

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

Kristina RIMŠIENĖ

**SAVIVALDYBIŲ INSTITUCINĖS STRUKTŪROS MODELIAI IR JŲ
TAIKYMO PERSPEKTYVOS LIETUVOJE**

Magistro darbas

Šiauliai, 2011

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

Kristina RIMŠIENĖ

**SAVIVALDYBIŲ INSTITUCINĖS STRUKTŪROS MODELIAI IR JŲ
TAIKYMO PERSPEKTYVOS LIETUVOJE**

**Magistro darbas
Socialiniai mokslai, vadyba ir verslo administravimas (03S1)
Šaka- viešasis administravimas**

Teigiu, kad magistro studijų baigiamasis darbas, kurį teikiu vadybos studijų programos magistro kvalifikaciniam laipsniui įgyti yra originalus autorinis darbas:

Magistro darbo autorius.....Kristina Rimšienė
(vardas, pavardė, parašas)

Vadovas.....Doc. dr. Aistė Lazauskienė
(pareigos, vardas, pavardė, parašas)

Recenzentas.....Doc. dr. Diana Šaparnienė.....
(pareigos, vardas, pavardė, parašas)

SANTRAUKA

Kristina Rimšienė.

Savivaldybių institucinės struktūros modeliai ir jų taikymo perspektyvos Lietuvoje.
Magistro darbas.

Magistro baigiamajame darbe atskleista savivaldybės institucinės struktūros samprata, apžvelgti savivaldybių institucijų teoriniai aspektai, bei remiantis Lietuvos ir užsienio autorių moksliniais darbais pateikta pagrindinių savivaldybės institucinės struktūros modelių analizė; apžvelgiama Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelių kaita nuo 1990- 2003 m., trumpai apibūdinami ir analizuojami tuo laikotarpiu taikyti pagrindiniai vietos savivaldos modeliai. Pateikiami dabartinio modelio, taikomo nuo 2003 m. vasario 25 d. probleminiai aspektai. Darbe taip pat atlikta Europos Sąjungos šalyse taikomų vietos savivaldos modelių analizė ir pateikiamos jų taikymo perspektyvos Lietuvoje. Kitas svarbus šio darbo aspektas– tiesioginių merų rinkimų aptarimas, privalumų ir trūkumų analizė. Taip pat pateikiami pasiūlymai dėl Lietuvoje taikytino vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimo formos. Atlikus savivaldybių institucinės struktūros modelių analizę paaiškėjo, kad nėra vieno modelio, kuris būtų tinkamas visoms šalims. Renkantis vietos savivaldos modelį reikia atsižvelgti į šalies tradicijas, sukauptą įvairių institucinės struktūros modelių taikymo patirtį.

Pagrindinės sąvokos: vietos savivalda, savivaldybė, savivaldybės institucijos, savivaldybių institucinė struktūra, vietos savivaldos modeliai

SUMMARY

Kristina Rimsiene

Municipal institutional structure models and perspectives of their practice in Lithuania.
Master's work.

The Master's final thesis describes the concept of municipal institutional structure, overviews the theoretical aspects of the municipality authorities and analyses the main principal models of municipal institutional structure in accordance with scientific works of Lithuanian and foreign authors. Reviews the change of municipal institutional structure models of Lithuania during 1990- 2003 year, briefly defined and analyzed the main local government models during this time. Analyzed the issues of the current model. It is also analyzed the EU models and perspectives of their practice in Lithuania. Another important aspect of this work- discussion of the direct election of mayor, analysis of advantages and disadvantages. Suggestions is made for the applicable model and direct election of mayor. Research showed that there is no model which could be applicable to any state. The choice of institutional structure must be taken after analyse of national tradition and used institucional structure models.

Keywords: local authority, municipality, institutions of local government, institutional structure of local government, local government models.

TURINYS

ĮVADAS	6
1.VIETOS SAVIVALDA IR SAVIVALDYBIŲ INSTITUCINĖ STRUKTŪRA	12
1.1 Vietos savivaldos ir savivaldybės samprata	12
1.2 Savivaldybės institucinės struktūros samprata	14
1.3. Savivaldybės institucijų sudarymas ir jų kompetencija.....	16
1.3.1. Savivaldybės tarybos statusas savivaldybės institucinėje struktūroje	16
1.3.2.Savivaldybės administracijos direktoriaus ir savivaldybės administracijos statusas savivaldybių institucinėje struktūroje	17
1.3.3. Savivaldybės mero statusas savivaldybių institucinėje struktūroje.....	18
2. SAVIVALDYBIŲ INSTITUCINĖS STRUKTŪROS MODELIŲ ANALIZĖ	20
2.1 Vietos savivaldos modelių taikymo ypatumai.....	20
2.2. Savivaldybės institucinės struktūros modelių tipologija	22
2.3.Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelių kaita 1990- 2003 metais.....	33
2.4.Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelis taikomas nuo 2003 m. iki dabar	38
3. SAVIVALDYBIŲ INSTITUCINĖS STRUKTŪROS MODELIŲ TAIKYMO PERSPEKTYVŲ LIETUVOJE ANALIZĖ.....	41
3.1.Tyrimo metodologija.....	41
3.2.Lietuvos modelio, taikomo nuo 2003 m. vasario 25 d. probleminiai aspektai.....	44
3.3.Naujo vietos savivaldos modelio įtvirtinimo galimybės	47
3.4. Tiesioginių merų rinkimų privalumai ir trūkumai.....	54
3.5.Pagrindiniai Europos Sąjungos šalyse taikomi savivaldybių institucinės struktūros modeliai ir jų taikymo galimybės Lietuvoje.....	61
IŠVADOS	66
REKOMENDACIJOS	68
LITERATŪRA	69
PRIEDAI	77

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė: Vietos savivaldos modelių klasifikacija.....	31
2 lentelė: Savivaldybės mero rinkimų tvarka ir jo vaidmuo ES šalyse.....	57
3 lentelė: Tiesioginiai merų rinkimai: už ir prieš.....	59
4 lentelė: Rinkėjų aktyvumas vietos savivaldybių rinkimuose ES šalyse (vidutiniškai %)......	60
5 lentelė: Savivaldybių institucinės struktūros modeliai taikomi ES šalyse.....	63

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. : Vietos savivaldos subjektai.....	14
2 pav. : Stipraus mero modelis.....	23
3 pav. : Komitetinis modelis.....	24
4 pav. : Kolektyvinis modelis.....	24
5 pav. : Tarybos- administratoriaus modelis.....	25
6 pav. : Komisijinis modelis.....	26
7 pav. : Savivaldybės institucinės struktūros modelis, kuriame nėra..... vykdomosios institucijos.....	28
8 pav. : Savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelis.....	29
9 pav. : Savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus modelis.....	29
10 pav. : Savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo burmistro modelis.....	30
11 pav. : Savivaldybės tarybos ir kolegialios vykdomosios institucijos modelis.....	30
12 pav. : Savivaldybės tarybos ir dviejų- vienasmenės ir kolegialios- vykdomųjų..... institucijų modelis.....	31
13 pav. : Savivaldybės tarybos ir dviejų- vienasmenės ir kolegialios-..... vykdomųjų institucijų principinis modelis.....	34
14 pav. : Savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus modelis.....	35
15 pav. : . Savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų modelis.....	36
16 pav. : Vietos savivaldos modelis taikomas nuo 2003 m.....	39

ĮVADAS

Tyrimo aktualumas ir problematika. Jau antrą dešimtmetį diskutuojama įvairiomis vietos savivaldos temomis: kaskart artėjant rinkimams į vietos savivaldybių tarybas, Lietuvos valstybinės valdžios institucijose, visuomeninėse organizacijose, politiniuose sluoksniuose, vietos bendruomenėse aktyviai diskutuojama Lietuvos vietos savivaldos institucijų funkcionavimo bei jų galių klausimu, vyksta diskursai dėl savivaldybių institucinės struktūros modelių, ir žinoma, apie tiesioginius merų rinkimus bei tiesiogiai išrinkto mero vaidmenį vietos savivaldoje.

Į diskusijas įsitraukia ne tik politinės partijos, politologai, viešosios politikos bei viešojo administravimo specialistai, bet ir vietos bendruomenė, kadangi bendruomenė, anot Robert B. Denhardt, yra suvokiama kaip bene vienintelis būdas vienybei bei sintezei sugrąžinti. Atkreipiamas dėmesys, jog būtent vietos bendruomenei ir yra labiausiai aktualu, kaip, koku būdu ir kiek efektyviai bus sprendžiamos vietos savivaldos institucijose vietos bendruomenės nariams kylančios problemos bei aktualūs klausimai.

Lietuvos Respublikos (toliau- LR) Konstitucinis Teismas 2002 m. priėmė nutarimą, kuriame buvo konstatuota, kad kai kurios LR Vietos savivaldos įstatymo, priimto 2000 m., nuostatos, reglamentuojančios savivaldybių vykdomųjų institucijų sudarymą, įgaliojimus ir santykius su savivaldybių atstovaujamosiomis valdžios institucijomis, neatitinka LR Konstitucijos. Per trumpą laiką buvo parengtos ir priimtose LR Vietos savivaldos įstatymo pataisos, iš esmės pakeitusios savivaldybės atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų sudarymo ypatumus. Tai sąlygojo ir visiškai kito savivaldos modelio, apsprendžiančio savivaldos institucijų teisinį statusą, pasirinkimą. Septynerius metus taikytą savivaldybių institucinės struktūros modelį su dviem vykdomosiomis institucijomis, būtinai sudarytomis iš savivaldybių tarybų narių, pakeitė kitas modelis, žinomas kaip savivaldybės tarybos ir administratoriaus modelis su viena vienasmane vykdomąja institucija, būtinai sudaryta ne iš tarybos narių. Dėl pakeitimų nepasitenkinimą išsakė ir dauguma savivaldybių, ir bendriesiems savivaldybių interesams atstovaujanti Lietuvos savivaldybių asociacija.

Šiuo metu labiausiai diskutuojama savivaldos modelio pakeitimo – tiesioginių merų rinkimų įvedimo – klausimu. Teigiama, kad tokio pobūdžio rinkimai paskatintų demokratijos šalyje stiprėjimą. Tokiam žingsniui pritartų tiek visuomenė, tiek didžioji dalis politikų, ypač savivaldybių atstovai, tačiau tam reikalingos atitinkamos LR Konstitucijos pataisos. Dar praėjusios kadencijos LR Seime buvo parengtas šių pataisų projektas, kuris sulaukė beveik visų LR Seimo narių pritarimo, tačiau 2 kartą svarstymo stadijos nepasiekė, kadangi kilo nesutarimų dėl galių pasiskirstymo bei mero vaidmens savivaldybėse. Dabartinei valdžiai, pritariančiai tiesioginių merų rinkimų įteisinimo idėjai, šio

sumanymo įgyvendinti kol kas taip pat nepavyksta. Visų pirma, 2010 m. kovo mėn. 7 d. buvo pateiktas LR Seimo nutarimo „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių savivaldybių merų rinkimų” projekto Nr. XIP-1582 pataisos. Pagrindiniu komitetu projektui svarstyti paskirtas Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas. Nutarta pritariti projektui ir pradėti jo svarstymo procedūrą. 2010 m. kovo mėn. 23 d. LR Seimo posėdyje projektui buvo nepritarta. Antra, 2010 m. balandžio 13 d. įvyko antrasis balsavimas už LR Konstitucijos pataisų projektą, kuriam buvo taip pat nepritarta.

Visa tai rodo, kad Lietuvoje tebevyksta tinkamiausio savivaldybių institucinės struktūros modelio paieškos, svarbu žinoti, kad nėra nė vieno savivaldos teorijoje modelio, kuris turėtų tik privalumų ir neturėtų trūkumų, t.y., būtų „nepriekaištingai tobulas“. Pertvarkant vietos savivaldos struktūrą neužtenka vien pasinaudoti pasauline patirtimi, valstybių turinčių šimtametę savivaldos funkcionavimo patirtį, kadangi kitų valstybių patirtis gali sukelti prieštaravimų valstybės valdymo sistemoje, skiriasi istorinė raida ir sąlygos. Taigi, vienos reformos gali atnešti sėkmę ir gerovę, kitos neduoti lauktų rezultatų. Todėl priimant sprendimus reikia atsižvelgti į konkrečios valstybės specifiką, tradicijas, vietos savivaldos modelių taikymo patirtį, atlikti šalies specifinių duomenų analizę ir pan.

Vietos savivaldos institucijų formavimosi teisinę padėtį, tarpusavio santykių problemas bei diskusinius klausimus plačiau ar siauriau, vienu ar kitu aspektu nagrinėjo nemažai žinomų ne tik Lietuvos, bet ir užsienio mokslininkų bei teisininkų-praktikų: M. Riomeris, G. Žilinskas, R. Stačiokas, E. Vaitiekienė, S. Vidrinskaitė, E. Šileikis, P. Gestautas, R. Lazdynas, E. Kūris, K. Lapinskas, A. Astrauskas, H. Kanitzas, J. Gardner ir kt. Tačiau dauguma šių autorių darbuose kalbama apie vietos savivaldos institucijų formavimąsi bei tarpusavio santykius, nėra konkrečiai analizuojami vietos savivaldos institucijų modeliai ir jų taikymo perspektyvos Lietuvoje. Taigi, remiantis aukščiau pateiktais faktais, atsiranda būtinybė susisteminti skirtinguose darbuose esamas pateiktas įvairialypes nuomones bei pastebėjimus vietos savivaldos institucijų klausimais, juos apibendrinti, o atlikus tyrimą pateikti savivaldybių institucinės struktūros modelių taikymo perspektyvas, esamų aktualių problemų bei klausimų galimus sprendimus.

Darbo problematiką apibrėžia šie klausimai: kokie yra dabartinio Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio pranašumai ir trūkumai? Ar egzistuojantis vietos savivaldos modelis užtikrina tinkamą visų vietos savivaldos institucijų veiklą bei tarpusavio santykius? Ar tikslinga įvesti tiesioginius merų rinkimus? Kokie Europos Sąjungos šalyse savivaldybių institucinės struktūros modeliai labiausiai tenkina savivaldybių politikų bei bendruomenių lūkesčius?

Atsižvelgiant į šios problemos aktualumą ir norint ją iširti, **tyrimo objektu** pasirinkta savivaldybių institucinės struktūros modelių analizė.

Tyrimo dalykas. Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio probleminiai aspektai ir kitų modelių taikymo perspektyvos Lietuvoje.

Tyrimo tikslas- išanalizuoti Lietuvos savivaldybės institucinės struktūros modelio pranašumus ir trūkumus, įvertinti tiesioginių merų rinkimų formą, bei remiantis Europos Sąjungos šalių patirtimi pateikti jų taikymo perspektyvas Lietuvoje.

Uždaviniai:

1. Atskleisti savivaldybės institucinės struktūros sampratą, apžvelgti pagrindinius savivaldybės institucijų teorinius aspektus, bei pateikti pagrindinius vietos savivaldos institucinius modelius.
2. Atlikti Lietuvoje taikytų ir esamo savivaldybės institucinės struktūros modelių analizę.
3. Išanalizuoti Europos Sąjungos šalyse taikomus savivaldybių institucinės struktūros modelius.
4. Įvertinti tiesioginių merų rinkimų formos privalumus ir trūkumus.
5. Atlikto tyrimo pagrindu pateikti Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio galimas kaitos tendencijas.

Tyrimo hipotezė:

- Savivaldybių institucinės struktūros modelis apsprendžia savivaldybės institucijų teisinį statusą, o savivaldybės institucijų teisinis statusas lemia modelio funkcionalumą.
- LR Konstitucijoje ir LR Vietos savivaldos įstatymuose reglamentuotas dabartinis savivaldybių institucinės struktūros modelis yra tinkamas.

Tyrimo metodai. Darbe taikomi tiek teoriniai (mokslinės literatūros analizė), tiek empiriniai metodai (lyginamasis, dokumentų analizės, turinio analizės, interviu):

Mokslinės literatūros analizė buvo atliekama, siekiant pagrįsti vietos savivaldos, savivaldybės, savivaldybės institucinės struktūros, savivaldos institucijų veiklos svarbą.

Lyginimo metodas leidžia palyginti ir įvertinti skirtingus savivaldos modelius taikytus Lietuvoje po nepriklausomybės, bei įvairiose Europos Sąjungos šalių savivaldos teisės sistemose, ir atrasti, kuris iš analizuojamų modelių yra geriausias ar aiškiai tinkamesnis Lietuvos savivaldai.

Dokumentų analizė taikyta nagrinėjant Europos Sąjungos bei Lietuvos Respublikos teisės norminius aktus, LR Konstitucinio Teismo ir Seimo nutarimus, bei kitų valstybinių institucijų sprendimus bei išvadas, reglamentuojančius vietos savivaldą, savivaldybių institucijų veiklą, Lietuvos savivaldos modelius, tiesioginių merų rinkimų formos įteisinimo galimybes.

Turinio (content) analizės metodu atlikta pasaulyje taikomų principinių savivaldybių institucinės struktūros modelių analizė, bei taikomas analizuojant Europos Sąjungos šalių savivaldybių institucinės struktūros modelius.

Atviro tipo, pusiau struktūrizuotas ekspertų interviu, kurio metu siekiama atskleisti ekspertų nuomones apie savivaldybės institucinės struktūros modelius, problemines sritis ir tobulinimo galimybes, tiesioginius merų rinkimus. Sudarytas interviu protokolas skirtas apklausti Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto pirmininką Vytautą Kurpuvesą, komiteto narį Eriką Tamašauską, kadangi jo kuravimo sritis yra vietos savivalda, savivaldybių funkcijos, savivaldybių institucinė struktūra ir institucijų kompetencija. Bei ekspertą vietos savivaldos klausimais- VU docentą, savivaldos teoretiką, Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto patarėją Algirdą Astrauską.

Darbo teorinis reikšmingumas. Susisteminti vietos savivaldos ir savivaldybės institucinės struktūros teoriniai aspektai: patikslinta vietos savivaldos ir savivaldybių samprata bei apibendrinta savivaldybės institucinės struktūros apibrėžtis ir savivaldybės institucijų sudarymas ir kompetencija. Taip pat susisteminta ir pateikta savivaldybių institucinės struktūros modelių analizė.

Praktinis tyrimo reikšmingumas charakterizuotinas tuo, kad sukaupti faktai atveria galimybę tobulinti savivaldybių institucinę struktūrą, identifikuojant ir suvokiant savivaldos modelių teigiamus ir neigiamus aspektus Lietuvos atžvilgiu, keičiant savivaldos subjektų veiklą, sprendžiant tarpinstitucinio bendradarbiavimo problemas, pateisinant vietos bendruomenės lūkesčius savivaldos srityje. Sukaupta faktinė medžiaga apie tiesioginių merų rinkimų naudingumą, Europos Sąjungos šalyse taikomus savivaldos modelius bei atlikta lyginamoji analizė, siekiant įvertinti jų taikymo perspektyvas Lietuvoje. Taip pat tiriamosios dalies duomenimis pagrįstas alternatyvus Lietuvos vietos savivaldos modelis.

TERMINAI

Atsakingumo/ atsidavimo principas (the layman rule)- išrinkti politikai į savivaldybės tarybą privalo efektyviai ir veiksmingai priiminėti sprendimus (Mouritzen, Svava, 2002).

Bendruomenė- atitinkamoje teritorijoje gyvenantys žmonės, susieti bendrais viešaisiais poreikiais ir interesais (LR Vietos..., 2008).

Daugumos atstovavimo rinkimų sistema, mažoritarinė rinkimų sistema- rinkimų sistema, pagrįsta daugumos principu. Rinkiminėje apygardoje visi mandatai atitenka daugumą balsų gavusiai partijai (Vidrinskaitė, 2007).

Decentralizacija – įgaliojimų ir atsakomybės perdavimas iš centrinių valdymo subjektų pavaldiems valdymo subjektams ar viešoms organizacijoms ir/arba privačiam sektoriui (Baltušnikienė, 2006).

Dekoncentracija yra sprendimų priėmimo galios, finansinės ir valdymo atsakomybės persikirstymas tarp skirtingų centrinės valdžios lygių, išlaikant tą pačią atsiskaitomybės hierarchiją, pradedant nuo vietinių vienetų iki centrinės valdžios ministerijų ar įstaigų (Robertson, 2002).

Dualistinė sistema (*Dualistic system of government*)- tai sistema turinti du pagrindinius elementus, tokioje sistemoje įstatymų leidžiamoji ir įstatymų vykdomoji valdžios yra visiškai atskirtos (Andeweg, 2004).

Expressis verbis- perleisti visus ar dalį įsipareigojimų aiškiais žodžiais (Veličkienė, 2003).

Jurisdikcija - klausimai, kuriuos kuri nors įstaiga turi teisę spręsti (Tarptautinių žodžių..., 2011).

Monistinė sistema (*Monistic system*)- nėra skirtumo tarp atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių, visos galios sutelktos atstovaujamajai valdžiai- Parlamentui (Andeweg, 2004).

Politinio lyderiavimo principas (political leadership)- reikalingi politiniai lyderiai, atstovaujantys politinei sistemai, skatinantys politinės sistemoms susidomėjimą ir pasižymintys aistra savo darbui (Mouritzen, Svava, 2002).

Profesionalumo principas (professionalism)- šis principas adresuojamas samdytiems administracijos darbuotojams, kurie turi būti savo srities specialistai sugebantys įgyvendinti bendruomenės poreikius (Mouritzen, Svava, 2002).

Savivaldybė- valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą (LR Vietos..., 2008).

Savivaldybės institucinė struktūra- politinę valdžią ir viešojo administravimo funkcijas savivaldybėje vykdančių institucijų (subjektų), t.y. savivaldybės atstovaujamosios valdžios,

savivaldybės vykdomosios institucijos ir savivaldybės administracijos susijusi visuma (Astrauskas, 2004).

Savivaldybės institucijos- savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba, turinti vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas; savivaldybės vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos) – savivaldybės administracijos direktorius, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai) (kai ši (šios) pareigybė (pareigybės) steigama (steigiamos) ir kai šiai (šioms) pareigybei (pareigybėms) suteikiami vykdomosios institucijos įgaliojimai), turintys viešojo administravimo teises ir pareigas (LR Vietos..., 2008).

Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti priimvojamant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą (LR Viešojo..., 1999).

Viešojo administravimo institucija – viešojo administravimo subjektas, vykdamas teisės aktų nustatytas valstybės ar savivaldybės funkcijas (LR Viešojo..., 1999).

Vietos savivalda- valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytas vykdomąsias institucijas (LR Vietos..., 2008).

1.VIETOS SAVIVALDA IR SAVIVALDYBIŲ INSTITUCINĖ STRUKTŪRA

1.1 Vietos savivaldos ir savivaldybės samprata

Lietuvos Respublikos (toliau- LR) Konstitucijos 10 straipsnis skelbia, kad Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedaloma į jokių valstybinius darinius. Taigi Lietuva yra unitarinė valstybė, ir atskiros teritorijos dalys neturi valstybinių darinių elementų. Tačiau demokratinės valstybės valdymas negali būti sutelkiamas vienos ar kelių institucijų atstovų rankose ir vykdomas vien centralizuotai. Atskiros valstybės teritorijos dalys turi ekonominių, socialinių ir kultūrinių ypatumų, todėl viešųjų reikalų tvarkymas negali būti nutolęs nuo gyventojų bendruomenės. LR Konstitucijoje numatyta, kad įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams yra laiduojama savivaldos teisė.

Vietos savivaldos institucijos yra neatsiejama vietos savivaldos teisės įgyvendinimo dalis, todėl pirmiausia tikslinga atskleisti vietos savivaldos ir savivaldybių sampratą ir esmę.

Vietos savivaldos principus nustato LR Konstitucijos X skirsnis „Vietos savivalda ir valdymas“ ir kitos jos normos ir principai. Pagal LR Konstituciją vietos savivalda – tai įstatymo nustatytų valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių (t.y. teritorinių, arba vietos, bendruomenių), kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal LR Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.

LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme (LR Vietos..., 2008), vietos savivalda apibrėžiama, kaip „valstybės teritorijos administracinio vieneto– savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal LR Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas“. Remiantis K. Jankausku (2007), tai „ypatinga teritorinių bendruomenių formuojama ir įgyvendinama valdžia“.

Kiek kitaip ji traktuojama Europos vietos savivaldos chartijoje (1999), „vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais“. Kaip teigia V. Kondratienė (2008), vietos savivalda valstybėje tarsi simbolizuoja „valdžios gražinimą žmonėms“, kai plėtojant demokratiją ir subsidiarų vietos valdžios ir visuomenės veikimą siekiama bendrų tikslų“. Subsidiarumas yra vienas iš vietos savivaldos principų, kai sprendimai priimami ten, kur sudaroma galimybė visuomenei dalyvauti priimant sprendimus tiesiogiai ar per jos išrinktus atstovus. Bendruomenė turi prigimtine teisę savarankiškai tvarkytis, ir pati sprendžia kurių klausimų ji nepajėgi išspręsti be valdžios pagalbos. Remiantis Europos Parlamento

(2008) apibrėžtimi, subsidiarumo principo esmė yra užtikrinti vietos savivaldos institucijų nepriklausomumą nuo centrinės valdžios arba žemesnio lygio valdžios institucijų nepriklausomumą nuo aukštesnės valdžios institucijų.

Tarptautinės vietos savivaldybių sąjungos Pasaulinėje vietos savivaldos deklaracijoje (1993) savivaldos koncepcija apibrėžiama: „Vietos savivalda reiškia vietos valdžios teises ir pareigas savo atsakomybe reguliuoti ir tvarkyti visuomeninius reikalus vietos gyventojų interesų vardu. Šią teisę įgyvendina asmenys arba atstovaujantieji dariniai, periodiškai laisvai išrinkti remiantis visuotine ir lygia rinkimų teise, bei jų vyriausieji administratoriai, kurie taip pat turi būti išrinkti arba paskirti išrinkto darinio atstovų“.

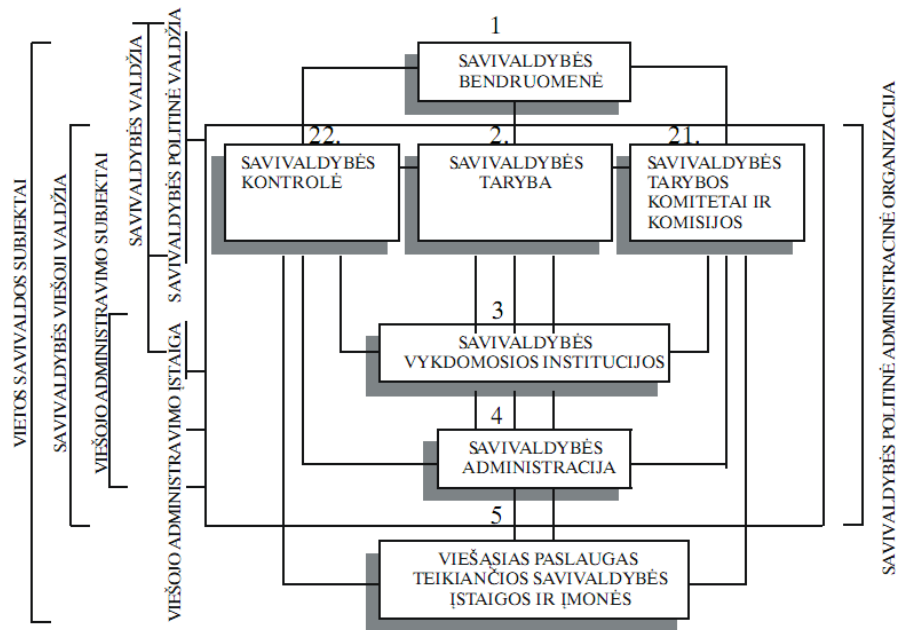
Išanalizavus vietos savivaldos koncepciją įvairiuose oficialiuose Lietuvos ir užsienio institucijų paskelbtuose dokumentuose, savivalda apibrėžiama nors ir panašiai, tačiau ne vienodai. Galima daryti išvadą, jog vietos savivaldai reikšmingi du elementai, t.y. teritorija- administracinis vienetas, kuriame valdymą organizuoja vietos bendruomenė arba jų išrinkta valdžia, ir vietos savivaldos subjektai (žr. 1 pav.), įgyvendinantys vietos savivaldos politiką.

