

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

Dalia ŠMITIENĖ
Viešojo valdymo studijų programos studentė

MERO STATUSAS IR FUNKCIJOS: BALTIJOS
VALSTYBIŲ LYGINAMOJI ANALIZĖ

Magistro darbas

Šiauliai, 2017

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

Dalia ŠMITIENĖ

MERO STATUSAS IR FUNKCIJOS: BALTIJOS
VALSTYBIŲ LYGINAMOJI ANALIZĖ

Magistro darbas

Socialiniai mokslai, Viešasis administravimas (N700)

Darbo vadovė:

prof. dr. Aistė LAZAUSKIENĖ

Teigiu, kad magistro darbas, kurį teikiu Viešojo administravimo magistro kvalifikaciniam laipsniui įgyti, yra originalus autorinis darbas.

(Studento parašas)

Šiauliai, 2017

TURINYS

SANTRAUKA	5
SUMMARY	6
LENTELIŲ SĄRAŠAS	7
PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS	8
ĮVADAS	9
I. VIETOS SAVIVALDA IR SAVIVALDYBIŲ INSTITUCINIAI MODELIAI	12
1.1. Vietos savivaldos samprata	12
1.2. Savivaldybių institucinės struktūros modeliai	16
1.3. Meras – politinis lyderis.....	25
1.3.1. Mero instituto samprata.....	25
1.3.2. Mero, kaip politinio lyderio, samprata	26
II. MERO MODELIAI POSTSOVIETINĖSE VALSTYBĖSE	32
2.1. Mero funkcijų ir statuso kaitos Lietuvoje etapai	32
2.2. Meras Latvijos savivaldoje	41
2.3. Meras Estijos savivaldoje.....	47
III. Mero statuso ir funkcijų Baltijos šalyse lyginamoji analizė	54
3.1. Tyrimo metodologija	54
3.1.1. Ekspertų interviu metodika ir organizavimas.....	55
3.1.2. Dokumentų turinio analizės rezultatų pristatymas	58
3.2. Ekspertų interviu duomenų pristatymas	59
IŠVADOS	70
REKOMENDACIJOS	73
LITERATŪRA	74
PRIEDAI	81
1. priedas. Ganto grafiko modelis.	81
2 priedas. Interviu klausimai Lietuvos ekspertams	82
3 priedas. Interviu klausimai Latvijos ekspertams anglų kalba	84

4 priedas. Interviu klausimai Estijos ekspertams rusų kalba	86
6 priedas. Estijos savivaldos reformos	89

SANTRAUKA

Dalia Šmitienė (2017). *Mero statusas ir funkcijos: Baltijos valstybių lyginamoji analizė*. Magistro darbas. Mokslinė vadovė prof. dr. A. Lazauskienė. Šiaulių universitetas, Viešojo administravimo katedra, 81 p. (su priedais 92 p.).

Magistro baigiamajame darbe nagrinėjamos mero funkcijos ir statusas trijose Baltijos valstybėse: Lietuvoje, Latvijoje ir Estijoje. Darbe analizuojami pasaulyje taikomų principinių savivaldybių institucinės bei Baltijos šalių savivaldybių institucinės struktūros modeliai. Išanalizuoti ir susisteminti teoriniai aspektai, remiantis moksline literatūra, Lietuvos, Latvijos ir Estijos valstybių teisės aktais, valstybės tarnybos dokumentais ir palyginti Baltijos šalių pagrindiniai Vietos valdžios įstatymai. Todėl didelis dėmesys skirtas mero funkcijų ir statuso analizei.

Magistro darbu siekta palyginti mero statusą ir funkcijas Baltijos valstybėse. Turinio analizės metodu išnagrinėti teoriniai pasaulyje taikomų principinių savivaldybių institucinės struktūros modeliai. Ištirti Lietuvos, Latvijos ir Estijos merų teisinio statuso ir funkcijų pokyčiai teisinėje bazėje. Teisės aktų (dokumentų) turinio analizės metodu, nagrinėjant bei sisteminant Lietuvos Respublikos bei kitų Baltijos valstybių mero funkcijas, savivaldybių modelius, teisės norminius aktus bei valstybinių institucijų sprendimus. Pritaikius atviro tipo ekspertų interviu metodą buvo palygintos mero funkcijos ir statusas Baltijos valstybėse bei numatytos tobulinimo kryptis.

Kalbant apie savivaldos modelius ir jų veikimą Baltijos valstybėse, yra panašumų ir skirtumų. Tikriausiai dažniausiai pasitaikęs panašumas, minėtas daugelio respondentų, yra tas, jog neretai savivaldybės darbą apsunkina nesutarimai ar išsiskiriančios nuomonės tarp mero ir savivaldybės tarybos. Dažnai prie to prisideda ir tai, jog tarybos galios nusveria mero galias ir pastarajam lieka mažiau reikšmingos administracinės, reprezentacinės funkcijos.

Magistro darbo pabaigoje suformuluotos išvados, sąlygojančios mero funkcijų tobulinimo kryptis, ir rekomendacijos.

Pagrindiniai žodžiai: meras, funkcijos, statusas.

SUMMARY

Dalia Šmitienė (2017). The Status and Functions of the Mayor: the Comparative Analysis of the Baltic Countries. Master thesis. Scientific supervisor: prof. dr. A. Lazauskiene. Siauliai University, Public Administration Department, 81 p. (With additives 92 p.).

The study object of the Master thesis is the status and functions of the mayor in three Baltic states: Lithuania, Latvia and Estonia. In this final work the fundamental institutional and municipal institutional structure models in Baltic countries were analyzed. In order to compare the main local government legislation in Baltic countries, the theoretical aspects based on the scientific literature, Lithuanian, Latvian and Estonian National legislation, local management acts were analyzed and systemized in this research paper.

Master thesis aimed to make a comparative analysis of the functions and status of mayor in Baltic countries. The empirical research revealed the theoretical fundamental municipal institutional structure models adopted worldwide. Legislation and document content analysis was implemented to examine and systematize the functions of the mayor, municipal models, law, regulations and decisions of public authorities of the Republic of Lithuania and other Baltic states. The changes of the legal framework of the functions and legal status of the mayor were investigated. Applying an open expert interview research method, the functions and legal status of the mayor of the Baltic countries were compared and directions of improvement were provided.

With regard to the models and functions of the local government in Baltic states, there are similarities and differences. Probably the most frequent similarity, is that municipalities often complicate disagreements or divergent opinions between the mayor and the municipal council due to the fact that the Council may outweigh the powers of mayor and administrative and representative functions remain less significant.

Master thesis provides conclusions and recommendations leading to improvement of the functions of the mayor.

Key words: mayor, functions, status.

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Argumentai už ir prieš tiesioginius mero rinkimus	39
2 lentelė. Specifiniai vietos savivaldos bruožai ir politinė sistema	43
3 lentelė. Ekspertų, dalyvavusių interviu, pagrindiniai duomenys	57
4 lentelė. Baltijos valstybių savivaldos įstatymų ir teisinių dokumentų suvestinė.....	59
5 lentelė. Mero funkcijų Baltijos valstybėse panašumai ir skirtumai. Sudaryta darbo autorės...69	

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Vietos savivaldos subjektai (platusis požiūris į savivaldybę)	15
2 pav. Pirmasis klasikinis savivaldos modelis.....	19
3 pav. Antrasis klasikinis savivaldos modelis	20
4 pav. Trečiasis klasikinis savivaldos modelis	21
5 pav. Ketvirtasis klasikinis savivaldos modelis	22
6 pav. Penktasis klasikinis savivaldos modelis	23
7 pav. Šeštasis klasikinis savivaldos modelis	23

IVADAS

Tyrimo aktualumas ir naujumas. Meras – tai politikas, atliekantis vykdomosios valdžios vadovo funkcijas miesto ar rajono savivaldybėse. Skirtingose šalyse mero funkcijos ir pareigos įvardijamos skirtingai. Vienas iš aktualiausių inovatyvumo probleminių aspektų diskusijose apie mero veiklą Lietuvoje yra tiesioginiai mero rinkimai. Prieš porą metų Seimas pritarė Savivaldybių tarybų rinkimų ir Vietos savivaldos įstatymo pakeitimams. 2015 metais buvo atlikta LR **savivaldybių tarybų rinkimų** įstatymo redakcija, kurioje nurodoma, kad asmenį, išsikeliantį kandidatū į savivaldybės tarybos narius – merus, atitinkamoje savivaldybėje turi paremti ne mažiau kaip 20 procentų tos savivaldybės rinkėjų skaičiuojant vienam savivaldybės tarybos nario mandatui. Politikos analitikai teigia, kad tokio pobūdžio rinkimai skatina demokratijos stiprinimą šalyje, nes merą pradėjus rinkti tiesiogiai sumažės užkulisinių partijų susitarimų formuojant vietinę valdžią, be to miestų ir rajonų vadovai turėtų daugiau galių, todėl sėkmingiau spręstų gyventojų problemas, todėl pagerės miesto ir rajono valdžios darbo kokybė. Kadangi mažėja mero atsakomybė, be to ši politinė figūra vis dažniau traktuojama tik kaip simbolinis postas atstovaujamos institucijos reprezentavimui, A. Juknevičiaus (2012) nuomone labai svarbu apibrėžti tiesiogiai renkamo mero galias, atsakomybę ir jo santykį su kitu renkamu valdžios organu – savivaldybės taryba.

Lietuvoje dažnai meras įvardijamas aukščiausio pasitikėjimo pareigūnu savivaldybėje. Prancūzijoje, šiaurinės ir Centrinės Europos šalyse savivaldos valdyme meras apibrėžiamas kaip stiprusis meras ir įvardijamas politinai lyderiu (*polleader*). H. Back, H. Heinelt, A. Magnier. (2006) Galbūt dėl tos priežasties, mero funkcijų ir statuso problemos yra svarstomos retai arba tik teisiniu statuso požiūriu. Moksliniame diskurse su merų veiklos analize susiduriama labai retai, o lyginamoji analizė, apibrėžianti mero funkcijas ir statusą Baltijos valstybėse, nebuvo atliekama. Kadangi žmonių lūkesčiai auga, mero vaidmens aiškumas yra labai svarbus faktorius atliekant šį tyrimą.

Vietos savivaldos institucijų teisine padėtimi, mero modelių įvairove plačiau domėjosi nemažai žinomų ne tik Lietuvos, bet ir užsienio mokslininkų bei teisininkų-praktikų: M. Riomeris, A. Astrauskas, K. Jankauskas, E. Kuris, E. Vaitiekienė, G. Žilinskas, H. Kanitzas, J. Gardner, H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, E. Vanags, H. Heinelt, N. Hlepas, D. Kubler ir kt. Tačiau daugumos šių autorių darbų nėra skirti konkrečios, kurios nors vietos savivaldos institucijos ar pareigybių funkcionalumo, analizei ir palyginimui tarp tam tikrų šalių, t. y. Baltijos valstybių.

Tyrimo objektas. Mero statusas ir funkcijos Baltijos valstybėse.

Tyrimo tikslas: palyginti mero statusą ir funkcijas Baltijos valstybėse bei remiantis Latvijos ir Estijos mero modeliais pateikti galimas perspektyvas.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išnagrinėti teorinius savivaldybės institucinės struktūros modelius.
2. Išanalizuoti mero statuso ir funkcijų teorinius aspektus.
3. Ištirti Lietuvos, Latvijos ir Estijos merų teisinio statuso ir funkcijų pokyčius teisinėje bazėje.
4. Atlikus ekspertų interviu palyginti mero funkcijas ir statusą Baltijos valstybėse bei numatyti tobulinimo kryptis.

Ginamasis teiginys: Baltijos valstybės geopolitine prasme laikomos vienu junginiu, tačiau savivaldos sistemoje mero statusas ir funkcijos yra grindžiami skirtingais prioritetais.

Tyrimo metodologija. Magistro darbe taikomi teoriniai (mokslinės literatūros) ir empiriniai (palyginimo – matricos, dokumentų analizės, eksperto interviu) metodai.

Mokslinės literatūros analizė atliekama siekiant apibrėžti savivaldybių institucinės struktūros modelių bei mero statuso ir funkcijų svarbą.

Teisės aktų (dokumentų) turinio analizės metodas taikytas nagrinėjant ir sisteminant Lietuvos Respublikos bei kitų Baltijos valstybių mero funkcijas, savivaldybių modelius, teisės norminius aktus ir valstybinių institucijų sprendimus.

Turinio analizės metodu atlikta pasaulyje taikomų principinių savivaldybių institucinės struktūros modelių bei Baltijos šalių savivaldybių institucinės struktūros modelių analizė.

Atviro tipo ekspertų interviu metodu siekiama atskleisti trijų Baltijos šalių ekspertų nuomones apie savivaldybės institucinės struktūros modelius, mero statuso ir funkcijų apibrėžtumą, problemines sritis bei tiesioginius mero rinkimus.

Palyginimo metodas suteikia galimybę palyginti ir įvertinti skirtingų savivaldos modelių kaitą Lietuvoje *po nepriklausomybės paskelbimo* bei kaimyninėse Baltijos valstybėse – Latvijoje ir Estijoje.

Tyrimo problemų laukas

Daugelyje valstybių meras yra politikas, kuris atlieka realias arba simbolines vykdomosios valdžios vadovo funkcijas miesto ar rajono savivaldybėje. Skirtingose šalyse yra skirtingos mero pareigos ir funkcijos. Bäck H., Magnier A. (2006) knygoje nurodome, kad Europos valstybėse meras nustato tarybos darbotvarkes, šaukia tarybos posėdžius, jiems pirmininkauja, koordinuoja tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo tarybos, valdybos sprendimus ir posėdžių protokolus, turi sprendžiamąjį balsą, kai dėl sprendimo tarybos narių balsai pasiskirsto po lygiai,

teikia tarybai Finansų ir biudžeto komiteto pirmininko kandidatūrą, atstovauja savivaldybei įvairiais klausimais.

Baltijos valstybės geopolitine prasme laikomos dažnai vienu junginiu, turėjo bendrą istoriją ir pan. O kaip su savivaldos modeliu? Ar galima teigti, kad jis panašus? Kodėl pasirinktas skirtingas mero modelis?

Šiuo darbu siekiama ištirti, kokios funkcijos yra panašios Baltijos šalyse, ir pateikti galimas tobulinimo kryptis.

Tyrimo problematiką apibrėžia šie klausimai:

1. Kokios konkrečios dimensijos apibūdina savivaldybių institucinės struktūros modelių pranašumus ir trūkumus? 2. Kaip egzistuojantys vietos savivaldos modeliai Baltijos valstybėse užtikrina tinkamą savivaldos institucijų veiklą? 3. Kokios mero statuso ir funkcijų sąsajos vyrauja Baltijos šalyse?

Tyrimo praktinis reikšmingumas. Praktinis reikšmingumas charakterizuotinas tuo, kad sukaupti faktai atveria galimybę siekti tobulinti mero, kaip vietos savivaldos lyderio, funkcionalumą savivaldybių institucinėje struktūroje.

Tyrimo teorinis reikšmingumas. Susisteminti vietos savivaldos, mero statuso ir funkcionalumo aspektai Baltijos šalyse.

Darbo strategija. Darbą sudaro įvadas, santraukos lietuvių ir anglų kalbomis, trys dalys, išvados, rekomendacijos, literatūros sąrašas ir priedai.

I. VIETOS SAVIVALDA IR SAVIVALDYBIŲ INSTITUCINIAI MODELIAI

1.1. Vietos savivaldos samprata

Vietos savivaldos institucijos yra neatsiejama vietos savivaldos teisės įgyvendinimo dalis, todėl labai svarbu atskleisti vietos savivaldos ir savivaldybių sampratą.

Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 1 dalies pakeitime (2014) savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą, kuri sudaro jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas įstatymams, Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) ir savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (2008) vietos savivaldą apibrėžia kaip Lietuvos Respublikos teritorijos administracinio vieneto gyventojų išrinktos vietos valdžios institucijų teisę ir realią galią pagal Lietuvos Respublikos (toliau LR) Konstituciją ir įstatymus laisvai ir savarankiškai savo atsakomybe reguliuoti bei tvarkyti visuomenės reikalus ir tenkinti vietos gyventojų poreikius.

Dabartiniame lietuvių kalbos žodyne (2000) terminas *savivalda* reiškia „teisę savarankiškai tvarkytis pagal įstatymus“.

R. Lazdynas (2005) savo sampratoje pateikia du skirtingus požiūrius į vietinę savivaldą - autoritarinį ir demokratinį. Valstybėse, kuriose ilgą istorinį laikotarpį buvo įsigalėjęs monarchinis ar totalitarinis režimas susiformavo autoritarinis požiūris. Nors demokratijos atžvilgiu šios valstybės valdymo požiūriu ir skiriasi, tačiau pagal visuomenės ir ypač jo valdančiojo elito požiūrį į savivaldą jos stebėtinai panašios. Demokratinė savivalda grindžiama griežtumu, ne tik įstatymuose, bet ir Konstitucijoje įteisintu valstybės ir savivaldybių funkcijų apribojimu, mokesčių pajamų bazių ir biudžetų atskyrimu bei įgaliojimų funkcijoms vykdyti pasiskirstymu tarp valstybės, regiono ir savivaldybės institucijų.

Novikovas (2005) teigia, kad savivalda suvokiama kaip valdymo sistemos sugebėjimas be jokių kitų reikšmingų išorinių poveikių palaikyti ir pagerinti parametrus, pasitelkiant savo jėgas ir galimybes. Ta prasme savivalda praktiškai sutampa su savireguliacijos ir saviorganizacijos kategorijų turiniu. Vertinant iš sociologijos pozicijų, savivalda pasireiškia per visų socialinės organizacijos narių dalyvavimą nagrinėjant, priimant ir įgyvendinant bendrus sprendimus.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje X skirsnyje „Vietos savivalda ir valdymas“ yra numatyti savivaldos principai ir normos. Pagal LR Konstitucijos 119 straipsnį „Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniam vienetais <...> Savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas“. Tas pats skirsnis skelbia, kad Lietuvos teritorija yra vientisa ir nedaloma į jokių darinių, todėl Lietuva yra unitarinė valstybė. Tačiau demokratinėse šalyse valdymas negali būti sutelkiamas vienos ar kelių institucijų atstovų rankose ir vykdomas vien centralizuotai. Būtent dėl šios priežasties LR Konstitucijoje numatyta savivaldos teisė valstybės teritorijos administraciniam vienetais.

Teisiniuose dokumentuose, *savivaldybės samprata* pateikiama taip:

Savivaldybė – „tai valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio gyventojų bendruomenė turi valstybės laiduotą savivaldos teisę“. (Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992)).

Savivaldybė – „Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jo gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą ir kitus įstatymus“. (LR teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas).

Savivaldybė – „vietinės valdžios organai, kurie įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos visišką atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais“. (Europos vietos savivaldos chartija (1999)).

Savivaldybė – „įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudalytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo“ (LR vietos savivaldos įstatymas (red. 2008-09-15)).

Palyginus įstatymuose pateiktus apibrėžimus galima daryti šias išvadas, kad:

Pirmame savivaldybės apibrėžime, kuris buvo pateiktas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, nebuvo atskleidžiama, kas ir kaip formuoja valstybės valdžios ir valdymo organus, tačiau apibrėžiama, kad savivaldybė kaip administracinis vienetas veikia laisvai ir savarankiškai.

Antrajame apibrėžime, pateiktame LR teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme 1994 m., atskleidžiama, kad jau minimos savivaldos institucijos bei nurodoma, kad įstatymai reglamentuoja rinkimus.

Analizuojant Europos vietos savivaldos chartijoje (1999) pateiktą sąvoką paaiškėjo, kad didžiausias dėmesys buvo skiriamas vietinės valdžios atsakomybei ir atstovavimui vietos gyventojų interesams.

Išsamiausia savivaldybės sąvoka pateikiama paskutinėje LR vietos savivaldos įstatymo redakcijoje (2008), kurioje nurodoma, kokie organai vykdo savivaldą bei koku būdu yra

suformuota valdžia. Didelis dėmesys suteikiamas atstovaujamajai demokratijai ir pabrėžiama, kad teisę rinkti savivaldos organus turi tik nuolatiniai tos teritorijos gyventojai.

Būtent paskutinis apibrėžimas iliustruoja ir A. Astrausko straipsnyje „*Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška*“ išsakytas mintis apie savivaldybę tiek siauruoju, tiek plačiuoju požiūriu, akcentuojant, kad savivaldybę sudaro savivaldybės atstovaujamoji (taryba) ir vykdomoji valdžios institucijos.

Pagal LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą (2008) vietos savivalda apibrėžiama kaip „ypatinga teritorinių bendruomenių formuojama ir įgyvendinama valdžia 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“.

Europos vietos savivaldos chartijoje (1999) savivalda reiškia, „kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos visą atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais“.

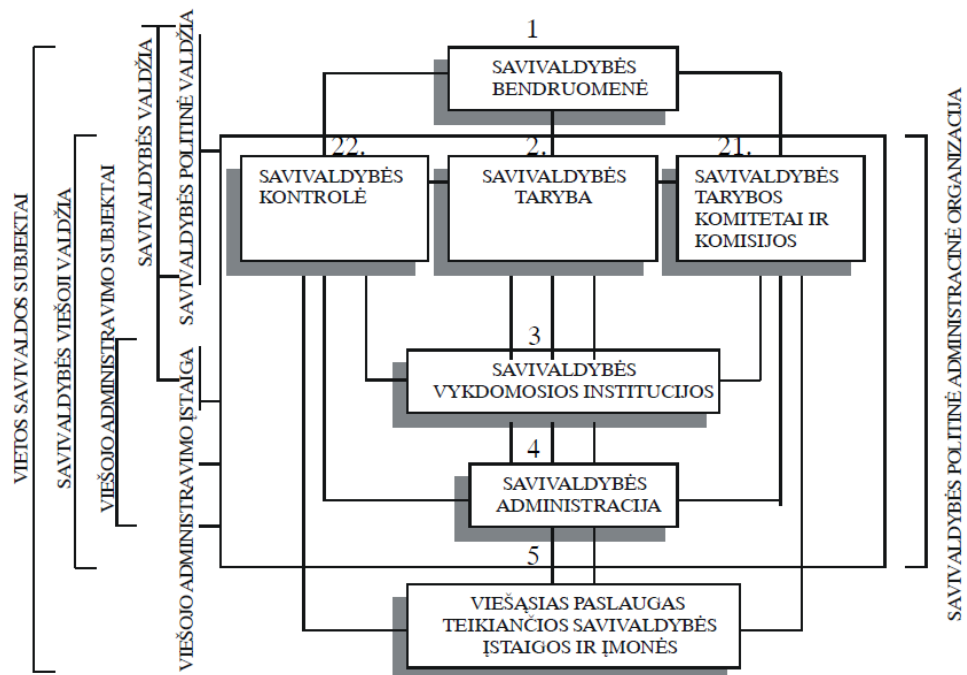
A. Astrauskas ir B. Galinienė (2003) valstybės teorijoje išskiria du požiūrius į savivaldybę, platųjį ir siaurąjį. „Plačiuoju požiūriu savivaldybė įvardijama ypatinga žmonių bendruomenė, kuri tvarko dalį visuomenės bendrojo reikalo. Tokią savivaldybę sudaro savivaldybės teritorija, savivaldybės bendruomenė ir vietos savivaldos subjektai, kurie sudaro vieningą keliapakopę sistemą. (žr. 1 pav.) Kiekvienas savivaldos subjektas atlieka tam tikrą vaidmenį ir įvardijami savivaldybės valdžia, savivaldybės politinė valdžia arba savivaldybės viešąja valdžia. Iš savivaldybei būdingų požymių bene svarbiausias yra tam tikrų specialių institucijų, vykdančių politinę valdžią kryptingai paveikiant savivaldybės bendruomenės narius bei specialių institucijų ir įstaigų įgyvendinančių valdžios priimtus sprendimus bei administravimo funkcijas, buvimas“.

