

LIETUVOS VIETOS SAVIVALDOS ĮSTATYMO ĮGYVENDINIMO KLAUSIMU: GYVENTOJŲ VIEŠOSIOS NUOMONĖS TYRIMO METODIKOS PRISTATYMAS

Gediminas Merkys *
Rūta Brazienė **
Daiva Urbonaitė-Šlyžiuvienė ***
Jolita Misiovič ****

*Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Sociologijos katedra
K. Donelaičio g. 20-313, LT-44239 Kaunas
Telefonas (8 37) 300144
Elektroninis paštas ruta.braziene@ktu.lt*

Pateikta 2007 m. kovo 10 d., parengta spausdinti 2007 m. gegužės 17 d.

Santrauka. Šiame straipsnyje atskleidžiama, kaip konkretus sociologinis tyrimas, pagrįstas masine gyventojų apklausa, sudaro prielaidas kryptingiau įgyvendinti pagrindines vietos savivaldos įstatymo nuostatas. Pristatoma konkreti sociologinio tyrimo metodika, parodoma, kaip minėto tyrimo idėja perteikia kai kurias esmines LR Konstitucijos, Vietos savivaldos ir Viešojo administravimo įstatymų nuostatas. Konkrečiai turima galvoje demokratinės valstybės įstatymų leidėjo siekis sudaryti sąlygas piliečiams aktyviai dalyvauti vietos savivaldoje, sprendimų priėmimo procese, vertinti vietos valdžios veiksmus, sprendimus ir savivaldos teikiamas paslaugas.

Pagrindinės sąvokos: vietos savivaldos įstatymas, viešoji nuomonė, viešasis interesas, viešosios nuomonės tyrimai, socialinė diagnostika.

Demokratiją įgyvendinti neįmanoma be tiesioginio piliečių dalyvavimo visuomenės valdymo procese bei priimant sprendimus. Lietuvoje yra sukurta teisinė bazė, priimti atitinkami įstatymai, įtvirtinantys piliečių galimybes dalyvauti savivaldoje, tačiau yra atotrūkis tarp teisinės bazės ir realaus gyvenimo. Vietos politikų ar valdininkų priimami sprendimai, teikiamų paslaugų kokybė ne visuomet atitinka vietos gyventojų lūkesčius ir interesus. Tai patvirtina masinių gyventojų apklausų rezultatai savivaldybėse (pvz., Ukmergės rajono gyventojų nuomonės tyrimas dėl strateginio plano įgyvendinimo. Išplėstinė tyrimo ataskaita. Kaunas, 2006). Savivaldybės yra arčiausiai gyventojų ir privalėtų geriausiai ži-

noti, su kokiais sunkumais, problemomis kasdieniame gyvenime susiduria vietos gyventojai, suprasti, kokie yra jų teisėti lūkesčiai ir interesai. Priemonės demokratiškai išrinktoms savivaldos institucijoms tarnauti visuomenei ir vietos bendruomenei yra savivaldos priimami sprendimai ir teikiamos paslaugos. Pagrindiniai savivaldos sprendimai yra strateginio plano ir biudžeto tvirtinimas bei įgyvendinimas. Tuo tarpu kasdienėje vietos savivaldos veikloje svarbiausiais instrumentais tampa teikiamos paslaugos. LR Viešojo administravimo įstatyme viešoji paslauga apibūdinama šitaip: „valstybės ar savivaldybių įsteigtų specialiųjų istaigų bei organizacijų veikla, teikianti gyventojams socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymu numatytas paslaugas. Įstatymu numatytais atvejais bei tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir privatūs asmenys.“

Tačiau vietos savivaldoje (ir viešajame administravime apskritai) egzistuoja vadinamoji „grįžtamojo ryšio“ problema. Čia turimas galvoje grįžtamasis ryšys tarp: a) savivaldos priimamų sprendimų, teikiamų paslaugų kokybės ir b) gyventojų nuomonės apie spren-

* Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Sociologijos katedros vedėjas, prof. habil dr.

** Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Sociologijos katedros docentė, dr.

*** Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Sociologijos katedros daktarė.

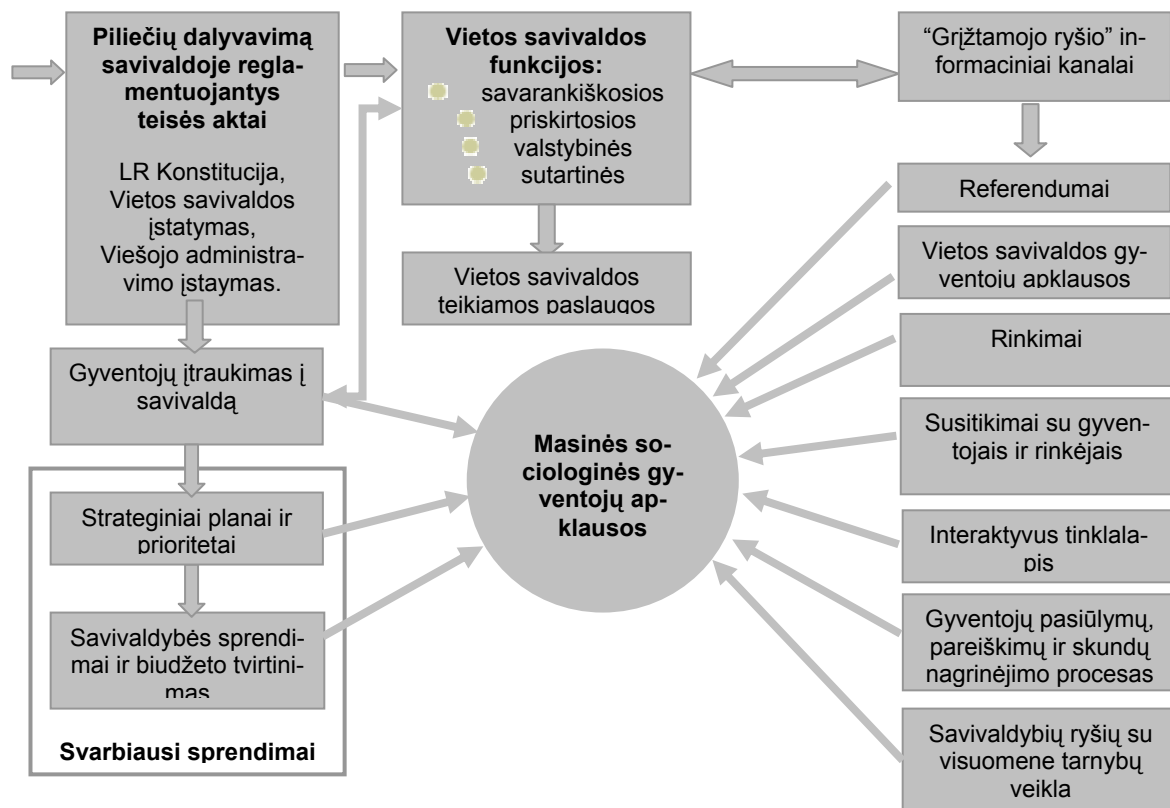
**** Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Sociologijos katedros laborantė.