Aukščiau minėtos teritorinės bendruomenės pasak V. Kondratienės (2008), yra „savivaldos teisės subjektas ir LR Konstitucijoje jos vadinamos savivaldybėmis (arba vietos savivaldybėmis)“. Pagal LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą (LR Vietos..., 2008), „savivaldybė- įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi LR Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo“.

Remiantis A. Astrausku ir B. Galiniene (2003), valstybės teorijoje egzistuoja du – platusis ir siaurasis – požiūriai į savivaldybę. Plačiuoju požiūriu savivaldybė – tai ypatinga žmonių bendruomenė (žmonių santalka, socialinė organizacija, socialinė grupė), tvarkanti dalį visuomenės bendrųjų reikalų. Ją sudaro:

- valstybės teritorijos dalyje (ji vadinama savivaldybės teritorija) esanti žmonių- individų kiekybinė gausybė (ji vadinama savivaldybės bendruomene);
- savivaldybės teritorijoje tikslingai veikiantys ir kryptingą poveikį žmonėms darantys bei viešąsias paslaugas jiems teikiantys vietos savivaldos subjektai.

Vietos savivaldos subjektai, t.y. institucijos vykdančios politinę valdžią bei institucijos ir įstaigos, įgyvendinančios politinės valdžios priimtus sprendimus, atliekančios viešojo administravimo funkcijas, sudaro sistemą (žr. 1 pav.).



1 pav. Vietos savivaldos subjektai

Šaltinis: Astrauskas, A. (2004). Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška// *Viešoji politika ir administravimas. Nr.8*

Siauruoju požiūriu savivaldybė – tai valstybės teritorijos dalyje savivaldybės institucijų teisė savarankiškai tvarkyti dalį įstatymais priskirtų visuomenės bendrųjų reikalų ir taip kryptingai veikiančių toje teritorijoje gyvenančius žmones bei jų socialines grupes.

Taigi, savivaldybę ir jos bendruomenę sieja valdžios ir pavaldumo santykiai. Anot A. Astrausko ir B. Galinienės (2003), abiejų požiūrių į savivaldybę skirtumas yra tas, kad elementai- specialiosios institucijos ir įstaigos,- kurios pagal siauresnį požiūrį apibrėžiamos kaip savivaldybė, tėra tik ypatingos žmonių bendruomenės, pagal platesnį požiūrį vadinamos savivaldybe, sudedamoji dalis, apibrėžiama kaip savivaldybės viešoji valdžia.

1.2 Savivaldybės institucinės struktūros samprata

LR Konstitucinis teismas (2010) yra konstatavęs, kad gyventojų savivaldos teisės įgyvendinimas neatsiejamas nuo institucijų, per kurias ši teisė yra įgyvendinama, ir joms atskaitingų institucijų organizavimo ir veiklos. Todėl neatsitiktinai LR Konstitucijoje „savivaldybės“ sąvoka vartojama apibūdinti ne tik valstybės administracinius vienetus ir jo gyventojus, bet ir savivaldos institucijas. Europos Vietos savivaldos chartijoje (1999) taip pat akcentuojama, kad bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas yra savivaldos institucijos. Kaip teigia A. Astrauskas (2004), savivaldybės

institucijos sudaro vieningą sistemą, vykdančią politinę valdžią ir viešojo administravimo funkcijas savivaldybėje, vadinama *savivaldybės institucinė struktūra*.

Anot P. Lorange (2005), institucinė struktūra yra svarbus valdymo elementas. Tai ne tik elementinė organizacijos sudėtis su savo hierarchiniais ryšiais, įgaliojimų ir atsakomybių struktūra, bet visos veikiančios sistemos, personalas, procedūros bei procesai. Šią visumą galima pavadinti organizacijos valdymo potencialu, kuris per valdymo procesą sujungia jos resursus su aplinkoje esančiomis galimybėmis, organizacijai siekiant savų tikslų. Tad, kai organizacijos sėkmę lemia du vienodai svarbūs veiksniai – aplinka ir vidinė organizacijos struktūra – tik dar labiau parodo šio elemento analizės svarbą. Ją realiai sudaro šie elementai – vietos savivaldos subjektai:

- savivaldybės bendruomenė;
- savivaldybės atstovaujamoji valdžios institucija- savivaldybės taryba;
- savivaldybės vykdomoji institucija- savivaldybės administracijos direktorius;
- savivaldybės institucijos ir įstaigos, kiti subjektai, turintys teisės aktų suteiktus įgaliojimus, atliekantys jiems pavestas administravimo funkcijas ir atsakingi už šių funkcijų įgyvendinimą.

Skirtingai nei A. Astrauskas, H. Heinelt ir N. K. Hlepas (2006), vietos savivaldos institucinę struktūrą suvokia kaip nepriklausomųjų kintamųjų visumą, t.y. ją sudaro ne tik savivaldybių institucijos vykdančios savo funkcijas, bet ir tų institucijų pozicija, darbuotojų įdarbinimo modeliai, reikmė kitų specialistų, demokratijos supratimas, sugebėjimas identifikuoti problemas, požiūris bei nuomonė apie decentralizaciją ar centralizaciją, viešojo sektoriaus reformas.

Pažymėtina, kad savivaldybių tarybos, įgyvendinančios LR Konstitucijos laiduojamą savivaldos teisę, gali sudaryti ir kitas valdingus įgalinimus turinčias savivaldybės institucijas, taip pat kitas savivaldybės įstaigas, nes sąvoka *savivaldybės institucijos* išreiškia atitinkamų institucijų priklausomybę tam tikrai savivaldybei. Anot G. Žilinsko (2004) savivaldybių institucijos yra sudaromos tam, kad būtų realizuoti savivaldybės interesai, tiesiogiai įgyvendinami įstatymai, LR Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimai. Vietos savivaldybių institucijos, kontroliuodamos ir valdydamos dalį visuomeninių reikalų, riboja valstybinės valdžios galią ir yra vienas pagrindinių demokratijos elementų. Tad *savivaldybės institucijomis* laikytinos ir savivaldybių tarybos, ir joms atskaitingi vykdomieji organai, ir kitos institucijos, kurias sudaro savivaldybių tarybos.

Savivaldybės institucijos turi vietos valdžios ir viešojo administravimo teises bei pareigas ir jos yra atsakingos už savivaldos teisės ir savo funkcijų įgyvendinimą bendruomenės interesais, taip realizuodamos vietos savivaldos konstitucinės sampratos nuostatas. Remiantis LR Konstitucinio

Teismo nutarimu „dėl savivaldos atstovaujamojų ir vykdomųjų institucijų kompetencijos“ (2003), savivaldybės institucijos yra sudaromos tam, kad būtų realizuojami savivaldybių interesai, taip pat kad būtų tiesiogiai įgyvendinami įstatymai, LR Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimai, kad savivaldybių tarybų priimami sprendimai yra neatsiejami nuo šių sprendimų vykdymo, kad prisiimtu atsakomybę už regionus (tai įtraukia visuomenę į valdymą), kad savivaldybių institucijoms nustatomos atitinkamos funkcijos bei jas atitinkanti kompetencija, kad LR Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytais atvejais savivaldybių atstovaujamosioms ir vykdomosioms institucijoms suteikiami valdingi įgalinimai ir tokios savivaldybių institucijos yra savivaldybių valdžios ir viešojo administravimo institucijos, kad LR Konstitucijoje numatytos savivaldybių valdžios ir viešojo administravimo atstovaujamosios, ir vykdomosios institucijos yra atsakingos už savivaldos teisės įgyvendinimą pagal savo kompetenciją. Taip pat, kad tiek LR Konstitucijoje numatytos savivaldybių atstovaujamosios institucijos, tiek savivaldybių vykdomosios institucijos pagal savo kompetenciją yra atsakingos už savivaldos teisės įgyvendinimą, už įstatymų, LR Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimų tiesioginį įgyvendinimą.

1.3. Savivaldybės institucijų sudarymas ir jų kompetencija

1.3.1. Savivaldybės tarybos statusas savivaldybės institucinėje struktūroje

LR Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalyje nurodoma, kad savivaldos teisė yra įgyvendinama per savivaldos institucijas – savivaldybių tarybas. Pažymėtina, kad jokios kitos savivaldos institucijos, išskyrus savivaldybių tarybas, LR Konstitucijoje nėra nurodytos. Savivaldos teisė per savivaldybių tarybas įgyvendinama priimant sprendimus, kurie yra neatsiejami nuo šių sprendimų vykdymo. LR Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad įstatymams, LR Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybių tarybos sudaro joms atskaitingus vykdomuosius organus. Tad sudaryti minėtus vykdomuosius organus – savivaldybių tarybų konstitucinė pareiga.

Vietos savivaldos chartijoje (1999) taip pat nurodoma, kad „teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais, turi tarybos ar susirinkimai, sudaryti slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu laisvai išrinkti nariai, kurie gali turėti joms pavaldžius vykdomuosius organus“. Pasaulinė vietos savivaldos deklaracija (1993) detalizuoja, kad anksčiau minėta „valdžios teisė reguliuoti ir tvarkyti visuomeninius reikalus įgyvendina asmenys arba atstovaujantieji dariniai, periodiškai laisvai išrinkti remiantis visuotine ir lygia rinkimų teise, bei jų vyriausieji administratoriai,

kurie taip pat turi būti išrinkti arba paskirti išrinkto darinio atstovu“. Akivaizdu, kad visuose svarbiausiuose šalies bei Europos teisiniuose dokumentuose yra akcentuojamos dviejų darinių privalomas formavimas: bendruomenės atstovų tarybos, susirinkimai ar kiti analogiški organai, t.y. *atstovaujamoji valdžia*, bei jau šių darinių suformuoti vykdomieji organai (vykdomosios institucijos), kuriems suteikiami valdingi įgalinimai.

Savivaldybės tarybos veiklos tvarką ir formas nustato LR Vietos savivaldos įstatymas ir savivaldybės tarybos veiklos reglamentas. Savivaldybės taryba susideda iš įstatymų nustatyta tvarka demokratiškai išrinktų savivaldybės bendruomenės atstovų. Savivaldybės tarybos įgaliojimai prasideda, kai į pirmąjį posėdį susirenka išrinkti tarybos nariai, ir baigiasi, kai į pirmąjį posėdį susirenka naujai kadencijai išrinkti tarybos nariai. Per du mėnesius nuo pirmojo naujai išrinktos savivaldybės tarybos posėdžio sušaukimo dienos turi būti išrinktas savivaldybės meras ir sudaryta valdyba (LR Vietos..., 2008).

Pažymėtina, kad LR Konstitucijoje yra nurodyta, kad vykdomieji organai turi būti atskaitingi juos sudariusioms institucijoms. Todėl LR Konstitucijoje įtvirtintas vykdomųjų organų atskaitingumas yra ne kas kitas kaip savivaldybių tarybų viršenybės bei jų sudarytų vykdomųjų organų atskaitingo atstovybei principai. Šie konstituciniai principai reiškia, kad savivaldybių vykdomosios institucijos negali nei pakeisti, nei pajungti savivaldybių tarybų ar diktuoti joms. Tuo pačiu vykdomųjų organų įgaliojimai negali dominuoti savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu (LR Konstitucinio..., 2003).

1.3.2. Savivaldybės administracijos direktoriaus ir savivaldybės administracijos statusas savivaldybių institucinėje struktūroje

Savivaldos teisė įgyvendinama per savivaldybės tarybas ir joms atskaitingas vykdomąsias institucijas. Savivaldybių tarybų priimami sprendimai yra neatsiejami nuo šių sprendimų vykdymo, o savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai yra neatskiriama savivaldos mechanizmo dalis. LR Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalyje įtvirtinta: „Lietuvos Respublikos įstatymams, LR Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus.“ LR Konstitucijoje nėra nustatyti savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų rūšys (kolegialūs ar vienasmeniai), formavimo tvarka, pavadinimai, tarpusavio ryšiai; tai nustatyta tik bendriausiais bruožais. Lietuvoje vykdomųjų organų funkcijas ir kompetenciją paliekama nustatyti LR Seimui įstatymu. LR Konstitucinis teismas (2003) pažymėjo, kad įstatymų leidėjas turi diskreciją įstatymu nustatyti, kokia tvarka – rinkimų ar kitokia – yra sudaromi minėti vykdomieji organai, kurie iš jų yra kolegialūs, o kurie – vienasmeniai, kokie yra jų tarpusavio ryšiai.

Įstatymų leidėjas taip pat turi diskreciją įstatymu nustatyti kolegialių vykdomųjų organų struktūrą ir narių skaičių arba palikti tai pagal įstatymą nustatyti savivaldybių taryboms. Įstatymais reglamentuojant savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų organų formavimą, funkcijas ir kompetenciją, būtina paisyti LR Konstitucijoje įtvirtintų vietos savivaldos principų: atstovaujamosios demokratijos, vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei, savivaldybių tarybų viršenybės joms atskaitingų vykdomųjų organų atžvilgiu ir kt.

Pagal LR Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalį (2003), savivaldybės vykdomoji institucija yra savivaldybės administracijos direktorius. Ir nors minėtame įstatyme *expressis verbis* nėra nustatyta, bet anot E. Šileikio (2005) savivaldybės vykdomuoju organu plačiąja prasme galima laikyti ir savivaldybės administraciją, apimančią atitinkamus departamentus, tarnybas, skyrius bei juose dirbančius viešojo administravimo tarnautojus.

Kaip jau buvo minėta aukščiau, savivaldybės administracijos direktorius yra savivaldybės administracijos vadovas – įstaigos vadovas, pavaldus savivaldybės tarybai ir atskaitingas merui. Savivaldybės administracijos direktorius į pareigas skiriamas mero siūlymu savivaldybės tarybos sprendimu tarybos įgaliojimų laikui politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu. Skyrimas politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu turi įtakos įstaigos vadovo statusui ir tai reiškia, kad tokiam įstaigos vadovui gali būti taikomos atitinkamos nuostatos, reglamentuojančios politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų statusą. Remiantis LR Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio 7 dalimi (1999), asmens buvimas tokiose pareigose yra iš esmės paremtas jį skyrusios institucijos pasitikėjimo turėjimu, todėl tokio pasitikėjimo praradimas yra pagrindas atleisti jį iš tarnybos.

LR Vietos savivaldos įstatymas (2003) apibrėžia savivaldybės administracija kaip savivaldybės įstaigą, kurią sudaro struktūriniai, struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos (filialai) ir į struktūrinius padalinius neįeinantys viešojo administravimo valstybės tarnautojai. Savivaldybės administracijos struktūrą, jos veiklos nuostatus ir darbo užmokesčio fondą, didžiausią leistiną valstybės tarnautojų pareigybių ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių užmokestį iš savivaldybės biudžeto, skaičių mero teikimu tvirtina arba keičia savivaldybės taryba, o pareigybes tvirtina savivaldybės administracijos direktorius.

1.3.3. Savivaldybės mero statusas savivaldybių institucinėje struktūroje

Kaip jau buvo pastebėta, LR Konstitucijoje yra įvardinta tik viena vietos bendruomenės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba. Kaip reikėtų vadinti savivaldybių taryboms atskaitingas vykdomąsias institucijas, nėra nustatyta. Nėra ir sąvokos „meras“. LR Konstitucijos 119

straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas. Taigi, kaip teigia K. Jankauskas (2007), „savivaldybės mero, kaip atskiro savivaldos instituto, samprata, įgaliojimai, jo teisinis statusas priklauso nuo to, kaip įstatymų leidėjas įgyvendins LR Konstitucijoje jam suteiktą diskreciją“. Taip pat reikia pažymėti, kad tiek Lietuvoje, tiek kitose šalyse meras yra laikomas viena svarbiausia politine figūra vietos savivaldoje, tačiau nei LR Konstitucijoje, nei dabartiniame LR Vietos savivaldos įstatyme meras nėra įvardijamas kaip atskira savivaldos institucija. Tačiau galime teigti, kad jis yra įstatyminio lygmens pareigūnas, nes jo teisinis statusas nustatytas LR Vietos savivaldos įstatyme. Taip pat reikia paminėti, kad iki LR Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo, savivaldybės meras buvo savivaldybės vykdomoji institucija (arba bent vienas šios dualistinės valdžios subjektas).

Minėta, kad savivaldybės mero nei pats pavadinimas, nei jo kompetencija, įgaliojimai ar skyrimo tvarka nėra minimi šalies LR Konstitucijoje. Mero statusas yra detalizuojamas įstatymu, tačiau jis nustatomas laikantis konstitucinių principų. Pagal LR Vietos savivaldos įstatymo suteiktas galias (2008), meras yra pareigūnas, kuriam suteikta galimybė kontroliuoti visų kitų savivaldybės institucijų ir įstaigų veiklą. Tokie savivaldybės mero įgaliojimai reiškia, kad savivaldybės meras turi būti moraliai tvirtas, jo valia per tarybos sprendimus, pavedant savivaldybės kontrolieriui ir centralizuotai vidaus audito tarnybai, pasiekti, kad savivaldybės institucijos, įstaigos ir pareigūnai dirbtų skaidriai, viešai, reaguotų į gyventojų nuomonę, užtikrintų savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumą. Tačiau yra nemažai merų nuomonių, kad jie negali įgyvendinti įstatymų nustatytų vykdomosios institucijos ir kitų savivaldybės įstaigų veiklos priežiūros funkcijų, kadangi jų įgaliojimai yra per maži. Kaip minėta, iki LR Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo savivaldybės meras buvo kartu ir atstovaujamosios institucijos – tarybos – ir vykdomosios institucijos – valdybos – vadovas, o tuo pačiu ir vienasmenė vykdomoji institucija. Nuo 2003 m. savivaldybės meras yra įvardijamas savivaldybės tarybos pirmininku ir savivaldybės vadovu. Paskutinėje Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje (2008) savivaldybės meras yra įvardijamas savivaldybės vadovu.

Šiuo metu Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto patobulintame projekte (LR Seimo..., 2010) vėl siūloma nustatyti, jog savivaldybės meras yra savivaldybės vykdomoji institucija, yra tiesiogiai ir asmeniškai atsakingas vietos bendruomenei ir savivaldybės tarybai už įstatymų, LR Vyriausybės nutarimų, savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje bei yra savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojas, jis organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir atsako už savivaldybės ūkinę ir finansinę veiklą.

2. SAVIVALDYBIŲ INSTITUCINĖS STRUKTŪROS MODELIŲ ANALIZĖ

2.1 Vietos savivaldos modelių taikymo ypatumai

Suformuota savivaldybės institucinė sistema sudaro tam tikrą institucinį modelį, apibrėžiantį savivaldybės politines ir viešojo administravimo funkcijas vykdančius vietos savivaldos subjektus. Pagal valstybės aukščiausiąją teisinę galią turinčio dokumento nustatytus reikalavimus išlaikyti būtinąją atstovaujančiosios ir vykdomosios valdžios galių pusiausvyrą yra pasirenkama norima savivaldybės institucijų sistema, kitaip tariant *savivaldos modelis*, kuris apsprendžia vienų ar kitų savivaldybės institucijų ar atskirų pareigūnų galias, kompetenciją, formavimo tvarką, atsakomybės laipsnį, kitas įvairias procedūras.

Priimti sprendimą dėl tinkamiausio vietos savivaldos modelio gali būti sunkiau nei atrodo: visų pirma, yra daugybė pasaulyje taikomų ir mokslininkų aprašytų vietos savivaldos modelių, antra, sunku pritaikyti bent vieną iš jų, nes nėra tokio, kuris būtų taikomas daugumoje šalių, ir trečia, dauguma neapima „reformas“, t.y. naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo Vidurio Rytų Europoje. Dėl šių priežasčių, egzistuojantys modeliai yra koreguojami ir atnaujinami. Tačiau matyti, kad savivaldybių, priklausančių tam pačiam visuomenės valdymo lygiui, institucinėms sistemoms daug kas yra bendra. Taip yra todėl, kad, kaip teigia A. Astrauskas (2004), jos formuojamos vadovaujantis vienu ir tuo pačiu savivaldybės institucinės struktūros principiniu modeliu, kuris paprastai nustatomas įstatymo, kuriame numatomi du aspektai:

- ko, kuriant institucines struktūras, paskirstant joms įgaliojimus ir nustatant tarpusavio santykius, privalu laikytis visoms savivaldybėms (tai bendri reikalavimai, kurių visuma sąlygoja ir apibrėžia konkretų savivaldybės institucinės struktūros principinį modelį),
- kas, kuriant institucines struktūras, paliekama pačių savivaldybių nuožiūrai (t.y. tai, kas kiekvienai savivaldybei suteikia galimybę kurti individualią, besiskiriančią nuo kitų, institucinę struktūrą ir užtikrina įvairovę, kai yra tas pats savivaldybės institucinės struktūros principinis modelis).

Egzistuoja, kaip rodo užsienio šalių ir Lietuvos patirtis, ne vienas, bet daug savivaldybių institucinių struktūrų principinių modelių. Kiekvienam iš jų būdingas tam tikras nuolatinis požymių derinys, skiriantis ją nuo kito savivaldybės institucinės struktūros principinio modelio. Kai kuriose valstybėse net tam pačiam visuomenės valdymo lygiui priklausančioms savivaldybėms leidžiama savo institucines struktūras formuoti pagal skirtingus principinius modelius, ko Lietuvos savivaldos teisėje tarp atskirų savivaldybių nėra leidžiama, pavyzdžiui:

- Jungtinėse Amerikos Valstijose egzistuoja trys savivaldybių principiniai modeliai: gali būti komisijų, tarybos ir administratoriaus ir tarybos ir mero, kuris dar turi kelias atmainas- stipraus mero ir silpno mero modeliai;
- Vokietijoje egzistuoja keturi principiniai modeliai: tarybos ir mero, tarybos ir burmistro, tarybos ir administratoriaus, tarybos ir magistrato;
- Danijoje egzistuoja du municipalitetų institucinės struktūros principiniai modeliai: komitetinis bei tarybos ir magistrato.
- Jungtinėje Karalystėje egzistuoja trys principiniai modeliai: stipraus mero, komitetinis bei komisijinis (Astrauskas, 2004).

Visų modelių esminis skirtumas yra vyriausiojo savivaldybės pareigūno rinkimai- arba jis renkamas teisiogiai atskiruose rinkimuose visuotiniu ir slaptu bendruomenės balsavimu, arba jį renka bendruomenės išrinkta atstovaujama institucija; kaip politikai įgyvendina sprendimus- patys, arba samdo profesionalią komandą.

Vaidmenų ir funkcijų pasiskirstymas tarp mero, savivaldybės tarybos ir administracijos yra labai svarbus, nes tai sudaro bendrą kompleksą, bei išryškinami skirtumai tarp jų.

Dažniausiai pastebimas skirtumas tarp atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių yra įteisintos jų funkcijos. Valdžių atskyrimo principas ryškus dualistinėse ir monistinėse sistemose. Dualistinėse sistemose įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji funkcijos yra atskirtos, kai tuo tarpu monistinėje sistemoje jos yra sujungtos. Kaip teigia H.Heinelt ir N. K. Hlepas (2006), savivaldybėse kur yra monistinė sistema, išrinkta taryba yra laikoma aukščiausiuoju ir vieninteliu sprendimų priėmimo organu vietos savivaldoje, o vykdomoji valžia, t.y. administracija ir jos vadovas veikia pagal tarybos nurodymus ir yra jai atskaitinga, neturi jokių, autonominių teisių, priimant ir vykdant administracinius sprendimus. Dualistinėje sistemoje, taryba yra aukščiausias sprendimų priėmimo organas, o vykdomosios institucijos priima ir vykdo administracinius sprendimus be tarybos įsikišimo. Tačiau, kaip rodo praktika, ne visada lengva pamatyti skirtumus tarp dualistinės ir monistinės sistemų, ypač tuo atveju, kai vykdomosios funkcijos yra priskirtos įvairių formų komitetams, kai dualistinėse sistemose taryba gali spręsti administracinius klausimus, taip įgyvendinama vykdomąsias funkcijas. Taip pat, jei tarybos dauguma yra sudaryta vienos partijos ar koalicijos, ji taip pat turi galimybę kontroliuoti administraciją.

Remiantis šių sistemų pagrindiniais principais kitame skyriuje bus pateikta savivaldybės institucinės struktūros principinių modelių analizė, pagrindiniai principinių modelių skirtumai, t.y. ar yra įgyvendinamas valdžių padalijimo principas, kokios yra savivaldybės institucijos, jų

kompetencijos, sudarymo tvarka, privalumai ir trūkumai, taip pat labai aktualus savivaldybės mero vaidmuo- ar turi vykdomąsias funkcijas, ar yra tik savivaldybės tarybos vadovas; vykdomąsias funkcijas įgyvendina vienas ar su sudaryta kolegialia institucija; mero rinkimų tvarką.

2.2. Savivaldybės institucinės struktūros modelių tipologija

Kaip jau minėta, pasaulyje egzistuoja didelė savivaldybių institucinės struktūros modelių įvairovė. Yra principiniai modeliai, kuriems būdingi tam tikri požymiai, tačiau yra ir įvairių principinių modelių atmainų, kai tam tikri elementai ar požymiai yra skolinti iš kitų modelių. A. Astrauskas (2004) pažymi, kad principinių modelių atmainos atsiranda dėl kitose šalyse valdžios vykdymo įgaliojimų dalijimo (nedalijimo), vadovų į tam tikras funkcinės vietas skyrimo tvarkos bei funkcijų, atliktinų tam tikrose funkcinėse vietose, gretinimo variantų. G. Žilinsko (2010) nuomone, vietos savivaldos institucijų struktūrų skirtumus lemia valdingų įgaliojimų nustatymas, tarpusavio santykių tarp atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų organizavimo būdas, tam tikro laikotarpio visuomenės, valstybės ir teritorinės bendruomenės tikslai, dėl to galimi įvairūs vietos savivaldos institucijų organizaciniai modeliai. Reikia pastebėti, kad visų modelių atmainų nagrinėjimas, skirtumų išvelgimas atneštų daugiau neaiškumo, tad verta nagrinėti tik pagrindinius principinius modelius.

Įvairūs mokslininkai skirtingai grupuoja principinius modelius, todėl šiame skyrelyje atlikta H. Back'o, P. E. Mouritzen ir J. H. Svar'o, A. Astrausko, G. Žilinsko pateikta principinių savivaldybės institucinės struktūros modelių analizė.

P. E. Mouritzen ir J. H. Svara (2002) siūlo vietos savivaldos institucinės struktūros modelių tipologiją, kurią išskyrė remiantis trimis principais. Visų pirma, kaip ir A. Astrauskas (2004), jie išskiria tris elementus, kurie dažniausiai yra kiekvienoje savivaldybės institucinėje struktūroje: išrinkta taryba, politinis lyderis (meras), ir paskirtas savivaldybės administracijos vadovas. Tačiau pažymi, kad kiekvienas elementas veikia pagal tam tikrą principą, kurie garantuoja balansavimą, kompromisą tarp šių institucijų: taryba įgyvendina atsakingumo/ atsidavimo principą, meras įgyvendina politinės lyderystės principą ir administracijos direktorius reprezentuoja profesionalumo principą. Atsakingumo/ atsidavimo principas reiškia, kad piliečiai išrinkti į politines pareigas privalo veiksmingai ir intensyviai priiminėti sprendimus; politinio lyderio sąvoka apima politikų paaukštinimo galimybių, atsidavimo ir aistros politikai sampratą; profesionalumas priklauso nuo asmenybės savybių, tokių kaip politikai sugeba reaguoti į bendruomenės poreikius, ir juos tinkamai įgyvendinti.