Anot A. Astrausko (2004) šią politinę valdžią ir viešojo administravimo funkcijas savivaldybėje vykdančių institucijų visuma ir vadinama savivaldybės (plačiuoju požiūriu) institucine struktūra. Ją realiai sudaro šie elementai – vietos savivaldos subjektai:

- „taryba su dviem darinių grupėmis: savivaldybės kontrole ir tarybos komitetais bei komisijomis – atstovaujamoji valdžios institucija;
- savivaldybės vykdomosios institucijos;
- savivaldybės administracija“.

Taigi, savivaldybės atstovaujamoji valdžios institucija, t. y. taryba, savivaldybės vykdomosios institucijos ir savivaldybės administracija sudaro platųjį požiūrį į savivaldybę.

Siauruoju požiūriu savivaldybės struktūrą sudaro visuma specialių organizacijų, kurios vykdo veiklą valstybės teritorijos dalyje, tvarkančių visuomenės bendruosius reikalus kryptingai veikiančią toje teritorijoje gyvenančius žmones ir jų socialines grupes.



1 pav. Vietos savivaldos subjektai (platusis požiūris į savivaldybę)

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

Anot A. Astrausko (2004), „siauruoju požiūriu savivaldybės veiklą sudaro:

- „savivaldybės valdžios vykdymas (atlieka savivaldybės taryba ir kartais savivaldybės vykdomosios institucijos);
- savivaldybės valdžios priimtų sprendimų vykdymas (atlieka savivaldybės vykdomosios institucijos ir savivaldybės administracija);
- bei viešųjų paslaugų teikimas (atlieka savivaldybės įstaigos ir kontroliuojamos įmonės).

Tiek siauruoju, tiek plačiuoju požiūriu savivaldybės institucinę struktūrą sudaro tie patys elementai (vietos savivaldos subjektai), t. y. savivaldybės atstovaujamoji ir vykdomoji institucija bei savivaldybės administracija“.

Vietos savivalda yra teritorinių (vietos) bendruomenių, kurios yra vadinamos savivaldybėmis, valdžia, kuri yra formuojama ir veikia kitokiais valdžios principais nei valstybės. Vietos savivalda yra vietinė viešojo administravimo sistema veikianti savo veiksmais ir nėra tiesiogiai pavaldi valstybės valdžios institucijoms. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme (1999) *viešojo administravimo* sąvoka yra apibūdinama kaip „įstatymų ir kitų teisės aktų

reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti“.

A. Astrauskas (2003) tam tikrų viešojo valdymo subjektų tikslinę veiklą apibūdina, „kuria darant poveikį valstybės teritorijos dalyje gyvenantiems žmonėms bei jų socialinėms grupėms, tvarkant viešuosius reikalus, apibrėžiant teritoriniu valdymu, o ta veikla užsiimantys subjektai vadintini teritorinio valdymo subjektais“.

Taigi, išanalizavus vietos savivaldos sampratą, kurią apibrėžia teisiniai aktai ir moksliniai straipsniai, galima daryti išvadą, kad savivalda apibrėžiama labai panašiai, nes vietos savivaldai išskiriami du svarbiausi elementai, t. y. teritorija kaip administracinis vienetas, kuriame valdymą administruoja vietos bendruomenė arba bendruomenės išrinkta valdžia, bei vietos savivaldos subjektai (žr. 2 pav.), kurie įgyvendina vietos savivaldos politiką. Todėl sampratos esmė išlieka vieninga, pabrėžiant tai, kad vietos savivaldoje svarbiausia yra savarankiškumas tvarkant vietos gyventojų reikalus ir teisinių galių vaidmuo vykdant viešojo administravimo funkcijas.

1.2. Savivaldybių institucinės struktūros modeliai

Savivaldybių sistemos paprastai yra suvokiamos kaip nepriklausomi kintamieji atsižvelgiant į galimus skirtumus, įdarbinimo modelius, profesionalizaciją, merų vietos ir daugiapakopio valdymo tvarkos poziciją, demokratijos išaiškinimą, problemos apibūdinimą, taip pat požiūrį ir nuomones decentralizacijos klausimu viešajame sektoriuje. Tačiau kalbant apie tinkamiausią savivaldos sistemų tipologiją susiduriama su nemažai problemų, pirmiausia egzistuoja nemažai skirtingų savivaldos klasifikavimo būdų, o antra, tai apsunkina klasifikacijos pritaikymą, pirmiausiai todėl, kad nė viena klasifikacija neapima viso šalies įtrauktos į tyrimą spektro.

Nors, kaip teigia R. Heinelt ir N. Hlepas (2006) konkrečiais tikslais ar etosu apibūdinta vietos Vyriausybė gali teikti įdomių išvalgų, nors šių kriterijų nepakanka, kad būtų įmanoma visiškai suprasti vietos valdžios sistemą. Todėl Pietų Europoje žinomas „*klientiškumo*“ modelis negali būti visapusiškai taikomos didmiesčių savivaldybėse, kur „ekonominės plėtros“ modelis užimtų stipresnę poziciją. Tuo tarpu Šiaurės Europoje vyraujanti sistema yra „gerovės“ ir „vartotojiškumo“ modelių derinys.

Pietų Europos sistemos pasižymi savivaldybėmis, kurios turi mažai funkcijų ir kompetencijų, neturi teisinės laisvės ir prieigos prie politikų vyriausybės lygiu. Kitais žodžiais tariant, vietos politikai gali būti galingi centriniu lygiu, tačiau jie atstovauja politiškai silpnas savivaldybes.

Šiaurės Europos savivaldos sistemoms, priešingai, būdinga stipri funkcijų decentralizacija, aukšto lygio nuožiūra ir vietos politikų negalėjimas priėti prie centrinės valdžios. Analizuojant vietos savivaldos sistemas daug dėmesio skiriama galios santykių vietos lygiu, t. y. „tarp tarybos, mero ir administracinės vykdomosios valdžios, įžvalgoms. Nagrinėti tarybos, mero ir savivaldybės vaidmenų ir kompetencijų pasiskirstymą, yra labai svarbu, nes jie gali išryškinti skirtumus tarp jų“ (Heinelt. J, Kubler D. 2005).

Savo savivaldos sistemų palyginimo analizėje galios ir kompetencijų santykiu, H. Heinelt išskiria:

- *Dvivaldę (angl. dual)* struktūrą, kurioje vietos lygiu centrinės valdžios institucijos ir savivaldybė yra sugretinamos, tačiau turi skirtingas kompetencijas;
- *Vienalybę (angl. fused)* sistemą, kai vietos valdžios kompetencijos prilygsta aukštesniosios pakopos valdžios kompetencijoms;
- *Mišrią sistemą* (kaip Danijoje ar Švedijoje).

Pagal tikslus ir etosą Hesse ir Sharp (1991) savivaldos sistemas skirstė:

- *Frankų (angl. Franco)* grupę, kur vietos valdžia apima teritoriškai apibrėžtas bendruomenes ir formuoja tarpininkavimą su žemesniu vietos valdžios lygmeniu. Šiame modelyje tikimasi, kad meras atstovaus bendruomenės interesus aukštesniojoje valdžioje. (Prancūzija, Italija, Belgija, Ispanija, Portugalija ir Graikija);
- *Angliškasis (angl. Anglo)* pogrupis, kur vietos valdžia turi silpną teisinę ir politinę padėtį, tačiau yra svarbi formuojant ir teikiant viešąsias paslaugas. Todėl vietos valdžia atlieka didesnį politinį vaidmenį. Tai atspindi silpną mero, kaip politinio lyderio, poziciją. (Kanada, Australija, Naujoji Zelandija, ir kai kuriais atžvilgiais JAV).
- *Šiaurės ir Vidurio Europos* grupė didelį dėmesį skiria formuojant ir teikiant viešąsias paslaugas (kaip Angliškojoje grupėje), o vietinė valdžia suvokiama, kaip stipraus konstitucinio statuso ir didelės finansinės nepriklausomybės. (Skandinavijos šalys, Vokietija, Nyderlandai, Austrija, Šveicarija).

Nors šita tipologija apima senesnę demokratinę sistemą Vakarų Europoje, į ją gali būti įtrauktos ir kitos valstybės.

Vietos valdžia tiek autonominio, tiek teritorinio planavimo prasme turi labai didelę reikšmę istorijos ir kultūros šaknų kontekste. Dėl istorinių priežasčių, savivaldybės, kaip pagrindinis savivaldos vienetas, skiria didelį dėmesį politinėms-administracinėms sistemoms. Visos šalys sukūrė svarbias teisines bazines vietos valdžiai, kurios turi konstitucinį statusą. Šie dokumentai skelbia vietos savivaldos savarankiškumą ir nustato valstybės administracinio teritorinio padalijimo sistemą. E. Kandevas (2001) vietos valdžios reglamentavimą suskirsto į tris kategorijas:

- „bendrieji administravimo įstatymai, reglamentuojantys viešąjį administravimą – valstybės valdymą;
- bendrieji vietos savivaldos įstatymai reglamentuojantys teritorinių apskričių, miestų ir savivaldybių teritorijas valdymą;
- specialūs įstatymai, reglamentuojantys viešojo administravimo veiklą, pavyzdžiui, vietos mokestis, savivaldybės nuosavybė ir t.t.

Kalbant apie savivaldybių institucinės struktūros modelius, E. Kandevas, nepaisant tarpvyriausybinių santykių skirtingose šalyse išskiria tris vietos savivaldos grupes:

- pirmoji grupė apima vietos valdžios sistemas su daugiau nei viena pakopa, kurioje vietos savivaldos egzistuoja tik savivaldybių lygmenyje;
- antra grupė turi platesnį vietinį savarankiškumą ir savivaldą: yra daugiau nei viena vietos valdžios pakopa su išrinktais atstovais;
- trečioji grupė apima vietos valdžios sistemas, kuriose kiekvienoje pakopoje disponuoja savivaldos institucija; tai reiškia, kad visa vietos valdžios sistema yra grindžiama savivaldos principu“.

Skirtingos valstybės turi skirtingas savivaldybių struktūras priskiriamas tam pačiam visuomenės valdymo lygiui. Demokratiškose valstybėse savivaldybių struktūrų įvairovė, paprastai yra toleruojama, nes demokratiškos valstybės turi teisę pačios pasirinkti norimą institucinę struktūrą. Kaip rodo užsienio šalių, Europos ir Lietuvos patirtis, egzistuoja ne vienas, bet labai nemažai savivaldybių institucinių struktūrų principinių modelių. Kai kurios šalys, netgi tam pačiam visuomenės valdymo lygiui leidžiama formuoti institucines struktūras pagal skirtingus principinius modelius. Pavyzdžiui, A. Astrauskas (2004; p.9) pateikia, kad „Jungtinėse Amerikos Valstijose egzistuoja trys savivaldybių visuomenės valdymo principiniai modeliai iš kurių vienas dar turi kelias atmainas: gali būti komisijų, tarybos ir administratoriaus, tarybos ir stipraus mero bei tarybos ir silpno mero modeliai. Vokietijoje egzistuoja net keturi principiniai modeliai: tarybos ir mero, tarybos ir burmistro, tarybos ir administratoriaus bei tarybos ir magistrato. Danijoje egzistuoja du institucinės struktūros principiniai modeliai: komitetinis bei tarybos ir magistrato“.

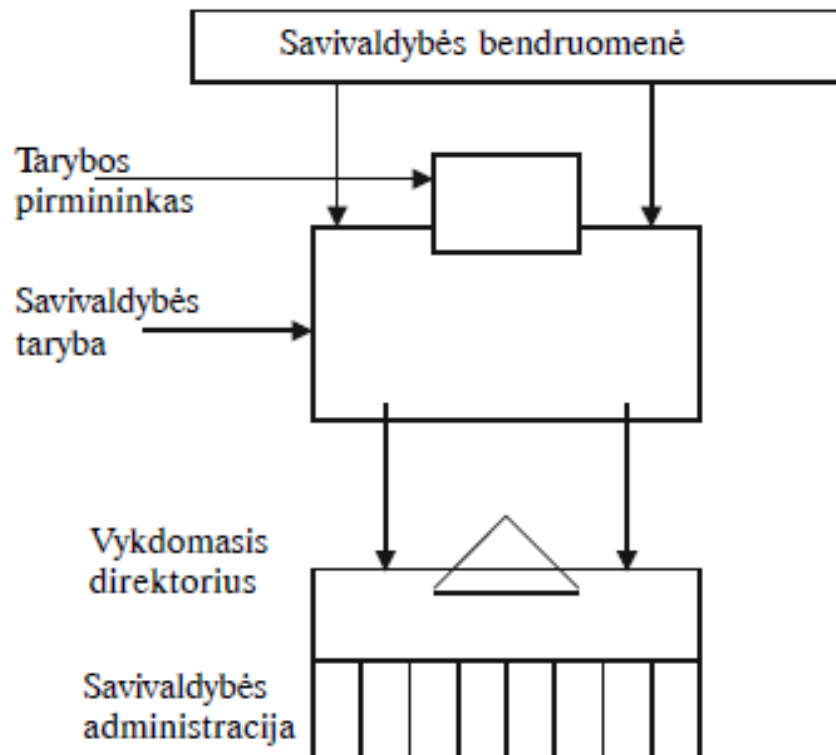
Lyginant skirtingų valstybių savivaldybių institucinės struktūros principinius modelius pastebimi ne tik panašumai, bet ir skirtumai. A. Astrauskas (2004; p. 11) išskiria šiuos veiksnius: „skirtingos savivaldybių funkcijos, valdymo struktūrų formavimo tradicijos, to laikotarpio keliami tikslai, kuriais siekiama tenkinti visuomenės interesus, užtikrinant didesnę demokratizavimo lygį“.

Taigi, remiantis išvardintomis prielaidomis galima teigti, kad egzistuoja ribotas skaičius besiskiriančių savivaldybių institucinių struktūrų modelių iš kurių A. Astrauskas (2004, 11

psl.) remdamasis V. Jevdokimovu ir J. Starcevu pateikia šešis amerikiečių, romanų ir germanų vietos savivaldos sistemų modelius:

Pagal 2 paveiksle pateikiamą schemą matyti savivaldybės institucinės struktūros modelis, kuriame „*nėra vykdomosios institucijos* (žr. 2 pav.); Pagal tokį modelį sukurta savivalda turi tik sprendžiamąjį balsą, o mero pareigas įgyvendina savivaldybės tarybos pirmininkas, kuris ir vadovauja savivaldos tarybai“ (12psl.).

A. Lazauskienės (2013) teigimu, tokio modelio, „*taryba – komitetai*, privalumais laikomi: aukštas tarybos narių dalyvavimo valdyme laipsnis, tarybos narių patirtis ir išsilavinimas priimant sprendimus atstovaujama įvairiems požiūriams. Koordinuotumo tarp atskirų komitetų stoka, nereikalingas tarybos įsikišimas į vykdomų reikalų smulkmenas menkinant narių politinį vaidmenį, administracijos vadovo silpnumas įvardijami kaip šio modelio trūkumai“ (255psl.).

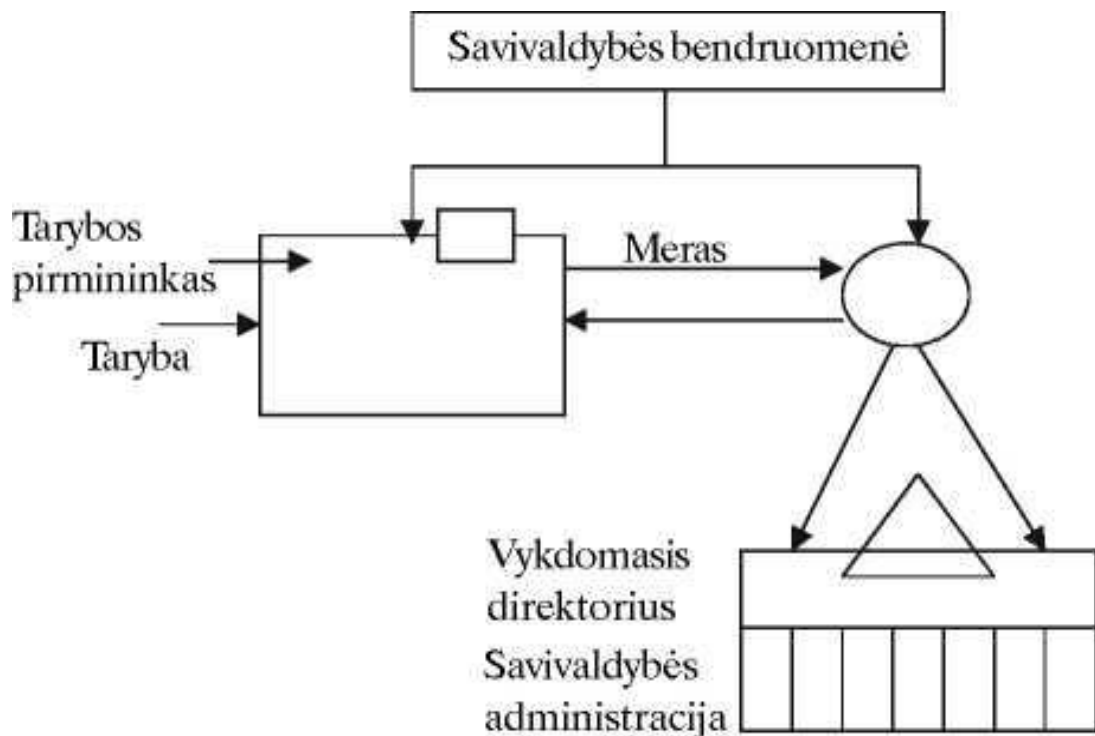


2 pav. **Pirmasis klasikinis savivaldos modelis.** Šaltinis: A. Astrauskas (2004, 11 psl.)

Antrasis klasikinis savivaldos modelis, „*savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero* modelis (žr. 3 pav.); pagal šį modelį, meras nepriklauso tarybai, tačiau yra renkamas iš tarybos narių, taip pat pagal šį modelį matyti, kad meras yra tarpininkas tarp vykdomojo direktoriaus ir savivaldybės tarybos“ (12 psl.).

A. Lazauskienė (2013) pažymi, kad modelis, „*taryba – vykdomasis komitetas* (valdyba), yra išskirtinė tuo, kad taryba renka vykdomąjį komitetą, kolegialią vykdomąją valdžią.

Nariai gali būti atsakingi už tam tikras sritis – tarnybas, departamentus, jei egzistuoja komitetai, tačiau tik konsultacinio pobūdžio. Vykdomajam komitetui vadovauja administracijos vadovas. Geresnė vykdomųjų funkcijų koordinacija, mažesnis atstovų kišimasis į operatyvinius reikalus įvardijami kaip šio modelio privalumai. Neigiamas šio modelio aspektas yra tai, kad tarybos nariai, neįeinantys į komitetą, jaučiasi išbraukti iš politinės įtakos sferos, todėl kyla grėsmė, kad komitetas gali būti sudarytas tik iš dominuojančių partijų, t. y. mažiau reprezentatyvus“ (260 psl.).

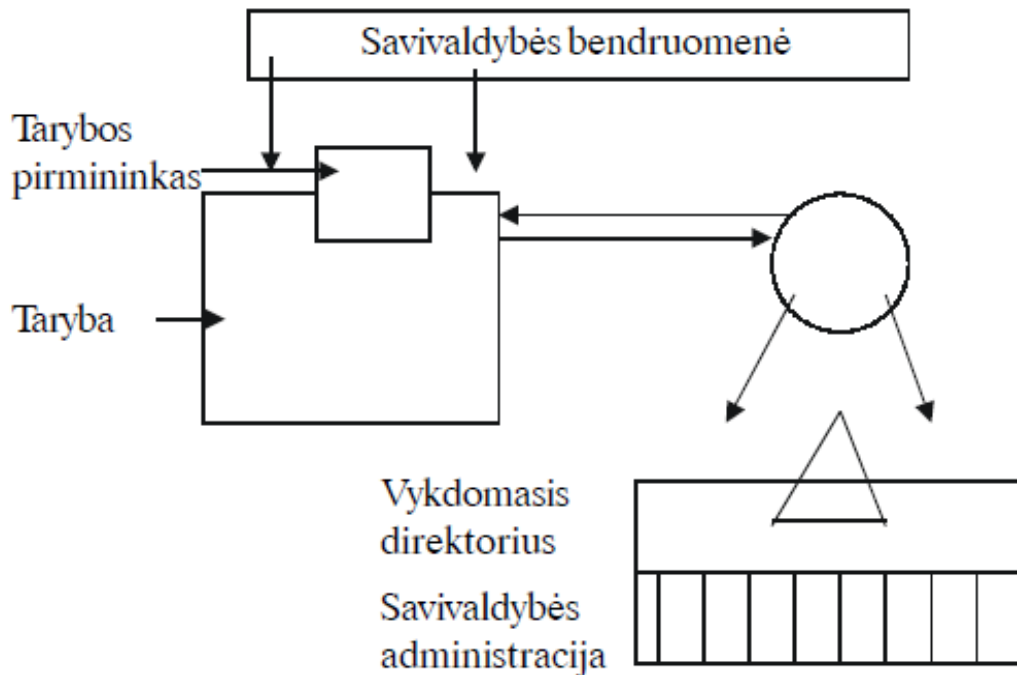


3 pav. **Antrasis klasikinis savivaldos modelis** (savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelis) Šaltinis: A. Astrauskas (2004, p.12)

Trečiasis klasikinis savivaldos modelis pateikiamas 4 paveiksle. Čia pateikiama schema parodo „savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamas (būtinai iš tarybos narių) administratoriaus modelis. Šiame vietos savivaldos modelyje matyti, kad mero pareigas ir vadovavimą tarybai, atlieka tarybos pirmininkas, kuris yra renkamas iš savivaldybės tarybos (bendruomenės) narių, o savivaldybei vadovauja vykdomasis direktorius, kuris taip pat yra renkamas iš savivaldybės tarybos narių“ (Astrauskas A. (2004; 12 psl.) (žr. 4 pav.).

Modelis *taryba – valdytojas (manager)*, kaip teigia A. Lazauskienė, ypatingas tuo, kad „rinkta taryba išsirenka merą ar pirmininką. Formaliai, taryba yra visagalė, tačiau posėdžiauja retai ir apsiriboja biudžeto tvirtinimu, pagrindinių politinių kryptių brėžimu. Valdytoją skiria taryba ir gali jį bet kada atšaukti. Vykdomosios valdžios profesionalizacija, kokybė, tęstinumas, koncentracija ir operatyvus valdymas vienoje rankose, politikų ir administratorių vaidmenų

atskyrimas įvardijami, kaip modelio privalumai. Vienas labai svarbus modelio trūkumas, vykdomoji lyderystė nesugeba atstovauti skirtingiems politiniams požiūriams“ (261 psl.).

