

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
VIEŠOJO VALDYMO FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS**

GINTARAS JANČIAUSKAS

**LIETUVOS SAVIVALDOS SISTEMOS
TOBULINIMAS: TIESIOGINIŲ SENIŪNŲ
RINKIMŲ ATVEJO ANALIZĖ**
Magistro baigiamasis darbas

Vadovas

dr. A. Stasiukynas

VILNIUS

2025

TURINYS

IVADAS.....	3
1. TEORINIS PAGRINDAS: NUO FILOSOFINIO PRADO IKI LIETUVIŠKOSIOS SAVIVALDOS STRUKTŪRŲ.....	7
1. 1. PAGRINDINĖS SĄVOKOS.....	7
1. 2. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS TARNYBOS TEORIJA.....	10
1. 3. VIETOS SAVIVALDOS SĄRANGA IR FUNKCIJOS.....	15
2. SENIŪNO VEIKLOS TEISINIAI PAGRINDAI.....	24
2. 1. VIETOS SAVIVALDOS ĮSTATYMAS.....	24
2. 2. SENIŪNŲ RINKIMŲ ĮSTATYMŲ PROJEKTAS.....	27
2. 2. 1. PRAKTINIO ĮGYVENDINIMO PERSPEKTYVA IR KAŠTŲ ANALIZĖ.....	33
2. 3. EUROPOS VIETOS SAVIVALDOS CHARTIJA.....	44
3. KAIMYNINIŲ ŠALIŲ PRAKTIKA.....	48
3. 1. LATVIJA.....	49
3. 2. LENKIJA.....	51
3. 3. SENIŪNIJOS INSTITUCIJOS LYGINAMOJI ANALIZĖ.....	52
4. EMPIRINIO TYRIMO METODIKA IR EIGA.....	55
4. 1. SAVIVALDOS SISTEMOS VERTINIMAS.....	58
4. 2. SENIŪNIJŲ VAIDMUO VIETOS SAVIVALDOJE.....	64
4. 3. SENIŪNO FUNKCIJOS IR ATSAKOMYBĖS.....	70
4. 4. SENIŪNŲ SKYRIMO (KONKURSŲ) SISTEMA.....	73
4. 5. TIESIOGINIŲ SENIŪNŲ RINKIMŲ IDĖJA.....	75
4. 6. ATEITIES MODELIAI IR TEISĖKŪROS KRYPTYS.....	80
IŠVADOS.....	86
REKOMENDACIJOS.....	87
BIBLIOGRAFINIS ŠALTINIŲ SĄRAŠAS.....	88
SANTRAUKA.....	93
SUMMARY.....	94
PRIEDAI.....	95

IVADAS

Demokratija yra blogiausia iš visų valdymo formų, tačiau nieko geresnio dar nesugalvota.

– Vinstonas Čerčilis

Vietos valdymas yra esminis demokratinės visuomenės komponentas, suteikiantis platformą piliečių dalyvavimui, sprendimų priėmimui ir politikos, tiesiogiai veikiančios kasdienį gyventojų gyvenimą, įgyvendinimui. Lietuvoje vietos valdymo administracinė struktūra apima savivaldybes ir jų padalinius, vadinamus seniūnijomis, kurias valdo seniūnai. Šiuo metu seniūnai teisiškai yra valstybės tarnautojai ir yra skiriami konkurso būdu, tačiau vis dažniau diskutuojama apie galimą visokeriopą tiesioginių rinkimų naudą šioms pareigoms. Egzistuoja tikimybė, kad tiesiogiai išrinkti seniūnai efektyviau ir atsakingiau vykdys savo pareigas. Tapus valstybės politikais, seniūnai turėtų ir didesnius įgaliojimus valdant seniūnijoms skirtus asignavimus. Žinoma, kaip ir bet kuris valstybės reikalų organizavimo objektas, tokia tiesioginių rinkimų idėja turi ne tik šalininkus, bet ir kritikus, visuomenei pristatančius šalutinius arba neigiamus aspektus.

Tyrimo aktualumas. Nagrinėti šią temą reikšminga mažiausiai dėl kelių priežasčių. Naujos žinios ir argumentai prisideda prie Lietuvoje plėtojamo diskurso apie vietos valdysenos reformą, pateikdamas išsamią tiesioginių seniūnų rinkimų galimybių analizę. Šio tyrimo išvados bus aktualios mokslininkams, politikos formuotojams, vietos valdžios pareigūnams ir pilietinės visuomenės organizacijoms, suinteresuotoms stiprinti demokratinę praktiką vietos lygmeniu.

Antra, tyrime pateikiama lyginamoji perspektyva, nagrinėjant kitų šalių patirtį, susijusią su tiesioginiais rinkimais. Lyginamoji analizė ne tik praturtina analizę, bet ir suteikia praktinių pamokų, kurias galima pritaikyti Lietuvos kontekstui. Remiantis kitų šalių patirtimi, Lietuva gali siekti informuotesnio ir efektyvesnio vietos valdymo reformos įgyvendinimo, net jei išvados neleidžia teigti, jog aptariama reforma išties objektyviai leistų pagerinti vietos valdymo efektyvumą. Be to, pateikiama medžiaga leis susidaryti bendrą regioninės patirties savivaldos srityje vaizdą, kuris gali būti vertingas platesnį kontekstą analizuojantiems politologams ar sociologams.

Trečia, empirinis tyrimo komponentas suteikia vertingų įžvalgų apie suinteresuotųjų šalių požiūrį ir suvokimą į tiesioginius rinkimus. Vietos valdžios pareigūnų, politinių atstovų ir piliečių nuomonių analizė yra labai svarbi vertinant siūlomos reformos įgyvendinimą ir rengiant strategijas, kuriomis būtų siekiama visuomenės paramos. Būtent minėtieji asmenys atsidurtų tokios reformos centre ir, net jei jų požiūris į tiesioginių seniūnų rinkimų idėją būtų kritiškas, jie neišvengiamai tiesiogiai susidurtų su jos pasekmėmis per savo profesinę prizmę. Svarbu turėti

omenyje, kad ir seniūnijos Lietuvoje yra itin skirtingos – vienos jų priklauso didmiesčiams, urbanizuotoms vietovėms, o kitos yra regionuose: kaimiškos, kitokio socioekonominio konteksto, kas gali nulemti ir galimų pokyčių efektyvumą.

Temos naujumas. Ši tema yra mažai nagrinėta Lietuvoje, daugiau dėmesio skiriama savivaldos sampratai, struktūrai, valdymui bei raidai. Vida Staponienė ir Gintaras Žilinskas straipsnyje¹ analizuoja seniūnijų organizavimo ir veiklos raidos tendencijas Lietuvos Respublikoje. Vidmantas Daugirdas ir Jurgita Mačiulytė² siekė atskleisti teritorinio valdymo ir savivaldos decentralizacijos problemą Lietuvoje. Lietuvos teritorijos administracinės reformos koncepcijos įgyvendinimo praktinę patirtį keliose savivaldybėse analizavo Liudas Mažylis ir Liubov Rabinovič³. Seniūnijos vystymo problemų analizės metodinius klausimus ir darnaus vystymo veiksnius aptaria Alvydas Baležentis⁴. Saulius Nefas savo monografijoje į šias dilemas mėgina pažvelgti iš filosofinės pusės, ieškodamas bendruomeniškumo apraiškų šių dienų Lietuvoje⁵. Vietos savivaldos reiškinį Lietuvoje – tiek bendrąją jos sampratą, tiek atskirus sistemos elementus – yra tyrinėję ir daugelis kitų Lietuvos mokslininkų, tarp jų Anatolijus Novikovas, Agota Raišienė, Alvydas Raipa, Audrius Bakaveckas, Egidijus Šileikis, Gediminas Česonis, Kęstutis Jankauskas, Kęstutis Lapinskas, Justinas Rimas, Jūratė Baltušnikienė, Petras Ragauskas, Rimantas Lazdynas, Romas Stačiokas, Saulė Vidrinskaitė ir kiti. Apie vietos savivaldos klausimais taip pat yra rašę daugelis užsienio autorių, kurių darbai padeda gilinti teorinį supratimą apie decentralizaciją, vietos valdžios vaidmenį, piliečių dalyvavimą ir vykdomas reformas, tarp jų minėtini Johanas Loughlinas, Sabine Kuhlmann, Filipe'as Telesas, Edvinas Vanagas, Inga Vilka, Michałas Kulesza, Dawidas Sześciło ir kiti. Nors vietos savivalda moksliniame diskurse nėra užmiršta, tiesioginiai seniūnų rinkimai akademinėje polemikoje lieka nuošalyje – galbūt dėl to, jog tikrąjį rinkimų poveikį vietos valdymui ir bendruomenėms būtų galima įvertinti tik įgyvendinus tokią reformą. Atsižvelgiant į šią spragą, tiriamajame darbe keliama klausimai susiję su galimais pokyčiais, kuriuos galėtų lemti tiesioginiai seniūno rinkimai, ir jų potencialiu poveikiu vietos demokratijai, administracinei struktūrai, gyventojų įsitraukimui ir pilietinės visuomenės stiprinimui.

¹ Vida Staponienė ir Gintaras Žilinskas, „Lietuvos Respublikos seniūnijų raidos aspektai“, *Viešojo politika ir administravimas*, 11, 1 (2012): 117-128.

² Vidmantas Daugirdas ir Jurgita Mačiulytė, „Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje“, *Politologija*, 43, 3 (2006): 91-110, <https://www.lituanistika.lt/content/8263>.

³ Liudas Mažylis ir Liubov Rabinovič, „Lietuvos teritorijos administracinė reforma: pirmojo etapo patirties įvertinimas“, *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 48 (2008): 87-104, <https://www.lituanistika.lt/content/16592>.

⁴ Alvydas Baležentis, „Seniūnijų vystymo problemų analizė“, *Viešasis valdymas ir administravimas*, 24 (2008): 72-78.

⁵ Saulius Nefas, *Bendruomeniškumo sklaida Lietuvoje* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), <https://www.lituanistika.lt/content/95998>.

Iš to išplaukia ir pagrindinis tyrimo **problematis klausimas** – kokios yra tiesioginių seniūnų rinkimų įgyvendinimo galimybės ir reikšmė Lietuvos savivaldos sistemoje? Ar tokia reforma atneštų objektyvios naudos, ar priešingai – būtų žalinga šalies viešojo administravimo ekosistemai? Siekiant užtikrinti visapusišką objektyvumą, būtina įvertinti ne tik galimas naudas, bet ir rizikas bei iššūkius.

Tyrimo tikslas: ištirti tiesioginių seniūnų rinkimų Lietuvoje galimybes ir įgyvendinimo trūkščius. Išsikeltam tikslui pasiekti darbe keliama šie **uždaviniai**:

- 1) Išnagrinėti seniūnų tiesioginių rinkimų teorines prielaidas;
- 2) Išnagrinėti seniūnų rinkimų, skyrimo Lietuvoje teisinės prielaidas;
- 3) Ištirti pasirinktų užsienio šalių (Lenkijos ir Latvijos) gerąsias patirtis, susijusias su seniūnų rinkimais, pagrindžiant pasirinktas valstybes;
- 4) Atlikti empirinį tyrimą ištiriant seniūnų tiesioginių rinkimų galimybes ir platesnį tai liečiančių iššūkių spektrą Lietuvoje.

Tyrimo metodologija. Siekiant išanalizuoti esamą teorinę ir empirinę medžiagą apie vietos savivaldą bei seniūno vaidmenį šiame darbe naudojama kompleksinė tyrimo metodologija, derinanti teorinius, teisės doktrinos, lyginamuosius bei kokybinius empirinius metodus. Tyrimo metodai pasirinkti atsižvelgiant į pagrindinį tyrimo klausimą. Darbas yra ne tik mokslinio, bet ir taikomojo pobūdžio – siekiama ne tik išanalizuoti esamą situaciją, bet ir pagrįsti galimus praktinius sprendimus dėl seniūnų tiesioginių rinkimų. Tyrimas taip pat yra tarpdisciplininis, jame apjungiamos viešojo administravimo teorijos, savivaldos teoriniai pagrindai, teisės analizė ir politologinės lyginamosios metodikos.

Darbo struktūra. Darbą sudaro keturios dalys. Pirmoji dalis apima teorinių vietos valdymo pagrindų nagrinėjimą, atliekant literatūros apžvalgą, analizuojant naujosios viešosios tarnybos teoriją bei vietos savivaldos struktūrą, funkcijas ir demokratinės atskaitomybės principus. Antroje dalyje analizuojama teisinė bazė Lietuvoje. Ši analizė apima esamų įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su seniūnų skyrimu, nagrinėjimą, taip pat galimų teisinių kliūčių ir būtinų pakeitimų tiesioginiams rinkimams nustatymą. Esmine šios dalies ašimi tampa ir paskutinis aptariamos reformos įstatymo projektas (pateiktas 2019 metais), kuris nebuvo priimtas, tačiau paskatino apie tai diskutuoti suinteresuotąsias puses, taip pat sulaukė pastabų, kritikos ir tam tikrų išvadų iš Seimo komitetų. Teisės analizės tikslas – įvertinti galimybes įvesti tiesioginius rinkimus; suderinamumą su Konstitucija ir ES teisės reikalavimais (Direktiva 94/80/EB) pasekmes savivaldybių autonomijai. Taip pat šioje dalyje pateikiama tiesioginių

seniūno rinkimų kaštų analizė. Trečioje dalyje pasitelkiant pasirinktų šalių politikos dokumentų, teisinių tekstų ir atvejų tyrimų peržiūrą, siekiama nustatyti pagrindines tendencijas ir pamokas. Tam, jog vertinimas neapsiribotų tik įstatymuose nugulusių tezių apžvalga, bet ir apčiuoptų realias sprendimų pasekmes vietos gyventojams pasirinktose šalyse, į pagalbą pasitelkiamas akademinis diskursas tiek, kiek jis buvo plėtojamas. Ketvirtoje dalyje pateikiami kokybinio tyrimo metodu surinkti duomenys, jų analizė su tyrimo rezultatai. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos, kurios gali tapti svariais argumentais „už“ ar „prieš“ ateities politinėse diskusijose.

1. TEORINIS PAGRINDAS: NUO FILOSOFINIO PRADO IKI LIETUVIŠKOSIOS SAVIVALDOS STRUKTŪRŲ

1. 1. PAGRINDINĖS SĄVOKOS

Prieš pradėdant seniūno vaidmens savivaldoje reikšmės analizę svarbu išsiaiškinti esmines tiriamojo darbo sąvokas. Tyrime vartojamos sąvokos yra įtvirtintos galiojančiame Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatyme (toliau – Vietos savivaldos įstatymas). Siekiant užtikrinti aiškų sąvokų vartojimą bei jų prasmės nuoseklumą tolimesniuose darbo skyriuose, pateikiamos įstatymu apibrėžtos sąvokų reikšmės. Tuo pačiu, siekiant atskleisti vartojamų sąvokų turinį, terminai apibrėžiami pasitelkiant moksliniais šaltiniais, kurie padeda kritiškai pažvelgti į įstatymuose įtvirtintas formuluotes ir praplėsti galimas jų reikšmes.

Vietos savivalda – vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymu, tai „savivaldybės bendruomenės savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją“⁶. Remiantis G. Žilinsku⁷ vietos savivalda – teisė, apibrėžianti visumą funkcijų ir veiksmų, kuriuos laisvai ir savarankiškai gali tvarkyti savivaldybė. Tai tuo pačiu ir institutas, apribojantis valstybinės valdžios absoliučią galią, galimybes piktnaudžiauti valdžia, kartu tai padeda apsaugoti piliečius nuo visą apimančios valstybinės valdžios galybės. Tuo tarpu A. Astrauskas pažymi⁸, jog vieningos, visuotinai pripažinamos, vietos savivaldos sąvokos ar teorinio apibrėžimo iki šiol nėra. Nepaisant teorinių skirtumų, vietos savivaldą galima sieti su subjekto savarankiška veikla arba teise tvarkyti tam tikrus jam priskirtus viešuosius reikalus arba galima suprasti kaip „tokio subjekto ypatingą jam priskirtųjų viešųjų reikalų valdymo formą“.

Seniūnas – kai kalbame apie seniūnijos savivaldybės administracijos filialo seniūno pareigas, tai seniūnas yra karjeros valstybės tarnautojas, o seniūnijos, kaip biudžetinės įstaigos, seniūnas yra valstybės tarnautojas ir įstaigos vadovas. Kaip nustatyta Vietos savivaldos įstatyme „seniūnas turi seniūnijos – savivaldybės asignavimų valdytojos – vadovo teises ir vykdo seniūnijos – savivaldybės asignavimų valdytojos – vadovo pareigas, kai seniūnija savivaldybės tarybos patvirtintame savivaldybės biudžete nurodyta kaip savivaldybės biudžeto asignavimų valdytoja“⁹. Nuo 1994 metų seniūno vaidmuo nuosekliai kito – augo jo kompetencijų apimtis,

⁶ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, LRS, žiūrėta 2025 balandžio 30 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr>.

⁷ Gintaras Žilinskas, „Vietos savivalda“, iš *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Algis Krupavičius ir Alvidas Lukošaitis (Kaunas: „Poligrafija ir informatika“, 2004), 490.

⁸ Algirdas Astrauskas, *Vietos savivalda ir savivaldybė: teoriniai, istoriniai ir praktiniai aspektai* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 80-81.

⁹ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, LRS, žiūrėta 2025 balandžio 30 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr>.

keitėsi teisinis statusas, įgaliojimai, atsakomybių sritys. Šiandien seniūnas vykdo įvairias funkcijas, daugiausia susijusias su administracine veikla, sprendimų priėmimu, teisės aktų analizavimu, sutarčių, leidimų bei pažymų išdavimu, taip pat aktyviu bendravimu su seniūnijos bendruomenėmis ir kitais subjektais¹⁰. Verta panagrinėti ir seniūno sąvokos filosofinę prasmę. Seniūnas yra viena iš seniausių vietos bendruomenės valdymo formų atstovaujančių figūrų. Filosofškai ši sąvoka susijusi su bendruomeniškumu, pasitikėjimu ir natūralia valdžios legitimacija, kilusia iš paties gyvenimo būdo mažose grupėse. Seniūnas simbolizuoja moralinę lyderystę: ne tiek valdžią dėl galios, kiek atsakomybę už bendruomenės gerovę. Jo valdžia tradiciškai kyla ne iš formalių įstatymų, o iš bendruomenės pasitikėjimo, gyvenimiškos išminties ir gebėjimo spręsti konfliktus. Be to, tradicinėse visuomenėse bendruomenės vadovais tapdavo išmintingiausi ir labiausiai gerbiami jos nariai, o tapti vadovaujančiu bendruomenės nariu, konceptualiai nėra įmanoma, jei apskritai nesi bendruomenės narys.

Savivaldybė, kaip apibrėžta Vietos savivaldos įstatyme, yra viešasis juridinis asmuo ir „Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų Lietuvos Respublikos rinkimų kodekso nustatyta tvarka išrinktus savivaldybės tarybą ir savivaldybės merą“¹¹. Esti keletas skirtingų mokslinių požiūrių kas yra savivaldybė. Remiantis A. Astrausku plačiąja prasme vietos savivaldybė – natūralus ir savivaldus valstybės teritorijos administracinis vienetas; žvelgiant kiek siauresniu požiūriu, tai gali būti ir teritorinė, viešojo korporacija, ir savivaldi save organizuojanti socialinė sistema, ir žmonių bendro buvimo forma ar teritorinė, viešojo korporacija; siaurąją prasme vietos savivaldybė tai „tam tikra vietos valdžios viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas vykdančių institucijų, įstaigų ir įmonių sistema, kurioje pagrindinį vaidmenį atlieka kolegiali, rinkimų būdu sudaroma bendrosios kompetencijos institucija – savivaldybės taryba“¹².

Seniūnija – galimos dvi seniūnijų formos tai biudžetinė įstaiga ir savivaldybės administracijos filialai. Kaip reglamentuoja Vietos savivaldos įstatymas „biudžetinė įstaiga gali būti steigiamą, jeigu ji aptarnaujamos teritorijos gyventojams teikia viešąsias paslaugas (viešąją paslauga yra laikoma, pagal įstatymų ir (ar) viešojo administravimo subjektų nustatytus reikalavimus vykdoma šių subjektų prižiūrima veikla, kuria sukuriamą valstybės ar savivaldybių

¹⁰ Vida Staponienė ir Gintaras Žilinskas, „Lietuvos Respublikos seniūnijų raidos aspektai“, *Viešojo politika ir administravimas*, 11, 1 (2012): 124.

¹¹ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, LRS, žiūrėta 2025 balandžio 30 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr>.

¹² Vietos savivalda ir savivaldybė: teoriniai, istoriniai ir praktiniai aspektai (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 83.

garantuojama ir visuomenės nariams vienodai prieinama nauda¹³). Seniūnija gali būti jai skirtų savivaldybės biudžeto asignavimų valdytoja, kai tai nurodyta savivaldybės tarybos patvirtintame savivaldybės biudžete¹⁴. Pasak A. Baleženčio¹⁵ seniūnija yra svarbi jungiamojo žmonių ir kitų viešojo administravimo pakopų grandis. Tai teritorija, kurioje turi būti praktiškai įgyvendinama „didžioji“ politika. Be to, seniūnija yra arčiausiai gyventojų esantis vietos savivaldos lygmuo. Jei seniūnijų neliktų, didžioji administracinė našta tektų savivaldybėms, kurios negalėtų taip efektyviai atliepti vietos bendruomenių poreikių¹⁶.

Seniūnaitis – Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta, jog tai „gyvenamosios vietovės ar jos dalies bendruomenės išrinktas atstovas, turintis šio įstatymo nustatytas teises ir pareigas“¹⁷. Seniūnaitis, tai palyginti nauja (įtvirtinta 2008 metais) gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovo institucija, kuria numatoma skirstyti seniūnijos prižiūrimą teritoriją į seniūnaitijas ir rinkti seniūnaičius. Kaip institucija buvo įtvirtinta siekiant paskatinti Lietuvos piliečių dalyvavimą vietos savivaldoje bei stiprinti savivaldybės bendruomenės vaidmenį, skatinant demokratinės visuomenės raidą ir sudarant piliečiams realias sąlygas įsitraukti į sprendimų priėmimo procesus¹⁸.

Savivaldybės bendruomenė – remiantis Vietos savivaldos įstatymu tai „savivaldybės nuolatiniai gyventojai, bendrais viešaisiais poreikiais, interesais ir savivaldos teisiniais santykiais susieti su savivaldybės administravimo subjektais“¹⁹. Savivaldybės bendruomenę S. Nefas²⁰ apibrėžia kaip grupę žmonių, gyvenančių konkrečioje teritorijoje, veikiančių bendruomenės labui ir susijusių bendrais interesais bei vidiniu jausmu, jog priklauso tai pačiai žmonių grupei. Tokia žmonių grupė sukuria bendruomeniškumą. **Bendruomeniškumas** žmonių grupėje suprantamas kaip tos grupės narių gebėjimas ir noras veikti bei spręsti bendrus klausimus. Toks veikimas vyksta nuolatiniame tarpusavio bendravimo lauke, formuojantis bendroms vertybinėms nuostatoms, vidiniams įsipareigojimui bendruomenei bei atsakomybei prieš kitus narius.

¹³ „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“, LRS, žiūrėta 2025 m. balandžio 30 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.83679/sFSbXewqRC>

¹⁴ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, LRS, žiūrėta 2025 balandžio 30 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr>.

¹⁵ Alvydas Baležentis, „Seniūnijos vystymo problemų analizė“, *Viešojo politika ir administravimas*, 24 (2008), 74, <https://www.lituanistika.lt/content/17676>.

¹⁶ Vida Staponienė ir Gintaras Žilinskas, „Lietuvos Respublikos seniūnijų raidos aspektai“, *Viešojo politika ir administravimas*, 11, 1 (2012), 118, <https://www.lituanistika.lt/content/38832>.

¹⁷ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, LRS, žiūrėta 2025 balandžio 30 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr>.

¹⁸ Aleksandras Patapas ir Jolanta Maculevič, „Seniūnaitijų organizavimo ir veiklos probleminiai aspektai“, *Viešojo politika ir administravimas*, 10, 3, 403, <https://www.lituanistika.lt/content/30014>.

¹⁹ „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, LRS, žiūrėta 2025 balandžio 30 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr>.

²⁰ Nefas Saulius, *Bendruomeniškumo sklaida Lietuvoje* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 205, <https://www.lituanistika.lt/content/95998>.

Galiausiai tai lemia bendrumo ir priklausomybės grupei jausmo atsiradimą. Akivaizdu, kad kuo žmonių grupė yra mažesnė, tuo daugiau suteikiama galimybių kiekvienam asmeniškai ir tiesiogiai dalyvauti sprendimų priėmimo bei jų įgyvendinime. Ši aplinkybė tampa labai svarbi, kada kalbame apie bendruomeniškumo stiprinimą seniūnijų lygmeniu²¹.

Aptarus pagrindines darbe vartojamas reikšmines sąvokas, toliau pristatoma teorinė priegia, padedanti geriau suvokti seniūno vaidmenį vietos savivaldoje.

1. 2. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS TARNYBOS TEORIJA

Vietos savivalda pirmiausia suprantama kaip teisė, suteikianti savivaldybei galimybę laisvai ir savarankiškai vykdyti jai apibrėžtas funkcijas ir veiksmus. Turėdamos įstatymais nustatytą kompetenciją ir galėdamos disponuoti finansiniais ištekliais, vietos savivaldos institucijos turi galimybę laisvai veikti įvairiose piliečių kasdienio gyvenimo srityse²². Seniūnai vietos savivaldoje veikia kaip tarpininkai tarp gyventojų ir savivaldybės. Šio funkcijos neretai gali peržengti administracinio valdymo ribas – seniūnas tai ne tik tarnautojas, vykdamas jam priskirtus įgaliojimus, tačiau ir bendruomenę telkiantis asmuo, padedantis spręsti vietos gyventojams aktualius klausimus. Pasitikėjimu grįstas santykis tarp vietos valdančiųjų ir bendruomenės, piliečių įtrauktis sprendžiant viešuosius klausimus yra reikšmingi aspektai, užtikrinantys veiksmingą ir bendruomenės lūkesčius atitinkantį viešąjį valdymą.

Siekiant suvokti seniūno vaidmenį vietos savivaldoje, prasminga aptarti Naujosios viešosios tarnybos (angl. *New Public Service*, toliau – NVT) teoriją, grindžiamą demokratinių principų įgyvendinimo, piliečių įgalinimo valstybės valdyme bei bendruomenių stiprinimo svarba. Verta paminėti, jog NVT diskursas ir terminas dar nėra nusistovėjęs. Besiformuojanti paradigma taip pat gali būti įvardijama kaip „naujasis viešasis valdymas“ (angl. *New Public Governance*), „naujasis valdymas“ (angl. *New Governance*), „bendradarbiaujamasis valdymas“ (angl. *Collaborative Governance*), „dalyvaujamasis valdymas“ (angl. *Participatory Governance*), „gerasis valdymas“ (angl. *Good Governance*), „debatų valdymas“ (angl. *Debating Governance*) ir kt.²³. NVT teorija pirmą kartą suformuluota ir išsamiai aptarta Roberto D. Denhardto ir Janet V. Denhardt publikacijoje²⁴. Ši teorija iškilo kaip alternatyva Naujosios

²¹ Algirdas Astrauskas, „Bendruomenė ir bendruomeniškumas seniūnaitijos ir seniūnijos lygmeniu: samprata, raiška, galimybės tobulinti“, *Viešojo politika ir administravimas*, 18, 2 (2019), 263, <https://www.lituanistika.lt/content/81040>.

²² Gintaras Žilinskas, „Vietos savivalda“, iš *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Algis Krupavičius ir Alvidas Lukošaitis (Kaunas: „Poligrafija ir informatika“, 2004), 490.

²³ Jolanta Urbanovič, Mantas Bileišis, Barbara Stankevič, Andrius Stasiukynas, „Viešojo valdymo reformų koncepcijų turinys ir revoliucija“, iš *Viešojo administravimo teorijos*, Jolanta Urbanovič ir Vainius Smalskys (Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2015), 223.

²⁴ Robert B. Denhardt ir Janet Vinzant Denhardt, „The New Public Service: Serving Rather Than Steering“, *Public Administration Review* 60, 6 (2000): 549-559, <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>.

viešosios vadybos (angl. *New Public Management*, toliau – NVV) paradigmai, dominavusiai XX a. Pastaroji perimant privataus verslo logiką grindžiama rinkos principais, efektyvumo siekiu, rezultatais pagrįstu valdymu bei orientacija į piliečius kaip klientus. XX a. pabaigoje ir XXI a. pradžioje ši paradigma sulaukė nemažai kritikos dėl to, jog neužtikrino stiprios valstybės, galinčios susidoroti su kylančiais iššūkiais, nepavykdavo pasiekti NVV šalininkų tikslų dėl veiksmingesnės ir efektyvesnės viešųjų organizacijų veiklos, nepakankamo demokratinės valdymo aplinkos kontekstualumo bei per daug pabrėžiamų vadybos funkcijų²⁵. Tuo tarpu NVT pabrėžia demokratinį ir vertybinį viešojo administravimo turinį, suvokiant pilietį kaip aktyvų bendruomenės narį bei skatinant pasitikėjimu ir bendradarbiavimu grįstą dialogą tarp valdančiųjų ir visuomenės. Denhardtas straipsnyje pažymi, jog viešosios tarnybos pareigūnai turėtų atlikti ne klientus aptarnaujančio specialisto vaidmenį, tačiau veikti kaip tarpininkai, skatinantys demokratiniais pagrindais paremtą tarpusavio dialogą bei įgalinantys piliečius. NVT teorija nėra tik atsakas į NVV – tai paradigma grindžiama teorinėmis prielaidomis. Denhardt ir Denhardt nurodo, jog NVT teorija remiasi trimis teorinėmis tradicijomis, leidžiančioms viešąją tarnybą suvokti kaip piliečių ir valstybės bendros atsakomybės sritį, o ne kaip centralizuotą valdymo ar paslaugų teikimo mechanizmą. Tai yra **demokratinio pilietiškumo teorijomis** (angl. *Theories of Democratic Citizenship*), **organizacinio humanizmo ir diskurso teorija** (angl. *Organizational Humanism and Discourse Theory*) bei **civilinės visuomenės ir bendruomenės modeliais** (angl. *Models of Community and Civil Society*) pagrįsta teorija.

Demokratinio pilietiškumo teorijų koncepcija, kaip viena iš teorinių NVT prielaidų, skatina aktyvų piliečių įsitraukimą į sprendimų priėmimo procesą taip siekiant bendrojo gėrio. Analizuojamame straipsnyje²⁶ šios idėjos atskleidžiamos remiantis skirtingų autorių įžvalgomis. Visų pirma remiamasi vienu iš demokratinio pilietiškumo atstovų Benjamino R. Barberio veikalų²⁷, kuriame autorius išplėtojo stipriosios demokratijos (angl. *Strong Democracy*) sampratą. Stiprioji demokratija pabrėžia ne tik piliečių teisę dalyvauti valdyje, bet tuo pačiu ir moralinę bei politinę pareigą veikti kartu, spręsti iškilusius bendrus klausimus bei formuoti bendruomenę. B. Barberio suformuotas modelis siūlo dalyvumu grindžiamą politinę praktiką, kur pilietybė ugdoma veikiant, per diskusiją ir bendrus sprendimus, o laisvė suprantama kaip politinio veikimo išdava. Taigi, stipriosios demokratijos samprata siūlo kurti viešąjį gėrį per nuolatinį įsitraukimą ir kolektyvinę savivaldą. Aktyvų piliečių įsitraukimą kaip esminį išskiria ir

²⁵ Urbanovič, Smalskys, *supra note*, 14: 214.

²⁶ Denhardt, Denhardt, *supra note*, 15: 549-559.

²⁷ Benjaminas R. Barberis, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (London: University of California Press, 1984), <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/21022/1/3.pdf>,

Michaelis Sandelis²⁸. Autoriaus teigimu moderni politinė sistema yra pernelyg sutelkta į individų teisių apsaugą, o tai atitolina piliečius nuo viešojo gyvenimo ir bendrojo gėrio siekimo. Todėl M. Sandelio siūloma idėja kaip esminius vardiklius išskiria piliečių aktyvų įsitraukimą priimant sprendimus, viešojo administravimo institucijų pareigą telkti bendruomenę bei puoselėti viešąjį interesą dialogo pagrindu. Remiantis Carole Pateman²⁹ darbu demokratinio pilietiškumo teorijų koncepcija papildoma pabrėžiant, jog dalyvavimas gali būti ugdomas ir stiprinamas tik dalyvaujant, t. y. didesnis įsitraukimas stiprina gebėjimą dalyvauti. Piliečiai turėdami galimybę dalyvauti vietinių sprendimų priėmime ir rinkti atstovus gali tikėtis turėti realią įtaką savo gyvenamajai aplinkai. Autorė linkusi manyti, jog piliečiai yra kur kas labiau suinteresuoti jų kasdienybei tiesioginę įtaką darančiais, nei nacionalinio lygmens sprendimais. Taigi pilietiškumo teorijų koncepcija atitinka NVT teorinę prieigą, kur piliečiai suvokiami ne kaip klientai, bet kaip sprendimų bendrakūrėjai, o viešojo administravimo paskirtis – ne siekis kontroliuoti, tačiau skatinti įtraukią ir vertybėmis grįstą demokratiją.

Organizacinio humanizmo ir diskurso teorijos idėjos sudaro svarbią dalį NVT sampratoje. Organizacinis humanizmas skatina permąstyti viešąsias organizacijas ne kaip hierarchines sistemas, bet kaip bendruomenes, kuriose kaip svarbiausi vardikliai galėtų būti išskiriami – žmogaus orumas, saviraiška, tarpusavio pasitikėjimas ir bendradarbiavimas. Ši idėja skatina organizacijas ir institucijas būti jautrias piliečių poreikiams bei stiprinti demokratines vertybes institucijų viduje. Diskurso teorija praplečia šias idėjas, teigdama, jog valdymas turi būti grindžiamas nuoširdžiu bei atviru dialogu tarp suinteresuotųjų šalių. Autoriai pabrėžia, jog tik diskutuojant galima atkurti pasitikėjimą viešuoju administravimu ir užtikrinti jo legitimumą³⁰. Abiem kryptims žvelgiant į žmogų kaip į aktyvų, sąmoningą ir bendruomeniškai veikianti subjektą, jų idėjos dera su NVT principais, apibrėžiančiais piliečių įgalinimo, demokratijos plėtos ir viešojo intereso puoselėjimo svarbą.

Dar XVII a. pabaigoje buvo suformuluoti kertiniai bendruomenės teoriją apibendrinantys teiginiai, anot kurių vietos bendruomenei esant senesnei už valstybę, šioms priklauso teisė savarankiškai spręsti ir tvarkyti vidaus klausimus, nepriklausomai nuo centrinės valdžios. Tačiau XX a. aštuntajame dešimtmetyje įsitvirtinus valstybinei vietos savivaldos teorijai, kuria remiantis vietos bendruomenių veiklą reguliavo centrinė valdžia, vadovaujantis valstybės interesais. Dėl socialinių ir ekonominių priežasčių požiūris į savivaldžias bendruomenes ėmė kisti, todėl

²⁸ Michaelis Sandelis, *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy* (Cambridge: Harvard University Press, 1996).

²⁹ Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (New York: Cambridge University Press, 1970), <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>.

³⁰ Denhardt, Denhardt, *supra note*, 15: 549-559.

visiškas savivaldybių savarankiškumas buvo laikomas neįmanomu. Tačiau XX a. aštuntajame dešimtmetyje požiūris į bendruomenės patyrė perversmą, kada buvo pripažinta jog visuomenės modeliai perdėtai nuvertino bendruomenių reikšmę. Šiuo laikotarpiu stiprėjanti demokratija ir valdymo decentralizacija tik dar labiau pabrėžė vietos bendruomenių svarbą³¹. Šiame kontekste ypatingą reikšmę įgyja civilinės visuomenės ir bendruomenės modeliai, kurie yra dar viena NVT sampratos sudedamoji dalis. Svarstant viešojo administravimo teoriją vis dažniau akcentuojama, jog vietos valdžios institucijų vaidmuo apima ne tik paslaugų teikimą ar reguliavimą, bet ir aktyvų bendruomenės kūrimo skatinimą. Institucijų užduotis – ne tik administruoti sprendimus, bet kurti sąlygas dialogui, stiprinti socialinius ryšius ir skatinti viešąsias diskusijas³². Tagi valdžios institucijos turi būti piliečių bendruomenių partneriai, o ne tik tradicinės hierarchinės valdžios atstovai.