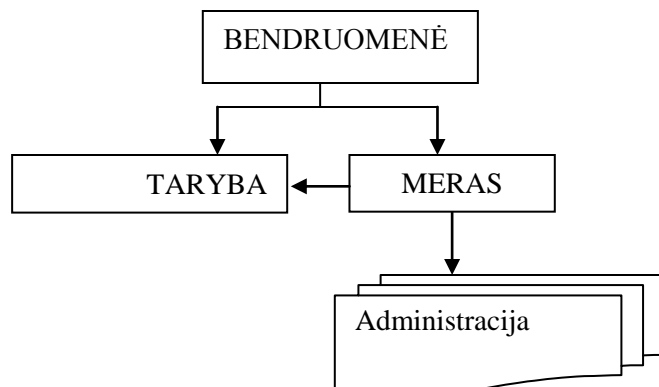
Autoriai pažymi, kad politinė lyderystė yra modelių formavimo pradinis taškas. Svarbiausia kaip politinė valdžia yra gauta, išlaikoma, įgyvendinama ir dalinamasi. P.E. Mouritzen ir J.H. Svara (2002)

politikus vadina politiniais aktoariais, kurie vaidina vienoje iš dviejų arenų. Pirmoji arena priklauso savivaldybės tarybos vadovui ir nariams, antroji- vykdomajai valdžiai. Struktūra yra reikalinga nustatant atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių kompetenciją, funkcijas, jų vadovų statusą, todėl P. E. Mouritzen ir J. H. Svara (2002) siūlo 4 modelius:

Stipraus mero modelis (strong mayor form) (žr. 2 pav.): merą ir tarybą tiesiogiai renka visi savivaldybės gyventojai. Meras yra ir vykdomoji institucija, ir tarybos pirmininkas, ir administracijos vadovas. Šiame modelyje pabrėžiamas politinės lyderystės principas, kadangi meras yra ryškus politinis lyderis, kuris ne tik įgyvendina savivaldybės politiką, bet ir turi teisę organizuoti tarybos darbą.

G. Žilinskas (2010) taip pat išskiria *stipraus mero* modelį ir pabrėžia, kad meras laikomas „stipriu“ dėl šių įgaliojimų:

- Turi *veto* teisę tarybos sprendimams;
- Vadovauja administracijai, bei skiria ir atleidžia iš pareigų jos tarnautojus;
- Organizuoja tarybos darbą, pirmininkauja tarybos posėdžiams, sudaro komisijas, biudžeto projektą ir teikia jį tarybai.



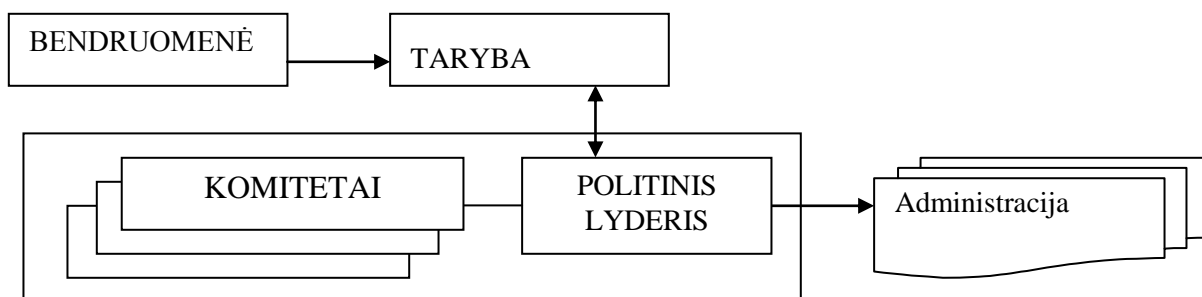
2 pav. **Stipraus mero modelis**

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis P. E. Mouritzen, J. H. Svara (2002).

Kaip matome, šiame modelyje meras turi maksimalius įgaliojimus ir yra tiesiogiai atskaitingas gyventojams, tačiau tarybai yra suteikta teisė įveikti mero *veto*. Tačiau, pasitikėjimą praradusio mero įgaliojimus galima nutraukti *vietiniu referendumu*. Kaip teigia R. C. Schragger (2006), šis modelis turi du privalumus: atskaitingumą ir dinamiškumo galimybę. Mero veikla yra lengvai identifikuojama, kadangi visas dėmesys skiriamas vienam oficialiam asmeniui, kai tuo tarpu yra sunku sekti valdybų, komisijų, tarybos narių veiklą, kurie ypatingai stengiasi perleisti atsakomybę kitiems. Taip pat, reikia pabrėžti, kad meras turi realias galimybes įgyvendinti rinkėjų poreikius. Kita vertus, nėra garantijų, kad meras dirbs efektyviai ir teisėtai, taip pat valdžia sutelkta vieno asmens rankose kelia grėsmę veiklos

skaidrumui, korupcijos atsiradimui, kadangi meras būdamas tokiu stipriu, gali įtakoti bet koki sprendimą.

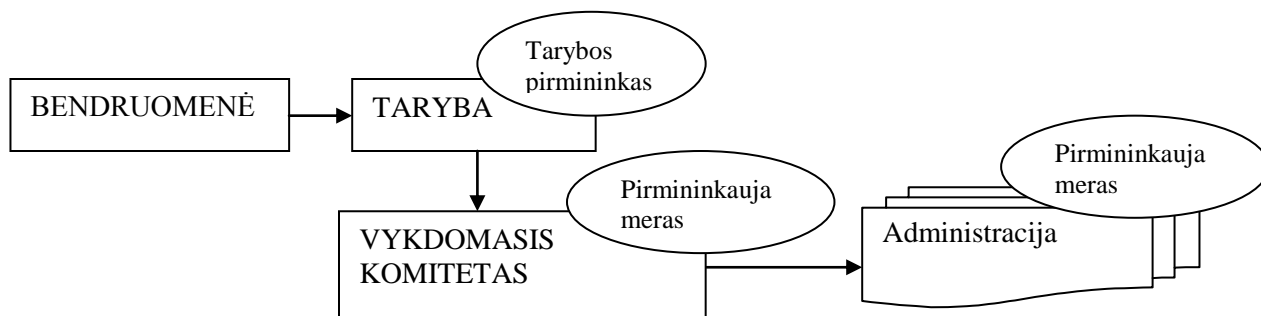
Komitetinis modelis (committee leader form) (žr. 3 pav.): savivaldybėje yra politinis lyderis, tačiau nebūtinai vadinamas meru, kuris yra ir politikas ir valdininkas. Vykdomosios galios yra padalintos tarp politinio lyderio ir komitetų. Komitetų narius renka savivaldybės taryba. Politinis lyderis taip pat gali būti tarybos pirmininku, organizuojantis tarybos darbą. Šiame modelyje atsispindi visų trijų principų mišinys, kadangi yra politinis lyderis atsakingas už tarybos ir administracijos veiklą; vykdomųjų funkcijų padalinimas rodo profesionalumo principą; taryba priiminėja sprendimus, taip įgyvendindama atsakingumo/atsidavimo principą.



3 pav. **Komitetinis modelis.**

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis P. E. Mouritzen, J. H. Svava (2002).

Kolektyvinis modelis (collective form) (žr. 4 pav.): šiam modeliui būdingas daugelio savivaldybės pareigūnų rinkimas ir atstovaujamojų bei vykdomųjų funkcijų derinimas, kadangi sprendimus priima viena kolegiali institucija- savivaldybės taryba, kuriai pirmininkauja meras arba neetatini tarybos pirmininkas. Savivaldybės taryba renka vykdomąjį komitetą, kurį sudaro meras ir kiti politikai, renkami iš tarybos narių. Vykdomasis komitetas atsakingas už visas vykdomąsias funkcijas, vadovauja ir administruoja savivaldybės administraciją. Meras pirmininkauja vykdomajam komitetui ir administracijai. Šiame modelyje veikia tik atsakingumo/ atsidavimo principas, kadangi nėra politinio lyderio, o vykdomąsias funkcijas įgyvendina politikai išrinkti iš tarybos.



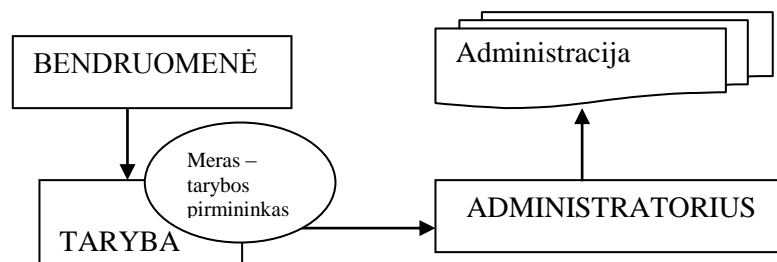
4 pav. **Kolektyvinis modelis.**

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis P. E. Mouritzen, J. H. Svava (2002).

Tarybos- administratoriaus modelis (council-manager form) (žr. 5 pav.): visos vykdomosios funkcijos priklauso profesionaliam administratoriui- miesto valdytojui- kuris yra samdomas savivaldybių tarybos ir nėra politinė figūra. Valdytojas yra vykdomoji institucija ir savivaldybės administracijos vadovas, skiriamas atsižvelgiant į kompetencijas ir profesinės reputacijos kriterijus. Už savivaldybės administracijos veiklą jis tiesiogiai atsakingas ir atskaitingas savivaldybės tarybai ir gyventojams. Taryba yra palyginus mažas organas, vadovaujama mero, kuris turi tik pirmininkavimo ir reprezentacines funkcijas, neturi įgaliojimų vadovauti savivaldybės administracijai. Tarybos samdomas administratorius įgyvendina profesionalumo principą, o taryba įgyvendindama atstovaujamosios valdžios funkcijas- užtikrina atsakingumo/atsidavimo savo darbui principą.

G. Žilinskas (2010) taip pat išskyrė šią vietos savivaldos institucijų organizacinę struktūrą ir teigia, jog taryba nustato savivaldybės politiką, o valdytojas ją įgyvendina. Valdytojo ir tarybos tarpusavio santykiai nustatyti sutartyje. Samdytą valdytoją taryba bet kada gali atleisti.

Būtent šis principinis modelis su atitinkamais pataisymais yra taikomas Lietuvoje nuo 2003 m. Plačiau apie Lietuvoje taikytus vietos savivaldos modelius bus nagrinėjama sekančiame skyrelyje.



5 pav. **Tarybos- administratoriaus modelis.**

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis P. E. Mouritzen, J. H. Svava (2002).

Analizuojant vietos savivaldos modelių tipologiją pagal P.E. Mouritzen ir J.H. Svava, yra sunku išvelgti skirtumus tarp vykdomosios valdžios (vienasmenės ir/ar kolegialios institucijos) ir administracijos, kadangi vienur ji yra kaip viena institucija (meras ar politinis lyderis yra visapusiškai atsakingas už vykdomąsias funkcijas ir administracijos darbą), pvz. stipraus mero modelyje; kitur ryškiai matomas dualizmo principas, atskirtos valdžios, pvz. tarybos- administratoriaus modelyje.

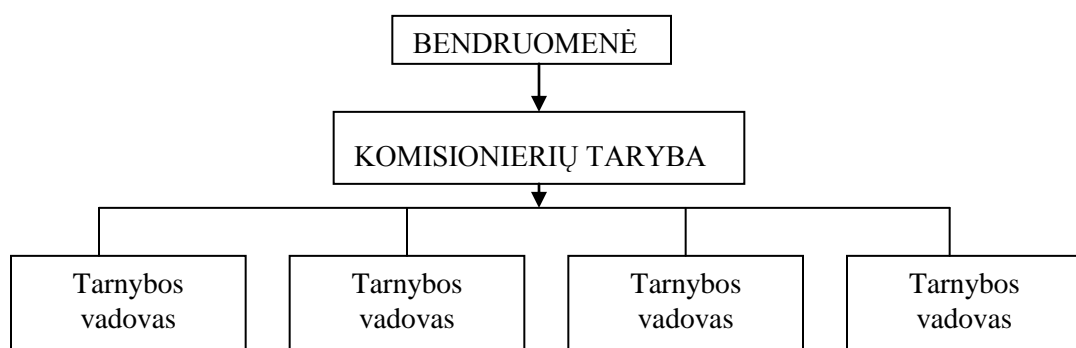
Baigiant nagrinėti P.E. Mouritzen ir J.H. Svava, bei G. Žilinsko vietos savivaldos modelių tipologiją, reikia paminėti, kad G. Žilinskas (2010) be stipraus mero, tarybos administratoriaus modelių, dar išskiria *silpno mero, komisijinį ir mero susirinkimo modelius*.

Silpno mero modelio pagrindiniai požymiai remiantis autoriumi yra:

- meras renkamas iš tarybos (kartais tiesiogiai renka gyventojai);
- merą kontroliuoja ir yra atskaitingas tarybai;

- neturi veto teisės, administracijos tarnautojus skiria ir atleidžia iš pareigų tik tarybai pritarus, jo teisė vadovauti administracijai apribota tarybos sprendimais. Mero įgaliojimus gali nutraukti taryba savo arba gyventojų iniciatyva.

Komisijiniame modelyje (žr. 6 pav.) G. Žilinskas (2010) pabrėžia, jog renkami ne atstovaujamosios institucijos nariai, o administracijos struktūrinių padalinių vadovai. Atstovaujamosios institucijos funkcijas vykdo komisija, kurią sudaro visi išrinkti pareigūnai. Kiekvienas komisijos narys yra savivaldybės administracijos tarnybos vadovas. Vadinasi, savivaldybėje nėra aukščiausias pareigas einančio asmens- politinio lyderio, kuris vadovautų atstovaujamosioms ir vykdomosioms institucijoms. Taip pat nėra funkcijų pasidalijimo: komisijos nariai yra kartu ir savivaldybės atstovaujamosios institucijos nariai ir pagrindinių administracijos tarnybų vadovai. Jei yra meras, tai jis atlieka tik reprezentacines funkcijas. Gyventojų išrinkti komisijos nariai už savo veiklos sritį tiesiogiai jiems ir atsiskaito. Taigi šio modelio požymiai rodo, kad jame yra išryškintas atsakingumo/atsidavimo principas.



6 pav. **Komisijinis modelis**

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis G. Žilinsku (2010).

Šis modelis yra taikomas kai kuriose Jungtinėse Amerikos Valstijose ir ES šalyse. Tačiau reikia pažymėti, kad šis modelis negalėtų būti įgyvendinamas Lietuvos savivaldybėse, kadangi Lietuvos Respublikos Konstitucijoje 119 straipsnyje yra įtvirtintos atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios atskyrimas.

Mero susirinkimo modelis, anot autoriaus gali funkcionuoti tik nedidelėse bendruomenėse, kur atstovaujamosios institucijos funkcijas tiesiogiai įgyvendina gyventojai. Pagrindinė institucija yra visų bendruomenės gyventojų susirinkimas, kuris įgyvendina sprendimų priėmimo funkcijas. Meras yra dažniausiai vienintelis renkamas pareigūnas. Jis ir įgyvendina visas savivaldybės funkcijas, išskyrus biudžeto ir ataskaitos apie jo vykdymą, tvirtinimą bei kontrolės įgaliojimus. Jei reikia, gali būti formuojamas ir nedidelis administracijos aparatas, bent jau skiriamas ar renkamas išdininkas.

H.Back (2006) atliko lyginamąją teisinių aktų analizę, bei remiantis dualistinės ir monistinės sistemų skirtumais išskyrė šias pagrindines „tradicines“ tipologijas:

Pusiau Parlamentinė (Assembly Government): tai toks vietos valdymo modelis, kai vykdomoji valdžia- vykdomasis komitetas yra proporcingai sudarytas tarybos, ir šiam komitetui vadovauja savivaldybės politinis lyderis ar meras, kurį politinės partijos tarybos pritarimu skiria taryba. Tai yra monizmo sistema, kadangi visos valdžios galios yra sutelktos vienose rankose, t.y. nors ir yra įgyvendinamas funkcijų pasidalinimo principas, tačiau vykdomoji institucija yra renkama ir atskaitinga tarybai. Šis modelis gali būti prilyginamas *kolektyviniam* modeliui (žr. 4 pav.), kadangi yra kolegiali vykdomoji institucija, kuriai vadovauja meras.

Parlamentinė (Parliamentarism): šis modelis sudaromas remiantis monizmo ir mažoritarizmo (daugumos atstovavimo) principų kombinacija, t.y. savivaldybės taryba išrenka administracijos darbuotojus (vykdomąją instituciją), remiantis daugumos principu, kurie yra pavaldūs tarybai. Valdžios vykdymo įgaliojimus turi tik savivaldybės taryba. Šis modelis gali būti prilyginamas taip pat *kolektyviniam* modeliui (4 pav.), kadangi yra kolegiali vykdomoji institucija renkama tarybos (žr. 4 pav.).

Prezidentinė (Presidentialism): savivaldybės gyventojų tiesiogiai renkamas meras, yra vykdomoji valdžia kuris pats sudaro savo atstovų kabinetą, neatsižvelgiant į tarybos politinę sudėtį. Vadovauja tarybai, gali būti ir administracijos vadovas, tad meras gali būti vadinamas „mini prezidentu“. Šis modelis sudarytas remiantis dualizmo ir mažoritarizmo principais, t.y. šioje sistemoje aiškiai atskirtos atstovaujamoji ir vykdomoji valdžios, o jos atstovai išrinkti daugumos principu. Šis modelis atitinka P. E. Mouritzen ir J. H. Svava *stipraus mero modelį* (žr. 2 pav.).

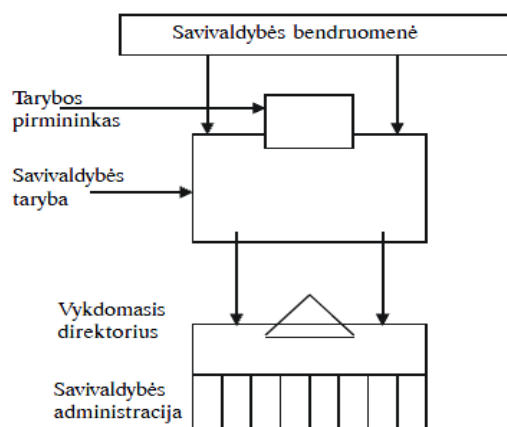
Pusiau prezidentinis modelis (Semi-presidentialism): meras yra vienasmenė vykdomoji institucija, skiriama tarybos. Taryba taip pat renka kolegialią vykdomąją instituciją, kuriai vadovauja meras. Šiame modelyje taip pat vyrauja valdžių atskyrimo principas, tačiau taryba yra renkama bendruomenės, pagal daugumos principą, o meras gali būti renkamas bendruomenės arba tarybos. Meras yra vykdomoji valdžia, tačiau taryba tvirtina mero kompetencijas, t.y. kiek funkcinių vietų užima ir kokius įgaliojimus turi. Lyginant su prezidentiniu valdymu, meras turi mažiau galių. Šį modelį galima prilyginti *komitetiniam* modeliui (žr. 3 pav.), kadangi yra dvi- vienasmenė ir kolegiali vykdomoji institucija, bei politinis lyderis- meras.

Reikia pabrėžti, kad ši H.Back'o tipologija neapėmė santykių tarp politinių organizacijų ir administracijos, t.y. politikų ir administracijos vadovų.

A. Astrauskas (2004) išskiria 6 klasikinius savivaldybės institucinės struktūros modelius. Tačiau reikia pabrėžti, kad A. Astrausko savivaldos modelių tipologijoje, išskiriamas pagrindinis modelio

bruožas, tačiau nėra aprašytas modelio veikimo principas, t.y. koks savivaldybės institucijų valdžios vykdymo įgaliojimų pasiskirstymas, vadovų į tam tikras funkcines vietas skyrimo tvarka, kiek valdymo funkcijų turi viena ar kita savivaldybės institucija ir pan. Taip yra todėl, kad šie minėti punktai viename ar kitame modelyje gali įgauti skirtingas atmainas, kas lemia principinio savivaldybės institucinės struktūros modelio atmainos atsiradimą. Pavyzdžiui, klasikinio *savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero* (žr. 7 pav.) modelio esminis bruožas skiriantis jį nuo kitų modelių yra savivaldybės gyventojų tiesiogiai renkamas meras. Galimos trys šio modelio atmainos. Pirmoji klasikinio tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelio atmaina- tiesiogiai renkamas meras užimantis dvi – vienasmenės vykdomosios institucijos ir administracijos vadovo – funkcines vietas. Šis modelis atitinka *silpno mero* modelį. Kita šio modelio atmaina, kur, be jau minėtų dviejų funkcinių vietų, tas pats asmuo užima ir trečią, t. y. tarybos pirmininko, funkcinę vietą. Šio modelio atmaina atitinka P.E. Mouritzen ir J. H.Svara *stipraus mero modelį*, o pagal H. Back tipologiją- *prezidentinį modelį*. Tačiau galimas ir trečias variantas, kur meras užima tik tarybos pirmininko vietą.

Taigi, A. Astrauskas (2004) išskiria šiuos svarbiausius vietos savivaldos modelius: 1) savivaldybės institucinės struktūros modelis, kuriame nėra vykdomosios institucijos (žr. 7 pav.).

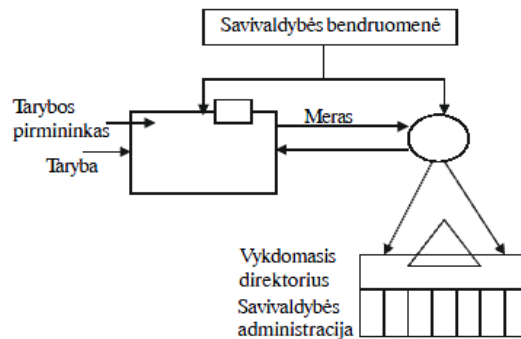


7 pav. **Savivaldybės institucinės struktūros modelis, kuriame nėra vykdomosios institucijos.**

Šaltinis: Astrauskas, A. (2004). Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas, nr. 8.

Reikia pažymėti, kad šis modelis prilyginamas G. Žilinsko (2010) komisijiniam modeliui, kuomet nėra funkcijų padalijimo principo. Visi valdžios įgaliojimai priklauso atstovaujamaai institucijai. Savivaldybės taryba renka administracijos darbuotojus, administracijos vadovą, oficialiai jie laikomi vykdomąja institucija, tačiau realiai tokių galių neturi, administracija vykdo tik tarybos nurodymus.

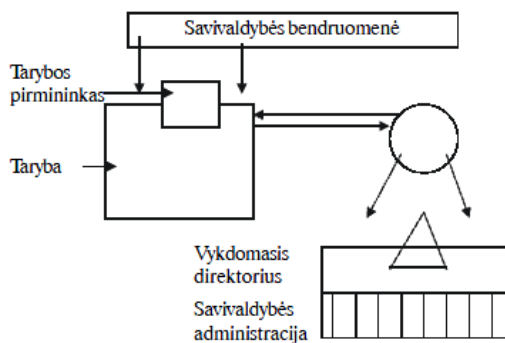
2) savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelis (žr. 8 pav.). Galimi šio modelio variantai ir jų atitikimai su kitų mokslininkų išskirtomis tipologijomis pateikti aukščiau.



8 pav. Savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelis.

Šaltinis: Astrauskas, A. (2004). Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas, nr. 8.

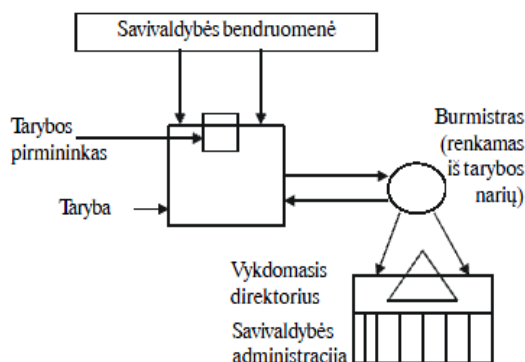
3) savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo (būtinai ne iš tarybos narių) administratoriaus modelis (žr. 9 pav.). Pirmoji šio modelio atmaina, kuomet tarybos pirmininkas yra iš tarybos narių išrinktas meras, o taryba samdo profesionalų administratorių, kuris yra vykdomoji valdžia ir administracijos vadovas, atitinka P.E. Mouritzen ir J.H. Svava bei G. Žilinsko Tarybos-administratoriaus modelį. Galimas kitas variantas, kuomet administratoriumi yra meras, taryba samdo merą, kuris tampa ir vienasmene vykdomąja institucija ir administracijos vadovu, o tarybai pirmininkauja iš tarybos narių išrinktas tarybos pirmininkas.



9 pav. Savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus modelis.

Šaltinis: Astrauskas, A. (2004). Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas, nr. 8.

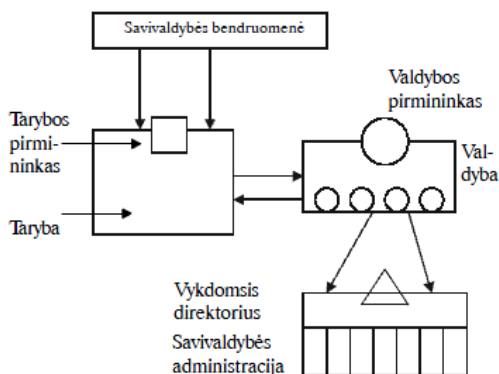
4) savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo (būtinai iš tarybos narių) burmistro modelis (žr. 10 pav.). Šis modelis pasižymi, tuo jog taryba posėdyje išrenka burmistą ir jo pavaduotojus, bei sudaro, nebūtinai iš savo narių, savivaldybės administraciją. Administracija yra sudaryta iš padalinių vadovų, kuri tik vykdo tarybos sprendimus. Kadangi burmistras yra renkamas iš tarybos narių, tai jis yra ir tarybos, ir administracijos vadovas.



10 pav. Savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo burmistro modelis.

Šaltinis: Astrauskas, A. (2004). Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas, nr. 8.

5) savivaldybės tarybos ir kolegialios vykdomosios institucijos, sudarytos būtinai iš tarybos narių arba būtinai ne iš tarybos narių, modelis (žr. 11 pav.). Pirmoji modelio galima atmaina, kai valdyba yra sudaryta iš tarybos narių- valdybai ir administracijai vadovauja valdybos pirmininkas (meras), o tarybai gali vadovauti arba meras arba atskiras vadovas- tarybos pirmininkas. Šis modelis prilyginamas *kolektyviniam* modeliui. O jeigu valdyba yra sudaryta ne iš tarybos narių, tai savivaldybės tarybai vadovauja iš tarybos narių renkamas tarybos pirmininkas, o valdybai ir administracijai vadovauja tas pats asmuo (meras).

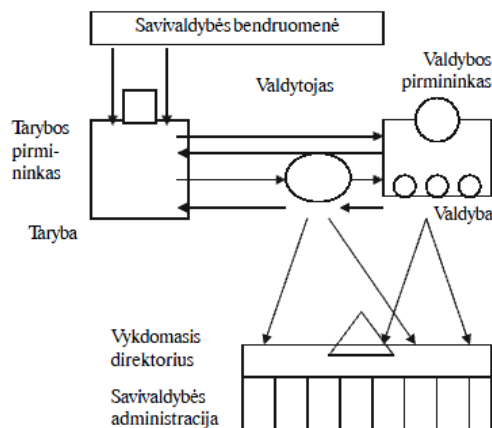


11 pav. Savivaldybės tarybos ir kolegialios vykdomosios institucijos modelis.

Šaltinis: Astrauskas, A. (2004). Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas, nr. 8.