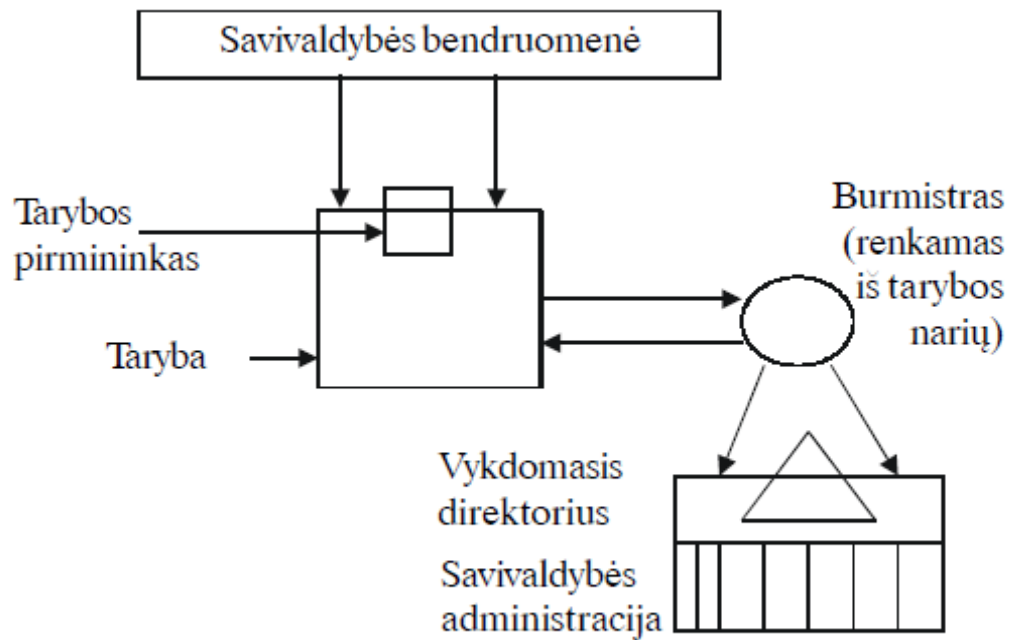


4 pav. Trečiasis klasikinis savivaldos modelis (savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus modelis)
Šaltinis: A. Astrauskas (2004, p.12)

Ketvirtajame klasikiniame savivaldos modelyje (žr. 5 pav.) pateikiamas *savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo (būtinai iš tarybos narių) burmistro* modelis; burmistras dalyvauja tarybos veikloje bei vadovauja savivaldybės veiklai, tačiau nevadovauja tarybai.

A. Lazauskienė (2013; 261 psl.) šį modelį įvardija „*taryba – stiprus meras*“. Šis modelis išsiskiria tuo, kad meras yra renkamas tiesiogiai, bet gali būti stiprus ir renkamas netiesiogiai, nes jis yra vykdomoji valdžia, politinis vykdomosios valdžios vadovas“.

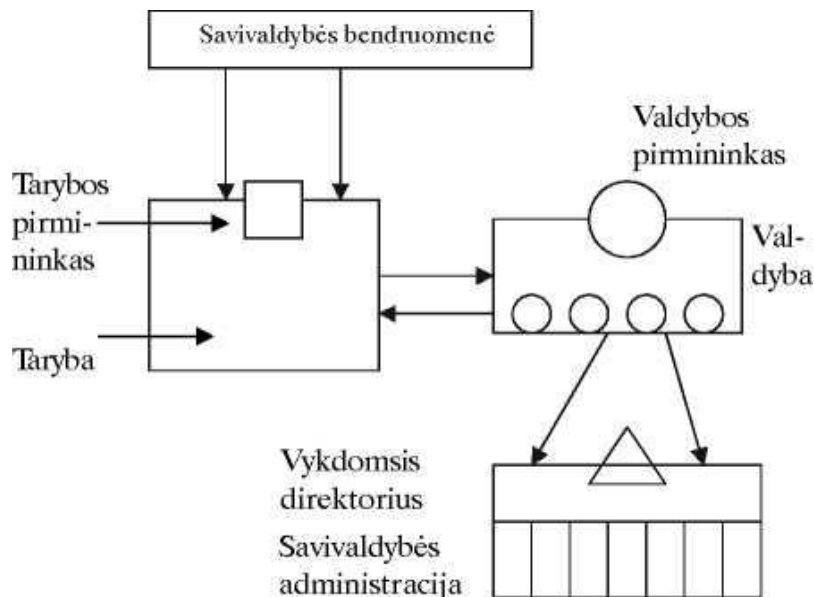
Šio modelio privalumai: stipri politinė lyderystė, politinės valdžios atsakomybės ir funkcijų koordinavimo koncentracija. Atsakomybės našta ir neretai mero kraštutinis apkrovimas, kai jis ir politinis ir administracinis lyderis, konflikto tarp mero ir tarybos pavojus dėl valdinių įgaliojimų pasidalijimo įvardijami kaip modelio trūkumai.



5 pav. **Ketvirtasis klasikinis savivaldos modelis** (savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo burmistro modelis)
 Šaltinis: A. Astrauskas (2004, 12 psl.)

Penktasis *klasikinis savivaldos modelis* pateikia „savivaldybės tarybos ir kolegialios vykdomosios institucijos, sudarytos būtinai iš tarybos narių arba būtinai iš ne tarybos narių, modelis“ (Astrauskas A. 2004. 13 psl.) (žr. 6 pav.). Čia mero pareigų atitikmuo yra valdybos pirmininkas.

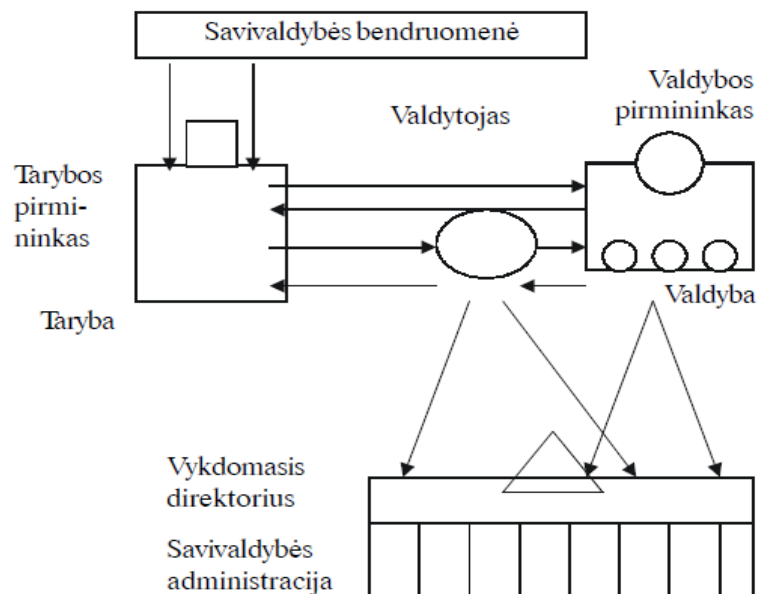
A. Lazauskienė šį modelį įvardija, kaip „*meras-susirinkimas*, nes jis gali funkcionuoti tik nedidelėse bendruomenėse, kur atstovaujamosios institucijos funkcijas tiesiogiai įgyvendina gyventojai. Šiam modeliui būdinga pagrindinė institucija yra visų bendruomenės gyventojų susirinkimas, kuris atlieka sprendimų priėmimo funkcijas. Vienintelis renkamas pareigūnas yra meras, kuris atlieka visas savivaldybės funkcijas, išskyrus biudžeto ir ataskaitos apie jo vykdymą tvirtinimą bei kontrolės įgaliojimus“. Gali būti formuojamas ir nedidelis administracijos aparatas, skiriamas ar renkamas išdininkas.



6 pav. **Penktasis klasikinis savivaldos modelis** (savivaldybės tarybos ir kolegialios vykdomosios institucijos modelis)
Šaltinis: A. Astrauskas (2004, 13 psl.)

„Šeštasis savivaldybės tarybos ir dviejų – vienasmenės ir kolegialios – vykdomųjų institucijų, sudarytų arba tik iš tarybos narių, arba tik ne iš tarybos narių, modelis“ (Astrauskas, 2004, 13 psl.) (žr. 7 pav.).

A. Lazauskienės (2013; 263 psl.) straipsnyje nurodoma, kad šio modelio galima atmaina, kai „vykdomosios institucijos yra sudarytos iš tarybos narių, todėl meras gali būti vienasmenė vykdomoji institucija, valdybos, administracijos vadovas bei tarybos pirmininkas“.



7 pav. **Šeštasis klasikinis savivaldos modelis** (savivaldybės tarybos ir dviejų – vienasmenės ir kolegialios – vykdomųjų institucijų modelis). Šaltinis: A. Astrauskas (2004, 13 psl.)

Astrauskas (2004; 14 psl.) šiuos svarbiausius modelius įvardija „*klasikiniais savivaldybių institucinės struktūros principiniais modeliais*, nors pagal skirtingose šalyse taikomus jų variantus, dėl tam tikros specifikos, atsirandančios dėl valdžios vykdymo įgaliojimų dalijimo arba nedalijimo, vadovų į tam tikras funkcines vietas skyrimo arba rinkimo tvarkos bei funkcijų, atliktinų tam tikrose funkcinėse vietose, *išvestiniais savivaldybių institucinės struktūros principiniais modeliais*“.

E. Kandevas (2001) išskiria šiuos vietos savivaldos sistemos bendrus bruožus:

- „vietos atstovai renkami visuotiniu balsavimu ar vietos pareigūnų ir kitų darbuotojų skyrimu vietos valdžios institucijos be centrinių institucijų kišimosi;
- didelė vietos savivaldos administracinių vienetų autonomija, įskaitant finansinį savarankiškumą;
- vietinė taryba, kaip atstovaujamoji institucija, kuri yra pagrindinė institucija, vietos valdžios įkūnija vietinės autonomijos principą;
- vyriausiasis vykdomosios valdžios atstovas – meras, renkamas gyventojų arba vietinės tarybos;
- plati administracinių ir vykdomųjų organų, kurių kiekvienas atsakingas už atskiras kompetencijas ir struktūras, sistema“.

Remiantis Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnio 2 dalimi pasakoma (1999) „Vietos savivaldos teisę turi tarybos ar susirinkimai, kuriuos sudaro slaptu balsavimu, tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu laisvai išrinkti nariai, kurie **gali turėti jiems pavaldžius vykdomuosius organus**.“

Kadangi ši chartijos nuostata sudaro prielaidas sukurti ir taikyti praktikoje savivaldybių institucinės struktūros principinius modelius, kurie A. Astrauskas (2004) skirsto į dvi visiškai skirtingas grupes:

- 1) „*principinius modelius, kai sudaromi vykdomieji organai* (yra atstovaujamoji ir vykdomoji (vykdomosios) institucijos bei savivaldybės administracija);
- 2) *principinius modelius, kai nesudaromi vykdomieji organai* (yra tik atstovaujamoji valdžios institucija ir savivaldybės administracija)“.

Nors 1992 metais buvo priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992), kurioje buvo skiriama nemažai teisės normų vietos savivaldos veiklos reglamentavimui, o minėtos normos buvo rengiamos atsižvelgiant į Europos Vietos savivaldos chartijos reikalavimus. *Konstitucijoje mero teisinis statusas nebuvo reglamentuojamas*. „Ir greičiausia būtent tai paskatino problemas, kurios kilo vėliau ir dar gvildenamos iki šiol, nes vis neapsisprendžiama, koks iš tikrųjų yra mero teisinis statusas, kokios jo galių ribos“.

Taigi, šiame skyriuje pateikti įvairūs savivaldos modeliai rodo, kad savivaldos sistemos sukūrimas ir pasirinkimas turi ne vieną variantą, juo labiau kad šie klasikiniais vadinami modeliai gali susijungti iš kelių modelių ir sudaryti atskirą modelio komponentą.

1.3. Meras – politinis lyderis

1.3.1. Mero instituto samprata

Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 1 dalies pakeitime (2014) meras apibrėžiamas, kaip savivaldybės vadovas, vykdamas šiame ir kituose įstatymuose nustatytus įgaliojimus.

LR Konstitucijos 119 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas. K. Jankauskas (2007) pažymi, kad „savivaldybės mero, kaip atskiro savivaldos instituto, samprata, įgaliojimai, jo teisinis statusas priklauso nuo to, kaip įstatymų leidėjas įgyvendins Konstitucijoje jam suteiktą diskreciją. Todėl, meras yra įstatyminio lygmens pareigūnas, nes jo teisinis statusas apibrėžtas Vietos savivaldos įstatyme. Nors savivaldybės atstovaujamosios institucijos atstovų – tarybos narių – svarbiausia politine figūra vietos savivaldoje pripažįstamas savivaldybės meras, tačiau nei Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, nei dabartiniame Vietos savivaldos įstatyme meras nėra įvardijamas kaip atskira savivaldos institucija“. Tačiau tiek Lietuvos, tiek kitų Europos šalių savivaldos teisėje šis pareigūnas turi išskirtinį statusą.

Terminas *meras* kilęs iš lotynų kalbos žodžio *maior*, kuris reiškia „didesnis“. Nors žodžio kilmė lotyniška, Laisvojoje internetinėje enciklopedijoje nurodoma, kad šis titulas pradėtas naudoti jau po Romos imperijos žlugimo - barbarai taip vadino savo aukščiausius valdovus. Toje pačioje enciklopedijoje (2002) teigiama, kad *meras* – „asmuo atliekantis realias arba simbolines vykdomosios valdžios vadovo funkcijas savivaldos objekte, dažniausiai miesto ar rajono savivaldybėje, tačiau tiek pareigų pavadinimas, tiek funkcijos skirtingose šalyse labai skiriasi“.

Dabartiniame Lietuvių kalbos žodyne (2002) *meras* apibrėžiamas kaip „politikas, vadovaujantis tam tikro tipo savivaldos objektui, dažniausiai miesto savivaldybei, ar municipaliteto, miesto savivaldybės vadovas“.

Lietuvos savivaldybės pagrindinio pareigūno įvardinimas *meru* mūsų šalies savivaldos teisėje nėra senas reiškinys. Mero pareigybė Lietuvoje pirmą kartą įvardinta dar iki Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo, priėmus tuometinį Vietos savivaldos pagrindų įstatymą, tik 1990 m. vasario 12 d.

Europoje *meru* dažniausiai vadinamas „savivaldybės galva, visų savivaldybės institucijų vadovas, kuris yra renkamas atskiruose, tiesioginiuose rinkimuose bei vadovaujantis ir

tarybai, ir administracijai, o *burmistrą* renka pati taryba, bet jis yra tik tarybos ir politinės valdybos pirmininkas, vykdomajai valdžiai vadovauja tarybos skiriamas ar samdomas direktorius arba (Vokietijoje) vykdytysis burmistras“ (Lazdynas R. 2005).

Nors nei pats savivaldybės mero pavadinimas, nei jo kompetencija, įgaliojimai ar skyrimo tvarka nėra minimi šalies Konstitucijoje, mero statusas yra detalizuojamas įstatymu, tačiau nustatomas jis laikantis konstitucinių principų. Iki Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo savivaldybės meras „buvo atstovaujamosios institucijos – tarybos – ir vykdomosios institucijos – valdybos – vadovas, o tuo pačiu ir vienasmenė vykdomoji institucija“, o nuo 2003 m. paskutinėje Vietos savivaldos redakcijoje savivaldybės „meras yra įvardijamas kaip savivaldybės tarybos pirmininkas ir savivaldybės vadovas“.

Taigi, ištyrus mero instituto sampratą, galima teigti, kad Europoje meru dažniausiai vadinamas savivaldybės galva, visų savivaldybės institucijų vadovas atliekantis realias ir simbolines vykdomosios valdžios vadovo funkcijas.

1.3.2. Mero, kaip politinio lyderio, samprata

Kiekviena profesija ir visuomenės gyvavimo laikotarpis yra kupini savotiškų ypatumų, kuriais galima drąsiai įvardinti tuo laikotarpiu gyvavusius, diktavusius savo valią šalies ar tarptautinei visuomenei bei valdžiusius jų likimus asmenis, kuriuos visuomenė labai dažnai yra pratusi vadinti didvyriais, vedliais arba tiesiog – lyderiais.

Kalbant apie visuomenės vedlius - lyderius, visu pirma pagalvojama apie garsius vyrus ir moteris, kurie remdamiesi savo išmanumu ir kūrybiškumu sukūrė arba pertvarkė didžiausias tarptautines verslo kompanijas, *politinius lyderius* – pakeitusius visos visuomenės likimą, paprastus ugniagesius ar policininkus, kurie kasdien rizikuoja savo gyvybėmis ir aukoja jas kitų visuomenės narių labui.

J. Blondel pažymi, kad politinė lyderystė, valdant valstybę yra labai svarbi ir turi unikalią poziciją, nes ji yra labiausiai matoma.

Profesijų ir savybių sąrašą galima tęsti be pabaigos, tačiau svarbiausias šių asmenų bruožas yra tas, kad visuomenė pasitiki jais, gerbia ir didžiuojasi jų nuveiktais darbais.

Visuomenėje labai dažnai kalbama apie lyderystę. Tačiau atsitinka ir taip, kai kuo dažniau šis terminas yra naudojamas, tuo labiau sumenkinama tikroji jo reikšmė. Taip atsitinka todėl, kad „visuomenė dažnai nesuvokdama kas yra lyderis ir kokiomis savybėmis jis turėtų pasižymėti, šį terminą interpretuoja savaip. Tuo dažnai pasinaudoja abejotinos reputacijos asmenys, įvardydami save lyderiais ir taip sumenkindami lyderio poziciją visuomenės sąmonėje. Todėl

akivaizdu, kad įvaizdžio visuomenėje formavimo procesas negali ir neturėtų būti įgyvendinamas be didžiosios visuomenės dalies supratimo. Juk įvaizdžio kūrimas yra ne kas kita kaip *tiesioginis ar netiesioginis informacijos pateikimas kalba, veiksmais ar apskritai asmens elgesiu*“ (Suslavičius A., 1998).

Politinė lyderystė yra įtakojama daugybės veiksnių: laikmečio, kultūros, situacijos, šalies išsilavinimo lygio, ekonominės situacijos. Visi šitie veiksniai kartu turi labai aiškias pasekmes: rinkimų rezultatus, galimybę formuoti koaliciją ir valdyti atitinkamą laikotarpį. Neegzistuoja vieningas nei lyderio, nei politinio lyderio apibrėžimas, todėl šiame poskyryje apžvelgiamos mokslinėje literatūroje pateikiamos lyderio definicijos, įvardijami dažniausiai definicijose dominuojantys faktoriai, apibrėžiantys *politinį lyderį*, nes norint kurti lyderio įvaizdį visuomenėje, pirmiausia turėtų būti nusistatyta, kas yra tas visuomenės vedlys politikoje, koks yra jo teorinis apibrėžimas bei kokiomis savybėmis jis turėtų pasižymėti, kad jo veiksmai darytų įtaką ne tik jo valdomos partijos, institucijos, krašto, šalies gyventojų, bet ir viso pasaulio likimams.

Lyderystės svarba įvardijama, kai „politiniai aktoriai siekia koordinuoti situaciją, nes lyderiai gali būti sujungianti jėga, kuriai komunikuojant *lyderis gali suvienodinti masių lūkesčius, elgesį*“ (Mesquita, Morrow, 2003)

Oxford English Dictionary lyderį apibrėžia kaip asmenį, kuris veda pirmyn arba vadovauja komandai, organizacijai, šaliai. Šie raktiniai žodžiai apibrėžia lyderį ir nukreipia į platesnį paaiškinimą. Vesti reiškia, kai vienas rodo kelią, o kiti eina kartu. Todėl lyderis neatsiejamas nuo krypties nustatymo, jos apibrėžimo ir kitų įtraukimo bendrų tikslų link. Atrodo labai paprastas paaiškinimas, tačiau pats reiškinytis yra savime labai kompleksiškas ir sudėtingai paaiškinamas praktikoje, dėl ko labai svarbu aptarti kitus aspektus, kurie įtraukiami paaiškinant politinės lyderystės fenomeną.

B. Bass, didžiausią indėlį į lyderystės tyrimus padaręs mokslininkas, lyderystę apibūdino, kaip „universalų fenomeną“ (Bass B., 2008). „Universalumas pasižymi tuo, kad bet kurioje, net ir dviejų asmenų grupėje gali atsirasti lyderis, kuriuo gali tapti bet kuris grupės narys, nepriklausomai, nuo grupės dydžio, interesų ir norų. Lyderis inicijuoja pokyčius, kai žino grupės lūkesčius. Lyderystė nėra vienasmenis procesas, nes didesnėje grupėje gali būti daugiau lyderių, kurie dalijasi tam tikrą lyderystės kiekį. Ši lyderystės aiškinimo kryptis siejama su asmenybe ir charakterio bruožais“.

P. G. Northouse (2009), remdamasis B. M. Basso pasiūlyta lyderystės sampratos klasifikavimo schema, išskyrė dvi lyderystės sampratos apibrėžimų grupes. „Pirmoje grupėje lyderystė apibūdinama, kaip dėmesio sutelkimas į grupių procesus, o lyderis – kaip grupės pokyčių bei veiklos centras. Antroje grupėje lyderystė apibrėžiama iš asmenybės perspektyvos – lyderystė

neatsiejama nuo charakterio ir suprantama kaip žmogaus ypatingų bruožų arba savybių derinys, skatinantis kitus paklusti ar įvykdyti užduotį“ (P. G. Northouse, 2009).

Kaip teigia R. C. Tucker (1981), „lyderystė yra veiksmų kryptis į elgesį. Susiejus elgesį, galią ir kryptį, lyderis gali būti tas asmuo, kuris puikiai jaučia, kur link reikia eiti esamu metu, kitaip sakant, įvardija situacijos apibrėžtumą, tai yra glaudžiai susiję su „įrėminimo teorija“ (*framing theory*), o situacijos apibrėžimas nulemia jos supratimą, pasiūlo kryptį toje situacijoje ir įtraukia į tai kitus. Taip pat reikėtų pažymėti, kad galios suvokimas šiame apibrėžime kinta, galia savaime nėra lyderio bruožas, bet patys veiksmai vykdyti procesą ir yra lyderystė, kuri įtraukia veiksmą ir žmones“. Apibendrinant galima teigti, kad lyderiai yra tie asmenys, kurie sugeba mobilizuoti žmones, pritariančius dėl situacijos apibrėžtumo ir siūlomo sprendimo.

Politikos žodyne terminas „lyderystė“ apibūdinamas kaip savybė, „kuri aiškinama asmens ar asmenų grupės gebėjimu įtikinti kitus asmenis veikimui, įkvepiant juos ir įgalinant patikėti tuo, kad pasirinkta veiksmų seka yra teisingiausia“ (Robertson, 1993).

Lyderystė vaidina svarbų, specifinį vaidmenį tam tikrose išgalvotose arba totalitarinio pobūdžio filosofijose, tačiau normalioje demokratinėje politikoje tai turi būti tiesiog kasdienio politinio proceso bruožas.

L. Liukinevičienė (2013) pabrėžia, kad „lyderystė nebūna vieno asmens, jai reikia nors grupės. Be žmonių, kuriuos įtraukia, veda lyderis, visos lyderio savybės neturėtų reikšmės. Todėl lyderystė įvardijama kaip procesas, kurio metu vienas žmogus daro įtaką grupės nariams, kad grupės ar organizacijos tikslai būtų įgyvendinti“.