Autoriai remdamiesi šiuo teoriniu pagrindu išskiria esminius NVT principus, kurie reikšmingai atskiria NVT nuo NPM ir tradicinio viešojo administravimo modelio³³:

- 1) **Valdžios atsakomybė yra tarnauti, o ne „vairuoti“** (angl. *serve rather than steer*). Šis principas atskleidžia tai, jog vis labiau valstybės tarnautojo vaidmenį linkstama sieti su gebėjimu padėti piliečiams išreikšti ir įgyvendinti jų interesus, o ne siekiu juos kontroliuoti. Tokiu būdu NVT yra priešinama su NVV apibrėžtimi, kurioje kalbama apie valdžios atsakomybę „vairuoti“ (angl. *steer*) viešųjų paslaugų teikimą. Šis NVV principas atspindi supratimą, jog valdžia gali būti atsakinga už paslaugų teikimą, tačiau šiai nėra būtina teikti viešąsias paslaugas. Valstybinių institucijų prioritetas turėtų būti politikos formavimas ir sprendimų priėmimas, o paslaugų teikimas galėtų būti patikėtas privačioms įmonėms, nevyriausybiniams organizacijoms ar paslaugas teikiančioms įstaigoms³⁴. Taigi NVV kalba apie takoskyrą tarp politikos formavimo ir administravimo bei paslaugų teikimo. Tuo tarpu NVT pabrėžia valstybinių institucijų bendradarbiavimo svarbą, ieškant sprendimų bendruomenėse iškilusioms problemoms spręsti. Institucijų vaidmuo kinta renkantis ne kontroliuoti, tačiau aktyviai tarpininkaujant sprendžiant viešąsias problemas.
- 2) **Viešasis interesas – tai tikslas, o ne šalutinis rezultatas.** Bendri tikslai turi būti formuojami per dialogą ir įtraukų sprendimų priėmimą. Pagrindinis tikslas nėra greitų,

³¹ Saulius Nefas, „Savivaldžių „vietos“ bendruomenių raida ir perspektyva šiuolaikinėje Lietuvoje“, Viešoji politika ir administravimas, 20 (2007): 70-80, <https://www.lituanistika.lt/content/12516>.

³² Denhardt, Denhardt, *supra note*, 3: 549-559.

³³ Ibid, 553-557.

³⁴ Urbanovič, Smalskys, *supra note*, 2: 207.

individualiais pasirinkimais grindžiama sprendimų paieška, tai veikiau bendrų interesų paieška.

- 3) **Mąstyti strategiškai, veik demokratiškai.** Šis principas pabrėžia pilietinės atsakomybės bei lyderystės stiprinimo svarbą. Remiantis tuo tikimasi didesnio piliečių įsitraukimo įvairiuose visuomenės lygmenyse. Autoriai pabrėžia, jog valstybė ir institucijos negali sukurti bendruomenės, tačiau gali sudaryti sąlygas aktyviam ir atsakingam piliečių dalyvavimui. Pagrindinis institucijų uždavinys turėtų būti siekis užtikrinti paslaugų prieinamumą, piliečių interesų atstovavimą ir iniciatyvų skatinimą. „Kadangi valdžia turėtų būti pagrįsta „bendruomenės nuosavybe“ (angl. *community-ownership*), ji turi įgalinti piliečius ir bendruomenes valdyti save per demokratinį dalyvavimą“³⁵. Tokia idėja prieštarauja NVV požiūriui, jog piliečiai yra „klientai“, kuriems nereikia aktyviai įsitraukti, priimant sprendimus.
- 4) **Tarnauti piliečiams, o ne klientams.** NVT samprata atstovauja idėją, jog santykis tarp institucijų ir piliečių nėra tapatus kaip tarp verslo įmonių ir klientų. Orientavimosi į vartotoją principu pasižymi NVV samprata, kur į piliečius žiūrima kaip į „viešąsias prekes“ teikiančių organizacijų vartotojus. Žinoma, „vartotojo“ suvokimas, nors ir grindžiamas pasirinkimo vertybe, skiriasi nuo to, kaip į vartotoją žiūrima rinkoje. Taigi, vartotojai tai piliečiai, kurie turi teisę rinktis iš konkurencinėmis sąlygomis teikiamų viešųjų gėrybių³⁶.
- 5) **Atsakomybė** (angl. *accountability*) **nėra paprasta.** Autorių nuomone atsakomybės klausimas yra labai sudėtingas. Viešojo sektoriaus tarnautojai turi atsižvelgti į įstatymines ir konstitucines nuostatas, bendruomenės vertybes, yra atsakingi prieš žiniasklaidą, politines normas, profesinius standartus bei piliečių interesus. Tarnautojai ne tik yra veikiami šių vertybių ir normų, tačiau ir patys jas veikia. NVT požiūriu tarnautojai turi prisiimti atsakomybę, jog priimti sprendimai atitiktų įstatymų normas, tačiau pabrėžia diskusijų, dialogo, tarpininkavimo ir piliečių įgalinimo svarbą priimant šiuos sprendimus.
- 6) **Vertinti žmones, o ne tik produktyvumą.** Produktyvumo didinimo sistemos, procesų pertvarkymas ir veiklos rezultatų matavimas laikomi svarbiais vadybos sistemų kūrimo įrankiais, tačiau NVT samprata teigia, jog tokie racionalūs bandymai kontroliuoti žmonių elgseną ilginaui gali žlugti, jei tuo pačiu nebus skiriama pakankamai dėmesio narių vertybėms ir interesams.

³⁵ Ibid, 207.

³⁶ Ibid, 209.

- 7) **Pilietiškumas ir tarnystė aukščiau verslumo** (angl. *entrepreneurship*). Šis principas akcentuoja tai, jog siekiant tinkamai atliepti piliečių poreikius tarnautojai turi ne tik išmanyti ir valdyti turimus išteklius, tačiau žinoti apie kitus galimus pagalbos būdus, esant reikalui užmegzti ryšius su organizacijomis bei aktyviai įtraukti piliečius ir bendruomenes priimant sprendimus. Taip pat remiantis NVT rizika ir galimybės priimant sprendimus yra vertinamos platesniame demokratinio pilietiškumo kontekste, kadangi (ne)sėkmės neapsiriboja tik privačia įmone.

Naujoji viešoji tarnyba sudaro stiprų teorinį pagrindą nagrinėti seniūno vaidmenį ne tik per efektyvumo ar valdymo logiką, bet per demokratines vertybes, piliečių įgalinimą ir tarnystę viešajam interesui. Tokia prieiga leidžia giliau suprasti seniūno funkcijų bei vaidmens reikšmę ir pagrįsti jų demokratinį ir socialinį turinį, ypač svarstant tiesioginius seniūnų rinkimus.

1. 3. VIETOS SAVIVALDOS SĄRANGA IR FUNKCIJOS

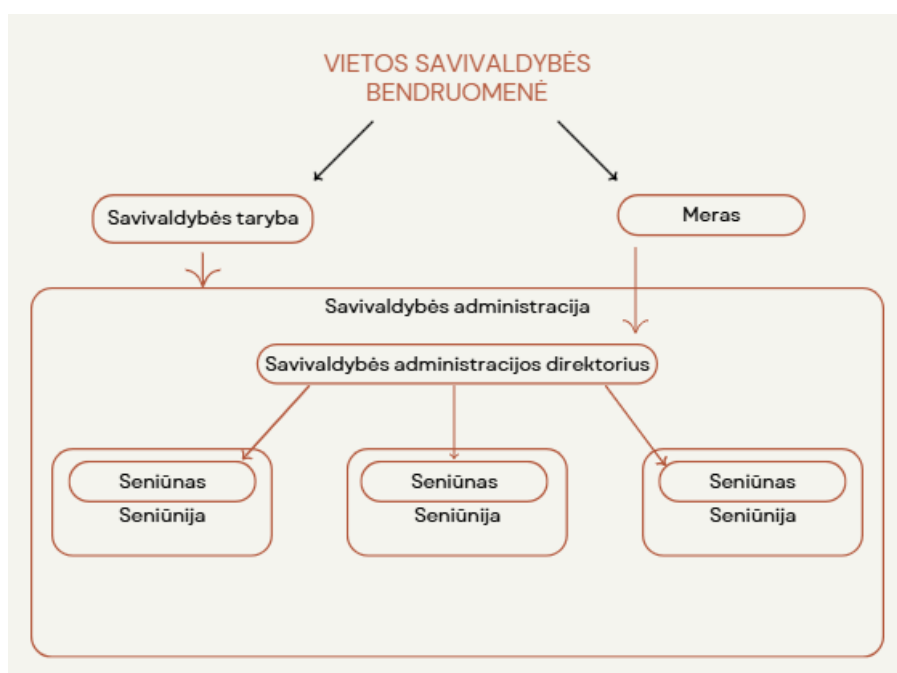
Norint suprasti kaip realiai veikia vietos savivalda būtina analizuoti ne tik teorinius vietos savivaldos aspektus, bet ir jos praktinę organizacinę sandarą bei funkcijų paskirstymą. Šiame skyriuje nagrinėjama Lietuvos vietos savivaldos institucijų sąranga, išskiriami pagrindiniai valdymo lygmenys bei jų funkcijos.

Vietos savivaldos teisė yra įgyvendinama per savivaldybės tarybą – atstovaujamąją instituciją, priimančią pagrindinius politinius sprendimus, bei vykdomąsias institucijas, tarp kurių tiesiogiai renkamo mero institutas, savivaldybės administracija ir direktorius, seniūnijos bei seniūnai. Taryba formuoja savivaldybės politikos kryptį, o vykdomosios institucijos yra atsakingos už sprendimų įgyvendinimą ir kasdienių viešųjų paslaugų teikimą. Tokia politinės ir administracinės valdžios sankloda leidžia užtikrinti tiek demokratinį atstovavimą, tiek administracinį efektyvumą vietos savivaldos lygmeniu.

Tiek savivaldybės taryba, tiek meras yra tiesiogiai renkami savivaldybės gyventojų. Nuo 2023 m. abiejų šių institucijų rinkimų tvarka yra nustatyta Rinkimų kodekse. Mero teikimu savivaldybės administracijos nuostatas tvirtina ir keičia savivaldybės taryba. Savivaldybės administracijai vadovauja savivaldybės mero sprendimu paskirtas savivaldybės administracijos direktorius – politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas. Pastarasis skiria bei atleidžia darbuotojus ir seniūnus iš pareigų. Seniūnija tai savivaldybės administracijos struktūrinis teritorinis padalinys, šių skaičių apsprendžia savivaldybės taryba, o veiklą reglamentuoja mero patvirtinti seniūnijos veiklos nuostatai. Seniūnijoms vadovauja seniūnas, kurį konkurso būdu skiria ir atleidžia savivaldybės administracijos direktorius. Vietos savivaldos

institucijos veikia vietos bendruomenės vardu ir yra atsakingi už savo sprendimus bei veiklą prieš savivaldybės bendruomenę, todėl aptariamų institucijų įgaliojimai yra grindžiami ne tik teisine, bet ir politine bei moraline atsakomybe vietos gyventojams. Apibendrinta informacija apie vietos savivaldos struktūrą pateikta paveikslėlyje nr. 1.

Pav. nr. 1 Vietos savivaldos struktūra (šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Vietos savivaldos įstatymu ir A. Astrausku³⁷)



Savivaldybės tarybos didžioji dalis įgaliojimų yra nustatyti Vietos savivaldos įstatyme. Tarybos kompetencija (įgaliojimai) yra skirstomi į dvi grupes, t. y. išimtinę kompetenciją ir paprastąją kompetenciją. Išimtinę kompetenciją savivaldybės taryba yra įpareigota įgyvendinti pati, o paprastąją kompetenciją gali perduoti savivaldybės merui³⁸. Vietos savivaldos įstatymo 15 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija, apimanti itin platų funkcijų spektrą. Siekiant atskleisti šių kompetencijų turinį, tarybos funkcijas galima suskirstyti į šešias grupes pagal veiklos sritis: savivaldybės valdymo organų formavimas ir priežiūra; viešųjų finansų valdymas; turto, įmonių ir įstaigų valdymas; strateginis planavimas ir plėtra; teritoriniai ir bendruomeniniai klausimai; viešosios paslaugos, aplinka ir kontrolė.

- 1) *Savivaldybės valdymo organų formavimas ir priežiūra* – apima tarybos reglamento tvirtinimą, sprendimus dėl tarybos nario, mero įgaliojimų netekimo, komandiruočių tvarkos aprašo tvirtinimą, komisijų, komitetų ir kitų tarybos darbui organizuoti reikalingų

³⁷ Algirdas Astrauskas, Vietos savivalda ir savivaldybė: teoriniai, istoriniai ir praktiniai aspektai (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 196-197.

³⁸ Algirdas Astrauskas, Vietos savivalda ir savivaldybė: teoriniai, istoriniai ir praktiniai aspektai (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 229.

organų sudarymą, pastarųjų nuostatų bei veiklos programų tvirtinimą, sprendimų dėl politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių skaičiaus, pareiškimo teikimą dėl nepasitikėjimo vicemeru ar administracijos direktoriumi bei tarybos narių delegavimą į regiono plėtros tarybos kolegiją ir įstatymo nustatytas komisijas;

- 2) *Viešųjų finansų valdymas* – apima savivaldybės biudžeto ir metinių ataskaitų rinkinio tvirtinimą, papildomų ir biudžeto planą viršijančių lėšų paskirstymą, tvarkos nustatymą dėl mokesčių, rinkliavų lengvatų ar jų dalies kompensavimo bei subsidijų ir kompensacijų skyrimą, įsipareigojimų prisiėmimas dėl paskolų, finansinės nuomos (lizingo), vietinių rinkliavų, įmokų, mokesčių tarifų nustatymą, kompensacijų, paramos bei socialinių pašalpų skyrimo tvarkos nustatymą, paramos skirstymo taisyklių nustatymą;
- 3) *Turto, įmonių ir įstaigų valdymas* – apima savivaldybės nuostatų tvirtinimą, sprendimus dėl įstaigų ir įmonių steigimo, pertvarkymo ir likvidavimo bei valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo, juridinių asmenų priežiūrą, sutarčių pasirašymo tvarkos aprašo tvirtinimą, turto savininko funkcijų įgyvendinimą;
- 4) *Strateginis planavimas ir plėtra* – apima bendrųjų planų, strateginių ir veiklos planų, plėtros programų tvirtinimą, sprendimų priėmimą dėl jungimosi į savivaldybių sąjungas, dėl bendradarbiavimo su užsienio šalių savivaldybėmis ir prisijungimo prie tarptautinių savivaldos organizacijų, viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų;
- 5) *Teritoriniai ir bendruomeniniai klausimai* – apima vietos gyventojų apklausos tvarkos aprašo pildymą, siūlymus tvirtinti herbus, kitų savivaldybės simbolių ir jų naudijomi tvarkos aprašo tvirtinimą, teisę suteikti savivaldybės garbės piliečio vardą, sprendimus dėl seniūnijų steigimo, panaikinimo ir jų skaičiaus nustatymo, pavadinimo seniūnijoms suteikimo ir keitimo, teritorijų priskyrimo seniūnijoms, teritorinių ribų nustatymo ir keitimo, savivaldybei priklausančių objektų pavadinimų suteikimo ir keitimo;
- 6) *Viešosios paslaugos aplinka ir kontrolė* – apima pasiūlymus dėl valstybės institucijų padalinių veiklos, veiklos audito inicijavimą, sprendimus dėl savivaldybės būsto ir socialinio būsto fondo sudarymo, suteikimo tvarkos, saugomų teritorijų steigimą, taisyklių, už kurių pažeidimą atsiranda administracinė atsakomybė, ir kitų taisyklių tvirtinimas, triukšmo prevencijų priemonių ir žemėlapių tvirtinimą, tyliųjų zonų nustatymą.

Greta šių įstatyme įtvirtintų išimtinių kompetencijų, savivaldybės taryba taip pat vykdo paprastas funkcijas, kurios yra ne mažiau svarbios kasdienėje savivaldos veikloje. Šios funkcijos apima įstaigų ir įmonių priežiūrą, atskaitomybės užtikrinimą, viešųjų išteklių paskirstymą ir teritorijų planavimą. Taryba tvirtina biudžetinių įstaigų metines ataskaitas, taip užtikrindama jų veiklos viešumą ir finansinę kontrolę. Tokios ataskaitos yra svarbios, kai yra vertinamas įstaigų efektyvumas bei priimant tolimesnius administracinius sprendimus. Taip pat taryba tvirtina viešųjų įstaigų metinių ataskaitų rinkinius bei nustato jų vidaus kontrolės tvarką. Ne mažiau svarbios tarybos funkcijos yra metinių pranešimų ir veiklos rezultatų vertinimas bei valstybės programų lėšų ir materialaus turto paskirstymas biudžetinėms įstaigoms. Galiausiai, tarybos kompetencijai priklauso ir vietovės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimas, kuris leidžia prisidėti prie infrastruktūros plėtros, aplinkos formavimo bei gyventojų gyvenimo kokybės gerinimo.

Mero institucija bei jos funkcijos įprastai neapsiriboja vien simboliu vaidmeniu - dažnu atveju ji tampa politinių, administracinių, centrinės valdžios ir vietos bendruomenės interesų sankirta³⁹. Mero įgaliojimai reglamentuoti Vietos savivaldos įstatymo 27 str. 2 dalyje. Šioje įstatymo dalyje įtvirtintos mero funkcijos apima platų viešojo valdymo sričių spektrą – nuo savivaldybės biudžeto formavimo, tarybos veiklos organizavimo, personalo valdymo iki strateginio planavimo, teritorijų vystymo ir savivaldybės atstovavimo. Siekiant atskleisti mero instituto veiklos pobūdį, Vietos savivaldos įstatyme pateiktus įgaliojimus galima suklasifikuoti pagal šias veiklos sritis: biudžeto ir finansų valdymas; tarybos darbo organizavimas; viešųjų įstaigų, įmonių ir personalo valdymas; strateginis ir teritorinis planavimas; bendruomeniniai ir savivaldos struktūros klausimai; atstovavimas bei veiklos koordinavimas.

- 1) *Biudžeto ir finansų valdymas* – organizuoja savivaldybės biudžeto sudarymą ir vykdymą, teikia biudžeto projektą, tikslinimą ir metinių ataskaitų rinkinį, gali naudoti mero fondo lėšas atstovavimo Lietuvoje ir užsienyje išlaidoms apmokėti;
- 2) *Tarybos darbo organizavimas* – sudaro tarybų posėdžių darbotvarkių projektus, šaukia tarybos posėdžius bei jiems pirmininkauja, pasirašo tarybos sprendimus ir posėdžių protokolus, teikia vicemero kandidatūrą, siūlo sprendimus dėl kontrolės ir audito tarnybos papildomų auditų. Milda Vainiūtė ir Laura Matjošaitytė⁴⁰ kelia klausimą ar įtvirtintas teisinis reglamentavimas, numatantis šiuos mero įgaliojimus, atitinka Vietos

³⁹ Arvydas Mikalauskas, „Mero institucija Lietuvoje: gyventojų lūkesčių tyrimas“, *Kultūra ir visuomenė. Socialinių tyrimų žurnalas*, 7, 1 (2016): 135-158.

⁴⁰ Milda Vainiūtė ir Laura Matjošaitytė, „Merų rinkimai Lietuvos Respublikoje: teisinio reglamentavimo raida ir naujausi jo pokyčiai“, *Jurisprudencija*, 30, 2 (2023): 285-303.

savivaldos įstatymo 4 str. 3 dalyje įtvirtintus savivaldybės mero atskaitingumo savivaldybės tarybai principus.

- 3) *Viešųjų įstaigų, įmonių ir personalo valdymas* – teikia ir tvirtina biudžetinių įstaigų nuostatus, skiria ir atleidžia biudžetinių įstaigų vadovus, kontroliuoja įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, koordinuoja viešąsias paslaugas teikiančių subjektų darbą, teikia kandidatūras, skiria ir atleidžia mero politinio pasitikėjimo tarnautojus, organizuoja kvalifikacijos tobulinimą tarybos nariams ir darbuotojams;
- 4) *Strateginis ir teritorinis planavimas* – organizuoja strateginio planavimo procesą ir atsako už jo viešinimą, teikia tarybai tvirtinti bendrąjį planą, tvirtina detaliuosius planus ir vietovės lygmens specialiuosius planus, žemėtvarkos dokumentus, priima sprendimus dėl žemės paskirties keitimo, priima sprendimus ir sutikimus dėl valstybinės žemės naudojimo;
- 5) *Bendruomeniniai ir savivaldos struktūros klausimai* – teikia tarybai tvirtinti gyvenamųjų vietovių suskirstymą į seniūnaitijas, atkuria nuosavybės teises religinėms bendruomenėms ir bendrijoms, skelbia vietos gyventojų apklausą;
- 6) *Atstovavimas* – atstovauja savivaldybei teisme bei santykiuose su kitais juridiniais/fiziniais asmenimis, regiono plėtros tarybos kolegijoje, gavus tarybos pritarimą sudaro bendradarbiavimo sutartis;
- 7) *Veiklos koordinavimas* – sudaro darbo grupes, priima kontrolės ir audito tarnybos ataskaitas, organizuoja jų svarstymą.

Pažymėtina, kad nuo 2022 m. birželio 30 d., pasikeitus teisiniam reguliavimui, meras neteko teisės balsuoti tarybos posėdžiuose, tačiau jam suteikta teisė vetuoti tarybos priimtus sprendimus. Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 28 str., meras gali ne vėliau kaip per 5 darbo dienas motyvuotai grąžinti tarybos priimtą teisės aktą pakartotiniam svarstymui. Tokiu atveju taryba balsuoja ar priimti aktą su mero pataisomis, ar be jų. Jei dauguma dalyvaujančių narių pritaria pataisoms, sprendimas laikomas priimtu su pakeitimais, tačiau jeigu daugiau kaip pusė visų tarybos narių balsuoja už pirminį teisės aktą, sprendimas priimamas be mero pataisų⁴¹. Veto teisė atskleidžia siekį stiprinti mero institutą, kartu išlaikant tarybos, kaip kolegialios atstovaujamosios institucijos, sprendžiamąjį vaidmenį.

⁴¹ Violeta Kosmačaitė, „Vietos savivalda“, *Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 706-708.

Pav. nr. 1 pavaizduotoje schemeje taip pat galima matyti, jog meras už savo ir savivaldybės veiklą yra atsakingas prieš bendruomenę. Jis remiantis nustatyta tvarka atsiskaito savivaldybės tarybai bei bendruomenei už savo vykdomą veiklą.

Savivaldybės administracija tai savivaldybės įstaiga, „kurią sudaro struktūriniai padaliniai į struktūrinius padalinius neįeinančios pareigybės ir savivaldybės administracijos filialai – seniūnijos“⁴². Savivaldybės administracijos funkcijas galima sugrupuoti į tokias veiklos sritis kaip: savivaldybės sprendimų ir teisės aktų įgyvendinimas; administravimas; viešųjų paslaugų organizavimas; projektų rengimas; institucijų ūkinis ir finansinis aprūpinimas; institucinis bendradarbiavimas ir pagalba.

- 1) *Savivaldybės sprendimų ir teisės aktų įgyvendinimas* – įgyvendina ir organizuoja savivaldybės institucijų sprendimų įgyvendinimą bei įstatymus ir Vyriausybės nutarimus, kurie nereikalauja tarybos sprendimų;
- 2) *Administravimas* – organizuoja biudžeto pajamų, išlaidų ir kitų išteklių buhalterinę apskaitą bei kontroliuoja savivaldybės turto valdymą ir naudojimą;
- 3) *Viešųjų paslaugų organizavimas* – organizuoja viešųjų paslaugų teikimą;
- 4) *Projektų rengimas* – rengia administracijos direktoriaus įsakymų, tarybos sprendimų ir potvarkių projektus bei teikia išvadas dėl tarybos sprendimų projektų;
- 5) *Institucijų ūkinis ir finansinis aprūpinimas* – vykdo ūkinį, finansinį ir materialinį aptarnavimą;
- 6) *Institucinis bendradarbiavimas ir pagalba* – padeda merui ir tarybos posėdžių sekretoriui vykdyti jiems pavestas funkcijas.

Savivaldybės administracijai vadovauja **savivaldybės administracijos direktorius**. Jis tiesiogiai ir asmeniškai atsako merui už įstatymų, juos įgyvendinančių teisės aktų, Vyriausybės, savivaldybės tarybos ir mero sprendimų vykdymą savivaldybės teritorijoje, jam priskirtose kompetencijos srityse. Pastarojo funkcijas taip pat galima suskirstyti į pateiktas veiklos sritis: administracinis veiklos valdymas, strateginis planavimas, finansų valdymas.

- 1) *Administracinis veiklos valdymas* – organizuoti savivaldybės administracijos darbą, tvirtinti administracijos struktūrinių padalinių (įskaitant seniūnijas) nuostatus, tvirtinti

⁴² „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“, LRS, žiūrėta 2025 balandžio 30 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr>.

savivaldybės administracijos ir seniūnijų metinius veiklos planus bei kitus strateginio planavimo dokumentus įgyvendinančius dokumentus, kontroliuoti minėtų dokumentų įgyvendinimą, atsakyti už vidaus administravimo procesus visoje administracijoje.

- 2) *Strateginis planavimas* – užtikrinti, kad savivaldybės veikla būtų vykdoma vadovaujantis patvirtintais strateginio planavimo dokumentais, prisidėti prie jų įgyvendinimo detalizavimo ir vykdymo kontrolės.
- 3) *Finansų valdymas* – valdyti savivaldybės administracijai skirtus biudžeto asignavimus, t. y. užtikrina efektyvų ir teisėtą jų paskirstymą bei panaudojimą.

Seniūnijos institucija Lietuvoje yra esminė vietos savivaldos struktūros dalis, kuri užtikrina artimesnį gyventojų ryšį su savivaldybės administracija ir vietos sprendimų priėmimu. Algirdas Astrauskas pabrėžia⁴³, kad seniūnijos tradiciškai laikomos svarbia jungtimi tarp bendruomenės ir valdžios, formuojančia bendruomeniškumo pagrindus per įvairias vietos savivaldos reformas. Seniūnijų vaidmuo stiprėjo plečiantis vietos savivaldos funkcijoms, ypač po 2015 metų, kai buvo įvesti tiesioginiai merų rinkimai ir suteikta daugiau įgaliojimų vietos lygmens administracijoms. Seniūnijai priklausančias funkcijas galima suskirstyti į tokias veiklos sritis, kaip: administracines; viešųjų paslaugų teikimo priežiūros; socialinės paramos ir pagalbos; užimtumo, viešųjų darbų ir bendruomenės įtrauktis; demokratinių procesų įgyvendinimas; saugumo ir krizių valdymo; valstybės perduotų funkcijų; vietos plėtros ir partnerystės.

- 1) *Administravimas* – tvarko gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir nedeklaravusių gyvenamosios vietos asmenų apskaitą, išduoda dokumentus, registruoja pranešimus bei teikia dokumentus apie laukinių gyvūnų padarytą žalą, išduoda leidimus laidoti, renka duomenis reikalingus vaikų apskaitai, dalyvauja gyventojų ir būstų visuotiniuose surašymuose;
- 2) *Viešųjų paslaugų teikimo priežiūra* – dalyvauja organizuojant ir (ar) prižiūrint viešąsias paslaugas, teikia siūlymus dėl jų gerinimo;
- 3) *Socialinė parama ir pagalba* – dalyvauja socialinės paramos teikime ir jos kontrolėje, teikia siūlymus paramai, vertina gyvenimo sąlygas, dirba su socialinę riziką patiriančiomis šeimomis, įgyvendina vaiko teisių apsaugą;

⁴³ Algirdas Astrauskas, „Bendruomenė ir bendruomeniškumas seniūnaitijos ir seniūnijos lygmeniu: samprata, raiška, galimybės tobulinti“, *Viešojoji politika ir administravimas*, 18, 2 (2019): 256-269, <https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/15888>.

- 4) *Užimtumas, viešieji darbai ir bendruomenės įtrauktis* – dalyvauja gyventojų užimtumo bei informacinės visuomenės plėtros programose, organizuoja viešuosius darbus ir visuomenei naudingas veiklas, sporto ir kultūrinius renginius;
- 5) *Demokratinų procesų įgyvendinimas* – organizuoja referendumus ir visų lygių rinkimus bei vietos gyventojų apklausas;
- 6) *Saugumas ir krizių valdymas* – dalyvauja civilinės saugos organizavime ir įgyvendinime;
- 7) *Valstybės perduotų funkcijų valdymas* – dalyvauja įgyvendinant valstybės perduotas funkcijas žemės ūkio srityje;
- 8) *Vietos plėtra ir partnerystė* – dalyvauja vietos veiklos grupių programose ir plėtros strategijose.

Seniūno institucija, kaip administracinės ir atstovaujamosios valdžios atstovo, perėjo reikšmingą evoliuciją. Iš pradžių pagal 1994 m. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymą, seniūnas buvo administracijos pareigūnas seniūnijoje, kurį skirti ir atleisti iš užimamų pareigų galėjo savivaldybės meras. 1997 m. pakeistame Vietos savivaldos įstatyme, seniūnas buvo traktuojamas kaip savivaldybės pareigūnas seniūnijoje. Šio įstatymo 2000 m. redakcijoje pasikeitus seniūno statusui, pastarasis tapo karjeros valstybės tarnautoju, kurį skirti ir atleisti gali savivaldybės administratorius. 2008 m. Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje nustatyta, jog seniūnas yra seniūnijos vadovas – karjeros valstybės tarnautojas, kurį skiria ir atleidžia savivaldybės administracijos direktorius. 2010 m. pakeitus įstatymą seniūnams suteiktas įgaliojimas valdyti asignavimus, t. y. išaugo jo vaidmuo administruojant seniūniją⁴⁴. Seniūnai skiriami konkurso tvarka kaip karjeros valstybės tarnautojai, tačiau visuomenės pasitikėjimo ir tiesioginio gyventojų įtraukimo tendencijos lėmė diskusijas apie tiesioginius seniūnų rinkimus. Numatoma, kad tiesiogiai renkami seniūnai galėtų dar labiau stiprinti vietos demokratiją, didinti atskaitomybę ir geriau atstovauti bendruomenių interesus. Prieš aptariant seniūno veiklos teisinius pagrindus yra svarbu apibrėžti seniūnui priklausančių funkcijų sritis: administracinė ir teisėkūros, strateginio planavimo ir atskaitomybės, bendruomenės įtraukties ir atstovavimo, informavimo ir konsultavimo bei seniūnijos vidaus veiklos organizavimo.

⁴⁴ Vida Staponienė ir Gintaras Žilinskas, „Lietuvos Respublikos seniūnijų raidos aspektai“ *Viešojo politika ir administravimas*, 11, 1 (2012): 117-128, <https://www.lituanistika.lt/content/38832>.

- 1) *Administravimas ir teisėkūra* – atlieka notarinius veiksmus ir tvirtina testamentus pagal Notariato įstatymą ir Civilinį kodeksą, pavedus merui suteikia ir keičia numerius pastatams, patalpoms, butams ir žemės sklypams;
- 2) *Strateginis planavimas ir atskaitomybė* – teikia siūlymus dėl savivaldybės strateginio plėtros plano, ūkinės veiklos programų ir veiklos plano projektų, rengia seniūnijos metinio veiklos plano projektą, įgyvendinimo ataskaitą, juos svarsto su seniūnaičiais ir gyventojais, teikia galutines ataskaitas merui ir jei yra biudžetinės įstaigos vadovas savivaldybės tarybai;
- 3) *Bendruomenės įtrauktis ir atstovavimas* – šaukia seniūnaičių ir gyventojų sueigas, rengia darbotvarkes, apibendrina sprendimus ir perduoda institucijoms, organizuoja susitikimus su savivaldybės ar valstybės institucijomis, renka gyventojų pasiūlymus, dalyvauja savivaldybės institucijų posėdžiuose, kai svarstomi klausimai, susiję su seniūnijos gyventojais;
- 4) *Informavimas ir konsultavimas* – informuoja gyventojus apie savivaldybės veiklą ir organizuoja konsultacijas;
- 5) *Seniūnijos vidaus veiklos organizavimas* – organizuoja seniūnijos veiklą pagal seniūnijos nuostatus.

Funkcijų pasiskirstymo aptarimas tarp savivaldybės tarybos, mero, administracijos direktoriaus bei seniūnijų ir seniūno yra labai svarbus, siekiant suprasti esminius skirtumus tarp šių institucijų. Kaip matyti, savivaldybės taryba yra kolegiali politinė institucija, kuri priima strateginius sprendimus ir formuoja savivaldybės politiką. Meras, kaip tiesiogiai renkamas vykdomosios valdžios atstovas, užtikrina tarybos sprendimų įgyvendinimą, vadovauja savivaldybei ir atstovauja jai išorėje. Administracija vykdo praktinį savivaldybės valdymą, o jos direktorius yra atsakingas už administracinį funkcionavimą ir sprendimų įgyvendinimą. Tuo tarpu seniūnas veikia arčiausiai vietos gyventojų – jis palaiko tiesioginį ryšį su bendruomene, atlieka tarpininko vaidmenį tarp gyventojų ir savivaldybės institucijų bei įgyvendina viešųjų paslaugų ir informavimo funkcijas seniūnijos teritorijoje. Dėl savo veiklos pobūdžio seniūnas laikytinas svarbia jungtimi tarp savivaldos institucijų ir bendruomenės.

2. SENIŪNO VEIKLOS TEISINIAI PAGRINDAI

Teisės aktų analizė tyrime atlieka reikšmingą vaidmenį kaip pagrindas vertinant siūlomos reformos poveikį dabartinei seniūnų institucijos struktūrai bei jos vietai vietos savivaldos sistemoje. Analizuojant galiojančius teisės aktus siekiama atskleisti seniūno instituto teisinį statusą, jo politinio savarankiškumo ribas bei sąveikos su vietos gyventojais formas. Tiesioginių seniūnų rinkimų įstatymo projekto analizė leidžia prognozuoti, ar šie pokyčiai fundamentaliai transformuotų seniūno statusą. Kartu svarbu atsižvelgti ir į Seimo komitetų, komisijų išvadas, aiškinamuosius raštus, kurie padeda suprasti, kodėl 2019-aisiais pasiūlytas įstatymo projektas taip ir nebuvo priimtas. Be to, Lietuvos teisinė sistema turi būti derinama su Europos Sąjungos (toliau – ES) teisės aktais, jei šie neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai (toliau – LR Konstitucija). Kaip esminiai ES dokumentai, apibrėžiantys vietos savivaldą valstybės narėse bei kokiomis gairėmis privaloma vadovautis kuriant savarankiškas savivaldos sistemas, laikomi Europos vietos savivaldos chartija bei Direktyva 94/80/EB. Šiame skyriuje taip pat analizuojama ar galiojantys ir siūlomi įstatymai neprieštarauja LR Konstitucijai.

2. 1. VIETOS SAVIVALDOS ĮSTATYMAS

Vietos savivaldos įstatymas, paskutinį kartą reikšmingai atnaujintas 2023 m. ir galiojantis redakcijoje nuo 2025 m. balandžio 15 d., yra konstitucinis vietos savivaldos institutas įtvirtinantis pagrindinius vietos savivaldos organizavimo, veikimo ir gyventojų dalyvavimo principus. Šis įstatymas detalizuoja Konstitucijoje įtvirtintą savivaldos teisę, kuri leidžia savivaldybėms per jų bendruomenių išrinktas institucijas savarankiškai tvarkyti viešuosius reikalus, nustato dviejų lygių funkcijų modelį – savarankiškąsias ir valstybės perduotas – bei aiškiai apibrėžia, kas yra savivaldybė, jos institucijos, tarybos nariai ir meras, taip pat seniūnaičiai, gyventojų bendruomenės, vietos valdžios ir administraciniai subjektai.