6) savivaldybės tarybos ir dviejų – vienasmenės ir kolegialios – vykdomųjų institucijų, sudarytų arba tik iš tarybos narių, arba tik ne iš tarybos narių, modelis (žr. 12 pav.). Šio modelio galima atmaina, kai vykdomosios institucijos yra sudarytos iš tarybos narių, tai meras gali būti vienasmenė vykdomoji institucija, valdybos, administracijos vadovas, bei tarybos pirmininkas. Ši modelio atmaina atitinka *komitetinį modelį*, kuomet yra dvi vykdomosios institucijos- valdyba ir ryškus politinis lyderis. Meras

šiuo atveju tampa labai stiprus ir gali daryti didžiulę įtaką. Tuo tarpu, jei ne iš tarybos narių, meras užima tik tris funkcines vietas, o tarybai pirmininkauja tarybos išrinktas tarybos pirmininkas.



12 pav. Savivaldybės tarybos ir dviejų- vienasmenės ir kolegialios- vykdomųjų institucijų modelis.

Šaltinis: Astrauskas, A. (2004). Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešoji politika ir administravimas, nr. 8.

Savivaldybių institucinės struktūros modelių analizė parodė, kad įvairūs autoriai skirtingai juos klasifikuoja. Tačiau pastebėta, kad tam tikri modeliai turi bendrų požymių, todėl buvo išskirti savivaldybės institucijų požymiai: savivaldybės tarybos, mero ir administracijos kompetencijos ir funkcijos, teisinis statusas, rinkimų tvarka, ir atlikta H. Back, P. E. Mouritzen ir J. H. Svava, G. Žilinsko pateiktą vietos savivaldos modelių klasifikacija. Nenaudota A. Astrausko vietos savivaldos modelių tipologija, nes kaip minėta, nėra pateikti modelių veikimo principai.

1 lentelė

Vietos savivaldos modelių klasifikacija

	Stiprus mero modelis	Komitetinis	Kolektyvinis	Tarybos- administratoriaus	Pusiau parlamentinė	Parlamentinė	Prezidentinė	Pusiau prezidentinė	Komisijinis
Vienasmenė ir kolegiali vykdomoji institucija		+						+	
Vienasmenė vykdomoji institucija	+			+			+		
Kolegiali vykdomoji institucija			+		+	+			+
Meras savivaldybės tarybos pirmininkas	+	+		+			+	+	
Meras administracijos vadovas	+	+	+		+	+	+	+	
Meras valdybos vadovas		+	+		+	+		+	

1 lentelės tęsinys

Meras atlieka tik reprezentacines funkcijas				+					+
Meras turi veto teisę	+						+		
Meras renkamas tiesiogiai	+						+		
Savivaldybės tarybai pirmininkauja tarybos pirmininkas			+		+	+			
Administracijos direktorius yra vykdomoji institucija				+					
Savivaldybės administracijai vadovauja administracijos direktorius				+					
Nėra valdžių padalijimo principo									+
Sprendimus priima ir įgyvendina viena institucija			+			+			+

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis G. Žilinsku (2010), P. E. Mouritzen, J. H. Svava (2002), H. Back (2005).

Kaip matoma iš 1 lentelės, įvertinus vietos savivaldos modelius pagal tam tikrus požymius, stipraus mero modelis atitinka prezidentinį, komitetinis modelis atitinka pusiau prezidentinį, kolektyvinis modelis atitinka parlamentinį ir pusiau parlamentinį modelius. Tarybos administratoriaus ir komisijinis modeliai pasižymi išskirtinumu.

Darytina išvada, kad A. Astrausko (2004) pateiktus savivaldybių institucinės struktūros modelius galime vadinti pagrindiniais savivaldybių institucinės struktūros principiniais modeliais, o H. Back, J. H. Svava, P. E. Mouritzen ir G. Žilinsko variantai skiriasi tam tikra specifika, todėl jie yra išvestiniai savivaldybių institucinės struktūros modeliai. Stipraus mero ir prezidentinis modeliai yra tarybos ir tiesiogiai renkamo mero išvestiniai modeliai; komitetinis ir pusiau prezidentinis yra savivaldybos tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų išvestiniai modeliai; kolektyvinis, parlamentinis bei pusiau parlamentinis modeliai yra tarybos ir kolegialios vykdomosios institucijos išvestiniai modeliai; tarybos-administratoriaus modelis atitinka tarybos- administratoriaus modelį.

2.3. Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelių kaita 1990- 2003 metais

Remiantis A. Astrausku (2004), bei G. Žilinsku (2007), išskiriami trys laikotarpiai: 1990- 1994 m., 1994-2003 m., ir nuo 2003 m. iki dabar, kuomet Lietuvos Respublikoje buvo taikyti skirtingi vietos savivaldos modeliai.

Po nepriklausomybės atkūrimo LR Vietos savivaldos pagrindų įstatymas (1990) nustatė naują vietinės valdžios sistemą Lietuvoje. Šis įstatymas įteisino vietos savivaldą ir jos institucijas. Kaip teigia G. Žilinskas (2007), „tai reiškė radikalų atsiskyrimą nuo ankstesnės vietinių tarybų sistemos. Minėtas dokumentas suteikė įstatyminę bazę, panašią į Vakarų Europos valstybių vietos savivaldos institucijų sistemą.“ Reikia pabrėžti, kad vietos savivaldos pagrindų įstatyme A. Astrausko (1999) teigimu, „ buvo nustatytos šios ypatingą reikšmę vietos savivaldos sistemos raidai Lietuvoje turėjusios nuostatos:

- vietos savivaldos vykdomųjų institucijų pavaldumas tik atstovaujančioms vietos savivaldos institucijoms;
- tiesioginis savivaldybių vietinio ūkio įmonių ir įstaigų pavaldumas tik savivaldybių institucijoms;
- savivaldybių nuosavybės įteisinimas;
- savarankiškų savivaldybių biudžetų įteisinimas.“

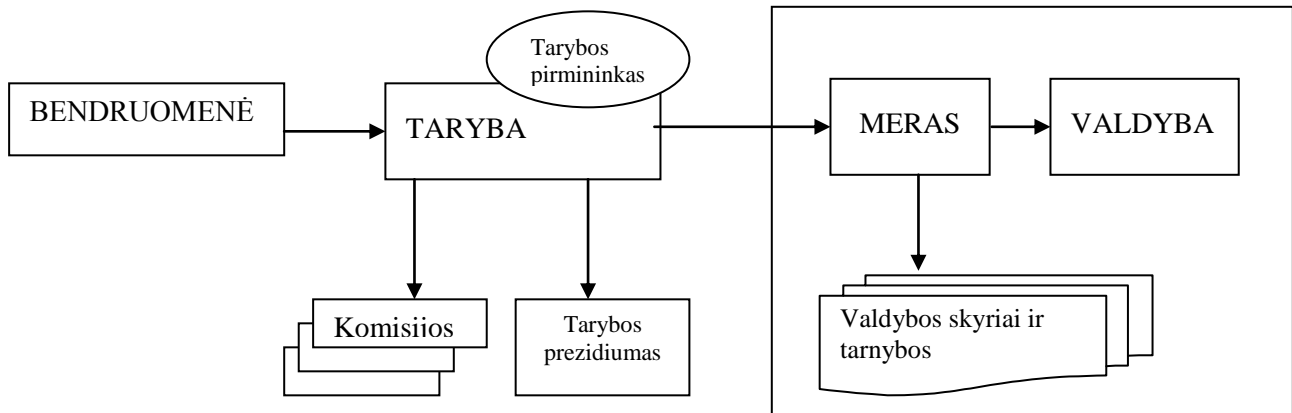
Nuo 1990- 1994 m. buvo išlikęs sovietinis administracinis suskirstymas. Tuo metu Lietuvoje buvo dviejų – aukštesniosios ir žemesniosios – pakopų savivaldybės.

Aukštesniosios ir žemesniosios pakopos savivaldybėse, buvo taikomi skirtingi savivaldybių institucinės struktūros principiniai modeliai. Aukštesniosios pakopos savivaldybėse buvo taikomas klasikinis savivaldybės tarybos ir dviejų – vienasmenės ir kolegialios – vykdomųjų institucijų principinis modelis (žr. 13 pav.). Remiantis LR Vietos savivaldos pagrindų įstatymu (1990) išskirti šie požymiai:

- valdžios įgaliojimai padalyti tarp atstovaujamosios valdžios ir dviejų vykdomųjų institucijų;
- savivaldybių Tarybos formuoja joms pavaldžius ir atskaitingus valdymo organus (t.y, renka merą, mero teikimu tvirtina valdybą, sudaro administraciją bei Tarybos prezidiumą), jiems vadovauja ir kontroliuoja jų veiklą;
- abi vykdomosios institucijos – valdytojas (meras) ir valdyba – sudarytos būtinai ne iš tarybos narių,
- savivaldybės tarybai vadovavo savivaldybės tarybos pirmininkas (su pavaduotoju), renkamas Tarybos sesijoje slaptu balsavimu, o valdytojas (meras), vienasmenė

vykdomoji institucija, užėmė ir tris funkcines vietas: buvo ir kolegialios vykdomosios institucijos, t. y. valdybos vadovas ir savivaldybės administracijos, vadinamos valdybos skyriais ir tarnybomis, vadovas.

- savivaldybės vykdomosios institucijos bei savivaldybės administracija sudarė darnią viešojo administravimo subjektų sistemą. Taip pat buvo sudaromas tarybos prezidiumas, kurį sudarė tarybos pirmininkas, jo pavaduotojas ir nuolatiniai deputatiniai komisijų pirmininkai.



13 pav. **Savivaldybės tarybos ir dviejų- vienasmenės ir kolegialios- vykdomųjų institucijų principinis modelis.**

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis LR Vietos savivaldos pagrindų įstatymu (1990).

Kaip teigia A. Astrauskas (2004), aukštesniosios pakopos savivaldybėse atsirado dvi valdystės, kuri pasireiškė tarp atstovaujamosios valdžios institucijos ir jos sudarytų darinių (prezidiumo, komisijų, sekretoriato) bei vykdomųjų institucijų ir savivaldybės administracijos, bei tarybos pirmininko ir valdytojo (mero). Dvi valdystės pagrindinės priežastys įvardijo šias:

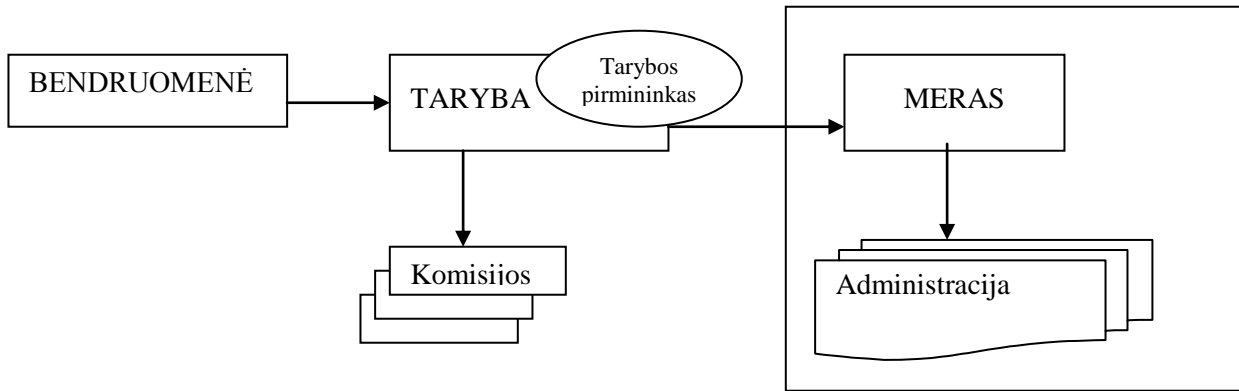
- įgaliojimų tarp tarybos ir vykdomosios valdžios dalijimo principas,
- du „etatiniai“ vadovai: tarybos pirmininkas ir valdytojas (meras),
- dubliuojančių struktūrų egzistavimas ir kitos objektyvios bei subjektyvios priežastys.

Taigi, dėl šių priežasčių, 1992 m. spalio 25 d. priėmus LR Konstituciją, buvo priimtos LR Vietos savivaldos pagrindų įstatymo pataisos, kuriame buvo įteisinta savivaldybės tarybos prezidiumo institucijos panaikinimas, bei griežtai padalyti įgaliojimai tarp tarybos ir vykdomųjų institucijų.

Žemesniosios pakopos savivaldybėse buvo taikomas klasikinis savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo (būtinai ne iš tarybos narių) administratoriaus principinis modelis (žr. 14 pav.), kurio pagrindiniai požymiai, remiantis vietos savivaldos pagrindų įstatymu (1990) yra :

- valdžios įgaliojimai padalinti tarp atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų;

- vykdomoji institucija, t. y. meras, buvo renkamas Tarybos būtinai ne iš tarybos narių, turintis vienasmenės vykdomosios institucijos, ir administracijos vadovo pareigas;
- savivaldybės tarybai vadovavo savivaldybės tarybos pirmininkas (su pavaduotoju), renkamas Tarybos sesijoje slaptu balsavimu;



14 pav. Savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus modelis.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis LR Vietos savivaldos pagrindų įstatymu (1990).

Dvivaldystė buvo būdinga ir šios pakopos savivaldybėms, bet ji paprastai neišaugdavo iki atvirų konfliktų. Šios pakopos savivaldybėse daugiausia problemų kildavo dėl ribotos veikimo laisvės, priklausomybės nuo aukštesniosios pakopos savivaldybių institucijų (Astrauskas, 2004).

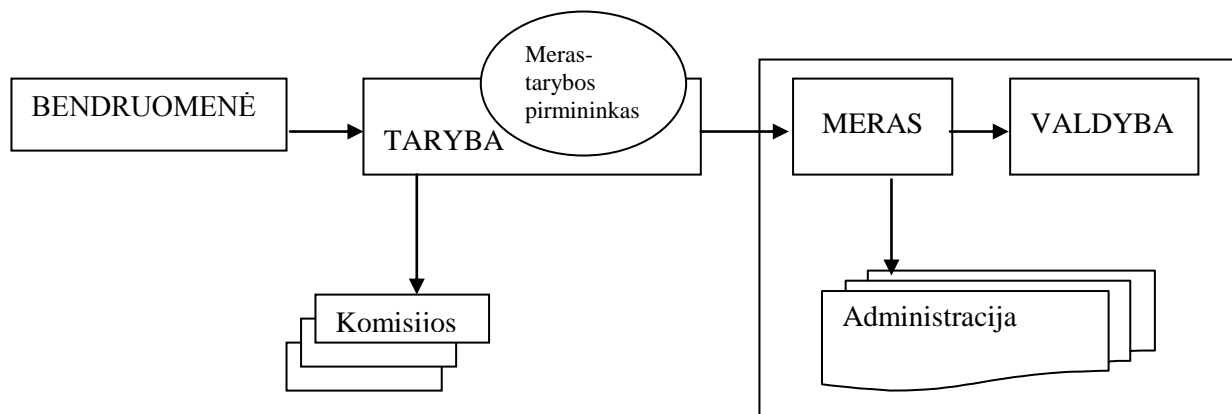
Dvivaldystė buvo svarbiausia problema, kėlusį rūpesčių savivaldybės veiklai, tad siekiant išspręsti šią problemą, 1994 metais liepos 7 d. buvo parengtas ir priimtas naujas vietos savivaldos įstatymas, įgyvendinantis LR Konstitucijos ir Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas. Remiantis A. Astrausku (2004), G. Žilinsku (2007) bei Vietos savivaldos įstatymu (1994), išskirti šie svarbiausi pakitimai:

- sukurta 10 apskričių, panaikintos žemesniosios pakopos savivaldybės;
- įteisinta nauja vietos savivaldos institucijų organizavimo tvarka: nuspręsta tarybos narius rinkti taikant naują grynąją proporcinę rinkimų sistemą, vykdomąsias institucijas sudaryti tik iš Tarybos narių;
- savivaldybių funkcijos suskirstytos į savarankiškas ir valstybės deleguotąsias;
- pasirinkti ir pradėti taikyti nauji savivaldybių institucinės struktūros principiniai modeliai.

Įsigaliojus naujam LR Vietos savivaldos įstatymui nuo 1994 m., kaip teigia A. Astrauskas (2004), savivaldybių tarybos galėjo pasirinkti ir taikyti vieną iš dviejų klasikinių savivaldybių institucinės struktūros principinių modelių:

- 1) savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo (būtinai iš tarybos narių) burmistro modelį arba,

2) savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų (vienasmenės ir kolegialios), sudarytų būtinai iš tarybos narių, modelį. Dauguma savivaldybių rinkosi šį modelį(žr. 15 pav.).



15 pav. Savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų modelis

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis LR Vietos savivaldos įstatymu (1994).

Šie abu modeliai skyrėsi nuo ankstesnio laikotarpio savivaldos modelių. Visų pirma, vykdomosios institucijos sudaromos būtinai tik iš tarybos narių. Antra, merui buvo suteikti dideli įgaliojimai, jis buvo ne tik kaip vienasmenė vykdomoji institucija, bet ir valdybos vadovas, savivaldybės tarybos pirmininkas, savivaldybės administratorius, bei tarybos narys. Toks sprendimas išsprendė dvaldybės problemą, tačiau atsirado kita- reali valdžia priklausė merui, todėl būdamas visų savivaldybės institucijų vadovu, galėjo daryti didelę įtaką priimamiems sprendimams. Kaip žinoma tokiais atvejais iškyla diktatoriško valdymo grėsmė. Tačiau 2000 m. spalio 12 d. priimta nauja LR Vietos savivaldos įstatymo redakcija paskelbė svarbių pokyčių:

- savivaldybėms suteikta teisė taikyti tik savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų, sudarytų iš tarybos narių, modelį;
- pakeistas savivaldybės kontrolieriaus statusas, skyrimo tvarka, kadencijos laikotarpis, išplėstos jo teisės, pavesta vykdyti vidaus audito funkcijas, įsteigtas privalomas Kontrolės komitetas, įstatymu apibrėžtos jo funkcijos. Šiais ir kitais žingsniais buvo didinama savivaldybės kontrolės finansinė, administracinė, funkcinė nepriklausomybė, pradėtas jos keitimas į audito tarnybą;
- savivaldybės administracijai suteiktas viešojo administravimo įstaigos statusas, pakeistas ir savivaldybės administratoriaus statusas (jis tapo karjeros tarnautoju), aiškiau apibrėžti ir atskirti savivaldybės mero ir savivaldybės administratoriaus įgaliojimai: savivaldybės administratorius tapo realiu įstaigos ir visų karjeros tarnautojų vadovu, jam suteikta teisė vykdyti ne tik savivaldybės administracijos, kaip įstaigos, bet ir savivaldybės biudžeto asignavimų valdymą (Astrauskas, 2004).

Taigi, šiuo naujuoju įstatymu matomas savivaldybės mero realios valdžios mažėjimas ir savivaldybės administratoriaus realios valdžios bei savivaldybės kontrolės nepriklausomumo nuo vykdomųjų institucijų didėjimas, tačiau iš esmės vietos savivaldos modelis liko tas pats. Ši situacija paaiškina dabartinių merų nepasitenkimą esama valdžia. Kaip teigia A. Astrauskas (2004), „vienas iš būdų padidinti mero saugumą ir vėl grąžinti jo įtaką buvo svarstymų dėl principinio savivaldybės institucinės struktūros modelio keitimo ir perėjimo prie tiesiogiai renkamo mero modelio inicijavimas“. Sėkmingai naujo principinio savivaldybės institucinės struktūros modelio link judėjimą nutraukė netikėtas LR Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, kuriame buvo nurodyta, kad septynerius metus egzistavęs principinis modelis neatitinka LR Konstitucijos. Šioje byloje (LR Konstitucinio..., 2003) buvo nagrinėjama ar savivaldybės vykdomosios institucijos sudaromos tik iš tarybos narių, ar savivaldybės meras, vykdomoji institucija, vadovauja ir savivaldybės tarybai, ar savivaldybės valdžią vykdo ir savivaldybės taryba, ir vykdomosios institucijos, neprieštarauja LR Konstitucijai. Remiantis LR Konstitucinio teismo išvadomis, LR Vietos savivaldos įstatymas buvo skubiai pakeistas ir nuo 2003 m. vasario 25 d., remiantis naujuoju LR Vietos savivaldos įstatymu, pradėtas taikyti naujas principinis savivaldybių institucinės struktūros modelis, kuris bus aptartas sekančiame skyrelyje.

Taigi, kaip minėta, modeliai taikyti nuo 1990- 1994 m. buvo pripažinti netinkamais dėl dvidaldystės problemų, kurią paskatino valdžios vykdymo įgaliojimų paskirstymas tarp atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų, bei du etatiniai darbuotojai, t.y. tarybos pirmininkas ir meras. Taip pat, neminėta šių modelių blogybė- vykdomąsias institucijas skyrė Taryba, vykdomosios institucijos oficialiai buvo savarankiškos, tačiau jos buvo atskaitingos ir atsakingos Tarybai, kuri iš mero ir valdybos narių pareigų gali atleisti Tarybos posėdžio metu pritariant 2/3 tarybos narių, tad Taryba galėjo daryti didelę įtaką.

1994- 2003 m. pradėti taikyti kiti minėti modeliai, tačiau merui buvo suteiktos per didelės galios, jis buvo visų institucijų, t.y. savivaldybės tarybos, valdybos, administracijos vadovas. Taigi, reali valdžia priklausė vienam asmeniui ir jam lojalių asmenų rankose. Dėl šių priežasčių ir 2002 m. LR Konstitucinio teismo nutarimo, buvo įgyvendinamos vietos savivaldos įstatymo pataisos, bei naujo modelio paieška.

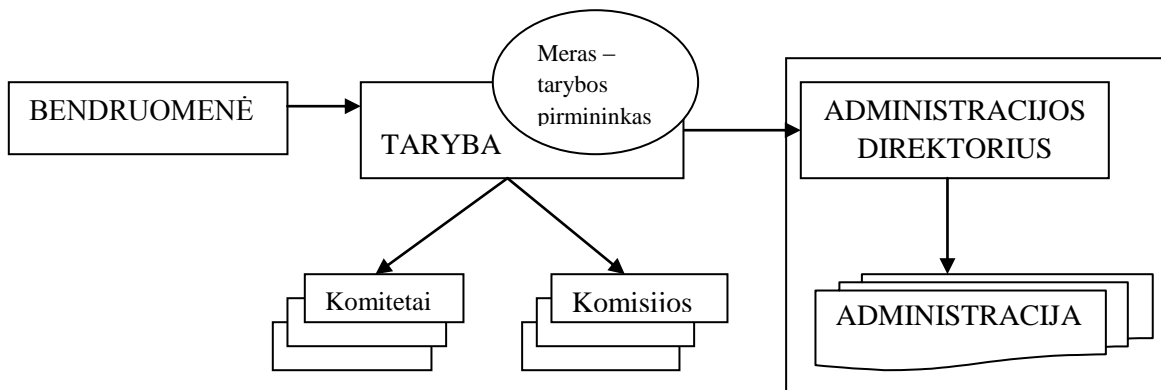
2.4. Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelis taikomas nuo 2003 m. iki dabar

Kaip jau minėta, tolesnę vietos savivaldos raidą lėmė 2002 m. gruodžio 24 d. paskelbtas LR Konstitucinio Teismo nutarimas, kuriuo pripažinta, kad 1994 m. liepos 7 d. LR Vietos savivaldos įstatyme nustatyta savivaldybių vykdomųjų institucijų sudarymo tvarka (sudaromos iš savivaldybės tarybos narių) prieštarauja LR Konstitucijos 119 straipsnio 1 ir 4 dalims, t.y. valdybos nariai renkami iš savivaldybės tarybos narių, meras, kaip vykdomoji valdžia, yra ir savivaldybės tarybos pirmininkas, o savivaldą vykdyti patikėta tiek vykdomosioms institucijoms, tiek savivaldybės tarybai, prieštarauja konstitucijai, kadangi minėtomis įstatymo nuostatomis neleistinai praplečiamos mero, kaip vykdomosios valdžios, galios bei pažeidžiamas vykdomųjų organų atskaitingumas atstovaujamesiems.

Vykdydamas šį LR Konstitucinio Teismo nutarimą, LR Seimas 2003 m. sausio 28 d. priėmė Vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymą, kuriuo perskirstė funkcijas ir patvirtino naują vietos savivaldos institucinę struktūrą. Vietoj buvusių dviejų vykdomųjų institucijų – savivaldybės valdybos ir savivaldybės mero – sudaroma viena nauja vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius, kuris yra skiriamas savivaldybės tarybos sprendimu ir mero siūlymu visam tarybos kadencijos laikotarpiui, politinio pasitikėjimo pagrindu. Jam įstatymų leidėjas paveda atlikti daugumą anksčiau savivaldybės valdybos ir mero įgyvendintų vykdomojo pobūdžio funkcijų. Savivaldybės administracijos direktorius gali turėti pavaduotojus – mero siūlymu ir savivaldybės tarybos sprendimu skiriamus politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojus. Vykdamas minėtą LR Konstitucinio Teismo nutarimą, savivaldybių institucijų sistemoje visiškai panaikinama savivaldybės valdyba, kurios įgaliojimai perskirstyti: dalis perduota savivaldybės tarybai, o dalis – savivaldybės administracijos direktoriui. Taip pat gerokai susiaurinamos savivaldybės mero atliekamos funkcijos. Pagal šias LR Vietos savivaldos įstatymo pataisas savivaldybės meras neteko institucijos statuso ir traktuojamas kaip savivaldybės vadovas bei savivaldybės tarybos pirmininkas, renkamas savivaldybės tarybos iš tarybos narių. Meras vadovauja savivaldybės tarybai, siūlo savivaldybės administracijos direktoriaus ir jo pavaduotojų kandidatūras, teikia siūlymus tarybai dėl jų atleidimo ar nuobaudų jiems skyrimo ir kt., taip pat kontroliuoja ir prižiūri savivaldybės viešųjų administravimo institucijų bei įstaigų veiklą, vadovauja savivaldybės tarybos sekretoriato darbui. Savivaldybės tarybos sekretoriato paskirtis – tarybos posėdžių, komitetų, mero aptarnavimas, savivaldybės tarybos sprendimų projektų rengimas ir nagrinėjimas bei išvadų ir tarybos sprendimų projektų rengimas. Taip pat, savivaldybės taryba gali sudaryti kolegiją, tačiau jos kompetencija labai ribota.

Taigi, remiantis šiais pakeitimais, Lietuvos savivaldybėse nuo 2003 m. vasario 25 d. yra taikomas savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus (žr. 16 pav.), t. y. vykdomosios institucijos, modelis. Jam yra būdingi šie požymiai:

- valdžią savivaldybėje vykdo tik savivaldybės taryba, kuri formuoja vykdomąją vienasmenę ir (arba) kolegialią instituciją, veikiančią savivaldybės tarybos kadencijos laikotarpiu ir sudaromą būtinai iš tarybos narių.
- vykdomoji institucija, t. y. administracijos direktorius, skiriamas būtinai ne iš tarybos narių, kuris tiesiogiai vykdo įstatymus, LR Vyriausybės nutarimus ir savivaldybės tarybos sprendimus. Vietos savivaldos įstatyme administratorius apibrėžiamas kaip viešojo administravimo įstaigos vadovas ir tarybos priimtų sprendimų vykdymo organizatorius, koordinatorius ir prižiūrėtojas, nustatomi jo įgaliojimai;
- savivaldybės tarybai vadovauja iš tarybos narių renkamas meras (su pavaduotojais), o administracijos direktorius užima dvi funkcines vietas: yra vienasmenė vykdomoji institucija ir savivaldybės administracijos (viešojo administravimo įstaigos) vadovas; A.Astrausko (2004) teigimu, sustiprinta funkcinė vieta – meras, kuris turi galimybę tiesiogiai ir netiesiogiai daryti didelę įtaką administracijos direktoriui;
- savivaldybės administracijos direktorius bei savivaldybės administracija turi viešojo administravimo teises ir pareigas.