Vienas išskirtinis politinės lyderystės bruožas, lyginant su kitomis lyderiavimo grupėje raiškos formomis, tai „platus įtakos visuomenei mastas ekonominiame, socialiniame, tarptautiniame kontekstuose ir kitais atžvilgiais. Politinės galios aspektas sukuria dvigubą lyderystės situaciją, kuomet oficialaus posto kontekste lyderystė gali sutapti su kita lyderystės raiškos forma, t. y. neformalia lyderyste, paremta įvairiomis charakterio savybėmis ar kontekstu“ (Hartlinski M., 2013).

Apžvelgus skirtingų autorių sampratas pastebėta, kad tam tikrų bruožų apibūdinimas lyderystėje labai skiriasi nuo jos aprašymo kaip proceso. Lyderystė nėra naujas fenomenas ilgalaikėje istorinėje perspektyvoje. Politikos kontekste lyderiai tampa svarbiausi situacijų formuotojai bei asmenys, priimančys konkrečius sprendimus, kurie įgauna legitimaciją priimti svarbiausius valstybės gyvenimo sprendimus.

Šios dalies uždavinys – išnagrinėti teorinius savivaldybės institucinės struktūros modelius.

Tyrime, mokslinės literatūros analizės dalyje, remiamasi teorinėmis prielaidomis, kurias suformavo Lietuvos ir užsienio autoriai: M. Riomeris, A. Astrauskas, K. Jankauskas, E. Kuris, E. Vaitiekienė, G. Žilinskas, Horstas Kanitzas, Gardner John, H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, E. Vanags, N. K. Hlepas, D. Kubler ir kt. Autoriai pateikė sampratos apibrėžimus, išryškindami principinių vietos savivaldos modelių veikimo ypatumus.

Išanalizavus vietos savivaldos sampratą, kurią apibrėžia teisiniai aktai ir moksliniai straipsniai, galima daryti išvadą, kad savivalda apibrėžiama labai panašiai, nes vietos savivaldai išskiriami du svarbiausi elementai, t. y. teritorija kaip administracinis vienetas, kuriame valdymą administruoja vietos bendruomenė arba bendruomenės išrinkta valdžia, bei vietos savivaldos subjektai (žr. 2 pav.), kurie įgyvendina vietos savivaldos politiką. Todėl sampratos esmė išlieka vieninga, pabrėžiant tai, kad vietos savivaldoje svarbiausia yra savarankiškumas tvarkant vietos gyventojų reikalus ir teisinių galių vaidmuo vykdant viešojo administravimo funkcijas.

Savivaldybių sistemos paprastai yra suvokiamos kaip nepriklausomi kintamieji atsižvelgiant į galimus skirtumus, įdarbinimo modelius, profesionalizaciją, merų vietos ir daugiapakopio valdymo tvarkos poziciją, demokratijos išaiškinimą, problemos apibūdinimą, taip pat požiūrį ir nuomones decentralizacijos klausimu viešajame sektoriuje. Tačiau kalbant apie tinkamiausią savivaldos sistemų tipologiją, susiduriama su nemažai problemų. Pirmiausia egzistuoja nemažai skirtingų savivaldos klasifikavimo būdų, o antra, tai apsunkina klasifikacijos pritaikymą, pirmiausiai todėl, kad nėra viena klasifikacija neapima viso šalies, įtrauktos į tyrimą, spektro.

Vietos valdžia tiek autonominio tiek teritorinio planavimo prasme turi labai didelę reikšmę istorijos ir kultūros kontekste. Dėl istorinių priežasčių, savivaldybės, kaip pagrindinis savivaldos vienetas, skiria didelį dėmesį politinėms-administracinėms sistemoms.

Pietų Europos sistemos pasižymi savivaldybėmis, kurios turi mažai funkcijų ir kompetencijų, neturi teisinės laisvės ir prieigos prie politikų vyriausybės lygiu. Kitais žodžiais tariant, vietos politikai gali būti galingi centriniu lygiu, tačiau jie atstovauja politiškai silpnas savivaldybes.

Šiaurės Europos savivaldos sistemose, priešingai, būdinga stipri funkcijų decentralizacija, aukšto lygio nuožiūra ir vietos politikų negalėjimas prieiti prie centrinės valdžios.

Analizuojant vietos savivaldos sistemas daug dėmesio skiriama galios santykių vietos lygiu, t. y. tarp tarybos, mero ir administracinės vykdomosios valdžios įžvalgoms.

Lyginant skirtingų valstybių tam pačiam visuomenės valdymo lygiui priklausančių savivaldybių panašius institucinės struktūros principinius modelius, galima matyti panašumų ir skirtumų. Skirtumus dažnai lemia šie veiksniai:

- tose valstybėse savivaldybėms nustatytos skirtingos funkcijos;
- skirtingos valdymo struktūrų formavimo tradicijos (pvz., vadovų skyrimas arba rinkimas);
- tuo laikotarpiu keliami tikslai, kuriais siekiama tenkinti visuomenės ar savivaldybės bendruomenės interesus, užtikrinti didesnę demokratijos lygį, savivaldybės veiklos efektyvumą, išspręsti įtampą kylančią tarp institucijų dėl nesugebėjimo tinkamai pasiskirstyti įgaliojimais.

A. Astrauskas (2004) išskiria šiuos veiksnius: skirtingos savivaldybių funkcijos, valdymo struktūrų formavimo tradicijos, to laikotarpio keliami tikslai, kuriais siekiama tenkinti visuomenės interesus, užtikrinant didesnę demokratijos lygį.

Remiantis išvardintomis prielaidomis galima teigti, kad egzistuoja ribotas skaičius besiskiriančių savivaldybių institucinių struktūrų modelių, iš kurių A. Astrauskas (2004), remdamasis V. Jevdokimovu ir J. Starcevu pateikia, šešis amerikiečių, romanų ir germanų vietos savivaldos sistemų modelius. Jais remiantis bus palyginta Baltijos valstybių mero funkcijos ir statusas.

Taigi, šioje tyrimo dalyje pateikti įvairūs savivaldos modeliai rodo, kad savivaldos sistemos sukūrimas ir pasirinkimas turi ne vieną variantą, juo labiau kad šie klasikiniais vadinami modeliai gali susijungti iš kelių modelių ir sudaryti atskirą modelio komponentą.

Tam, kad išanalizuoti mero statuso ir funkcijų teorinius aspektus, buvo atlikta užsienio ir Lietuvos autorių bei teisinių aktų analizė.

Ištyrus mero instituto sampratą, galima teigti, kad Europoje meru dažniausiai vadinamas savivaldybės galva, visų savivaldybės institucijų vadovas, atliekantis realias ir simbolines vykdomosios valdžios vadovo funkcijas.

Kalbant politinio lyderio tema, yra svarbu paminėti, kad kiekviena profesija ir visuomenės gyvavimo laikotarpis yra kupini savotiškų ypatumų, kuriais galima drąsiai įvardinti tuo laikotarpiu gyvavusius, diktavusius savo valią šalies ar tarptautinei visuomenei bei valdžiusius jų likimus asmenis, kuriuos visuomenė labai dažnai yra pratusi vadinti didvyriais, vedliais arba tiesiog – lyderiais.

Politinei lyderystei įtakos daro daugybė veiksnių: laikmečio, kultūros, situacijos, šalies išsilavinimo lygio, ekonominės situacijos. Visi šitie veiksniai kartu turi labai aiškias pasekmes: rinkimų rezultatus, galimybę formuoti koaliciją ir valdyti atitinkamą laikotarpį. Neegzistuoja vieningas nei lyderio, nei politinio lyderio apibrėžimas, todėl šiame poskyryje apžvelgiamos mokslinėje literatūroje pateiktos lyderio definicijos, įvardijami dažniausiai definicijose dominuojantys faktoriai, apibrėžiantys *politinį lyderį*, nes norint kurti lyderio įvaizdį

visuomenėje, pirmiausia turėtų būti nustatyta, kas yra tas visuomenės vedlys politikoje, koks yra jo teorinis apibrėžimas bei kokiomis savybėmis turėtų pasižymėti asmuo, kad jo veiksmai darytų įtaką ne tik jo valdomos partijos, institucijos, krašto, šalies gyventojų, bet ir viso pasaulio likimams.

Apžvelgus skirtingų autorių sampratas pastebėta, kad tam tikrų bruožų apibūdinimas lyderystėje labai skiriasi nuo jos aprašymo kaip proceso. *Lyderystė nėra naujas fenomenas ilgalaikėje istorinėje perspektyvoje. Politikos kontekste lyderiai tampa svarbiausi situacijų formuotojai bei asmenys, priimantys konkrečius sprendimus, kurie įgauna legitimaciją priimti svarbiausius valstybės gyvenimo sprendimus.*

II. MERO MODELIAI POSTSOVIETINĖSE VALSTYBĖSE

Centrinės ir Rytų Europos šalys atsiribojo nuo komunizmo prieš daugiau nei dvidešimt metų. Perėjimas prie demokratijos šiose šalyse turėjo įtakos tiek ekonominei, tiek politinei reformai. Rytų Europos šalyse tokiose, kaip Lietuva, Latvija ir Estija buvo sukurtos naujos savivaldos struktūros. Būtent todėl šiame magistriniame darbe atliekama vyriausiojo savivaldos atstovo – mero – lyginamoji analizė.

Lyginant skirtingų valstybių tam pačiam visuomenės valdymo lygiui priklausančių savivaldybių panašius institucinės struktūros principinius modelius, galima matyti panašumų ir skirtumų. Skirtumus dažnai lemia šie veiksniai:

- tose valstybėse savivaldybėms nustatytos skirtingos funkcijos;
- skirtingos valdymo struktūrų formavimo tradicijos (pvz., vadovų skyrimas arba rinkimas);
- tuo laikotarpiu keliami tikslai, kuriais siekiama tenkinti visuomenės ar savivaldybės bendruomenės interesus, užtikrinti didesnę demokratizavimo lygį, savivaldybės veiklos efektyvumą, išspręsti įtampą, kylančią tarp institucijų dėl nesugebėjimo tinkamai pasiskirstyti įgaliojimais.

2.1. Mero funkcijų ir statuso kaitos Lietuvoje etapai

Pagal taikytus savivaldybių institucinės struktūros principus galima išskirti tokius tris laikotarpius Lietuvoje:

- laikotarpį nuo 1990 metų iki 1995 metų;
- laikotarpį nuo 1995 metų iki 2003 metų;
- laikotarpį nuo 2003 m. iki 2015 metų;
- Nuo 2015 metų iki dabar.

Savivaldybių institucinės struktūros etapas nuo 1990 metų iki 1995 metų.

Atkūrus Lietuvos valstybės nepriklausomybę vyko kardinalūs ekonominės, politinės-administracinės ir kitų sistemų pokyčiai. Labai svarbu paminėti, kad funkcijų pasiskirstymas vyko „tarp valstybės vykdomosios valdžios centrinių ir teritorinių institucijų bei įstaigų ir vietos valdžios institucijų ir įstaigų. Vietos valdžios institucijos – savivaldybės – buvo dviejų pakopų: aukštesniosios (55) ir žemesniosios (526)“. A. Astrauskas (2013) aukštesniosios pakopos savivaldybėms priskyrė respublikinių miestų ir rajonų savivaldybes, o žemesniosios pakopos savivaldybėms rajoninių miestų, miesto tipo gyvenviečių ir apylinkių savivaldybes, kurioms 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. Jam buvo būdingi šie požymiai:

- valdžios vykdymo įgaliojimai padalyti tarp atstovaujamosios valdžios ir dviejų vykdomųjų institucijų;
- abi vykdomosios institucijos – valdytojas (meras) ir valdyba – ne būtinai sudarytos iš tarybos narių.

Savivaldybės tarybai vadovavo savivaldybės tarybos pirmininkas ir pavaduotojas, o valdytojas – meras, kolegialios vykdomosios institucijos, t. y. valdybos, vadovas ir savivaldybės administracijos, vadinamos *valdybos skyriais* ir *tarnybomis*, vadovas.

Žemesniosios pakopos savivaldybės rinkosi savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus principinį modelį. (Astrauskas A., 2004).

Valstybės tarnybos raidos laikotarpis nuo 1990 iki 1995 metų dažnai įvardijamas kaip spontaniškas arba chaotiškas. Moksliniu publikacijų, kurios analizuotų to laikotarpio valstybės tarnybos raidos ypatybes, iki šiol mažai tepaskelbta, tačiau, kaip teigia R. Juralevičienė (2005) pirmaisiais Lietuvos nepriklausomybės metais (1990–1992 m.) valstybės tarnyboje daugiausia dėmesio buvo skiriama lojalumo principui, tuo tarpu kompetencija ir neutralumas turėjo mažesnę reikšmę. Nors taip buvo siekiama užtikrinti atkuriamos valstybės saugumą, neišvengta kai kurių klaidų. Tas pats pasakytina ir apie visas Baltijos šalis. Nepriklausomybės judėjimu Baltijos šalyse siekta pereiti nuo komandinės prie rinkos ekonomikos ne tik sukuriant naujas demokratines institucijas, bet ir teisinius pagrindus joms veikti.

1990 metais savivaldybėse buvo kuriamos atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios institucijos. Atstovaujamoji savivaldybės valdžia – taryba, ji buvo neabejotinai svarbiausia savivaldos institucija, nes jos kompetencijoje buvo sprendimų priėmimas. Tačiau ne mažiau svarbi yra ir savivaldybės administracija, nuo kurios darbo priklausė Tarybos sprendimų įgyvendinimo efektyvumas, savo straipsnyje teigė G. Žilinskas (2001).

Suformavus tarybos vadovybę, prezidiumą, buvo tęsiamas kitų savivaldybės organų kūrimas. Pagal tuomet veikusį administracinį suskirstymą aukštesniosios pakopos savivaldybėse viešojo administravimo funkcijas atliko dviejų dalių subjektai:

- savivaldybės vykdomosios institucijos (savivaldybės meras ir valdyba);
- valdybos skyriai ir tarnybos.

Aukštesniosios pakopos savivaldybės institucinės struktūros modeliui buvo būdinga, kad valdyba sudaroma ne iš savivaldybės tarybos narių. Valdybos nariais tuo metu buvo:

- savivaldybės tarybos renkamas savivaldybės meras;

- savivaldybės mero teikimu savivaldybės Tarybos skiriami mero pavaduotojai ir valdybos sekretorius (Astrauskas A., Galinienė B., 2003).

1994 metais liepos 7 dieną priimtas Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, kuris valstybės teritoriją padalino į 10 aukštesniųjų administracinių vienetų – apskričių bei 56 miestus ir rajonus – žemesnius administracinius vienetus.

Priėmus Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą, atsirado naujas apibrėžimas „Savivaldybė yra Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jos gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą ir kitus įstatymus. Savivaldybė sudaroma iš gyvenamųjų vietovių. Pagrindiniai savivaldybės steigimo kriterijai yra jos pasirengimas tvarkyti ir prižiūrėti savo aplinką, komunalinį ūkį, teikti gyventojams paslaugas ir vykdyti kitas funkcijas, numatytas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme“ (1994). Tai – pirmasis ir labai didelę reikšmę savivaldos istorijai turėjęs vietos savivaldos apibrėžimas, nes jame nurodyti trys svarbiausi savivaldybės elementai.

Remiantis vakarų valstybių pavyzdžiu, Lietuvos parlamentas nurodo vietos savivaldos formavimo kryptį, o patį procesą ruošia vyriausybė.

Entuziastingiausiai reformų vietos savivaldos klausimu pasižymėjo premjeras A. Abišala. Jis rėmė mažiau populiarius, tačiau racionalius sprendimus. Jo vyriausybė sugebėjo patvirtinti vėliau Aukščiausiosios Tarybos priimtus vietos savivaldos pagrindų įstatymo pakeitimus, Valstybės ir Savivaldybių tarnautojų kodeksą, administracinės-teritorinės reformos principus, nustatyti ryšius su Europos Tarybos nuolatiniu savivaldybių komitetu, kuris padėjo suformuluoti LODE programą Lietuvai, nors ir buvo rengiamasi Seimo, Prezidento rinkimams bei derinami paskutiniai Konstitucijos skirsniai

Vykdamas vietos savivaldos reformą pirmoji vyriausybė turėjo vieną bruožą – konservatyvumą. S. Kropas (1993) išskyrė šešis pagrindinius vietos savivaldos sistemos trūkumus, kurių nepavyko pašalinti 1990–1992 metų laikotarpiu:

- Regioninio administravimo ir vietos savivaldos sistemos darnumo stoka;
- Vyriausybės ir savivaldybių funkcijų neapibrėžtumas;
- Savivaldybių ekonominės ir finansinės bazės nesuformavimas;
- Savivaldybių vidinės valdymo sistemos netobulumas ir atskirų savivaldybės valdymo organų funkcijų nesuderinamumas;
- Aiškių savivaldybių vystymosi kryptčių stoka, valstybės administracinio-teritorinio suskirstymo sistemos nebuvimas;
- Neapibrėžtos valstybės tarnautojų teisės ir pareigos, neaiški jų pačių ateitis.

Pasak J. Mačiulytės ir P. Ragauskos (2007), teritorinės administracinės reformos, kurios buvo pradėtos Lietuvoje žlugus sovietiniam režimui, puikiai įtvirtina postkomunistinėje erdvėje Vakarų Europos institucijų modelio principus, besiremiančius politine demokratija ir vietos savivalda.

Savivaldybių institucinės struktūros etapas nuo 1995 metų iki 2003 metų.

A. Astrauskas nurodo, kad naujų įstatymų, reglamentavusių teritorinę savivaldą ir valdymą, pakete pateikti visuomenės valdymo sistemos pokyčiai:

- atsisakyta žemesniosios pakopos savivaldybių (Lietuvoje liko tik 56 savivaldybės);
- sudaryti aukštesnieji valstybės teritorijos administraciniai vienetai, t. y. apskritys (10 apskričių), įsteigtos apskričių viršininkų institucijos;
- centralizuotos savivaldybių funkcijos ir perduotos valstybinio administravimo subjektams;
- pradėta taikyti nauja savivaldybės tarybos rinkimų sistema. (Kersting N., Vetter A.. 2003).

1995–2000 metais, savivaldybių tarybos galėjo pasirinkti ir taikyti vieną iš dviejų klasikinių savivaldybių institucinės struktūros principinių modelių, kuriuos aprašė A. Astrauskas A. (2004):

- savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo (būtinai iš tarybos narių) burmistro modelį;
- savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų (vienasmenės ir kolegialios), būtinai sudarytų iš tarybos narių, modelį.

Mažosios savivaldybės rinkosi pirmąjį, o didžiųjų miestų ir didžiųjų rajonų savivaldybių tarybos – antrąjį principinį modelį.

Pagal šiuos principus buvo padalyti valdžios vykdymo įgaliojimai tarp atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios, kur vykdomosios institucijos meras ir valdyba buvo sudaromi tik iš tarybos narių, o *meras, kaip vienasmenė vykdomoji institucija, atliko dar dvi funkcijas:*

savivaldybės tarybos pirmininko ir kolegialios vykdomosios institucijos (valdybos) vadovo.

Vietos savivaldos įstatymo (1994) 21 straipsnio I dalies 5, 6, 7, 9, 12, 14, 15, 16, 17 ir 18 punktai apibrėžia mero įgaliojimus ir kai kuriuos jo kompetencijos klausimus, o lemiamą reikšmę turi ta aplinkybė, kad meras yra savivaldybės vykdomoji institucija, t. y. LR Konstitucijos (2007) 119 straipsnio 4 dalyje numatytas savivaldybės tarybai atskaitingas vykdomasis organas.

Vietos savivaldos įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 1 punktas nurodo, kad kuria meras nustato ir sudaro savivaldybės valdybos posėdžių darbotvarkes, teikia valdybos sprendimų projektus, pasirašo savivaldybės valdybos sprendimus ir valdybos posėdžių, kuriems pirmininkauja, protokolus, įtvirtina dviejų įstatyme nustatytų savivaldybės vykdomųjų institucijų – savivaldybės

valdybos ir savivaldybės mero – tarpusavio sąsajas: savivaldybės meras yra savivaldybės valdybos – kolegialios vykdomosios institucijos – vadovas.

1997–1999 metais buvo priimta nemažai Vietos savivaldos įstatymo (1994) pataisų, kuriomis buvo *dar labiau didinamas mero vaidmuo savivaldybės institucinėje struktūroje*. Pavyzdžiui, 1997 metais merui suteikta teisė turėti savo „aparata“, sudarytą iš darbuotojų, pelniusių jo asmeninį pasitikėjimą, merui suteikta teisė seniūnu skirti ir tarybos nari.

2000 m. priimta nauja Vietos savivaldos įstatymo redakcija paskelbė svarbių pokyčių:

- pakeistas savivaldybės kontrolieriaus statusas, jo skyrimo tvarka, kadencijos laikotarpis, išplėstos jo teisės, pavesta vykdyti vidaus audito funkcijas;
- savivaldybėms suteikta teisė taikyti tik savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų, sudarytų iš tarybos narių, modelį;
- įsteigtas privalomas Kontrolės komitetas, kuriam buvo taikomas kitoks, nei kitiems tarybos komitetams, sudarymo principas.

Tokiais žingsniais buvo didinama savivaldybės kontrolės finansinė, administracinė, funkcinė nepriklausomybė ir pradėtas jos keitimas į audito tarnybą.

Tai turėjo įtakos savivaldybės mero realios valdžios mažėjimui ir savivaldybės administratoriaus realios valdžios bei savivaldybės kontrolės nepriklausomumo nuo vykdomųjų institucijų (visų pirma mero) didėjimui (Astrauskas A., 2004).

Pradėjus silpnėti mero galioms ir dėl įvairių priežasčių padidėjus jų kaitai, kilo judėjimas dėl mero statuso ir galių stiprinimo.

2002 m. gruodžio 24 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas, kuriame buvo nurodyta, kad:

- savivaldybės vykdomosios institucijos sudaromos tik iš tarybos narių;
- savivaldybės meras, vykdomoji institucija, vadovauja ir savivaldybės tarybai;
- savivaldybės valdžią vykdo ir savivaldybės taryba, ir vykdomosios institucijos; neatitinka Lietuvos Konstitucijos.

Buvo pasiūlyta keisti Vietos savivaldos įstatymą ir sudaryti prielaidas taikyti principinį tiesiogiai renkamo mero modelį ir nuo 2003 m. vasario 25 d., pakeitus Vietos savivaldos įstatymą, pradėtas taikyti naujas principinis savivaldybių institucinės struktūros modelis.

Pagal 2000 m. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo redakciją merui suteikti šie įgaliojimai:

- nustatyti ir sudaryti savivaldybės tarybos bei valdybos posėdžių darbotvarkes;

- sušaukti savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauti, koordinuoti savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašyti savivaldybės tarybos, valdybos sprendimus ir posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus;
- atstovauti pačiam arba įgalioti kitus asmenis atstovauti savivaldybei teisme, bendradarbiaujant su kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio valstybių institucijomis, kitais juridiniais ir fiziniaisiais asmenimis;
- atstovauti savivaldybei Regiono plėtros taryboje;
- siūlyti savivaldybės tarybai mero pavaduotoją (pavaduotoją), valdybos narių ir komisijų pirmininkų kandidatūras, taip pat gali siūlyti atleisti juos iš pareigų;
- atsižvelgiant į savivaldybės administratoriaus teikimą, tvirtinti savivaldybės administracijos padalinių nuostatus, padalinių etatus;
- administruoti savivaldybės asignavimus arba įgalioti tai daryti savivaldybės administratorių;

Analizuodami minėtą Konstitucinio Teismo sprendimą J. Mačiulytė ir P. Ragauskas (2007) nurodo, kad įsigaliojus Konstitucinio Teismo nutarimui, mero galios ir žmonių lūkesčiai išsiskyrė.