Svarbiausiu principu laikomas savivaldybės bendruomenės savitvarkos įgyvendinimas, kuris išreiškiamas per atstovaujamosios demokratijos mechanizmą. Tai reiškia, kad vietos gyventojai savo valią įgyvendina per tiesiogiai renkamą merą bei savivaldybės tarybą. Taryba veikia kaip atstovaujamoji institucija, turinti tiek išimtinės, tiek paprastosios kompetencijos teises, o meras – kaip vykdomoji institucija, užtikrinanti sprendimų įgyvendinimą ir viešąjį administravimą. Įstatyme numatyta, kad savivaldybių veikla grindžiama teisėtumo, viešumo, subsidarumo, žmogaus teisių apsaugos ir atskaitingumo bendruomenei principais, kas atitinka ne tik nacionalinę, bet ir Europos vietos savivaldos chartijos dvasią.

Savivaldybių funkcijos (išsamiai aptartos 1.3. poskyryje), kaip numato 5 ir 6 straipsniai, yra iš esmės dvilypės: viena vertus, tai savarankiškosios funkcijos, kurios apima biudžeto formavimą, viešųjų paslaugų planavimą ir administravimą, turto valdymą, teritorijų planavimą, socialinių paslaugų organizavimą ir kt. Kita vertus, savivaldybėms gali būti perduodamos valstybės funkcijos, tokios kaip civilinės būklės aktų registravimas, priešgaisrinė sauga ar valstybės žemės administravimas. Tokia dviejų lygių sistema sudaro sąlygas valstybės ir savivaldybių saveikai, grindžiamai subsidiarumo principu, tačiau tuo pat metu gali kelti įtampų dėl riboto finansavimo ar perteklinės kontrolės iš centrinės valdžios.

Įstatymas taip pat įtvirtina detalią savivaldybės tarybos nario statuso, teisių ir pareigų sistemą. Tarybos narys turi ne tik teisę inicijuoti sprendimus, bet ir pareigą reguliariai atsiskaityti bendruomenei bei laikytis interesų konflikto prevencijos reikalavimų. Tuo tarpu merui suteikiami aiškiai apibrėžti įgaliojimai (detaliau aptarti 1.3. poskyryje), kuriuose akcentuojamas jo vykdomasis vaidmuo, o ne savivaldybės tarybos pavaldumas. Tai svarbi institucinė naujovė po tiesioginių merų rinkimų įvedimo – meras yra ne tik tarybos sprendimų vykdytojas, bet ir viešojo administravimo subjektas, turintis savarankišką atsakomybę.

Vietos savivaldos įstatymas numato ir gyventojų dalyvavimo formas, tokias kaip seniūnaičių sueigos, išplėstinės sueigos, viešos konsultacijos, peticijos bei teisės dalyvauti svarstant ir priimant savivaldybės sprendimus. Tai stiprina deliberatyviosios demokratijos elementus savivaldybių valdyme, tačiau praktikoje šios priemonės dažnai lieka simbolinės arba neišnaudojamos dėl informacijos stokos ar žemo gyventojų aktyvumo. Ši problema išskiriama ir mokslinėje literatūroje – pavyzdžiui, A. Astrauskas pabrėžia, kad gyventojų dalyvavimas neturi būti formalus, o turi remtis realiomis įtraukties galimybėmis bei administracinio lygmens palaikymu⁴⁵.

Apibendrinant, šiuo metu galiojantis Vietos savivaldos įstatymas atspindi pastarąjį dešimtmetį vykusią reformų kryptį: siekiama stiprinti vietos savivaldą, suteikti daugiau įgaliojimų merui, tačiau išlaikyti tarybos, kaip bendruomenės atstovo, prioritetinę poziciją. Institucinė sistema orientuota į pusiausvyrą tarp demokratinės atskaitomybės, veiklos efektyvumo ir viešojo administravimo profesionalumo. Vis dėlto, praktinis šių nuostatų įgyvendinimas priklauso ne tik nuo įstatymo, bet ir nuo savivaldybių gebėjimo savarankiškai veikti bei nuo valstybės politinės valios leisti savivaldai būti iš tiesų savarankiškai.

⁴⁵ Algirdas Astrauskas, Vietos savivalda ir savivaldybė: teoriniai, istoriniai ir praktiniai aspektai (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 401.

LR Konstitucijos X skirsnyje⁴⁶ aiškiai įtvirtinta vietos savivaldos samprata. 120 straipsnyje nurodoma, kad savivaldybėse savivaldos teisę įgyvendina gyventojų renkamos tarybos. 121 straipsnyje pabrėžiama tarybos teisė steigti savivaldybės vykdomąsias institucijas. Šiuolaikinėje oficialioje konstitucinėje doktrinoje taip pat pabrėžiama, kad savivalda yra viena iš Konstitucijoje įtvirtintų demokratijos formų, o jos esminis turinys – bendruomenės teisė pačiai spręsti vietos reikalus.

Naujausioji Vietos savivaldos įstatymo redakcija šiuos principus atitinka. Joje aiškiai atskirta atstovaujamoji ir vykdomoji valdžia savivaldoje (taryba ir meras), įtvirtinta tarybos kompetencija, viešojo administravimo principai, subsidiarumo reikalavimas, gyventojų dalyvavimo formos. Tokios nuostatos visiškai atitinka tiek 120-123 Konstitucijos straipsnius, tiek Konstitucinio Teismo suformuluotą vietos savivaldos sampratą – kaip demokratinę, decentralizuotą, bendruomenei atskaitingą viešojo valdymo formą.

V. Kosmačaitė⁴⁷ taip pat pabrėžia, kad savivaldybių institucijos turi turėti realius įgaliojimus bei pakankamus išteklius, o gyventojų dalyvavimas – būti ne formalus, bet užtikrinantis konstitucinę atskaitomybę. Naujojoje įstatymo redakcijoje šie elementai sustiprinti: daugiau galių suteikiama merui, įteisintos gyventojų apklausos, seniūnaičių institucijos, stiprinamas finansinis planavimas. Todėl galima konstatuoti, kad Vietos savivaldos įstatymas iš esmės neprieštarauja Konstitucijai, o daugeliu aspektų ją detalizuoja ir atitinka oficialiosios doktrinos reikalavimus.

Šio įstatymo naujausioji redakcija tam tikra dalimi atliepia NVT koncepcijos elementus, tačiau daugiau orientuojasi į institucinę atskaitomybę, nei į piliečių įgalinimą. Nors įstatyme įtvirtinta, jog savivaldybės taryba ir tiesiogiai renkamas meras atstovauja bendruomenės interesams, NVT požiūriu išlieka neapibrėžti veiksmingi dialogo su gyventojais mechanizmai. Gyventojų įsitraukimas iš esmės formalus – įtvirtintos apklausos, pasiūlymų teikimas, tačiau trūksta nuoseklių procedūrų. Įstatymas deklaruoja subsidiarumo principą, bet praktikoje sprendimai dažnai koncentruojami administracijos ar tarybos lygmenyje. Pasak NVT, viešosios institucijos turėtų veikti kaip partneriai su bendruomene, ne kaip paslaugų teikėjai ar vykdytojai. Piliečių kaip bendrakūrėjų vaidmens aspektas beveik neatsispindi – piliečiai traktuojami kaip vartotojai ar pasyviai įtraukiami subjektai, bet ne kaip aktyvūs sprendimų priėmimo proceso

⁴⁶ „LR Konstitucija“, TAR, žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.1890/asr>.

⁴⁷ Violeta Kosmačaitė, „Vietos savivalda“, *Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 675.

dalyviai, kaip to reikalauja NVT. Tad įstatymas iš dalies suderinamas su NVT vertybėmis, bet jų įgyvendinimas fragmentiškas.

2. 2. SENIŪNŲ RINKIMŲ ĮSTATYMŲ PROJEKTAS

Prieš pradedant analizuoti Seniūnų rinkimų įstatymą, pravartu panagrinėti, kokiomis aplinkybėmis ir kokiam kontekste yra atsiradęs šis siūlymas. Remiantis Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos iniciatyva 2023 m. rugsėjo-spalio mėn. atliktu reprezentatyviu Lietuvos gyventojų nuomonės tyrimu apie pasitikėjimą valstybės ir savivaldybių institucijomis ataskaitos duomenimis⁴⁸, pasitikėjimas seniūnais ir seniūnijomis yra gana žemas, palyginti su kitomis vietos ar nacionalinio lygmens institucijomis. Tyrimo duomenys rodo, kad didžiausio pasitikėjimo sulaukia ugniagesiai gelbėtojai, policija bei savivaldybių tarybos – pastarosios vertinamos palankiau. Tuo tarpu seniūnijų lygmens institucijos (seniūnai ir seniūnaičiai) pasitikėjimo skalėje užima žemesnes pozicijas, dažnai atsidurdamos žemiau vidutinio pasitikėjimo ribos. 2023 m. reprezentatyvioje apklausoje atsakant į klausimą „Ar per paskutinius 12 mėn. jūs tai darėte, dalyvaudami ar sprenddami viešuosius reikalus jūsų gyvenamojoje vietovėje?“ 6 proc. respondentų teigė, jog išsakė nuomonę ar siūlymus seniūnaičiui dėl svarbių vietos bendruomenės klausimų, tuo tarpu 5 proc. apklaustųjų išsakė savo nuomonę susitikę su savivaldybės atstovais ar seniūnu. Tiesa, šioje apklausoje statistinė paklaida siekia nuo 1,1 iki 3,1 proc. Tačiau ateityje sprendžiant viešuosius reikalus gyvenamojoje vietovėje dalyvauti ketinančių asmenų grupėse matyti skirtumas tarp tų, kurie rinkęsi kreiptis į seniūnaičius, savivaldybės atstovus ar seniūną. Šis skirtumas peržengia minėtosios statistinės paklaidos ribas: seniūnaičius rinkęsi 9 proc. apklaustųjų, tuo tarpu seniūnus ar savivaldybės atstovus vos 5 proc. respondentų. Taigi, seniūnaičiai, žemesnio rango, tačiau renkami vietos pareigūnai, sulaukia daugiau pasitikėjimo nei konkurso būdu skiriami seniūnai. Nors gyventojai nurodo, kad į seniūniją dažnai kreipiasi dėl praktinių klausimų, tai nesiejama su aukštu pasitikėjimu šia institucija. Šie rezultatai leidžia daryti prielaidą, kad seniūnijų institucinis autoritetas bendruomenėje nėra pakankamas, o gyventojai dažnai skeptiškai vertina jų galimybes efektyviai spręsti vietos problemas. Kokios priežastys nulemia tai, jog seniūno institutas, skirtingai nei seniūnaičio ar mero, nėra renkamas, o vietoje to skiriamas? Ši aplinkybė tampa reikšmingu argumentu svarstant tiesioginių seniūnų rinkimų galimybę, ypač atsižvelgiant į tai, jog institucinis gyventojų pasitikėjimas yra viena iš būtinų sąlygų stipriai ir efektyviai vietos savivaldai kurti.

⁴⁸ Miglė Gelčytė ir Eglė Vileikienė, *Ataskaita apie gyventojų pasitikėjimą valstybės ir savivaldybių įstaigomis ir aptarnavimo kokybės vertinimą* (Vilnius, 2024), 29, <https://vrm.lrv.lt/public/canonical/1724066726/8187/Lietuvos%20gyv.%20apklausos%20apie%20pasitik.valst.%20i r%20sav.%20institucijomis%202016-2023%20m.%20atask.pdf>.

Tiesioginių seniūno rinkimų Lietuvoje tema ypač aktuali dabartiniame politiniame ir administraciniame klimate. Tiesioginiai rinkimai galėtų potencialiai padidinti vietos valdymo teisėtumą, atskaitomybę ir veiksmingumą. Perėjus nuo paskyrimais grindžiamos sistemos prie rinkimais grindžiamos, seniūnai gali būti laikomi labiau teisėtais savo bendruomenių atstovais, taip stiprinant demokratinę vietos valdymo struktūrą. Tokia reforma artintų Lietuvos valstybę prie tiesioginės demokratijos įgyvendinimo ir, bent jau teoriškai, turėtų kurti didesnę pasitikėjimą tarp vietos gyventojų ir valdžios, ką pabrėžia NVT postulatus kūrę Denhardtai.

Dabartinė Lietuvos seniūnų skyrimo sistema taikoma nuo nepriklausomybės atkūrimo 1990 metais. Pasak A. Astrausko⁴⁹, seniūnijos ir seniūnai, kaip mažosios vietos savivaldos subjektai, formavosi nuo 1995 metų, kai buvo įtvirtinta savivaldybių teisė steigti seniūnijas. Nuo to laiko institucijų statusas ir funkcijos kito etapais – nuo savivaldybės teritorinių vienetų iki administracijos padalinių ar biudžetinių įstaigų. Šių institucijų raida atspindi vietos savivaldos decentralizacijos, bendruomeniškumo bei viešojo administravimo efektyvumo paieškas skirtingais laikotarpiais. Seniūnai atlieka labai svarbų vaidmenį valdant savivaldybių paslaugas, įgyvendinant vietos politiką, atstovaujant gyventojų interesams vietos lygmeniu. Nepaisant jų svarbos, paskyrimo procesas buvo kritikuojamas dėl nepakankamo tiesioginio visuomenės dalyvavimo ir galimo politinio šališkumo, būdingo konkursinei skyrimo tvarkai, kuomet komisijos nariai turi bendrų interesų su konkurso dalyviais. Be to, į šią poziciją kandidatai gali aplikuoti nebūtinai būdami vietos gyventojais, tarsi mėgintų tapti įmonės, kurioje nėra dirbęs, arba su kurios veikla nėra susipažinęs iš vidaus, direktoriumi. Tokia praktika leidžia manyti, jog savivaldos struktūrose yra sudaromos palankios sąlygos klestėti nepotizmui. Aktualu tai ir todėl, kad seniūnijų lygmeniu pavojuje atsiduria demokratinių valdymo principų įgyvendinimas – politikai gali konkuruoti ne rinkimų programomis, idėjomis ir jų palaikymu masėse, o pažintimis bei ryšiais konkurso komisijoje. Laikais, kuomet savivaldos politika kenčia pasitikėjimo krizę dėl masiškai plintančių istorijų apie piktnaudžiavimą valstybinėmis lėšomis („čekiukų“ skandalas), valstybė suinteresuota ieškoti būdų susigrąžinti gyventojų pasitikėjimą vietos institucijų sąžiningu veikimu. Be to, išlieka maža tikimybė, jog gyventojai rinkimuose išrinktą kandidatą, kuris nebūtų susipažinęs su vietovės problematika ir nesuprastų jos specifikos.

Kaip šių problemų sprendimas buvo pasiūlyta idėja tiesiogiai rinkti seniūnus. Toks įstatymo projektas 2019-2020 metų laikotarpyje buvo atsidūręs Seimo darbotvarkėje, tačiau finalinės stadijos nepasiekė ir priimtas bei pasirašytas prezidento nebuvo. Lietuvos Respublikos

⁴⁹ Algirdas Astrauskas, „Kas yra mažoji vietos savivalda ir kaip ji buvo plėtojama Lietuvoje nuo 1990 metų iki šių dienų“, Pranešimas konferencijoje 17-oji Jono Prano Aleksos tarptautinė tarpdisciplininė mokslinė konferencija *Valstybės vaidmens raida XXI amžiuje: tatutinis ir tarptautinis kontekstas*, Šiauliai, 2024 m. rugsėjo 27 d.

Seniūnų rinkimų įstatymo projektas žymi esminį pokytį seniūno, kaip vietos valdžios lygmens atstovo, teisinėje padėtyje ir jo ryšyje su vietos bendruomene. Projektas įtvirtina tiesioginio seniūnų rinkimo modelį, numatant, kad kiekvienos seniūnijos teritorija tampa vienmandate rinkimų apygarda, o seniūnas renkamas ketveriems metams visuotiniu, lygiateisiu, slaptu balsavimu. Tai radikalus nukrypimas nuo dabartinės praktikos, kai seniūnai skiriami administracijos direktoriaus sprendimu ir yra viešojo administravimo pareigūnai be savarankiško demokratinio legitimumo.

Vienas iš kertinių projekto principų – demokratinis vietos bendruomenės atstovavimas, tiesiogiai susiejantis seniūną su rinkėjais. Tokiu būdu įstatymas iš esmės keičia seniūno statusą – iš pavaldinio ir vykdytojo jis tampa renkamą asmeniu, turinčiu atskaitomybę bendruomenei, o ne administracinei hierarchijai. Tai atliepia šiuolaikines viešojo valdymo tendencijas, ypač NVT koncepciją, kuri, kaip pastebi Denhardtai, orientuojasi į piliečių, o ne klientų aptarnavimą ir viešųjų sprendimų priėmimą per bendruomenės dalyvavimą.

Rinkimų teisės aspektu projektas išlaiko aukštus demokratinis standartus – numatyta tiek aktyvioji, tiek pasyvioji rinkimų teisė gyventojams, deklaravusiems gyvenamąją vietą seniūnijoje ne mažiau kaip prieš 90 dienų. Įstatymas numato ir aiškius asmenų, negalinčių būti seniūnais, kriterijus (pvz., atliekantys bausmę, pripažinti neveiksniais, turintys apribojimų dėl karinės tarnybos ar politinio neutralumo). Taip pat svarbu paminėti, kad numatytas skaidrus ir viešas rinkimų procesas – slaptas balsavimas, vienodas balsas kiekvienam rinkėjui, kandidatų lygybė bei draudimas papirkinėti rinkėjus.

Organizacinė rinkimų struktūra grindžiama esama rinkimų sistema, t. y. vyriausioji rinkimų komisija (toliau – VRK), savivaldybių ir apylinkių rinkimų komisijos užtikrina procesų teisėtumą. Įstatymas detaliai reglamentuoja komisijų sudarymo, jų veiklos, sprendimų priėmimo ir viešumo principus, siekiant užtikrinti nešališkumą ir profesionalumą. Komisijų narių parinkimo tvarka numato balansą tarp institucinio (Teisingumo ministerijos, savivaldybių) ir politinio (partijų) atstovavimo.

Tačiau įstatymo projektas kelia ir svarbių klausimų dėl funkcinės seniūno padėties po rinkimų. Nors įstatyme nurodomas rinkimų organizavimo mechanizmas, išlieka neaiškus seniūno teisinis statusas – ar jis liktų valstybės tarnautoju, ar taptų politiniu pareigūnu su viešuoju įgaliojimu. Tai esminis klausimas, nes renkamo pareigūno statusas suponuoja didesnę veiklos ir sprendimų priėmimo laisvę, kas potencialiai prieštarautų dabartiniam Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintam pavaldumo modeliui.

Be to, įstatymo projektas įtvirtina labai konkrečią ir gana sudėtingą rinkimų infrastruktūrą, reikalaujančią didelių išteklių: rinkimų apylinkių nustatymas, sąrašų tikslinimas, rinkėjo kortelių įteikimas, specialus balsavimas institucijose – visa tai pareikalaus ne tik žmogiškųjų ir techninių resursų, bet ir aiškos koordinacijos tarp VRK ir savivaldybių. Taigi, nors formaliai numatyta, kad rinkimų išlaidas padengia valstybė ir savivaldybės, kyla praktinis klausimas dėl įgyvendinimo efektyvumo, ypač mažesnėse savivaldybėse.

Galiausiai, įstatymo projektas atveria kelią vietos politizacijai – atsiradus tiesiogiai renkamo seniūno institutui, gali kilti konkurencija su meru ir savivaldybės taryba, ypač jei seniūnas priklausytų kitai politinei jėgai. Šis klausimas išlieka atviras, nes projekte nenustatyta aiški seniūno santykio su kitomis vietos valdžios institucijomis schema. Tokia padėtis galėtų lemti funkcinį dubliavimą, kompetencijų konfliktus ar net teisinių ginčų augimą.

Apibendrinant, seniūnų rinkimų įstatymo projektas atspindi norą decentralizuoti sprendimų priėmimą, stiprinti bendruomenės įtaką ir demokratinį legitimumą vietos lygmenyje. Tačiau jo sėkmingas įgyvendinimas priklausytų nuo aiškos seniūno statuso, įgaliojimų bei pavaldumo schemos apibrėžimo, taip pat nuo suderinto finansavimo, administravimo bei politinių interesų balanso. Seniūnų rinkimų įstatymo projektas siūlo esminį pokytį: seniūnas būtų renkamas visuotiniu balsavimu, t. y., būtų įteisinta dar viena vietos lygmeniu renkama institucija. Tai kelia tam tikrų konstitucinio pobūdžio klausimų, pirmiausia susijusių su valstybės tarnybos bei valdžių padalijimo principais.

LR Konstitucija aiškiai apibrėžia, kad atstovaujamoji savivaldos institucija yra savivaldybės taryba (120 str.). Pagal šią nuostatą, būtent taryba yra pagrindinis vietos gyventojų politinės valios įgyvendinimo mechanizmas. Seniūno, kaip viešojo administravimo subjekto, rinkimas visuotiniu balsavimu – tai naujo tipo institucinė forma, kuri neatitinka dabartinės Konstitucijos formuluotės dvasios. Nors pati Konstitucija tiesiogiai neuždraudžia steigti tokių renkamų pareigybių, tačiau Konstitucinio Teismo praktikoje nuosekliai akcentuojama, kad vietos savivaldos struktūra turi būti vientisa ir suderinta, o viešojo administravimo funkcijas atliekantys asmenys turi būti pavaldūs teisėtai suformuotoms institucijoms, ne tik tiesiogiai rinkti.

V. Kosmačaitė⁵⁰ pažymi, kad seniūnas nėra savivaldybės konstituciškai įtvirtinta institucija – tai yra savivaldybės administracijos struktūrinis vienetas. Renkamo seniūno įvedimas faktiškai reikštų naujos valdžios grandies sukūrimą, todėl galėtų būti laikomas konstituciškai abejotinu, jei nebūtų suderinamas su administracine hierarchija ir suteikiamas aiškus teisinis pagrindas. Tai

⁵⁰ Violeta Kosmačaitė, „Vietos savivalda“, *Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 698.

galėtų pažeisti valdžių padalijimo principą (5 str.), savivaldybių struktūrinį vientisumą (120-121 str.) bei įžiebti konfliktus su taryba ar meru.

Atsižvelgiant į šį įstatymo projekto nesuderinamumą su Konstitucija, kyla ir daugiau klausimų. Įvedus tiesioginius rinkimus, kyla fundamentali dilema – ar seniūnas išlieka valstybės tarnautoju, ar tampa politiku? Pirmasis modelis reikštų, kad asmuo, einantis viešojo administravimo funkcijas ir priklausantis savivaldybės vykdomajai institucijai, būtų renkamas visuotiniais tiesioginiais rinkimais. Oficialioji Konstitucinio Teismo doktrina yra pabrėžusi⁵¹, kad viešojo administravimo sistema turi būti pagrįsta subordinacija, neutralumu, profesionalumu, o ne politiniu atstovavimu. (Konstitucijos nutarimai 2002-12-24, 2004-12-29, 2021-07-15). Renkamo seniūno atvejis galėtų sukelti institucinę koliziją, kuomet valstybės tarnautojas būtų atskaitingas bendruomenei, o ne tiesiogiai administracijai. Tokia situacija prieštarautų Viešojo administravimo įstatymo 3, 5, 7 str. numatytiems hierarchiniams principams. Vykdomoji valdžia būtų pertraukta demokratinio legitimumo grandimi, kuri gali būti nepriklausoma, tačiau neturėtų viešojo valdymo įgaliojimų pilnos apimties. Konstituciniu požiūriu tai reikštų grėsmę administracinio vientisumo principui, kuris, remiantis Konstitucijos 5 ir 120 str., yra būtinas nuosekliai, teisėtai viešojo administravimo sistemai.

Antruoju atveju tai reikštų, kad seniūnas tampa nebe valstybės tarnautoju, o politiškai atsakingu bendruomenės atstovu, t. y. savivaldos institucija. Tokiu atveju reikėtų keisti Vietos savivaldos įstatymą, įtvirtinant seniūną kaip savivaldybės instituciją. Taip pat reikėtų koreguoti teisės aktus, reglamentuojančius viešąjį administravimą, kadangi seniūnas nebegalėtų būti pavaldus administracijos direktoriui ar veikti per įgaliojimą. Tai sukeltų institucinės subordinacijos problemą, nes seniūnas ir meras abu būtų renkami, tačiau vykdytų konkuruojančias funkcijas, o tarybos, administracijos ir seniūnų santykiai taptų daugiasluoksniai ir galimai konfliktiški. Vis dėlto šis modelis labiau atitiktų NVT koncepciją, kurioje bendruomenės valdymas grindžiamas dalyvavimu, o ne hierarchija bei sprendimų priėmimo teise per atskaitomybę piliečiams, o ne institucijoms.

Nors pats tiesioginių rinkimų modelis nėra aiškiai prieštaraujantis Konstitucijai, tačiau Seniūnų rinkimų įstatymo projekto įgyvendinimas tokia forma, kokia jis dabar pateiktas, keltų grėsmę konstituciniam viešojo administravimo vientisumui ir neatitiktų oficialios konstitucinės doktrinos dėl hierarchinių santykių viešajame valdyme.

⁵¹ „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo“, LRS, žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.226989?jfwid=79wztjzy5>.

Vis dėlto šis įstatymo projektas yra glaudžiai susijęs su NVT koncepcija, nes tiesiogiai siekia stiprinti gyventojų dalyvavimą per rinkimus ir atsakomybę vietos lygmenyje. Įstatymo projekto esmė – sukurti seniūną kaip demokratiškai legitimuotą atstovą, kuris atskaitingas ne administracijai, bet bendruomenei. Tai atitinka NVT vieną iš principų, jog tarnautojai turi tarnauti piliečiams, o ne klientams („serve citizens, not customers“). Tiesioginiai rinkimai turi potencialą paskatinti piliečių aktyvumą, suteikti bendruomenei galimybę rinktis savo lyderį. Nors projektas dar neatsako, kaip būtų organizuojamas dialogas tarp seniūno ir bendruomenės tarp rinkimų, jo pagrindinė kryptis dera su NVT principais: seniūnas matomas kaip dialogo dalyvis, o ne viršesnis administracinis subjektas. Projektas orientuotas į NVT vertybes, bet iki galo neatsako, kaip būtų užtikrintas institucinis palaikymas, funkcijų realumas ir piliečių įtraukimo gylis, be kurių tiesioginiai rinkimai gali likti tik simboliniai.

Šalininkai teigia, kad tiesioginiai rinkimai padarytų seniūnus atskaitingesnius savo rinkėjams, nes jiems reiktų užsitikrinti visuomenės mandatą⁵². Šis pokytis galėtų paskatinti labiau reaguoti į vietos valdymą ir labiau orientotis į piliečius. Be to, kaip išrinkti pareigūnai, seniūnai būtų suvokiami kaip turintys didesnę politinę valdžią, o tai galėtų padidinti jų gebėjimą daryti įtaką savivaldybių sprendimų priėmimui ir išteklių paskirstymui, kai šiame procese vietos gyventojus atstovautų jų suteiktą mandatą turintis asmuo.

Kita vertus, savivaldybėse dėl biudžeto dotacijų greičiausiai išaugtų konkurencija tarp seniūnijų, kiekvienai iš seniūnijų siekiant vis didesnio finansavimo. Tai galėtų lemti didesnį seniūnijų aktyvumą atstovaujant vietos bendruomenių interesams bei skatinant vietos iniciatyvas, tačiau kartu kyla rizika, kad ši konkurencija įgytų neproduktyvių formų. Pavyzdžiui, seniūnijos galėtų būti linkusios manipuliuoti gyventojų skaičiaus duomenimis, sureikšminti projektų svarbą ar dirbtinai išpūsti biudžetines paraiškas, kad gautų daugiau lėšų.

Lietuvos savivaldybių seniūnų asociacija (toliau – LSSA) laikosi kritiškos pozicijos tiesioginių seniūnų rinkimų atžvilgiu. Organizacija, daryk – 2011⁵³ ir 2019⁵⁴ metais – išstojusi viešojoje erdvėje šiuo klausimu teigia, jog pagrindinės problemos slypi ne skyrimo tvarkoje, bet seniūnijų savarankiškumo stokoje, nepakankamame finansavime bei realių funkcijų delegavimo trūkume. Tiesioginiai rinkimai, anot LSSA, gali kelti riziką, kad seniūno pareigas užims

⁵² Jūratė Skėrytė, „Parlamente - užmojis kitamet surengti ir Seimo, ir tiesioginius seniūno rinkimus“, *Delfi*, 2019 m. birželio 16 d., <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/parlamente-uzmojis-kitamet-surengti-ir-seimo-ir-tiesioginius-seniunu-rinkimus-81477641>.

⁵³ Petras Gestautas, „Dėl seniūnų tiesioginių rinkimų“, *Lietuvos savivaldybių seniūnų asociacija*, 2011 m. birželio 15 d., <https://www.seniunai.lt/lt-LT/naujiena/del-seniunu-tiesioginiu-rinkimu>.

⁵⁴ Petras Gestautas, „Eilinis politikų noras tiesiogiai rinkti seniūnus“, *Lietuvos savivaldybių seniūnų asociacija*, 2019 m. liepos 31 d., <https://www.seniunai.lt/lt-LT/naujiena/eilinis-politiku-noras-tiesiogiai-rinkti-seniunus->.

nepakankamai kvalifikuoti asmenys, neturintys viešojo administravimo gebėjimų. Be to, organizacija skeptiškai vertina politinius motyvus, lydinčius tokius siūlymus, ir akcentuoja, kad tvari decentralizacija turėtų būti grindžiama funkcijų ir atsakomybės perkėlimu, o ne vien tik rinkimų procedūros pakeitimu.

Tiesioginių vietos vadovų rinkimų koncepcija nėra būdinga tik Lietuvai. Įvairios šalys, įskaitant Lenkiją, Latviją, Nyderlandus ar Airiją, įdiegė arba eksperimentavo su panašiomis sistemomis. Ši tarptautinė patirtis suteikia vertingų įžvalgų apie galimą tiesioginių rinkimų naudą ir iššūkius, suteikia lyginamąją perspektyvą, kuri gali būti naudinga debatams Lietuvoje. Dėl geografinio artumo, itin panašaus socioekonominio konteksto, šiame darbe bus remiamasi Lenkijos ir Latvijos pavyzdžiais, pristatomos jų sukūrimo prielaidos, privalumai, trūkumai, pritaikomumas Lietuvos kontekstui.

Svarstant vieną iš galimų alternatyvų, prieš įgyvendinant reformą, galėtų būti įgyvendinamas pilotinis projektas pasirinktoje seniūnijoje. Nors tokio projekto realizacija dėl įvairių priežasčių išlieka mažai tikėtina, tačiau vizionieriška prasme tokios iniciatyvos gali paskatinti netradicines, tačiau potencialiai vertingas diskusijas apie reformos įgyvendinimo galimybes. Kaip chrestomatinį tokių idėjų įgyvendinimo pavyzdį, be kita ko, susijusį su vietos bendruomenių įsitraukimu į politinius procesus, galima pateikti dalyvaujamąjį biudžetą. Ši tiesioginės demokratijos forma, Lietuvoje pradėta įgyvendinti 2018 metais, iš pradžių taikyta tik vienoje – Alytaus miesto – savivaldybėje. Per septynerius metus dalyvaujamasis biudžetas tapo beveik nacionalinio masto reiškiniu, kurio nerastumėte tik keliose Lietuvos savivaldybėse.

Žinoma, seniūnų tiesioginių rinkimų įstatymas, tai reforma, reikalaujanti ne tik politinės valios, bet ir nemažų finansinių išteklių. Seniūnų rinkimų organizavimas pareikalautų papildomų lėšų ne tik rinkimų kampanijoms, rinkimų priežiūros užtikrinimui, balsavimų surengimui, tačiau ir platesniam instituciniam pertvarkymui. Būtų svarbu iš naujo peržiūrėti savivaldybės administracijos struktūrą, aiškiai apibrėžti seniūno kompetencijas bei atsakomybės ribas, perskirstyti ar naujai suformuoti etatus. Toks procesas pareikalautų papildomų resursų ne tik administraciniu, tačiau ir teisiniu lygmeniu, todėl yra būtina įvertinti reformos sąnaudas, galimą jos naudą bei trūkumus.

2. 2. 1. PRAKTINIO ĮGYVENDINIMO PERSPEKTYVA IR KAŠTŲ ANALIZĖ

Įvertinus įstatymo projektą ir realią rinkimų organizavimo tvarką Lietuvoje, galima nesunkiai įsivaizduoti, kaip atrodytų tokio įstatymo įgyvendinimas. Toliau pateikiama tariama įgyvendinimo eiga: nuo įstatymo priėmimo iki įgaliojimų suteikimų išrinktiesiems seniūnams.

Seimui priėmus Seniūnų rinkimų įstatymą (projektas XIIP-3374), išsprendus teisinį konfliktiškumą dėl Prezidento vaidmens rinkimų skelbime, Konstitucinio Teismo iškeltas abejones dėl pasyviosios rinkimų teisės apribojimų, suderinus su Direktyva 94/80/EB (ES teisė) įstatymas įsigalioja nuo nustatytos datos (pvz., kitų metų sausio 1 d.). Toliau VRK parengia Seniūnų rinkimų organizavimo reglamentą, biuletenių formą, kandidatus reglamentuojančius dokumentus, finansavimo gaires (jei rinkimus finansuoja savivaldybės, kaip siūlo Seimo narys Kęstutis Masiulis). Savivaldybių tarybos (vadovaujantis įstatymu) priima sprendimą dėl seniūnų rinkimų organizavimo visose savo administracinėse ribose esančiose seniūnijose. Rinkimų data paskelbiama likus ne mažiau kaip 90 dienų iki balsavimo (pagal analogiją su kitais rinkimais). Prasideda rinkimų kampanijos laikotarpis, kandidatų registravimas. Kandidatu gali būti 18 metų sulaukęs asmuo, nepraradęs teisių, bent 90 dienų prieš rinkimus deklaravęs gyvenamąją vietą seniūnijoje. Kandidatus gali kelti politinės partijos arba jie gali išsikelti patys (pagal projektą visi kandidatai yra lygūs). VRK (ar savivaldybė) formuoja seniūnijų rinkimų komisijas, kurios organizuoja rinkimų vietas, užtikrina biuletenių skirstymą ir skaičiavimą, prižiūri balsavimo eigą. Kandidatai vykdo kampaniją: susitikimai su rinkėjais, programos, debatai. Vykdoma VRK ir savivaldybės informacinė kampanija. Balsavimas vyksta pagal vienmandatę daugumos sistemą, slapta. Galimas išankstinis balsavimas, balsavimas namuose. Laimi daugiausiai balsų gavęs kandidatas. Po balsų suskaičiavimo seniūnijų komisijos perduoda rezultatus VRK arba savivaldybės rinkimų koordinatoriui, skelbiami oficialūs rezultatai. Išrinktas seniūnas pradeda eiti pareigas per 15 darbo dienų nuo rezultatų paskelbimo. Jam pradedamas mokėti atlyginimas, numatytas biudžete.

Seniūnas nebe karjeros valstybės tarnautojas – jis tampa vietos politiku, kaip nustatyta įstatymo pataisose. Seniūnas atstovauja bendruomenei ir yra atsakingas už ryšius su taryba, meru, administracija. Jis netenka pavaldumo administracijos direktoriui, tačiau dirba glaudžiai su savivaldybės institucijomis (šis statusas turėtų būti detaliai reglamentuotas, nes šiuo metu įstatyme trūksta šių aspektų). Įstatymo priėmimas truktų 1-6 mėn., paruošiamieji darbai – 3-4 mėn., rinkimų kampanija – 2 mėn., balsavimas ir rezultatų tvirtinimas – 2 sav., seniūnų įgaliojimų pradžia – apie 15 darbo dienų. Visas procesas nuo įstatymo priėmimo iki įgaliojimų pradžios – apie 9-12 mėnesių.

Atsižvelgiant, kad seniūnų rinkimai yra savivaldos lygmens reikalas, akivaizdu, jog logistiškai ir tematiškai artimiausias rinkimų organizavimo modelis būtų juos rengiant kartu su savivaldos rinkimais, vykstančiais pirmą ir trečią kovo sekmadienį kas ketverius metus. Vis tik teiktame įstatymo projekte numatyta, jog rinkimai vyktų kartu su Seimo rinkimais.

Itin aktualus aspektas, aptariant praktinį tokios reformos įgyvendinimą yra kaštai. Laikais, kuomet valstybės biudžetas turi atliepti ir geopolitinius iššūkius, o su tuo nesusijusios viešosios išlaidos yra karpomos, nenumatytas išlaidas žadantys seniūnų rinkimai taip pat veikiausiai sulauktų kritikos ir prašymų argumentuotai pagrįsti, kodėl tai yra reikalinga ir efektyvu. Kaštų analizei atlikti analizuoti viešai prieinami VRK ir valstybės biudžeto duomenys apie rinkimų organizavimo kaštus Lietuvoje, hipotetinis seniūnų rinkimų modelis (visuotinis ar bandomasis), išlaidos pagal seniūnijų skaičių. Modeliavimas atliekamas, remiantis seniūnijų skaičiumi (546) ir vienos seniūnijos organizavimo kaštais, siekiant pagrįsti ekonominį sprendimų racionalumą.