mus bei gyventojų pasitenkinimo paslaugų kokybe. Deja, viešajame sektoriuje nėra paprasto ir validaus informacinio kanalo, kuris užtikrintų komentuojamo tipo „grįžtamąjį ryšį“. Šiuo požiūriu verslo struktūrų rinkos ekonomikos sąlygomis situacija daug palankesnė. Verslo kriterijus civilizacijos istorijos patikrintas, tai – pelnas. Šiuo požiūriu pelnas yra paprastas, validus ir nuolat veikiantis informacinis kanalas apie produktų ir paslaugų kokybę. Nekokybiškos paslaugos ar prekės paprasčiausiai nebus perkamos. Viešajame sektoriuje ir savivaldoje daug „grįžtamojo ryšio“ kanalų, tačiau, kaip vėliau bus parodyta, nė vienas iš jų nėra toks validus ir patikimas, kaip minėtas „grįžtamojo ryšio“ analogas versle. Yra manančių, jog toks pat paprastas ir patikimas „grįžtamojo ryšio“ kanalas, kaip pelnas versle, viešajame

sektoriuje yra taikomas socialinis tyrimas, ypač viešosios nuomonės tyrimai (Marc van de Vall, 1993).

Taigi šio straipsnio *tikslas* – parodyti, kaip konkreti sociologinio tyrimo metodika perima minėtas „grįžtamojo ryšio“ funkcijas ir sudaro mokslines informacines prielaidas kryptingiau įgyvendinti vietos savivaldos įstatymo nuostatas, plėtoti demokratine, veiksmingą ir darniai besiplėtojančią savivaldą.

1 paveiksle pateikiamas savivaldybės sprendimų, jos teikiamų paslaugų, gyventojų (rinkėjų) pasitenkinimo vietos savivalda ir nepasitenkinimo „grįžtamojo ryšio“ modelis. Svarbiausia šiame modelyje – masinė sociologinė gyventojų apklausa (viešosios nuomonės tyrimas).



1 pav. Savivaldybės sprendimai, jos teikiamos paslaugos ir gyventojų (rinkėjų) nepasitenkinimas/pasitenkinimas vietos savivalda: „grįžtamojo ryšio“ modelis.

Lietuvos teisinėje bazėje numatytas aktyvus piliečių dalyvavimas pasakant savo nuomonę įvairiais socialiniais, politikos, ūkio ir ekonomikos klausimais. Įstatymų leidėjai siekia aktyvesnio piliečių dalyvavimo įgyvendinant įstatymus. Piliečių nuomonės, piliečių interesų ir valios reikšmė tiesiogiai ar netiesiogiai numatyta daugumoje galiojančių įstatymų. Sieki piliečius aktyvinti ir įtraukti įtvirtinti pagrindiniai teisės aktai: *LR Konstitucija, Viešojo administravimo, Valstybės tarnybos bei Vietos savivaldos įstatymai*.

LR Konstitucija numato referendumą aktualiais visuomenės socialinio gyvenimo klausimais. LR Konstitucijos 9 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad „svarbiausi

Valstybės bei Tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu“. 33 LR Konstitucijos straipsnyje numatoma, kad „piliečiai turi teisę dalyvauti valdant savo šalį tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus, taip pat teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą.“ Tuo pačiu Konstitucijos straipsniu įtvirtinta nuostata, kuria „piliečiams laiduojama teisė kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus“.

Referendumo įstatymo, priimto 2005 m. lapkričio 17 d., 1 straipsnis nustato Lietuvos Respublikos piliečių referendumo teisės įgyvendinimo tvarką, referendumo rūšis, jo inicijavimą, paskelbimą, organizavimą bei vyk-

dymą, t. y. teisiškai įtvirtina, kaip turi būti organizuojamas referendumas. Tačiau vietos savivaldose referendumai apskritai nerengiami.

Vietos savivaldos įstatyme numatyta vietos gyventojų apklausos bendrieji principai, apibrėžtas apklausai teikiamų klausimų turinys, apklausos būdai, apklausos teritorija, apklausos paskelbimo iniciatyvos teisė ir kita.

Vietos savivaldos įstatymo tryliktajame skirsnyje apibrėžta vietos gyventojų apklausų atlikimo tvarka. 44 straipsniu reglamentuoti vietos gyventojų apklausos bendrieji principai, o 44 straipsnio 5 punkte nurodyta, jog „atrankinės apklausos metu apklausiami gyventojai turi būti parenkami taip, kad kiekvienas, kuris galėtų būti apklausiamas, turėtų vienodas galimybes patekti tarp apklausiamųjų. Vertinant atrankinių apklausų rezultatus, turi būti nurodomi jų patikimumo duomenys.“ Sąvokos „sociologinė apklausa“ ar „sociologinis tyrimas“ įstatyme tiesiogiai nėra paminėtos, tačiau tokie teisinio dokumento tekste išvardyti atributiniai požymiai kaip tikimybinė atranka, reprezentatyvumas, patikimumas pagrįstai leidžia teigti¹, kad iš esmės kalbama būtent apie sociologinę apklausą. Kitaip tariant, kalbama apie konkretų sociologinio tyrimo tipą – masinę reprezentatyvią apklausą.