16 pav. Vietos savivaldos modelis taikomas nuo 2003 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis LR Vietos savivaldos įstatymu pataisomis (2003).

Akcentuotina, kad šiame modelyje savivaldybės vykdomajai institucijai nėra suteikti valdžios vykdymo įgaliojimai, kas užtikrina dvišaldystės nebuvimo. Vienintelei savivaldybės tarybai yra suteikti valdžios vykdymo įgaliojimai, kurios pirmininkas ir vadovas (meras) gali daryti stiprų poveikį vykdomajai institucijai. Pabrėžtina, kad meras būdamas tik savivaldybės vadovu ir tarybos pirmininku, turi nemažai

įtakos priimant ir vykdant sprendimus, kadangi jis teikia savivaldybės administratoriaus ir jo pavaduotojų kandidatūras ir gali siūlyti atleisti juos iš pareigų, administratorius yra atskaitingas merui, tai pat kontroliuoja ir prižiūri savivaldybės viešojo administravimo institucijų, įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, kaip jie įgyvendina įstatymus, LR Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus.

Savivaldybės tarybos ir administratoriaus modelis buvo taikomas ir 1990- 1994 metais žemesniosios pakopos savivaldybėse. Administratoriaus, kaip vykdomosios institucijos poziciją užimė meras, kuris buvo vienasmenė vykdomoji institucija, valdybos ir administracijos vadovas, o tarybai vadovavo iš tarybos narių renkamas tarybos pirmininkas. Kadangi savivaldybėje buvo du vadovai, susidarė dvivaldystė.

3. SAVIVALDYBIŲ INSTITUCINĖS STRUKTŪROS MODELIŲ TAIKYMO PERSPEKTYVŲ LIETUVOJE ANALIZĖ

3.1. Tyrimo metodologija

Savivaldybių institucinės struktūros modelių ir jų taikymo perspektyvos Lietuvoje atskleistos remiantis kokybinio tyrimo- interviu, turinio ir dokumentų analizės ir lyginimo metodika.

Dokumentų analizės metodas- duomenų rinkimas, kai dokumentai naudojami kaip vienas iš informacijos šaltinių. Patikimiausia analizuoti oficialius dokumentus. Oficialūs dokumentai yra sukuriami įvairiose administravimo situacijose, administraciniais tikslais. Vienokius kuria valstybinės institucijos, kitokius- privačios struktūros- verslo įmonės (Tidikis, 2003).

Dokumentų analizė atlikta remiantis Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos dokumentais, LR Konstitucinio Teismo nutarimais, LR Seimo nutarimų projektais. Analizuoti šie dokumentai:

- Devolution in EU. (2005). Study of European Union Committee of region;
- Europos vietos savivaldos chartija;
- LR Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas Nr. IXP-1461 (2002)
- LR Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786 (2005)
- LR Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A (2005)
- LR Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A(2) (2007).
- LR Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XIP-1811 (2010),
- LR Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl savivaldos atstovaujamosios ir vykdomųjų institucijų kompetencijos“;
- LR Seimo nutarimo „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių savivaldybių merų rinkimų“ projektas Nr. XIP-1582 (2009);
- LR Seimo nutarimo „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių savivaldybių merų rinkimų“ projektas Nr. XIP-1582(2) (2010);
- LR Seimo rezoliucija „Dėl savivaldybių merų ir seniūnų rinkimų“ (1998);
- LR Seimo Teisės departamento išvada dėl LR Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto Nr. IXP-1461 (2002)

- LR Seimo Teisės departamento išvada dėl LR Seimo nutarimo „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių savivaldybių merų rinkimų“ projekto Nr. XIP-1582 (2009).
- LR Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada „Dėl LR Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XP-786“ (2006).
- LR Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada „dėl preliminarus įvertinimo ar LR Seimo nutarimo dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų projektas Nr. XIP-1582 (2) neprieštarauja LR Konstitucijai (2010).
- LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto išvada dėl LR Konstitucijos 67, 119, 122 IR 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XP- 786(A) (2006).

Dokumentuose ieškota atsakymų į šiuos probleminius klausimus:

- Kokia yra savivaldybių institucijų kompetencija Lietuvoje ir ES valstybėse- kas įgyvendina vykdomąsias funkcijas, o kas atsovaujamąsias;
- Dabartinio vietos savivaldos modelio probleminiai aspektai;
- Naujo vietos savivaldos modelio įgyvendinimo galimybės;
- Koks mero vaidmuo turėtų būti įvedus tiesioginius merų rinkimus.

Turinio (kontent) analizės metodas- antrasis tyrimo etapas. Remiantis R. Tidikiu (2003), yra technika leidžianti objektyviai ir sistemiškai išnagrinėjus tekstą daryti patikimas išvadas. Metodo sistemiškumas neleidžia tyrėjui nagrinėti tik tą medžiagą, kuri patvirtina jo hipotezes. Kontent analizės metodo esmė- išskirti, susisteminti ir apibendrinti analizuojamame tekste tyrimui aktualius prasminius vienetus, tai gali būti informacija apie faktus, įvykius, reiškinius, objektyvią tikrovę, taip pat apie žmonių mąstymo, kūrybinę, administracinę ar kitą praktinę veiklą. Šio tipo analize galima gauti pakankamos informacijos apie iškelto problemos sprendimą arba pagilinti problemos analizę.

Taikant šį metodą, buvo atlikta pasaulyje taikomų principinių savivaldybių institucinės struktūros modelių analizė, bei analizuoti Europos Sąjungos šalių savivaldybių institucinės struktūros modeliai siekiant įvertinti jų taikymo perspektyvas Lietuvoje.

Trečiasis tyrimo etapas- atviro tipo, pusiau struktūrizuotas ekspertų interviu. B. Bitinas (2008) kaip ir K. Kardelis (2007) teigia, kad interviu yra viena svarbiausių duomenų rinkimo priemonių kokybiniame tyrime, apimantis informantų klausinėjimą ir aktyvų jų atsakymų klausymąsi, siekiant suvokti jų patirtį ir sužinoti nuomones tiriamu klausimu. Tai yra geras suvokimo ir realių situacijų būdas, priartėjimui žmonių.

Rengiantis interviu visų pirma buvo išanalizuota nagrinėjamos temos literatūra, gerai susipažinta su esama situacija. Buvo išskirti probleminiai klausimai, apmąstyta kokios informacijos reikia gauti ir

tuomet parengtas interviu protokolas (žr. 1 priedas), kuriuo buvo apklausti LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto nariai.

Apklausiant Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto narius- ekspertus vietos savivaldos klausimais, buvo siekiama išsiaiškinti dabartinio Lietuvos vietos savivaldos modelio privalumus ir trūkumus, naujo vietos savivaldos modelio projekto nepritarimo priežastis, bei kokiam konkrečiam naujam modeliui pritartų ekspertai. Taip pat buvo siekiama išsiaiškinti kuri institucija turi atlikti vykdomąsias funkcijas, ar ji turi būti sudaryta iš tarybos narių ar ne, kiek funkcijų turi turėti savivaldybės meras, kaip vertinami tiesioginiai merų rinkimai.

Sudarant interviu protokolo klausimus siekta, kad pateikęs atsakymą į klausimą respondentas suteiktų kuo daugiau reikiamos informacijos. Jei respondentas pateikdavo per mažai informacijos, buvo užduodami papildomi klausimai. Taip pat pasižymima į ką tiriamasis stipriausiai akcentuoja, į ką labiausiai kreipia dėmesį.

Tyrimo imties charakteristika. Susitikimai buvo organizuojami iš anksto susitariant respondentui tinkamu laiku. Tyrimo plane numatyta apklausti du LR Seimo narius- Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto narius, ir patarėją, tiesiogiai susiduriančius su tirama tema. Visi numatyti respondentai sėkmingai apklausti.

Tyrimo metu apklausti 3 ekspertai:

Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto nariai:

- Seimo narys, komiteto pirmininkas Vytautas Kurpuvesas;
- Seimo narys, komiteto narys Erikas Tamašauskas, atsakingas už vietos savivaldos, savivaldybių funkcijų, savivaldybių institucinės struktūros ir institucijų kompetencijos kuravimo sritį;
- Komiteto patarėjas, VU docentas, vietos savivaldos sistemos klausimais Lietuvoje ekspertas Algirdas Astrauskas.

Taip pat, buvo naudotas **lyginimo metodas**- socialinis tyrimas, kai derinama informacija, gauta įvairiais istorinio vystymosi laikotarpiais, įvairiais rinkimo ar matavimo metodais. Lyginimo metodu galima siekti įvairių metodologinių ar metodinių uždavinių sprendimo būdų: aprašomojo- panašumų ir skirtumų nustatymo, analitinio- aiškinimo, numatymo, praktinių rekomendacijų (Tidikis, 2003). Šiuo metodu buvo siekiama palyginti ir įvertinti skirtingus savivaldos modelius taikytus Lietuvoje po nepriklausomybės, bei įvairiose Europos sąjungos šalių savivaldos teisės sistemose, ir atrasti, kuris iš analizuojamų modelių yra geriausias ar aiškiai tinkamesnis Lietuvos savivaldai.

3.2.Lietuvos modelio, taikomo nuo 2003 m. vasario 25 d. probleminiai aspektai

Per 20 nepriklausomybės metų vietos savivalda pergyveno tris esmines reformas. Reformų pradžią vietos savivaldos srityje reikėtų sieti su anksčiau minėtu, dar 1990 m. vasario 12 d. priimtu LR Vietos savivaldos pagrindų įstatymu. Būtent šio įstatymo priėmimu buvo pereita prie tradicinės vietos savivaldos organizacijos. Antrasis reformų etapas šioje srityje prasidėjo nuo 1994 m. liepos 7 d., t. y. priėmus LR Vietos savivaldos įstatymą. Šiuo įstatymu buvo įtvirtintas naujas vietos savivaldos organizavimo ir funkcionavimo modelis, kuris kardinaliai skyrėsi nuo nustatyto ankstesniame įstatyme. Nors 2000 m. spalio 12 d. buvo priimtas LR Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, tačiau vietos savivaldos modelis liko nepakitęs. Paskutinę reformą lėmė jau minėtas 2002 m. gruodžio 24 d. paskelbtas LR Konstitucinio Teismo nutarimas, kurio pasekoje buvo priimti LR Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai pateikti ankstesniame skyrelyje ir įtvirtintas naujas dabartinis vietos savivaldos modelis- *savivaldybės tarybos* (jos vadovas – meras) *ir tarybos skiriamo administratoriaus* (būtinai ne iš tarybos narių), kuris yra vienasmenė vykdomoji institucija ir administracijos (viešojo administravimo įstaigos) vadovas, *modelis*.

Tačiau 2003 m. vasario 25 d. įtvirtintas vietos savivaldos modelis iškart susilaukė prieštaravimų. 2003 m. Vilniuje vyko seminaras „Vietos savivaldos modelis“ ir dauguma seminare dalyvavusių savivaldybių merų ar jų pavaduotojų bei Lietuvos savivaldybių asociacijos atstovai buvo tos nuomonės, kad būtina rengti Konstitucijos pataisas ir grįžti prie ankstesnio vietos savivaldos modelio (Šiliniene, 2003). A. Bukavecko (2005) straipsnyje taip pat buvo paminėta, kad beveik visų savivaldybių merai pareiškė norą grįžti prie iki 2003 m. vasario 25 d. funkcionavusios savivaldybių institucinės sąrangos. Vietos savivaldos institucinės sąrangos reformos deklaruojamos ir LR Vyriausybės 2004- 2008 m. ir 2008- 2012 m. programose. Minėtos politinės prielaidos rodo, kad vis siekiama pakeisti egzistuojantį vietos savivaldos modelį, tačiau niekaip nesutariama koks modelis turėtų būti įtvirtintas.

Dabartiniame modelyje, kaip jau minėta, buvo susilpnintos mero galios- iš stipraus mero, atliekančio vienasmenės vykdomosios valdžios, valdybos vadovo, tarybos pirmininko, administracijos vadovo pareigas meras tapo savivaldybės tarybos pirmininku. Administracijos direktorius tapo vienasmenė vykdomoji institucija ir administracijos direktoriumi. Taigi, šie faktai aiškiai rodo dabartinio modelio nepasitenkinimo priežastis. Siekiant pakeisti esamą padėtį, stengiamasi įrodyti dabartinio modelio netinkamumą, siūlomi nauji vietos savivaldos modelio projektai, ypatingai siūloma įvesti tiesioginius merų rinkimus. Nuo 2003 m. buvo siūlomas ne vienas LR Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektas, kuriuose buvo siūloma įtvirtinti, kad vietos savivalda įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus. „Savivaldybės taryba yra atstovaujamoji savivaldybės

institucija, savivaldybės meras – vykdomoji ir savivaldybės tarybai atskaitinga savivaldybės institucija. Savivaldybių tarybų narius – Lietuvos Respublikos piliečius ir kitus nuolatinius administracinio vieneto gyventojus, savivaldybių merus – Lietuvos Respublikos piliečius, nuolat gyvenančius atitinkamo administracinio vieneto teritorijoje, pagal įstatymą ketveriems metams renka Lietuvos Respublikos piliečiai ir kiti nuolatiniai administracinio vieneto gyventojai, remdamiesi visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu”. Tai rodo, kad buvo reiškiamas pritarimas ne tik tiesioginiams merų rinkimams, bet kartu raginama grįžti prie ankstesnės savivaldos institucijų struktūros, kai meras buvo ir atstovaujamoji, ir vykdomoji valdžia. Tačiau kaip minėta, tai neužtikrintų vadovavimo skaidrumo, sudarytų sąlygas korupcijai ir įvairioms manipuliacijoms, taip pat nebūtų aišku, kam atsakingas meras.

Taigi, interviu metu buvo siekiama išsiaiškinti ar šis modelis yra tinkamas taikyti Lietuvos savivaldybėse, ar nepasitenkinimas juo yra objektyvus.

V. Kurpuvesas ir E. Tamašauskas šiuo atveju pasisakė labai trumpai, nepabrėždami dabartinio modelio trūkumų ar privalumų. Pirmasis ekspertas teigė, kad norėtų matyti kitokį vietos savivaldos modelį, t.y. meras būtų vykdomoji institucija ir būtų renkamas tiesiogiai. Antrojo eksperto teigimu, jis taip pat yra šalininkas to, kad meras būtų vykdomoji institucija ir būtų renkamas tiesiogiai. Taigi, abu ekspertai vienašališkai yra už naują vietos savivaldos modelį su tiesiogiai renkamu vykdomuoju meru.

Trečiasis ekspertas, A. Astrauskas pabrėžė, kad dabartinis modelis „nėra pati didžiausia blogybė kuri egzistuoja“. Pagrindinis trūkumas yra išplėsti mero įgaliojimai. Kaip teigia A. Astrauskas, ir kaip yra įtvirtinta Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme (2008), meras ne tik pirmininkauja tarybai ir vadovauja jos veiklai, bet jam yra suteikti įgaliojimai atstovauti savivaldybei teisme, bendradarbiaujant su kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio šalių institucijomis, kitais juridiniais ir fiziniiais asmenimis, jie dominuoja savivaldybių asociacijoje, turi teisę sudaryti darbo grupes, prižiūrėti, kontroliuoti savivaldybės viešojo administravimo institucijų, įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, kaip jie įgyvendina įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus, teikti mero pavaduotojų, administracijos direktoriaus ir jo pavaduotojo kandidatūras ir pan. Taip pat reikia pabrėžti, kad administracijos direktorius atskaitingas ne tik tarybai bet ir merui. Taigi, merai gali įtakoti daugelį procesų, o vykdomoji institucija, t.y. administracijos direktorius ir administracija atlieka tarybos ir mero pavedimus, ir čia atsiranda disbalansas tarp institucijų. Savivaldybėje dominuoja meras, o „lemiamus sprendimus priiminėja, savo parašą deda, atsako savo galva ir garbe“ administracijos direktorius. Taigi, situacija, kai turima galių mažiau nei atsakomybės, rodo, kad dabartinis modelis yra taisytinai stiprinant vykdomosios institucijos galias ir šiek tiek apribojant mero funkcijas, kitaip tariant reikia atrasti balansą tarp įgaliojimų ir atsakomybės- turint plačius įgaliojimus ir atsakomybė turi būti didelė.

Tačiau, kita vertus, kaip teigia A. Astrauskas, merai kaip ir seimo nariai, yra etatiniai darbuotojai, pilną darbo dieną dirbantys politikai, todėl jiems atitinkamai reikia daugiau veiklos, ir todėl yra suteikti didesni įgaliojimai.

Kaip matome, pirmieji du ekspertai neišskyrė nė vieno dabartinio institucinės struktūros modelio trūkumo, iškart teigdami, kad jie mato kitokį vietos savivaldos modelį, pabrėždami mero, kaip vykdomosios institucijos statusą. Tad teigimas, kad reikia keisti mero įgaliojimus rodo vietos savivaldos institucijų įgaliojimų ir atsakomybės balanso nebuvimo, t.y. tą patį trūkumą kurį išskyrė ir A. Astrauskas. Kad būtų išlaikytas balansas tarp savivaldybės institucijų įgaliojimų ir atsakomybės yra galimi keli variantai. Priimant LR Konstitucijos pataisas įtvirtinti naują vietos savivaldos modelį su meru, kuris yra vykdomoji institucija, turinčiu plačius įgaliojimus, bet atsakingu už savo veiksmus. Kitas atvejas, priimant vietos savivaldos įstatymo pataisas dėl mero ir administracijos direktoriaus kompetencijų, stiprinant vykdomosios institucijos (administracijos direktoriaus) galias, mažinant mero funkcijas. Mero pagrindinės funkcijos būtų tarybos organizacinis darbas ir reprezentacinės funkcijos, ir dėl sumažintų įgaliojimų meras turėtų būti neetatinis darbuotojas, o tarybos narys atliekantis papildomas funkcijas.

Taip pat LR Seimo papildomo komiteto išvadoje „dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų“ projekto Nr. XIP-786(A), M. Romerio universiteto teisininkai pabrėžė, kad „LR Konstitucijos pataisų dėl savivaldos būtinumą turi lemti dabartinės savivaldos modelio neveiksmingumas. Projekto autoriai nenurodo, kodėl reikia keisti dabartinį savivaldos modelį, kokie jo elementai nefunkcionuoja ar blogai funkcionuoja. Susidaro įspūdis, kad pataisas lemia ne realus poreikis“. Darytina išvada, kad dabartinis vietos savivaldos modelio tinkamai funkcionuoja.

Taigi, atsižvelgiant į ekspertų nuomones ir savivaldybės institucijų teisinį statusą, galima daryti išvadas, kad dabartinis vietos savivaldos institucinės struktūros modelis nėra blogas, tačiau yra taisytinas. Pagrindinius vietos savivaldos modelio trūkumus galima išskirti šiuos: 1) sudėtinga mero, kaip savivaldybės vadovo vieta savivaldybės institucinėje struktūroje, neaiškios kontrolės ribos; 2) neaiškus mero indėlis dėl sprendimų įgyvendinimo; 3) meras turi plačius įgaliojimus ir ribotą atsakomybę, kas negarantuoja efektyvios tarpinstitucinės sąveikos.

Taip pat, reikia paminėti, kad R.Civinskas ir L. Tolvaišis (2006) bei A. Astrauskas (2002) išskiria vietos savivaldos problemas nesusijusias su jos modelio paieška ar rinkimų forma, t.y. nepakankamas savivaldybių veiklos ir finansinis savarankiškumas. Savivaldybės veiklos principai priklauso, ne nuo gyventojų pageidavimų, bet nuo LR Seimo narių priimtų įstatymų, pagal savivaldybės funkcijas ji yra riboto savarankiškumo centrinės valdžios aparato dalis. Taip pat centrinė valdžia dominuoja vietos finansų srityje perskirstydama savivaldybėse surinktus mokesčius. Savivaldybės realiai negali

prognozuoti, koks bus jų biudžetas po trejų, ketverių metų, todėl negali ir kryptingai veikti imantis ilgalaikių stambaus masto projektų ir pan. Darytina išvada, kad vietos savivaldoje yra daugiau probleminių sričių, todėl negalima apsiriboti tik ties naujo modelio paieška ir tiesioginių merų rinkimų klausimu.

Pažymėtina, kad dabartinis savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus modelis visų pirma atitinka LR Konstitucijos normas. Pagrindinis šio modelio trūkumas- mero kompetencijų ir atsakomybės neatitikimas. Tačiau, šiuo atveju mero statusas yra patiems merams dėkingas, o aiškinimas kad jiems trūksta galių visiškai nepagrįstas. Kaip teigia ekspertas A. Astrauskas, „tai gali būti bandymas suklaidinti visuomenę“, siekiant įtvirtinti naują modelį. Taip pat reikia pabrėžti, kad nėra siūloma taikyti vietos savivaldos įstatymo pataisų dėl mero ir administracijos direktoriaus teisinio statuso, kalbama tik apie naują, su padidintais mero įgaliojimais, kuris turi būti renkamas tiesiogiai, modelį. Tad galima daryti išvadą, jog norima pakeisti egzistuojantį vietos savivaldos modelį ne dėl to, kad mero kompetencijos didesnės nei jo įgaliojimai, ar modelis apskritai netinkamas, ar neatitinka LR Konstitucijos normų, bet norima grįžti prie modelio su dideliais mero įgaliojimais,

Taigi, prieita prie išvados, kad siūloma keisti vietos savivaldos modelį taikomą nuo 2003 m. dėl šių priežasčių: 1) merai nori susigražinti iki tol turėtus plačius įgaliojimus, 2) dabartiniai mero įgaliojimai neatitinka turimos atsakomybės, 3) naujo vietos savivaldos modelio su tiesioginiais mero rinkimais modelio paieška siekiama nukreipti dėmesį nuo svarbesnių savivaldos problemų.

3.3.Naujo vietos savivaldos modelio įtvirtinimo galimybės

Siekiant įtvirtinti naują vietos savivaldos modelį LR Seimui buvo pateikti ne tik keli LR Konstitucijos keitimo variantai, bet ir svarstyta ne vienas LR Seimo nutarimo „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų“ projektas. Kaip jau minėta, nuo 2003 m. siekiama įtvirtinti naują vietos savivaldos modelį. Eskaluojama tiesioginių merų rinkimų idėja ir jų galių tolimesnis didinimas: meras būtų renkamas vietos bendruomenės; jis taptų ne tik atstovaujamosios valdžios – tarybos – pirmininku, bet ir vykdomosios valdžios – administracijos – vadovu. Tačiau šiai dienai dar nėra galutinai sutariama dėl naujo modelio. Todėl kyla klausimas kodėl per 8 metus nepavyksta rasti kompromiso.

Pirma iniciatyva pakeisti egzistuojantį vietos savivaldos modelį pasirodė 2005 m. rugsėjo 13 d., kai siekiant tiesioginių merų rinkimų formos, LR Seimui buvo pateiktas LR Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786. Reikia pabrėžti, kad šių pataisų tikslas buvo – nustatyti bendrus savivaldos organizavimo principus, nesusijusius su konkrečiu savivaldos modelio

įtvirtinimu, o konkretų vietos savivaldos modelį siūloma nustatyti įstatymu. Šis LR Konstitucijos pataisų projektas buvo neigiamai įvertintas daugelio konstitucinės teisės srities atstovų. Remiantis LR Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto (XP-786)“ pateiktos M. Romerio universiteto teisininkų, Teisės instituto atstovų, Vilniaus universiteto teisininkų, LSA pasiūlymai, pataisos ir pastabos. Mykolo Romerio universiteto teisininkų pastabose pažymima, kad projekto autoriai, siekdami įtvirtinti įstatymų leidėjo diskreciją nustatyti konkretų savivaldos organizavimo modelį, sumažins savivaldos modelio institucionalizacijos lygį – iš konstitucinio jis virs tik įstatyminiu. Tai didins tikimybę, kad keičiantis parlamentinėms daugumoms keisis ir savivaldos institucijų sudarymas ir veiklos tvarka. Mykolo Romerio universiteto teisininkai pabrėžė ir tai, kad ir įsigaliojus siūlomoms LR Konstitucijos pataisoms įstatymų leidėjas, įstatymų nustatydamas savivaldos institucijas ir jų veiklą, neturės visiškos laisvės ir visais atvejais bus saistomas Konstitucijos normų ir principų, savivaldos organizavimui keliamų konstitucinių demokratinių imperatyvų.

Teisės instituto atstovai taip pat išreiškė neigiamą nuomonę dėl projekto autorių siekio siaurinti konstitucinio vietos savivaldos reglamentavimo apimtį. Anot Teisės instituto atstovų, atitinkamų klausimų rato siaurinimas sukurs palankias sąlygas dar didesniai nestabilumui ir nežinia dėl savivaldos ateities nei buvo iki šiol. Pagal siūlomą pataisą neaišku netgi tai, ar savivaldybių tarybos bus renkamos visuotiniuose ir tiesioginiuose rinkimuose. Teisės instituto specialistai projektą įvertino „kaip keliantį pavojų stabiliam ir tinkamam demokratinės vietos savivaldos funkcionavimui“.

Vilniaus universiteto teisininkai minėtą LR Konstitucijos pataisų projektą pavadino „unikaliu“, nes „Konstitucijos pataisų gausa ir radikalumas neturi analogų, sudaro įspūdį, kad kalbama ne apie referendumu priimtą aukščiausiosios galios teisės aktą, bet tarsi kažkokį poįstatyminį įsakymą ar instrukciją“. Siūloma ne papildyti ar pakeisti tam tikrą reglamentavimą, įtvirtintą LR Konstitucijos X skirsnyje, bet jo iš dalies atsisakyti (jį panaikinti), siūloma keisti visas LR Konstitucijos nuostatas, kurios kaip nors išaukština savivaldybių tarybas ar jų viršenybę vykdomųjų institucijų atžvilgiu. Anot Vilniaus universiteto teisės specialistų, projektu aukojamas ne vieno LR Konstitucijos straipsnio ar dviejų trijų straipsnių, bet iš esmės viso LR Konstitucijos (dešimtojo) skirsnio nuostatų sistemos esminis reglamentavimas, jo stabilumas.

Vilniaus universiteto teisininkai pasiūlė įteisinti tiesioginius merų rinkimus be radikalios intervencijos į LR Konstituciją ir pateikė alternatyvą, visiškai nesusijusią su LR Konstitucijos pataisomis, nes pakaktų LR Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo, Vietos savivaldos įstatymo ir Valstybės tarnybos įstatymo pataisų (tiesiogiai rinkti merą galima būtų taip: kandidatas į tarybos narius,

kuris gauna didžiausią gyventojų reitingą – įteisinamas meru. Gyventojai reitinguodami suvoktų, kad renka merą).

Minėtam LR Konstitucijos pataisų projektui kategoriškai nepritarė ir Lietuvos savivaldybių asociacija. Šis projektas buvo atmetas Teisės ir teisėtvarkos (kaip pagrindinio) komiteto posėdyje. 2005 metų pabaigoje buvo įregistruotas alternatyvus LR Konstitucijos keitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A, kuriuo papildomas keičiamų LR Konstitucijos straipsnių sąrašas siūlant keisti ir LR Konstitucijos 67 straipsnį. Šiame projekte buvo siūloma išties radikali savivaldos modelio permaina, pagal kurią savivaldos teisė turėtų būti įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus, kad meras – ne savivaldybės tarybos narys, kad jis – vykdomoji ir savivaldybės tarybai atskaitinga savivaldybės institucija, renkama tiesiogiai. Panaikinama nuostata, kad savivaldybės taryba įstatymams, LR Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams įgyvendinti sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus. Šiuo atveju savivaldybės tarybos ir merai taptų lygiavertėmis institucijomis ir dėl to kiltų konfliktų tarp šių institucijų.