„Kita vertus, kadangi meras dažnai kartu yra ir valdančiosios partijos ar koalicijos lyderis, jo neformali įtaka savo bendražygiams kartais gali būti didesnė nei tai numatyta įstatyme“ (Mačiulytė J., Ragauskas P., 2007).

Todėl šiomis dienomis tai siejama labiau su buvusiomis galiomis ir išlikusiais sentimentais, nei su realiu politiniu svoriu.

Taigi, 1992 metais po Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo įvyko esminis lūžis vietos savivaldos sistemoje. 1994 metais buvo parengti ir priimti nauji įstatymai, reglamentavę teritorinę savivaldą ir valdymą: vietos savivaldos, savivaldybių tarybų rinkimų, apskrities valdymo įstatymai, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų; 1995 m. Savivaldybės tarybos nario statuso ir kiti įstatymai. Įvyko pastebimų visuomenės valdymo sistemos pokyčių: atsisakyta žemesniosios pakopos savivaldybių, kaip anksčiau minėta Lietuvoje liko tik 56 savivaldybės; sudaryti aukštesnieji valstybės teritorijos administraciniai vienetai.

Savivaldybių institucinės struktūros etapas nuo 2003 metų iki 2015 metų.

Lietuvos savivaldybėse „nusistovėjęs ir pasiteisinęs“ savivaldybių institucinės sandaros modelis – „tarybos ir magistrato“ su ypatingu mero statusu 1995–2002 m. LR Konstitucinio Teismo pripažintas antikonstituciniu, nes Vietos savivaldos įstatymo nuostatos, kad meras nustato ir sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes bei teikia tarybos sprendimų projektus, šaukia savivaldybės tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, koordinuoja savivaldybės tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo savivaldybės tarybos sprendimus ir tarybos posėdžių, kuriems

pirmininkavo, protokolus. Tačiau savivaldybės meras Vietos savivaldos įstatyme apibrėžiamas kaip savivaldybės vykdomoji institucija, todėl jis negali turėti įgaliojimų vadovauti savivaldybės tarybai, nes taip konstituciškai nepagrįstai išplečiamos savivaldybės mero, kaip vietos valdžios vykdomosios institucijos, galios, pažeidžiami vietos savivaldos organizavimo ir veiklos konstituciniai principai.

Todėl 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinis Teismas priėmė nutarimą, kad Lietuvoje galiojantis vietos savivaldos institucinis modelis, kuriame priimtina galimybė vykdomąsias institucijas sudaryti iš tarybos narių bei mero įgaliojimai vadovauti tarybai ir kartu būti vykdomąja institucija, neatitinka Konstitucijos nuostatų, nes savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali būti sudaromi iš juos sudarančių savivaldybių tarybų narių, o savivaldybės meras yra savivaldybės tarybai atskaitingas vykdomasis organas, todėl pagal Konstituciją jis negali būti ir savivaldybės tarybos narys.

Tuo remiantis Vietos savivaldos įstatymą privaloma taisyti, kad atitiktų šiuos reikalavimus (Astrauskas A., Galinienė B., 2003):

- Savivaldybės tarybai privalo sudaryti vykdomąją instituciją;
- Vykdomoji institucija turi būti sudaroma savivaldybės tarybos kadencijos laikotarpiui;
- Vykdomoji institucija turi būti sudaryta ne iš savivaldybės tarybos narių;
- Vykdomoji institucija gali būti vienasmenė arba kolegiali;
- Vykdomoji institucija nėra savivaldybės tarybos struktūrinis darinys, bet nėra ir savivaldybės viešojo administravimo įstaiga;
- Vykdomoji institucija tiesiogiai skirta vykdyti įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus;
- Vykdomoji institucija turi valdingus įgiojimus.

Meras, kaip atstovaujamosios valdžios atstovas negalėjo būti kartu ir vykdomosios institucijos vadovas, arba kaip vykdomosios institucijos vadovas būti savivaldybės tarybos narys ir atstovaujamosios institucijos pirmininkas, todėl buvo būtina rasti tokį savivaldybės modelį, kuris nesusilpnintų mero, galinčio užimti vieną vietą dviejose savivaldybės institucijose, galių, bet kartu apribotų savivaldos atstovaujamąją ir vykdomąją valdžias. (Astrauskas, A., Galinienė B., 2003)

Konstitucinis Teismas išplėtojo demokratinę teisinę savivaldą priimdamas kelis nutarimus dėl galiojančių įstatymų neatitikimo Konstitucijai, nors jų paslėpta mintis – ar pati Lietuvos Respublikos Konstitucija atitinka europines savivaldos teisės normas (Lazdynas R., 2005).

Seime tiesioginius mero rinkimus įteisinti Konstitucijos pataisa kelią skyrėsi itin sunkiai. Ji buvo užregistruota 2005-ųjų pabaigoje, dar prieš 2007-ųjų savivaldybių tarybų rinkimus, o

parlamento komitetai ją baigė svarstyti tik 2007-ųjų viduryje, tada įvyko pirmasis, o 2014 m. antrasis balsavimas dėl pataisos.

A. Rimas (2010) teigia, jog tiesiogiai išrinkus merą – kaip vykdomąją instituciją, išlieka nemaža politinio konflikto galimybė, jeigu meras ir savivaldybės tarybos dauguma priklauso skirtingoms politinėms partijoms. Dar labai svarbus aspektas populizmo rizika, nes mero postas gali pritraukti kandidatus, kurie yra populiarūs bendruomenėje, tačiau neturi kompetencijos ir gebėjimų, reikalingų mero funkcijoms vykdyti. Tiesiogiai renkant merą tikėtinas ir politinių partijų įtakos silpnėjimas. Tačiau tokie trūkumai yra minimalūs, palyginus su mero, kaip vykdomosios institucijos pranašumais. Be to, visose Europos Sąjungos valstybėse, kuriose meras yra renkamas tiesiogiai, jis yra vykdomoji institucija.

A. Dobilas (2010) teigia, kad siūlant rinkti merus tiesiogiai yra svarbūs šie motyvai: stabilus mero darbas, meras atstovautų bendruomenės narių, o ne partiniams interesams, padidėtų mero savarankiškumas ir mero institucijos autoritetas, būtų padidintas savivaldybės institucijų veiklos viešumas ir efektyvumas, padidėtų demokratiškai renkamų institucijų skaičius.

A. Dobilas (2010) pateikia tokius argumentus ir kontrargumentus dėl tiesioginių mero rinkimų (1 lentelė):

1 lentelė

Argumentai už tiesioginius mero rinkimus	Argumentai prieš tiesioginius mero rinkimus
Rinkimai sustiprintų savivaldą	Valdžių tarpusavio santykių problema (neaiški savivaldos institucijų kompetencija)
Padidintų savivaldybių savarankiškumą	Konfliktas, kai meras ir taryba skirtingose „politinėse stovyklose“
Mero rinkiniai taptų demokratiškesni	Partijų vaidmens silpninimas
Meras atstovautų ne partiniams, o bendruomenės žmonių interesams	Neskaidraus finansavimo ir korupcijos plėtra
Padidėtų rinkėjų aktyvumas	Kita: dūlėsiantys rinkimų kaštai, mero kontrolės ir atsakomybės klausimai, populistų atėjimas į valdžią, meras nebeveikia kolegialiai ir pan.

1 lentelė. **Argumentai už ir prieš tiesioginius mero rinkimus.** Lentelė sudaryta darbo autorės. Šaltinis: Dobilas A. (2010).

Palyginus argumentus ir kontrargumentus galima akcentuoti, kad tiesioginiai mero rinkimai įneša pozityvesnę politinį atspalvį.

Pagal 2008 m. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo redakciją dabartiniu laikotarpiu išskiriami šie merui suteikti įgaliojimai:

- planuoja savivaldybės tarybos veiklą;

- reglamente nustatyta tvarka atstovauja pats arba įgalioja kitus asmenis atstovauti savivaldybei teisme, bendradarbiaujant su kitomis savivaldybėmis, valstybės ar užsienio šalių institucijomis, kitais juridiniais ir fiziniais asmenimis;
- atstovauja savivaldybei Regiono plėtros taryboje ir turi sprendžiamojo balso teisę sudarant ir įgyvendinant Regiono plėtros programą;
- teikia savivaldybės tarybai mero pavaduotojo, savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo ir savivaldybės tarybos sudaromų komisijų pirmininkų kandidatūras;
- teikia savivaldybės tarybai siūlymus dėl savivaldybės tarybos sekretoriato sudarymo arba mero politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių steigimo ir jų skaičiaus nustatymo;
- vadovauja savivaldybės tarybos sekretoriato darbui.

Pagal LR vietos savivaldos įstatymo 11 straipsnio 6 dalies pakeitimo įstatymą (2016) per du mėnesius nuo naujai išrinktos savivaldybės tarybos posėdžio sušaukimo dienos arba nuo tiesiogiai išrinkto mero priesaikos priėmimo dienos turi būti paskirti mero pavaduotojas ir savivaldybės administracijos direktorius, sudaryti savivaldybės tarybos komitetai ir paskirti šių komitetų pirmininkai.

Pagal LR vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnio 3 dalies pakeitimo įstatymą (2016) Savivaldybės administracijos direktorius į pareigas skiriamas mero teikimu savivaldybės tarybos sprendimu savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui politinio pasitikėjimo pagrindu. Pagal šį įstatymą savivaldybės administracijos direktoriaus kadencijų skaičius tam pačiam asmeniui neribojamas.

Pagal to paties įstatymo 13 straipsnio 9 dalies pakeitimo įstatymą (2016), savivaldybės tarybos sprendimai priimami posėdyje dalyvaujančių tarybos narių balsų dauguma. Jeigu balsai pasiskirsto po lygiai, mero balsas yra lemiamas. Jeigu meras posėdyje nedalyvauja, o balsai pasiskirsto po lygiai, laikoma, kad sprendimas nepriimtas.

Pagal LR vietos savivaldos įstatymo 19 straipsnio 18 dalies pakeitimo įstatymą (2016), meras savo įgaliojimų laikotarpiui gali turėti visuomeninių konsultantų, kurie mero prašymu teikia jam konsultacijas, pasiūlymus, išvadas ir kitą informaciją.

Visa tai rodo, kad Lietuvoje šiandien yra taikomas savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelis, t. y. vykdomosios institucijos, modelis (žr. 3 pav.).

Taigi, ištyrus trijų etapų mero funkcijų kaitą Lietuvoje galima teigti, kad nuo 1990 metų iki 1995 metų Lietuvoje, po nepriklausomybės atkūrimo, vietos valdžios institucijos – savivaldybės – buvo dviejų pakopų: aukštesniosios (respublikinių miestų ir rajonų savivaldybės) ir žemesniosios (miesto tipo gyvenviečių ir apylinkių savivaldybės). Aukštesniosios pakopos savivaldybėse buvo taikomas *šeštasis klasikinis savivaldybės tarybos ir dviejų – vienasmenės ir kolegialios – vykdomųjų*

institucijų principinis modelis, o žemesniosios pakopos savivaldybėse – trečiasis savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus principinis modelis.

Nuo 1995 metų iki 2003 metų buvo atsisakyta žemesniosios pakopos savivaldybių, o savivaldybių tarybos galėjo pasirinkti ir taikyti vieną iš dviejų klasikinių institucinės struktūros principinių modelių, t. y. *ketvirtąjį savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo (būtinai iš tarybos narių) burmistro* bei *šeštąjį savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų (vienasmenės ir kolegialios), būtinai sudarytų iš tarybos narių*, modelius. Mažosios savivaldybės rinkosi pirmąjį, o didžiųjų miestų ir didžiųjų rajonų savivaldybių tarybos – *antrąjį principinį modelį*. Pagal šiuos principus buvo padalyti valdžios vykdymo įgaliojimai tarp atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios, kur vykdomosios institucijos meras ir valdyba buvo sudaromi tik iš tarybos narių, o *meras, kaip vienasmenė vykdomoji institucija atliko dar dvi funkcijas: savivaldybės tarybos pirmininko ir kolegialios vykdomosios institucijos (valdybos) vadovo.*

Savivaldybių institucinės struktūros etape nuo 2003 m. 2015 metų, meras, kaip atstovaujamosios valdžios atstovas, negalėjo būti kartu ir vykdomosios institucijos vadovu ir atstovaujamosios institucijos pirmininku, todėl buvo ieškomas toks savivaldybės modelis, kuris nenusilpnintų mero, bet kartu apribotų savivaldos atstovaujamają ir vykdomąją valdžias. Todėl, nors ir sunkiai kelią skyrėsi LR Konstitucijos 2005 metų pataisa dėl tiesioginių merų rinkimų, dabar Lietuvoje taikomas *antrasis savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelis, t. y. vykdomosios institucijos, modelis.*

2.2. Meras Latvijos savivaldoje

Latvijos vietos savivaldos institucijų veiklai būdinga mažo konstitucinio turinio, tačiau stiprios kontrolės vietos valdžios institucijos (Vanags E., Krastinš O., 2005.).

Satversme yra Latvijos Respublikos Konstitucija, kuri apima pagrindinius konstitucinius principus – suverenitetą, žmonių teises, valstybinės valdžios pasidalijimą. Konstitucija (1922) nurodo, kad Latvija yra nepriklausoma demokratinė valstybė, kurios teritorijos yra apibrėžtos tarptautiniuose aktuose. Valstybės valdžia priklauso tautai, o Latvijos parlamentinė sistema yra griežtai formuluojama, kaip demokratinė ir respublikinė, kur pagrindinė įstatymų leidžiamoji valdžia yra Latvijos parlamentas (Saeima).

Bet kokia miesto ar kaimo administracinė teritorija apjungiamą vietos savivalda sudaro vieną rinkimų apygardą. Teisė dalyvauti vietos valdžios institucijų rinkimuose suteikiama Latvijos arba Europos Sąjungos piliečiams, sulaukusiems 18 metų. Miesto taryba renkama tiesioginio ir proporcinio balsavimo metu, balsuojant slaptai ir kandidatus išrenkant ketverių metų kadencijai.

Rinkėjai turi būti įregistruoti rinkėjų registre bent 90 dienų prieš rinkimų dieną. Tarybos narių skaičius yra nustatomas proporcingai, atsižvelgiant į registruotų gyventojų skaičių, kuris yra įregistruotas tos teritorijos gyventojų registre rinkimų dieną (*The City Council and Municipality Council Election Law /Miesto tarybų ir savivaldybių tarybos rinkimų įstatymas, 2008.*):

Iki 2000 gyventojų – 7 tarybos nariai;

Nuo 2001 iki 5000 gyventojų – 8 tarybos nariai;

Nuo 5001 iki 20000 gyventojų – 11 tarybos narių;

Nuo 20001 iki 50000 gyventojų – 15 tarybos narių.

Svarbios vietos savivaldos reformos Latvijoje buvo įgyvendinamos nuo 1993 metų. Reformos turėjo dvejopus tikslus – stiprinti demokratiją ir didinti savivaldybių veiklos efektyvumą atnaujinant valdymo metodus ir įtraukiant gyventojus į sprendimų priėmimą. Pagrindinės vietos savivaldos reformos apibrėžtos Europos vietos savivaldos chartijoje (1999). Šių reformų esmė – administracinių teritorinių vienetų reorganizacija, t.y. sumažinti esamus regionų netolygumus, naudojant ES struktūrinius fondus.

E. Vanags (2005) savo straipsnyje nurodo, kad 1993 metais buvo priimta Vietos savivaldos koncepcija, kurią 1996 m. patvirtino Latvijos Respublikos Seimas, kurioje vietos valdžios reformų iniciatyvos apima:

- Naujo įstatymo dėl savivaldybių tarybos rinkimų rengimą;
- Naujo savivaldybių ir regionų įstatymo rengimą;
- Administracinių teritorinių vienetų reorganizaciją;
- Savivaldybių biudžeto sistemos tobulinimą;
- Savivaldybių darbuotojų rengimo įstaigų steigimą;

Latvijos Respublikoje vietos savivalda buvo atkurta po 1989 metų rinkimų, o savivaldos sistema susidarė iš dviejų pakopų (Vanags E., 2005). *Pirma pakopa (žemesnioji)* 2005 metų pabaigoje susidarė iš:

- 7 respublikinių miestų savivaldybių (Republikas pilsēta);
- 53 miesto savivaldybių (pilsēta);
- 444 kaimo seniūnijų (pagasts);
- 26 savivaldybių – suvienytų savivaldybių (novads).

Antra pakopa (aukštesnioji) susidarė iš:

- 26 apskričių (rajons);
- 7 respublikinių miestų savivaldybių.

Miestai atstovavo abiemis pakopoms vienu metu (3 pav.), o vidutinis gyventojų skaičius savivaldybėse apie 4,3 tūkstančiai žmonių. 1994 metų savivaldos rinkimų įstatymas žymiai sumažino tarybos narių skaičių savivaldybėse, vidutiniškai 8 tarybos nariai savivaldybei. Tai lėmė labai mažą balsuojančių skaičių, nes savivaldybėse, kuriose buvo vos 1000 gyventojų, vienam tarybos nariui vidutiniškai 63 žmonės turėjo teisę balsuoti, kai tuo tarpu savivaldybėse su 10000 ir daugiau gyventojų balsuojančių buvo 43 kartus daugiau.

Savivaldos lygmuo	Institucija	Funkcijos	Įgaliojimai
Regioninis lygmuo	Viešoji organizacija reprezentuojanti savivaldybes: Latvijos vietos ir regioninės valdžios savivaldybių asociacija	Įstatymai; teisės aktai; vykdomoji valdžia.	Koordinuoti įstatymų projektus, kurie turi įtakos savivaldybių interesams; priimti sprendimus ir privalomas taisykles administracinei teritorijai; įgyvendinti įstatymus ir privalomas taisykles.
Vietos lygmuo	Viešoji organizacija, reprezentuojanti savivaldybes: Latvijos vietos ir regioninės valdžios savivaldybių asociacija Vietos valdžios institucijos: miestų ir rajonų savivaldybės, seniūnijos	Įstatymai. Įstatymai ir vykdomoji valdžia.	Koordinuoti įstatymų projektus, kurie turi įtakos savivaldybių interesams; Priimti sprendimus ir privalomas taisykles administracinei teritorijai; Įgyvendinti įstatymus ir privalomas taisykles.

2 lentelė. **Specifiniai vietos savivaldos bruožai ir politinė sistema.** Lentelė sudaryta darbo autorės remiantis Latvijos Respublikos vietos Savivaldos įstatymu (1994).

Viešoji organizacija, reprezentuojanti savivaldybes savanorystės principu, Latvijos vietos ir regioninės valdžios savivaldybių asociacija buvo įsteigta 1991 metais pagal Latvijos Respublikos savivaldos įstatymo 96 straipsnį.

Latvijos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (1994) nustato bendrąsias nuostatas bei Latvijos savivaldybių ekonominį pagrindą, vietos valdžios institucijų teisių ir pareigų kompetencijas, veiklą, taip pat savivaldybių merų ar tarybų pirmininkų ir ministerijų santykius bei bendrąsias nuostatas santykiuose tarp savivaldybių.

Įstatymo 3 skyriuje nurodoma, kad vietos valdžia yra vietos administracija, kurią renka piliečių atstovai, užtikrina įstatymų nustatytų funkcijų vykdymą ir užduočių atlikimą. Merą (tarybos pirmininką) slaptu balsavimu renka savivaldybės tarybos dauguma.

Aplinkos apsaugos ir regioninės plėtros ministerija stebi savivaldybių veiklą. Savivaldybės pirmininkas, t. y. meras, vicepirmininkas, jeigu neįvykdo arba pažeidžia Konstituciją, įstatymus ir

kitas nuostatas, ar nesugeba vykdyti teismo sprendimų, privalo apie tai informuoti Aplinkos apsaugos ir regioninės plėtros jo ministeriją.

Pagal įstatymo 14 skyrių, vykdydama savo funkcijas, vietos valdžios institucija turi teisę:

- 1) steigti savivaldos institucijas, visuomeninio kapitalo įmones, taip pat investuoti savo išteklius į kapitalo bendroves;
- 2) įsigyti ir perleisti kilnojamąjį ir nekilnojamąjį turtą, privatizuoti įrenginius, kurie priklauso savivaldybėms, sudaryti sandorius, taip pat atlikti kitas privataus pobūdžio veiklas;
- 3) nustatyti vietinę rinkliavą ir nustatyti jų dydį, priimti sprendimą dėl mokesčių tarifų ir atleidimo nuo mokesčių;
- 4) pareikšti ieškinį teisme ir skundus administracinėse institucijose;
- 5) gauti informaciją iš valstybės institucijų.

Tas pats skyrius, siekiant, kad visos savivaldybių funkcijos būtų atliktos laikantis nustatytų teisės aktų reikalavimų apibrėžia ir pareigas, kuriomis siekiama:

- parengti plėtros programą atitinkamos savivaldybės teritorijoje bei užtikrinti teritorinės plėtros planą ir administracinės priežiūros teritorijų planavimo įgyvendinimą;
- parengti ir tvirtinti vietinės valdžios biudžetą;
- racionaliai ir veiksmingai valdyti vietinės valdžios kilnojamąjį ir nekilnojamąjį turtą;
- rinkti mokesčius;
- vykdyti projektus, įrašytus į Valstybės investicijų programą;
- pagal patvirtintą vietos valdžios biudžetą, racionaliai ir efektyviai naudoti vietos valdžios finansinius išteklius.

Pagal Administracinės teritorinės reformos (2007) įstatymo 2 skyriaus 6 dalį, savivaldybių administracinių teritorijų reforma turėjo būti įgyvendinta iki 2009 metų savivaldos rinkimų.

E. Bartkevičs (2010) pažymi, kad Vietos administracinės teritorinės reformos pagrindiniai tikslai buvo:

- sukurti administracines teritorijas, kuriose galima ekonominė plėtra;
- užtikrinti aukštos kokybės paslaugas gyventojams;
- įsteigti savivaldos institucijas, galinčias užtikrinti profesionalų administravimą ir didesnius finansinius išteklius;
- patobulinti infrastruktūros prieinamumą savivaldybės gyventojams.

Administracinės teritorinės reformos Latvijoje buvo ilgalaikis projektas, baigėsi 2009 metų liepos mėnesį. Ši reforma visiškai pakeitė savivaldos sistemą.

Administracinės teritorinės reformos įstatymo (2007) 2 skyriaus 4 straipsnis skelbia, kad Latvijos Respublika turi būti skirstoma į administracines sritis: rajonus; miestus; apskritis.

Apskričių administracinius centrus nustato Seimas. Nustatant miestų sienas atsižvelgiama į tai, kad būtų ne mažiau 25, o rajonų ne mažiau 4 tūkstančiai gyventojų. Taip pat priimtas sprendimas dėl gyvenvietės (kaimo), kaip savivaldybės statuso atšaukimo. Kaimo statusas suteikiamas tokioms apskrities teritorijoms, kuriose nuolat planuojamos statybos ir nuolatiniai gyventojai yra sukūrę atitinkamą infrastruktūrą.

Pagal Administracinės teritorinės reformos 2009 metų sausio 3 dienos redakciją, Latvijos Respubliką sudaro:

5 apskritis;

9 respublikiniai miestai (pilsētas);

110 savivaldybių (novads).

I. Brauksa (2013) savo straipsnyje teigia, kad kai šalis patiria administracines teritorines reformas, ekonominė analizė yra grindžiama besikeičiančiomis valdančių savivaldybių teritorijomis ir ribomis.