Vietos savivaldos įstatymo 45 straipsnio 1 punkte nurodyta, kokie klausimai gali būti teikiami gyventojų apklausai: „Apklausai gali būti teikiami klausimai, kuriuos savivaldybė sprendžia atlikdama savarankiškąsias, priskirtąsias (ribotai savarankiškąsias) bei sutartines funkcijas.“

Vietos gyventojų ir atstovaujamosios valdžios sąveikai gerinti, „grįžtamajam ryšiui“ užtikrinti naudojamos ir kitos formos, ne tik referendumai bei vietos gyventojų apklausos. Tai interaktyvus tinklalapis, gyventojų (rinkėjų) susitikimai su politikais ir kitos. *Interaktyvus tinklalapis* gali būti internete arba savivaldybės intranete. Interaktyvus tinklalapis suteikia sąlygą gyventojams siųsti informaciją elektroniniu paštu dėl problemų, kurių sprendimas yra vietos savivaldos institucijų kompetencija, vertinti tas problemas, siūlyti sprendimo būdus bei gauti atsakymą, t. y. užmegzti dialogą. Ši dalyvavimo forma dėl informacinių technologijų plėtros įgauna vis didesnę masę ir jai kaip elektroninės valdžios strategijos įgyvendinimo sudėinei daliai skiriama daug dėmesio. Tačiau skirtingų socialinių demografinių grupių atstovų galimybės naudotis interaktyviu tinklalapiu yra nevienodos. Išankstiniais 2006 m. I ketv. Statistikos departamento prie LR Vyriausybės duomenimis, internetu naudojasi daugiau jaunesnio amžiaus bei aukštesnį išsimokslinimą turintys asmenys. Interneto prieigą namuose turėjo įsirengę 36,5 proc. namų ūkių.

Vietos savivaldos rinkimai. Kas ketverius metus Lietuvoje rengiami vietos savivaldos rinkimai. Deja, rinkėjų aktyvumas juose itin mažas. Pastaruosiuose rin-

kimuose (2007 m.) dalyvavo tik apie 40 proc. rinkimų teisę turinčių asmenų. Balsavimo rezultatus lemia simpatijos ar antipatijos vietos politikams, partijoms, ideologijoms. Savivaldybės teikiamų paslaugų kokybė čia lemiamos reikšmės neturi. Vietos savivaldos atstovų susitikimai su gyventojais gana reguliarūs, tačiau tokių susitikimų dalyviai sudaro itin nedidelę vietos gyventojų dalį. Be to, į susitikimus su politikais paprastai ateina specifinių socialinių grupių atstovai. Pvz., pastebima, kad labai mažai ateina jaunimo ir vidutinio amžiaus žmonių.

Gyventojų pasiūlymų, pareiškimų bei skundų nagrinėjimas taip pat yra informacinis „grįžtamojo ryšio“ kanalas. Gyventojų pasiūlymų, pareiškimų bei skundų nagrinėjimo tvarką nustato Viešojo administravimo bei Savivaldybės įstaigų įstatymai. Viešojo administravimo įstatymo, priimto 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234 (nauja redakcija patvirtinta 2007 m. sausio 1 d.), tikslas sudaryti būtinas teisinės prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, jog „visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat skatinti viešojo administravimo institucijų administracinius gebėjimus, didinti jų veiklos efektyvumą.“

Savivaldybių ryšių su visuomene tarnybų veikla taip pat yra vienas iš „grįžtamojo ryšio“ užtikrinimo informacinių kanalų. Vis dėlto minėtos tarnybos veikla – labiau informacijos apie savivaldybės veiklą sklaida, o ne analizė, kaip gyventojus tenkina vietos savivaldos teikiamos paslaugos ir politikų priimami sprendimai.

Ypatingas informacijos kanalas, užtikrinantis „grįžtamąjį ryšį“, yra masinės sociologinės apklausos. Jomis panaudojant sąlyginai nedideles organizacines, laiko ir finansinių išteklių sąnaudas, galima gauti išsamią informaciją dominančiais klausimais. Ypatingas šio informacinio kanalo pranašumas yra tas, kad, atlikus masinę apklausą, yra pasiekiamos beveik visos atitinkamoje teritorijoje gyvenančios socialinės grupės. Profesionaliai atlikta sociologinė apklausa funkciškai gali perimti ir/arba prasmingai papildyti visais kitais informaciniais kanalais gaunamą grįžtamąją informaciją.

Tikslinga pažymėti, jog savivaldybių statusas bei jų vieta viešojo administravimo institucijų sistemoje apibrėžta 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, Vietos savivaldos bei kituose įstatymuose. Natūralu, jog detaliosiai savivaldybių veiklos ypatumus reglamentuoja Vietos savivaldos įstatymas. Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinami savivaldybių įgaliojimai dėl vietos gyventojų. Remiantis Vietos savivaldos įstatymu, savivaldybėms, kaip vietinės valdžios atstovėms, priskiriama daug funkcijų, kurias atlikdamos savivaldybės tvarko pagrindines visuomeninio gyvenimo sritis. Vadinasi, savivaldybės veiklos vertinimas gali pasireikšti kaip jos atliekamų funkcijų vertinimas. Savo ruožtu savivaldybės funkcijos ir teikiamos paslaugos gali virsti sociologinio viešosios nuomonės tyrimo objektu.

Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnyje apibrėžtos ir suskirstytos pagal sprendimų priėmimo laisvę savivaldybių funkcijos:

1. *Savarankiškosios.* Jas savivaldybės atlieka pagal įstatymų suteiktą kompetenciją, išipareigojimus savo

¹ Kita vertus, įstatymo 46 straipsnis, apibrėžiantis „Apklausos būdus“, nurodo ir kitoki (ne sociologinį, o labiau bendruomeninį politinį) informacijos rinkimo būdą – „gyventojų nuomonės pareiškimą sueigoje balsuojant“. Kaip matyti, komentuojamame įstatyme numatyti ir moksliniai sociologiniai, ir politiniai bendruomeniniai piliečių nuomonės rinkimo būdai.

bendruomenei ir atsižvelgdamos į jos interesus. Įgyvendinti šias funkcijas, savivaldybėms suteikia sprendimų iniciatyva, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvė. Jos atsakingos už šių funkcijų atlikimą.

2. *Priskirtosios* (ribotai savarankiškos). Įgyvendindamos šį bei kitus įstatymus ir jais vadovaujantis priimtus kitus teisės aktus, savivaldybės šias funkcijas atlieka atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes.

3. *Valstybinės* (*perduotos savivaldybėms*). Tai yra *valstybės funkcijos, perduotos savivaldybėms, atsižvelgiant į gyventojų interesus. Šios funkcijos perduodamos pagal įstatymus ir įgyvendinamos vadovaujantis teisės aktais. Savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę.*

4. *Sutartinės*. Šios funkcijos įgyvendinamos pagal sutartis.