2006 m. birželio 7 d. LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto išvadoje dėl LR Konstitucijos 67, 119, 122 IR 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto (XP- 786(A)) pateiktos pastabos ir pasiūlymai. Mykolo Romerio universiteto teisininkai ir šį projektą įvertino kritiškai ir pastebėjo, kad siūlomose pataisose įtvirtintas teisinis reguliavimas yra prieštaringas, nes pagal siūlomą LR Konstitucijos 119 straipsnio redakciją savivalda turi būti įgyvendinama per savivaldybių tarybas ir merus ir tai būtų lygiavertės institucijos. Likėtų neaišku, kaip užtikrinti tiesiogiai renkamo mero atskaitingumą savivaldybės tarybai. Mykolo Romerio universiteto specialistai vertindami šį pasiūlymą pabrėžė ir tai, kad iškiltų ir abiejų institucijų rinkimų laiko problema bei dėl tokio reglamentavimo tikėtini konfliktai tarp tarybos ir mero.

Teisės instituto specialistai pastebėjo, kad projektas prieštarauja Europos Sąjungos direktyvos nuostatoms dėl rinkimų teisės, nes pataisose nustatoma, kad meru renkamas tik LR pilietis. Teisės instituto atstovai kritiškai vertino ir projekte įtvirtintą vienintelę vykdomąją instituciją – merą, nes pagal šią pataisą kitų vykdomųjų savivaldybės institucijų nebus ir negalės būti, nes bus tik merui pavaldūs savivaldybės vykdomosios valdžios padaliniai (tame tarpe ir seniūnijos). Šis projektas, atsižvelgiant į institucijų pateiktas pastabas ir pasiūlymus bei siūlymą apsvarstyti galimybę nekeičiant Konstitucijos įgyvendinti projekto autorių keliamą iniciatyvą, buvo grąžintas iniciatoriams tobulinti.

Valstybės ir valdymo komitetas iš esmės pritarė patobulintam projektui XP-786A, siūlant jį tobulinti, atsižvelgiant į pateiktus pasiūlymus. 2007 m. gegužės 10 d. Teisės ir teisėtvarkos komitetas Seimui pateikė projekto lyginamąjį variantą Nr. XP-786A(2), kuriame siūloma keisti dar daugiau LR Konstitucijos straipsnių – 67, 119, 122, 124, 141 ir 143. 2007 m. birželio 5 d. įvyko pirmasis šio

projekto svarstymas ir projektui buvo pritarta. 2007 m. birželio 28 d. LR Seime įvyko pirmasis balsavimas dėl minėtų LR Konstitucijos straipsnių pakeitimo ir pritarta siūlymui, kuriame LR Konstitucijoje siūloma įtvirtinti naujas nuostatas, kad savivaldos teisė įgyvendinama per atitinkamą savivaldybės tarybą ir savivaldybės merą, ir kad meras renkamas tiesiogiai, už LR Konstitucijos pataisą balsavo 100, prieš – 5, susilaikė 9. Atkreiptinas dėmesys, kad liko nepakeista LR Konstitucijos 119 straipsnio 4 dalis, kurioje nustatyta, kad „Lietuvos Respublikos įstatymams, LR Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus“. Dėl šios priežasties kilo nesklandumų sutariant dėl galių pasiskirstymo bei mero vaidmens, todėl šios kadencijos LR Seimas antrą kartą dėl LR Konstitucijos pataisos nebalsavo. LR Seime 2010 m. balandžio 13 d. buvo apsvairstytas ir po antro balsavimo nepriimtas LR Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas Nr. XP-786A(2)- už pasisakė 88 Seimo nariai, prieš – 6, susilaikė 18 (Nacickaitė, 2010).

Svarbu tai, kad LR Konstitucijos 148 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta, jog LR Konstitucijos pataisos turi būti svarstomos ir dėl jų turi būti balsuojama LR Seime du kartus. Tarp šių balsavimų turi būti daroma ne mažesnė kaip trijų mėnesių pertrauka. Įstatymo projektas dėl LR Konstitucijos keitimo laikomas LR Seimo priimtu, jeigu kiekvieno balsavimo metu už tai balsavo ne mažiau kaip 2/3 visų LR Seimo narių, t.y. ne mažiau kaip 94 Seimo nariai. Nepriimta LR Konstitucijos pataisa LR Seimui iš naujo svarstyti gali būti teikiama ne anksčiau kaip po metų. Už projektą Nr. XP-786A(2) buvo balsuota du kartus, vadinasi, kad įsigaliojusių LR Konstitucijos pataisos, siekiančios įtvirtinti naują vietos savivaldos modelį su tiesioginiais merų rinkimais, reikalingas naujas LR Konstitucijos straipsnių pakeitimo įstatymo projektas.

Šioje LR Seimo kadencijoje, 2010 m. kovo 16 d. užregistruotas dar vienas LR Konstitucijos straipsnių keitimo projektas Nr. XIP-1811, kuriame siūloma papildyti ir LR Konstitucijos 123 straipsnį nauja 3 dalimi, kuria siūloma papildyti LR Vyriausybės atstovų kompetenciją prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi LR Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo LR Vyriausybės sprendimus. Taip pat papildyti 119 straipsnį nauja 2 dalimi, kuria būtų nustatyta, kad vietos valdžią savivaldybėse vykdo atstovaujamosios institucijos - savivaldybių tarybos ir savivaldybių taryboms bei gyventojams atskaitingos vykdomosios institucijos – savivaldybių merai, kurie būtų renkami tiesiogiai. Ir siūloma atsisakyti dabar galiojančios 119 straipsnio 4 dalies, kuria reglamentuojamas šiuo metu veikiančios vykdomosios institucijos sudarymas, jos paskirtis ir atskaitomybės tvarka. Kadangi LR Konstitucijos projektas Nr. XP-786A(2) buvo atmestas du kartus, naujasis projektas Nr. XIP-1811, remiantis LR Konstitucijos 148 straipsniu gali būti svarstytinas ne anksčiau kaip 2011 m. balandžio mėn., todėl 2011 m. vasario mėn. Vietos savivaldos modelis ir rinkimų tvarka išliko ta pati.

LR Konstitucinis teismas (2006) yra konstatavęs LR Konstitucija kaip aukščiausiaji teisė, turi būti stabilus aktas, LR Konstitucijos stabilumas yra didelė vertybė ir, kaip reglamentuoja LR Konstitucinis Teismas, tai yra visos teisės sistemos stabilumo pagrindas, todėl LR Konstitucijos pakeitimai darytini tik tuomet, kai tai yra akivaizdžiai būtina, neišvengiama dėl iš esmės pakitusių ekonominių, socialinių, politinių ir kitų sąlygų, kai tam tikrų santykių neįmanoma sureglamentuoti kitais teisės aktais. Nuo 2003 m. siekiant įtvirtinti naują vietos savivaldos modelį su tiesioginiais mero rinkimais, norimų keisti LR Konstitucijos straipsnių vis daugėjo, o tai rodo, kad įstatymų leidėjas LR Konstitucijos stabilumo nelaiko didele vertybe.

Be minėtų LR Konstitucijos pakeitimo projektų, LR Seimui buvo pateikti ir vietos savivaldos modelio projektai. Pirmąjį pasiūlymą pateikė 2006 m. LSA valdyba nutarimu Nr. VN-47, kuriame LR Seimui pasiūlė vietos savivaldos modelio nuostatas. Siūloma, kad meras būtų renkamas tiesiogiai ir užimtų savivaldybės vadovo ir tarybos pirmininko pozicijas. Taip pat, jam būtų suteikti papildomi įgaliojimai, kaip savivaldybių viešojo administravimo institucijų, įstaigų, įmonių veiklos koordinavimas, kontrolė, priežiūra, įstaigų vadovų (išskyrus savivaldybės administracijos direktorių) skyrimas ir atleidimas iš pareigų, veiklos vertinimas ir kiti personalo valdymo klausimai ir priimti sprendimus perimti valstybės turtą, kai turtas perduodamas savivaldybių funkcijoms vykdyti. Čia siūlomas modelis su dideliais mero įgaliojimais ir minimalia atsakomybe, kadangi ne jis vykdo sprendimus.

Antrąjį projektą 2009 m. Nr. XIP-1582 pateikė LR Vidaus reikalų ministerija, kurio tikslas – pateikti Lietuvos Respublikos Seimui kokios galėtų būti alternatyvos dėl vietos savivaldos institucinio valdymo modelio, ir kaip LR Vietos savivaldos įstatyme turėtų būti reguliuojami kompetencijos paskirstymas savivaldybės institucijoms, tiesiogiai išrinkto mero įgaliojimai, jo santykis su savivaldybės taryba bei vykdomąja institucija ir kt. Šiame projekte buvo siūlomos dvi alternatyvos. Pirmoji alternatyva – tiesiogiai išrinktas meras yra atstovaujamoji institucija- savivaldybės tarybos narys ir jos pirmininkas. Vykdomoji institucija- savivaldybės administracijos direktorius, kuris pavaldus merui ir atskaitingas tarybai ir merui. Šią alternatyvą galima priskirti net trimis principiniams modeliams, t.y. silpno mero modeliui, kadangi meras yra renkamas tiesiogiai, tačiau jis yra tik savivaldybės tarybos narys ir jos pirmininkas, turi ribotas teises kištis į savivaldybės administracijos veiklą, taip pat savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modeliui, kadangi meras yra renkamas tiesiogiai, bei savivaldybės tarybos ir administratoriaus modelio, kadangi vykdomoji institucija yra samdomas savivaldybės administracijos direktorius. Antroji alternatyva – tiesiogiai išrinktas meras yra vykdomoji institucija ir savivaldybės vadovas. Jis yra atskaitingas bendruomenei už savo veiklą ir vykdo įstatymuose jam nustatytas funkcijas. Meras nėra savivaldybės tarybos narys. Savivaldybės

tarybai pirmininkauja savivaldybės pirmininkas. Savivaldybės administratorius yra vykdomoji institucija, kurią skiria taryba mero teikimu. Jis yra atskaitingas tarybai ir merui, organizuoja savivaldybės administracijos darbą ir vykdo įstatymuose jam pavestas funkcijas.

Teisės departamentas įvertinęs įstatymo projektą, pateikė išvadas (LR Seimo..., 2009), kad projektu siekiama nustatyti ne įgyvendinimo “kryptis”, bet reglamentuoti visuomeninius santykius, kurie, remiantis LR Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalimi, turi būti reglamentuojami įstatymu ir sudaro vietos savivaldos administracinių vienetų teritorinių bendruomenių valdžios esmę. Manytina, kad šių teisinių santykių reglamentavimas poįstatyminiu teisės aktu, o ne įstatymu, gali iškreipti iš LR Konstitucijos kylančią teisės aktų hierarchiją, kurios privalo paisyti įstatymų leidėjas ir kiti teisėkūros subjektai.

Taip pat buvo nustatyta, kad tuo metu antrosios alternatyvos nuostata “Meras – tiesiogiai išrinkta savivaldybės vykdomoji institucija”, jeigu ji būtų priimta, nesiderina su LR Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto Nr. XP-786A(2) 2 straipsnio antrąja ir ketvirtąja dalimis: “Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. **Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas ir savivaldybių merus**”, “Lietuvos Respublikos įstatymams, LR Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti savivaldybės taryba **sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus**“. Tai reikštų, kad ne meras bus vykdomoji institucija.

Buvo pateikti pasiūlymai, kad atleisti merą jei balsuoja ne mažiau kaip 4/5 (alternatyva – ne mažiau 3/4) visų savivaldybės tarybos narių, kadangi šiuo metu meras dėl politinių jėgų pasiskirstymo labai dažnai netenka posto. Bei siekiant sutaupyti valstybės biudžeto lėšas, sumažinti mero pavaduotojų skaičių priklausomai nuo savivaldybės dydžio.

Atsižvelgiant į minėtas teisės departamento išvadas, seimo narių pasiūlymus, valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas 2010 m. kovo 8 d. pateikė projekto „dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų“ pataisas Nr. XIP-1582(2). Projekte siūloma 2009 m. projekto Nr. XIP-1582 2 alternatyva su atitinkamais pataisymais. Pagrindiniai skirtumai yra tai, kad tiesiogiai išrinktas meras, yra vykdomoji institucija, būtų atsakingas ne tik vietos bendruomenei bet ir savivaldybės tarybai už įstatymų, LR Vyriausybės nutarimų, savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje. Savivaldybės meras yra savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojas, jis organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir atsako už savivaldybės ūkinę ir finansinę veiklą, tai reiškia, kad vienintelė vykdomoji institucija yra meras, kuris yra ir administracijos vadovas. Taip pat atsižvelgta į pirmąjį pasiūlymą ir meras laikomas atstatydintu, kai už nepasitikėjimą balsuoja 3/4 tarybos narių.

2010 m. kovo 17 d. LR Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvadoje (2010) skelbiama, kad Teisės departamentas pateikė tas pačias pastabas- dėl teisės akto formos nesilaikymo ir kad projekto Nr. XIP-1582(2) nuostatos neatitinka LR Konstitucijos keitimo projektui Nr.XP-786A(2). Teisės ir teisėtvarkos komitetas pirmajai pastabai nepritarė, teigdami, kad projektas yra rekomendacinio pobūdžio, juo tik siūloma LR Vyriausybei per 2 mėnesius nuo nutarimo priėmimo parengti ir LR Seimui pateikti teisės aktų projektus, reikalingus projekto nuostatomis įgyvendinti. Antrajai pastabai taip pat buvo nepritarėta, kadangi 2010 kovo 16 d. buvo pateiktas naujas LR Konstitucijos 67, 119, 122, 123, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas, kuriame buvo nustatyta, kad vietos valdžią savivaldybėse vykdo atstovaujamosios institucijos - savivaldybių tarybos ir savivaldybių taryboms ir gyventojams atskaitingos vykdomosios institucijos - savivaldybių merai. Tai reiškia kad projekto Nr. XIP-1582(2) nuostatos suderintos su LR Konstitucijos 67, 119, 122, 123, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektu Nr. XIP-1811.

Teisės ir teisėtvarkos komitetas pritarė šiam projektui ir pateikė LR Seimui svarstyti. Kovo 23 d. įvyko Seimo nutarimo „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių savivaldybių merų rinkimų“ projekto Nr.XIP-1582(2) balsavimas kuriam buvo nepritarėta: už – 53, prieš – 28, susilaikė 26. LR Seimo plenarinių posėdžių pranešime (2010) teigiama, kad projektui buvo nepritarėta nes LR Seimo nariai neapsisprendė dėl mero teisinio statuso- ar meras turėtų būti atstovaujamosios valdžios atstovas, ar vykdomosios valdžios atstovas. Vieni politikai pasisako už stiprų merą su įgaliojimais ir atsakomybe už jo priimtus sprendimus, taigi mano, jog išrinktas meras turėtų būti vietos vykdomosios valdžios vadovas ir perimtų įgaliojimus iš dabartinio savivaldybės administracijos direktoriaus. Toks mero statusas yra siūlomas ir valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto projekte Nr. XIP-1582 (2010). Kiti laikosi nuomonės, kad meras turėtų likti tarybos pirmininku, tačiau, jį rinks savivaldybės bendruomenė, o vykdomoji valdžia būtų sutelkta administracijos direktoriaus rankose, taigi iš esmės būtų palikta dabar galiojanti sistema.

8 metus siekiama įtvirtinti modelį su didelėmis mero galiomis ir tiesioginiais jų rinkimais, o aukščiau minėtos LR Konstitucijos pataisos ir vietos savivaldos projektai sudarė visas galimybes, kodėl yra vis atmetami? Todėl interviu metu siekta išsiaiškinti tikrąsias projektų nepriėmimo priežastis.

Visi ekspertai vieną iš pagrindinių priežasčių paminėjo aukščiau minėtą faktą- nesutariama dėl mero kompetencijos. Tačiau, reikia pabrėžti, kad visi apklaustieji nedrąsiai prasarė, jog pagrindinė priežastis yra pačių politikų nenoras įtvirtinti naują vietos savivaldos modelį su tiesioginiais merų rinkimais. Taigi, remiantis pareigūnų, dirbančių su šiuo projektu ir realiu dalyvavimu jo svarstyme, atsakymais, galima teigti, kad nebalsuojama dėl politinės naudos. Visų pirma, bijoma kad politinės partijos praras įtaką merams, kadangi 2010 m. spalio 30 d. įsigaliojo LR politinių ir politinių kampanijų

finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo 5 ir 17 straipsnių pakeitimo įstatymas, kuriame įtvirtintas nepriklausomų kandidatų dalyvavimas vietos savivaldos rinkimuose. Todėl, kaip teigia E. Tamašauskas, būsima „nepartinių kandidatų konkurencija artėjančiuose rinkimuose išgąsdino partijas“ ir „politinės partijos siekia išlaikyti politinę galią savo rankose“, nes jei meras bus renkamas tiesiogiai-žmonės gali išsirinkti merą ir iš nepriklausomų kandidatų. Kitas aspektas- dabartinis modelis yra patogus dabartiniams savivaldybės vadovams. Kaip teigia V. Kurpuvesas, „savivaldybių vadovai turi pakankamai nemažai galių- *de facto*, o *de jure*- visa atsakomybė atitenka administracijos direktoriui“. Taigi, svarstymai dėl mero statuso, kokias galias jam suteikti, tampa tarsi pretekstu nepritari tiesioginiams merų rinkimams. O agitavimai, kad reikia tiesioginių mero rinkimų telieka kaip manipuliavimo įrankis rinkėjais. Partijos paremdamos šią idėją užsitikrina daugiau rinkėjų balsų, o vėliau gali teigti, kad prisidėjo prie demokratijos stiprinimo.

Trečiasis ekspertas A. Astrauskas taip pat pažymi, kad neatsirado daugumos pritariančios vienam modeliui, tačiau taip pat atkreipia dėmesį į tai, kad dėl nepriklausomų kandidatų dalyvavimo „politinės partijos pradėjo žaisti savo politinius žaidimus“. Pradėta skaičiuoti kiek būtų tiesiogiai išrinktų politinių partijų merų, ir supratus, kad jų bus „mažiau negu šiandien dieną, noras rinkti merus tiesiogiai praėjo“.

Tyrimo rezultatai rodo, kad pasisakymai, jog bus įvesti tiesioginiai merų rinkimai su vykdomąją mero institucija tėra manipuliacija žmonėmis, kadangi, vis ieškoma priežasčių nepritari siūlomiems LR Konstitucijos keitimo projektams bei vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų projektui, atsiranda nuolatiniai nesutarimai dėl mero kompetencijos ar teigimas, kad siūlomas projektas neatitinka LR Konstitucijos, kai tuo tarpu tikrosios priežastys yra nenoras tiesioginiai rinkti vykdomąjį merą dėl politinės naudos ir dėl patogaus dabartinio merų teisinio statuso. O politikai kurie remia šią idėją, užsitikrina daugiau rinkėjų balsų LR Seimo rinkimuose.

3.4. Tiesioginių merų rinkimų privalumai ir trūkumai

Tiesioginiai merų rinkimai yra populiarūs ir plačiai visame pasaulyje diskutuojama tema. Lietuvoje šiomis temomis pradedama karštai diskutuoti artėjant LR Seimo ar savivaldybių tarybų rinkimams. Šiai idėjai atrodo pritaria visi: visuomenė, tiesioginiai merų rinkimai buvo įrašyti 2000- 2004 m., 2004-2008 m. programose, bei penkioliktosios LR Vyriausybės programoje, jų būtinybę ne kartą pabrėžė LR Prezidentė Dalia Grybauskaitė, už ne kartą pasisakė Lietuvos savivaldybių asociacija, dauguma LR Seimo narių, politinių partijų, tačiau tam reikalingos LR Konstitucijos pataisos ir kaip minėta, buvo paruošti keli LR Konstitucijos keitimo bei vietos savivaldos ir tiesioginių merų rinkimų projektai,

tačiau meras tiesiogiai nebuvo renkamas nei 2007 m., nei šių metų vietos savivaldos rinkimuose, kaip buvo žadėta.

Lietuvoje vietos savivaldos modelio su tiesiogiai renkamu meru užuomazgos siekia jau 1993 m., kai S.Vaitiekūno sudaryta darbo grupė, turėjusi parengti LR Vietos savivaldos įstatymo projektą, karštai diskutavo dėl amerikietiškos patirties taikymo Lietuvoje galimybės (Puškorius, 2007). Vėliau, 1998 m. birželio 18 d. LR Seimas priėmė rezoliuciją, kurioje deklaravo visuomenės nuomonę, kad tiesioginiai merų rinkimai padėtų tobulinti savivaldą. Pirmosios LR Konstitucijos pataisos siekiant įgyvendinti šią idėją užregistruotos 2002 m. kovo 15 d., kai LR Seimui buvo pateiktas LR Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas, kuriuo siekiama nustatyti, kad merai, kaip ir savivaldybių tarybų nariai renkami remiantis visuotine, lygia ir tiesiogine rinkimų teise, slaptu balsavimu. Šis LR Konstitucijos keitimo projektas susilaukė daugybę pastabų, viena iš svarbesnių, tai, kad jis prieštarauja Europos savivaldos chartijai (LR Seimo..., 2002), nes projekte buvo nuostata, kad vietos savivaldos teisė įgyvendinama ne per savivaldybių tarybas, o per atitinkamas savivaldos institucijas. Buvo nuspręsta projektą gražinti iniciatoriams tobulinti, o galiausiai LR Seimas projektą atmetė. Tolesni, t.y. 2005 m., 2007 m. LR Konstitucijos keitimo projektai, aptarti ankstesniajame skyrelyje, buvo taip pat atmesti.

Yra visos politinės prielaidos vietos savivaldos reformai įgyvendinti, tačiau niekaip nepavyksta susitarti koks modelis turėtų būti įtvirtintas, kokios galios turi būti suteiktos tiesiogiai išrinktam merui. Darytina išvada, kad norint įgyvendinti šią reformą, reikia ne tik keisti LR Konstituciją, bet parengti naujos redakcijos LR Vietos savivaldos įstatymą ir pakeisti kitus įstatymus, taip pat gerai suprasti tiek teigiamas, tiek neigiamas vietos savivaldos pertvarkos pasekmes bei kaštus, aptarti mero kontrolės ir atsakomybės klausimus, galimą populistų atėjimą į valdžią ir pan.

Visų pirma, reikia pabrėžti, kad Lietuvoje nėra istorinės patirties taikant tiesiogiai renkamo mero modelį. Tačiau, ši rinkimų forma nėra nauja, daugelis ES šalių pastaraisiais dešimtmečiais vykdė vietos savivaldybių institucinės struktūros reformas, inicijuojant tiesioginius merų rinkimus.

Žvelgiant į merų rinkimo praktiką Europos Sąjungos šalyse (žr. 2 lentelė), išryškėja du pagrindiniai modeliai: tiesioginiai ir netiesioginiai merų rinkimai. Tiesa, pasitaiko ir kitokių atvejų: Belgijoje, Liuksemburge ir Nyderlanduose merai yra skiriami centrinės vyriausybės, o Graikijoje, Prancūzijoje, Ispanijoje ir Portugalijoje valdymas paskiriamas partijos, pelniusios didžiausią rinkėjų balsų skaičių rinkimuose, lyderiui. Šią rinkimų sistemą galima prilyginti tiesiogiai renkamo mero sistemai, kadangi mero postas atitenka piliečių išrinktos politinės partijos sąrašo lyderiui. Tiesiogiai merus renka Bulgarijos, Italijos, Kipro, Lenkijos, Rumunijos, Slovakijos, Slovėnijos, Vengrijos gyventojai. Tuo tarpu netiesioginiai merų rinkimai, kai meras renkamas atstovaujamojo savivaldybės

organo– tarybos, yra ne mažiau populiarus, taikomas Airijoje, Čekijoje, Danijoje, Estijoje, Latvijoje, Maltoje, Suomijoje, Švedijoje. Federacinėse valstybėse, t.y. Austrijoje ir Vokietijoje, merai renkami ir tiesiogiai, ir netiesiogiai. Tai priklauso nuo federalinių žemių pasirinkimo. Tokia pati padėtis yra ir Jungtinėje Karalystėje – dvylika savivaldybių yra nusprendusios merų rinkimą perleisti gyventojams. Remiantis Jungtinės Karalystės Vietos savivaldos įstatymu (2000), šioje valstybėje savivaldybės tvirtina savo konstitucijas, kuriose nustato tarybos, vykdomosios valdžios ir mero statusą, funkcijas, taip pat vienokią ar kitokią merų rinkimų (skyrimo) ir atleidimo tvarką, todėl gali pasirinkti, ar merą renka taryba, ar jis renkamas tiesiogiai.

2 lentelė

Savivaldybės mero rinkimų tvarka ir jo vaidmuo ES šalyse

	Tiesioginiai mero rinkimai	Netiesioginiai mero rinkimai	Skiriamas centrinės valdžios	Daugiausiai balsų surinkusios partijos sąrašo lyderis
Airija		4		
Austrija	1	2		
Belgija			2	
Bulgarija	1			
Čekija		2		
Danija		2		
Estija		1		
Graikija				1
Ispanija				1
Italija	1			
Jungtinė Karalystė	1	2		
Kipras	1			
Latvija		3		
Lenkija	1			
Lietuva		3		
Liuksemburgas			1	
Malta		3		
Olandija			2	
Portugalija				1
Prancūzija				1
Rumunija	1			
Slovakija	1			
Slovėnija	1			
Suomija		1		
Švedija		2		
Vengrija	1			
Vokietija	1	2		

Reikšmės: 1- vienasmenė vykdomoji institucija; 2- kolegialios institucijos lyderis (vykdomasis); 3- tarybos pirmininkas; 4- reprezentacinė figūra.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Devolution in EU. (2005). European Union Committee of regions. Unit for policy analysis, studies & inter-institutional legislative planning.

1 lentelėje matyti, kad merų rinkimų sistema yra skirtinga. Išsivysčiusiose ir ekonomiškai stipriose šalyse, tokiose kaip Prancūzija, Švedija, Danija, Liuksemburgas ar Belgija meras nėra renkamas tiesiogiai ir tokia vietos savivaldos sistema egzistuoja nereikalaujama reformų. Šie

pavyzdžiai rodo, kad svarbiausia ne merų rinkimų forma, o tinkamai paskirstytos pagrindinių savivaldybės institucijų- savivaldybės mero ir savivaldybės tarybos- funkcijos ir atsakomybės. Kaip minėta, Lietuvos savivaldybių institucijų netinkamai paskirstytos funkcijos ir yra viena iš priežasčių siekiant įgyvendinti vietos savivaldos reformą su tiesiogiai renkamu meru.

Darytina išvada, jog siekiant įgyvendinti šią reformą svarbiausia nustatyti tiesiogiai renkamo mero ir savivaldybės tarybos santykius, atsakomybės ribas, bei kompetenciją. Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto patobulintame projekte „dėl vietos savivaldos ir tiesioginių merų rinkimų“ Nr. XIP- 1582(2), siūlomas *savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelis*, kur savivaldybės meras yra savivaldybės vykdomoji institucija, yra tiesiogiai ir asmeniškai atsakingas vietos bendruomenei ir savivaldybės tarybai už įstatymų, LR Vyriausybės nutarimų, savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje bei yra savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojas, jis organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir atsako už savivaldybės ūkinę ir finansinę veiklą. Meras perimtų dabartinio administracijos direktoriaus pareigas ir vadovautų savivaldybės administracija. Tarybai vadovautų iš tarybos narių išrinktas tarybos pirmininkas. Tačiau atsirado pasisakančių už tiesiogiai renkamą merą kuris būtų tarybos pirmininkas. Šis variantas artimiausias dabatinei sistemai- meras lieka tarybos pirmininku, kurį renka savivaldybės bendruomenė. Administracijos direktorius, kaip ir dabar, būtų skiriamas tarybos, mero teikimu.