Centrinės Latvijos Respublikos rinkimų komisijos puslapyje paskelbta (*Central Election Commission of Latvia*), kad 2017 m. birželio 3 dieną numatomi miesto tarybų ir savivaldybių tarybų rinkimai vyks 9 miestuose ir 110 savivaldybių Latvijoje. Procedūras nustato Miesto tarybos ir savivaldybės tarybos rinkimų įstatymas, Miesto ir savivaldybės rinkimų komisijų ir rinkimų įstatymas, Rinkimų registrų įstatymas.

Vietos savivaldos įstatymo pataisa (2008 metų liepos 17d. III skyriaus 18 straipsnis) nurodo, kad miesto arba savivaldybės taryba sudaroma iš išrinktų tarybos narių, o tarybos narių skaičių nustato Respublikos miesto tarybos ir Savivaldybės tarybos rinkimų įstatymas (2013).

Po savivaldybės tarybos rinkimų, meras arba tarybos pirmininkas, kuris šaukia pirmąjį tarybos posėdį. Iki savivaldybės mero (tarybos pirmininko) rinkimų posėdžiams pirmininkauja ir tarybos sprendimą pasirašo rinkimų komisijos pirmininkas. Latvijos Respublikos vietos savivaldos įstatymo III skyriaus 19 straipsnis skelbia, kad meras yra renkamas iš savivaldybės tarybos narių. Bet kuris tarybos narys turi teisę būti paskirtas kandidatu mero pareigoms. Meras yra išrenkamas, jeigu gauna daugiau negu pusę savivaldybės tarybos narių balsų.

To paties įstatymo III skyriaus 20 straipsnis skelbia, kad po savivaldybės mero rinkimų yra renkamas vicemeras ir komitetų pirmininkai. Meras gali turėti keletą pavaduotojų. Vicemeras yra renkamas iš savivaldybės tarybos daugumos.

Vietos savivaldos įstatymo IV skyriaus 25 straipsnis nurodo, kad miesto ar savivaldybės tarybos darbas yra prižiūrimas mero. Miesto ar savivaldybės tarybos vicemeras pavaduodamas merą, turi atlikti visas mero funkcijas, kurios yra apibrėžtos Vietos savivaldos įstatyme.

Vietos savivaldos įstatymo IV skyriaus 27 straipsnis (2010 metų birželio 17 dienos redakcija) nurodo, kad meras privalo sušaukti reguliarius miesto tarybos ar savivaldybės tarybos posėdžius ne rečiau kaip vieną kartą per mėnesį.

Miesto ar savivaldybės tarybos mero ar vice-mero mandatas įsigalioja iš karto po rinkimų.

Pagal 2008m. Latvijos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (1994) redakciją dabartiniu laikotarpiu išskiriamos šios merui suteikiamos funkcijos:

- tvarkyti ir koordinuoti miesto ar savivaldybės tarybos darbą;
- atstovauti savo savivaldybei ministerijose ir kitose savivaldybėse;
- atstovauti miesto ar savivaldybės tarybai teisme be specialaus leidimo;
- miesto ar savivaldybės tarybos vardu išduoti specialius įgaliojimus bei pasirašyti sutartis ir kitus svarbius dokumentus;
- valdyti Finansų komiteto darbą;
- išduoti privalomus nurodymus savivaldybės administracijos darbuotojams;
- būti atsakingu už teismo sprendimų, kurių viena iš šalių yra miesto ar savivaldybės taryba, vykdymą;
- rekomenduoti atleisti iš pareigų vietos administracijos pareigūnus;
- atlikti kitas pareigas, numatytas įstatymuose.

Meras yra viso etato savivaldybės darbuotojas. Savo kadencijos metu merui yra draudžiama siekti kito darbo, išskyrus pedagoginėje, mokslinėje, kūrybinėje srityse. Įstatymo 63 straipsnis skelbia, kad mero mėnesinio atlyginimo dydį nustato taryba.

Merui pasiūlius, taryba paskiria administracijos direktorių, kuris yra atsakingas už savivaldybės institucijų veiklą.

Labai svarbu paminėti, kad 65 straipsnyje nurodoma, kad meras gali būti pašalintas iš savo pareigų, jeigu to pageidauja vienas trečdalis savivaldybės tarybos narių. Jei meras nevykdo įstatymuose ir teisės aktuose nurodytų pareigų, savivaldybės tarybos ar teismo sprendimų, turi teisę reikalauti, kad meras būtų nušalintas nuo pareigų. Meras yra laikomas pašalintu, kai daugiau nei pusė savivaldybės tarybos narių balsavo už mero pašalinimą.

Meras arba vicemeras gali atsistatydinti iš pareigų raštiškai apie tai pranešę savivaldybės tarybai.

Taigi, Latvijos parlamentinė sistema pagal Konstituciją yra griežtai formuluojama, kaip demokratinė ir respublikinė. Nuo 1993 metų Latvijoje buvo įgyvendinamos labai svarbios savivaldos reformos, kuriomis buvo siekiama stiprinti demokratiją ir didinti savivaldybių veiklos efektyvumą atnaujinant valdymo metodus ir įtraukiant gyventojus į sprendimų priėmimą. Po nepriklausomybės atkūrimo, vietos valdžios institucijos – savivaldybės, buvo dviejų pakopų:

žemesniosios (respublikinių miestų (*republikas pilsēta*), miestų (*pilsēta*), kaimiškos savivaldybės (*pagasts*) ir sujungtos savivaldybės (*novads*)) ir aukštesniosios (apskritis (*regional*), seniūnijos (*rajons*) ir respublikinių miestų) savivaldybės. Savivaldybėse buvo taikomas *trečiasis savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus principinis* modelis.

2009 metų savivaldos reformos metu iš 536 savivaldybių pereita prie 119 savivaldybių. Meras, kitaip tariant, savivaldybės tarybos pirmininkas, yra labai svarbi politinė figūra, tačiau nevykdant jam priklausančių įgaliojimų, tarybos daugumos balsavimu, gali būti nušalintas nuo pareigų, todėl nuo 2009 metų iki dabar, Latvijoje vėl pasirinktas *trečiasis savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus principinis* modelis.

2.3. Meras Estijos savivaldoje

Pagal Estijos Konstitucijos (1992) 1 skyriaus 1 straipsnį, Estija yra nepriklausoma ir suvereni demokratinė respublika, kurioje aukščiausiaji politinė institucija yra suteikta žmonėms. Nepriklausomybė ir suverenitetas Estijoje yra nesenstanti ir neatimama.

Savivaldos institucijų pareigas gali užimti Estijos gyventojai įstatymų ir teisės aktų nustatyta tvarka (30).

Vietos administracinių teritorijų valdymas yra paremtas įstatymais ir tų teritorijų gyventojų interesais. Pagrindiniai teisės aktai, kuriais yra paremta teritorinės vietos valdžios veikla, yra Estijos Respublikos Konstitucija ir Savivaldos įstatymas.

Po Konstitucijos priėmimo, 1992 metų birželio mėnesį, devyniasdešimt procentų iš 249 Estijos savivaldybių ir miestų gavo autonominių statusą. Po administracinės reformos net silpniausios kaimo savivaldybės pasiekė tokį kokybės lygį, kad atsižvelgiant į tos valstybės, dydį, pavyko sukurti vienos pakopos vietos valdžios sistemą. Konstitucija išaiškina šiuos principus, bei leidžia užtikrinti antrojo lygio vietos valdžios atkūrimą. (Meltsemes S., 2012)

V. Vasiljev (2008) pastebi, kad tuometinė Estijos vidaus politikos veikla turėjo daug įtakos ir išorinei politikai su Rusija bei Lietuva ir Latvija. Vietos savivaldos įstatymo priėmimas, rinkimai į vietos valdžios institucijas bei užsienio politika, sukėlė tam tikrą Rusijos vadovybės reakciją.

S. Meltsemes (2012) išskiria tris 1990 metų Estijos administracinės reformos etapus:

1. 1990-ųjų pradžia, prieš ir iš karto po nepriklausomybės atkūrimo, vietos valdžios atkūrimo procesas tapo prioritetu, o terminas „administracinė reforma“ tapo sinonimu su „vietos valdžios reforma“.

2. 1990-ųjų vidurys, po Konstitucijos priėmimo, prasidėjo valstybinių institucijų plėtros procesas.

3. Pasibaigus 1990 metams, prasidėjo radikalūs pokyčiai įvairiuose valdžios lygmenyse: centriniame, regioniniame ir vietiniame, o taip pat įvairiose viešojo administravimo srityse, tokiose, kaip komunalinis aptarnavimas, valstybinis finansavimas ir kita.

Nuo tada Estija pradėjo gana stabilios plėtros etapą ir stojimo į Europos Sąjungą derybas, visą dėmesį sutelkiant į valstybės valdymo vystymą ir stabilizavimą.

R. Linnas (2010) pažymi, kad nuo 1990 metų Estijoje įvairiems Vyriausybės kabinetams nuolat buvo teikiami įvairūs projektai vietos savivaldos reformoms vykdyti (angl. *LGR – Local Government Reforms*) (žr. 2 priedą), tačiau nė vienas iš jų taip ir nebuvo įvykdytas. Reformos dažnai buvo siejamos su vietos valdžios vienetų sujungimu ir vien todėl, kad jos mažina dalyvavimo ir atstovavimo padėtį visuomenėje. Kaip matyti 2 priede, vietos valdžios reformas Estijoje buvo bandyta teikti 1990–1994, 1999, 2001, 2003–2004, 2007 ir netgi du kartus 2009 metais. Reformomis buvo siekiama:

- modernizuoti vietos valdymą;
- atskirti valstybės ir vietos valdžios valdymą;
- decentralizuoti (optimizuoti) viešąjį administravimą;
- pagerinti viešųjų paslaugų kokybę ir prieigą;
- stiprinti vietos valdžios demokratiją;
- sutvarkyti savivaldybių funkcijas ir kt.

Kaip matyti 2 priede, 1990–1994 metų reforma, buvo sustabdyta, o dviejų pakopų vietos savivaldos sistema buvo panaikinta, o visi likę reformų projektai buvo atšaukti. Kaip teigia, R. Linnas (2010), Estijos politikai nelabai nori, o gyventojai nelabai gali inicijuoti savivaldos pokyčius.

Pagal Estijos Konstituciją, vietos valdžios vienetai yra kaimo ir miesto savivaldybės. Kiti vietos valdžios organai gali būti sudaryti remiantis ir laikantis įstatymų numatytos tvarkos. Todėl 1993 metų gegužės mėnesį Valstybės Asamblėja patvirtino vienos pakopos sistemos vietos valdžios kūrimą, o tų pačių metų birželio 2 dieną priėmė Vietos savivaldos įstatymą.

Savivaldos organizavimo akto (2017) 1 skyriaus 2 straipsnis skelbia, kad teritorinė vietos valdžia (savivaldybė) yra vietos valdžia, kuri per piliečių išrinktus įgaliotus, miesto ar apygardos tarybos bei juos įkūrusius valdžios organus ir institucijas, paremtus Konstitucija, užtikrina savarankišką pareigų vykdymą, atsižvelgiant į kaimo ar miesto savivaldybių gyventojų, tiesiogiai susijusių su administracine teritorija, interesus. Vietinė valdžia yra:

- pagrįsta valstybės teritorijos padalinimu į administracinius vienetus;
- vykdanči demokratiškai suformuotus teisės aktų įgaliojimus remdamasi apklausomis arba visuomenės iniciatyvomis.

Visa savivaldybių veikla yra paremta šiais principais (3 straipsnis):

- savivaldybės teritorijoje atsiradusių klausimų ir problemų analizavimas ir sprendimų įgyvendinimas;
- individualių asmenų įstatymais nustatytų teisių ir laisvių apsauga kaimo vietovėse ar mieste;
- teisės funkcijų ir pareigų vykdymas;
- priimtų įstatymų laikymasis sprendžiant bet kokius klausimus ir uždavinius;
- kaimo vietovės ar miesto gyventojų teisė dalyvauti savivaldybės veikloje;
- atsakingumas už vykdomą veiklą;
- viešųjų paslaugų teikimas palankiausiomis sąlygomis;
- vykdomos veiklos skaidrumas.

Pagal Administracinio teritorinio suskirstymo Estijoje įstatymą (1995), miestas buvo sujungtas su kaimyninėmis kaimo savivaldybėmis ir sudarė naują savivaldybę. Pirmoji tokia praktika įvyko 1998 rudenį ir per keletą metų dar dešimt valstybinių miestų buvo sujungti su kaimyninėmis savivaldybėmis, dėl mažo gyventojų skaičiaus ir aplinkinių vietovių jungčių prieinamumo.

Iki 1993 m gyvenvietės buvo savivaldybių padaliniai, tačiau pagal naujus teisės aktus jie privalėjo kreiptis dėl miesto savivaldybės statuso. 1996 metais, vienuolika kaimiškų savivaldybių gavo miesto statusą. (Maltsemes S., 2012)

Todėl, Estija turi gerai išvystytą autonominių vienos pakopos savivaldos modelį su 215 savivaldybių. Savivaldybės Estijoje yra dviejų tipų: (est. *vald*) miesto ir (est. *linn*) kaimiškoji. Iš jų 30 yra miestų, 185 kaimiškųjų apylinkių savivaldybės. Aukštesnę pakopą sudaro 15 apygardų, (panašiai kaip Lietuvoje apskritys).

Estijoje reprezentacinė ir vykdomoji savivaldos institucija yra taryba. Taryba formuoja komitetus bei trejų metų kadencijai išrenka merą, kuris yra vykdomoji vietos valdžia. Meras negali būti tarybos narys, o detalus valdžios reglamentas pateiktas savivaldybės statutuose. Savivaldybės taryba susideda iš: mero, tarybos narių ir savivaldybės sekretoriaus (Baldersheim H., Illner H., Wollman H., 2003).

Tačiau, naujausioje Savivaldos organizavimo akto (2017) pataisoje nurodoma, kad vietos valdžios institucijos yra:

1) savivaldybės taryba (est. *volikogu*) – vietos valdžios atstovaujamoji institucija, renkama kaimo ar miesto savivaldybės gyventojų, kurie pagal savivaldybės tarybos rinkimų įstatymą turi teisę balsuoti; Savivaldybės tarybos rinkimų aktas (2016) skelbia, kad tarybos nariai renkami ketverių metų kadencijai. Tarybos rinkimai vyksta rinkimų metų trečią spalio sekmadienį.

Svarbiausios išskiriamos tarybos kompetencijos yra miesto plėtros plano vykdymas ir kontrolė bei biudžeto rengimas.

2) savivaldybės administracija – vykdomoji institucija, sudaryta savivaldybės tarybos.

Visi gyventojai, kurie yra vyresni nei aštuoniolikos metų ir gyvenantys nuolatinėje vietoje, turi teisę dalyvauti toje vietoje vykstančiuose rinkimuose išrenkant savivaldybės tarybą. Pagal 1993 metų Savivaldybių tarybų rinkimų akto pataisą, visi Estijos nuolatiniai gyventojai gali dalyvauti rinkimuose, išskyrus užsienio šalių gyventojus ir asmenis be pilietybės. Užsienio šalių piliečiams ir asmenims be pilietybės yra suteikiama vietos valdžios rinkėjo teisė, kai jie yra pragyvenę tam tikroje vietoje ne mažiau penkerių metų.

Savivaldos organizavimo akto 1 skyriaus 5 straipsnis skelbia, kad kaimo savivaldybės ir miestai turi nepriklausomus biudžetus, kurie yra sudaromi remiantis savivaldos organizavimo akto principais pagal šį įstatymą ir teisės aktus, susijusius su biudžetu ir apmokestinimu.

Visos savivaldybės funkcijos ir veiklos nuostatai yra nustatyti pagal bendrus įstatymus ir neatsižvelgiant į gyventojų skaičių. Savivaldybės yra atskiras administracinis vienetas ir savo vykdomų funkcijų negali perleisti aukštesnės pakopos savivaldos institucijoms (apygardoms). Šalies vyriausybė ne tik gali, bet privalo deleguoti tam tikrus papildomus uždavinius, perleisti tam tikras savo funkcijas teritorinės vietos valdžios struktūroms, jei jie yra susiję su ta savivaldybe.

Savivaldybės gali kurti ir žemesnės pakopos rajonų savivaldybių struktūras ir deleguoti joms dalį savo funkcijų. Rajono valdžios struktūros yra kuriamos tik didžiausiuose Estijos miestuose, pavyzdžiui Taline.

Kaimo ar miesto savivaldybės įstatuose (2011) numatyta:

1) pirmininko ar pirmininko pavaduotojo arba tarybos pavaduotojų, tarybos komitetų ir jų pirmininkų rinkimų procedūros ;

2) valdžios formavimas, kaimo ar miesto savivaldybės mero paskyrimas;

3) kaimo ar miesto savivaldybės ordinų skyrimas;

4) administracinių agentūrų kaimo ar miesto savivaldybės formavimas;

5) kaimo ar miesto savivaldybės plėtros plano, biudžeto strategijos ruošimas ir finansų valdymas.

Savivaldybės taip pat gali įkurti savanoriškas asociacijas siekiant geresnio bendravimo su atstovaujama gyventojais bei pristatyti savivaldybės veiklą, rezultatus, įveiktas kliūtis. Šių organizacijų plėtra nėra didelė, nes šios organizacijos vadovaujasi skirtingais prioritetais ir turi skirtingus vadybos trūkumus, taip apsunkindamos atstovavimą gyventojų interesams.

Svarbiausias miesto valdžios atstovas yra meras. Meras, savivaldybės tarybos nariai ir savivaldybės vyriausiasis sekretorius sudaro savivaldybės valdžios mechanizmą. Savivaldybės

sprendimai yra priimami ir patvirtinami pagal balsų daugumą. Posėdžiai ir sesijos yra uždaros, jei nėra nusprendžiama kitaip.

Savivaldos organizavimo akto 1 skyriaus 5 straipsnis (2005) skelbia, kad kaimo savivaldybės ir miestai yra juridiniai asmenys viešojoje teisėje, kuriems atstovauja savivaldybės taryba, savivaldybės tarybos pirmininkas, kaimo savivaldybės ar miesto valdžia ir kaimo savivaldybės ar miesto meras arba įgalioti atstovai. Tokie viešosios teisės juridiniai asmenys turi savarankišką biudžetą, banko sąskaitas ir ordinus.

Savivaldybės tarybos rinkimų įstatymas (2002) apibrėžia, kad savivaldybių tarybų rinkimai yra laisvi, bendri ir tiesioginiai, kuriuose balsuojama slapta, o kiekvienas rinkėjas turi vieną balsą.

Savivaldybės tarybą turi sudaryti ne mažiau, kaip septyni nariai. Tarybos narių skaičius nustatomas remiantis gyventojų registro duomenimis, ne vėliau kaip devyniasdešimt dienų prieš rinkimus.

Tarybos narių skaičius pagal gyventojų registrą nustatomas pagal tokius kriterijus:

- Ne mažiau 13 tarybos narių 2000 ir daugiau gyventojų;
- Ne mažiau 15 tarybos narių 3500 ir daugiau gyventojų;
- Ne mažiau 17 tarybos narių 5000 ir daugiau gyventojų;
- Ne mažiau 19 tarybos narių 7500 ir daugiau gyventojų;
- Ne mažiau 21 tarybos narys 10000 ir daugiau gyventojų;
- Ne mažiau 31 tarybos narys 50000 ir daugiau gyventojų;
- Ne mažiau 79 tarybos narys 300000 ir daugiau gyventojų.

Savivaldybės taryba renka tarybos pirmininką, pirmininko pavaduotoją, merą bei tvirtina savivaldybės tarybos narių skaičių.

Savivaldos organizavimo akto (2005) 3 skyriaus 42 straipsnyje apibrėžiamos savivaldybės tarybos pirmininko funkcijos:

- valdyti savivaldybės tarybos darbą, šaukti ir pirmininkauti savivaldybės tarybos sesijose ir organizuoti jų rengimą;
- atstovauti vietos valdžiai ir jos savivaldybės tarybai pagal įstatymų suteiktą kompetenciją ir kaimo savivaldybės ar miesto savivaldybės įstatus;
- pasirašyti savivaldybės tarybos priimtus reglamentus ir kitus savivaldybės tarybos dokumentus;
- pagal 2013 metų pataisą, išduoti direktyvas dėl savivaldybės tarybos vidaus operacijų organizavimo.

Savivaldos organizavimo akto (1993) 44 straipsnio 3 skirsnis nurodo, kad pirmam savivaldybės tarybos posėdžiui pirmininkauja kaimo ar miesto savivaldybės rinkimų komisijos

pirmininkas arba pirmininko pavaduotojas, kol bus išrinktas savivaldybės tarybos pirmininkas. Pirmos sesijos darbotvarkėje turi būti įtraukta tarybos pirmininko ir pirmininko pavaduotojo rinkimai.

Jeigu ne mažiau kaip vienas ketvirtadalis savivaldybės tarybos narių inicijuoja nepasitikėjimą savivaldybės tarybos pirmininku, pirmininko pavaduotoju, savivaldybės tarybos komiteto pirmininku, savivaldybės administracijos, kaimo savivaldybės ar miesto meru arba savivaldybės administracijos nariu, pateikus raštišką ataskaitą atviro balsavimo metu pareigūnai gali būti nušalinti nuo pareigų.

Kaimo savivaldybės meras ir miesto savivaldybės vadovas yra miesto meras, kuris atstovauja savivaldybės administracijai.

Miesto valdžia (*angl. city government*) atsakinga už tam tikrą miesto teritoriją (*angl. city district*) administravimą, departamentų veiklą bei kitus miesto reikalus, kurie tvarkomi struktūriniame dalinyje – miesto biure (*angl. city office*). Kitaip tariant – *miesto valžia* atlieka vykdomosios valdžios funkcijas. Ją sudaro meras, kaip pagrindinis vadovas, ir šeši mero pavaduotojai, kurie atsakingi už jiems priskirtas sritis.

Savivaldos organizavimo akto 3 skyriaus 27, 28 ir 29 straipsniai (2005 metų pataisa) nurodo, kad meras yra išrenkamas pagal nustatytus įstatymus ir savivaldybių statutus ketveriems metams. Išrinktas meras turi įgaliojimus suformuoti naują savivaldybės administraciją. Savivaldybės tarybos pirmininkas negali vadovauti savivaldybės administracijai. Meras paskiria įgaliojimus naujai suformuotai administracijai ir ji gali pradėti savo darbą, kai gauna savivaldybės tarybos pritarimą.

Savivaldos organizavimo akto 6 skyriaus 50 straipsnis apibrėžia mero atliekamas funkcijos:

- organizuoti kaimo ar miesto savivaldybės sesijų darbą;
- reprezentuoti savivaldybę, jos interesus veikdamas pagal jam suteiktas teises ir nenusižengiant joms;
- pasirašyti ir tvirtinti įvairius nutarimus ir kitą savivaldybės dokumentaciją;
- ruošti pasiūlymus tarybai dėl prieštaraujančių įstatymams ir netinkamų savivaldybės institucijų sprendimų;
- siūlyti skirti ar atleisti savivaldybės institucijų vadovus;
- būti atskaitingas valstybinėms institucijoms dėl savivaldybės tarybos susirinkimų;
- vykdyti kitas funkcijas, kurios yra jam paskirtos pagal įstatymą ir savivaldybių statutus.