Lietuvoje, 2025 m. duomenimis, yra 546 seniūnijos (nors centralizuotai pateiktos oficialios informacijos šiuo klausimu nėra), todėl tiesioginių seniūnų rinkimų organizavimas būtų išties reikšmingas logistinis ir finansinis projektas. Pagrindiniai kaštų komponentai laikytini šie:

- Rinkimų komisijų darbo užmokestis: kiekvienoje seniūnijoje reikėtų sudaryti rinkimų komisijas, o tai reikštų papildomas išlaidas;
- Balsavimo vietų įrengimas ir priežiūra: nors daugelyje seniūnijų yra tinkamos patalpos balsavimui, gali prireikti papildomų investicijų į įrangą, saugumą ir prieinamumą;
- Balsavimo biuletenių spausdinimas ir logistika: kiekvienai seniūnijai reikėtų atskirų biuletenių, o tai didintų spausdinimo ir platinimo kaštus;
- Informacinė kampanija: siekiant užtikrinti rinkėjų informuotumą apie naują rinkimų procesą, reikėtų vykdyti plačią informacinę kampaniją, organizuoti oficialius debatus;
- Technologinės priemonės: galimai reikėtų atnaujinti ar įdiegti naujas technologijas balsų skaičiavimui ir duomenų perdavimui, taip pat išlaikyti ir aptarnauti jau esamus technologinius pajėgumus.

Skaičiuojant realius tokių rinkimų kaštus, svarbu paminėti, kad tokie skaičiavimai dar nėra atlikti. Atsižvelgiant į infliaciją, demografijos pokyčius ir panašius aspektus, akivaizdu, jog skaičiuojant naujojo modelio rinkimus, racionaliausia remtis naujausiais pavyzdžiais. Atliekant šį tyrimą, paskutiniai įvykę rinkimai Lietuvoje yra pirmalaikiai mero rinkimai trijose Lietuvos savivaldybėse: Panevėžio, Jonavos bei Joniškio. VRK nurodyta šių trijų rinkimų bendra kaina valstybės biudžetui – 1,3 mln. eurų⁵⁵. Vis tik svarbu pažymėti, kad kainai tiesioginę įtaką šiuo atveju daro ir tai, jog visi treji rinkimai vyksta kartu, o ne atskirai, kadangi tokiu atveju kaštai išaugtų per pusę milijono eurų (1,8 mln. eurų iš viso). Vadinasi, kuo didesnio masto rinkimai, tuo mažėja kaštai atskiriems rinkimų teritoriniams komponentams. Seniūnų rinkimų atveju –

⁵⁵ BNS, „Pirmalaikiai merų rinkimai kainuos 1,3 mln. Eur“, *Verslo žinios*, 2025 m. sausio 3 d., <https://www.vz.lt/verslo-aplinka/2025/01/03/pirmalaikiai-meru-rinkimai-kainuos-13-mln-eur>.

seniūnijoms. Dėl šios priežasties nėra pagrįsta seniūnų rinkimų kaštus skaičiuoti remiantis tik šių trejų rinkimų duomenimis, kadangi toks vertinimas veikiausiai nebūtų reprezentatyvus.

Vietoje to, būtų galima remtis paskutiniais Seimo, prezidento, Europos parlamento rinkimais (vykusiais 2024 metais) bei savivaldos rinkimais (2023 m.). VRK duomenimis, visi 2024-ųjų rinkimai biudžetui turėjo atsieiti 64,7 mln. eurų⁵⁶. Savivaldos rinkimai – 16,4 mln. eurų⁵⁷. Žinoma, verta atsižvelgti į rinkimų specifiką, tai yra, antrų turų poreikį, viešinimo išlaidas, debatų organizavimą ir panašius kaštų komponentus, kurie kiekvienuose iš šių rinkimų sudaro skirtingą dalį. Tačiau nesikeičia esminis kaštų komponentas – darbo užmokestis, siekiantis apie 73 proc. visų kaštų. Kadangi rinkimų komisijos veiktų tose pačiose apygardose ir apylinkėse, šis komponentas savo reikšmės iš esmės nekeistų ir, remiantis savivaldos rinkimų pavyzdžiu, kainuotų beveik 12 mln. eurų.

Likusi dalis – rinkimų organizavimo išlaidos (apie 27 proc.) taip pat nėra smarkiai į nuokrypius linkęs komponentas. Taip yra todėl, kad esminės organizavimo sudedamosios nuo rinkimų pobūdžio nėra stipriai priklausomos. Tai yra rinkimų biuletenių ir medžiagos spausdinimo paslaugos, informacinės sistemos palaikymo paslaugos, rinkėjų informavimo paslaugos, kitos smulkesnės išlaidos. Šioje dalyje prasminga būtų lyginti su prezidento rinkimais, kuriuose dviejų turų sistema renkamas vienas pareigūnas (priešingai nei Seimo ar savivaldos rinkimuose, kuomet rinkėjai pildo du biuletenius ir renka atitinkamai vienmandatės apygardos Seimo narį ar merą bei daugiamandatės Seimo narius ar savivaldybės tarybos narius). Tačiau prezidento rinkimai, dėl savo masto – viešų, televizinių debatų, susitikimų su rinkėjais – kiek išpučia būtent šių išlaidų kaštus, todėl siekiant pagrįstai formuluoti teiginius ir skaičiuoti kaštus, remiamasi savivaldos rinkimų pateikiama bendra kaina – 16,4 mln. Žinoma, jei savivaldybių Lietuvoje yra 60, o seniūnijų 546, tai ir atskirų apygardų, kuriose išrenkama po vieną atstovą, yra devyniskart daugiau. Atsižvelgiant į praktinį išteklių ribotumą, būtų nerealu suorganizuoti bei surengti 546 televizinius debatus. Todėl seniūnų rinkimų debatai ar panašaus pobūdžio renginiai galėtų būti orientuoti į vietos gyventojų auditoriją ir vykti bendruomeninėse erdvėse, tokiose kaip kultūros centrai ar kitose viešosiose erdvėse. Šiuo atveju tiesioginės transliacijos ir filmavimai nėra būtini, kadangi toks sprendimas mažose bendruomenėse nebūtų nei efektyvus, nei proporcingas.

⁵⁶ BNS, „Kitamet vykstantys rinkimai kainuos kone 65 mln. Eur“, *Verslo žinios*, 2023 m. spalio 7 d., <https://www.vz.lt/verslo-aplinka/2023/10/07/kitamet-vykstantys-rinkimai-kainuos-kone-65-mln-eur>.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija, 2023 m. kovo 5 d. savivaldybių tarybų ir merų rinkimų ataskaita, 2023, <https://www.vrk.lt/documents/10180/712517/2023+savivaldybiu+tarybu+ir+meru+rinkimu+ataskaita/ac3b72f8-76da-4456-b454-78e82e88eca5>.

Remiantis praėjusiam poskyryje išdėstytais argumentais dėl seniūnų rinkimų neracionalumo didmiesčiuose, pateikiamas ir kaštų analizės variantas, kuriame rinkimai vyktų visose šalies seniūnijose, išskyrus didmiesčių seniūnijas. Paprasčiausias būdas prieiti prie šių kaštų, proporciškai sumažinti prieš tai prieitus visus rinkimų kaštus pagal tai, kokia dalis rinkėjų populiacijos gyvena ne šešiuose didmiesčiuose, turinčiuose miesto savivaldybes: Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje, Šiauliuose ir Alytuje. Remiantis 2024 m. duomenimis, tai reikštų, jog rinkimuose dalyvautų apie 55 proc. visų šalies rinkėjų. Proporcinei 16,4 mln. eurų visos šalies mastu virsta maždaug 9 mln. eurų regionų mastu.

Taip pat verta atsižvelgti į faktą, jog rinkimai vyktų kas ketverius metus, tad visos šalies mastu, kaštus išdalinus per minėtą laikotarpį, rinkimai kainuotų 4,1 mln. eurų, o regionų mastu – 2,25 mln. eurų. Šias sumas lyginant su 2025 m. valstybės biudžete numatytomis išlaidomis (23,1 mlrd.) sudaro vos atitinkamai 0,18 proc. bei 0,1 proc. viso metinio biudžeto išlaidų. Objektiviai vertinant tai nėra didelė suma, jei ji leistų reikšmingai pagerinti atstovaujamosios demokratijos įgyvendinimo principus Lietuvoje. Negana to, siekiant palengvinti našta valstybės biudžetui, dalį išlaidų galėtų prisiimti ir savivaldybės, kuriose būtų organizuojami rinkimai, kadangi jų biudžetai, pagal Lietuvos įstatymus, yra atskirti nuo valstybės biudžeto.

Be to, galimas anksčiau minėtas seniūno rinkimų pilotinis variantas, reformą įgyvendinant vienoje pasirinktoje šalies savivaldybėje. Pavyzdžiui, Elektrėnų savivaldybė, kurioje gyvena apie 23 tūkst. gyventojų, remiantis ankstesniais skaičiavimais ir tęsiant proporcinę logiką, kainuotų 135 tūkst. eurų iš viso arba po beveik 34 tūkst. eurų per metus, jei sumą padalintume ketverių metų laikotarpiui. Tokia suma sudarytų galimybes pirmąkart istorijoje aštuoniose seniūnijose (Elektrėnų, Vievio, Semeliškių, Kietaviškių, Kazokiškių, Gilučių, Pastrėvio bei Beižionių) seniūnus išrinkti tiesioginiu būdu. Šis procesas galėtų būti vertinamas kaip savotiškas valstybinės reikšmės socialinis eksperimentas. Jo metu būtų galima analizuoti rinkimų eigą, identifikuoti kylančias problemas bei jas koreguoti, rinkti grįžtamąjį ryšį. Surinkti duomenys reikšmingai prisidėtų sprendžiant ar toks modelis galėtų būti taikomas nacionaliniu mastu, ar priešingai pasirodytų netinkamas ir nekuriantis papildomos naudos nei vietos bendruomenėms, nei savivaldos sistemai bendrai.

Verta paminėti, jog minėtieji rinkimų modeliai kainuotų jau aptartas sumas, tačiau atskiri kaštai turėtų būti skiriami įgyvendinti pačiai reformai – pertvarkyti seniūnijas, etatus, darbo užmokesčio klausimus, įgyvendinti informacinės kampanijos apie pasikeitimus ir t.t. Vis tik tokiai analizei trūksta aiškumo įstatymo projekte, kurio atsirastų, jei projektas pasiektų

tolimesnes stadijas Seime. Priėmus tokį įstatymą detalius skaičiavimus galėtų ir turėtų pateikti Seimo Biudžeto ir finansų komitetas.

Savo nuomonę Seniūnų rinkimo įstatymo projekto klausimu yra išsakyusios kelios Seimo institucijos. Teisės ir teisėtvarkos komitetas pritarė⁵⁸ įstatymo projekto tikslui, bet pabrėžė būtinybę detaliau reglamentuoti seniūno įgaliojimų santykį su savivaldybės institucijomis, seniūno atšaukimo mechanizmus, finansavimo ir administracinio pavaldumo klausimus. Taip pat pažymėta, kad reikalingas platesnis Vietos savivaldos įstatymo pakeitimų paketas, kad įstatymas būtų efektyviai įgyvendinamas. Tuo tarpu Europos teisės departamentas prie Teisingumo ministerijos konstatavo⁵⁹, kad įstatymo projektas nėra prieštaraujantis ES teisei, tačiau atkreiptas dėmesys į tai, kad turi būti užtikrinta vietos demokratijos, subsidiarumo ir atskaitomybės pusiausvyra, kad seniūnai netaptų populizmo įrankiu, bet realiai veiktų kaip bendruomenės atstovai. Tarp bendrų išsakytų pastabų – keliamas klausimas, ar tiesiogiai išrinktas seniūnas turės pakankamai galių, kad galėtų realiai veikti bendruomenės naudai, o ne būti simboliu figūra be sprendimų galios. Taip pat iškeltas siūlymas stiprinti bendruomeninę demokratiją, bet atsargiai vertinti galimą konfliktą tarp atstovaujamosios savivaldos (tarybos) ir tiesiogiai rinktų seniūnų.

Seniūnų tiesioginių rinkimų idėja, ypač jos įgyvendinimas, praktinis veiksmingumas, realus poveikis ir galimos neigiamos pasekmės, gali būti vertinami iš įvairių perspektyvų. Remiantis bendruomeniškumo samprata, verta apsvaistyti, ar Lietuvoje piliečių įsitraukimo į sprendimų priėmimą modelis yra savaime efektyvus. Neatmetama prielaida, jog dalis gyventojų yra linkę savo interesus deleguoti kitiems, patys aktyviai neįsitraukdami į rinkimų ir (ar) politinius procesus ir menkai domėdamiesi vietos viešaisiais reikalais. Apie bendruomeniškumo ir savivaldos tradicijas bei šaknis Lietuvoje rašiusi Aistė Morkūnaitė-Lazauskienė⁶⁰, tvirtina, jog ankstyvosios Lietuvos bendruomeniškumo ir savivaldos tradicijos susiformavo kaip demokratijos įgyvendinimo priemonė atkūrus valstybę 1918 m. Ji pabrėžia, jog valstybės kūrimosi pradžioje vietos bendruomenės aktyviai steigė savo savivaldos institucijas – parapijų komitetus, tarybas, valsčių susirinkimus. Tai buvo atsakas į neapibrėžtą politinę situaciją bei pastangą sukurti tvarką. Pradžioje dominavo visuotinių gyventojų susirinkimų idėja, kurią propagavo liaudininkai. Vėliau įsitvirtino atstovaujamoji demokratija – tarybos ir valdybos. Laikotarpį po nepriklausomybės atkūrimo nagrinėjantys Jurgita Mačiulytė ir Petras Ragauskas,

⁵⁸ „Teisės departamento išvada dėl Seniūnų rinkimų įstatymo projekto“, LRS, žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/34a6157082d711e98a8298567570d639?jfwid=kogy9r3w3>.

⁵⁹ „Europos teisės departamento išvada dėl Seniūnų rinkimų įstatymo projekto“, LRS, žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/cca9bec0681111e99684a7f33a9827ac?jfwid=kogy9r3w3>.

⁶⁰ Aistė Morkūnaitė-Lazauskienė, „Vietos savivaldos sistema pirmojoje ir antrojoje Lietuvos Respublikoje“, *Darbai ir dienos* 53 (2010): 99-118, <https://etalpykla.lituanistika.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2010~1367178840580/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>.

savo ruožtu, pabrėžia⁶¹, kad Lietuva paveldėjo centralizuotą sovietinį administracinį valdymo modelį, kurio reforma iki šiol nėra baigta. Trūksta vietos (mikro) lygmens savivaldos, o esamos savivaldybės – stambios ir dažnai neefektyviai atstovaujančios vietos bendruomenės. Nors visuomenė pasisako už savivaldos plėtrą ir tiesioginį gyventojų dalyvavimą, politinės valios pokyčiams trūksta. Autoriai siūlo stiprinti savivaldą decentralizuojant sprendimų priėmimą, įtraukiant bendruomenes ir įteisinant žemesniojo lygmens (pvz., seniūnijų) savivaldą kaip atsvarą centralizacijai. Tampa akivaizdu, jog vietos savivaldos tradicija Lietuvoje turi pagrindo, o pastaraisiais dešimtmečiais egzistuojantis poreikis geresnei šių reikalų organizacijai, tiesiog nėra atliepiamas.

Pažymėtina, jog Lietuvoje iki šiol nėra registro, kuriame būtų nuosekliai pateikiama informacija apie visas Lietuvos seniūnijas bei jų parametrus – savivaldybę, gyventojų skaičių, plotą ir kitus duomenis. Visgi įvairių šaltinių pateikiama informacija leidžia prieiti išvadą – gyventojų skaičius Lietuvos seniūnijose svyruoja nuo vos kelių šimtų iki kone 50 tūkst. Tai kaip reikiant apsunkina ne tik kaštų apskaičiavimą, bet ir nulemia visai kitokią rinkimų specifiką, lyginant didmiesčių seniūnijas, tokias kaip, pavyzdžiui, Antakalnio (Vilniaus m. sav.) su 43 tūkst. gyventojų bei, tarkime, Jiezno seniūniją, turinčią 2,5 tūkst. gyventojų. Klausimas, ar Antakalnio gyventojams realu (ir naudinga) gyventi tiek bendruomeniškai, kad bendruomenės vadovas (seniūnas) galėtų reikšmingai prie to prisidėti. Legitimus klausimas, ar tokių didelių seniūnijų gyventojai apskritai galėtų įvardinti savo seniūnijos vadovą. Miestai-savivaldybės yra tankiai apgyvendintos nedidelės teritorijos, kurių administravimui veikiausiai nebūtinai padėtų tiesioginis gyventojų atstovavimas seniūnijose, kadangi tokiam dideliame kiekiui gyventojų, administruojant jų kasdienes rūpesčius, tai tampa praktiškai neįmanoma. Didmiesčių seniūnijos pernelyg iškraipo situaciją visos šalies mastu, todėl šešių šalies didmiesčių (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio ir Alytaus), turinčių miesto savivaldybes, įtraukimas į įgyvendinimo scenarijus keltų klausimų, ypač skaičiuojant kaštus. Tačiau toks pasirinkimas tikrai turi pagrindo – tą atspindi ir tai, jog Klaipėdos, Panevėžio ir Alytaus miestuose apskritai nefunkcionuoja seniūnijų modelis. Tokiu pat keliu žengusios ir kitos – Visagino ir Neringos savivaldybės.

Seniūnija Lietuvoje šių dienų kontekste dažnu atveju veikia kaip savivaldybės administracijos filialas – tai struktūrinis padalinys be juridinio asmens statuso, veikiantis savivaldybės vardu. Ji negali savarankiškai sudaryti sutarčių, disponuoti biudžetu ar valdyti turto – visos teisės ir pareigos priklauso centrinei institucijai, t. y. savivaldybės administracijai.

⁶¹ Jurgita Mačiulytė, Petras Ragauskas, „Lietuvos kelias savivaldos link“, *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?*, Jurgita Mačiulytė, Petras Ragauskas (Vilnius: Versus aureus, 2007).

Seniūnas, kaip tokios seniūnijos vadovas, yra pavaldus administracijos direktoriui ir dažnai pats yra valstybės tarnautojas, turintis labai ribotą sprendimų laisvę ir vykdamas tik jam perduotas funkcijas. Alternatyvus modelis – biudžetinė įstaiga – numato, kad seniūnija turi juridinio asmens statusą pagal Biudžetinių įstaigų įstatymą, veikia savarankiškai, sudaro sutartis, disponuoja jai perduotu turtu ir turi savą biudžetą. Tokiu atveju seniūnas yra įstaigos vadovas, atsiskaitantis steigėjui (savivaldybei), bet turintis daugiau ūkinės ir organizacinės laisvės. Šis modelis leidžia kurti aiškesnę vidaus struktūrą, planuoti išlaidas ir valdymą efektyviau, kaip tai daroma, pavyzdžiui, bibliotekose ar kultūros centruose. Taigi, pagrindiniai skirtumai tarp filialo ir biudžetinės įstaigos apima teisinį statusą, finansinį savarankiškumą, turto valdymą, atsakomybės formą ir sprendimų laisvės lygį. Praktiniu požiūriu, seniūnijos perėjimas prie biudžetinės įstaigos modelio sustiprintų vietos savivaldą, padidintų seniūno atsakomybę ir įgaliojimus, tačiau tuo pačiu keltų iššūkių dėl biurokratijos, funkcijų dubliavimo ir koordinavimo, jei valdymo lygmenų sąveika nebūtų kruopščiai sureguliuota.

Kitas aspektas, kurį kritikuoja įvairios suinteresuotųjų grupės – konkursinėje skyrimo tvarkoje išlikęs aukštojo išsilavinimo reikalavimas. Kritika grindžiama tuo, jog susidaro paradoksali situacija, kuomet tiesiogiai renkami pareigūnai – Seimo nariai ar merai – neprivalo turėti aukštojo išsilavinimo, tačiau savivaldybės administracijai, o *de facto*, ir tam pačiam merui, pavaldus seniūnas privalo būti įgijęs aukštojo mokslo diplomą. Kaip pastebi ilgametę patirtį turintys specialistai⁶², įkūrus seniūno institutą, šias pareigas dažniau eidavo įvairių ūkinių specialybių atstovai, o štai pastaruoju metu tokį postą užima ir vis daugiau kitų mokslų – humanitarinių, socialinių – specialistai. Žinoma, panašūs reikalavimai keliama ir daugeliui kitų valstybės tarnautojų ar pagal darbo sutartį valstybiniame sektoriuje dirbančių specialistų pareigybėms. Tai tampa saugikliu, jog į svarbų vietos bendruomenei postą bus skiriamas kompetentingas asmuo, tačiau svarbu įvertinti, jog jo turimas aukštojo mokslo diplomas išties yra ne deklaratyvus, o apie realias žmogaus žinias ir gebėjimus, kurie pasitarnautų savivaldoje, bylojantis dokumentas.

Išlieka galimybė, jog išrinkto seniūno ir tos pačios savivaldybės mero įgaliojimai galėtų kirstis tam tikros seniūnijos ribose. Tai sudarytų tam tikros dvišaldystės sąlygas, kuomet du pareigūnai yra renkami tų pačių gyventojų, jog administruotų ir vadovautų tai pačiai teritorijai, nors mero įgaliojimai yra kiek platesni tiek įstatymų, tiek geografinė prasmėmis. Tokiu atveju piliečiai būtų pasirinkę ne tik asmenis į seniūno ir mero postus, bet, *de facto*, ir rinkimų

⁶² Juozas Skripkauskas, „Seniūnas – žmonių įkvėpėjas, diplomatas ar valdžios parankinis?“, *Ūkininko patarėjas*, 2017 m. gruodžio 17 d., <https://web.archive.org/web/20180204022555/http://ukininkopatarejas.lt/seniunas-zmoniu-ikvepejas-diplomatas-ar-valdzios-parankinis/>.

programas, kurių suderinimas niekaip nebūtų įmanomas, nors abi programos turėtų tą patį legitimumą. Kyla klausimas, kaip spręsti tokią prieštarinę situaciją? Akivaizdu, jog mero kompetencijoje atsiduria strateginio lygmens klausimai, liečiantys investicijas į savivaldybę, infrastruktūros plėtrą, biudžeto paskirstymą ir pan. Reta seniūnija, ypač regionuose, viena savarankiškai yra atsakinga arba savyje talpinanti strateginio lygmens klausimus. Visgi dabartinėje sistemoje savivaldybės administracija įgyvendina mero ir savivaldybės tarybos sprendimus per seniūnijas ir tai nesudaro jokių kliūčių ar programų susikirtimų. Veikiau priešingai – skirdama seniūną konkurso būdu administracija gali iš anksto įvertinti, kokios kompetencijos, išsilavinimas ar savybės labiausiai padėtų įgyvendinti rinkiminę programą seniūnijų lygmeniu.

Pasitikėjimas politinėmis partijomis Lietuvoje išlieka itin žemas, todėl seniūno rinkimų reforma galėtų tapti proga ir paskata partijoms plėtoti regioninį tinklą, vykti į regionus, inicijuoti dialogą su vietos bendruomenėmis, ieškoti pritariančių partijos idėjoms ir pasiryžusių dėl tų idėjų įgyvendinimo įsitraukti į politinį procesą. Partijos, politikos teoretiko Roberto A. Dahlio teigimu⁶³, yra reikalingos ir netgi būtinos efektyviam demokratiniam procesui ne tik nacionaliniu, bet ir vietos lygmeniu. Visgi reikšmingas partijų įsitraukimas apsunkintų galimų nepriklausomų kandidatų pretendavimą rinkimuose vien dėl to, jog jų reikmėms nebūtų įjungiami partiniai resursai.

Vis dėlto agitavimo procesas mažosiose seniūnijose nebūtų pernelyg sudėtingas, kadangi rinkėjų, kurių palaikymo siekiama, skaičius yra nedidelis. Tačiau išlieka klausimas, kaip tokiam kontekste būtų užtikrintas rinkimų skaidrumas, ypač siekiant išvengti galimo balsų pirkimo? Nors šis reiškinys pastebimas ir Seimo bei savivaldybių tarybų rinkimuose, tačiau pastaraisiais atvejais, siekiant būti išrinktam, pasitelkus korupcinius metodus, kandidatui prireiktų investuoti kur kas daugiau finansinių ir žmogiškųjų resursų. Tuo tarpu mažųjų seniūnijų atveju, prireiktų kur kas mažesnių sąnaudų, kurios galėtų nulemti vieno ar kito kandidato patekimą į antrąjį turą ar pergalę.

Svarstant pilotinį seniūno rinkimų variantą, vertėtų atkreipti dėmesį į tai, jog į reikšmingu pasekmių galinčius turėti rinkimus vietos gyventojai gali žiūrėti skeptiškai, nes jie taptų savotiškais bandomaisiais triušiais. Kita vertus, iš gyventojų nėra niekas atimama, anaipol – jie įgytų dar vieną teisę įsitraukti į vietos valdymo mechanizmus. Kaip tam tikra kompensacija tokiu atveju minėtam regionui galėtų būti skiriamos papildomos finansinės injekcijos ar kiti kompensaciniai mechanizmai. Tarkime, Krašto apsaugos ministerijai svarstant naujų poligonų

⁶³ Robert A. Dahl, *On democracy*, (Yale University, 1998), 98.

steigimą, kuris tiesiogiai liečia vietos gyventojus, aptariama, kaip valstybė gali kompensuoti gyventojams kylančius nepatogumus. Vietos savivaldos įstatyme numatytas gyventojų apklausos, kaip legitimaus pagrindo sprendimų priėmimui, institutas. Jį savo tyrimu plėtoja Gediminas Merkys, Rūta Brazienė, Daiva Urbonaitė-Šlyžiuvienė bei Jolita Misiovič, tam siūlantys netgi konkrečią metodiką⁶⁴. Tuo remiantis, investuojant lėšas, atsirastų galimybė nustatyti, kurioje savivaldybėje gyventojai būtų labiausiai linkę išmėginti tiesioginių seniūno rinkimų idėją.

Pravartu atkreipti dėmesį ir į tai, jog Lietuvoje visuomenė yra linkusi tiesiogiai rinkti politinių institucijų pareigūnus. Tai matyti, atsižvelgiant į prezidento, Seimo bei savivaldos rinkimų aktyvumą pirmajame ture. Didžiausiu aktyvumu piliečiai pasižymi valstybės vadovo rinkimuose, kur biuletenyje pakanka išsirinkti vieną kandidatą iš pateikto sąrašo. Kiek mažesnis aktyvumas fiksuojamas Seimo ir savivaldos rinkimuose, kur, tiesa, galima tiesiogiai rinktis iš kandidatų, atitinkamai vienmandatėje apygardoje ir mero rinkimuose, tačiau tuo pačiu tenka balsuoti už partijų ar rinkimų komitetų, koalicijų sąrašus. Savivaldos rinkimams paspirtimi tapo jau ilgiau nei dešimtmetį galiojanti tiesioginių mero rinkimų praktika. Po šios reformos rinkimų aktyvumas nežymiai, bet išaugo, o apklausos, pasak Seniūnų rinkimų įstatymų projektą teikusių politikų, tuomet rodė, jog žmonės tiesioginai merų rinkimai skatina dalyvauti rinkimuose. Šiame kontekste tampa aktuali demokratijos dilema, kuomet rinkimuose dalyvavę ir išreiškę savo valią piliečiai nebūtinai yra kompetentingi. Tuo tarpu tiesioginis asmenų rinkimas į postus (kaip Seimo rinkimų vienmandatėse apygardose) kritikuojamas įvairių politologų dėl neefektyvumo ir potencialios žalos vakarietiškai partinei tradicijai. Vis dėlto, žvelgiant fundamentaliai, seniūno tiesioginiai rinkimai įgyvendintų atstovaujamosios demokratijos esmę – piliečių teisę tiesioginių rinkimų būdu išsirinkti asmenį, kuris atstovaus jų interesams.

Tyrimas atliekamas laikotarpiu, kada XIX Lietuvos Vyriausybės programoje yra numatytas Regionų ministerijos įkūrimas, o ši iniciatyva aktyviai aptariama viešojoje erdvėje. Savivaldos ir konkrečiai seniūnijų klausimas išties galėtų būti kuruojamas regionų ministerijos. Iš vienos pusės, Regionų ministerija reikštų dar vienos valstybinio masto institucijos steigimą, kuris reikštų kiek didesnę centralizaciją, kai svarstomas Seniūnų rinkimų įstatymo projektas savo esme simbolizuoja perėjimą prie decentralizuotų ir kuo labiau savarankiškų struktūrų. Atviru klausimu lieka regionų ministro portfelis ir jo įgaliojimų bei kompetencijų ribos, kurios taip pat teoriškai galėtų kirstis su savivaldybių merų, tarybų įgyvendinama politikos kryptimi. Tačiau bendrąja

⁶⁴ Gediminas Merkys, Rūta Brazienė, Daiva Urbonaitė-Šlyžiuvienė, Jolita Misiovič, „Lietuvos Vietos savivaldos įstatymo įgyvendinimo klausimu: gyventojų viešosios nuomonės tyrimo metodikos pristatymas“, *Jurisprudencija* 6 (96), 2007: 63-71.

prasme tokios ministerijos atsiradimas turėtų reikšti didesnę dėmesį regionams, kurių klausimas iki šiol nėra priklausantis išimtinai kuriai nors ministerijai.

Yra ir alternatyvių kelių tiek dabartinei, tiek įstatymo projektu siūlomai sistemai. Pavyzdžiui, nepasitenkinimo objektu, kalbant apie seniūno instituciją, neretai tampa neribojamas kadencijų kiekis, leidžiantis kai kuriose vietovėse seniūnams išlaikyti postus dešimtmečiais. Remiantis vakarietiškos demokratijos tradicija, nors ir ne visuomet įtvirtintą teisės aktuose, politikams užimti renkamus postus (išskyrus parlamente) priimtina ne daugiau kaip dvi kadencijas. Kadencijai trukus 4-5 metus, bendra pareigų ėjimo trukmė turėtų neviršyti – 8-10 metų. Galima įstatymo pataisa nustatant, jog seniūno pareigas einantis asmuo būtų įdarbintas terminuotam darbo laikui (pvz., ketverių metų kadencijai). Pasibaigus kadencijai, seniūno veikla turėtų būti vertinama pagal nustatytus kriterijus. Įvertinus teigiamai bei seniūnui pareiškus norą tęsti darbą, seniūno kandidatūra galėtų būti svarstoma antrai kadencijai.

Siūlomo įstatymo kritiką atremti mėgino projekto iniciatorius Algis Strelčiūnas⁶⁵. Pateikdamas siūlomą įstatymo projektą, tuometinis Seimo narys A. Strelčiūnas argumentavo, jog yra būtina stiprinti gyventojų įsitraukimą į vietos valdymo procesus bei atliepti ilgalaikį viešosios nuomonės lūkestį dėl seniūnų rinkimų. Straipsnio autorius rėmėsi tyrimais, rodančiais, kad daugiau nei 75 proc. gyventojų pritaria tiesioginiams arba bent reikšmingai įtraukiantiems rinkimams. Tiesa, viešai prieinamų reprezentatyvių viešosios nuomonės tyrimų būtent seniūno rinkimų tema, nėra. A. Strelčiūnas siūlė ir alternatyvą – gyventojų apklausos įtraukimą į seniūno skyrimo procedūrą tais atvejais, kai seniūnija būtų organizuojama kaip biudžetinė įstaiga. Tokiu atveju, komisijai priėmus sprendimą dėl dviejų tinkamiausių kandidatų, vyktų apklausa tarp vietos gyventojų, kurie nuspręstų, kurį iš kandidatų laiko tinkamu eiti seniūno pareigas. Apklausai būtų nustatytas minimalus dalyvavimo slenkstis (5 proc.), šio nepasiekus, vyktų pakartotinė apklausa be kvotos. Atsakydamas į kritiką, jog siūlymas kertasi su Valstybės tarnybos įstatymu, A. Strelčiūnas pabrėžė, kad kalbama ne apie karjeros valstybės tarnautojo, o apie biudžetinės įstaigos vadovo – seniūno – pareigas, todėl būtų galima taikyti atskirą tvarką, kurioje sprendimams įtakos turėtų ir gyventojų valia. Tokia forma, autoriaus nuomone, padidintų atsakomybę, stiprintų pasitikėjimą valdžia ir prisidėtų prie tikrosios savivaldos plėtos.

⁶⁵ Algis Strelčiūnas, „Algis Strelčiūnas: Kiek dar ilgai seniūnai bus skiriami, o ne renkami?“, *15min*, 2018 m. birželio 15 d., <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nuomones/algis-strelciunas-kiek-dar-ilgai-seniunai-bus-skiriami-o-ne-renkami-18-987648>.

2. 3. EUROPOS VIETOS SAVIVALDOS CHARTIJA

Europos vietos savivaldos chartija (toliau – Chartija) yra pagrindinis tarptautinis dokumentas, įtvirtinantis ir garantuojantis vietos savivaldos principus Europos Tarybos valstybėse narėse. Chartija priimta 1985 m. ir ratifikuota Lietuvos Respublikos Seime 1999 m., įgijusi konstitucinį statusą nacionalinėje teisėje. Šis dokumentas suformuluoja ne tik savivaldos idėjos turinį, bet ir konkrečius principus, kurių valstybės įsipareigoja laikytis, taip užtikrinant savivaldos institucijų autonomiją, atskaitomybę ir gebėjimą realiai atstovauti vietos bendruomenėms.

Algimantas Urmonas ir Andrejus Novikovas savo tyrime teigia⁶⁶, jog nors Lietuva ir ratifikavo Chartiją bei įsipareigojo vykdyti jos nuostatas, jų įgyvendinimas nacionalinėje teisės sistemoje yra nevienodas. Dalies principų (pvz., savivaldos konstitucinis įtvirtinimas, teisė ginti interesus teisme) inkorporacija yra sėkminga, tačiau subsidiarumo, decentralizacijos, finansinio savarankiškumo bei vykdomųjų institucijų formavimo laisvės įgyvendinimas stringa dėl centralizuoto valdymo, politinės valios stokos ir viešųjų interesų nepaisymo. Straipsnyje teigiama, kad vietos savivaldos praktikoje dažnai vyrauja imitacinis Chartijos principų taikymas, o reali decentralizacija apsiriboja formalumais.

Pirmiausia, Chartija aiškiai apibrėžia vietos savivaldos sąvoką: tai teisė ir gebėjimas vietos valdžios institucijoms – išrinktoms tiesioginiu, slaptu ir visuotiniu balsavimu – tvarkyti ir valdyti pagrindinius viešuosius reikalus. Ši samprata suponuoja, kad vietos valdžia nėra tik centrinės valdžios administracinis padalinys, bet savarankiškas politinis subjektas, atsakingas gyventojams. Chartija pabrėžia, kad savivalda turi turėti konstitucinį arba bent jau įstatyminį pagrindą (2 str.), o savivaldos institucijos turi turėti aiškiai apibrėžtus įgaliojimus, kurių negali apriboti ar panaikinti be teisinio pagrindo (4 str. 4 d.)⁶⁷.

Esminis principas, išplaukiantis iš chartijos, yra subsidiarumo principas (4 str. 3 d.) – viešosios paslaugos ir funkcijos turi būti vykdomos arčiausiai gyventojo esančiame lygmenyje, t. y. savivaldybėse ir jų institucijose, išskyrus atvejus, kai tai ekonomiškai ar administraciškai nepagrįsta. Tokia nuostata siekia išvengti perteklinio centralizavimo ir pabrėžia vietos sprendimų priėmimo vertę.

⁶⁶ Algimantas Urmanas, Andrejus Novikovas, „Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai“, *Jurisprudencija* 18, 3 (2011): 1019–1034.

⁶⁷ „Europos vietos savivaldos chartija“, LRS, žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.48874>.