Vietos Savivaldos įstatymo 6 straipsnyje detaliai apibrėžtos *savarankiškosios* savivaldybių funkcijos, 7 straipsnyje – *priskirtosios* (ribotai savarankiškosios), 8 straipsnyje – *valstybinės* (perduotos savivaldybėms), o 9 straipsnyje – *sutartinės* savivaldybių funkcijos.

1 ir 2 lentelėje parodoma, kaip atitinkamos savivaldybių funkcijos (XX)² atsispindi sociologiniame klausimyne.

Sociologinio klausimyno turinys. Klausimyne 170 indikatorių, atspindinčių savivaldybės ir kitų institucijų teikiamas paslaugas, įvairių sričių būklę. Klausimyną sudaro 10 apibendrintų diagnostinių blokų (žr. 3 lentelę). Taikant pirminę ir antrinę (faktorinę) analizę, 170 klausimų pakopomis buvo apibendrinama iki 33 vertinamų *ūkio* ir *socialinės* sferos sričių, vėliau iki 10 ir galiausiai iki dviejų sričių.

Kiekvieno diagnostinio nuomonių bloko pabaigoje tiriamiesiems buvo pateiktas vadinamasis „atviro tipo“ klausimas. Iš viso 10 klausimų pagal kiekvieną atskirą sritį. Čia tiriamieji apie atitinkamą sritį galėjo pareikšti savo vertinimus laisva forma raštu. Taip pat pateiktas atskiras klausimas, kuriame buvo prašoma įvardyti penkias didžiausias problemas seniūnijoje. Gauti tiriamųjų atsakymai, pateikti raštu, vėliau buvo apdorojami analizuojant *turinį* (*content*).

Tiriamųjų imtis. Reprezentatyvią imtį siekiama suformuoti paimant imties poaibius kiekvienoje seniūnijoje. Parengta tyrimo metodika numato, kad mažiausias analizės (vertinimo) vienetas yra seniūnija.³ Iš matuojamų požymių (skalių ir subskalių raiškos) yra sprendžiama apie reikalų būklę ir paslaugų kokybę visoje savivaldybėje. Sukaupus keliolikos įvairių šalies savivaldybių duomenis, atsiveria galimybė statistiškai agreguoti atskirų savivaldybių duomenis, juos apžvelgti ir analizuojamas sritis vertinti plačiau (funkcijas, paslaugas) makrolygiu – visos šalies mastu. 2005–2007 m. tyrimai pagal pristatomą standartizuotą sociologinę metodiką

² Valstybinės (perduotos savivaldybėms) ir sutartinės funkcijos klausimyne neatspindėtos.

³ Pažymėtina, kad taikomieji sociologiniai ar viešosios nuomonės tyrimai šiuo metu Lietuvoje dažniausiai yra atliekami šalies mastu, visai nesigilinant į konkrečios savivaldybės ar regiono specifiką. Atitinkami tyrimai, kuriuose būtų nagrinėjamos seniūnijų ar savivaldybių problemos, gana reti.

jau buvo atlikti septyniose Lietuvos rajonų savivaldybėse (žr. 4 lentelę). Ištirta apie 100 seniūnijų, o apklaustųjų skaičius artėja prie 7 tūkst. Turint tiek duomenų, galima identifikuoti problemas, kurios yra tipinės konkrečiai savivaldybei, ir problemas, kurios kyla visose savivaldybėse, taigi yra dėsningos visai šaliai.

Standartizuotas tyrimo rezultatų pateikimas. Visose savivaldybėse, kuriose buvo atliktas tyrimas, atliktas ir apklausoje vertintų paslaugų bei sričių bendrasis reitingas. Reitingas sudaromas ir kiekvienos seniūnijos, ir visos savivaldybės. Kaip pavyzdys 5 lentelėje pateikiamas Ukmergės rajono savivaldybėje vertintų paslaugų ir sričių bendrasis jungtinis reitingas (tiksliau pasakius, pateiktas reitingo fragmentas, parodyta 10 geriausiai ir 10 sąlyginai prasčiausiai įvertintų paslaugų bei sričių). Būdinga, kad visose 7 ištirtose savivaldybėse galioja ganėtinai panašūs reitingo dėsningumai. Pažymėtina, kad Ukmergės rajone, kaip, beje, ir daugelyje kitų Lietuvos rajonų, nepalankiai įvertinta daug priešmokyklinio ugdymo, aktyvaus poilsio, teisėsaugos, teritorijų būklės ir priežiūros srities dalykų. Kaip rodo gyventojų nuomonės apklausa, apleistos, neišplėtos sritys yra: specializuoti sporto objektai, kempingai, moteliai, kaimo sodybos, dviračių takai, paplūdimiai ir maudyklės, diskotekos ir naktiniai klubai. Kritiškai vertinamos sanitarijos ir higienos sritys. Aktualia ir spręstina problema išlieka atokesnių kelių ir privažiavimų dangos būklės priežiūra, esant kritinėms oro sąlygoms.

6 lentelėje pateikiamas tipinis seniūnijų palyginimo pavyzdys. Šioje lentelėje atsispindi statistiškai normuota informacija apie vertinamų sričių ir paslaugų būklę atskirose seniūnijose. Normuoti panaudoti standartinio normaliojo skirstinio z įverčiai, kai visos imties normavimo vidurkis yra lygus 0, o standartinis nuokrypis yra lygus 1. Didelės imtys lemia mažą pasikliaujamąjį intervalą, todėl įverčiai, viršijantys 1/3 standartinio nuokrypio, yra apibrėžiami kaip nukrypstantys. Neigiami nukrypstantys įverčiai (liudijantys sąlyginai prastą paslaugų ir sričių būklę) lentelėje pažymėti tamsiu tonu, teigiami nukrypstantys įverčiai – šviesesniu tonu. Tipiškai ir paprastai pateikti rezultatai, kaip parodė praktika, yra lengvai įsisąmoninami bei intuityviai suprantami ir valstybės tarnautojų, ir politikų ir nepriklauso nuo jų veiklos pobūdžio ar kuruojamos srities. Atliktų tyrimų rezultatai prieinami gyventojams atitinkamos savivaldybės tinklalapyje.

