingiausius savivaldos plėtojime svarbiais ir labai svarbiais** (atsakymai sujungti) laiko ekspertai (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. Svarbiausi žingsniai plėtojant savivaldą

		Politikai	Administracijos darbuotojai	Aktyvūs piliečiai
	Savivaldos plėtojimo žingsniai	Prioriteto vieta/ skaičius savivaldybių, vertinančių, kad svarbu ir labai svarbu	Prioriteto vieta / skaičius savivaldybių, vertinančių, kad svarbu ir labai svarbu	Prioriteto vieta / skaičius savivaldybių, vertinančių, kad svarbu ir labai svarbu
a)	Yra strategija/taisyklės, kaip skatinti piliečių dalyvavimą vietos demokratijoje	4/14 sav.	7/8 sav.	5/10 sav.
b)	Yra strategija/taisyklės, kaip teikti informaciją gyventojams	3/18 sav.	4/19 sav.	4/12 sav.
c)	Yra atsakingi darbuotojai administracijoje piliečių dalyvavimui skatinti	4/14 sav.	6/10 sav.	6/9 sav.
d)	Vyksta Tarybos narių mokymas apie piliečių dalyvavimą	7/4 sav.	9/4 sav.	8/1 sav.
e)	Vyksta sistemingi (mažiausiai du sykius per metus) susirinkimai su visuomene	2/28 sav.	3/21 sav.	3/18 sav.
f)	Nuolat teikiama informacija apie vietos įvykius žiniasklaidai	1/33 sav.	1/32 sav.	1/28 sav.
g)	Gerinamos internetinės paslaugos savivaldybėje	1/33 sav.	2/31 sav.	2/23 sav.
i)	Vartotojų atstovai skiriami į savivaldybių paslaugų tiekimo įmonių valdymo organus	5/10 sav.	10/2 sav.	7/8 sav.
h)	Vyksta teikiamų paslaugų alternatyvų išaiškinimas piliečiams	4/14 sav.	5/13 sav.	7/8 sav.
k)	Vyksta politikų diskusijos dėl pasyvių gyventojų grupių tiesioginio dalyvavimo galimybių didinimo	6/8 sav.	8/5 sav.	8/1 sav.

5. Iki vietos savivaldos įstatymo pakeitimo 2008 m. **buvo gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovai**. Aiškinomės, kaip ekspertai vertino jų veiklą. Kaip svarbią ir labai svarbią (atsakymai sujungti) vertina Lazdijų, Pagėgių, Anykščių, Biržų, Alytaus miesto, Kauno miesto, Kėdainių, Mažeikių, Šakių, Kauno r., Panevėžio r., Druskininkų, Jonavos, Klaipėdos r. savivaldybių politikai ir Šalčininkų, Biržų, Varėnos, Kauno

miesto, Kaišiadorių, Švenčionių ir Druskininkų administracijos darbuotojai bei Lazdijų, Pagėgių, Pakruojo, Šakių, Panevėžio r., Jonavos, Klaipėdos r. ir Kazlų Rūdos aktyvūs piliečiai.

6. Pakeitus įstatymą 2008 m. savivaldybių seniūnijose **renkami seniūnaičiai, todėl aiškinomės, kokius kokybinius pokyčius jų veikloje galima numatyti?** Kad jų dėka prasidės kokybiniai pokyčiai, teigia tik mažuma savivaldybių politikų, administracijos darbuotojų ir aktyvių piliečių. Tačiau vieni mano, kad taip centrinė valdžia paskatino piliečių iniciatyvumą. Kad taip sudaromos sąlygos piliečiams realiai dalyvauti priimant vietos sprendimus, teigia maždaug pusė atsakiusiųjų visose trijose ekspertų grupėse.

7. Kadangi vietos savivaldos pagrindų įstatymo 34 straipsnyje **yra nustatytos seniūnaičio teisės ir pareigos, aiškinomės, ar pakanka šių teisių?** Toliau pateiktoje 4 lentelėje matyti, kad tik pusė savivaldybių ekspertų-politikų mano, kad teisių pakanka, o dauguma ekspertų-administracijos darbuotojų ir ekspertų-aktyvių piliečių mano kitaip.

4 lentelė. Ekspertų nuomonė apie seniūnaičio teises

Politikai/savivaldybių skaičius	Administracijos darbuotojai/ savivaldybių skaičius	Aktyvūs piliečiai/savivaldybių skaičius
17	9	4

8. Aiškinantis, **kas turi reglamentuoti teises ir pareigas, apibrėžiančias vietos bendruomenės vidinį gyvenimą**, nustatyta, kad dauguma savivaldybių politikų ir aktyvių piliečių mano, kad reglamentuoti turi savivaldos įstatymas ir vietos bendruomenės kolegialaus organo sprendimas, o administracijos darbuotojai mano, kad tai turi reglamentuoti tik vietos bendruomenės kolegialaus organo sprendimas.