Svarbi chartijos dalis skirta vietos savivaldos finansiniam savarankiškumui (9 str.). Ji reikalauja, kad savivaldos institucijos turėtų pakankamai finansinių išteklių savo įsipareigojimams įgyvendinti, galėtų pačios nustatyti tam tikrų vietinių mokesčių ar rinkliavų dydžius, o lėšų perskirstymo mechanizmai (pvz., dotacijos ar kompensacijos) neturi pažeisti savivaldos savarankiškumo. Tai ypač aktualu Lietuvoje, kur didelė dalis savivaldybių vis dar priklauso nuo valstybės skiriamų tikslinių dotacijų, kas kelia grėsmę realiai savivaldai.

Chartija taip pat nustato išrinktų vietos atstovų veiklos garantijas (7 str.): jiems turi būti užtikrinta galimybė nevaržomai vykdyti savo pareigas, gauti tinkamą atlyginimą ar kompensaciją, taip pat apibrėžiama, kokios veiklos yra nesuderinamos su vietos tarybos nario mandatu. Tuo pačiu įtvirtinamas reikalavimas dėl vietos valdžios veiklos administracinės priežiūros (8 str.), kuri gali būti vykdoma tik įstatymų nustatytais atvejais ir tik siekiant užtikrinti teisėtumą bei proporcingumą – tai svarbi garantija nuo galimos politinės ar administracinės kontrolės iš centro pusės.

Pažymėtinas ir gyventojų dalyvavimo viešuosiuose reikaluose aspektas – nors Chartija prioritetą teikia atstovaujamajai demokratijai, ji nedraudžia tiesioginio dalyvavimo formų, tokių kaip referendumai ar susirinkimai (3 str. 2 d.). Tai aktualu svarstant seniūnų rinkimų įstatymo projektą, kuris, remdamasis šiuo pagrindu, siekia įteisinti seniūnų kaip tiesiogiai renkamos institucijos vaidmenį.

Apibendrinant, Europos vietos savivaldos chartija yra ne tik norminis dokumentas, bet ir ideologinis pagrindas demokratinei vietos valdžiai. Ji įpareigoja valstybes laikytis minimalių standartų – nuo teisinio statuso ir rinkimų sąlygų iki finansinių garantijų bei sprendimų priėmimo laisvės. Lietuvoje, nors formaliai dauguma chartijos principų yra įgyvendinti įstatymuose, praktikoje vis dar pastebima disproporcija tarp savivaldos įgaliojimų ir išteklių, taip pat dažnai nepakankamai konsultuojamasi su savivaldybėmis priimant sprendimus, kurie tiesiogiai jas liečia. Tokie neatitikimai turėtų būti vertinami ne tik kaip administracinės teisės, bet ir kaip politinės valios klausimai, svarbūs vietos demokratijos kokybei.

Europos vietos savivaldos chartija, kaip tarptautinis dokumentas, yra Lietuvos Respublikos Konstitucijoje⁶⁸ (138 str.) įtvirtintos tarptautinės teisės dalis. Jos nuostatos dėl savivaldybių autonomijos, subsidiarumo, finansinio savarankiškumo, gyventojų atstovavimo bei

⁶⁸ „LR Konstitucija“, TAR, žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.1890/asr>.

teisės į teismą tiesiogiai atitinka Konstitucijos X skirsnį, taip pat Konstitucinio Teismo doktriną apie viešosios valdžios decentralizaciją ir bendruomenių teisę tvarkytis pačioms.

Violeta Kosmačaitė⁶⁹ išskirtinai pabrėžia, kad tarptautiniai savivaldos standartai, įtvirtinti Chartijoje, yra privalomi Lietuvai kaip Europos Tarybos narei ir kad vietos savivalda turi būti organizuojama taip, kad nebūtų formali, o reali, funkcionuojanti. Todėl galima daryti išvadą, kad Europos vietos savivaldos chartija yra visiškai suderinama su Lietuvos Respublikos Konstitucija, o jos principai dar labiau sustiprina konstitucinius vietos savivaldos pagrindus.

Chartija, kaip teisės aktas, kuriame įtvirtintos vertybinės nuostatos, atitinka NVT koncepcijos dvasines vertybes – piliečių įgalinimą, viešąją tarnystę, subsidiarumą ir demokratinį atstovavimą. Chartijos 3 straipsnis apibrėžia, kad vietos savivalda yra teisė bendruomenėms tvarkytis savarankiškai. Tai atitinka NVT teiginį, jog viešojo sektoriaus tikslas – įgalinti piliečius dalyvauti sprendimų priėmime. 4 str. deklaruoja, kad viešieji reikalai turi būti sprendžiami arčiausiai jų atsiradimo vietos. Tai NVT pradininkų požiūriu reiškia atsakomybę ir vietos bendruomenės žinojimo pranašumą. Savivaldybių teisė į finansinius ir organizacinius išteklius įtvirtinta Chartijos 9 str. Tai yra esminė prielaida, leidžianti šioms institucijoms realiai veikti kaip piliečiams tarnaujančioms struktūroms, o ne tik formaliai atlikti atstovavimo funkciją. Chartija yra labiausiai NVT principus atliepiantis dokumentas – ji suteikia norminį pagrindą dalyvavimui, subsidiarumui, atskaitomybei, piliečių tarnystei. Tačiau kaip tarptautinis dokumentas, ji palieka šių vertybių įgyvendinimą nacionalinių įstatymų atsakomybei.

Svarbus europinės teisės dokumentas yra ir Direktyva 94/80/EB⁷⁰ (toliau – Direktyva). Tarybos direktyva turi svarbią reikšmę Lietuvos savivaldos sistemai, nes įpareigoja užtikrinti Europos Sąjungos piliečių, gyvenančių Lietuvoje, teisę balsuoti ir būti kandidatais vietos savivaldos rinkimuose tokiais pačiais sąlygomis, kaip ir Lietuvos Respublikos piliečiams. Direktyva grindžiama nediskriminavimo, proporcingumo ir Sąjungos pilietybės principais, todėl Lietuvos teisinė sistema, organizuodama savivaldos rinkimus – tiek savivaldybių tarybų, tiek svarstant galimybę įtvirtinti tiesioginius seniūnų rinkimus – privalo sudaryti realias ir nediskriminacines sąlygas kitos ES valstybės piliečiams dalyvauti demokratiname vietos valdyme. Be to, Direktyva leidžia valstybėms numatyti išimtis (pvz., dėl vykdomųjų institucijų vadovų pareigų), tačiau tik remiantis būtinybe apsaugoti viešąjį interesą ir valdžios funkcijų

⁶⁹ Violeta Kosmačaitė, „Vietos savivalda“, *Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022), 698.

⁷⁰ „1994 m. gruodžio 19 d. Tarybos Direktyva 94/80/EB nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems jos piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus“, EUR-Lex, žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:31994L0080>.

integralumą. Todėl ši Direktyva tampa ne tik formaliu ES teisės aktu, bet ir konstitucinės demokratijos principų įgyvendinimo matu vietos savivaldos lygmeniu.

3. KAIMYNINIŲ ŠALIŲ PRAKTIKA

Šiame tiriamojo darbo skyriuje pateikiama pasirinktų šalių lyginamoji analizė. Pripažįstami toliau pateikiami pateiktos analizės apribojimai. Pirma, lyginamoji analizė apsiriboja nedideliu skaičiumi šalių (Latvija ir Lenkija), kurios gali neatspindėti įvairovės susijusios su tiesioginiais rinkimais. Tačiau analizei atrinktos šalys pasirinktos atsižvelgiant į jų aktualumą Lietuvos kontekstui, o tai šį apribojimą sušvelnina. Verta pradėti nuo to, jog Latvija ir Lenkija yra Lietuvos kaimynės, tad natūralu, jog tarp šių valstybių gyventojų tam tikra apimtimi vyrauja panašūs kultūriniai reiškiniai. Dar iki XX a. šios tautos ne kartą sąveikavo tarpusavyje ir tam tikrais laikotarpiais priklausė toms pačioms valstybinėms struktūroms. Lietuvius ir latvius sieja bendra priklausomybė baltų kalbų grupei. Tuo tarpu su lenkais, ilgą laiką buvusiais pagrindiniais sąjungininkais ir partneriais kelyje į europėjimą, Lietuvą jungia daugiau nei du šimtmečius trukęs bendras valstybingumas Abiejų Tautų Respublikoje. Visos trys valstybės per pastarąjį šimtmetį turėjo itin panašią, jei ne identišką patirtį: atkūrusios valstybes po pirmojo pasaulinio karo, Lietuva, Latvija ir Lenkija tarpukariu vadavosi iš caristinės Rusijos palikimo ir mėgino sukurti savarankiškas valstybes. Kaip ir didžiojoje dalyje Europos, taip ir čia, nepavyko išvengti autoritarizmo, kuris dominavo iki pat antrojo pasaulinio karo. Šaltojo karo laikotarpiu Lietuva ir Latvija vėl *de jure* prarado nepriklausomybę ir buvo priverstos šalies bendruomeninį gyvenimą organizuoti komunistiniais principais. Tas pats likimas ištiko ir Lenkiją, *de facto*, taip pat komunistinio bloko valstybę. Pastarieji keli dešimtmečiai nepriklausomybės leido valstybėms vėl ieškoti savų kelių, siekiant pagerinti gyvenimo lygį, tačiau ir čia tam tikri standartai valstybes apjungė Europos Sąjungos lygmenyje, kuriame jos sąveikauja su kitomis bendrijos narėmis nuo 2004-ųjų.

Žinoma, egzistuoja ir keli esminiai skirtumai, taip pat galintys padėti paaiškinti, kodėl šalys pasirinko skirtingus savivaldos modelius. Štai Lenkija yra 2,5 karto didesnė plotu bei 7,5 karto didesnė gyventojų skaičiumi už likusias dvi Baltijos valstybes. Tai galėtų paaiškinti, kodėl ši valstybė savivaldos klausimuose yra pasukusi decentralizacijos keliu. Tuo pačiu, remiantis įvairiais pastarųjų metų duomenimis, Lenkija pasižymi kaip mažiausią mažumų procentą turinti valstybė (apie 1 proc.)⁷¹, Lietuva seka po to (apie 15 proc.)⁷², o Latvijoje tautinės mažumos sudaro daugiau nei trečdalį (apie 37 proc.)⁷³ populiacijos. Tiesa gyventojų surašymai vyko dar prieš Rusijos invaziją į Ukrainą, po kurios į visas tris šalis suplūdo šimtai tūkstančių ukrainiečių pabėgėlių. Visos trys valstybės pasižymi krikščionių religine dauguma, tačiau jei Lenkijoje ir

⁷¹ Główny Urząd Statystyczny. *Tablice z ostatecznymi danymi w zakresie przynależności narodowo-etnicznej, języka używanego w domu oraz przynależności do wyznania religijnego*, 2021.

⁷² Oficiālās statistikas portāls. *Tautas skaitīšanas gada grāmata*, 2021.

⁷³ Tautinių mažumų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. *Lietuvos gyventojai pagal tautybę*, 2021.

Lietuvoje dominuoja katalikai, Latvijoje – protestantai. Minėti demografiniai aspektai gali nulemti skirtingas bendruomeniškumo tradicijas, susiklosčiusias ne tik per pastarąjį šimtmetį, bet ir dar ankstesniais laikotarpiais.

Atsižvelgiant į teorines tiesioginio atstovavimo sampratas, būtina išanalizuoti, kaip kaimyninės šalys sprendžia seniūnijų vadovavimo klausimą. Skyriaus pabaigoje lyginamoji analizė apibendrinama lentelė (lentelė nr. 1). Joje palyginamos visų trijų valstybių savivaldos sistemos, ypač seniūnijų (pagal lietuviškąją sampratą) lygmeniu. Atsižvelgiant į praktinį seniūnijų valdymo aspektą, kuris ir nusako gerąsias ar blogąsias praktikas, išskiriami 9 parametrai, kurie leidžia objektyviai palyginti visas tris valstybes (tik paskutiniajame valstybės lyginamos pagal darbe taikomą teorinį pagrindą ir atitiktį jam):

- Administracinis lygmuo;
- Vadovo pavadinimas;
- Skyrimo / rinkimo būdas;
- Teisinis statusas;
- Pavaldumas;
- Įgaliojimai;
- Finansavimas;
- Bendruomenės dalyvavimas;
- Teorinis atitikmuo pagal NVT.

3. 1. LATVIJA

Latvijos savivaldos sistema per pastaruosius dešimtmečius patyrė reikšmingų reformų, siekiant pagerinti administracinį efektyvumą ir vietos valdžios gebėjimą teikti paslaugas gyventojams. Šiame kontekste svarbu suprasti, kaip susiformavo dabartinis savivaldos modelis ir kokia yra seniūnijai artimos institucijos – *pagasto* – vieta bei funkcijos.

Atkūrus nepriklausomybę 1991 m., Latvija paveldėjo sovietinę dviejų lygių savivaldos sistemą, kurią sudarė rajonai (*rajons*) ir mažesni administraciniai vienetai, įskaitant miestus, miestelius ir kaimo teritorijas. Ši struktūra buvo laikoma neefektyvia dėl pernelyg didelio administracinių vienetų skaičiaus ir ribotų finansinių bei žmogiškųjų išteklių. Todėl buvo inicijuotos reformos, siekiant sukurti tvaresnę ir veiksmingesnę vietos valdžios sistemą.

Pagrindiniai reformų etapai:

- 1993 m. – patvirtinta „Vietos valdžios reformos koncepcija“, kuria remiantis pradėtos reformos, orientuotos į Europos vietos savivaldos chartijos principus;

- 2009 m. – įvykdyta administracinė-teritorinė reforma, kurios metu pereita nuo dviejų lygių savivaldos prie vieno lygio sistemos, panaikinant rajonus ir sukuriant 119 savivaldybes (9 miestai ir 110 kaimiškų savivaldybių);
- 2021 m. – įgyvendinta nauja reforma, sumažinusi savivaldybių skaičių iki 43, t. y. 7 valstybinių miestų (*valstspilsētas*) ir 36 savivaldybių (*novadi*). Šios reformos tikslas buvo sumažinti administracinį susiskaidymą ir užtikrinti geresnes vystymosi galimybes vietos savivaldai. Ši reforma buvo vienas iš premjero Krišjano Karinio vyriausybės prioritetų. Reformos šalininkai argumentavo, kad stambesnės savivaldybės leis efektyviau teikti paslaugas ir naudoti resursus, tuo tarpu kritikai baiminosi, kad kaimiškosios vietovės praras įtaką ir taps pernelyg priklausomos nuo didmiesčių⁷⁴.

Šios reformos buvo motyvuotos siekiu sukurti ekonomiškai gyvybingas administracines teritorijas, kurios galėtų efektyviau teikti paslaugas gyventojams ir užtikrinti tvarų vystymąsi.

Pagastas yra tradicinis Latvijos kaimo administracinis vienetas, atitinkantis seniūnijos sampratą Lietuvoje. Nors 2009 m. reforma oficialiai panaikino *pagastus* kaip savarankiškas administracinis vienetas, jie išliko kaip savivaldybių (*novads*) sudėtinės dalys.

Administracinė struktūra Latvijoje lemia tai, jog *pagastai* neturi atskiros renkamos tarybos. Juos administruoja savivaldybės tarybos paskirtas vadovas arba administracijos padalinys. *Pagastai* atsakingi už vietos paslaugų teikimą, įskaitant infrastruktūros priežiūrą, socialines paslaugas ir kultūros renginius, tačiau jų veikla koordinuojama ir finansuojama per savivaldybės biudžetą. Taigi, jokio savarankiškumo apraiškų ar bendruomenės balso įgalinimo per seniūno institutą – nėra. Bendruomenės nariai gali dalyvauti viešuose svarstymuose, teikti pasiūlymus ir dalyvauti konsultacijose, tačiau jų įtaka sprendimų priėmimui yra ribota, nes galutiniai sprendimai priimami savivaldybės lygmeniu. Nors *pagastai* neturi tiesiogiai renkamos valdžios, gyventojai gali dalyvauti per bendruomenines organizacijas ir konsultacinius komitetus, teikdami pasiūlymus savivaldybės tarybai.

Latvijoje nėra tiesiogiai renkamo seniūno instituto, kaip ir Lietuvoje. Vietoje to *pagasto* vadovą (atitinkantį seniūną) skiria savivaldybės taryba arba administracijos direktorius. Vadovas atsiskaito savivaldybės administracijai ir yra atsakingas už kasdienę pagasto veiklą bei paslaugų teikimą vietos gyventojams. Įgaliojimai nustatomi savivaldybės lygmeniu, atsižvelgiant į vietos poreikius ir savivaldybės politiką. Nors reformos sumažino administracinių vienetų skaičių ir siekė padidinti efektyvumą, kilo tam tikrų iššūkių. Visų pirma didėjant administracinių vienetų

⁷⁴ ELTA, „Latvijoje priimta prieštarigai vertinama savivaldybių reforma“, *Delfi*, 2020 m. birželio 11 d., <https://www.delfi.lt/news/daily/world/latvijoje-priimta-priestaringai-vertinama-savivaldybiu-reforma-84504085>.

dydžiui, didėjo ir rizika, kad vietos bendruomenių interesai gali būti nepakankamai atstovaujami. Tuo pačiu savivaldybių priklausomybė nuo centrinės valdžios finansavimo išlieka didelė, ribojant jų galimybes savarankiškai spręsti vietos problemas. Taigi nepaisant pastangų skatinti gyventojų dalyvavimą, praktikoje tai išlieka iššūkiu dėl pasitikėjimo stokos ir ribotų dalyvavimo mechanizmų. Iš esmės minimais aspektais galima konstatuoti latviškojo modelio panašumą į lietuviškąjį seniūno institucijos veikimo principą.

3. 2. LENKIJA

Lenkijos savivaldos sistema išsiskiria aiškiai decentralizuota struktūra, kurioje vietos valdžios institucijoms suteikta plati veikimo laisvė ir institucinė autonomija. Ši sistema susiformavo po 1989 m. politinių permainų, siekiant nutolti nuo centralizuoto valdymo modelio ir stiprinti vietos bendruomenių įgalinimą. Po komunizmo žlugimo Lenkijoje buvo siekiama sukurti demokratinę ir decentralizuotą valdymo sistemą. 1990 m. įsigaliojo Vietos savivaldos įstatymas, kuris atkūrė savivaldos institucijas ir suteikė joms reikšmingą autonomiją. Šios reformos tikslas buvo padidinti viešųjų paslaugų efektyvumą, skatinti piliečių dalyvavimą ir stiprinti vietos bendruomenių atsakomybę už savo teritorijų vystymą.

Valdemaras Urbanas teigia⁷⁵, kad Lenkijoje savivaldos sistema numato galimybę seniūnijoms kurti mažesnius administracinius vienetus (kaimuose – *solectwa*), tačiau jų kūrimas yra pasirinkimo, o ne privalomas dalykas. Miestuose tokie vienetai sudaromi labai retai. Tai rodo, kad netgi panašiose administracinėse sistemose seniūnijų institucijos reikšmė ir jų vidaus struktūra gali skirtis priklausomai nuo valstybės tradicijų ir praktikos.

Lenkijoje pagrindinis vietos savivaldos vienetas yra *gmina*. *Gminos* gali būti miesto, kaimo arba mišrios. Kaimo *gminose* egzistuoja *solectwo* – subvienetai, atitinkantys seniūnijos sampratą Lietuvoje.

Solectwo turi savo vadovą – *sołtys*, kuris yra renkamas vietos gyventojų susirinkime. *Gminos* vadovai renkami tiesiogiai gyventojų per dviejų turų rinkimus penkerių metų kadencijai. Jie nėra pavaldūs *gminos* tarybai, tačiau gali būti atstatydinti per vietinį referendumą, jei to pageidauja bent 10 proc. rinkėjų, o referendume dalyvauja ne mažiau kaip 60 proc. ankstesnių rinkimų dalyvių. Akivaizdu, jog net išrinkus tam tikrą atstovą į šį postą, egzistuoja mechanizmai, kuriais įmanoma naudotis bendruomenei, jei šios netenkina išrinkto pareigūno darbas. Tad nėra taip, jog bendruomenė deleguoja savo mandatą ir interesus į išrinkto pareigūno rankas ir tuo nebesirūpina. Priešingai, ji išlaiko reikšmingus svertus, siekiant iš tikrųjų įgarsinti ir įgyvendinti

⁷⁵ Valdemaras Urbanas, „2014 m. lapkričio 16 d. savivaldos rinkimai Lenkijoje“, VRK, 2014 m. lapkričio 17 d., https://www.vrk.lt/documents/10180/545747/info_20141117_2.pdf/baa21182-0fd7-49bb-aa08-01ca490fd005.

bendruomenės pageidaujamą vietos politiką. *Gminos* gyventojai taip pat gali dalyvauti vietiniuose referendumuose dėl svarbių bendruomenės klausimų, teikti piliečių iniciatyvas *gminos* tarybai, dalyvauti konsultacijose ir viešuose svarstymuose.

Soltys atstovauja vietos bendruomenei, organizuoja susirinkimus, perduoda gyventojų nuomonę *gminos* tarybai ir administracijai, taip pat gali būti atsakingas už smulkias vietos iniciatyvas ir projektus, tačiau neturi vykdomosios valdžios įgaliojimų. Jis atsiskaito vietos bendruomenei ir *gminos* tarybai, jo veikla yra orientuota į bendruomenės interesų atstovavimą ir vietos iniciatyvų skatinimą.

Lenkijos savivaldos modelis, įtvirtinęs tiesiogiai renkamo *soltys* instituciją, sustiprino vietos bendruomenių dalyvavimą ir atstovavimą. Tačiau kyla iššūkių dėl *soltys* įgaliojimų ribotumo ir priklausomybės nuo *gminos* administracijos sprendimų. Be to, *solectwo* finansiniai ištekliai dažnai yra riboti, o tai gali apsunkinti vietos iniciatyvų įgyvendinimą. *Gminos* finansuojamos iš nuosavų pajamų – vietinių mokesčių, rinkliavų, turto, valstybės dotacijų ir subsidijų – bendrųjų ir tikslinių dotacijų iš valstybės biudžeto. *Gminos* turi teisę nustatyti vietinių mokesčių ir rinkliavų dydžius įstatymų nustatytose ribose. Tai yra seniūnijų lygmens institucijų teisė, reikšmingai iškelianti jos savarankiškus pajėgumus virš lietuviškojo ar latviškojo modelių.

Lenkijos savivaldos sistema, įtvirtinusi tiesiogiai renkamo *soltys* instituciją, pabrėžia vietos bendruomenių įtraukimą ir atstovavimą. Nors *soltys* neturi vykdomosios valdžios įgaliojimų, jo vaidmuo yra svarbus skatinant piliečių dalyvavimą ir stiprinant ryšius tarp gyventojų ir *gminos* administracijos. Šis modelis atitinka NVT teorijos principus, kurie pabrėžia piliečių įgalinimą ir bendruomenės dalyvavimą viešajame valdyme.

3. 3. SENIŪNIJOS INSTITUCIJOS LYGINAMOJI ANALIZĖ

Lentelė nr. 1 Valstybių seniūnijos institucijų lyginamoji analizė (sudaryta autoriaus)

Kriterijus	Lietuva (seniūnija)	Latvija (<i>pagasts</i>)	Lenkija (<i>solectwo</i>)
Administracinis lygmuo	Savivaldybės struktūrinė dalis (žemiausias administracinis lygmuo)	Savivaldybės (<i>novads</i>) vidinis struktūrinis vienetas	<i>Gminos</i> (savivaldybės) subvienetas
Vadovo pavadinimas	Seniūnas	<i>Pagasto</i> vadovas	<i>Soltys</i>

Skirimo / rinkimo būdas	Skiriamas (šiuo metu), siūlomi tiesioginiai rinkimai	Skiriamas savivaldybės tarybos arba administracijos	Renkamas tiesiogiai vietos bendruomenės susirinkime
Teisinis statusas	Valstybės tarnautojas / galimai politikas po reformos	Administracijos pareigūnas	Bendruomenės atstovas (neturi viešojo administravimo statuso)
Pavaldumas	Savivaldybės administracijos direktoriui	Savivaldybės administracijai	Bendruomenei ir gminos tarybai
Įgaliojimai	Administraciniai, įgyvendina savivaldybės deleguotas funkcijas	Administraciniai, riboti savarankiškumai	Konsultaciniai ir atstovavimo, riboti sprendimų priėmimo įgaliojimai
Finansavimas	Savivaldybės biudžetas, centralizuotas	Per savivaldybę	Gminos skiriamos lėšos (dažnai ribotos), bendruomenės fondai
Bendruomenės dalyvavimas	Seniūnaičių sueigos, viešos konsultacijos	Konsultaciniai komitetai, gyventojų susirinkimai	Aktyvus per <i>solectwo</i> susirinkimus, tiesioginiai sprendimai dėl lėšų
Teorinis atitikimas pagal NVT	Dalinis (siekiama stiprinti per tiesioginius rinkimus)	Silpnas (hierarchinis modelis, mažai piliečių įgalinimo)	Aukštas (piliečių įtraukimas, vietos sprendimų priėmimas)

Remiantis pateikta lyginamosios analizės apibendrinamąja lentele, Lenkijoje geriausiai įgyvendinami NVT principai, suformuluoti teorijoje. Tai galima pagrįsti tiek formaliais, tiek vertybiniais aspektais, kurie išryškėja lyginant Lenkijos, Lietuvos ir Latvijos vietos valdžios vienetų modelius. Lenkijos *solectwo* modelis išsiskiria tuo, kad vietos bendruomenė tiesiogiai renka savo vadovą – *soltys* – bendruomenės susirinkimuose, kurie dažnai būna aktyvūs ir sprendžia realius klausimus. *Solectwo* institucija priima tam tikrus sprendimus dėl biudžeto lėšų paskirstymo, ypač jei tai susiję su bendruomenės fondais. Palyginus su Lietuva (kur dalyvavimas vyksta per seniūnaičius ir viešas konsultacijas) ar Latvija (kur bendruomenė dalyvauja per konsultacinius komitetus), Lenkijoje vietos gyventojai aktyviai sprendžia klausimus kolektyviai – per susirinkimus. Tai geriausiai atliepia NVT teiginį apie tarpusavio dialogu pagrįsta viešąjį valdymą, grįstą bendru susitarimu. Skirtingai nei Lietuvoje ar Latvijoje, kur seniūnas ar *pagasto* vadovas yra administracijos tarnautojas (gali būti skiriamas politiškai), Lenkijoje *soltys* nėra

viešojo administravimo subjektas, bet bendruomenės atstovas. NVT teorijoje tai reiškia didesnę legitimumą – „tarnavimą piliečiui“, o ne sistemai.

Lietuvoje teikiant Seniūnų tiesioginių rinkimų įstatymo projektą, siekiama artėti prie NVT, tačiau šiuo metu bendruomenės įtaka ribota, finansinis savarankiškumas minimalus, sprendimų priėmimas – administracijos rankose. Latvijoje modelis lieka hierarchinis ir centralizuotas, bendruomenės dalyvavimas formaliai įtvirtintas, bet neefektyvus. Suteikiama mažai galimybių gyventojams daryti įtaką priimamiems sprendimams.

4. EMPIRINIO TYRIMO METODIKA IR EIGA

Siekiant, jog tyrimas pasižymėtų ne tik teorine nauda, bet ir remtųsi praktiniais pavyzdžiais bei realiame gyvenime pasitaikančiais atvejais, buvo atlikti aštuoni pusiau struktūruoti kokybiniai interviu su įvairiais savivaldos institucijų, vietos bendruomenių atstovais, nacionalinio lygmens politikais, kurie yra prisilietę prie šio klausimo per savo politinę karjerą. Remiantis Ingos Gaižauskaitės ir Natalijos Valavičienės knygoje „Socialinių tyrimų metodai: kokybinis interviu“ išdėstomi esminiai principai, kuriais vadovaujantis buvo atliekama kokybinė analizė⁷⁶:

- **Interpretacinis pobūdis.** Kokybinė analizė nėra mechaninė ar matematiškai pagrįsta – ji remiasi empirinės medžiagos interpretacija. Analizė vyksta reflektuojant, keliant klausimus, rašant analitines atmintines;
- **Emic perspektyva.** Tyrėjas turi sutelkti dėmesį į tai, ką nori pasakyti tyrimo dalyvis, o ne į tai, ką pats nori išgirsti. Tai reiškia pagarbą tiriamųjų balsui ir jų patirties interpretavimą jų pačių kontekste;
- **Refleksyvumas ir dokumentavimas.** Tyrėjas turi nuolat reflektuoti savo veiksmus, sprendimus ir žymėti analizės eigą specialiuose užrašuose. Tai užtikrina analizės skaidrumą ir sistemingumą;
- **Prisotinimo principas.** Kodavimo metu siekiama duomenų prisotinimo – kai nauji interviu nebeatneša naujos informacijos ar kategorijų, galima laikyti, kad analizės pagrindas yra pakankamas;
- **Indukcinė logika.** Analizė grindžiama empirinių duomenų apibendrinimu, o ne iš anksto suformuotų teorijų patvirtinimu. Tačiau dedukciniai elementai taip pat gali būti taikomi kuriant kodus ar kategorijas;
- **Analizė prasideda renkant duomenis.** Tyrėjas yra „instrumentas“, todėl analizė prasideda dar interviu metu, aktyviai klausant ir reflektuojant;
- **Rekursyvumas.** Analizė yra ciklinis procesas – galima grįžti prie jau analizuotų duomenų, keisti kodus, kategorizaciją, remtis naujomis įžvalgomis;
- **Kodavimo lankstumas.** Kokybinėje analizėje kodai turi kilti iš pačių duomenų, o ne būti primesti. Kodavimas nėra tik formalus žymėjimas, bet ir prasių išskyrimo būdas.

Visi tyrime dalyvavę informantai (lentelė nr. 2) pasirašė informuoto asmens sutikimo formas (pavyzdys priede nr. 4), tačiau siekiant užtikrinti anonimiškumą, jų vardai ir pavardės

⁷⁶ Inga Gaižauskaitė, Natalija Valavičienė, *Socialinių tyrimų metodai: kokybinis interviu* (Vilnius: Registrų centras, 2016).

darbe nėra atskleidžiami. Tyrime iš viso dalyvavo aštuoni informantai, nė vienas iš asmenų, kuriems buvo pasiūlyta dalyvauti, neatsisakė. Tolimesnėje analizėje informantai įvardijami kaip dalyviai, naudojant koduotus žymenis – D1, D2, D3, D4, D5, D6, D7 bei D8. Informantams buvo pateikiami klausimai pagal iš anksto parengtus pusiau struktūruotus klausimynus, kurių turinys skyrėsi atsižvelgiant į jų einamas pareigas; iš viso naudoti trijų tipų klausimynai (plačiau žr. priedus nr. 1, 2 ir 3). Klausimai informantams suformuluoti remiantis NVT požiūriu į demokratinį atstovavimą ir atsakomybę, vietos savivaldos praktika, aktualiais įstatymų projektais ir jų kritika. Teorinis pagrindas, kuriuo remtasi sudarant klausimynus – NVT paradigma, kurios pagrindinė idėja yra ta, jog viešasis sektorius turi tarnauti piliečiams, ne valdyti juos. Todėl klausimai suformuluoti taip, kad išryškintų, kaip seniūnai (ar jų rinkimai) galėtų sustiprinti vietos demokratiją, ar dabartinė seniūnijų veikla atitinka piliečių lūkesčius, ar institucijos skatina bendruomenės įsitraukimą. Taip pat remiamasi A. Astrausko vietos savivaldos teorine samprata, kurios pagrindinė idėja yra ta, kad seniūnija – tai bendruomeninio viešojo valdymo struktūra, kurios veiksmingumas priklauso nuo atstovavimo, įgalinimo ir savarankiškumo. Apibendrinant, klausimai buvo orientuoti į seniūno funkcijas, galias ir savarankiškumą, seniūnijų ir savivaldybės administracinę struktūrą, seniūnijų biudžetų ir ūkinės laisvės temas.

Empirinio tyrimo informantų atrankos kriterijai yra keli: institucinė sąsaja su vietos savivalda, pozicinė ir funkcinė įvairovė, patirtis dirbant su savivaldos klausimais. Šio empirinio tyrimo informantais tapo įvairių lygmenų praktikai – tiek rinkti, tiek paskirti savivaldos ar net nacionalinio lygmens politikai (seniūnai, meras, vicemeras, Seimo nariai) bei administracijų darbuotojai, bendruomenių lyderiai. Išsamus informantų sąrašas pateikiamas lentelėje nr. 2.

Lentelė nr. 2 Tyrime dalyvavę informantai (sudaryta autoriaus)

Dalyvio nr.	Informanto pareigos	Interviu atlikimo būdas	Interviu trukmė
D1	Seimo narys	Nuotoliniu būdu	51:20
D2	Seniūnė	Kontaktiniu būdu	35:48
D3	Seimo narys	Kontaktiniu būdu	44:41
D4	Savivaldybės administracijos darbuotoja	Kontaktiniu būdu	45:50
D5	Savivaldybės meras	Kontaktiniu būdu	31:47
D6	Seniūnas	Kontaktiniu būdu	1:16:06
D7	Savivaldybės vicemeras	Kontaktiniu būdu	40:04

D8	Savivaldybės tarybos narys, vietos bendruomenės pirmininkas	Raštu	-
----	---	-------	---

Kodėl pasirinktos būtent tokios informantų grupės? Seniūnai tiesiogiai įgyvendina vietos administracines funkcijas, jų patirtis leidžia įvertinti, kaip dabartinė sistema veikia praktikoje. Seniūnų nuomonė ypač svarbi vertinant, ar jie yra pasirengę tiesioginei atskaitomybei gyventojams; kokių pokyčių jie patys norėtų darbo organizavime. Savivaldybių tarybų nariai ir politikai sprendžia dėl savivaldybių politikos ir tvirtina biudžetus. Būtent jie būtų tie, kurie priimtų sprendimus dėl seniūnų rinkimų įgyvendinimo vietiniu lygmeniu. Nacionalinių politikų (Seimo narių) pozicijos atskleidžia, kaip institucinis modelis galėtų būti adaptuotas, ar galėtų kilti konfliktų dėl kompetencijų pasidalijimo tarp seniūnų ir savivaldos institucijų (administracijos, savivaldybės tarybos). Taip pat šie politikai, nors ir atstovauja konkrečioms politinėms jėgoms ir vertybėms, leidžia suprasti, ką tokia reforma ir pokyčiai savivaldos struktūroje reikštų partinei sąrangai, ypač regionų politikai. Bendruomenių lyderiai, seniūnaičiai atstovauja gyventojų lūkesčiams ir kasdienei jų patirčiai. Jų nuomonė svarbi vertinant gyventojų pasitikėjimą seniūnijomis, realius įsitraukimo kanalus į viešuosius sprendimus, tikruosius vietos bendruomenės poreikius ir problemas. Interviu informantų mintys gali tapti vertingos ne tik tyrimo rėmuose, bet ir dalinantis mintimis apie galimas vizijas ar dar neaptartus aspektus.

Sujungdami teoriją, teisės aktų analizę ir praktinius klausimus, pusiau struktūruotų interviu klausimynai (priedai nr. 1, 2 ir 3) leidžia išsamiai ir struktūruotai ištirti seniūnų rinkimų idėją tiek institucinėje, tiek socialinėje, tiek viešojo valdymo plotmėje. Atsirenkant informantus, buvo sąmoningai siekiama apklausti skirtingas suinteresuotų šalių grupes, užtikrinant daugiaperspektyvų tyrimo pobūdį. Nors dalis informantų yra vieši asmenys, dėl anonimiškumo principų jų tapatybė tyrime nėra atskleidžiama. Duomenys analizuojami taikant turinio analizės metodą, grupuojant atsakymus pagal temas. Kodavimas atviras – iš pradžių žymimi bet kokie reikšmingi fragmentai be išankstinio nustatytų kategorijų ribojimo. Baigus pirminį atvirą kodavimą, kodai suskirstyti į analizei patogų ir galutiniams rezultatams prasmingą temų skaičių.

Egzistuoja šio tyrimo empirinis ribotumas: kokybiniai interviu nėra reprezentatyvūs visuomenės mastu, tačiau leidžia atskleisti institucinius požiūrius ir nuostatas. Taip pat šiuo atveju, galima ginčytis dėl apklausiamųjų nuomonės objektyvumo dėl jų užimamų pozicijų, politinių interesų ir pan. Vis tik kiekybinis metodas ir reprezentatyvi visuomenės nuomonės apklausa šiuo atveju leistų įvertinti tik vienos iš suinteresuotųjų pusių, t. y. vietos gyventojų, poziciją. Reformos hipotetiškumas taip pat kelia iššūkių, kadangi įstatymas dar nėra priimtas, o

analizė remiasi prognozėmis, paremtomis analogijomis ir nuomonėmis. Turint visa tai omenyje, išvados turėtų būti pateikiamos atsargiai ir pagrįstai.