Estijos savivaldos sistemos išskirtinumas yra tai, kad be mums žinomų tarybos veiklos formų, dar yra *Tarybos Prezidiumas*. Jį sudaro pirmininkas ir pirmininko pavaduotojas, komitetų ir

frakcijų pirmininkai, miesto rajonų (dalių) pirmininkai bei miesto meras (o nesant – mero pavaduotojas). Prezidiumui pirmininkauja tarybos pirmininkas. Pagrindinės Prezidiumo funkcijos išskiriamos dvi: svarsto ir pateikia savo nuomonę dėl įstatymų projektų, kurie bus pateikti tarybos posėdyje, bei nusprendžia, ar sprendimų projektai turėjo būti pateikti tarybai svarstyti. Jei ne, tada gražina komitetams persvarstyti, kad vėliau klausimai galėtų būti įtraukiami į tarybos posėdžio darbotvarkę.

Taigi, ištyrus savivaldos modelio pritaikymo apraiškas, galima teigti, kad Estija yra nepriklausoma ir suvereni demokratinė respublika, kurioje aukščiausiaji politinė institucija yra suteikta žmonėms. Nors nuo 1990 metų Estijoje nuolat buvo inicijuojami įvairūs vietos savivaldos reformų projektai, tačiau nė vienas iš jų taip ir nebuvo įvykdytas. Reikia paminėti, kad 1990–1994 metų savivaldos reforma buvo sustabdyta, nors dviejų pakopų vietos savivaldos sistema ir buvo panaikinta. Meras – svarbiausias miesto valdžios atstovas, kuris atstovauja savivaldybės administracijai. Meras, savivaldybės tarybos nariai ir savivaldybės vyriausiasis sekretorius sudaro savivaldybės valdžios mechanizmą. Dėl to galima teigti, kad nuo pat nepriklausomybės paskelbimo, Estijoje buvo naudojamas *penktasis klasikinis savivaldos modelis, savivaldybės tarybos ir kolegialios vykdomosios institucijos, sudarytos iš tarybos narių arba būtinai iš ne tarybos narių.*

III. Mero statuso ir funkcijų Baltijos šalyse lyginamoji analizė

3.1. Tyrimo metodologija

Šiame skyriuje pateikiami atlikto empirinio tyrimo rezultatai, kurie padėjo kuo tiksliau apibrėžti savivaldybių institucinės struktūros modelių bei mero statuso ir funkcijų svarbą. Dėl to, magistro baigiamojo darbo empirinę (praktinę) dalį sudaro kokybinis tyrimas, taikant mokslinės literatūros analizės bei giluminį interviu metodą, – iš dalies struktūrizuotą, pateikiant pamatinius klausimus, per kuriuos nulemiamas tolimesnis pokalbio turinys, leidžiantis specialistams laisviau kalbėti ir atskleisti, kas jiems aktualiausia.

Tyrimo tikslas: palyginti mero statusą ir funkcijas Baltijos valstybėse.

Tyrimo uždaviniai:

1. Ištirti Lietuvos, Latvijos ir Estijos merų teisinio statuso ir funkcijų pokyčius teisinėje bazėje.
2. Ištirti, kaip ekspertai vertina savo šalies mero modelį, mero funkcijas ir statusą.
3. Išsiaiškinti, kokius privalumus ir trūkumus ekspertai įžvelgia savo šalies savivaldos sistemos modelyje / mero rinkimų formoje.

Tyrimo metodai:

Tyrimo metodologija. Magistro darbe taikomi šie tyrimo metodai: dokumentų analizės metodas, eksperto interviu metodas, turinio analizės metodas.

Dokumentų turinio analizės metodas. Taikytas nagrinėjant bei sisteminant Lietuvos Respublikos bei kitų Baltijos valstybių mero funkcijas, savivaldybių modelius, teisės norminius aktus bei valstybinių institucijų sprendimus. Mokslinės literatūros analizė atliekama siekiant apibrėžti savivaldybių institucinės struktūros modelius bei mero statuso ir funkcijų svarbą.

Moksliniuose tyrimuose plačiausiai naudojami tokie dokumentų tekstų tipai:

- Mokslinės knygos ir moksliniai žurnalai; tai dažniausiai moksliniame tyrime naudojami dokumentai, nes tyrėjas remiasi, jau atrastomis mokslinėmis žiniomis.
- Laikraščiai ir nemoksliniai žurnalai;
- Interneto medžiaga;
- Vyriausybinių dokumentai ir oficialioji statistika;
- Valstybinių ir kitų nevyriausybinių organizacijų dokumentacija, o tokių dokumentų išskirtinumas tas, kad informacija yra patikima ir objektyvi. (Bitinas B., Židžiūnaitė V. 2008).

Atviro tipo ekspertų interviu metodu siekiama atskleisti trijų Baltijos šalių ekspertų nuomones apie savivaldybės institucinės struktūros modelius, mero statuso ir funkcijų apibrėžtumą,

problemines sritis bei tiesioginius mero rinkimus. Tyrime naudotas individualusis interviu tipas, kai informantas yra vienas. Iš dalies struktūrizuotas interviu metodas, kai iš anksto numatomos temos ir problemos, nesiejant su klausimų tvarka, laisvai juos keičiant vietomis ar užduodant papildomus klausimus. Tokio metodo pagrindinis privalumas, interviu gaunama išsamesnių ir susistemintų duomenų (Bitinas B., Židžiūnaitė V., 2008). S. J. Tracy (2013) pabrėžia, kad interviu metodas turi daug privalumų būtent todėl, kad tyrėjas labiau sutelkia dėmesį į tyrimo objektą, gali apmąstyti kritinį požiūrį į šį objektą, susikaupus giliau interpretuoja detales, žinios yra išsamesnės.

Palyginimo metodas suteikia galimybę palyginti ir įvertinti skirtingų savivaldos modelių kaitą Lietuvoje *po nepriklausomybės paskelbimo* bei kaimyninėse Baltijos valstybėse, Latvijoje ir Estijoje.

Turinio analizės metodas pasirinktas, siekiant susistemintai atskleisti mero funkcijų panašumus Baltijos valstybėse, išanalizavus ekspertų nuomones ir suklasifikavus gautus rezultatus. Kaip teigia B. Bitinas (2008), kokybine turinio analize siekiama išskirti išryškėjančius teksto prasminius vienetus. Todėl šiame darbe prasminiais vienetais laikytini interviu klausimai, pagal kuriuos buvo atliktas turinio analizės metodas.

Tyrimo instrumentas. Tyrime, mokslinės literatūros analizės dalyje, remiamasi teorinėmis prielaidomis, kurias suformavo Lietuvos ir užsienio autoriai: A. Astrauskas, K. Jankauskas, E. Kuris, G. Žilinskas, Horstas Kanitzas, Gardner John, H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier, E. Vanags, H. Hlepas, D. Kubler ir kt. Autoriai pateikė sampratos apibrėžimus, išryškindami principinių vietos savivaldos modelių veikimo ypatumus.

Dokumentų analizės dalyje, remiamasi Lietuvos, Latvijos ir Estijos teisine baze. Išanalizuoti valstybių Vietos savivaldos įstatymai, Konstitucijos, savivaldybių tarybų rinkimų įstatymai, Administracinio pasiskirstymo įstatymai, ir kiti teisiniai aktai. Rengiant interviu klausimus buvo išsamiai išanalizuota literatūra ir teisiniai dokumentai.

3.1.1. Ekspertų interviu metodika ir organizavimas

Siekiant išsiaiškinti mero teisinio statuso ir praktinės veiklos vertinimą pačių merų požiūriu buvo atliktas interviu, kurio metu apklausti 4 ekspertai iš Lietuvos, Latvijos ir Estijos. Su kiekvienu tyrimo ekspertu buvo atliekama 1–2 interviu, vidutiniškai trunkantys apie 1 valandą. Tokia interviu strategija pokalbio temos buvo suskaidytos į keletą dalių, nes ekspertų interviu metodas – tai vienas iš dažniausiai taikomų atrankos metodų, kurio tikslas surinkti ir išanalizuoti informaciją apie tyrimo objektą. Interviu efektyvumas priklauso ne tik nuo interviu struktūros, bet ir tipo, konteksto ir kitų dalykų. Taip pat tyrimo efektyvumui turi įtakos ir interviu vedėjo

kvalifikacija ir patirtis. Dar daugiau, pažadėjus konfidencialumą individualus pokalbis garantuoja didesnę patikimumą, negu kiti apklausos būdai. Kaip tyrimo metodas, interviu yra priskiriamas kokybiniam tyrimams, nes *kokybinis tyrimas* – tai toks tyrimas, kai duomenys nėra pateikiami kiekybine išraiška (skaičiais). Kokybiniam požiūriui į socialinę realybę svarbu išsiaiškinti, kaip asmuo suvokia tą tikrovę. Kokybinio tyrimo paskirtis aprašyti ir paaiškinti reiškinį. (Astrauskas A. 2003). R. Tidikis (2003) *kokybinius tyrimo metodus* bendriausia sociologine prasme apibūdina kaip kokybinės analizės tyrimo ir jo rezultatų išraiškos pobūdį, kuris remiasi teorinės sociologijos, tradicinės filosofijos, logikos priemonėmis, jų kategorijomis ir sąvokomis, istoriniu palyginimu, individualaus stebėjimo, apklausos, intuicijos, oficialių ir asmeninių dokumentų panaudojimo patirtimi, publicistinių ir meninių teiginių, išvadų ir rekomendacijų pagrindimo būdais.

Apklausiant merus, savivaldybių asociacijos narius, Europos Tarybos savivaldos institucijų nepriklausomą ekspertą, savivaldybių teoretiką – ekspertus vietos savivaldos ir mero funkcijų ir statuso klausimais, buvo siekiama išsiaiškinti dabartinio vietos savivaldos modelio privalumus ir trūkumus bei mero funkcijų ir statuso vietą Baltijos šalių savivaldoje. Taip pat buvo siekiama išsiaiškinti, kuri institucija – meras ar administracijos direktorius – turi atlikti vykdomąsias funkcijas, ar ji turi būti sudaryta iš tarybos narių ar ne, kiek funkcijų turi turėti savivaldybės meras, kaip vertinami tiesioginiai mero rinkimai.

Sudarant interviu protokolo klausimus siekta, kad respondentas pateikdamas atsakymus suteiktų kuo daugiau reikiamos informacijos magistrinio darbo tema. Jei respondentas pateikdavo per mažai informacijos, ar informacija buvo netiksli, buvo užduodami papildomi klausimai. Taip pat pasižymima, ką tiriamasis stipriausiai akcentuoja, į ką labiausiai kreipia dėmesį.

Ekspertų parinkimas pavaizduotas 4 lentelėje atsižvelgiant į tokius kriterijus, kaip darbo patirtis savivaldybėje, išsilavinimas viešojo administravimo srityje, komunikavimas anglų, rusų kalbomis. Pabrėžtina, kad respondentas neturi atitikti visų kriterijų.

Siekiant atsakyti į šiame darbe keliamus probleminius klausimus, buvo pasitelktas nestruktūruotų ekspertinių interviu metodas, kurio metu apklausti šeši respondentai – po du specialistus iš kiekvienos Baltijos valstybės. Klausimynai sudaryti siekiant išsiaiškinti kiekvieno eksperto požiūrį į mero funkcijas, galias, ryšius su kitais administracinės valdžios vienetais. Taip pat buvo klausama apie mero modelį bei mero rinkimų modelį: kokia respondentų nuomonė apie esamą mero rinkimų modelį atsakovo šalyje; kokį mero rinkimų modelį jis laikytų tinkamu kaimyninei šaliai. Ši informacija turi padėti atsakyti į pagrindinius šio tyrimo klausimus: kokios mero funkcijos vyrauja Baltijos valstybėse; ar šiose šalyse egzistuoja panašus savivaldos modelis; kokios problemos kyla iš šių savivaldos modelių, jų pranašumai ir trūkumai? *Klausimynai buvo sudaryti iš dviejų dalių*: pirmąją dalį sudarė atviri klausimai, o antrąją – struktūruoti klausimai, kur

respondentai galėjo pasirinkti jiems labiausiai priimtina atsakymo variantą. Interviu vyko skirtingais būdais: gyvai bendraujant su respondentais susitikimo metu, telefonu bei internetu. Visi interviu ir klausimynai pateikiami šio darbo pabaigoje esančiuose prieduose.

Ekspertų imties apibūdinimas. Ekspertų apklausa buvo pasirinkta norint gauti kompetentingą ir įvairiapusiškai pagrįstą nuomonę. Visi ekspertai buvo pasirinkti tikslingai, siekiant įvairiapusiškai ir teisingai atskleisti tyrimo problemą, įgyvendinti užsibrėžtą tikslą, patvirtinti arba paneigti probleminius klausimus. Taigi, išanalizavus ekspertų kvalifikaciją, reikiama darbo patirtį, galima teigti, kad ekspertais laikytini šie lentelėje nurodyti asmenys (žr. 4 lentelę):

Vertinant pasirinktų ekspertų kvalifikaciją reikia pabrėžti, kad viešojo administravimo patirtis yra didelė. Kai kurie iš jų turi 15 metų ir didesnę patirtį. Ekspertų sąrašė (žr. 4 lent.) yra 2 Lietuvos, 2 Latvijos ir 2 Estijos piliečiai, dirbantys arba turintys patirties viešojo administravimo srityje.

3 lentelė

Ekspertų, dalyvavusių interviu, pagrindiniai duomenys

Eil. Nr.	Pavardė, pareigos, išsilavinimas, amžius	Šalis	Atliekamų pareigų santykis su viešuoju valdymu
1.	P. Pušinskas, meras, aukštasis, 55 metai	Lietuva	Eina mero funkcijas ir pareigas Lietuvos valstybėje nuo 2015 metų
2.	A. Astrauskas, savivaldybių teoretikas, valstybės tarnautojas, 56 metai	Lietuva	Viešojo administravimo srityje dirba nuo 1990 metų
3.	Reinholde I., Latvijos universiteto Politikos mokslų katedros vedėja, profesorė, 39 metai	Latvija	Viešojo administravimo profesorė, Viešojo administravimo ir vietos valdžios reformų ministerijos darbuotoja, Vyriausybės planų plėtojimo, vertinimo ir audito komiteto narė
4.	Bartkevičs E., meras, aukštasis, 61 metai	Latvija	Eina mero funkcijas ir pareigas Latvijos valstybėje nuo 1994 metų, Savivaldybių asociacijos narys
5.	Kask A., administracinės teisės docentas, daktaras	Estija	Dėsto viešojo administravimo teisę (25 metų patirtis)
6.	Korb V., Parlamento narys, 62 metai	Estija	Turi daugiametę patirtį viešajame valdyme, nuo 1990 m. iki 2013 m. ėjo mero pareigas ir funkcijas

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus.

Įvertinus 4 lentelėje pateiktus ekspertų duomenis galima teigti, kad tyrime dalyvaujančių ekspertų imtis plačiai aprėpia tyrimo objektą. Panaudojant visų ekspertų pateiktą informaciją bus galima vertinti ir lyginti Baltijos valstybių mero funkcijas ir statusą.

3.1.2. Dokumentų turinio analizės rezultatų pristatymas

Mokslinės literatūros analizė atliekama siekiant apibrėžti savivaldybių institucinės struktūros modelių bei mero statuso ir funkcijų svarbą.

Tyrimo metodologija grindžiama užsienio ir Lietuvos mokslininkų teorinėmis koncepcijomis bei dokumentų analize apie savivaldos institucijų struktūrą, mero funkcijas ir galias Baltijos šalyse. Mokslinės literatūros analizės metu buvo siekiama rasti bendras sąsajas ir skirtumus tarp vietos savivaldos ir mero modelių, kurias tyrimo pabaigoje būtų galima pasiūlyti pritaikyti Lietuvos savivaldos sistemos tobulinimo kryptį modeliavimui.

Išanalizavus vietos savivaldos sampratą, kurią apibrėžia teisiniai aktai ir moksliniai straipsniai, galima daryti išvadą, kad savivalda apibrėžiama labai panašiai, nes vietos savivaldai išskiriami du svarbiausi elementai, t. y. teritorija kaip administracinis vienetas, kuriame valdymą administruoja vietos bendruomenė arba bendruomenės išrinkta valdžia bei vietos savivaldos subjektai (žr. 2 pav.), kurie įgyvendina vietos savivaldos politiką. Todėl sampratos esmė išlieka vieninga, pabrėžiant tai, kad vietos savivaldoje svarbiausia yra savarankiškumas tvarkant vietos gyventojų reikalus ir teisinių galių vaidmuo vykdant viešojo administravimo funkcijas.

Pirmame skyriuje pateikti įvairūs savivaldos modeliai rodo, kad savivaldos sistemos sukūrimas ir pasirinkimas turi ne vieną variantą, juo labiau kad šie klasikiniais vadinami modeliai gali susijungti iš kelių modelių ir sudaryti atskirą modelio komponentą.

Išanalizavus mero instituto sampratą paaiškėjo, kad dažniausiai Europoje *meru* vadinamas visų savivaldybės institucijų vadovas, kuris yra renkamas atskiruose, tiesioginiuose ir netiesioginiuose rinkimuose bei vadovaujantis tarybai ir administracijai.

Apžvelgus skirtingų autorių sampratas pastebėta, kad tam tikrų bruožų apibūdinimas lyderystėje labai skiriasi nuo jos aprašymo kaip proceso. Lyderystė nėra naujas fenomenas ilgalaikėje istorinėje perspektyvoje. Politikos kontekste lyderiai tampa svarbiausi situacijų formuotojai bei asmenys, priimančys konkrečius sprendimus, kurie įgauna legitimaciją priimti svarbiausius valstybės gyvenimo sprendimus.

Kad ištirti Lietuvos, Latvijos ir Estijos merų teisinio statuso ir funkcijų pokyčius teisinėje bazėje, buvo atlikta teisinių dokumentų analizė.

Atliekant teisinių dokumentų analizę, buvo analizuojami šie dokumentai ir jų pataisos:

4 lentelė. **Baltijos valstybių savivaldos įstatymų ir teisinių dokumentų suvestinė.**

Valstybė	Įstatymai ir jų pataisos
Lietuva	LR Konstitucija 1992 m. spalio 25 d. referendumu priimtas pagrindinis Lietuvos įstatymas. LR vietos savivaldos 1994 m. liepos 7d. įstatymo redakcija. LR vietos savivaldos 2000 m. spalio 12d. įstatymo redakcija. LR vietos savivaldos 2008 m. rugsėjo 15d. įstatymo redakcija. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas. 1994 m. Europos vietos savivaldos chartija. 1999 m. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai. Lietuvos Respublikos savivaldybės tarybos nario statuso įstatymas. 1995 m. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas. 1994 m. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. 1994 m.
Latvija	Latvijos Respublikos Konstitucija 1992 m. vasario 15 d. Latvijos Respublikos vietos savivaldos 1994 m. gegužės 15 d. įstatymo redakcija. Latvijos Respublikos vietos savivaldos 2010 m. birželio 17d. įstatymo redakcija. Latvijos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas. 1994 m. sausio 13 d. Europos vietos savivaldos chartija. 1999 m. Latvijos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. 1994 m. ir 2007, 2011 metų įstatymo redakcijos.
Estija	Estijos Respublikos Konstitucija 1992 m. birželio 28 d. Estijos Respublikos Vietos savivaldos 1993 m. birželio 2 d. įstatymo redakcija. Estijos Respublikos Vietos savivaldos 2005 m. spalio 17 d. įstatymo redakcija. Estijos Respublikos Vietos savivaldos 2017 m. sausio 1 d. įstatymo redakcija. Estijos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas. 2002 m. Estijos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas. 2016 m. Europos vietos savivaldos chartija. 1999 m. Kaimiškosios savivaldybės ar miesto statutai. 2010 m. Estijos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. 1995 m.

Lentelė sudaryta darbo autorės.

3.2. Ekspertų interviu duomenų pristatymas

Kaip jau buvo minėta, kiekvieną Baltijos valstybę atstovavo du specialistai. Lietuvos atvejui tirti respondentais parinkti meras Petras Pušinskas ir valstybės tarnautojas savivaldybių teoretikas Algirdas Astrauskas. Abu respondentai turi aukštąjį išsilavinimą, yra beveik to paties amžiaus (atitinkamai 55 metai ir 56 metai). Tarp abiejų šių respondentų atsakymų galima atrasti panašumų, bet taip pat yra nemažai skirtumų. Pirmiausia verta paminėti, jog 2 EK atsakymai buvo glaustesni, labiau koncentruoti į teorinę mero pozicijos pusę. O tuo atveju 1 EK atsakymai daugiau rėmėsi jo paties patirtimi užimant šią poziciją, kalba buvo laisvesnė, o atsakymai platesni. *Pirmasis šiems respondentams užduotas atviro pobūdžio klausimas* buvo apie tai, kokios, jų nuomone, politinio lyderio kompetencijos yra pačios svarbiausios. Nors atsakymai į šį klausimą skyrėsi tiek

respondentų kalbos maniera, tiek paties atsakymo apimtimi, esmė buvo ta pati – abu respondentai pritarė nuomonei, jog politinis lyderis turi sugebėti reaguoti į visuomenės nuomonę ir jos problemas, gebėti komunikuoti ir suburti patikimą komandą, kuri padėtų spręsti bendruomenės problemas. Savaime suprantama, meras 1 EK pateikė pavyzdžių apie savo buvimą politiniu lyderiu ir asmenines savybes, kurias jis laiko teigiamomis. Šias respondentų išvardintas savybes galima laikyti būtinomis, kadangi tiesioginiuose mero rinkimuose dalyvaujantis kandidatas turi būti patrauklus elektoratui ir sugebėti jį patraukti į savo pusę. Abu respondentai vieningai teigė, jog Lietuvoje taikomas tiesioginių mero rinkimų modelis turi tiek plusų, tiek minusų. Teigiama, jog meras, nors ir renkamas tiesiogiai, neturi pakankamos realios galios tikslų įgyvendinimui ir lūkesčių pateisinimui. Tačiau vis tiek pagrindiniu šio savivaldos rinkimų modelio plusu išlieka tai, jog bendruomenė gali išrinkti tokį asmenį, kurį ji mato verčiausią užimti mero postą.

Nemažą dalį klausimyne esančių atvirų klausimų sudarė klausimai apie mero funkcijas ir jų įgyvendinimą bei sąryšį su kitais savivaldos valdžios vienetais. 1 EK teigimu, merui trūksta tiesioginių funkcijų ir tai riboja jo, kaip pavienio asmens, politinę veiklą savivaldoje. Tačiau taip pat pabrėžiama, jog meras, kuris taip pat yra ir politinis veikėjas, kuris sugeba atlikti lyderio vaidmenį, gali imtis iniciatyvos pats. Abiejų respondentų nuomonės visiškai išsiskyrė atsakinėjant į klausimą apie mero ir administracijos direktoriaus funkcijų persipynimą. 2 EK teigimu, tokio persipynimo nėra, o tuo metu 1 EK laikosi visiškai priešingos nuomonės ir teigia, jog persipynimas vis dėl to egzistuoja. Galima daryti išvadą, jog teoriniu lygmeniu šis persipynimas turėtų neegzistuoti, tačiau realybėje jis vis dėlto vyksta. 1 EK teigimu, funkcijų persipynimas tarp mero ir administracijos direktoriaus įvyksta dėl išsiskiriančių nuomonių tam tikrais klausimais. Žiūrint iš teorinės pusės ir remiantis 2 EK nuomone, funkcijų persipynimas ir dėl to kylantys konfliktai yra pasekmė santykių, iš mero pusės paremtų paklusnumo reikalavimu.