Interviu metu visi apklausti ekspertai vienareikšmiškai pasisako už merą kaip vykdomąją instituciją, kadangi šiuo metu mero turimo įgaliojimai prilygsta vykdomosios institucijos įgaliojimams, o dabartinis mero statusas neužtikrina atsakomybės už jo sprendimų įgyvendinimą.

Kalbant apie mero kompetenciją, jei jis būtų renkamas tiesiogiai, ekspertai pabrėžia, kad merą, kuris yra atstovaujamoji institucija- tarybos pirmininkas, tiesiogiai rinkti nėra prasmės. Kaip teigia V. Kurpuvesas, „jis taptų tik pastovesne figūra savivaldybės taryboje, bet funkcijų ir atsakomybės prasme niekas nesikeistų“. O anot A. Astrausko žmonės nori rinkti merą, turintį didelius įgaliojimus, atsakingą už savo veiksmus, galintį įgyvendinti žmonių poreikius. Tiesiogiai renkamas meras turi būti vykdomoji institucija, turinti plačius įgaliojimus ir atsakomybę. Ši tendencija matoma ir ES šalyse, kuriose meras yra vykdomoji institucija, net ir nerenkamas tiesiogiai (žr. 1 lentelė).

Taigi, pirmasis variantas, t.y. projekte Nr. XIP-1582(2) siūlomas variantas, atrodo racionalus, nes merui suteikiami realūs įgaliojimai įgyvendinti savo rinkimų programą. Tačiau pastebima, kad gali atsirasti konfliktas tarp savivaldybės mero ir tarybos, kyla grėsmė dėl dvišaldystės, kadangi būtų du valdžios centrai. A. Astrauskas interviu metu paminėjo, kad „tarybos pirmininkas neturėtų būti etatinis darbuotojas, tuomet nebeliktų dviejų valdžios centrų“. Taip pat jis pabrėžia, kad meras būdamas vykdomąja institucija turėtų „siūlyti tarybai viešųjų reikalų tvarkymo būdus, programas, strategijas,

rengti savivaldybės strateginį veiklos plano projektą, savivaldybės plėtros plano projektą, kaip organizuoti tokių projektų rengimą, biudžeto projekto rengimą, parodyti kaip reikėtų spręsti savivaldybės viešuosius reikalus, o savivaldybės taryba turėtų atstovauti bendruomenei ir pritarti arba nepritarti mero siūlymams“.

Vertinant antrąjį variantą, mero institucijai būtų nesuteikta tokio lygio įgaliojimų, kurie atitiktų rinkėjų jam keliamus lūkesčius. Taip pat kyla, grėsmė dėl mero ir tarybos konflikto jei tarybos dauguma neremia išrinktojo mero, todėl administracijos direktoriaus skyrimas gali tapti politinių žaidimų objektu ir sustabdyti visos savivaldybės administracijos darbą.

Taigi, darytina išvada, jog tiesiogiai renkamas meras turi būti vykdomoji institucija, kad galėtų įgyvendinti rinkėjų poreikius ir būtų jiems atsakingas.

Remiantis A. Endersby (2010) publikacija, ekspertų atsakymais 3 lentelėje pateikta tiesioginių merų rinkimų privalumų ir trūkumų analizė (žr. 3 lentelė).

3 lentelė

Tiesioginiai merų rinkimai: už ir prieš

UŽ	PRIEŠ
Tiesioginiai merų rinkimai pagyvintų vietos savivaldybių demokratiją.	Atsirastų savivaldybių institucijų tarpusavio santykių problema.
Padidėtų mero savarankiškumas, atsakomybė, atsirastų mero institucijos autoritetas.	Didelė tikimybė, kad meru taps populistas, besižarstantis sunkiai įgyvendinamais pažadais.
Meras atstovautų ne partiniams, o bendruomenės žmonių interesams.	Palikus dabartines mero galias, atsakomybė prieš rinkėjus būtų didelė, o galimybė veikti maža.
Žmonės išsirinktų tuos asmenis, kuriais labiausiai pasitiki.	Suteikus merui per dideles galias gali atsirasti vienvaldiškumo grėsmė bei korupcijos tikimybė.
Padidėtų rinkėjų aktyvumas.	
Atsiranda galimybė rinkimuose dalyvauti nepriklausomiems, ne politinių partijų atstovams.	

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis A. Endersby. (2010). Should mayors be directly elected? Prieiga per internetą: <http://www.idebate.org/debatabase/topic_print.php?topicID=147>

Visų pirma A. Endersby pabrėžia tai, kad tiesioginiai mero rinkimai atgaivintų demokratiją. Čia turima omenyje, kad padidėtų savivaldybių savarankiškumas, savivaldybės institucijų veiklos viešumas ir efektyvumas, padidėtų demokratiškai renkamų institucijų skaičius, atsirastų rinkėjų suinteresuotumas dalyvauti rinkimuose. Apklausti ekspertai taip pat mano, kad bendruomenė taptų suinteresuota išsirinkti patikimą kandidatą. Anot jų, tai rodo ir socialiniai tyrimai, ir pačių rinkėjų noras, kuris yra įtvirtintas ir LR Seimo rezoliucijoje (1998) dėl savivaldybių merų ir seniūnų rinkimų, merą rinkti

tiesiogiai. Šiuo metu savivaldybėms vadovaujantys merai yra savivaldybių tarybų nariai, išrinkti pagal partijų sąrašus, tačiau nebūtinai turintys daugumos gyventojų pasitikėjimą. Kaip teigia E. Tamašauskas, tikimybė yra pakankamai didelė, kad meru taps ne partijos gavusios daugiausiai balsų narys, bet naujos susiformavusios daugumos iš visiškai nedaug balsų gavusių partijų narių, kurie iš savo narių iškels kandidatą, ir savo balsų dauguma laimės savo naudai. Reikia pabrėžti, kad rinkėjų lūkesčius nepatenkinęs kandidatas, gali meru tapti ir antrą kartą, nes jį vėl gali išrinkti susiformavusi dauguma. Todėl tikimybė, kad padidės rinkėjų aktyvumas yra labai didelė, nes žmonės bus suinteresuoti patys išsirinkti tinkamą vadovą. Tačiau A. Astrauskas ir A. Endersby pabrėžia, kad bendruomenė bus suinteresuota rinkti merą tik tuomet, kai jis turės realių galių ir atsakomybę. Kaip teigia A. Astrauskas „mero įgaliojimams nesikeitus, jo funkcijos liktų ribotos, tad žmonės gali nusivilti, ir tolesniuose rinkimuose gali dar labiau sumažėti rinkėjų aktyvumas“. Todėl svarbus tiesiogiai renkamo mero vaidmuo.

4 lentelė

Rinkėjų aktyvumas vietos savivaldybių rinkimuose ES šalyse (vidutiniškai %)

	%	Tiesiogiai renkamas meras
Airija	55,27	
Austrija	80	+
Belgija	84,33	
Bulgarija	71,55	+
Čekija	48,49	
Danija	66,9	
Estija	60,57	
Graikija	74,15	+
Ispanija	63,78	
Italija	55,84	+
Jungtinė Karalystė	40	+
Latvija	53,8	
Lenkija	56,4	+
Lietuva	44,08	
Liuksemburgas	87,76	
Malta	77,1	
Olandija	54,13	
Portugalija	60,52	+
Prancūzija	69,33	
Slovakija	59,69	+
Slovėnija	61,8	+
Suomija	60,7	
Švedija	81,62	
Vengrija	56,53	+
Vokietija	70,8	+

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis 1, 11-15, 17-20, 25, 27-32, 35, 37, 39-40, 47, 52-59 šaltiniais.

Argumentas, jog padidės rinkėjų aktyvumas gali ir nepasitvirtinti, kadangi pažvelgus į ES šalių rinkėjų aktyvumą per vietos savivaldos rinkimus (žr. 4 lentelė), matyti, kad rinkėjų aktyvumas šalyse, kuriose meras nėra renkamas tiesiogiai (pvz. Švedija, Belgija, Liuksemburgas ir kt.- daugiau nei 84 proc.) buvo didesnis nei tose, kur meras buvo renkamas tiesiogiai. Tačiau reikia pabrėžti, ES šalyse, kur yra įvesti tiesioginiai mero rinkimai, rinkimuose dalyvauja vidutiniškai 60 proc. balsavimo teisę turinčių piliečių. Remiantis J. Sucliffe (2010), yra daugybė kitų priežasčių lemiančių pasyvų dalyvavimą savivaldybių rinkimuose. Vieni neina balsuoti, nes mano, kad jų balsas nieko nulems ir kad vietos valdžia yra nereikšminga, kiti yra gana patenkinti dabartine situacija, ir balsavimas nepadarys jokio skirtumo. Žmonės nebalsuoja, nes jie nėra suinteresuoti, ir jų nuomone tai nieko nepakeis. Tačiau užtikrinus mero, kaip vykdomosios institucijos statusą ir tiesioginę jų rinkimo tvarką, padidėtų bendruomenės suinteresuotumas kadangi jis būtų atsakingas bendruomenei ir turėtų realias galimybes įgyvendinti bendruomenės interesus.

Darytina išvada, kad tiesioginiai merų rinkimai tik iš dalies gali nulemti rinkėjų aktyvumą, todėl reikėtų stiprinti vietos savivaldą per vietos savivaldos institucijų kompetenciją ir iniciatyvą veikti žmonių labui, taip pat savivaldybei suteikti daugiau savarankiškumo per vykdomųjų funkcijų decentralizavimą ir dekoncentravimą, finansinį savarankiškumą.

Kitas privalumas tai, kad padidėtų asmeninė mero atsakomybė, tačiau tik tuo atveju jei meras taptų vykdomosios valdžios atstovas ir būtų išrinktas tiesiogiai. Meras taptų matoma ir politiškai atsakinga figūra, už netinkamą sprendimų priėmimą ir vykdymą, pažadų netesėjimą, bendruomenė turėtų galimybę vietos referendume jį atstatydinti, arba tiesiog antrą kartą tokio mero nerinkti. Merui atliekant tik savivaldybės tarybos vadovo vaidmenį, tiesioginiai mero rinkimai nieko nepakeistų, kadangi mero teisės ir pareigos išliktų tokios pat. Šiai dienai meras turi daugiau galių negu atsakomybės. Kaip minėta, šiuo metu savivaldybėje dominuoja meras, nors leiamius sprendimus priiminėja ir už juos atsako vykdomoji institucija- administracijos direktorius. Taigi, merui lengva išvengti atsakomybės už nepavykusią politiką ar nepopuliarus sprendimus.

Kitas atvejis- meras turintis vykdomosios valdžios galias, ir būdamas tarybos pirmininku, daugelyje šalių vadinamas „stipriu meru“, tačiau čia išvelgiama tam tikra grėsmė, meras turėtų per didelius įgaliojimus ir gali įtakoti daugeliui sprendimų. Daugelyje pasaulio šalių šis modelis yra sėkmingai taikomas (žr. 5 lentelė), kaip teigia A. Astrauskas : „tam ilgą laiką klostėsi tradicijos, visuomenė yra paruošta ir pripratusi prie tokios valdymo formos, nemato jokios grėsmės“. Tačiau Lietuvos atveju, atsižvelgiant į Lietuvos piliečių mentalitetą, darbuotojų motyvaciją, korupcijos indeksus (žr. 2 PRIEDAS), siūloma taikyti valdžios atskyrimo principą vietos savivaldos lygmenyje,

tam kad užtikrinti skaidrumą, kaip teigia A. Astrauskas reikia atrasti balansą tarp savivaldybės institucijų kompetencijų.

Taigi, ir A. Astrauskas, ir V. Kurpuvesas, ir E. Tamašauskas pabrėžia, kad svarbu yra tiesioginiai mero rinkimai, tačiau svarbesnis klausimas yra mero įgaliojimai. Kaip teigia A. Astrauskas „tiesiogiai rinkti savivaldybės tarybos vadovą, kuris per kitus asmenis tvarkytų reikalus yra tiesiog apgavystė“, tad tik būdamas vykdomąja valdžia meras bus atsakingas bendruomenei, turės realias galias įgyvendinti gyventojų lūkesčius.

Kalbant apie savivaldybių institucijų tarpusavio santykių problemą, turima omenyje, kad jei savivaldybėje bus du etatiniai darbuotojai, t.y. vykdomoji institucija- meras ir atskiras savivaldybės tarybos pirmininkas, gali atsirasti du valdžios centrai. Tačiau kaip minėta A. Astrausko, tai galima išvengti, atsisakius tarybos pirmininko, kaip samdomo darbuotojo. Tuomet nebeliktų antro vadovo, kuris galėtų konkuruoti su vykdomąja institucija.

Taip pat yra tikimybė, kad tiesioginių merų rinkimų sumanymas sudarytų sąlygas populizmui: renkant merus tiesiogiai, nebeliktų tam tikrų ribojančių institucijų, tokių kaip taryba ir partija, todėl įmanoma, kad rinkimai pavirs populistine kampanija, o rinkėjais bus manipuluojama.

Tyrimo rezultatai rodo, kad tiesioginių merų rinkimų forma nėra nei bloga, nei gera. Savivaldos sistema gali tinkamai funkcionuoti merą renkant ir tiesiogiai ir netiesiogiai, skiriant centrinės valdžios ar laimėjusios partijos lyderiui. Netinkamą ją gali padaryti blogai paskirstant mero ir miesto tarybos funkcijas ir atsakomybę. Tiesiogiai renkamas meras turi būti vykdomoji institucija, kad galėtų įgyvendinti rinkėjų lūkesčius, o tarybai turi pirmininkauti neetatinis darbuotojas, kad nesudarytų du valdžios centrai.

3.5.Pagrindiniai Europos Sąjungos šalyse taikomi savivaldybių institucinės struktūros modeliai ir jų taikymo galimybės Lietuvoje

Bet kurioje pasaulio šalyje, savivaldybių institucinė struktūra yra reglamentuojama valstybės teisės aktuose: LR Vietos savivaldos įstatymuose, LR Konstitucijoje ir kt. įstatymuose. Reikia pabrėžti, kad nėra tobulo modelio turinčio tik privalumus. Modelis gali būti vertinamas kaip tinkamiausias, jei geriausiai atitinka konkrečios valstybės specifiką, laikmečio keliamus reikalavimus, valstybės, savivaldybių ir visuomenės lūkesčius bei siekius. Anot A. Astrausko (2004), kad būtų teisingai pasirinkta, reikia atlikti savivaldybių institucinės struktūros modelių strateginę analizę: įvertinti, kiek visi žinomi modeliai tinka konkrečiai valstybei, atsižvelgti į vietos savivaldos tradicijas, nepamiršti, kad kiekvienos šalies viešojo valdymo sistema nors ir yra sudaroma remiantis bendrais principais,

tačiau yra unikali, sąlygota valstybių individualaus konteksto, taip pat išanalizuoti kitose šalyse ir ypač toje valstybėje sukauptą įvairių savivaldybių institucinės struktūros modelių taikymo patirtį ir pan.

Lietuvoje taikytų savivaldybės institucinės struktūros modelių analizė pateikta ankstesniame skyrelyje. Tad remiantis turėta patirtimi ir ES šalyse taikomais modeliais (žr. 5 lentelė) galima pateikti vieno ar kito modelio taikymo perspektyvas ir galimybes.

Klasifikuojant vietos savivaldos modelius taikomus ES šalyse buvo pasirinkta P. E. Mouritzen ir J. H. Svava tipologija. Savivaldybių institucinės struktūros modeliai taikomi ES šalyse pateikti 5 lentelėje.

5 lentelė

Savivaldybių institucinės struktūros modeliai taikomi ES šalyse

	Stipraus mero modelis	Komiteto lyderio modelis	Kolektyvinis modelis	Tarybos-administratoriaus modelis
Airija				+
Austrija	+	+		
Belgija			+	
Bulgarija				+
Čekija			+	
Danija		+		
Estija				+
Graikija	+			
Ispanija	+			
Italija	+			
Jungtinė Karalystė	+	+	+	
Kipras	+			
Latvija				+
Lenkija	+			
Lietuva				+
Liuksemburgas			+	
Malta			+	
Olandija			+	
Portugalija	+			
Prancūzija	+			
Rumunija				
Slovakija	+			
Slovėnija	+			
Suomija			+	
Švedija		+		
Vengrija	+			
Vokietija	+		+	

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Back, H., Heinelt, H., Magnier, A. (2006). The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy; Devolution in EU. (2005). European Union Committee of regions. Unit for policy analysis, studies & inter-institutional legislative planning.

Kaip matome iš 5 lentelės, Austrijoje, Jungtinėje karalystėje ir Vokietijoje savivaldybių institucines struktūras leidžiama formuoti pagal skirtingus principinius modelius. Austrijoje ir Vokietijoje taikomi du modeliai, o Jungtinėje karalystėje net trys.

Interviu metu ekspertų nuomonės išsiskyrė dėl skirtingų modelių taikymo galimybės Lietuvoje. V. Kurpuvesas teigė, kad tai turėtų būtų siekiamybė, bet šiandieninis tikslas- rasti teisingą kelią. E. Tamašauskas taip pat mano, kad šiuo metu svarbiausia rasti kompromisą dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų formos ir dėl painiavos geriau būtų pasirinkti vieną modelį. O A. Astrausko nuomone, būtų verta paeksperimentuoti, tik tuo atveju jei „modelio pasirinkimas priklausytų ir būtų sprendžiamas vietiniame referendume, jei bus padaryta klaida, ji bus priimta kaip „bendruomenės“ padaryta“.

Jungtinėje Karalystėje būdingi 3 modeliai, tačiau remiantis Anglijos vietos savivaldos įstatymu (Local government..., 2000), yra išskirtas ir ketvirtasis modelis: *mero ir tarybos administratoriaus* modelis, kur meras ir tarybos administratorius įgyvendina vykdomąsias funkcijas. Labiausiai paplitęs kolektyvinis modelis, kuriam būdinga mero vadovaujama kolegiali institucija.

Populiariausias ir dažniausiai taikomas- *stipraus mero* modelis. Čia meras yra vienasmenė *vykdomoji institucija*, turinti plačius įgaliojimus. Jis yra ne tik administracijos vadovas, kuris yra atsakingas už plataus spektro visuomeninių paslaugų (administravimo funkcijų) teikimą, organizuoja savivaldybės administracijos darbą, yra atsakingas už tų paslaugų įgyvendinimą ir administravimą, bet taip pat vadovauja administracijai ir pirmininkauja savivaldybės tarybai. Jis yra aiškus politinis atstovas vietos bendruomenėje. Ši vietos savivaldos sistema būdinga Vengrijoje, Lenkijoje, Vokietijoje (išskyrus Heseno žemę), Slovėnijoje, Slovakijoje, Kipre, Italijoje bei daugumai Austrijos (6 žemėse iš 9) savivaldybių, kurioms būdingi šie požymiai: meras yra ir tarybos ir administracijos vadovas, jis pirmininkauja tarybos posėdžiams ir yra renkamas savivaldybės bendruomenės. Prancūzijoje, Graikijoje, Ispanijoje, Portugalijoje meras yra daugiau *politinė institucija*, kadangi jis nėra renkamas tiesiogiai (žr. 1 lentelė). Meras taip pat yra stiprus, jis yra vienasmenė vykdomoji institucija, vadovauja administracijai, pirmininkauja tarybai, tačiau yra palyginti ribotai atsakingas už administracijos funkcijų įgyvendinimą.

Bulgarijoje taip pat įteisinti tiesioginiai merų rinkimai, meras yra vykdomoji institucija, tačiau tarybai pirmininkauja iš tarybos narių išrinktas tarybos pirmininkas. Taigi, šio modelio negalime priskirti stipraus mero modeliui, kadangi meras užima tik dvi funkcines vietas: vienasmenė vykdomoji institucija ir administracijos vadovas. Šis modelis atitinka tiesiog tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelį.

Remiantis Lietuvos savivaldos tradicijomis, aukštu korupcijos indeksu stipraus mero modelis nerekomenduotinas Lietuvoje, kadangi mero turinčio labai daug galių, gali atsirasti diktatoriško valdymo grėsmė. A. Astrauskas interviu metu pabrėžė, kad merui būnant stipriu, „Lietuvai neturint tokio valdymo patirties ir tradicijų iškyla pavojus, kad taryba gali tapti mero priedėliu, t.y. ne meras būtų tarybos sprendimų vykdytojas, bet taryba būtų prie mero“.

Komitetinis modelis būdingas Danijai, Švedijai bei Austrijai (3 savivaldybėms). Šiame modelyje yra vienasmenė vykdomoji institucija (meras, arba politinis lyderis) ir kolegiali vykdomoji institucija (vykdomasis komitetas). Abi vykdomąsias institucijas skiria savivaldybės taryba iš savo narių. Meras atlieka reprezentacines funkcijas ir yra vykdomojo komiteto vadovas. Austrijoje ir Danijoje jis taip pat pirmininkauja tarybai. Vykdomųjų funkcijų įgyvendinimas yra padalytas tarp abiejų institucijų. Šiame modelyje matomas meras turintis plačius įgaliojimus.

Šio modelio variantas buvo taikytas ir Lietuvoje 1990- 1994 m., tačiau vykdomosios institucijos buvo sudarytos ne iš tarybos narių, savivaldybėje buvo du vadovai- tarybos pirmininkas ir meras. Dėl šios priežasties susiklostė dvaldystė. O Nuo 1995 m. buvo priimtos vietos savivaldos pataisos, kuriose įtvirtinta, kad vykdomosios institucijos- meras ir valdyba, sudaromos būtinai iš tarybos narių. Tuomet meras tapo ir tarybos pirmininku. Buvo išspręsta dvaldystės problema, tačiau atsirado nauja problema – visa valdžia sukoncentruota vieno asmens rankose. Taigi, šis modelis nepasiteisino nei vienu, nei kitu atveju. Galimas variantas, kuomet tarybai pirmininkauja neetatinis darbuotojas- tarybos narys, o meras yra vienasmenė vykdomoji institucija, vadovaujanti kolegijai bei administracijai, tuomet būtų išvengta dvaldystės problemos bei valdžios sukoncentravimo vienose rankose.

Čekijoje, Olandijoje, Belgijoje, Maltoje, Liuksemburge, Suomijoje ir kai kuriose Vokietijos žemėse būdingas *kolektyvinis* modelis. Šiose valstybėse savivaldybės taryba skiria kolegialią vykdomąją instituciją, kurią sudaro meras ir kiti politikai, išrinkti iš tarybos narių. Meras yra kolegialios institucijos vadovas, ir pirmininkauja tarybos posėdžiams, tačiau tarybos pirmininkas nėra etatinis darbuotojas.

Šiame modelyje nėra politinio lyderio, meras nėra vienasmenė vykdomoji institucija, nėra ir tarybos vadovas. Lietuva neturi patirties taikant šį modelį. Ekspertas A. Astrauskas paminėjo, kad nuo 2003 m. buvo atsisakyta kolegialios vykdomosios institucijos, kadangi „tuomet ir dabar galvojama, kad atsakomybę reikia personalizuoti, nes kai yra kolektyvinis organas, yra sunku identifikuoti kas kaltas“. Todėl remiantis šiuo teiginiu ir dėl to kad merui nebūtų suteikti dideli įgaliojimai, tikimybė, kad šis modelis būtų patvirtintas Lietuvoje yra maža.

Airijoje naudojamas *tarybos- administratoriaus* modelis, tačiau tai vienintelė valstybė kur meras yra tik reprezentacinė figūra, skiriama tarybos vieneriems metams. Miestui ir savivaldybės

administracijai vadovauja centrinės valdžios paskirtas tarybos sekretorius, kuriuo tampa samdomas valstybės tarnautojas.

Estijoje, Latvijoje bei Lietuvoje yra taikomas tarybos- administratoriaus modelis. Administratoriai yra samdomi tarybos ir yra vienasmenė vykdomoji institucija, bei administracijos vadovai. Estijoje vadinamasis administratorius yra meras, o tarybai pirmininkauja iš tarybos narių išrinktas pirmininkas. Lietuvos ir Latvijos atveju, taryba samdo profesionalų administratorių, o savivaldybės vadovas ir tarybos pirmininkas yra meras. Įvertinant 1990- 2003 m. Lietuvoje taikytus modelius, Estijos atveju susidarytų du valdžios centrai, todėl šis variantas Lietuvai netinkamas. Galima alternatyva, kai meras yra savivaldybės administratorius, o tarybai pirmininkauja neetatinis tarybos pirmininkas.

Tyrimo rezultatai rodo, kad Lietuvoje negalimi savivaldybių institucinės struktūros modeliai, kuriuose meras turi plačius įgaliojimus, t.y. meras yra tarybos pirmininkas, vienasmenė vykdomoji institucija ar/ir kolegialios institucijos vadovas ir administracijos vadovas. Lietuvos atveju, meras turi būti atsakingas savivaldybės tarybai, taip užtikrinant veiklos skaidrumą. Taip pat sudarant vykdomosios valdžios institucijas ir paskiriant tarybos pirmininką, reikia įvertinti ar nesusidaro du valdžios centrai, t.y. dvi valdystė. Ekspertų nuomone, merui esant vykdomąja institucija, tarybos pirmininkas turėtų būti neetatinis darbuotojas.

Atsižvelgiant į pateiktas išvadas ir tiesioginių merų rinkimų įgyvendinimo idėją, Lietuvoje perspektyviausias ir siūlytinasis savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelis, kur meras yra vienasmenė vykdomoji institucija ir administracijos vadovas, o savivaldybei pirmininkauja neetatinis tarybos pirmininkas.

IŠVADOS

Savivaldybės institucinė struktūra yra politinę valdžią ir viešojo administravimo funkcijas savivaldybėje vykdančių institucijų (subjektų) susijusi visuma. Į vietos savivaldos subjektų ratą įtraukiama savivaldybės politinė valdžia, savivaldybės administracija ir savivaldybės bendruomenė, kuri yra aukščiausias savivaldybės valdžios subjektas.

Savivaldybės institucinė struktūra sudaro tam tikrą institucinį modelį, vadinamą savivaldybės institucinės struktūros modeliu, apibrėžiantį vienų ar kitų savivaldybės institucijų ar atskirų pareigūnų galias, kompetenciją, formavimo tvarką, atsakomybės laipsnį ir kitas įvairias procedūras.

Savivaldybių institucinės struktūros modelių analizė parodė, jog pasaulyje egzistuoja didelė vietos savivaldos modelių įvairovė, tačiau savivaldybių institucinės struktūros yra formuojamos vadovaujantis įstatymu, kuriame įtvirtinti reikalavimai kaip sudaryti institucines struktūras, paskirstyti tarp jų įgaliojimus, nustatyti tarpusavio santykius, todėl egzistuoja ribotas savo nuolatiniu požymių deriniu vietos savivaldos modelių skaičius, ir jie yra *vadinami principiniais savivaldybių institucinės struktūros modeliais*.

Yra 6 klasikiniai savivaldybių institucinės struktūros principiniai modeliai, o skirtingose šalyse taikomi jų variantai, besiskiriantys dėl valdžios vykdymo įgaliojimų dalijimo, vadovų į tam tikras funkcines vietas skyrimo tvarkos bei funkcijų, savivaldybės institucijų kompetencijos, yra vadinami *išvestiniais savivaldybių institucinės struktūros principiniais modeliais*.