9. Aiškinantis, kas savivaldybėse **turi didžiausią įtaką vietos bendruomenių raidai**, visose ekspertų grupėse absoliuti dauguma savivaldybių ekspertų pripažino svarbą šių faktorių: lyderiai, suburiantys turinčių interesų žmones; valdžios institucijos, leidžiančios veikti vietos bendruomenėms; valdžios institucijos, skatinančios veikti vietos bendruomenes; vietos tradicijos; žmonių vidinis poreikis tvarkytis savo gyvenamojoje vietoje; socialinių-ekonominių problemų mastas, galimybė gauti finansinę pagalbą iš fondų; galimybė gauti finansinę pagalbą iš vietos valdžios

10. Tiriant **paslyvesnes savivaldybės grupes** visose ekspertų grupėse buvo gauti vienareikšmiški atsakymai – nepripažįstama, kad moterys yra paslyvesnės. Ekspertai vienareikšmiškai sutaria, kad jaunimas ir vaikai bei socialiai remtini ir kaimo žmonės yra paslyvesni. Tačiau ekspertai nesutinka su vertinimu, kad visi žmonės yra paslyvūs.

Išvados

1. Lietuvos valstybėje, kuri tik prieš dvidešimtį metų išsivadavo iš totalitarizmo, pastebimas politinio elito noras susitapatinti su demokratijos procesais, vykstančiais se-

nos demokratijos šalyse, todėl vyrauja tik kalbėjimas (deklaravimas) apie demokratiją, o ne instrumentinis požiūris, kad būtų diskutuojama dėl svarbių veiksmų, kuriuos atlikus daugėtų demokratijos. Todėl ir takoskyra tarp eilinių gyventojų ir politinio elito požiūrio į demokratiją didėja.

2. Tyrimas parodė, kad nemaža dalis Lietuvos savivaldybių vadovų nėra linę tyrimu pasitikrinti, kaip funkcionuoja demokratijos instrumentai.

3. Dalyvavusiųjų tyrimo *Vietos demokratija 2009* atsakymai rodo, kad jie nėra linę idealizuoti vietos demokratijos procesų, vykstančių jų savivaldybėse. Tai, kad trijų ekspertų grupių nuomonės beveik visais pagrindiniais vietos demokratijos funkcionavimo savivaldybėje klausimais išsiskiria, rodo sistemingo darbo, plėtojant vietos demokratijos instrumentus savivaldybėse, trūkumą.

Literatūra

- Almond, G. A.; Verba, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton university Pres, 1963.
- Bauman, Z. *Likvidi meilė*. Vilnius: Apostrofa, 2007.
- Dal, B. A. *Demokratija ir jos kritikai*. Vilnius: Amžius 1994.
- Krauch, K. *Post-demokratija*. Moskva, 2010.
- KTU Viešojo administravimo katedros ir Savivaldos mokymo centro. Vilnius-Kaunas, 2009.
- Pilietinės galios indeksas [interaktyvus]. [žiūrėta 2011-07-10]. <www.civitas.lt>.
- Putnam, R. D. *Kad demokratija veiktų*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
- Schmitter, P. C. *A Sketch of what a „Post – Liberal“ democracy Migh look Like*. Florence: European University Institute, 2002.
- Vietos demokratija 2009*. Tyrimas, atliktas MRU Viešojo administravimo katedros,

MUNICIPALITY AS THE OBJECT OF LOCAL DEMOCRACY FUNCTIONING

Saulius Nefas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The article discusses the fact that one of the most important problems in the contradictory democracy creation process is finding ways to reinforce the participation of society members in democratic processes that take place in municipalities. With the decrease of citizen participation in one of the main democracy consolidation measures— in elections—a serious problem arises not only in government legitimization, but also in democracy and*

citizenship of society itself. The use of other forms of citizen participation in municipalities can and must compensate the deficit of democracy in the country.

The problem lies in the perception of democracy, and the perception will improve if we see democracy functioning in a specific sphere of public life or activity, in this case—in municipalities.

The aim of the article is to assess how certain instruments function in Lithuanian municipalities based on the latest trends of democracy expression in democratic countries. The object is the local instruments of democracy in municipalities. For this aim and this object the following research methods were used: analysis of scientific literature and empirical-experimental research. The article is relevant for scientists who will be able to discuss the proposed insights and for practitioners, first of all, municipality politicians, employees of administrations, and active citizens who will be able to develop local democracy more systematically based on given theoretical insights and data from the empirical research. The theoretical part of this article is based on the insights of British professor Colin Crouch. Crouch analyses data from research of Local Democracy 2009 performed by scientists from Mykolas Romeris University and Kaunas University of Technology that reveal certain trends of local democracy in Lithuanian municipalities.

We can draw the conclusion that in Lithuania, which parted with totalitarianism only two decades ago, the wish of the political elite to identify with democracy processes that take place in the old democratic countries is noticeable, therefore, talks about democracy are a prevalent, but not an instrumental approach, i.e., discussions about important actions that would lead to the increase of democracy. Consequently, the gap between ordinary citizen and political elite attitudes towards democracy is increasing.

The research revealed that a considerable part of the heads of Lithuanian municipalities is not prone to verifying the functioning of instruments of democracy with the use of research.

The answers of participants in the research Local Democracy 2009 demonstrate that they do not tend to idealize local democratic processes that take place in municipalities, and the fact that opinions of three expert groups on almost all main issues of local democracy functioning in municipalities are different shows a lack of systemic work in the development of local instruments of democracy in municipalities.

Keywords: *democracy, local democracy, local government.*

Saulius Nefas, Mykolas Romeris universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: bendruomeniškumas, viešoji politika.

Saulius Nefas, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Department of Public Administration, Associate Professor, Doctor of Social Sciences. Research interests: communitarianism, public policy.