Kokybiniu metodu surinkti duomenys buvo transkribuojami paties tyrėjo (transkribuoti interviu pateikiami tyrimo prieduose). Peržiūrint transkripcijas, kiekvienas atsakymas, naudojantis MAXQDA programa, atviro kodavimo būdu buvo suskirstytas į kodavimo vienetus (sakiniai, pastraipos ar idėjų blokai). Atsižvelgiant į klausimynų struktūrą, išskirtos šešios kategorijos:

- Savivaldos sistemos vertinimas;
- Seniūnų vaidmuo vietos savivaldoje;
- Seniūno funkcijos ir atsakomybė;
- Seniūnų skyrimo (rinkimų) tvarka;
- Tiesioginių seniūno rinkimų idėja;
- Ateities modeliai ir teisėkūros kryptys.

Visi šie aspektai bus atskirai aptariami šio skyriaus poskyriuose. Koduojant interviu buvo išskiriamos įvairios informantų išsakytos mintys, o joms, tyrėjo nuožiūra, priskirtos subkategorijos (kodai). Vėliau šios subkategorijos nagrinėjamos atskirai, atitinkamame poskyryje.

Tyrimo etika. Informantai apie galimybę bet kada pasitraukti, privatumą, konfidencialumą bei savanorišką dalyvavimą tyrime buvo informuoti žodžiu. Išlaikant anonimiškumą informantų vardai buvo koduoti, o tyrimo metu gauti rezultatai pateikti laikantis konfidencialumo principo.

4. 1. SAVIVALDOS SISTEMOS VERTINIMAS

Šiuo klausimu atlikus kokybinę analizę galima išskirti šešis kodus: buvusios tvarkos vertinimas, esamos tvarkos vertinimas, gyventojų lūkesčiai, pokyčių poreikis, savivaldybės mero ir administracijos vertinimas bei seniūnijų kritika.

Buvusios tvarkos vertinimas. Ankstesnės seniūnų skyrimo ir veiklos tvarkos vertinimas interviu dalyvių atsakymuose atskleidžia kritišką ir nevienareikšmį požiūrį, susijusį su politinio pasitikėjimo, savarankiškumo bei teisinio reguliavimo problematika. Šioje teminėje grupėje dominuoja du svarbūs aspektai: politinio lojalumo ir nestabilumo pavojai bei praeityje egzistavusio didesnio seniūnijų savarankiškumo praradimas.

Savivaldybės vykdomosios valdžios atstovas (D6) kritiškai vertina laikotarpį, kai seniūnai buvo skiriami mero potvarkiais, o jų likimas priklausė nuo politinės konjunktūros – pasikeitus valdančiajai daugumai, seniūnai dažnai būdavo pakeičiami, neatsižvelgiant į jų kompetenciją ar veiklos rezultatus. Tokia tvarka, anot jo, pavertė seniūno pareigas politinio pasitikėjimo pozicija, priklausančia nuo lojalumo, o ne profesionalumo. Be to, informantas mini ir tai, jog bandymai nustatyti seniūnų kadencijas (net jei jie laikomi karjeros valstybės tarnautojais) buvo atmesti dėl prieštaravimo galiojantiems įstatymams, pavyzdžiui, Valstybės tarnybos įstatymui.

Analogiškas vertinimas matomas ir savivaldybės tarybos nario pasisakymuose (D5), kuris kelia konstitucinės atskirties klausimą. Jo nuomone, jei Konstitucinis Teismas nusprendė, kad meras negali būti tarybos nariu, analogiškai seniūno funkcijos turėtų būti atskirtos nuo politinės galios centrų – kitaip tariant, seniūnas neturėtų būti nei tarybos narys, nei tiesiogiai pavaldus politinei valiai, kaip tai buvo anksčiau.

Tuo tarpu Seimo narys (D3) pateikia platesnį istorinį kontekstą, primindamas laikotarpį nuo 1996 metų, kai seniūnijos buvo savarankiškai juridiniai asmenys, turintys finansinį ir institucinį savarankiškumą. Pasak jo, nors seniūnai buvo politinio pasitikėjimo pareigūnai, jų įtaka ir veiksnumas tuo metu buvo žymiai didesni. Vis dėlto jis taip pat pripažįsta, kad tokia sistema buvo nestabili – pasikeitus merui, seniūnai buvo keičiami, todėl nebuvo tęstinumo ir aiškios atsakomybės. Politinė lojalumo schema, nors iš pradžių padėjusi formuoti artimus darbo santykius, ilgainiui rodė sisteminius trūkumus.

Kitas Seimo narys (D1) atsisirėžia į laikotarpį po 2015–2019 m., kai, jo nuomone, sistema buvo gerokai tobulesnė nei ankstesnė, tačiau kritiškai vertina idėją grįžti prie praeities modelių. Informanto nuomone grįžimas į buvusias politinio pasitikėjimo schemas nebūtų prasmingas, nebent būtų iš esmės pakeistas vietos valdžios modelis, kuriame meras tampa centrine figūra, o tarybos vaidmuo sumažinamas iki patariamojo.

Visa tai leidžia daryti išvadą, kad buvusi tvarka, kurioje seniūnai buvo politiškai priklausomi ir pažeidžiami, buvo vertinama kaip neefektyvi ir nestabili. Tačiau tuo pačiu buvo išreikštas nostalgijos elementas dėl didesnio seniūnijų savarankiškumo, kuris buvo prarastas, kai seniūnai tapo valstybės tarnautojais su neapibrėžtomis kadencijomis ir mažėjančiais resursais.

Žvelgiant per NVT prizmę, ši tema parodo aiškų neatitikimą NVT principams. Nors seniūnų veikla turėtų būti orientuota į tarnystę bendruomenei, anksčiau dominavusi politinio lojalumo logika veikė priešingai – tarnaujama buvo ne gyventojams, o politinei valiai. Taip pat

nebuvo užtikrinta tęstinė atsakomybė ir viešųjų interesų atstovavimas – kas yra du kertiniai NVT elementai. Ši analizės dalis rodo, kad seniūno kaip „pilietinio tarpininko“ vaidmuo buvo silpnas, o sistema labiau priminė senąjį valdymo modelį „steering“, o ne „serving“.

Esamos tvarkos vertinimas. Interviu duomenys atskleidžia daugiasluoksnį vertinimą apie šiuo metu galiojančią seniūnijų ir seniūnų veiklos tvarką. Visų pirma išryškėja didelė nuomonių įvairovė, kuri stipriai koreliuoja su tiriamųjų einamomis pareigomis ir instituciniu matymu. Vieni pašnekovai išlaiko kritišką laikyseną, akcentuodami centralizacijos ir galios koncentracijos keliamus pavojus, kiti vertina esamą modelį kaip efektyvų, racionalų ir atitinkantį praktinius poreikius.

Seimo narys (D3) yra bene ryškiausias kritikas, akcentuojantis esamos tvarkos centralizuotumą. Jis atkreipia dėmesį į tai, kad daugelyje savivaldybių seniūnijos nėra savarankiškos biudžetinės įstaigos, o veikia tik kaip savivaldybių administracijos filialai, neturintys nei savų finansų, nei strateginių galių. Jo vertinimu, tokia situacija yra ne decentralizacijos, o siloso principu organizuotos valdymo sistemos pasekmė – kiekviena valdžios grandis izoliuojasi, o realūs sprendimai koncentruojasi mero ar administracijos direktoriaus rankose. Dėl to, anot jo, seniūnų vaidmuo menksta, o jų įgaliojimai mažėja, net jei formaliai įstatymai tai leidžia keisti.

Tuo metu seniūnė (D2) pateikia priešingą vertinimą. Ji teigia, kad esamas filialinis modelis jos kontekste yra tinkamas ir efektyvus – administracinė našta seniūnijoms yra mažesnė, leidžiama greičiau įgyvendinti smulkius darbus, o didesni pirkimai ir projektai profesionaliai vykdomi per savivaldybę. Nors ji pabrėžia pasitikėjimą vietos gyventojų akyse ir mato seniūniją kaip svarbų bendruomeninį struktūrinį vienetą, siūlomos reformos jos vertinimu nėra būtinos, o savarankiškumo klausimas jai nėra aktualus.

Seimo nario (D1) pozicija nuosaikesnė – jis pripažįsta, kad filialų sistema yra administraciniu požiūriu efektyvesnė ir pigesnė, tačiau taip pat kritikuoja galios koncentraciją mero rankose. Jis skeptiškai žiūri į tiesioginius seniūnų rinkimus, argumentuodamas tuo, jog formaliai išrinkti seniūnai be realių galių neatitiktų piliečių lūkesčių ir galėtų demotyvuoti bendruomenes. Pasak jo, problema yra ne pats rinkimų modelis, bet tai, kad net tarybos nariai – formaliai renkami – realiai turi mažiau galios nei anksčiau.

Savivaldybės administracijos atstovas (D4) palaiko dabartinę sistemą kaip pakankamą, tačiau išreiškia norą, kad Seimas suteiktų savivaldybėms daugiau įgaliojimų. Jo nuomone, nors vietos bendruomenės gali įsitraukti per esamus įrankius (tarybą, seniūniją, merą), realus

įtraukties lygis priklauso nuo pačių žmonių ir seniūnų iniciatyvumo. Jis taip pat mato seniūniją kaip tarpininką tarp administracijos ir bendruomenės – tai leidžia suprasti, kad funkciją jis suvokia kaip komunikacinę, o ne sprendimų priėmimo.

Vicemero (D7) pozicija yra šiek tiek ambivalentiška – jis iš esmės teigiamai vertina sistemą kaip efektyviai veikiančią, tačiau taip pat nurodo, kad seniūnijų veikla ir reikšmė skirtingose savivaldybėse labai skiriasi. Vienose seniūnai yra asignavimų valdytojai, kitose – tik administraciniai pareigūnai. Be to, jis pripažįsta, kad dėl skaitmenizacijos ir paslaugų perkėlimo į elektroninę erdvę mažėja tiesioginio kontakto poreikis, o tai gali lemti seniūnijų funkcijų siaurėjimą.

Savivaldybės tarybos narys (D8) įvardija, kad seniūnijos realiai neturi sprendimų priėmimo galios ir yra priklausomos nuo savivaldybių administracijos. Tai, anot jo, reiškia, kad nors formaliai seniūnai yra arčiausiai gyventojų esantis subjektas, jų atsakomybė vis dar orientuota į viršų, o ne į bendruomenę.

Ši empirinė medžiaga parodo esminę įtampą tarp funkcionalumo ir principinės savivaldos sampratos. Iš vienos pusės – filialinė sistema leidžia išlaikyti administracinį efektyvumą, mažinti kaštus ir užtikrinti koordinuotą valdymą. Iš kitos – ji paneigia bendruomeninio valdymo, savarankiškumo bei politinės atsakomybės principus.

Gyventojų lūkesčiai. Šioje analizėje atsiskleidžia aiškus neatitikimas tarp gyventojų lūkesčių ir realių seniūnų įgaliojimų – tai tema, kuri vienodai aktuali tiek vietos politikams, tiek seniūnams. Dalyviai vieningai pripažįsta, kad gyventojų santykis su seniūnijomis yra intensyvus, tačiau dažnai grindžiamas klaidingomis prielaidomis apie seniūno kompetenciją ir galią.

Seniūnas (D6) pabrėžia, kad gyventojai įsivaizduoja seniūną kaip savarankišką sprendimų priėmėją, galintį tiesiogiai išspręsti problemas vietoje, tačiau realybėje seniūnas atlieka tik vykdomąsias funkcijas, kurios yra tvirtinamos savivaldybės tarybos ir finansuojamos per centrinį savivaldybės biudžetą. Šis nesuderinamumas tarp tikrovės ir gyventojų įsivaizdavimo lemia nepasitenkinimą ir klaidingus lūkesčius. Jis taip pat pastebi, kad gyventojams sudėtinga suvokti institucinių kompetencijų skirtumus – žmonės neskiria, kas yra savivaldybės funkcija, kas valstybės, kas seniūnijos. Tokiu būdu seniūnas tampa „pirmąja instancija“, į kurią kreipiamasi net tada, kai problema nėra jo kompetencijoje.

Vicemeras (D7) šią įžvalgą papildo pabrėždamas, kad gyventojams seniūnijos išlieka svarbios, nes yra artimiausia administracinė grandis, per kurią jie tikisi įtakoti viešųjų paslaugų teikimą. Tačiau realybėje lūkesčiai dažnai neatitinka seniūnijos galimybių. Ši situacija veda prie

nusivylimo arba abejingumo – duomenys rodo, kad gyventojai nori sprendimų artumo, bet nesuvokia sprendimų mechanizmų.

Savivaldybės tarybos narys (D8) teigia, kad seniūnija dažnai tampa pirmuoju kontaktiniu tašku, ypač sprendžiant infrastruktūros, socialinių paslaugų ar teritorijų priežiūros klausimus. Tačiau riboti seniūnų įgaliojimai reiškia, kad klausimai galiausiai persikelia į savivaldybės administracijos ar net tarybos lygmenį, o tai sumažina efektyvumą ir išblukina atsakomybę. Be to, informantas atkreipia dėmesį į bendruomenių įtraukimo stoką – informavimas apie sprendimus dažnai įvyksta tik po jų priėmimo. Tarybos nario siūlymu, seniūnijoms galėtų būti numatyta įstatyminė pareiga organizuoti bendruomenės susitikimus prieš priimančius sprendimus, taip stiprinant įtraukiąją demokratiją.

Galima matyti, kad gyventojų lūkesčiai orientuoti į tokias vertybes kaip paslaugų prieinamumas, atskaitomybė, sprendimų artumas ir bendruomenės balso girdimumas. Tačiau esama sistema šiuos lūkesčius tenkina tik fragmentiškai.

Pokyčių poreikis. Ši trumpa, bet konceptualiai svarbi interviu dalis išryškina vieną pagrindinių seniūnijų sistemos trūkumų – esamos teisinės struktūros universalumą, kuris neleidžia atliepti skirtingų tipų seniūnijų specifikos. Informantas (D6), dirbantis seniūnijoje, akcentuoja, kad Vietos savivaldos įstatyme trūksta mechanizmų, leidžiančių seniūnijoms veiksmingai reaguoti į gyventojų poreikius – tai tiek funkcijų ribotumas, tiek nepakankami įrankiai savarankiškai spręsti vietos klausimus.

Dalyvis siūlo tipologinį sprendimą – įstatyme aiškiai diferencijuoti seniūnijų tipus: miesto, mišrias ir kaimiškąsias. Pasak jo, tai leistų pritaikyti funkcijas pagal vietos kontekstą, o ne vadovautis vienodu modeliu visoje šalyje. Šis pasiūlymas, nors ir neįgyvendintas, vertintinas kaip racionalus žingsnis siekiant horizontalios decentralizacijos: ne tik perduoti daugiau funkcijų žemyn, bet ir pripažinti, kad skirtingi administraciniai vienetai turi skirtingas praktines realybes.

Šiame atsakyme taip pat matyti struktūrinė įžvalga: pokyčių poreikis sietinas ne su ambicijomis, o su kasdieniu neadekvatumu tarp lūkesčių ir galimybių. Informantas nurodo, kad seniūnijų stiprinimas negali būti „vienodo pjūvio“ reforma – reikia sistemos, kuri atsižvelgtų į teritorinį kontekstą, gyventojų tankį, paslaugų poreikį ir logistinius ypatumus.

Savivaldybės mero ir administracijos vertinimas. Šioje analizėje aiškiai išryškėja svarbiausias praktinis faktorius, lemiantis seniūnijų veiklos efektyvumą ir savarankiškumą – mero bei administracijos požiūris. Kaip pažymi seniūnas (D6), realios galios seniūnijai priklauso nuo to, kiek savivaldybės administracijos direktorius ar meras pripažįsta jos vaidmenį. Kitaip

tariant, normatyvinis reglamentavimas nulemia tik formalias ribas, o faktinis seniūno veiklos laukas priklauso nuo tarpinstitucinių santykių ir asmeninio politinio pasitikėjimo.

Šią poziciją patvirtina vicemeras (D7), teigdamas, kad nors teisinė bazė leidžia savivaldybėms pačioms spręsti dėl seniūnų asignavimų valdymo, realybėje viskas priklauso nuo to, ar seniūnas turi mero ir administracijos paramą. Be šios paramos net išrinktas seniūnas gali likti be realių svertų veikti. Jis aiškiai įvardija: „pirmu smuiku groja meras“ – būtent meras su savo programa formuoja savivaldybės strateginę kryptį, o seniūnas, kaip valstybės tarnautojas, tik įgyvendina šią programą. Tai rodo vertikalią priklausomybę, kurioje seniūno autonomija – sąlyginė. Kartu informantas pasisako už tai, kad seniūnai valdytų biudžetus – tai, jo manymu, padidintų efektyvumą. Vicemeras taip pat laikosi pozicijos, kad buvusi seniūnų galimybė būti tarybos nariais pagrįstai buvo panaikinta, nes joje slypėjo interesų konflikto rizika.

Savivaldybės tarybos narys (D5) taip pat pabrėžia, kad savivalda susiformavo ilgainiui ir skirtinguose regionuose susikūrė skirtingi modeliai, todėl būtina išlaikyti vietos laisvę spręsti, o ne siekti vieningos nacionalinės sistemos. Jo nuomone, filialų modelis racionalesnis dėl ekonominių sumetimų – biudžetinės įstaigos reikalautų daugiau išteklių, todėl šiuo požiūriu filialinė struktūra yra efektyvesnė. Be to, informantas palankiai vertina dabartinę seniūnų skyrimo tvarką per konkursą, kur dalyvauja ir bendruomenių atstovai – tai, jo manymu, užtikrina pakankamą skaidrumą ir demokratinį legitimumą.

Apibendrinant galima konstatuoti, kad seniūnijų veiklos apimtis ir realus poveikis iš esmės priklauso ne tik nuo įstatymo raidės, bet ir nuo politinės valios savivaldos lygmenyje. Mero ir administracijos pozicija yra lemiamą, o formaliai egzistuojančios galimybės be jų pritarimo lieka neįgyvendinamos. Toks situacijos vertinimas leidžia suprasti, kodėl seniūnų institucinis savarankiškumas ir sprendimų galia skirtingose savivaldybėse skiriasi kardinaliai, nepaisant vienodo teisinio pagrindo.

Seniūnijų kritika. Šioje interviu ištraukoje seniūnas (D6) išreiškia ryškią ir argumentuotą kritiką seniūnijų institucinei padėčiai bei valstybės ir savivaldybių politinei inercijai šio lygmens atžvilgiu. Informantas pabrėžia, kad dalis seniūnijų šiuo metu yra struktūriškai bejėgės: jos neturi nei pakankamų finansinių resursų, nei sprendimų priėmimo galios. Tokia situacija verčia seniūnijas tapti ne savarankiškais viešojo administravimo institucijomis, o tiesiog formaliu tarpininku tarp gyventojų ir sprendimus priimančių grandžių – jų pagrindinė funkcija lieka perduoti prašymus ir skundus „aukščiau“, be galimybės veikti pačioms.

Labai kritiškai įvertinamas ir politinis kontekstas – anot informanto, tiek vietos, tiek nacionalinio lygmens politikai ignoruoja seniūnijų vaidmenį. Nepaisant to, kad būtent per seniūniją pilietis pirmiausia susiduria su viešuoju sektoriumi, politinis dėmesys šiam lygmeniui yra minimalus. Informantas pasitelkia metaforą – seniūnija yra pirmas laiptelis, kuriuo žmogus lipa į valstybės valdymą. Tačiau šis laiptelis, jo manymu, yra apleistas ir ignoruojamas. Tai ne tik trukdo tenkinti gyventojų lūkesčius, bet ir silpnina pačią savivaldą.

Kritikuojamas ir politinis požiūris, jog visas funkcijas galima koncentruoti savivaldybės administracijos lygmenyje, o seniūnijas eliminuoti kaip perteklinius struktūrinius vienetus. Pasak seniūno (D6), tokie siūlymai egzistuoja ne tik teoriniu, bet ir praktiniu lygmeniu – kai kuriose savivaldybėse jau veikia tendencija vis daugiau sprendimų centralizuoti, atsisakant decentralizuotos, vietoje įsitvirtinusios struktūros.

Ši pozicija atskleidžia esminę dilemą: formali institucija egzistuoja, bet dėl jos marginalizuoto statuso tiek resursų, tiek politinio atstovavimo atžvilgiu, ji negali įgyvendinti savivaldos esmės – veikti bendruomenės vardu ir jos naudai. Tai kritika ne tik praktinei tvarkai, bet ir politinei valiai – seniūnijų stiprinimas nėra prioritetas, todėl sistemos stabilumas ir ilgalaikis veiksmingumas lieka abejotinas.

Apibendrinimas. Informantų nuomone, vietos savivaldos sistema reikalauja esminių struktūrinių ir teisinio reguliavimo pokyčių. Siūloma pereiti prie dvipakopės savivaldos modelio – seniūnijos su seniūnu ir taryba bei savivaldybės su meru ir taryba, laikant jas savarankiškais juridiniais vienetais. Tokia reforma, tikėtina, padidintų piliečių dalyvavimą ir sustiprintų demokratinį atstovavimą. Taip pat išreiškiamas poreikis atsižvelgti į miesto ir kaimo seniūnijų skirtumus, įvedant mišrių seniūnijų modelį bei diferencijuojant funkcijas. Palaikoma idėja įtvirtinti seniūnų kadencijas bei susieti jų įgaliojimus su mero politiniu ciklu. Kritikuojamas seniūnaičių institutas dėl žemo piliečių įsitraukimo. Kaimiškose vietovėse seniūnijos išlieka vienintelė valstybės institucija vietoje, todėl jų vaidmuo itin reikšmingas. Pokyčiai vertintini kaip būtini, tačiau jų pobūdis turėtų būti grindžiamas politiniu ir bendruomeniniu sutarimu.

4. 2. SENIŪNIJŲ VAIDMUO VIETOS SAVIVALDOJE

Antrojoje temoje galima išskirti keturis kodus: seniūnijų vaidmuo savivaldos struktūroje, seniūnaičių vaidmuo savivaldos struktūroje, seniūnijų ir seniūno savarankiškumas bei seniūnijų kritika.

Seniūnijų vaidmuo savivaldos struktūroje. Šioje analizėje susiformuoja išsamus vaizdas apie seniūnijų vaidmenį vietos savivaldoje – tiek kaip artimiausio žmogui

administracinio vieneto, tiek kaip struktūros, kurios veiksmingumas priklauso nuo politinių, teisinių ir organizacinių sąlygų. Dauguma informantų pripažįsta seniūnijų reikšmę, tačiau kartu išryškina ir jų priklausomybę bei funkcinių galių ribotumą.

Vicemerai (D7) savo pasisakyme teigia, kad be seniūnijų apskritai neįmanoma įsivaizduoti savivaldos sistemos. Tačiau jis taip pat atskleidžia ir politinių įtampų dimensiją – kai seniūnai priklauso skirtingoms politinėms jėgoms nei meras ar valdančioji dauguma, iškyla pasitikėjimo ir lojalumo klausimas. Dėl to, jo teigimu, stengiamasi, kad seniūnų skyrimo komisijose būtų įvairių politinių jėgų atstovai – tai turėtų užtikrinti didesnę skaidrumą ir viešą pasitikėjimą.

Tarybos narys (D8) pateikia struktūrinę seniūnų atskaitomybės kritiką – seniūnai, būdami savivaldybių administracijos pavaldiniai, realiai nėra tiesiogiai atsakingi bendruomenei. Nors jie bendrauja su gyventojais, dalyvauja susirinkimuose, tačiau nėra jokių formalių atskaitomybės mechanizmų, tokių kaip vieši veiklos ataskaitų svarstymai ar vertinimai bendruomenės lygmeniu. Jis siūlo, kad šią spragą galima būtų užpildyti įtraukiant bendruomenės atstovus į seniūnų vertinimą, reglamentuojant jų veiklos skaidrumą.

Savivaldybės tarybos narys (D5) akcentuoja seniūnijų prieinamumą ir jų artumą žmogui. Jo nuomone, jei savivalda yra arčiausiai žmogaus, tai seniūnija – dar arčiau. Tai yra esminė priežastis, kodėl seniūnijos turėtų išlikti ir būti stiprinamos. Jis mato seniūnus kaip institucinius tarpininkus, kurie labiau nei meras ar tarybos narys supranta vietos gyventojo kasdienes rūpesčius.

Seimo narys (D3) primena apie institucinius pokyčius – kai seniūnijoms buvo atimtas juridinis statusas ir jos tapo savivaldybių administracijos filialais. Jo manymu, tai sumažino seniūnijų savarankiškumą, o reali galia šiandien priklauso administracijos direktoriui, kuriam seniūnai yra tiesiogiai pavaldūs. Informantas taip pat nurodo, kad kai kuriose seniūnijose gyventojų skaičius ir vietos funkcijos yra pakankamos net ir mokesčių administravimui, o tai rodo, kad institucinis ribojimas ne visuomet dera su realiais vietos gebėjimais.

Seniūnė (D2) iškelia kartų kaitos ir vadovavimo kokybės klausimą – jos manymu, ilgai vienoje pareigoje dirbantys seniūnai praranda iniciatyvą, tampa mažiau veiklūs, o tai galiausiai daro įtaką seniūnijos efektyvumui. Šis pastebėjimas leidžia suprasti, kad seniūnijų efektyvumas priklauso ne tik nuo sistemos, bet ir nuo individualių gebėjimų, rotacijos, motyvacijos.

Bendrai žvelgiant, seniūnijų vaidmuo yra pripažįstamas kaip esminis vietos savivaldos struktūroje, tačiau dėl politinės priklausomybės, skaidrumo stokos ir funkcinių ribojimų ši

institucija dar nėra pilnai išnaudojama kaip gyventojų interesus atstovaujanti grandis. Tai sukuria paradoksą – institucija, esanti arčiausiai gyventojo, dažnai turi mažiausiai įtakos.

Seniūnaičių vaidmuo savivaldos struktūroje. Seniūnaičių vaidmens vertinimas interviu dalyvių atsakymuose atskleidžia šios institucijos ambivalentišką poziciją vietos savivaldoje – iš vienos pusės ji laikoma reikšmingu bendruomenės balsu, o iš kitos – praktiškai neveiksniu ar formaliu dariniu, priklausančiu nuo seniūno iniciatyvos ir bendruomenės aktyvumo.

Seniūnas (D6) teigia, kad seniūnaičiai turėtų būti ne tik formaliai dalyvaujantys, bet realiai įtraukti į sprendimų priėmimą: formuojant biudžetą, planuojant veiklą, priimant bendrus sprendimus kartu su seniūnu. Jis įžvelgia galimybę seniūnaičiams tapti tarsi „mažąja seniūnijos taryba“. Tam, jo nuomone, padėtų aiškesnės atsakomybės ribos ir netgi tam tikras atlygintinumas – pavyzdžiui, mokama diena, kaip tarybos nariams, padidintų motyvaciją. Tai rodo, kad dabartinė padėtis informanto akimis yra nepakankama ir trukdo seniūnaičiams tapti konstruktyvia partnerystės grandimi.

Seimo narys (D3) pateikia platesnį vaizdą, nurodydamas seniūnaičius kaip vienus iš „mažiausio lygmens, bet renkamų valstybės politikų“, tačiau kritiškai įvertina jų realią įtaką. Jis pastebi, kad nors seniūnaičių sueigos egzistuoja, jų siūlymai dažnai būna tik rekomendacinio pobūdžio, o seniūnaičiams patiems dažnai trūksta įgalinimo. Dėl žemo užmokesčio (jis pateikia skirtį tarp Trakų ir Vilniaus rajonų) motyvacija prasta, o bendruomeninė savivalda tampa menkai patraukli. Tokia sistema, jo nuomone, nesukuria augimo platformos „iš apačios į viršų“ – seniūnaičiai nepajunta, kad jų balsas turi realią vertę.

Priešingai, kai kurie informantai, ypač Seimo narys (D1), įvardija seniūnaičių institutą kaip iš esmės diskredituotą. Jo teigimu, rinkimai dažnai neįvyksta, nes nėra norinčių dalyvauti, o daugelyje savivaldybių apskritai nusprendžiama atsisakyti šios formos, kadangi ji laikoma neveiksminga. Seniūnaičių kompetencijos ribotumas ir visuomeninis pobūdis (jie dirba kitus darbus, neturi laiko ar institucinio palaikymo) tik dar labiau silpnina jų įtaką.

Administracijos atstovas (D4) pripažįsta, kad įstatymas numato seniūnaičių sueigas, ataskaitų teikimą, apklausas, tačiau visa tai priklauso nuo seniūno iniciatyvumo. Jis abejoja dėl finansinio skatinimo poveikio – jo nuomone, tai gali net išbalansuoti bendruomenės santykius, sukelti konfliktų. Ši nuomonė pagrįsta vertybine prielaida, kad bendruomeniškumas turi būti paremtas idėja, o ne atlygiu, tačiau realybėje, kaip pažymi pats informantas, jauni žmonės dažniau renkasi apmokamą veiklą.

Vicemerai (D7) seniūnaičius mato kaip bendruomenių atstovus, kurie padeda seniūnui formuoti veiklos planus, surenka pasiūlymus iš seniūnaitijų ir dalyvauja išplėstinėse sueigose. Tačiau jis taip pat pateikia pragmatišką požiūrį – jeigu nėra kandidatų į seniūnaičius, vadinasi, bendruomenė jų ir nereikalauja. Ši pozicija atspindi savotišką fatalizmą – struktūra palikta gyventojų savireguliacijai, o ne palaikoma iš viršaus.

Apibendrinant seniūnaičių vaidmuo savivaldoje dažnai apsiriboja formalia, mažai įgalinta pozicija. Nors teisės aktai numato jų funkcijas ir dalyvavimo formas, praktinė reikšmė priklauso nuo trijų veiksnių: seniūno iniciatyvos, bendruomenės aktyvumo ir realių institucinių įgaliojimų. Dėl šių ribojimų seniūnaičiai retai tampa tikrais vietos savivaldos partneriais. Institucija, kuri teoriškai turėtų stiprinti horizontaliąją demokratiją, praktiškai dažnai lieka neišnaudotu ištekliumi.

Seniūnijų ir seniūno savarankiškumas. Šioje analizėje išryškėja, jog seniūnijų ir seniūnų savarankiškumas Lietuvoje yra labai nevienalytis ir stipriai priklausomas nuo politinio, administracinio bei institucinės kultūros konteksto kiekvienoje savivaldybėje. Tai lemia ne tik teisės aktų ribos, bet ir žmogiškasis faktorius, politinė valia bei bendruomenių brandos lygis.

Administracijos atstovas (D4) pateikia kompleksišką požiūrį – jis pripažįsta, kad teoriškai seniūnijoms yra skiriamas biudžetas ir jos teikia pasiūlymus savivaldybės metiniam planavimui, tačiau praktinis įgyvendinimas priklauso nuo to, ar pačios seniūnijos pajėgios planuoti ir vykdyti finansus savarankiškai. Informanto nuomone ne visos seniūnijos yra tam pasiruošusios – trūksta gebėjimų, kompetencijos, o kai kur net pasitikėjimo naudotis įstatymu suteiktais įgaliojimais, pvz., administracinių nusižengimų taikymo srityje.

Tarybos narys (D8) laikosi pozicijos, kad seniūnijų vaidmuo šiuo metu apsiriboja tik techninėmis, administracinėmis funkcijomis, o sprendimų priėmimas lieka savivaldybės administracijos rankose. Jo nuomone, efektyvesnis atstovavimas gyventojams įmanomas tik tada, kai sprendimų teisė ir funkcijos būtų labiau deleguotos pačioms seniūnijoms. Jis taip pat siūlo sprendimus: metodinę pagalbą, apmokymus, bendradarbiavimą su bendruomenėmis – tai leistų pereiti nuo centralizuoto valdymo prie veiksmingos decentralizacijos.

Seniūnas (D6) nuosekliai ir kritiškai įvardija pagrindinę problemą – seniūnas gali dirbti produktyviai tiek, kiek jam leidžia vietos administracija. Jis pažymi, kad reali seniūnijų savarankiškumo apimtis priklauso nuo mero ir administracijos požiūrio, nuo to, ar finansavimas skiriamas pagal bendruomenės poreikius, ar pagal politinius sumetimus. Jo manymu, jei taryba žiūrėtų į seniūnijų poreikius atsietai nuo politinių simpatijų, būtų galima kalbėti apie tikrąją

mažąją savivaldą. Taip pat išsakomas poreikis, kad seniūnas spręstų apie darbų eiliškumą pagal vietos situaciją, tačiau dabar net gyventojų ar seniūnaičių išsakyti prioritetai dažnai negali būti įgyvendinami dėl riboto biudžeto ar nepriklausomybės stokos.

Kita svarbi pastaba iš jo pusės yra ta, jog seniūnas neturi finansinio savarankiškumo, jis tampa tik tarpininku tarp bendruomenės ir savivaldybės. Tokiu atveju, kyla klausimas dėl pačios pareigybės prasmingumo – seniūnas netenka veikimo galios ir tampa tik informacijos perdavimo kanalu.

Vicemeras (D7) pateikia konkretų pavyzdį – Elektrėnų savivaldybėje seniūnai turi asignavimus ir daugiau savarankiškumo, o kitose savivaldybėse visa kontrolė išlieka administracijos rankose. Tai rodo, kad teisinė sistema palaiko abiejus modelius, tačiau praktinis įgyvendinimas priklauso nuo politinio sprendimo vietoje. Tokia praktika ne tik kelia nelygybę tarp skirtingų gyventojų grupių, bet ir parodo struktūrinį nepastovumą valstybiniu mastu.

Apibendrinant, visų informantų pasisakymai susijungia į vieną esminį pastebėjimą – seniūnų savarankiškumas Lietuvoje yra sąlyginis, selektyvus ir priklausomas nuo vietos valios bei institucinių tradicijų. Nors įstatyminės galimybės egzistuoja, realus įgalinimas dažnai yra fragmentiškas, o kai kuriose savivaldybėse – apskritai neįgyvendinamas. Tai neleidžia suformuoti stiprios, pilnavertės mažosios savivaldos, gebančios efektyviai atstovauti gyventojų interesams.

Seniūnijų kritika. Interviu dalyvių pasisakymai šia tema papildo ir sustiprina ankstesnėje dalyje išsakytą seniūnijų kritikos lauką, atkreipdami dėmesį į tiek institucines, tiek praktines problemas, susijusias su resursų stygiumi, politiniu šališkumu ir perteklinių funkcijų perkėlimo pasekmėmis.

Seniūnas (D6) išskiria dvi tarpusavyje susijusias problemas. Pirma, jis įvardija nemažą dalį seniūnijų kaip nefunkcionalias – jos neturi nei pakankamų resursų, nei sprendimo galių, todėl tampa tik prašymų perdavimo institucijomis, kurios negali patenkinti gyventojų lūkesčių. Antra, jis akcentuoja politinio šališkumo riziką – jei seniūnas nėra valdančiosios daugumos narys, jam gali būti skiriamas mažesnis finansavimas, taip sumenkinant jo veiklos rezultatus ir reputaciją bendruomenėje. Toks politinio spaudimo mechanizmas, anot jo, yra realiai pasitaikantis ir turi sisteminių poveikį seniūnų nepriklausomumui.

Informantas taip pat aptaria praktinius sunkumus, kylančius dėl dokumentų tvarkymo funkcijų – nors seniūnai atlieka įvairias technines užduotis (dokumentų tvirtinimą, medicininių

išrašų patvirtinimą ir pan.), kai kuriais atvejais (pvz., testamentų formavimas) jų kvalifikacija gali būti nepakankama. Tai rodo disproporciją tarp teisinių lūkesčių ir praktinio pasirengimo.

Kita labai aktuali problema – migracijos ir deklaratavimo tvarkos krūvis. Pašnekovas atkreipia dėmesį, kad šiuo metu seniūnijose atliekamos funkcijos, susijusios su gyvenamosios vietos deklaravimu (ypač trečiųjų šalių piliečių), yra masiškos ir kompleksiškos. Jei šie procesai būtų perkelti į savivaldybės departamentus, tai padidintų gyventojų administracinę naštą – tektų važiuoti didelius atstumus, o tai mažintų savivaldos prieinamumą. Be to, jis pabrėžia, kad darbuotojai būtų perkelti į savivaldybę arba dubliuojami, tad tai ne tik neišspręstų problemos, bet ir padidintų administracinį aparatą.