Nuo nepriklausomybės atgavimo Lietuvoje išskiriami trys laikotarpiai: 1990- 1994 m., 1995-2003 m. ir nuo 2003 m. vasario 25 d. iki dabar, kuriais buvo taikyti penki skirtingi vietos savivaldos modeliai. Pirmuoju laikotarpiu dėl įvairių priežasčių susiklostė dvi valdystės, antruoju laikotarpiu siekiant išspręsti dvi valdystės problemas buvo taikomi kiti minėti modeliai, tačiau atsirado nauja problema- realios valdžios sukonzentravimas vieno asmens ir jam lojalių asmenų rankose. O dėl 2002 m. gruodžio 24 d. LR Konstitucinio Teismo nutarimo, kuris skelbė, kad vykdomųjų institucijų sudarymo tvarka prieštarauja LR Konstitucijai, nuo 2003 m. vasario 25 d. buvo įtvirtintas naujas vietos savivaldos modelis.

Dokumentų analizės rezultatai rodo, kad įtvirtintame *savivaldybės tarybos ir administratoriaus modelyje* susilpnintos mero galios- iš „stipraus“ mero jis tapo tarybos pirmininku, kas sukėlė politikų nepasitenkinimą ir naujo modelio paiešką.

Atlikus dokumentų analizę ir ekspertų apklausą nustatyta, kad dabartinis modelis nėra blogas, tačiau taisytinas dėl mero įgaliojimų ir atsakomybės neatitikimo. Tačiau kalbama apie naujos savivaldybių institucinės struktūros ir rinkimų formos būtinybę dėl šių priežasčių: 1) merai nori

susigražinti iki tol turėtus plačius įgaliojimus, 2) politinės partijos paremdamos šią idėją užsitikrina daugiau rinkėjų balsų, 3) naujo vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų formos įteisinimo problematika užgožia svarbesnes savivaldos problemas.

Įvertinus ekspertų nuomones, LR Konstitucijos keitimo ir vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų projektams nepritariama dėl politinės naudos: politinės partijos bijo prarasti įtaką dėl nepartinių kandidatų konkurencijos rinkimuose; dabartinis merų teisinis statusas yra patogus merams, kadangi savivaldybės vadovai turi nemažai galių – de facto, o de jure- atsakomybė atitenka administracijos direktoriui;

Tyrimo rezultatai parodė, kad tiesioginių merų rinkimų forma nėra nei bloga, nei gera. Savivaldos sistema gali tinkamai funkcionuoti merą renkant ir tiesiogiai ir netiesiogiai, skiriant centrinės valdžios ar laimėjusios partijos lyderiui, svarbiausia reikia tinkamai nustatyti savivaldybės mero ir tarybos santykius, kompetenciją bei atsakomybės ribas.

Remiantis ekspertų nuomone ir dokumentų analizės rezultatais, ne tik tiesiogiai renkamas meras turi būti vykdomoji institucija, kad galėtų įgyvendinti rinkėjų lūkesčius ir atsakyti už savo sprendimus, meras apskritai turėtų užimti vykdomosios institucijos poziciją.

ES šalyse populiariausias stipraus mero modelis, tačiau remiantis atlikto tyrimo rezultatais šis modelis nerekomenduotinas Lietuvoje dėl valdžios sukonzentravimo vieno asmens ir jam lojalių asmenų rankose, kas gali sukelti diktatoriško valdymo grėsmę.

Atsižvelgiant į Lietuvoje taikytus modelius ir ekspertų nuomonę dėl dviejų valdžios centrų atsiradimo, merui esant vykdomąja institucija, tarybai pirmininkauti turi neetatinis tarybos pirmininkas.

Hipotezių patvirtinimas arba paneigimas.

Pirmoji hipotezė, kad savivaldybių institucijų teisinis statusas nulemia modelio tinkamumą patvirtino. Atlikus dokumentų ir interviu analizę, paaiškėjo, kad vietos savivaldos modelio tinkamumą lemia ne merų rinkimų forma, o tinkamai paskirstytos atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios funkcijos ir atsakomybės, atsižvelgiant į konkrečios valstybės specifiką, laikmečio keliamus reikalavimus ir visuomenės lūkesčius ir poreikius.

Antroji hipotezė, jog dabartinis savivaldybių institucinės struktūros modelis yra tinkamas patvirtino iš dalies. Oficialiuose dokumentuose nėra nurodoma kokie dabartinio modelio elementai nefunkcionuoja ar blogai funkcionuoja, tačiau remiantis interviu analize, ekspertai nurodo šio modelio trūkumą- disbalansą tarp mero galių ir atsakomybės. Taigi, šis modelis nėra blogas, tačiau taisytinas.

REKOMENDACIJOS

Skirtos LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybiui komitetui:

Padaryta išvada, jog nėra nė vieno vietos savivaldos modelio kuris būtų tinkamas visoms šalims. Todėl netikslinga perimti iš pasirinktų Europos šalių tik tai, kas pastarosioms užtikrino sėkmę ir gerovę, ar kurti visiškai naują, niekur netaikytą modelį. Siūlant vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų projektus reikia įvertinti Lietuvos tradicijas, dabartinio laikmečio keliamus reikalavimus, atsižvelgti į savivaldybių bendruomenių poreikius, bei įvertinti jau taikytų vietos savivaldos modelių pranašumus ir trūkumus.

Atsižvelgti į bendruomenės nuomonę, kuri yra aukščiausias savivaldybės valdžios subjektas ir labiausiai suinteresuotas efektyviai spręsti savivaldybių problemas, surengiant referendumą dėl tiesioginių merų rinkimų formos. Tik tuomet jei jiems bus pritarta rengti LR Konstitucijos ir kitų įstatymų pataisų projektus įvedant tiesioginius merų rinkimus su vykdomąja mero institucija.

Dabartinis *savivaldybės tarybos ir administratoriaus* modelis turi būti taisytinas, priimant LR Vietos savivaldos įstatymo ir kitų reikalingų įstatymų pataisas, siekiant užtikrinti balansą tarp mero įgaliojimų ir atsakomybės. Atsižvelgiant į tyrimo rezultatus siūlytini variantai: 1) dabartiniame modelyje stiprinti vykdomosios institucijos (administracijos direktoriaus) kompetenciją, mažinant mero įgaliojimus 2) *savivaldybės tarybos ir administratoriaus modelis*, vykdomosios institucijos funkcijas perduodant merui. Meras būtų vienasmenė vykdomoji institucija ir administracijos vadovas, tai užtikrintų realias galias ir atsakomybę už įgyvendinamus sprendimus. Savivaldybės tarybai turi pirmininkauti tarybos pirmininkas, tačiau neetatinis, kad nesusidarytų du valdžios centrai 3) *savivaldybės tarybos ir burmistro modelis*, (burmistras = meras), meras- vienasmenė vykdomoji institucija, renkama tarybos iš tarybos narių. Meras taip pat administracijos vadovas. Meras negali pirmininkauti tarybos posėdžiams, kadangi, remiantis 2002 m. gruodžio 24 d. LR Konstitucinio Teismo nutarimu, kad visa valdžia nebūtų sukoncentruota vieno asmens rankose, savivaldybės tarybai turi vadovauti iš tarybos narių renkamas tarybos pirmininkas.

Savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelis siūlomas jei būtų pritarta referendume dėl tiesioginių merų rinkimų formos: vykdomoji institucija t.y. meras, renkamas bendruomenės, turintis vienasmenės vykdomosios institucijos ir administracijos vadovo pareigas; remiantis vietos savivaldos modelių taikymo praktika Lietuvoje, aukštu korupcijos lygiu, dėl „diktatoriško“ valdymo grėsmės nerekomenduotina merui suteikti ir tarybos pirmininko funkciją, todėl savivaldybės tarybai pirmininkautų neetatinis tarybos pirmininkas, taip užtikrinant dviejų valdžios centrų nebuvimo.

LITERATŪRA

1. Affluenza alle urne. (2010). Ministero dell'Interno de Italy. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://comunali.interno.it/votanti/votanti100530/Cvotanti.htm>>
2. Andeweg, R., B. (2004). Parliamentary democracy today: Parliamentary democracy in the Netherlands.// Parliamentary affairs Vol. 57, Nr. 3. Prieiga per internetą: <<http://pa.oxfordjournals.org/content/57/3/568.full.pdf+html?maxtoshow=&hits=10&RESULTFORMAT=1&title=Parliamentary+democracy+in+the+Netherlands&andorexacttitle=and&andorexacttitleabs=and&andorexactfulltext=and&searchid=1&FIRSTINDEX=0&sortspec=relevance&resourcetype=HWCIT>>
3. Astrauskas, A. (1999). Lietuvos vietos savivaldos ir jos tesinio reglamentavimo tradicijos// modernio savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse. Mokslinės konferencijos medžiaga. Šiauliai: Šiaulių universitetas.
4. Astrauskas, A. (2002). Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje// Viešoji politika ir administravimas, Nr. 3.
5. Astrauskas, A. (2004). Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška. Viešoji politika ir administravimas, Nr. 8.
6. Astrauskas, A., Galinienė, B. (2003). Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai: mokomoji knyga. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
7. Back, H. (2005). The institutional setting of local political leadership and community involvement. //Haus, M., Heinelt, H., Stewart, M. (etc.) (2005). Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement, London.
8. Baltušnikienė, J.(2006). Decentralizacijos sampratų analizė // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. Šiauliai: ŠU, Nr. 2 (7).
9. Bukaveckas, A. (2005). Vietos savivaldos teisinės bazės plėtros problemos // Viešoji politika ir administravimas, Nr. 12.
10. Civinskas, R., Tolvaišis, L. (2006). Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas// Viešoji politika ir administravimas, Nr.16
11. Data on turnout at electoral districts on the basis of daily reports. (2006). National election office of Hungary. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <http://www.valasztas.hu/onkval2006/en/20/20_0.html>.

12. Die Gemeinderatswahl 2010 in Niederösterreich. (2010). [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.noee.gv.at/Politik-Verwaltung/Wahlen/NOe-Gemeinderatswahlen/Gemeinderatswahl2010IT.html>>
13. Elections communales Gemeenteraadsverkiezingen. (2006). Derniers résultats. Belgium. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <http://www.bruxelleselections2006.irisnet.be/results/fr/local_brussels/home.html>.
14. Elections communales. (2005). Résultats. Elections to the Luxembourg Chamber of Deputies. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.elections.public.lu/fr/elections-communales/2005/resultats/index.html>>.
15. Electoral area details. (2009). Local elections in Ireland. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://electionsireland.org/results/local/council.cfm?election=2009L&area=>>>
16. Endersby, A. (2010). Should mayors be directly elected? [žiūrėta 2011 01 21]. Prieiga per internetą: <http://www.idebate.org/debatabase/topic_print.php?topicID=147>
17. Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen. (2007). Wahlen im Burgenland. Burgenland government. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://wahlen.bgld.gv.at/wahlens/>>
18. Gemeinderatswahl und Bürgermeisterwahl ergebnisse. (2009). Amt der Kärntner Landesregierung [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <http://www.ktn.gv.at/155774_DE-Abt.1W_Wahlen-Organisation>.
19. General elections in Sweden. (2010). The Election Authority. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <http://www.val.se/in_english/index.html>
20. Hääletamisest osavõtt. (2009). Vabariigi Valimiskomisjon. Estonian National Electoral Committee. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.vvk.ee/varasemad/kov09/osavott/osavott.html>>.
21. Heinelt, H., Hlepas, N. K. (2006). Typologies of Local Government Systems// Back, H., Heinelt, H., Magnier, A. The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy.
22. Jankauskas, K. (2007). Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje: konstituciniai imperatyvai ir jų įgyvendinimas ordinarinėje teisėje // Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. Kolektyvinė monografija. Vilnius: MRU.
23. Jurisdikcija. Tarptautinių žodžių žodynas. [žiūrėta 2011 30 30]. Prieiga per internetą: <<http://www.tzz.lt/j/jurisdikcija>>
24. Kardelis, K. (2007). Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai: vadovėlis. Šiauliai: Lucilijus.

25. Kommunale og regionale valg. Afstemningsresultater ved de kommunale og regionale valg. (2010). The Interior Ministry of Denmark. Czech Statistical Office Election Server. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://valg.im.dk/Valg/Kommunalevalg.aspx>>
26. Kondratienė, V. (2008). Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. Jurisprudencija, Nr. 3 (105)
27. Land Tirol – Wahlen. (2010). Abteilungen des Landes Tirol. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://wahlen.tirol.gv.at/wahlenInit.do?cmd=list&nav=wahlen>>.
28. Les elections dans les 27. ESPAGNE. Centre de donnees socio-politiques. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <http://cdsp.sciences-po.fr/fichiers_elections25_ANG/SPAIN_ANG.pdf>.
29. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimai. (2011). Balsavimo rezultatai Lietuvoje. LR Vyriausioji rinkimų komisija. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <http://www.vrk.lt/2011_savivaldybiu_tarybu_rinkimai/output_lt/rezultatai_daugiamand_apygardose/rezultatai_daugiamand_apygardose1turas.html>
30. Local Council's elections. (2009). Electoral Commission of Malta. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.electoral.gov.mt/electionindex.aspx?x=%2bhwnTRj%2bVUAUQvR%2b9UHgnmfyb7uAo1DIAs7b92ghJhbvMHON1VRS%2bLA6bOx484JRGBsla5jyEFDTwKWu%2fiOT78GLIGqckCUJlo3GcEMG%2fwPFT1nllImJB3QBohhiPmKx>>
31. Local election results. (2010). The electoral commission of England [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/>>.
32. Lokalne Volitve. (2010). Rezultati volitev Slovenia. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <http://volitve.gov.si/lv2010/rezultati/seznam_obcin.html>
33. Lorange, P. (2005). Strategy means choice: also for today's business school. Journal of management development, p. 783-790
34. Mouritzen, P., E., Svara, J., H. (2002). Leadership at the apex. Politicians and administrators in western local governments, Pittsburgh.
35. Municipal and prefetural elections results. (2002). Ministry of Interior of Hellenic Republic. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.ypes.gr/en/Elections/CityElections/ResultsofElections/2002/>>
36. Nacickaitė, V. (2010). Konstitucijos pataisos dėl tiesioginių mero rinkimų nepriimtose. Iš plenarinių posėdžių. [žiūrėta 2011 03 10]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_k=1&p_d=97276>

37. Number of votes cast by sex in municipal elections 1921 – 2004. Finland election statistics. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <http://www.stat.fi/tk/he/vaalit/vaalit2004kun/kvaa_2004_2005-03-09_tau_017_en.html>
38. Puškorius, S. (2006). Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius: MRU.
39. Resultados. (2007). National Election Commission of Portuguese. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.legislativas2009.mj.pt/regionais2007/R220000.html>>
40. Résultats des élections municipales.(2008). Résultats électoraux en France. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/resultats>.
41. Robertson, W. (2002). Overview of Decentralisation Worldwide: a stepping stone to improved governance and human development. Decentralisation Democratic Governance Team IDG/BDP, UNDP New York. [žiūrėta 2011 01 30]. Prieiga per internetą: <<http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/gestionestado/overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf> >
42. Schragger, R., C.. (2006). Can Strong Mayors Empower Weak Cities? On the Power of Local Executives in a Federal System. Yale Law Journal. Volume: 115. Issue: 9.
43. Stundytė, V. (2009). Savivalda: tobulo modelio beieškant. // Apžvalga, Nr. 2.
44. Subsidiarumo principas (2008). Europos parlamentas. [žiūrėta 2011 03 04]. Prieiga per internetą: <http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7148_lt.htm>
45. Sutcliffe, J. (2010) Why is voter turnout in local government elections in England and Wales so low? [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.freewebs.com/yourtownyourchoice/apps/blog/show/3630906-why-is-voter-turnout-in-local-government-elections-in-england-and-wales-so-low-by-jennifer-sutcliffe>>
46. Šileikis, E. (2005). Alternatyvi konstitucinė teisė. Vilnius: teisinės informacijos centras.
47. The elections to the municipality self- government bodies. (2010). Voting results. Central election Commission of Slovakia [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://app.statistics.sk/kv2010/sr/tab1.jsp?lang=en>>
48. Tidikis, R. (2003). Socialinių mokslų tyrimų metodologija: vadovėlis. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras.
49. Vaitkevičiūtė, V. (2007). Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas.
50. Veličkienė, A. T. (2003). Ratio scripta: lotyniški teisės ir bendrosios kultūros frazeologizmai, apibrėžimai ir terminai. Vilnius: Justitia.

51. Vidrinskaitė, S. (2007). Rinkimų sistemos specifika ir raida Lietuvoje. Jurisprudencija, Vol. 11, Issue 101.
52. Voter turnout in local election. (2007). The Central Election commission of Bulgaria. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.mi2007.org/results2/01/index.html>>
53. Voter turnout in local election. (2009). The Central Election commission of Latvia. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://web.cvk.lv/pub/public/29429.html>>
54. Voter turnout in local election. (2010). The Central Election commission of Czech Republic. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.volby.cz/pls/kv2010/kv51?xjazyk=CZ&xid=0&xdz=8&xnumnuts=0&xvyber=1>>.
55. Voter turnout in municipal council elections. (2010). The electoral Council of The Netherlands. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.verkiezingsuitslagen.nl/Na1918/Verkiezingsuitslagen.aspx?VerkiezingsTypeId=3>>.
56. Wahlen in Oberösterreich. (2009). Statistische Informationen und Bericht. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/SID-267F8EE0-802ACE8A/ooe/hs.xsl/37256_DEU_HTML.htm>.
57. Wahlergebnisse in Deutschland. (2009). [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <http://www.election.de/cgi-bin/content.pl?url=ltw_wahl.html>
58. Wien Gesamt Gemeinderatswahl. (2010). Stimmenstärkste Partei pro Bezirk. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.wien.gv.at/wahl/NET/GR101/GR101-109.htm>>
59. Zum endgültigen Ergebnis. (2010). Allgemeine Gemeinderatswahlen und Steiermark. [žiūrėta 2011 03 12]. Prieiga per internetą: <<http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/4515384/DE/>>
60. Žilinskas, G. (2004). Vietos savivalda// Krupavičius A., Lukošaitis A. Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida. Kaunas: Poligrafija ir informatika
61. Žilinskas, G. (2007). Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990-2000 metais. // Viešojo administravimo efektyvumas. Monografija. Kaunas.

Teisės aktai ir kiti norminiai dokumentai:

62. Devolution in EU. (2005). European Union Committee of regions. Unit for policy analysis, studies & inter-institutional legislative planning. Brussels
63. Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios. 1999, Nr. 82-2418.

64. Local Government Act. Of Great Britain. (2000). Prieiga per internetą: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>
65. LR Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
66. LR Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymas, 2002, projektas Nr. IXP-1461. [žiūrėta 2011 03 07]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=162221&p_query=&p_tr2=>
67. LR Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2005, projektas Nr. XP-786. [žiūrėta 2011 03 07]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=261689&p_query=&p_tr2=>
68. LR Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2005, projektas Nr. XP-786A. [žiūrėta 2011 02 11]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=266931&p_query=&p_tr2=>
69. LR Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2007, projektas Nr. XP-786A(2). [žiūrėta 2011 02 11]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=297008&p_query=&p_tr2=>
70. LR Konstitucijos 67, 119, 122, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2010, projektas Nr. XIP-1811. [žiūrėta 2011 02 11]. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=366868&p_query=&p_tr2=>
71. LR Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas „Dėl savivaldos atstovaujамųjų ir vykdomųjų institucijų kompetencijos“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 19-828.
72. LR Konstitucinio teismo 2006 m. kovo 14 d nutarimas „Dėl LR saugomų teritorijų įstatymo, LR miškų įstatymo, LR žemės įstatymo, LR Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimo Nr. 1608 nuostatomis ir dėl LR Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimo Nr. 1608 nuostatomis // Valstybės žinios. 2006, Nr. 30-1050.
73. LR Konstitucinio Teismo nutarimas 2002-12-24 nutarimas „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio

pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo įrašymo į Konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai “ // Valstybės žinios. 2010, Nr. 38-1794.

74. LR politinių ir politinių kampanijų finansavimo bei finansavimo kontrolės įstatymo 5 ir 17 straipsnių pakeitimo įstatymas// Valstybės žinios. 2010, Nr. 128-6524.
75. LR Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvada dėl LR Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto Nr. IXP-1461, 2002. [žiūrėta 2011 03 15]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=168557&p_query=&p_tr2=>.
76. LR Seimo Kanceliarijos teisės departamento išvada dėl LR Seimo nutarimo „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių savivaldybių merų rinkimų“ projekto Nr. XIP-1582, 2009. [žiūrėta 2010 05 30]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=361740&p_query=&p_tr2=> >
77. LR Seimo nutarimas „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių savivaldybių merų rinkimų“ projektas, 2010, Nr. XIP-1582(2). [žiūrėta 2010 05 30]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=366357&p_query=&p_tr2=>
78. LR Seimo nutarimas „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių savivaldybių merų rinkimų“ projekto, Nr. XIP-1582, 2009. [žiūrėta 2010 05 30]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=361394&p_query=&p_tr2=>.
79. LR Seimo rezoliucija dėl savivaldybių merų ir seniūnų rinkimų// Valstybės žinios, 1998, Nr. 58-1615.
80. LR Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto (XP-786)“, 2006. [žiūrėta 2011 03 07]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=275269&p_query=&p_tr2=>.
81. LR Seimo Teisės ir teisėtvarkos komiteto išvada „dėl preliminarus įvertinimo ar LR Seimo nutarimo dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų projektas Nr. XIP-1582 (2) neprieštarauja LR Konstitucijai, 2010. [žiūrėta 2010 03 08]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=367062&p_query=&p_tr2=>
82. LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto išvada dėl LR Konstitucijos 67, 119, 122 IR 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto (XP- 786(A)), 2006. [žiūrėta 2011 03 07]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=277658&p_query=&p_tr2=>

83. LR Valstybės Tarnybos įstatymas (su pakeitimais ir papildymais)//Valstybės Žinios. 1999, Nr. 66-2130. Valstybės Žinios. 2002, Nr. 45-1708.
84. LR Viešojo administravimo įstatymas. Nr. VIII-1234. 1999 m. birželio 17 d.//Valstybės žinios, 1999, Nr. 60-1945.
85. LR vietos savivaldos įstatymas.// Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049.
86. LR vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas// Valstybės Žinios. 2003, Nr. 17- 704.
87. LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832.
88. LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.
89. LR vietos savivaldos pagrindų įstatymas. (1990). Nr.XI-3676. [žiūrėta 2010 05 20]. Prieiga per internetą: <
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=18859&p_query=&p_tr2=>
90. LR Vyriausybės nutarimas dėl LR Vyriausybės 2004- 2008 m. programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo.// Valstybės žinios, 2005 m. , Nr. 40-1290
91. LSA valdybos nutarimas dėl vietos savivaldos modelio, 2006, Nr. VN – 47. [žiūrėta 2011 03 10]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.dok_priedas?p_id=46084>.
92. World wide declaration of local self-government. (1993) The International Union of Local Authorities, Toronto. [žiūrėta 2010 04 09]. Prieiga per internetą: <http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/eturansitu/charter/iula_decl_txt.html > .

PRIEDAI

INTERVIU PROTOKOLAS

2011 m. _____ mėn. ____ d.

Susitikimo tema: savivaldybių institucinės struktūros modeliai ir jų taikymo perspektyvos Lietuvoje.

Susitikimo vieta:

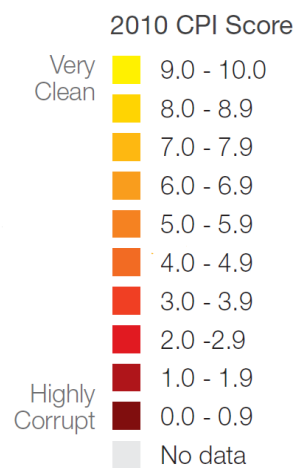
Klausimus pateikė: ŠU socialinių mokslų fakulteto, vadybos studijų programos, viešojo administravimo pakraipos studentė Kristina Rimšienė.

Atsakymus teikė:

1. Kokia jūsų nuomonė apie Lietuvos savivaldos modelį taikomą nuo 2003 metų? Kokius matote trūkumus? Kodėl Jūsų nuomone jis sulaukė tiek prieštarų nuomonių?
2. Kaip vertinate valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto patobulintą projektą dėl „vietos savivaldos modelio ir tiesioginių savivaldybių merų rinkimų“ (Nr.XIP-1582)? Jūsų manymu, kodėl jam buvo nepritarta? Kokius pakeitimus siūlytumėte?
3. Jūsų manymu, vykdomosios institucijos funkcijas turi įgyvendinti meras, meras su savo kolegialia institucija, ar administratorius?
4. Vykdomosios institucijos turi būti sudarytos iš tarybos narių ar būtinai ne iš tarybos narių?
5. Meras būdamas vykdomąja valdžia turėtų būti vienasmenė vykdomoji institucija, ar užimti ir kitas funkcines vietas: savivaldybės administracijos direktorius, jei būtų sudaryta kolegiali vykdomoji institucija- jos vadovas, savivaldybės tarybos pirmininkas?
6. Ar pritariate dabartinei merų rinkimo sistemai? Kokias matote alternatyvas?

7. Kaip vertinate tiesioginių mero rinkimų idėją? Tai savivaldos demokratėjimo išraiška ar autoritarizmo ir manipulavimo pavojus? Gal galite pavadinti keletą teigiamų ir neigiamų aspektų?
8. Kaip manote, ar padidėtų rinkėjų aktyvumas savivaldybių rinkimuose jei meras būtų renkamas tiesiogiai?
9. Kaip žinote pasaulyje yra taikomas ne vienas savivaldos modelis (parlamentinis, prezidentinis, komisijinis, Tarybos-mero (stipraus mero, silpno mero), Tarybos-burmistro, Tarybos-administratoriaus, Tarybos-magistrato ir kt.), kokiam savivaldybių institucinės struktūros modeliui pritartumėte jūs?:
- Bendruomenė renka tarybą, kuri išsirenka pirmininką merą ir skiria administracijos direktorių vadovauti administracijai ;
 - bendruomenė renka tarybą, kuri suformuoja savo patariamuosius darinius, renka vykdomąją instituciją – merą, vadovaujantį savivaldybės administracijai;
 - bendruomenė renka tarybą, kuri renka savivaldybės tarybai ir valdybai vadovaujantį merą, kuris netiesiogiai (per savivaldybės administracijos direktorių) vadovauja ir administracijai (municipalitetas);
 - rinkėjai atskirai renka ir savivaldybės tarybą, ir merą, kuris, būdamas vykdomąja valdžia, vadovauja savivaldybės administracijai ir reprezentuoja savivaldybę.
10. Ar reikėtų leisti savivaldybėms taikyti skirtingus savivaldos modelius? Pačioms nuspręsti koki savivaldybių institucinės struktūros modelį taikyti? Kodėl?

RANK	REGIONAL RANK	COUNTRY / TERRITORY	CPI 2010 SCORE
1	1	Denmark	9.3
4	2	Finland	9.2
4	2	Sweden	9.2
7	4	Netherlands	8.8
8	5	Switzerland	8.7
10	6	Norway	8.6
11	7	Iceland	8.5
11	7	Luxembourg	8.5
14	9	Ireland	8.0
15	10	Austria	7.9
15	10	Germany	7.9
20	12	United Kingdom	7.6
22	13	Belgium	7.1
25	14	France	6.8
26	15	Estonia	6.5
27	16	Slovenia	6.4
28	17	Cyprus	6.3
30	18	Spain	6.1
32	19	Portugal	6.0
37	20	Malta	5.6
41	21	Poland	5.3
46	22	Lithuania	5.0
50	23	Hungary	4.7
53	24	Czech Republic	4.6
59	25	Latvia	4.3
59	25	Slovakia	4.3
67	27	Italy	3.9
69	28	Romania	3.7
73	29	Bulgaria	3.6
78	30	Greece	3.5



Šaltinis: the 2010 corruption perceptions index. (2010). Measures the perceived levels of public sector corruption in 178 countries around the world. [žiūrėta 2010 03 15]. Prieiga per internetą: <

http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010>