Kai kuriose tirtose savivaldybėse į klausimyną buvo įtraukti keli papildomi klausimai, aktualūs vietos bendruomenei. Galima teigti, kad tokių klausimų įtraukimas į masines sociologines apklausas iš esmės tarsi atlieka referendumo funkciją. Pavyzdžiui, Kazlų Rūdos savivaldybės gyventojų buvo teirautasi, ar jie pritarę iniciatyvai pastatyti paminklą 1918 m. Vasario 16-osios akto signatarui Pranui Dovydaičiui, taip pat buvo klausama, kur konkrečiai tikslinga statyti paminklą. Vilkaiviškio rajone papildomai buvo įtraukti klausimai apie gimnazijos ir meno mokyklos steigimą, apie šiuolaikinio baseino statybą. Ukmergės rajone gyventojų teirautasi, ar reikėtų įamžinti prezidento Antano Smetonos atminimą, pastatant jam paminklą.

1 lentelė. Pagal gyventojų viešosios nuomonės tyrimo duomenis vertinamos savarankiškosios savivaldybių funkcijos (klausimų skaičius, reprezentuojantis funkciją)

Nr.	Savarankiškosios savivaldybių funkcijos	N
1.	Savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas	-
2.	Priešmokyklinis vaikų ugdymas	3
3.	Vaikų ir jaunimo papildomas ugdymas bei užimtumas, profesinis mokymas	3
4.	Suaugusiųjų neformalusis švietimas	4
5.	Maitinimo paslaugų teikimas ikimokyklinio ugdymo bei bendrojo lavinimo įstaigose	-
6.	Socialinių paslaugų įstaigų, šeimynų steigimas, išlaikymas ir bendradarbiavimas su visuomeninėmis organizacijomis	-
7.	Savivaldybės gyventojų sveikatos priežiūros rėmimas iš savivaldybės biudžeto	3
8.	Gyventojų užimtumo, kvalifikacijos įgijimo ir perkvalifikavimo organizavimas, viešųjų bei sezoninių darbų organizavimas	
9.	Dalyvavimas užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį (nusikaltimų kontrolės ir prevencijos vietinių programų kūrimas ir įgyvendinimas, pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias policijos įstaigas bei įtraukiant į šią veiklą visuomenines organizacijas ir gyventojus)	5
10.	Kūno kultūros ir sporto plėtojimas	4
11.	Turizmo ir gyventojų poilsio organizavimas	4
12.	Savivaldybės saugomų teritorijų steigimas, vietinės reikšmės gamtos bei kultūros paveldo objektų paskelbimas savivaldybės saugomais objektais	3
13.	Sąlygų verslo plėtrai sudarymas ir šios veiklos skatinimas	-
14.	Kitos funkcijos, kurios nepriskirtos valstybės institucijoms	-

Paaiškinimas: N – anketos klausimų skaičius.

2 lentelė. Atsižvelgiant į gyventojų viešosios nuomonės tyrimo duomenis, vertinamos priskirtosios savivaldybių funkcijos (klausimų skaičius, reprezentuojantis funkciją)

Nr.	Priskirtosios (ribotai savarankiškos) savivaldybių funkcijos	N
1.	Vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimas	12
2.	Kaimo bendrojo lavinimo mokyklų moksleivių, gyvenančių toli nuo mokyklos, nemokamo pavėžėjimo į mokyklas ir į namus organizavimas	
3.	Savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi bendrojo lavinimo ar kitokioje švietimo sistemos mokykloje užtikrinimas	-
4.	Socialinių paslaugų ir kitos socialinės paramos teikimas	3
5.	Sąlygų neįgalių gyventojų (invalidų, visiškos negalios invalidų) socialiai integruoti į bendruomenę sudarymas	5
6.	Savivaldybių sveikatos programų rengimas ir įgyvendinimas	-
7.	Pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra	6
8.	Alkoholio ir tabako išorinės reklamos draudimo ir ribojimo laikymosi priemonių kontrolė	-
9.	Teritorijų planavimas. Savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas	-
10.	Gyventojų bendrosios kultūros ugdymas ir etnokultūros puoselėjimas (dalyvavimas kultūros plėtros projektuose; muziejų, teatrų bei kitų kultūros įstaigų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas, likvidavimas ir jų veiklos priežiūra; savivaldybių viešųjų bibliotekų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas ir jų veiklos priežiūra	3
11.	Statinio architektūros ir statybos sklypo tvarkymo urbanistinių reikalavimų nustatymas statinio projektavimo sąlygų sąvade įstatymų nustatyta tvarka	-
12.	Kraštovaizdžio, nekilnojamųjų kultūros vertybių bei savivaldybės įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymas ir apsauga	-
13.	Statinių naudojimo priežiūra, statinio projektavimo sąlygų sąvado bei statybos leidimų išdavimas įstatymų nustatyta tvarka	-
14.	Infrastruktūros, socialinės ir ekonominės raidos planavimas; turizmo, būsto, smulkaus ir vidutinio verslo plėtros programų rengimas	-
15.	Savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo	-
16.	Šilumos ir geriamojo vandens tiekimo bei nuotėkų surinkimo ir valymo organizavimas	2
17.	Valstybės paramos būstui įsigyti tvarkymas; socialinių būstų suteikimas	2
18.	Aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga	5
19.	Sanitarijos ir higienos taisyklių tvirtinimas ir jų laikymosi kontrolės organizavimas; švaros ir tvarkos viešosiose vietose užtikrinimas	7
20.	Komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas; antrinių žaliavų surinkimo bei perdirbimo organizavimas ir sąvartynų įrengimas bei eksploatavimas	-
21.	Vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas bei saugaus eismo sąlygų užtikrinimas	5
22.	Keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas	5
23.	Adresų (gatvių, pastatų, statinių ir kitų savivaldybės teritorijoje esančių ir jai nuosavybės teise priklausančių objektų pavadinimų, pastatų bei gyvenamųjų namų ir butų numerių) suteikimas ir keitimas	-

Nr.	Priskirtosios (ribotai savarankiškos) savivaldybių funkcijos	N
24.	Ritualinių paslaugų teikimo užtikrinimas bei kapinių priežiūros organizavimas	2
25.	Dalyvavimas formuojant ir įgyvendinant regionų plėtros programas	-
26.	Prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos turgavietėse bei viešosiose vietose nustatymas	-
27.	Leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka	-

Paaiškinimas: N – anketos klausimų skaičius.