Seimo narys (D3) vertingai papildė, kad seniūnijos turėtų būti ne tik paslaugų teikimo taškai, bet ir pilietinio aktyvumo katalizatoriai. Atsižvelgiant į demografinius pokyčius (senėjanti visuomenė), seniūnijos turėtų aktyviau įtraukti gyventojus – tiek jaunos, tiek vyresnius – į bendruomenės gyvenimą, generuoti idėjas ir skatinti dalyvavimą. Tai ne tik papildoma, bet ir esminė savivaldos funkcija, kuri šiuo metu dažnai lieka nuošalyje.

Bendras šios dalies tonas yra aiškiai kritinis, tačiau kartu argumentuotas. Informantai ne tik įvardija trūkumus, bet ir iškelia sisteminės problemas: centralizuojamos funkcijos, politinė įtaka resursų paskirstymui, žmoniškųjų išteklių ir kompetencijų neatitikimai. Ši analizė stiprina įžvalgą, kad seniūnijos neretai veikia ne kaip savarankiškos institucijos, o kaip simboliniai decentralizacijos židiniai, realiai neturintys priemonių užtikrinti nei viešųjų paslaugų kokybės, nei bendruomenių atstovavimo.

Apibendrinimas. Empiriniai duomenys rodo, kad seniūnijų funkcijos Lietuvoje dažnai apsiriboja tarpininkavimu tarp gyventojų ir savivaldybių administracijos, o jų reali veiklos apimtis priklauso nuo institucinės savivaldybės struktūros, suteikto savarankiškumo lygio ir politinių veiksmų. Nors teisinis reglamentavimas yra vienodas visoms savivaldybėms, praktinis jo įgyvendinimas skiriasi – seniūnijų veiklos efektyvumą lemia jų turimas biudžetas, sprendimų priėmimo galimybės bei statusas kaip asignavimų valdytojų. Svarbi seniūnų priklausomybė politinėms partijoms, kuri gali daryti įtaką jų santykiams su meru ir administracija, sąlygojant bendradarbiavimo kokybę bei sprendimų priėmimo efektyvumą. Ne mažiau reikšminga ir vietos bendruomenės įsitraukimo apimtis, kuri gali būti realizuojama per seniūnaisčių institutus ar kitomis dalyvavimo formomis. Ypač kaimiškose teritorijose seniūnijos lieka pagrindinėmis viešojo administravimo prieigos vietomis, todėl jų institucinė stiprybė ir veiklos skaidrumas tiesiogiai susiję su vietos gyventojų pasitikėjimu ir paslaugų prieinamumu.

4. 3. SENIŪNO FUNKCIJOS IR ATSAKOMYBĖS

Šioje dalyje bus nagrinėjami trys analizėje išryškėję kodai: dabartinė seniūnų veikla, kasdienė veikla ir būtini pokyčiai bei veiklos ribos ir kompetencijos.

Dabartinė seniūnų veikla. Interviu duomenys apie dabartinę seniūnų veiklą atskleidžia esamą disbalansą tarp formalios funkcijų apimties ir realios praktinės įgyvendinimo galios. Informantai kalba tiek apie teisinių įgaliojimų platumą, tiek apie tai, kiek jų faktiškai yra panaudojama, o kiek – lieka tik potencialu.

Savivaldybės tarybos narys (D5) mano, kad seniūnai turi pakankamai galių, ypač vertinant jų praktinę veiklą. Kaip pavyzdį jis pateikia notarinio pobūdžio paslaugas (kopijų, parašų tvirtinimą), kurios kaimo gyventojams yra naudingos ir prieinamos. Tačiau tuo pat metu pripažįsta, kad šios funkcijos po truputį praranda aktualumą dėl skaitmenizacijos.

Seniūnė (D2) pritaria, kad funkcijos apibrėžtos pareigybių aprašyme, tačiau kasdienybė pateikia daug išimčių. Jos patirtis rodo, kad seniūno darbas – tai nuolatinis prisitaikymas prie netikėtų situacijų, žmonių lūkesčių ir informacijos srauto. Ji taip pat akcentuoja, kad gyventojai seniūniją laiko pirmąja instancija, į kurią kreipiasi nepriklausomai nuo klausimo pobūdžio. Jos atveju, kaip naujai atėjusios į pareigas, savarankiškumo ir palaikymo pakanka, tačiau ji pastebi, kad seniūnijose dažnai trūksta atsinaujinimo, o kai kurie seniūnai formaliai laukia pensijos, nesistengdami ieškoti naujų sprendimų.

Seimo narys (D1) kaip esminį veiksni išskiria – santykį su valdančiąja dauguma. Jei šis ryšys nėra konstruktyvus, seniūno galimybės daryti realius pokyčius tampa ribotos, nepaisant to, kad formaliai galių galbūt ir pakanka. Jis taip pat pažymi, kad seniūnijų pajėgumai vykdyti didelius projektus dažnai yra riboti, o seniūnai tampa tik „langeliais“ gyventojų problemoms perduoti, ne jų sprendėjais.

Administracijos atstovas (D4) išskiria dvi kryptis. Viena vertus, jis mato seniūną kaip reikalingą partnerį viešosios tvarkos užtikrinimo, projektų vertinimo, personalo administravimo klausimuose. Kita vertus, jis pastebi, kad seniūnai dažnai nesinaudoja visomis jiems suteiktomis galiomis – bijo suklysti, trūksta pasitikėjimo savimi, vengia atsakomybės. Jis išskiria ir tai, kad realus savivaldos veiksmingumas priklauso nuo seniūno asmeninių savybių, gebėjimo bendrauti su bendruomene, iniciatyvos. Tai reiškia, kad teisinė bazė egzistuoja, tačiau praktinis įgyvendinimas priklauso nuo žmogiškojo faktoriaus.

Vicemeris (D7) reziumuoja, kad sistema reglamentuota aiškiai, tačiau ar ji efektyvi – priklauso nuo paties seniūno motyvacijos, kūrybiškumo ir iniciatyvumo. Kitaip tariant, struktūra yra, bet jos gyvybingumą lemia ne mechanizmas, o žmogus.

Apibendrinant, galima teigti, kad dabartinė seniūnų veikla veikia tarp dviejų plotmių – tarp formaliai suteiktų galių ir praktinio jų naudojimo. Sisteminės ribos yra ne tiek teisės aktuose, kiek jų pritaikymo kultūroje, pasitikėjime, instituciniame palaikyme ir asmeniniame seniūnų požiūryje. Tai kuria labai nevienalytę realybę – nuo aktyviai veikiančių, savarankiškų seniūnų iki pasyvių, tik informacijos sklaida apsiribojančių tarpininkų.

Kasdienė veikla ir būtini pokyčiai. Analizuojant seniūnų kasdienę veiklą bei jų išsakytus būtinus pokyčius, aiškėja reikšmingas disbalansas tarp teisės aktuose nustatytų funkcijų ir realios praktikos. Seniūnas (D6) kritikuoja tai, kad kai kurios funkcijos, kurios turėtų būti jau panaikintos ar perduotos kitoms institucijoms, vis dar egzistuoja seniūnijų kasdienėje veikloje. Pavyzdžiui, nurodoma, kad seniūnai vis dar išduoda šeimos sudėties pažymas ar pažymas iš ūkinės knygos, nors pastaroji oficialiai jau nebeegzistuoja. Tai rodo, kad nėra vientisos ir aiškiai įgyvendinamos norminės tvarkos, o formaliai negaliojantys veiksmai vis dar atliekami iš inercijos.

Jis taip pat iškelia klausimą dėl funkcijų nenuoseklumo socialinėje srityje – kai kurios iš jų nėra seniūnijų kompetencijoje, tačiau jos formaliai egzistuoja pareiginiuose aprašymuose arba neproporcingai tenka tik kaimiškoms vietovėms. Ypač kritikuojama situacija su nepilnamečių apsauga – tai valstybinės, o ne savivaldybės funkcijos, tačiau seniūnai kartais priversti į jas įsitraukti. Tai dar labiau iliustruoja seniūnijų veiklos neatitikimą tarp normos ir praktikos.

Be to, miestų kontekste pastebimas perteklinių specialistų (pvz., žemės ūkio) išlaikymas, kuris neturi praktinio pagrindo. Toks neefektyvumas siejamas su universalia funkcijų sistema, kuri netaiko skirtingų modelių skirtingoms vietovėms. Pasak pašnekovo, funkcijų pobūdis, jų apimtis ir reikalingas darbuotojų skaičius turėtų būti diferencijuojami pagal seniūnijų dydį, tipą ir specifiką. Tačiau dabar visoms seniūnijoms taikomas vienodas modelis, kas iškraipo tiek darbo krūvių, tiek atsakomybės pasiskirstymą.

Seimo narys (D3) įveda finansinį matmenį – jo nuomone, kiekviena funkcija turi būti padengta adekvačiu finansavimu. Kitaip tariant, nepakanka tik deleguoti užduotis – reikia užtikrinti ir lėšas jų vykdymui. Informantas taip pat akcentuoja skaidrumo būtinybę – gyventojai

turi žinoti, kiek tam tikra funkcija kainuoja ir ką už tai gauna. Tai susiję tiek su atskaitomybės, tiek su pasitikėjimo stiprinimu.

Apibendrinant, ši analizė rodo sisteminių poreikį peržiūrėti seniūnijų funkcijų turinį, jų pasiskirstymą pagal vietovių tipus, bei užtikrinti, kad vykdomos veiklos būtų realistiškai įgyvendinamos ir adekvačiai finansuojamos. Šiuo metu egzistuoja ženklus neatitikimas tarp normatyvinės struktūros ir vietos realybės, o tai mažina seniūnijų veiksmingumą bei skatina nepasitenkinimą tiek iš pačių seniūnų, tiek iš bendruomenių pusės.

Veiklos ribos ir kompetencijos. Šiame analizės etape informantų pasisakymai išryškina seniūnų kompetencijų ribas ir funkcijų pasiskirstymo neapibrėžtumą, kuris sukelia tiek praktinių, tiek sisteminių sunkumų. Akcentuojamos dvi kryptys: pirmą – aiškios funkcijų ribos tarp savivaldybių administracijos, seniūnijų ir kitų padalinių; antra – realaus seniūnų vaidmens per siaura apibrėžtis, kuri dažnai prasilenkia su bendruomenės lūkesčiais.

Seniūnas (D6) pabrėžia, kad seniūnų užduotis – kasdienis darbas su gyventojais, tuo metu kai savivaldybės tarybos nariai ir administracija galėtų daugiau dėmesio skirti didesnio masto projektams. Tokia darbo pasidalijimo logika atspindi organišką decentralizacijos modelį, tačiau praktikoje, kaip pažymi jis pats, dažnai neįvyksta reikiamas reagavimas iš tarybos pusės – net gavus pasiūlymus iš seniūnaičių sueigos, jie lieka be realaus atsako. Tai rodo bendrą nepakankamą tarpinstitucinį dialogą ir bendruomenės balsų ignoravimą.

Toliau seniūnas (D6) pateikia pavyzdį apie žemės ūkio deklaravimo funkcijas, kurios, jo manymu, galėtų būti centralizuotos per savivaldybės skyrius, nes jų dubliavimas seniūnijose neefektyvus. Tačiau pabrėžia ir kaimiškų seniūnijų specifiką – atokesnėse vietovėse būtina užtikrinti gyventojams prieinamumą, todėl reikia atidžiai peržiūrėti, kurias funkcijas verta palikti vietoje. Taigi siūloma pereiti prie diferencijuotos, o ne vienalytės seniūnijų funkcijų sistemos.

Seniūnė (D2) išryškina kitą aspektą – formalūs pareigybių aprašymai negali aprėpti visų galimų situacijų, su kuriomis susiduria seniūnas. Ji remiasi principu, kad seniūnas turi gebėti spręsti įvairius iškilusius klausimus pagal situaciją, net jei tai nėra tiesiogiai reglamentuota. Ši pozicija parodo, kad seniūno darbas yra ne tik norminis, bet ir stipriai situacinis, reikalaujantis improvizacijos ir atsakomybės prisiėmimo.

Administracijos atstovas (D4) vertina esamą teisinį reguliavimą kaip pakankamą – jo nuomone, seniūnas yra valstybės tarnautojas, vertinamas per administracijos direktoriaus prizmę, o atsakomybė bendruomenei per seniūnaičių sueigas yra pakankamai formali. Tačiau jis tuo pat

metu įvardija ryškų paradoksą: seniūnai vis dar turi tokių funkcijų kaip testamentų sudarymas ar įvairių dokumentų tvirtinimas, kurios iš esmės priskirtinos notarinei veiklai. Jis teigia, kad realiai seniūnai atlieka ne tiek administracines, kiek vietos ūkio tvarkymo funkcijas – rūpinasi kelių priežiūra, želdynais, komunalinėmis problemomis, o „minkštosios veiklos“ – viešojo tvarka, bendruomeninis įtraukimas, teisiniai klausimai – lieka nuošalyje.

Apibendrinus šią teminę grupę, galima konstatuoti, kad seniūnų veiklos ribos yra neaiškos, dažnai perteklinės ir neatitinkančios realių poreikių. Funkcijų dubliavimas, kompetencijų išsisklaidymas tarp institucijų ir nesuderinti lūkesčiai riboja seniūnų efektyvumą. Vieni seniūnai linkę peržengti reglamentuotas ribas, sprendami problemas „pagal situaciją“, kiti – atsitraukia, bijodami atsakomybės ar dėl kompetencijos stokos. Institucinė logika šiuo metu nėra pakankamai aiški, o seniūnų vaidmuo dažnai išsigimsta į techninės priežiūros grandį, nesuteikiant erdvės aktyviam viešųjų reikalų atstovavimui.

Apibendrinimas. Analizuojant seniūnijų veiklos praktiką, pastebima, kad kai kurios joms pavestos funkcijos nėra universaliai reikalingos – ypač miestuose, kur žemės ūkio specialisto paslaugos nėra aktualios. Taip pat tam tikros paslaugos, kaip gyvenamosios vietos deklaravimas, perkeltos į elektroninę erdvę, todėl nebereikalauja tiesioginio seniūnijos įsitraukimo. Atsižvelgiant į funkcinių poreikių skirtumus tarp miesto ir kaimo, tikslinga svarstyti mišraus tipo seniūnijų modelį, kuriame būtų diferencijuotos funkcijos pagal teritorinį kontekstą. Funkcijų įgyvendinimo efektyvumas taip pat priklauso nuo seniūno vadybinių gebėjimų, iniciatyvumo ir santykio su bendruomene. Kaimiškose vietovėse seniūnas dažnai tampa svarbiausiu tarpininku tarp gyventojo ir viešosios valdžios, todėl jo vaidmuo neretai peržengia formaliai priskirtas funkcijas, prisidedant prie kompleksinių socialinių poreikių sprendimo.

4. 4. SENIŪNŲ SKYRIMO (KONKURSŲ) SISTEMA

Aptariant seniūnų skyrimo tvarką, tyrimo dalyviai turėjo mažiausiai minčių, lyginant su kitomis temomis, tad analizėje nagrinėtas tik vienas kodas, kurio pavadinimas sutampa su šio skyriaus – seniūnų skyrimo tvarka.

Seniūnų skyrimo tvarka. Interviu dalyvių pasisakymai apie dabartinę seniūnų skyrimo tvarką parodo dviprasmišką jos vertinimą: iš vienos pusės, procedūra laikoma skaidria, profesionalumu grįsta ir įtraukiančia bendruomenės atstovus, iš kitos – atskleidžiamas potencialus politinio šališkumo pavojus, ypač konkurso pabaigos etape.

Tarybos narys (D5) yra vienas iš tvirčiausių dabartinės atrankos tvarkos šalininkų. Jo nuomone, seniūnų skyrimo tvarka yra net griežtesnė nei kitų institucijų darbuotojų – ją laiko

skaidria ir atspindinčia visuomenės interesus. Jis pabrėžia, kad atrankos komisijose dalyvauja bendruomenių atstovai, o pats yra dalyvavęs ne viename konkurse ir įsitikinęs, kad išorinė įtaka šiam procesui yra minimali.

Kiek kitokią poziciją išreiškia Seimo narys (D3). Jis atkreipia dėmesį, kad po Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimų pasikeitė atrankos procedūra – atrankoje vis dar dalyvauja seniūnaičiai ir bendruomenės atstovai, tačiau galutinis sprendimas atitenka administracijos direktoriui, kuris renkasi iš dviejų stipriausių kandidatų. Jis skeptiškai vertina šią sprendimo stadiją, nes jo nuomone, galutinis pasirinkimas gali būti nulemtas politinio pasitikėjimo, lojalumo ar koalicinių susitarimų. Tokiu būdu formaliai išlaikoma procedūra įgyja politinio pasirinkimo bruožų, o tai kelia klausimą, ar konkursas iš tiesų užtikrina profesionaliausią sprendimą.

Seniūnė (D2), vertindama 2019 m. siūlytą įstatymo projektą dėl tiesioginių seniūnų rinkimų, išsako abejones, ar toks modelis būtų efektyvesnis nei dabartinis. Jos manymu, esama sistema, įtraukianti atrankos komisijas su seniūnaičiais, leidžia atrinkti žmones, turinčius reikiamų kompetencijų pareigai vykdyti. Tai rodo pasitikėjimą profesionalumu grįsta atranka, tačiau kartu ir rezervuotumą dėl politizavimo rizikos.

Seimo narys (D1) iškelia diskusinį aspektą – jei seniūnas yra valstybės tarnautojas, kodėl jam turėtų būti taikomos kitokios atrankos taisyklės nei, pavyzdžiui, urbanistikos ar infrastruktūros specialistui? Jis pabrėžia, kad visiems taikoma bendra tvarka, ir jei seniūnas išskiriamas kaip politinis pareigūnas, tai turėtų būti aiškiai apibrėžta. Kita vertus, jis pripažįsta, kad konkursai padeda atsijoti atsitiktinius kandidatus, o iš dviejų likusių pasirinkimas administracijos vadovui vis dar palieka vietos subjektyvumui. Tai atskleidžia tam tikrą įtampą tarp profesionalumo ir politinio lojalumo pusiausvyros.

Galima matyti, kad dabartinė seniūnų skyrimo tvarka turi struktūrinių privalumų – ji įtraukia bendruomenės atstovus, yra reglamentuota ir orientuota į profesionalumą. Tačiau išlieka ženkli spraga konkurso finalinėje stadijoje, kur politinė valia gali turėti lemiamą poveikį. Tokia padėtis mažina atrankos skaidrumo pasitikėjimą ir verčia kvestionuoti, ar dabartinis modelis tikrai atitinka deklaruojamus viešosios tarnybos principus.

Apibendrinimas. Informantų vertinimu, dabartinė seniūnų skyrimo tvarka kelia prieštarų vertinimų. Nors formaliai tai karjeros valstybės tarnautojo atranka per konkursą, praktikoje galutinį sprendimą priimančią administracijos direktorių dažnai vadovaujasi ne vien

profesinėmis, bet ir politinėmis aplinkybėmis – ypač kai kandidatas priklauso tai pačiai politinei jėgai. Tai leidžia konstatuoti galimo politinio lojalumo prioritetą profesinės kompetencijos atžvilgiu. Vis dėlto pažymėtina, kad esama konkursinė sistema atlieka ir apsauginę funkciją – griežti reikalavimai ir atrankos procedūra, į kurią įtraukti ir bendruomenių atstovai (seniūnaičiai), padeda užtikrinti bent minimalią atrankos kokybę. Tokia praktika, lyginant su kitų valstybės tarnautojų konkursais, yra labiau orientuota į viešąjį interesą ir bendruomenės įtraukimą.

4. 5. TIESIOGINIŲ SENIŪNŲ RINKIMŲ IDĖJA

Keturių teminių kodų analizė atlikta remiantis informantų pasisakymais apie tiesioginių seniūno rinkimų idėją. Tai – idėjos palaikymas, idėjos nepalaikymas, privalumai ar trūkumai bei rinkėjų (piliečių) nuomonė.

Idėjos palaikymas. Interviu duomenys apie tiesioginių seniūnų rinkimų idėjos palaikymą rodo pozityvią, bet sąlygiškai atsargią informantų laikyseną – dauguma palaiko idėją, tačiau pabrėžia būtinas prielaidas, be kurių tokie rinkimai taptų formalia procedūra be realaus poveikio vietos valdymui.

Seimo narys (D3) palaiko idėją, nes, jo nuomone, esamas seniūnų skyrimas yra politizuotas. Tiesioginiai rinkimai šią problemą galėtų sumažinti, nes suteiktų bendruomenei teisę rinktis tiesiogiai. Vis dėlto informantas primena svarbią konstitucinę problemą – seniūnas yra vykdomosios valdžios atstovas, o Konstitucijoje nėra nustatyta, kad šio lygmens pareigūnai galėtų būti renkami. Jo teigimu, tokia reforma reikalautų aiškaus teisinio pagrindo ir suderinimo su aukščiausiu valstybės teisės aktu.

Seimo narys (D1) praplečia idėjos palaikymo lauką kalbėdamas apie gyventojų įsitraukimo skatinimą per balsavimo teisės plėtrą. Jis remiasi tyrimais, kurie rodo, kad kuo anksčiau piliečiai įgyja balsavimo patirtį, tuo labiau tikėtina, kad jie išliks politiškai aktyvūs ir vėliau. Ši pozicija atitinka vertybinį siekį įtraukti jaunimą į demokratinius procesus ir gali būti laikoma papildoma motyvacija decentralizuoti atstovavimo formas.

Tarybos nario (D8) nuomone tiesioginiai rinkimai padidintų seniūnų atsakomybę bendruomenei, sustiprintų jų derybinę galią savivaldos sistemoje, o svarbiausia – paskatintų aktyvesnį gyventojų dalyvavimą. Jis akcentuoja, kad tai turėtų būti ne tik rinkimų teisės suteikimas, bet kartu ir realių įgaliojimų perdavimas: sprendimų priėmimo ir finansų valdymo. Kitaip tariant, be turinio, forma netektų prasmės.

Jis taip pat pažymi, kad išrinktas seniūnas turėtų moralinį ir politinį įsipareigojimą būti labiau atskaitingas bendruomenei – organizuoti susitikimus, diskusijas, viešai atsiskaityti už sprendimus. Toks modelis atitiktų tikrąją atstovaujamosios demokratijos dvasią, tačiau, jo manymu, šiuo metu egzistuoja rizika, kad bus siūlomas „tuščias“ rinkimų mechanizmas be realių galių.

Apibendrinus, visų informantų pozicijos rodo principinį palaikymą tiesioginių seniūnų rinkimų idėjai, tačiau kartu išsakomi labai svarbūs struktūriniai reikalavimai: būtinas Konstitucijos aiškinimo suderinimas, realus funkcijų ir galių perdavimas bei institucinė parama įgyvendinimui. Kitaip tariant, rinkimai negali būti savitiksliai – jie turi būti esminės vietos savivaldos demokratizacijos priemonė.

Idėjos nepalaikymas. Tiesioginių seniūnų rinkimų idėjos nepalaikymas interviu pasisakymuose argumentuojamas keliais pasikartojančiais motyvais: neveiksmingumu, rizika dėl politizacijos, visuomenės nebrandumu ir galimu sprendimų kokybės nuosmikiu. Ši nuostata atskleidžia atsargesnį, labiau technokratinį ir skeptišką požiūrį į demokratinių mechanizmų plėtrą vietos lygmeniu.

Seimo narys (D1) pozicionuoja save kaip aiškų idėjos oponentą. Jo manymu, esama sistema veikia pakankamai gerai, todėl reformos būtinybė nepagrįsta. Jis nemato pridėtinės vertės keisti egzistuojančią tvarką vien tam, kad būtų įvesti rinkimai – tai, pasak jo, būtų tik papildomas procedūrinis žingsnis, nesuteikiantis realių pokyčių. Be to, jis atskleidžia platesnį institucinį kontekstą – jo atstovaujamas komitetas Seime, susijęs su Vietos savivaldos įstatymo pokyčiais, neturėjo palaikymo šiai iniciatyvai, o ir savivaldybių asociacija (LSA) išliko skeptiška. Tokia politinė inercija prisideda prie idėjos stagnacijos.

Administracijos atstovas (D4) laikosi kategoriškos pozicijos – jis prieš bet kokius rinkimus. Jo nuomone, rinkimai tampa politinių manipuliacijų instrumentu, kuriame laimi ne kompetencija, o komunikaciniai gebėjimai, resursai ir įvaizdis. Jis kritikuoja tai, kad kandidatuoti į rinkimus gali bet kas, nepriklausomai nuo išsilavinimo ar kompetencijų, o formalių reikalavimų praktiškai nėra. Pasak jo, tai kelia riziką, kad seniūno pareigas užims žmonės, neturintys nei gebėjimų, nei administracinės patirties, o tai galėtų sumenkinti pareigybės prestižą. Jis taip pat išreiškia skepticizmą dėl visuomenės pasirengimo – anot jo, gyventojai dažnai nesuvokia nei Seimo, nei seniūno funkcijų, todėl sprendimai grindžiami emocijomis ar lozungais.

Vicemerai (D7) pateikia pragmatišką, empiriniais pastebėjimais grįstą argumentą. Jo teigimu, žmonės ir šiuo metu neaktyviai dalyvauja rinkdami seniūnaičius – atstovus, kurie yra arčiausiai jų kasdienio gyvenimo. Todėl tikėtina, kad ir tiesioginių seniūnų rinkimų atveju daugelyje seniūnijų aktyvumas būtų menkas, išskyrus kai kurias labiau politizuotas ar susitelkusias vietas. Tai kelia klausimą, ar visuotinis rinkimų modelis būtų prasmingas visos šalies mastu.

Apibendrinant, idėjos nepalaikymas pagrįstas ne tiek prieštaravimu demokratijai kaip principui, kiek abejonėmis dėl jos veikimo efektyvumo konkrečiame kontekste – vietos lygmenyje, esant ribotam pilietiniam aktyvumui, nevienodam kompetencijų lygiui ir didėjančiai politinės komunikacijos įtakai. Šie argumentai formuoja technokratišką požiūrį, kuriame stabilumas, profesionalumas ir centralizuota kontrolė laikomi patikimesne viešojo administravimo forma nei platūs demokratiniai eksperimentai.

Privalumai ar trūkumai. Informantų pasisakymai apie tiesioginių seniūnų rinkimų privalumus ir trūkumus atskleidžia stiprią įtampą tarp demokratijos idėjos patrauklumo ir praktinio administravimo efektyvumo siekio. Dalis pašnekovų mato galimybes įgalinti bendruomenę ir sustiprinti seniūno poziciją, tačiau dauguma iškelia rimtus sisteminius ir institucinės dermės klausimus, kurie riboja šios idėjos įgyvendinimo perspektyvas.

Tarybos narys (D5) kelia klausimą dėl seniūnijų funkcijų dubliavimo: jei jos perimtos per daug savivaldybės funkcijų, kyla grėsmė, kad jos taps tik administraciniu savivaldybės „padaliniu“. Jis taip pat pažymi, kad jei seniūnai taptų politikais, konkurencija išaugtų ne tik tarp politinių veikėjų, bet ir tarp savivaldybės administracijos darbuotojų, o tai galėtų sukelti įtampą dėl karjeros, darbo užmokesčio ar įtakos pasiskirstymo. Taigi, demokratinės reformos galėtų pažeisti esamą administracinę pusiausvyrą.

Seniūnė (D2) į tiesioginių rinkimų cikliškumą žiūri skeptiškai – jos nuomone, pakartotiniai rinkimai kas penkerius metus galėtų ne padėti, o trukdyti stabilumui ir nuosekliam darbui. Tai atspindi baimę dėl per didelio politinio svyravimo ar veiklos fragmentacijos.

Seimo narys (D1) išskiria dvi pagrindines trūkumo kryptis: finansinę ir organizacinę. Rinkimų organizavimas brangus, o jų rezultatas, pasak jo, nebūtinai lemtų didesnę veiksmingumą, nes tikroji galia sprendimų priėmimo išlieka pas merą, administracijos direktorių ir tarybą. Jis teigia, kad konfliktinėse situacijose seniūnas netgi galėtų likti izoliuotas – be komandinių išteklių, nes jų struktūrą vis tiek tvirtintų politinis valdymas. Jis taip pat išsako

įžvalgą apie „betikslį politikavimą“ – esą politizuotas seniūnas daugiau dėmesio skirtų rinkimų kampanijai nei kasdienėms funkcijoms.

Administracijos atstovas (D4) įžvelgia giluminę grėsmę – politizacijos spiralę. Jis kelia klausimą, kas keltų kandidatus: partijos, bendruomenės, seniūnaičiai? Nesant aiškaus mechanizmo, rinkimai taptų dar viena politinių žaidimų aikštele, kurioje laimi ne turintys kompetenciją, bet tie, kurie moka komunikuoti, valdyti finansus ar pasitelkti viešuosius ryšius. Tokiu atveju seniūno vaidmuo būtų iškreiptas – nebe administruojantis ir atstovaujantis, o partinių interesų nešiotojas.

Vicemeras (D7) svarsto apie galimybę testuoti modelį lokaliai – pilotinis įgyvendinimas vienoje savivaldybėje leistų įvertinti, ar tai gali būti pritaikoma plačiau. Jis pabrėžia, kad kultūriniai, instituciniai ir socialiniai skirtumai tarp savivaldybių labai dideli, todėl vieningas modelis gali neveikti universaliai.

Seniūnas (D6) išsako iš esmės dvilypę poziciją. Viena vertus, jis pripažįsta, kad gyventojai norėtų rinkti seniūną ir jaustų didesnę atskaitomybę. Kita vertus, jis labai aiškiai įvardija politinio konflikto riziką su jau tiesiogiai renkamu meru ir taryba – tai kurtų paralelinę politinę struktūrą, o išrinktas seniūnas neturėtų įrankių realiam poveikiui. Be to, jei seniūnas tampa politiku, jis esą mažiau dirba faktinį darbą, o daugiau dalyvauja partinėje veikloje, ruošiasi rinkimams, veikia ne bendruomenės, o politinių tikslų naudai.

Apibendrinus galima teigti, kad nors tiesioginiai rinkimai gali atrodyti demokratiškai patraukli priemonė, didžioji dalis informantų iškelia gilius struktūrinius, institucinius ir kultūrinius barjerus jų sėkmingam įgyvendinimui. Rinkimų forma be turinio – be realių galių, atsakomybės ir skaidraus kandidatų kėlimo mechanizmo – gali sukurti daugiau problemų nei naudos. Atskirais atvejais pasisakoma už pilotinių iniciatyvų modelį, tačiau nacionaliniu mastu – tam dar nematoma pakankamai stipraus pagrindo.

Rinkėjų (žmonių) nuomonė. Interviu dalyvių pasisakymai apie rinkėjų (žmonių) nuomonę dėl tiesioginių seniūnų rinkimų atskleidžia įvairialypį požiūrį: nuo palaikymo kaip demokratijos stiprinimo priemonės iki kritiško vertinimo, grįsto populizmo, nusivylimo ir galimos sistemos fragmentacijos rizika. Daugelis pastebėjimų taip pat atspindi įtampą tarp kompetencijos ir rinkėjų pasirinkimo laisvės.

Tarybos narys (D5) remiasi apklausomis, kurios rodo, kad gyventojai palaiko tiesioginius seniūnų rinkimus. Jo manymu, žmonės nori, kad seniūnas atstovautų jų valiai ir jiems „tarnautų“,

o tai stiprintų atsakomybę bei demokratinį ryšį tarp institucijos ir piliečių. Tai rodo, kad pilietiniai lūkesčiai yra aiškiai artikuliuoti ir susiję su viešosios valdžios artumu.

Kita vertus, seniūnė (D2) vertina gyventojų gebėjimą rinkti kompetentingą kandidatą skeptiškai. Ji išsako nuomonę, kad gyventojai gali būti paveikti emocinių lozungų ar populistinių pažadų, o ne racionalių kriterijų. Todėl, jos manymu, geresnis modelis – kai seniūną atranka specialistai, turintys žinių ir patirties. Ji vis dėlto pripažįsta, kad jei būtų stipri kandidatė pati, rinkimuose dalyvautų, bet struktūriškai pasisako už profesionalumu grindžiamą atranką.

Seimo narys (D1) kritikuoja ne tik gyventojų, bet ir valstybės pasirengimą tokioms reformoms. Jis įspėja, kad naujo modelio įvedimas be išsamaus konstitucinio ir teisinio pagrindo gali sukurti „Frankenšteino“ tipo instituciją – t. y. nei politinę, nei administracinę, o savo forma ir turiniu nesuderintą struktūrą. Jo nuomone, tai buvo ir merų rinkimų atveju: nors forma patraukli, sistema lieka instituciškai išbalansuota.

Administracijos atstovas (D4) laikosi gana griežtos pozicijos – jo nuomone, rinkėjų palankumo matavimas taptų tramplinu į aukštesnes politines pozicijas. Seniūnai, pajutę rinkiminį legitimumą, siektų peržengti savo kompetencijų ribas ir konkuruotų su tarybos nariais bei meru. Jis taip pat pabrėžia, kad agitacijos įgūdžiai ir valdymo gebėjimai yra skirtingos kompetencijų sritys – vien būti išrinktam nereikia gebėti valdyti finansus ar veikti kompleksiškoje administracinėje struktūroje. Be to, jis prognozuoja ciklinį gyventojų nusivylimą: jei seniūnas neišpildys lūkesčių, antrą kartą dalyvavimas rinkimuose mažės.

Tarybos narys (D8) pateikia subalansuotą požiūrį – jis pripažįsta, kad rizika dėl sprendimų ir finansų kontrolės seniūnų rankose egzistuoja, bet ją galima valdyti aiškiu teisiniu reglamentavimu ir koordinavimu tarp seniūnų bei tarybos. Jis netgi išvelgia konkurencijoje potencialą pagerinti atstovavimą ir išteklių naudojimą, jeigu bus užtikrintas veiksmingas institucinės pusiausvyros mechanizmas.

Apibendrinus, informantų požiūriu gyventojų noras turėti tiesiogiai renkamą seniūną laikomas natūraliu demokratijos plėtros reiškiniu, tačiau tuo pat metu išreiškiama abejonė dėl brandos, gebėjimų pasirinkti kompetentingus kandidatus ir realaus poveikio savivaldos sistemai. Institucinės reformos vertinamos ne tik per demokratinio dalyvavimo, bet ir per administracinio stabilumo bei kompetencijos prizmę. Tai lemia nuolatinį balansavimą tarp rinkėjų valios gerbimo ir veiksmingo viešojo valdymo siekio.

Apibendrinimas. Tiesioginių seniūnų rinkimų idėja Lietuvoje svarstoma jau kelerius metus, tačiau iki šiol nesulaukė nei Seimo, nei Lietuvos seniūnų asociacijos pritarimo. 2019 m.

pateiktas įstatymo projektas liko nepriimtas, o tarp informantų išlieka skirtingos nuomonės šiuo klausimu. Palaikantieji reformą ją sieja su didesniu viešojo valdymo skaidrumu, piliečių įtraukimu ir seniūnų atskaitomybe vietos bendruomenei. Tuo tarpu skeptikai atkreipia dėmesį į galimą politizaciją, kompetencijos stoką išrinktiems asmenims bei aukštas rinkimų organizavimo sąnaudas. Kadangi išlieka neišspręstų klausimų dėl teisinio pagrindo ir praktinio įgyvendinimo, ši idėja lieka diskusine ir politiškai fragmentuota.

4. 6. ATEITIES MODELIAI IR TEISĖKŪROS KRYPTYS

Žvelgiant į ateities perspektyvą, informantai aktyviai įsitraukė į pasvarstymus ar siūlymus, todėl dominuojantis šio skyriaus kodas – ateities teisėkūra. Taip pat analizuojami ir kiti su tuo susiję – politikų požiūrio ir savivaldybės mero, administracijos vertinimo – kodai.

Ateities teisėkūra. Informantų pasisakymai apie ateities teisėkūros kryptis vietos savivaldos srityje, ypač kalbant apie seniūnų institucinį statusą ir tiesioginių rinkimų galimybę, išryškina dvejopą nuostatą: viena vertus, matomas potencialas stiprinti mažąją savivaldą, kita vertus, pabrėžiamos būtinos prielaidos, be kurių pokyčiai galėtų sukelti institucinę koliziją ar net destabilizaciją.