3 lentelė. Klausimyno diagnostiniai blokai

Nr.	Diagnostinis blokas	N
1.	Seniūnijos (jos gyvenviečių ir teritorijų) būklė ir teikiamų komunalinių paslaugų kokybė	33
2.	Sveikatos ir socialinės apsaugos paslaugų kokybė rajone	16
3.	Švietimo ir kultūros paslaugos bei būklė	21
4.	Sudarytos aktyvaus poilsio galimybės seniūnijoje	13
5.	Dabartinis visuomeninis politinis gyvenimas, partijų ir vietos bendruomenių veikla	19
6.	Rajono žiniasklaida, informavimo priemonės, rajono įvaizdis	10
7.	Teikiamos prekybos, buitinės ir transporto paslaugos	14
8.	Dabartinė žemės ūkio būklė seniūnijoje	20
9.	Paraiškų ES paramą gauti teikimas ir paramos įsisavinimas	4
10.	Esama teisėsaugos reikalų būklė rajone	20
	Iš viso:	170

4 lentelė. Tyrimo duomenų struktūra savivaldybėse

Nr.	Savivaldybė	Tiriamųjų imtis	Seniūnijų skaičius
1.	Kauno rajono	(N=1543)	23
2.	Kazlų rūdos rajono	(N=413)	4
3.	Kupiškio rajono	(N=790)	6
4.	Radviliškio rajono	(N=945)	13
5.	Širvintų rajono	(N=865)	8
6.	Ukmergės rajono	(N=1024)	12
7.	Vilkaviškio rajono	(N=956)	12
	Iš viso:	(N=6536)	78

5 lentelė. Apklausoje vertintų paslaugų ir sričių bendrojo reitingo fragmentas (Ukmergės rajono savivaldybės pavyzdys)

Apklausoje vertintų 173 pavienių požymių bendrasis reitingas visose seniūnijose (apibendrintai). Reitingas prasideda požymiu, kuris buvo įvertintas sąlyginai palankiausiai. ŽYMĖJIMAI: **R/Nr** – reitingo numeris; **N** – anketų skaičius; **M** – pavienio požymio įvertinimo vidurkis; **Mo** – dažniausiai pasitaikantis įvertinimas; **SD** – standartinis nuokrypis; **V** – variacijos koeficientas; **PR%** – procentinis rangas.

R/ Nr.	Požymiai	Apibūdinimas	N	Gyventojų vertinimas %			M (vidurk.)	Mo	SD	V	PR/ %
				nepalankus	neutralus	palankus					
1	Šiuo metu veikiančių vaistinių pakankamumas ir pasiekiamumas	Sveikatos ir socialinė apsauga	1009	5,2%	12,8%	82,1%	4,26	5	0,96	23%	100%
2	Šiuo metu veikiančių degalinių išsidėstymas, tankumas ir jose teikiamų paslaugų kokybė	Prekyba, buitinės ir transporto paslaugos	1002	2,5%	14,6%	82,9%	4,22	5	0,82	19%	99%
3	Kapinių išdėstymas ir pakankamumas seniūnijoje	Teritorijų būklė ir komunalinės paslaugos	983	5,1%	16,5%	78,4%	4,10	5	0,94	23%	99%
4	Didžiųjų prekybos centrų veikla	Prekyba, buitinės ir transporto paslaugos	1010	4,1%	19,1%	76,8%	4,06	4	0,86	21%	98%
5	Bendrojo lavinimo mokyklų išsidėstymas ir pasiekiamumas	Švietimas ir kultūra	988	6,5%	18,1%	75,4%	4,01	4	0,96	24%	98%

R/ Nr.	Požymiai	Apibūdinimas	N	Gyventojų vertinimas %			M (vidurk.)	Mo	SD	V	PR/ %
				nepalankus	neutralus	palankus					
6	Ukmergės rajono savivaldybės viešosios bibliotekos, jos vietos skyrių teikiamos paslaugos	Švietimas ir kultūra	970	5,4%	20,4%	74,2%	3,99	4	0,91	23%	97%
7	Dėvėtų rūbų prekybos taškų reikalingumas	Prekyba, buitinės ir transporto paslaugos	1012	9,3%	22,8%	67,9%	3,91	5	1,06	27%	97%
8	Kitų tradicinių renginių organizavimo kokybė (pvz.: miesto šventė (dienos), Joninės, vaikų šventės, teatrų festivaliai, perkusijos festivaliai, Deltuvos mūšio paminėjimas, kaimo kapelų varžytuvės)	Švietimas ir kultūra	995	9,8%	21,1%	69,0%	3,88	4	1,03	27%	96%
9	Bendrojo lavinimo mokyklų teikiamų paslaugų kokybė	Švietimas ir kultūra	985	6,9%	22,0%	71,1%	3,87	4	0,93	24%	95%
10	Įvairių tarnybų darbas tvarkant ir prižiūrint kapines	Teritorijų būklė ir komunalinės paslaugos	982	9,7%	23,6%	66,7%	3,84	4	1,03	27%	95%
163	Tai, kaip rūpinamasi asmenimis, sugrižusiais iš įkalinimo įstaigų	Sveikatos ir socialinė apsauga	899	54,4%	30,9%	14,7%	2,37	3	1,10	46%	6%
164	Diskotekų ir naktinių klubų pakankamumas ir patrauklumas	Aktyvus poilsis	913	53,8%	29,8%	16,4%	2,36	3	1,12	47%	6%
165	Viešųjų pirčių pakankamumas ir jų paslaugų kokybė	Sveikatos ir socialinė apsauga	896	54,7%	24,0%	21,3%	2,34	1	1,32	56%	5%
166	Ūkininkauti būtinos technikos nuomos galimybės	Žemės ūkis	810	57,7%	27,4%	14,9%	2,32	2	1,11	48%	5%
167	Valkataujančių šunų ir kačių problemos sprendimas	Teritorijų būklė ir komunalinės paslaugos	1014	57,2%	24,6%	18,2%	2,31	1	1,20	52%	4%
168	Poilsio vietų, stovyklaviečių įrengimas ir priežiūra	Aktyvus poilsis	936	60,7%	24,9%	14,4%	2,26	1	1,12	50%	3%
169	Atokesnių kelių ir privažiavimų dangos būklės priežiūra, esant kritinėms oro sąlygoms	Teritorijų būklė ir komunalinės paslaugos	1003	60,2%	27,1%	12,7%	2,23	1	1,07	48%	3%
170	Esamų viešųjų tualetų apdailos ir sanitarijos būklė	Teritorijų būklė ir komunalinės paslaugos	923	61,3%	23,2%	15,5%	2,19	1	1,18	54%	2%
171	Dabartinis viešųjų tualetų išdėstymas ir pakankamumas	Teritorijų būklė ir komunalinės paslaugos	968	69,1%	18,3%	12,6%	2,01	1	1,14	57%	2%
172	Kempingų ir motelių pakankamumas	Aktyvus poilsis	890	70,1%	19,8%	10,1%	1,98	1	1,09	55%	1%
173	Dabartinis dviračių takų pakankamumas	Aktyvus poilsis	951	71,4%	18,8%	9,8%	1,92	1	1,10	57%	1%