Seniūnas (D6) išskiria du alternatyvius modelius – biudžetinės įstaigos formą arba tiesioginį seniūnų rinkimą. Jis pabrėžia, kad bet kuriuo atveju būtina labai tiksliai peržiūrėti ir suderinti Vietos savivaldos, Valstybės tarnybos bei kitus įstatymus. Jo teigimu, tiesiogiai išrinktas seniūnas negali būti pavaldus paskirtajam administracijos direktoriui, nes tai sukuria logikos prieštaravimą: kodėl rinkėjų valia išrinktas pareigūnas būtų atsakingas ne jiems, o paskirtam pareigūnui? Anot jo, norint išvengti tokių problemų, reikalingas aiškus seniūnų funkcijų, pavaldumo ir sprendimų galios peržiūrėjimas įstatymuose, taip pat – dviejų kadencijų sistema su penkerių metų trukme.

Seimo narys (D3) siūlo platesnį sisteminį pokytį, pagrįstą kvazi antros pakopos savivaldos modeliu. Jis siūlo steigti seniūnijų tarybas, kurios būtų formuojamos seniūnaičių sueigų pagrindu, o seniūnas – renkamas iš šių tarybos narių tarpo. Toks modelis, jo manymu, galėtų būti artimesnis Čekijos ar Lenkijos sistemoms, kur seniūnai turi savo biudžetą, komandą ir aiškų savarankiškumą. Be to, jis pasisako už programinį seniūnijų finansavimą, kai tam tikros funkcijos būtų bazinės, o kitos pasirenkamos pagal vietos poreikius.

Seniūnė (D2) savo vizijoje pabrėžia stabilumo ir evoliucijos principus – seniūnijų, jos nuomone, nereikia mažinti ar naikinti, tačiau jos turėtų keistis: būti labiau skaitmenizuotos,

prisitaikyti prie demografinių pokyčių, bet išlaikyti artumą žmogui. Ji taip pat iškelia dviejų kadencijų idėją kaip optimalų modelį tiek seniūno, tiek bendruomenės atsinaujinimo požiūriu.

Administracijos atstovas (D4) siūlo struktūriškai stiprinti atrankos procedūras: ne tik kompetencijų, bet ir situacijų vertinimą, teisinių žinių tikrinimą. Jo manymu, seniūnas turėtų būti ne politikas, o aukštos kvalifikacijos įstaigos vadovas, kuris vertinamas pagal aiškius kriterijus, įskaitant seniūnaičių sueigos nuomonę. Jis taip pat kritiškai vertina fizinių asmenų savarankišką kandidatavimą be bendruomenės palaikymo, matydamas tame grėsmę rinkimų fragmentacijai.

Vicemerai (D7) palaiko kadencijų ribojimo ir rotacijos principą. Jo teigimu, seniūno pareigybė neturėtų būti „visam gyvenimui“ – ketverių metų kadencija su galimybe tęsti tik kitoje seniūnijoje padėtų išvengti stagnacijos. Taip pat jis iškelia idėją, kad meras galėtų atsivesti komandą, įskaitant seniūnus, tačiau pripažįsta praktinius sunkumus – mažas atlyginimas neskatina į pareigas pritraukti kokybiškų kandidatų.

Tarybos narys (D5) pateikia kritišką, bet konstruktyvų vertinimą – jei seniūnas renkamas tiesiogiai, jis turėtų būti atskaitingas bendruomenei, o ne savivaldybės administracijai. Dabartinis modelis sukuria institucinį konfliktą, kai atsakomybė pasiskirsto tarp rinkėjų lūkesčių ir pavaldumo grandinių. Jis taip pat pasisako už rotacijos principą ir pripažįsta, kad didesnė savivaldybėse galėtų būti taikomas biudžetinės įstaigos modelis, o mažesnėse – filialų sistema.

Apibendrinus, aiškėja kelios aiškos ateities teisėkūros kryptys: seniūnų statuso peržiūra (valstybės tarnautojas vs. politinis pareigūnas), funkcijų diferenciacija, finansinio savarankiškumo didinimas, institucinės pusiausvyros stiprinimas (pvz., per seniūnijų tarybas), bei kadencijų reglamentavimas ir rotacijos principas. Tiesioginių rinkimų idėja nėra atmetama, tačiau ji siejama su būtina esmine teisine ir institucine reforma. Kitaip tariant, pasisakoma ne tiek už formos keitimą, kiek už turinio restruktūrizavimą.

Politikų požiūris. Analizuojant politikų požiūrį į seniūnijų reformą, ypač tiesioginius seniūnų rinkimus ir platesnį vietos savivaldos modelį, ryškėja nuoseklus pasipriešinimas ar rezervuotas požiūris iš įvairių politinių veikėjų – tiek vietos, tiek nacionalinio lygmens. Pagrindiniai motyvai, kodėl reformos stringa arba net nėra rimtai svarstomos, siejami su politinių galių pasidalijimu, kadro trūkumu, valios stoka ir konkurencijos baime.

Seimo narys (D1) kelia sisteminių sprendimų poreikį: esamos diskusijos apie tiesioginius seniūnų rinkimus dažnai išplaukia iš platesnio vietos savivaldos reformos konteksto, kuris, jo manymu, nėra pakankamai išplėtotas. Jis svarsto apie dviejų lygių savivaldą ar „Mažąsias

tarybas“, bet kartu kritiškai vertina realią politinių partijų galimybę pasiūlyti tinkamus kandidatus – ne dėl nenoro, o dėl bendros kompetentingų žmonių trūkumo. Jo manymu, individualūs rinkimai (tokie kaip seniūnų) pritrauktų daugiau dėmesio, bet be sisteminio pagrindo jų vertė liktų abejotina. Vis dėlto jis nemato problemos dėl sveikos politinės konkurencijos – ją priima kaip natūralų demokratijos elementą.

Administracijos atstovas (D4) pastebi, kad net ir dabar, kai tiesioginių rinkimų nėra, partijos stengiasi daryti įtaką seniūnijoms per projektus, biudžetus ir politinę kontrolę. Jis atkreipia dėmesį į kartų kaitos problemą – kai kurių seniūnų rotacija nevyksta dešimtmečiais, o dėl cenzų panaikinimo seniūnai dirba tol, kol gali fiziškai eiti pareigas, o ne tol, kol jie efektyviai tarnauja bendruomenei. Jis taip pat išsako labai kritišką nuomonę apie dabartinių kandidatų pasirengimą: anot jo, dauguma nėra pajėgūs įsivertinti savo gebėjimų, o dalyvavimą rinkimuose skatina ne patirtis, o komunikacinės priemonės ir lozungai.

Vicemeras (D7) vertina galimą tiesioginių rinkimų įtaką kaip griaunančią esamą savivaldos sistemą: jei seniūnas tampa vykdomosios valdžios atstovu per rinkimus, tuomet suardoma struktūrinė pusiausvyra, nes meras taip pat yra tiesiogiai išrinktas ir atstovauja vykdomajai valdžiai. Tokia situacija sukurtų dvi paralelines politines figūras su potencialiais interesų konfliktais.

Seniūnas (D6) patvirtina, kad Seime ir komitetuose seniūnijų klausimai nėra prioritetas – tai žemiausias savivaldos lygmuo, kuris nesulaukia politinio dėmesio. Jis mini, kad tiek merai, tiek Lietuvos savivaldybių asociacija tiesioginių rinkimų nenori. Nors kartais formaliai pateikiami teigiami atsiliepimai, realiai jie yra priešiški. Tai rodo, kad net jei politinė valia deklaruojama, jos realus įgyvendinimas stringa dėl institucinio nenoro keisti status quo. Jis taip pat atkreipia dėmesį į partijų finansavimo disproporciją – komitetai neturi lėšų, kurias gauna partijos, tad jų galimybės konkuruoti savivaldos rinkimuose ribotos.

Seimo narys (D3) atskleidžia sisteminę reformų stokos priežastį: merai nenori konkurencijos, todėl antrasis savivaldos lygis (seniūnijų stiprinimas) lieka neįgyvendintas. Jo nuomone, egzistuočių net loginė galimybė kurti regioninius lygmenis, nes jų prielaidos jau egzistuoja per regionines tarybas, bet politinė valia neleidžia to išvystyti. Jis mini, kad kai tik būtų reali valia, galėtų būti steigiamas biudžetinės įstaigos modelis seniūnijoms – mechanizmas aiškus ir įmanomas: seniūnaičių sueiga, audito išvados, tarybos sprendimas. Tačiau to neatsitinka, nes savivaldybės priešinasi bet kokiam funkcijų perdavimui žemyn.

Apibendrinus, politikų pozicijos iš esmės atskleidžia didelį pasipriešinimą seniūnų statuso keitimui, ypač per tiesioginius rinkimus. Šis pasipriešinimas kyla ne tik dėl baimės prarasti įtaką, bet ir dėl pasitikėjimo trūkumo bendruomenių brandumu bei institucinės inercijos. Net kai deklaruojamas pritarimas decentralizacijai, realūs veiksmai rodo priešingą kryptį – valdžia linkusi išlaikyti galią centro rankose. Tai sudaro pagrindinę kliūtį teisėkūros pokyčiams seniūnijų srityje.

Savivaldybės mero, administracijos vertinimas. Šiame rinkinyje atsiskleidžia įvairūs interviu dalyvių požiūriai į savivaldybės mero ir administracijos vaidmenį seniūnijų kontekste, ypač svarstant apie seniūnų vietą vietos valdymo sistemoje, jų atranką ir politinius santykius. Išryškėja aiški įtampa tarp formalaus subordinacijos modelio ir realios politinės dinamikos, kuri, informantų manymu, gali sukelti struktūrinių trukdžių visos savivaldybės funkcionavimui.

Tarybos narys (D5) lakoniškai, bet aiškiai įvardija, kad dabartinėje teisinėje sistemoje seniūnijos užima ne pačią geriausią poziciją. Tai prilyginama struktūrinei marginalizacijai – jų funkcijos, įgaliojimai ir institucinė vertė nėra iki galo integruoti ar vertinami kaip esminė savivaldos dalis. Jis nurodo, kad ši padėtis reikalauja tobulinimo, taip pripažindamas reformos būtinybę.

Seniūnė (D2) labai kritiškai vertina galimą tiesioginių rinkimų modelį iš politinės komunikacijos perspektyvos. Ji pabrėžia, kad rinkimuose dažnai laimi tie, kurie moka „išsigirti“, o ne tie, kurie iš tikrųjų geba dirbti seniūno darbą. Jos nuomone, tai kuria riziką, kad gyventojai, pasikliaudami pažadais, gali išsirinkti netinkamus kandidatus ir vėliau nusivilti. Tokia pozicija atspindi atsargumą dėl demokratinių mechanizmų veiksmingumo be kompetencijų filtrų.

Vicemeras (D7) pateikia detalią įžvalgą apie galimą politinį konfliktą tarp mero ir opozicijos atstovų išrinkto seniūno. Jo teigimu, jei seniūnas bus opozicinės politinės jėgos narys, gali kilti kliūčių įgyvendinti mero programą konkrečioje seniūnijoje. Tai vertinama kaip struktūrinis pavojus savivaldybės funkcionavimui, nes atsirastų dvi skirtingas politines programas įgyvendinančios pusės toje pačioje valdymo grandyje. Jis įvardija šią situaciją kaip neišvengiamus „politinius žaidimus“, kurie mažintų visos savivaldos efektyvumą.

Toliau jis išplečia šią mintį, teigdamas, kad tiesioginiai rinkimai galėtų „politizuoti visą procesą“, o tai trukdytų tiek savivaldybės administravimui, tiek strateginių sprendimų įgyvendinimui. Jis pripažįsta, kad tokia sistema galėtų sukurti natūralią konkurenciją tarp seniūnų ir merų, bet akcentuoja, kad tai – destruktvyvi konkurencija, galinti „užstrigdyti visus

procesus“. Dėl šios priežasties jis nenorėtų, kad jo savivaldybė taptų pilotiniu tokių reformų modeliu.

Galiausiai, jis kelia dar vieną svarbų aspektą – komandinio darbo sudėtingumą. Pasak jo, net dabar, dalyvaujant seniūnų atrankos komisijose, sunku rasti tinkamų kandidatų, o jei merui tektų formuoti komandą su rinktais seniūnais, tai būtų dar didesnis iššūkis. Jis mini, kad nors teoriškai būtų galima įsivaizduoti, kad meras „ateina su komanda“, praktiškai tokį modelį įgyvendinti būtų labai sunku, todėl jį vadina „utopija“.

Ši analizės dalis atskleidžia gilų institucinį skepticizmą reformų atžvilgiu, ypač susijusių su galimu politinių galių išskaidymu tarp mero ir seniūno. Meras ir jo komanda laikomi strateginės kontrolės centru, o bet koks šio centro susilpninimas, ypač įvedant paralelinius rinkimus, vertinamas kaip rizika valdymo stabilumui. Tai rodo, kad sprendimų priėmėjų pozicijos yra stipriai susijusios su siekiu išlaikyti centralizuotą ir hierarchiškai aiškų valdymo modelį.

Apibendrinimas. Ateities vietos savivaldos teisėkūra orientuotina į funkcinio ir institucinio modelio peržiūrą bei diferencijuotų seniūnijų valdymo formų paiešką. Viešojoje erdvėje toliau diskutuojama dėl galimų tiesioginių seniūnų rinkimų, kadencijų įvedimo, seniūno kaip politinio pasitikėjimo ar tarybos nario statuso. Šie modeliai pasižymi tiek instituciniais pranašumais (atskaitomybės didinimas, bendruomenės įtraukimas), tiek rizikomis (kompetencijos trūkumas, rinkimų kaštai, politizacijos pavojus). Nepaisant to, kad Vietos savivaldos įstatymas numato galimybę seniūnijai veikti kaip biudžetinė įstaiga, praktikoje nėra viena seniūnija tokio statuso neturi – tai siejama tiek su politinės valios stoka, tiek su nepakankamai išplėtotą teisine infrastruktūra. Šiandieninė praktika rodo, jog savivaldybėms palikta diskrecija spręsti dėl seniūnijų organizavimo modelio lemia reikšmingus skirtumus tarp savivaldybių: vienur seniūnijoms deleguotas biudžeto valdymas, kitur visus išteklius centralizuotai kontroliuoja savivaldybės administracija. Tarp svarstomų alternatyvų įvardijamas mažosios savivaldos modelis, kuriame seniūnija veiktų kaip autonomiška biudžetinė įstaiga su savo taryba ir tiesiogiai išrinktu seniūnu. Toks dvilypis modelis – su savarankiškais seniūnijomis žemutiniame lygmenyje ir savivaldybės administracija aukštesniame – suponuotų struktūrinį pokytį, grindžiamą subsidiarumo principu. Taip pat svarstomi kompromisiniai modeliai, įskaitant kadencijų įvedimą be tiesioginių rinkimų ar seniūno integraciją į mero politinio pasitikėjimo komandą. Tačiau šių alternatyvų įgyvendinimą riboja praktiniai veiksniai, tokie kaip mažas piliečių aktyvumas seniūnaičių rinkimuose ir žemas susidomėjimas valstybės tarnyba. Atsižvelgiant į išsakytas įžvalgas, konstatuotina, kad struktūrinė savivaldos reforma yra

tiek aktuali, tiek neišvengiama, tačiau jos įgyvendinimui būtinas kompleksiškas požiūris, derinantis teisinį reglamentavimą, institucinę analizę ir politinę valią.

IŠVADOS

Atlikus tyrimą, remiantis jo duomenimis, analize ir iškeltais darbo uždaviniais suformuluotos šios išvados:

- 1) Ištyrus seniūnų tiesioginių rinkimų teorines prielaidas, galime teigti, kad ši valdymo forma iš esmės atitinka NVT teorijos nuostatas, kurios akcentuoja tarnystę piliečiui, bendruomenių įgalinimą ir dalyvavimą sprendimų priėmimo. Tiesioginiai seniūnų rinkimai sustiprintų vietos demokratiją ir padidintų gyventojų atsakomybę už viešųjų reikalų tvarkymą. Išrinktas seniūnas būtų ne tik administracijos atstovas, bet ir politinis veikėjas, tiesiogiai atskaitingas bendruomenei. Tačiau tyrimo rezultatai atskleidžia praktinius sunkumus įgyvendinant šią paradigmą: stokojama aiškaus statuso, kyla rizikų dėl kompetencijų dubliavimosi ir pasitikėjimo rinkimų legitimumu mažose bendruomenėse. Todėl NVT principai Lietuvoje įgyvendinami tik fragmentiškai.
- 2) Išnagrinėjus seniūnų skyrimo ir rinkimų teisinį reguliavimą, galima teigti, kad galiojanti sistema grindžiama administraciniu, o ne politiniu atstovavimu, todėl tiesioginiams rinkimams būtini esminiai įstatymų pakeitimai. Šiuo metu seniūnai yra karjeros valstybės tarnautojai, skiriami administracijos direktoriaus, neturintys rinkiminio mandato. 2019 m. projektas numatė perėjimą prie tiesioginių rinkimų, bet nesulaukė palaikymo dėl teisinio neaiškumo, institucinės pusiausvyros ir finansinių kaštų. Teisės departamentas nurodė, kad siūlomi rinkimų teisės apribojimai ir Prezidento įgaliojimai neatitinka Konstitucijos. Europos teisės departamentas pažymėjo, kad projektas nesuderintas su ES direktyva 94/80/EB.
- 3) Ištyrus Lenkijos ir Latvijos modelius, matyti, kad jų patirtis rodo skirtingus decentralizacijos laipsnius, todėl Lietuva gali jas laikyti orientyrais, bet ne universaliais pavyzdžiais. Lenkijoje kai kur seniūnai renkami, tačiau su ribotais įgaliojimais. Latvijoje seniūnai dažniausiai skiriami, bet taikomi bendruomenių įtraukimo mechanizmai. Šios šalys rodo, kad gyventojų įtraukimas nesukelia institucinės sumaišties, o reformos turi būti palaipsniškos ir pritaikytos prie savivaldybių konteksto.
- 4) Atlikus empirinį tyrimą, galima teigti, kad visuomenė linkusi palaikyti reformą, bet ją stabdo teisinės, institucinės ir finansinės kliūtys. Remiama idėja stiprinti demokratiją, tačiau kyla abejonių dėl realaus įgyvendinimo. Būtina aiški seniūno kompetencijų ir atsakomybės sistema. Alternatyva – seniūnų skyrimo demokratizavimas, įtraukiant bendruomenes į atranką ir vertinimą.

REKOMENDACIJOS

Taip pat formuluojamos tyrimo rezultatais ir išvados paremtos rekomendacijos:

- 1) **Seimui** – siekiant įvertinti tiesioginių seniūnų rinkimų įgyvendinamumą, rekomenduojama inicijuoti pilotinių savivaldybių modelį, kur būtų vertinami rinkimų organizavimo efektyvumas, seniūnų atskaitomybė ir bendruomenės įsitraukimas. Tik po to spręsti dėl modelio taikymo nacionaliniu mastu.
- 2) **Vidaus reikalų ministerijai** – parengti poįstatyminius aktus, kurie nustatytų seniūno, kaip politinio pareigūno, statusą, įgaliojimų ribas, atskaitomybės formas bei veiklos vertinimo mechanizmus, įskaitant ataskaitų teikimą bendruomenei.
- 3) **Finansų ministerijai, savivaldybių asociacijai, nepriklausomiems ekonomikos ekspertams** – rengiant rinkimų modelį, siūloma kurti mišrų finansavimo modelį, kuriame kaštai būtų dalijami tarp valstybės ir savivaldybių, atsižvelgiant į subsidiarumo principą bei savivaldybės apsisprendimą organizuoti rinkimus.
- 4) **Savivaldybių taryboms, merams, savivaldybių administracijoms** – jei atsisakoma tiesioginių rinkimų, rekomenduojama demokratizuoti esamą skyrimo modelį – įtraukti bendruomenių atstovus į atrankos procesus, organizuoti viešus kandidatų prisistatymus, diegti gyventojų apklausas ir seniūnų veiklos vertinimą kadencijos metu.
- 5) **Akademinei bendruomenei** – tęsti sisteminius tyrimus apie dalyvaujamąjį valdymą, bendruomenių aktyvumą ir seniūnijų institucinį stiprinimą. Remiantis duomenimis, vertinti modelio poveikį savivaldos skaidrumui, atskaitomybei ir pasitikėjimui valdžia.
- 6) **Seniūnams ir seniūnijų darbuotojams** – be formalių reformų seniūnai turėtų aktyviai taikyti bendruomeninio įtraukimo metodus: organizuoti susitikimus, naudoti skaitmeninius kanalus, rengti viešas ataskaitas. Rekomenduojama bendradarbiauti su mokyklomis, NVO, vietos verslu, remti gyventojų iniciatyvas. Taip pat būtina kelti kvalifikaciją komunikacijos, lyderystės ir viešojo administravimo srityse. Darbuotojai turėtų įsitraukti į bendruomenės problemų sprendimą, ugdyti savo kontekstinį jautrumą.
- 7) **Visiems viešojo valdymo subjektams vietos lygmeniu** – raginama įgyvendinti „tarnauti, o ne valdyti“ principą. Seniūnas turi būti dialogo iniciatorius ir tarpininkas tarp gyventojų bei savivaldos sprendimų priėmėjų. Tai gali būti įgyvendinta be įstatymų keitimo – vadovaujantis viešojo intereso ir empatijos principais.

BIBLIOGRAFINIS ŠALTINIŲ SARAŠAS

1. „1994 m. gruodžio 19 d. Tarybos Direktyva 94/90/EB nustatanti išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems jos piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus“. EUR-Lex. Žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:31994L0080>.
2. „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo“. LRS. Žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.226989?jfwid=79wztjzy5>.
3. „Europos teisės departamento išvada dėl Seniūnų rinkimų įstatymo projekto“. LRS. Žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/cca9bec068111e99684a7f33a9827ac?jfwid=-kogy9r3w3>.
4. „Europos vietos savivaldos chartija“. LRS. Žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.48874>.
5. „Lietuvos Respublikos Konstitucija (Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume“. TAR. Žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.1890/asr>.
6. „Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas“. LRS. Žiūrėta 2025 m. balandžio 30 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.83679/sFSbXewqRC>.
7. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas“. LRS. Žiūrėta 2025 m. balandžio 30 d. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr>.
8. „Teisės departamento išvada dėl Seniūnų rinkimų įstatymo projekto“. LRS. Žiūrėta 2025 m. gegužės 3 d.
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/34a6157082d711e98a8298567570d639?jfwid=-kogy9r3w3>.
9. Astrauskas, Algirdas. „Bendruomenė ir bendruomeniškumas seniūnaitijos ir seniūnijos lymeniu: samprata, raiška, galimybės tobulinti“. *Viešoji politika ir administravimas* 18, 2 (2019): 256-269. <https://www.lituanistika.lt/content/81040>.
10. Astrauskas, Algirdas. „Kas yra mažoji vietos savivalda ir kaip ji buvo plėtojama Lietuvoje nuo 1990 metų iki šių dienų“. Pranešimas konferencijoje 17-oji Prano Aleksos tarptautinė tarpdisciplininė mokslinė konferencija Valstybės vaidmens raida XXI amžiuje: tautinis ir tarptautinis kontekstas, Šiauliai, 2024 m. rugsėjo 27 d.

11. Astrauskas, Algirdas. *Vietos savivalda ir savivaldybė: teoriniai, istoriniai ir praktiniai aspektai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021.
12. Barber, Benjamin R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. London: University of California Press, 1984.
<http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/21022/1/3.pdf>.
13. Beležentis, Alvydas. „Seniūnijų vystymo problemų analizė“. *Viešasis valdymas ir administravimas* 24 (2008): 72-78.
14. BNS. „Kitamet vykstantys rinkimai kainuos kone 65 mln. Eur“. *Verslo žinios*, 2023 m. spalio 7 d. 1.
<https://www.vz.lt/verslo-aplinka/2023/10/07/kitamet-vykstantys-rinkimai-kainuos-kone-65-mln-eur>.
15. BNS. „Pirmalaikiai merų rinkimai kainuos 1,3 mln. Eur“. *Verslo žinios*, 2025 m. sausio 3 d. 1.
<https://www.vz.lt/verslo-aplinka/2025/01/03/pirmalaikiai-meru-rinkimai-kainuos-1-3-mln-eur>.
16. Centrālā statistikas pārvalde. *Tautas skaitīšanas gada grāmata*. 2021.
17. Dahl, Robert A. *On democracy*. Yale University, 1998.
18. Daugirdas, Vidmantas ir Jurgita Mačiulytė. „Decentralizacija ir teorinė savivalda Lietuvoje“. *Politologija* 43, 3 (2006): 91-110. <https://www.lituanistika.lt/content/8263>.
19. Denhardt, Robert B., ir Janet Vinzant Denhardt. „The New Public Service: Serving Rather Than Steering“. *Public Administration Review* 60, 6 (2000): 549-559.
<https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>.
20. ELTA. „Latvijoje priimta prieštarigai vertinama savivaldybių reforma“. *Delfi*, 2020 m. birželio 11 d.
<https://www.delfi.lt/news/daily/world/latvijoje-priimta-priestaringai-vertinama-savivaldybiu-reforma-84504085>.
21. Gaižauskaitė, Inga ir Natalija Valavičienė. *Socialinių tyrimų metodai: kokybinis interviu: vadovėlis*. Vilnius: Registrų centras, 2016.
22. Gelčytė, Miglė ir Eglė Vileikienė. *Ataskaita apie gyventojų pasitikėjimą valstybės ir savivaldybių įstaigomis ir aptarnavimo kokybės vertinimą*. Vilnius, 2024.
<https://vrm.lrv.lt/public/canonical/1724066726/8187/Lietuvos%20gyv.%20apklausos%20apie%20pasitik.valst.%20ir%20sav.%20institucijomis%202016-2023%20m.%20atask.pdf>.

23. Gestautas, Petras. „Dėl seniūnų tiesioginių rinkimų“. *Lietuvos savivaldybių seniūnų asociacija*, 2011 m. birželio 15 d.
<https://www.seniunai.lt/lt-LT/naujiena/del-seniunu-tiesioginiu-rinkimu>.
24. Gestautas, Petras. „Eilinis politikų noras tiesiogiai rinkti seniūnus“. *Lietuvos savivaldybių seniūnų asociacija*, 2019 m. liepos 31 d.
<https://www.seniunai.lt/lt-LT/naujiena/eilinis-politiku-noras-tiesiogiai-rinkti-seniunus->.
25. Główny Urząd Statystyczny. *Tablice z ostatecznymi danymi w zakresie przynależności narodowo-etnicznej, języka używanego w domu oraz przynależności do wyznania religijnego*. 2021.
26. Kosmačaitė, Violeta. „Vietos savivalda“. Iš *Lietuvos konstitucinė teisė: vadovėlis*, Vytautas Sinkevičius, Jolita Miliuvienė, Egidijus Jarašiūnas, Milda Vainiūtė, Juozas Žilys, 687-714. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2022.
27. Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija. *2023 m. kovo 5 d. savivaldybių tarybų ir merų rinkimų ataskaita*. 2023.
<https://www.vrk.lt/documents/10180/712517/2023+savivaldybiu+tarybu+ir+meru+rinki+mu+ataskaita/ac3b72f8-76da-4456-b454-78e82e88eca5>.
28. Mačiulytė, Jurgita ir Petras Ragauskas. „Lietuvos kelias savivaldos link“. Iš *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?*, Jurgita Mačiulytė, Petras Ragauskas, 62-99. Vilnius: Versus Aureus, 2007.
29. Mažylis, Liudas ir Liubov Rabinovič. „Lietuvos teritorijos administracinė reforma: pirmojo etapo patirties įvertinimas“. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 48 (2008): 87-104. <https://www.lituanistika.lt/content/16592>.
30. Merkys, Gediminas, Rūta Brazienė, Daiva Urbonaitė-Šlyžiuvienė ir Jolita Misiovič. „Lietuvos savivaldos įstatymo įgyvendinimo klausimu: gyventojų viešosios nuomonės tyrimo metodikos pristatymas“. *Jurisprudencija* 6, 96 (2007): 63-71.
31. Mikalauskas, Arvydas. „Mero institucija Lietuvoje: gyventojų lūkesčių tyrimas“. *Kultūra ir visuomenė: socialinių tyrimų žurnalas*, 7, 1 (2016): 125-158.
32. Morkūnaitė-Lazauskienė, Aistė. „Vietos savivaldos sistema pirmojoje ir antrojoje Lietuvos Respublikoje“. *Darbai ir dienos* 53, (2010): 99-118.
<https://etalpykla.lituanistika.lt/fedora/objects/LT-LDB-0001:J.04~2010~1367178840580/datastreams/DS.002.0.01.ARTIC/content>.
33. Nefas, Saulius. „Savivaldžių „vietos“ bendruomenių raida ir perspektyva šiuolaikinėje Lietuvoje“. *Viešoji politika ir administravimas*, 20 (2007): 70-80.
<https://www.lituanistika.lt/content/12516>.

34. Nefas, Saulius. *Bendruomeniškumo sklaida Lietuvoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021.
35. Patapas, Aleksandras ir Jolanta Maculevič. „Seniūnaitijų organizavimo ir veiklos probleminiai aspektai“. *Viešojo politika ir administravimas* 10, 3 (2011): 403-412.
<https://www.lituanistika.lt/content/30014>.
36. Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. New York: Cambridge University Press, 1970. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>.
37. Sandel, Michael J. *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
38. Skėrytė, Jūratė. „Parlamente – užmojis kitamet surengti ir Seimo, ir tiesioginius seniūno rinkimus“. *Delfi*, 2019 m. birželio 16 d.
<https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/parlamente-uzmojis-kitamet-surengti-ir-seimo-ir-tiesioginius-seniunu-rinkimus-81477641>.
39. Skripkauskas, Juozas. „Seniūnas – žmonių įkvėpėjas, diplomatas ar valdžios parankinis?“. *Ūkininko patarėjas*, 2017 m. gruodžio 17 d.
<https://web.archive.org/web/20180204022555/http://ukininkopatarejas.lt/seniunas-zmoni-u-ikvepejas-diplomatas-ar-valdzios-parankinis/>.
40. Staponienė, Vida ir Gintaras Žilinskas. „Lietuvos Respublikos seniūnijų raidos aspektai“. *Viešojo politika ir administravimas* 11, 1 (2012): 117-128
41. Strelčiūnas, Algis. „Algis Strelčiūnas: kiek dar ilgai seniūnai bus skiriami, o ne renkami?“. *15min*, 2018 m. birželio 15 d. 1.
<https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nuomones/algis-strelciunas-kiek-dar-ilgai-seniunai-bus-skiriami-o-ne-renkami-18-987648>.
42. Tautinių mažumų departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. *Lietuvos gyventojai pagal tautybę*. 2021.
43. Urbanas, Valdemaras. „2014 m. lapkričio 16 d. savivaldos rinkimai Lenkijoje“. *VRK*, 2014 m. lapkričio 17 d.
https://www.vrk.lt/documents/10180/545747/info_20141117_2.pdf/baa21182-0fd7-49bb-aa08-01ca490fd005
44. Urbanovič, Jolanta ir Vainius Smalskys. *Viešojo administravimo teorijos*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015.
45. Urbanovič, Jolanta, Mantas Bileišis, Barbara Stankevič ir Andrius Stasiukynas. „Viešojo valdymo reformų koncepcijų turinys ir revoliucija“. Iš *Viešojo administravimo teorijos*,

- Urbanovič Jolanta ir Smalskys, Vainius, 198-241. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2015.
46. Urmanas, Algimantas, Andrejus Novikovas. „Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai“. *Jurisprudencija* 18, 3 (2011): 1019-1034.
47. Vainiūtė, Milda ir Laura Matjošaitytė. „Merų rinkimai Lietuvos Respublikoje: teisinio reglamentavimo raida ir naujausi jo pokyčiai“. *Jurisprudencija*, 30, 2 (2023): 285-303.
48. Žilinskas, Gintaras. „Vietos savivalda“. Iš *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Algis Krupavičius ir Alvidas Lukošaitis, 489-515. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004.

SANTRAUKA

Magistro baigiamajame darbe analizuojamas Lietuvos savivaldos sistemos tobulinimas, atliekama tiesioginių seniūnų rinkimų atvejo analizė. Darbo tikslas – ištirti tiesioginių seniūnų rinkimų Lietuvoje galimybes ir įgyvendinimo trikdžius. Siekiant šio tikslo, iškeliami keturi uždaviniai: ištirti teorines tiesioginių seniūnų rinkimų prielaidas, išanalizuoti jų teisinį pagrindą Lietuvoje, aptarti Latvijos ir Lenkijos praktiką bei atlikti empirinį tyrimą suinteresuotųjų šalių požiūriui nustatyti.

Teorinėje darbo dalyje remiamasi Naujosios viešosios tarnybos (NVT) teorija, kuri pabrėžia piliečių įgalinimą, demokratinį dalyvavimą ir tarnystę viešajam interesui. Analizuojama, kaip seniūno institucija gali būti stiprinama per atstovavimo, atsakomybės ir įtraukties principus. Teisinėje analizėje apžvelgiamas galiojantis Vietos savivaldos įstatymas, 2019 m. seniūnų rinkimų įstatymo projektas bei jų atitikimas Konstitucijai ir ES teisės nuostatoms. Lyginamojoje dalyje aptariami Latvijos ir Lenkijos modeliai, leidžiantys įvertinti skirtingų formų seniūnų rinkimų patirtį.

Empirinėje dalyje atlikti pusiau struktūruoti interviu su aštuoniais informantais – seniūnais, savivaldybių politikais, administracijos darbuotojais, Seimo nariais ir bendruomenių atstovais. Tyrimas parodė, kad dauguma informantų palaiko tiesioginių rinkimų idėją, tačiau akcentuoja būtinybę aiškiai reglamentuoti seniūnų įgaliojimus, finansinį savarankiškumą bei užtikrinti administracinį pasirengimą. Pastebėta, kad gyventojų dalyvavimo formos – tokios kaip sueigos ar konsultacijos – dažnai lieka simbolinės, jei neparemtos institucinėmis paskatomis ir realiomis galimybėmis.

Tyrimo rezultatai rodo, kad seniūnų tiesioginiai rinkimai gali sustiprinti vietos demokratiją ir bendruomeniškumą, tačiau jų įgyvendinimas turi būti paremtas nuosekliu teisiniu, politiniu ir administraciniu pasirengimu. Darbas gali būti naudingas viešojo administravimo praktikams, politikos formuotojams ir mokslininkams, svarstantiems decentralizacijos kryptis bei pilietinės visuomenės stiprinimo galimybes.

Reikšminiai žodžiai: seniūnas, vietos savivalda, tiesioginiai rinkimai, viešasis administravimas, Naujoji viešojo tarnyba, pilietinė įtrauktis.

SUMMARY

This master's thesis explores the role of eldership (*seniūnija*) in Lithuanian local self-government, with a particular focus on evaluating the possibilities of implementing direct elections of eldership leaders (*seniūnai*). The main objective of the research is to examine the possibilities and implementation obstacles of direct elder elections in Lithuania. To achieve this, the study formulates four specific tasks: to analyze the theoretical foundations of direct elections, examine the legal framework in Lithuania, review best practices in Latvia and Poland, and conduct an empirical investigation through qualitative interviews with key stakeholders.

The theoretical framework of the research is based on the New Public Service (NPS) paradigm, which emphasizes citizen empowerment, democratic engagement, and the idea of public servants as facilitators rather than controllers. The legal analysis reviews the current Law on Local Self-Government, the 2019 draft law on *seniūnai* elections, and assesses their compatibility with the Lithuanian Constitution and EU legislation. A comparative section discusses the experiences of Latvia and Poland, providing insights into various models of community-level leadership selection.

The empirical part of the research consists of eight semi-structured interviews with *seniūnai*, municipal politicians, public administrators, members of the Seimas, and community representatives. The findings show that most informants support the idea of direct elections but stress the importance of clearly defining powers, financial autonomy, and administrative preparedness. The study also reveals that although participatory tools—such as community meetings and consultations—are formally established, they often remain symbolic or underused due to limited institutional incentives and low citizen engagement.

The research concludes that direct elections for *seniūnai* could strengthen local democracy and civic participation. However, their successful implementation would require a coherent legal, political, and administrative strategy. The thesis offers insights relevant to public administration practitioners, policymakers, and scholars interested in decentralization and citizen-centered governance.

Keywords: *seniūnas*, local self-government, direct elections, public administration, New Public Service, citizen participation.