6 lentelė. Paslaugų ir sričių lyginamasis vertinimas seniūnijose, taikant statistinių išskirčių metodą (statistinis normavimas – z įverčiai). Ukmergės rajono seniūnijų pavyzdys

		Deltuvos	Lyduokių	Pivonijos	Pabaisko	Siesikų	Šešuolių	Taujėnų	Ukmergės miesto	Veprių	Vidiškių	Želvos	Žemaitkiemio
Komunalinės paslaugos	Teritorijų būklė ir komunalinės paslaugos	-0,07	0,12	-0,17	-0,12	0,10	-0,03	-0,35	0,03	0,54	-0,02	0,09	-0,05
Sanitarija, higiena, ekologija		0,10	-0,06	-0,05	-0,05	0,04	0,00	-0,23	-0,12	0,53	-0,16	0,19	0,45
„Žaliojo rūbo“ puoselėjimas		-0,04	-0,02	-0,34	0,12	0,19	0,12	-0,34	-0,08	0,49	-0,02	0,18	0,34
Kapinių priežiūra		0,03	0,32	-0,34	0,08	-0,02	-0,02	-0,05	-0,02	0,29	-0,31	0,13	0,35
Rūpinimasis socialiai remtiniais asmenimis	Sveikatos ir socialinė apsauga	0,13	-0,23	0,16	-0,11	0,17	-0,16	-0,07	-0,12	0,43	-0,08	0,00	0,16
Valstybės sektoriaus sveikatos paslaugos		0,35	0,33	0,15	0,08	-0,07	0,35	0,11	-0,40	-0,13	-0,01	0,21	0,12

		Deltuvos	Lyduokių	Pivonijos	Pabaisko	Siesikų	Šėsuolių	Taujėnų	Ukmergės miesto	Veprių	Vidiškių	Želvos	Žemaitkiemio
Bedarbystės problemos		-0,10	0,16	0,13	-0,17	0,15	0,18	0,08	-0,20	-0,07	0,09	0,24	0,26
Privataus sektoriaus sveikatos paslaugos		0,01	-0,30	0,08	-0,17	-0,31	-0,13	-0,14	0,14	0,03	0,16	-0,03	0,17
Kultūros infrastruktūra ir paslaugos	Švietimas ir kultūra	0,00	-0,07	-0,17	-0,43	0,19	-0,29	-0,06	-0,07	0,45	0,14	0,30	0,07
Švietimas ir paveldas		0,22	0,01	-0,39	-0,33	-0,05	-0,35	-0,14	-0,07	0,48	0,22	0,20	0,22
Profesinis mokymas ir papildomas ugdymas		0,00	0,02	-0,11	-0,34	-0,08	-0,45	-0,04	0,06	0,38	0,22	-0,14	0,05
Ikimokyklinis ugdymas		0,00	-0,81	-0,46	-0,81	-0,58	-1,13	-0,04	0,33	0,61	0,66	0,59	-0,95
Sporto infrastruktūra	Aktyvus poilsis	-0,06	0,07	-0,31	-0,39	0,04	-0,50	0,16	-0,06	0,40	0,34	0,11	0,16
Turizmo infrastruktūra		0,00	-0,30	0,11	-0,18	-0,08	-0,34	0,01	-0,16	0,81	-0,05	0,37	0,53
Poilsis po atviru dangumi		-0,09	-0,05	-0,15	-0,75	-0,06	-0,03	0,22	-0,21	0,66	0,48	-0,03	0,60
Nusikaltimų išaiškinamumas ir saugumas		-0,01	0,03	-0,01	0,21	0,28	0,24	0,36	-0,43	0,19	-0,06	0,26	0,61
Seniūno veikla		0,10	-0,31	0,10	-0,12	0,21	0,39	0,01	-0,27	0,27	0,10	0,36	-0,10
Nepilnamečių nusikalstamumo prevencija		0,03	-0,17	-0,10	-0,05	0,28	0,25	0,35	-0,33	0,26	0,20	0,13	0,26

Pastaba. Normuoti panaudoti standartiniai z įverčiai. Spalvomis (tonais) pažymėtos statistinės išskirtys – statistinės išskirties riba – 0,33 z įverčio (arba 0,33 standartinio nuokrypio). Neigiamos statistinės išskirtys pažymėtos raudonai (tamsiu tonu), o reikšmės paryškintos, teigiamos statistinės išskirtys pažymėtos žaliai (šviesesniu tonu), o reikšmės pateiktos kursyvu.

ŽYMĖJIMAS:

- z > 0,33 Nuokrypis į palankaus vertinimo sritį
z < -0,33 Nuokrypis į nepalankaus vertinimo sritį

Taikant sociologinę metodiką surinkta medžiaga suteikia savivaldos specialistams ir vietos politikams pagrįstą informaciją, sudarančią sąlygas politiškai apsispręsti dėl strateginių prioritetų, biudžeto patvirtinimo ir kita. Keliolikoje savivaldybių atlikti ir apibendrinti duomenys, metodikos autorių nuomone, potencialiai galėtų būti moksliskai pagrįsta informacinė paskata centrinėms valdžios ir valdymo institucijoms. Klausimas, kaip taikomieji socialiniai tyrimai gali instrumentine prasme prisidėti prie kai kurių įstatymų, reglamentuojančių viešąjį sektorių, sklandaus įgyvendinimo, yra teisės ir sociologijos tyrimų objektas, beje, gana menkai iki šiol ištyrinėtas.

IŠVADOS

Lietuvos Respublikos teisinė bazė iš esmės sudaro prielaidas piliečiams efektyviai dalyvauti vietos savivaldoje. Savo ruožtu vietos valdžia ir valstybės tarnautojai įstatymu yra įpareigoti tarnauti visuomenei ir žmonėms. Vis dėlto teisės aktuose įtvirtintas palankias demokratines nuostatas ne visuomet pavyksta įgyvendinti realiame gyvenime, pasiekiant atitinkamą standartą ir garantuojant gyventojų pasitenkinimą. Viena iš priežasčių yra ta, kad vietos savivaldai stinga informacijos kanalų, užtikrinančių paprastą ir patikimą ryšį informuojant apie gyventojų pasitenkinimą savivaldos sprendi-

mais ir teikiamomis paslaugomis. Konkretni sociologinio tyrimo metodika, atitinkanti kai kurias esmines LR Konstitucijos, Vietos savivaldos ir Viešojo administravimo įstatymų nuostatas, leidžia operatyviai ir moksliskai patikimai įvertinti vietos gyventojų pasitenkinimą savivalda, priimamais sprendimais ir vietos savivaldos teikiamomis paslaugomis. Parengta masinės gyventojų apklausos metodika suteikia mokslinę informaciją, kuri sudaro sąlygas vietos savivaldai teisiškai ir politiškai sklandžiai priimti svarbiausius sprendimus, pvz., dėl strateginės plėtros ir biudžeto. Kai sociologinis tyrimas aprėpia daug seniūnijų ir savivaldybių, analogiškai galima daryti hipotetines išvadas, teikti valdžios ir valdymo institucijoms rekomendacijas šalies mastu.

LITERATŪRA

1. Čekanavičius V., Murauskas G. Statistika ir jos taikymai. – Vilnius: TEV, 2001. I.
2. Čekanavičius V., Murauskas G. Statistika ir jos taikymai. – Vilnius: TEV, 2002. II.
3. Merkys G. *ir kt.* Radviliškio rajono gyventojų ir ekspertų nuomonės tyrimas strateginio plano įgyvendinimo kontekste. Išplėstinė tyrimo ataskaita. – Kaunas, 2005.
4. Merkys G. *ir kt.* Kauno rajono gyventojų nuomonės tyrimas strateginio plano įgyvendinimo kontekste. Išplėstinė tyrimo ataskaita. – Kaunas, 2006.

5. **Merkys G.** *ir kt.* Kazlų Rūdos savivaldybės gyventojų nuomonės tyrimas strateginio plano įgyvendinimo kontekste. Išplėstinė tyrimo ataskaita. – Kaunas, 2006.
6. **Merkys G.** *ir kt.* Širvintų rajono gyventojų nuomonės tyrimas strateginio plano įgyvendinimo kontekste. Išplėstinė tyrimo ataskaita. – Kaunas, 2006.
7. **Merkys G.** *ir kt.* Ukmergės rajono gyventojų nuomonės tyrimas strateginio plano įgyvendinimo kontekste. Išplėstinė tyrimo ataskaita. – Kaunas, 2006.
8. **Merkys G.** *ir kt.* Kupiškio rajono gyventojų nuomonės tyrimas strateginio plano įgyvendinimo kontekste. Išplėstinė tyrimo ataskaita. – Kaunas, 2007.
9. **Merkys G.** *ir kt.* Vilkaviškio rajono gyventojų nuomonės tyrimas strateginio plano įgyvendinimo kontekste. Išplėstinė tyrimo ataskaita. – Kaunas, 2007.
10. **Lietuvos Respublikos Konstitucija.** – Vilnius, 1992.
11. **Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas** // Valstybės žinios. 1994. Nr. 60-1183.
12. **Lietuvos Respublikos referendumo įstatymas.** 2005 m. lapkričio 17 d. Nr. IX-929 // Valstybės žinios.
13. **Marc van de Vall.** *Angewandte Sozialforschung. Begleitung, Evaluierung und Verbesserung sozialpolitischer Maßnahmen.* Weinheim, München: Juventa Verlag. 1993.
14. **Viešojo administravimo įstatymas.** 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234: <http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1208>

age, gender, education, employment etc. Survey questionnaire in each section also contains open-ended questions.

Different statistical analysis methods and techniques were applied: Descriptive Statistics, Statistical Normalization, Multidimensional Scaling etc. Factor analysis was chosen as an efficient method of discovering predominant patterns among a large number of variables. This is done essentially through the generation of artificial dimensions (factors) that correlate highly. Factor analysis allowed us to exclude 33 generalized fields; secondary factor analysis allows exclude 10 and constantly 2 fields.

Survey methodology could be successfully applied at the national, municipal or the boroughs (administrative units) level. This methodology allows identifying preferences, interests of local population. Survey methodology also allows conducting multiple studies.

Keywords: self-government law, public opinion, public interest, public opinion research, self-assessment.

ON THE IMPLEMENTATION OF THE LITHUANIAN SELF-GOVERNMENT LAW: PRESENTATION OF POPULATION PUBLIC OPINION RESEARCH METHODOLOGY

Prof. habil. dr. Gediminas Merkys*

Dr. Rūta Brazienė**

Dr. Daiva Urbonaitė-Šlyžiuvienė***

Jolita Misiovič****

Kaunas University of Technology

S u m m a r y

Democratic State Legislator is seeking to assure for citizens possibility to participate actively in local self-government, evaluate actions of local government and services provided by self-government. Purpose of this paper is to present how concrete sociological research methodology based on population survey allows purposefully implement main notions of Lithuanian local self-government law.

Content of survey methodology represents 170 primary items, influencing quality of living environment and reflecting different fields: municipal economy, transport, services and marketing, agriculture, ecology, sanitation and hygiene, leisure activities and sports, regional image, social and political life, communal activities, education and etc. Demographical part of the questionnaire contains questions about respondent's

* Kaunas University of Technology, Social Sciences Faculty, the head of the Department of Sociology, Prof. habil. dr.

** Kaunas University of Technology, Social Sciences Faculty, the docent of the Department of Sociology, Dr.

*** Kaunas University of Technology, Social Sciences Faculty, the doctor of the Department of Sociology.

**** Kaunas University of Technology, Social Sciences Faculty, the assistant of the Department of Sociology.