Svarbi mero, kaip vadovo ir lyderio, savybė yra gebėjimas vykdyti pokyčius savivaldybėje bei įgyvendinti rinkėjų lūkesčius, jei meras yra renkamas tiesiogiai. Teoriniu 2 EK požiūriu, meras gali įvykdyti tik tuos pokyčius, kuriuos vykdyti jam galią suteikia Vietos savivaldos įstatymas. Tačiau, kaip teigia meras 1 EK, meras vienas nėra pajėgus kažką pakeisti ar įgyvendinti, jei jis neturi pozityvaus santykio su tarybos nariais. Tai reiškia, jog bet kokių mero veiksmų įgyvendinamumą nulemia tarybos požiūris į merą, kaip į lyderį, bei santykis su meru kaip su asmeniu. Respondentų nuomonės išsiskyrė ir kalbant apie vienos mero kadencijos pakankamumą planams įgyvendinti. 2 EK teigimu, atsižvelgiant į nustatytas mero kompetencijas, ketverių metų kadencija yra pakankamas laiko tarpas save realizuoti. 1 EK nesutinka su šia nuomone ir teigia, jog kai kuriems projektams, pavyzdžiui Europos Sąjungos, įgyvendinti reikia daugiau laiko nei kad trunka viena kadencija, o keičiantis valdantiesiems, gali pasikeisti ir nuomonė apie pradėtus vykdyti

projektus ir pastarieji gali būti nutraukti. Galima teigti, jog išryškėja baimė dėl darbų tęstinumo, ilgalaikių planų įgyvendinimo. 1 EK taip pat teigė, jog mero veiklai trūksta savarankiškumo, jis labiau vykdo politinius sprendimus ir negali jų priimti pats. Kitas respondentas 2 EK laikosi priešingos nuomonės teigdamas, jog net tokius mero sprendimus kaip savivaldybės įstaigų ar įmonių vadovų paskyrimas ir atleidimas bei sprendimus, priimamus dėl seniūnijų, jis vertina nepalankiai. Jo nuomone, teigiamai vertinti galima tik tą mero veiklą, kuri yra labiau reprezentacinė: atstovavimas savivaldybei santykiuose su šalies valdžia ar apskrities regioninės plėtros taryba, taip pat savivaldybės tarybos posėdžių šaukimas ir pirmininkavimas jiems. Išryškėja faktas, jog mero postą užimantis asmuo ir žmogus, į savivaldybių bei mero darbą žvelgiantis iš teorinės pusės, mero funkcijas mato visiškai skirtingai. Meru esantis žmogus jaučiasi suvaržytas, negalintis visiškai išnaudoti savo potencialo bei norintis, kad jam ši galimybė būtų suteikta. Kitu atveju, žvelgiant iš teorinės pusės, yra teigiama, kad net dabartinės mero galios ir funkcijos yra per daug išplėtos į sritis, kuriose būtų geriau, jei meras negalėtų priiminėti sprendimų. Meras, 1 EK teigimu, taip pat susiduria su tokiomis problemomis kaip finansavimo stygius: ministerijos neretai skiria per mažai lėšų savivaldybėms arba per didelės lėšos skiriamos toms sritims, kur jas būtų galima efektyviau ir pigiau panaudoti. Dėl to nukenčia tiek mero darbas, tiek savivaldybės gyventojai – meras gali turėti kilnius tikslus ir siekius, tačiau yra tikėtina, jog neturėdamas finansinės paramos bei galimybių, jis negalės išpildyti, įgyvendinti savo savivaldybės gyventojų lūkesčių.

Kiti du klausimai, užduoti respondentams, buvo apie savivaldybės mero modelius. Lietuvių respondentų buvo klausiama, kokį savivaldybės mero modelį jie laikytų tinkamiausią. 2 EK atsakė, jog jo nuomone tinkamiausias modelis būtų tas, kuris yra panašus į įdiegtąjį Suomijos komunoje. Šis modelis reiškia, jog savivaldybės Suomijoje turi visas savivaldos teises, jos yra atsakingos už būtiniausių paslaugų tiekimą savo gyventojams ir jų finansavimą iš savivaldybėje surinktų mokesčių. Šiame savivaldos modelyje svarbiausia institucija yra savivaldybės taryba, kuri yra pagrindinė sprendimų priėmėja savivaldybėje, bei kuri yra atsakinga už savivaldybės komitetų, atsakingų už įvairias sritis, narių paskyrimą (*Municipalities and local government, 2017*). Tai galėtų reikšti, kad 2 EK pasisako už kuo mažesnes mero galias savivaldybėje ir kuo stipresnę tarybą, kuri yra vienintelis sprendimų priėmėjas. Tokiu atveju, merui liktų tik reprezentacinės funkcijos. 1 EK šiuo atveju pasirinko atsakymą teigiantį, jog labiausiai tiktų tas modelis, kur meras vadovauja savivaldybės tarybai, turi teisę į strateginių miesto vystymo klausimų sprendimą bei taip pat atlieka reprezentacinę veiklą. Taigi respondentų nuomonės dėl mero funkcijų išsiskyrė dar kartą.

Kitas struktūruotas klausimas, užduotas respondentams, buvo *apie priimtinausią mero teisinį statusą*. 2 EK laikosi nuomonės, jog jam priimtinausias yra klasikinis savivaldybės tarybos

renkamo mero modelis. Tai reiškia, kad respondentas neigiamai vertina esamą tiesioginių mero rinkimų modelį, kuomet savivaldybės gyventojai nusprendžia, koks asmuo yra tinkamiausias užimti mero postą. 1 EK pasirinko atsakymo variantą teigiantį, jog priimtinausias mero teisinis statusas yra kuomet meras veikia kaip savivaldybės tarybos vadovas – vadovauja tarybai ir turi galią daryti poveikį vykdomosioms institucijoms.

Apibendrinant respondentų Lietuvoje atsakymus galima daryti išvadą, jog egzistuoja takoskyra tarp teorinės ir praktinės mero funkcijų pusės. Vienu atveju yra išvelgiama, jog meras turi per daug galių tam tikrose srityse, pavyzdžiui savivaldybės institucijų vadovų skyrime ir atleidime, kitu atveju – mero galios yra per daug suvaržytos, jis negali išnaudoti savo potencialo. Nors Lietuvoje taikomas tiesioginių mero rinkimų modelis, tačiau abu respondentai sutiko, jog jis turi tiek savų privalumų, tiek trūkumų. Dažniausias minimas trūkumas yra tas, jog būtent per mažos galios riboja sklandų ir efektyvų mero darbą savivaldybėje. Akcentuojama, jog darniai savivaldybės veiklai yra būtina darni komanda – išvien veikiantys taryba ir meras. Šią problemą, savaime suprantama, išspręsdavo kitas mero rinkimų modelis, kuomet pastarasis yra skiriamas tarybos narių balsavimu. Taip pat kaip pagrindines Lietuvoje vyraujančias problemas, kurios siejasi su savivaldybių ir mero darbu, galima įvardinti darbų bei projektų tęstinumo problematiką ir neefektyvų arba per mažą savivaldybių finansavimą.

Latvijos respondentai taip pat buvo du: 3 EK bei 4 EK. Abu atsakovai turi aukštąjį išsilavinimą ir patirtį valstybės tarnyboje. Šie interviu taip pat prasidėjo nuo klausimo, kokias svarbiausias politinio lyderio savybes gali įvardinti respondentai. 3 EK teigimu, bet kuris politinis lyderis turi „gebėti motyvuoti administraciją ir piliečius, jei nori įgyvendinti tikslus“, taip pat būtini komunikaciniai gebėjimai. Antrasis respondentas teigė, jog yra du būtini politinio lyderio gebėjimai: „geri santykiai su valdančiąja partija“ ir gebėjimas gauti finansavimą projektams bei infrastruktūros planavimo įgūdžiai. Galima teigti, jog abu respondentai komunikaciją ir teigiamų ryšių palaikymą mato kaip vieną būtiniausių politinio lyderio gebėjimų. Latvijos atveju, mero, šioje šalyje vadinamo „tarybos vadovu“, santykiai su partija ar administracija yra ypač svarbūs, kadangi meras nėra renkamas tiesiogiai. Merą, kaip ir anksčiau Lietuvoje, renka tarybos nariai. Respondento teigimu „meras dažniausiai yra rinkimus laimėjusios arba daugiausia balsų surinkusios partijos vadovas“. Taip pat teigiama, jog *šis modelis turi daug trūkumų*, svarbiausias iš jų tas, jog po rinkimų gali keistis partijos lyderiai ir tai reiškia, jog mero postą užima naujas žmogus. *Tai sukuria nestabilumą savivaldybėse, kadangi taryba turi galią nuolat keisti merus*. Respondento teigimu, Latvijoje yra savivaldybių, kuriose tokia praktika vyksta kas pusę metų. 3 EK teigimu, *mero pareigos Latvijoje susideda iš susitikimų su taryba ir jos veiklos koordinavimo*. Jo teigimu, buvo bandoma perskirti savivaldos įstatymą – atskirti administracines ir vykdomąsias funkcijas. Tačiau

kito respondento teigimu, nors meras turėtų reprezentuoti savivaldybę, realybėje jis neretai atlieka „ūkio pirmininko“ vaidmenį – rūpinasi labai paprastais, bendruomeniniais reikalais, tačiau nebūtinai bendrauja su pačia bendruomene – jam aktualesni kelių taisymo, elektros tiekimo klausimai. 3 EK nuomone, „*realybėje meras turi daugiau funkcijų nei nurodyta įstatyme*“.

Kalbant apie mero ir administracijos direktoriaus funkcijų persipynimą, abu respondentai turi bendrą nuomonę, jog iš tikrųjų *persipynimas* egzistuoja. Vėl grįžtama prie kalbos apie tai, jog jau buvo bandoma perskirti administracines ir vykdomąsias galias. Teigiama, *jog buvo siekta, kad meras būtų įstatymų leidžiamoji institucija, o administracijos direktorius turėtų daugiau vykdomąsias galias*. Kartais kai kuriose savivaldybėse administracijos direktorius veikia kaip mero sekretorius. 3 EK nuomone, kartais meras ir administracijos direktorius veikia sinchroniškai derindami vienas kito funkcijas, pavyzdžiui: administracijos direktorius rūpinasi komunalinių paslaugų problemomis, o tuo metu meras prisiima atsakomybę už mokslo, sporto ar kultūros sritį. Jo teigimu „po administracinės reformos, mažose savivaldybėse meras ir administracijos direktorius labai suartėjo“. Antrojo respondento teigimu, Latvijoje buvo norima įdiegti panašų modelį kaip Lietuvoje, tačiau nepavyko. Galima numanyti, jog šis funkcijų persipynimas neigiamai veikia savivaldybės darbą ir toks modelis kaip Lietuvoje, kuomet administracijos direktoriaus ir mero funkcijos visiškai nepersipina, būtų tinkamiausias sprendimo būdas siekiant atskirti šias dvi pareigybes.

Interviu metu 3 EK teigė, jog merui ypač svarbūs yra geri santykiai su taryba – „jei meras gerai sutaria su tarybos nariais, jam yra lengviau pasiekti tikslus. Jis negali prarasti tarybos narių paramos, turi būti labai diplomatiškas“. Galima pastebėti besivystančią tendenciją, kadangi Lietuvos atveju taip pat buvo akcentuojami geri santykiai su mero komanda ir taryba, norint įgyvendinti siekius. Kitas Latvijos respondentas pastebi, jog meras Latvijoje turėtų reprezentuoti įstatymų leidžiamąją valdžią, tačiau realybėje jis iš tikrųjų naudojasi savo galia – *neretai niekas negali vykti be jo sutikimo, tai sukelia problemų mažose savivaldybėse*. Savaiame suprantama, kad Latvijos respondentai taip pat laikosi nuomonės, kad viena mero kadencija nėra pakankama siekiant įgyvendinti užsibrėžtus tikslus. *Netgi yra kalbama apie kadencijos pailginimą nuo 4-erių iki 5-erių metų*. Problema šioje srityje taip pat sukuria ir tai, kad vienoje savivaldybėse meras geba išbūti visą kadenciją, o tuo metu kitose merai keičiami ganėtinai dažnai. Iš to galima daryti išvadą, kad siekiant įgyvendinti bet kokius tikslus, o tuo labiau sėkmingai užbaigti ilgalaikius projektus, vienos kadencijos negali būti gana. Lietuvos atveju, pasikeitus mero rinkimų modeliui, tai tapo lengviau išsprendžiama – rinkėjams pasitikint meru ir būnant patenkintais jo darbu kadencijos metu, didėja galimybė, jog jis bus perrinktas. Tačiau Latvijos atveju, kuomet daug įtakos turi tiek partijos, tiek tarybos, tai tampa ganėtinai sudėtinga dėl galimybės nuolat kaitalioti merus.

Kaip jau buvo minėta, Latvijoje mero ir administracijos direktoriaus funkcijos neretai sutampa, todėl sudėtinga atrasti skirtumų tarp šių dviejų pareigybių. Tačiau respondentų vis tiek buvo prašoma įvardinti, kokius pagrindinius panašumus ir skirtumus jie išvelgia. Abiejų respondentų teigimu, mero atsakomybė yra tarybos darbo organizavimas, o tuo metu administracijos direktorius yra atsakingas už administracijos darbo priežiūrą, mokyklų bei kitų socialinių paslaugų organizavimą, kurios galų gale vis tiek turi būti patvirtintos mero. Abu respondentai savo atsakymuose minėjo šių pareigybių sąsajas su biudžeto paskirstymu, todėl galima numanyti, jog daug kas priklauso nuo to, kaip kiekvienoje savivaldybėje meras ir administracijos direktorius pasiskirsto darbus. Antrasis respondentas, nusprendęs likti anonimu, priminė, jog viskas, kas vyksta savivaldybėje, turi būti patvirtinta mero. *Formuojasi nuomonė, kad pagrindinis skirtumas tarp šių dviejų pareigybių yra tas, jog meras tiesiog turi patvirtinti ar pritarti viskam, ką nusprendžia daryti administracijos direktorius.* Meras vis tiek išlieka aukštesnio rango. Todėl natūralu, jog kitas klausimas, užduotas Latvijos respondentams, buvo apie mero galias. Iš abiejų respondentų atsakymų galima susidaryti nuomonę, jog šios galios yra ribojamos tarybos. 3 EK nuomone, „jei meras yra išrinktas iš daugumos, tada jo funkcijos yra platesnės nei kitose savivaldybėse“. Kito respondento nuomone, tarybos galios turėtų būti limituojamos, kadangi pastaroji vis tiek priima visus sprendimus. Jo teigimu, ministerija turėtų peržiūrėti savivaldų administracinę veiklą, kadangi ši reikalauja tobulinimo. Tačiau, taip pat šio respondento teigimu, būtent jo savivaldybėje yra baiminamasi dėl per didelio ministerijos kišimosi, o tai atsiranda dėl to, kad neretai savivaldybėje priimami neteisėti sprendimai. *Galima susidaryti nuomonę, jog savivaldybių darbas Latvijoje yra ganėtinai komplikuoatas – mero galios ribotos, jas būtų norima praplėsti ar peržiūrėti su šalies valdžia, tačiau taip pat bijoma ir per didelio ministerijų kišimosi į savivaldybių veiklą.* Kaip matoma, tai sukuria uždara problemos ratą, kuri panašu, jog išsprendžiama tik tuo atveju, jei tarp savivaldybės mero ir tarybos yra geri santykiai, o meras yra išrenkamas iš daugumos.

Toliau ekspertų buvo klausiama apie mero funkcijų įteisinimą įstatymiškai ir čia sutinkamus trūkumus. 3 EK laikosi nuomonės, jog meras ir taryba turėtų veikti kaip vadovaujantis direktorius ir sprendimų priėmėjas, kaip kad yra didesnėse savivaldybėse. Tai reiškia, jog pritariama vieningam tarybos ir mero darbui, tačiau, iš ankstesnių respondentų atsakymų galima teigti, jog tai pasiekama tik tuo atveju, jei tarp mero ir tarybos egzistuoja teigiami santykiai ir tarpusavio supratimas. 4 EK manymu, mero funkcijos Latvijoje yra aprašytos kokiam nors įstatyme, o tai, kaip jos yra įgyvendinamos, priklauso nuo pačios asmenybės. Jei meru tapęs asmuo nenorės imtis iniciatyvų, jis gali nieko nenuveikti visą kadenciją ir atvirkščiai – norėdamas, gali imtis didelių projektų vykdymo. Ekspertų paklausus, kokias mero veiklos sritis jie vertina teigiamai ir kurias

neigiamai, abu pašnekovai pirmiausia paminėjo *vietinės žiniasklaidos, kuri yra finansuojama iš savivaldybės biudžeto, panaudojimą savireklamai*. Kaip teigė abu respondentai, tokiais atvejais žiniasklaida panaudojama siekiant išaukštinti vietinę valdžią, jos darbus, sukonzentruoti dėmesį į merą, tačiau tai nebūtinai reiškia, jog realybėje viskas iš tikrųjų būna taip pat gerai. Neretai tokioje žiniasklaidoje neaptinkama prieštaraujanti nuomonė – visos žinios nukreiptos tik viena linkme – valdančiųjų pagyrimui. Savaime suprantama, kad bendravimas su vietos gyventojais yra svarbus sėkmingo mero ir kitų savivaldybės valdančiųjų darbo aspektas, nes tik tokiu būdu galima išgirsti ir įsiklausyti į savivaldybės gyventojų problemas bei poreikius, tačiau taip pat labai svarbu, kaip ta komunikacija yra atliekama.

Apibendrinant interviu gautą informaciją, galima teigti, jog Latvijoje savivalda susiduria su ganėtinai rimtomis problemomis. Kadangi Latvijoje nėra tiesioginių mero rinkimų, o meras skiriamas iš rinkimus laimėjusios partijos, dažnai nėra aišku, kas užims mero postą. Taip pat kai kuriose savivaldybėse dažna merų kaita sukuria nestabilią atmosferą, kurioje sunku vykdyti ilgalaikius projektus. Neretai meras, taryba ir laimėjusi partija naudojami vietinė žiniasklaida savo pasiekimams ir politiniams sprendimams propaguoti, ignoruodama opozicinę nuomonę. Kaip ir Lietuvoje, taip ir Latvijoje, dažnai mero ir tarybos veikla priklauso nuo to, kokie yra jų abiejų santykiai – nors meras ir yra atsakingas už sprendimus, priimtus savivaldybėje, tačiau vis tiek sprendimai yra priimami tarybos pritarimu, o tai riboja mero galias. Galima daryti išvadą, jog savivalda Latvijoje reikalauja peržiūros iš valstybės valdžios, tačiau ir čia kyla sunkumų, kadangi neretai savivaldybėse valdantieji nenori didesnės aukštesnės valdžios kišimosi.

Estijos ekspertai buvo taip pat parinkti du – tai 5 EK, administracinės teisės docentas, bei 6 EK, Estijos Parlamento narys, taip pat buvęs meras. Abu pašnekovai turi aukštąjį išsilavinimą. Jų atsakymai į klausimynuose pateiktus klausimus buvo gauti elektroniniu paštu. Kaip ir ankstesniuose klausimynuose, interviu prasidėjo nuo klausimo apie svarbiausias savybes ir kompetencijas, kurias turėtų turėti politinis lyderis. 6 EK labai lakoniškai atsakė, jog išsilavinimas yra svarbiausia. Kadangi respondentas daugiau neišsiplėtė, sunku pasakyti, koks išsilavinimas buvo turimas omenyje. Tačiau, sprendžiant pagal 5 EK atsakymą į tą patį klausimą, tai galėtų būti ekonominis ar politinis išsilavinimas, kadangi šis pašnekovas būtent ir teigė, jog šios kompetencijos yra svarbiausios politiniam lyderiui. Nagrinėjant pašnekovų iš Estijos atsakymus, galima pastebėti Baltijos valstybių respondentų tendenciją teigti, jog komunikaciniai gebėjimai ir sugebėjimas reprezentuoti vietos bendruomenę yra svarbiausios politinių lyderių savybės. Estijos respondentų nuomonės visiškai išsiskyrė paklausus apie jų požiūrį į savivaldos modelį ir mero rinkimus jų šalyje. 5 EK teigė, jog pasisako už dabartinį mero rinkimų modelį, t. y. kuomet meras yra renkamas tarybos narių, ir nemano, jog tiesioginiai mero rinkimai veda prie stipresnės demokratijos. Jo

nuomone, tiesioginiai rinkimai kaip tik atvirkščiai neigiamai veikia demokratiją, kadangi sukuria kliūtis mero ir tarybos bendradarbiavimui, nes taryba tokiu atveju yra mažiau legitimi nei meras, nors meras yra atskaitingas tarybai. Tuo metu 6 EK laikosi priešingos nuomonės ir teigia, jog mero rinkimai turėtų būti tiesioginiai, kadangi tai didina valdančiųjų atsakomybę. Jo nuomone, dabartiniame rinkimų modelyje meras yra išrenkamas politinio susitarimo būdu ir dėl to valdžios aparatui stinga jam būtino profesionalumo. Susiduriama su dilema, kaip teisingiausia būtų elgtis tokiu atveju. 6 EK teigimu, tarp mero ir administracijos direktoriaus turi būti sutarimas, jei jie nori, kad darbas vyktų sklandžiai, tačiau, remiantis 5 EK nuomone, tokiu atveju geriausias pasirinkimas būtų dabartinis rinkimų modelis – tarybos renkamas meras, kadangi tai sukuria stabilumą. 6 EK tvirtina, jog mero ir administracijos direktoriaus funkcijos sutampa, kai kalbama apie įstatymų kūrimą – įstatyminiai aktai priimami administraciniu lygmeniu tiek miesto taryboje, tiek miesto susirinkime. Jo teigimu, šių aktų svarba skiriasi, tačiau juridškai esminių skirtumų tarp jų nėra. 6 EK taip pat pažymi, jog miesto tarybos pirmininkas ir meras dirba su skirtingais savivaldybės valdininkais. Miesto tarybos pirmininko pagrindinis darbas yra su žmonėmis, įeinančiais į tarybos sudėtį, o tuo metu miesto mero – su valdininkais, dirbančiais merijoje.

Kadangi abu ekspertai atstovauja skirtingoms sritims, jų atsakymai taip pat buvo pakankamai skirtingi. Atsakinėdamas į klausimus apie mero funkcijas, 5 EK rėmėsi ir citavo Estijoje galiojantį Vietinės valdžios organizavimo aktą (*Local Government Organisation Act – LGOA*), kuriame yra aiškiai apibrėžtos visos mero teisės, pareigos bei funkcijos, kurias jis atlieka. Tuo metu 6 EK atsakinėjo lakoniškai ir teigė, jog savivaldoje viskas veikia tokiu principu: „įstatymų leidžiamosios valdžios užduotis yra galvoti apie perspektyvą, o vykdomosios – rasti būdus toms perspektyvoms įgyvendinti“. Atsižvelgiant į 5 EK minėtą aktą, galima susidaryti nuomonę, jog tai nėra visiškai teisinga, kadangi pagrindinės įvardintos mero pareigos yra susijusios su tarybos veikla, jos narių skyrimu ir savivaldybės darbo organizavimu. *Pastebima Baltijos valstybių tendencija, jog meras yra mažiau galių turinti pareigybė nei taryba – dažnai jis atlieka tik reprezentacinį vaidmenį bei reguliuoja savivaldybės darbą, tačiau pats nepriima realių sprendimų.* Abiejų respondentų teigimu, mero galimybės įgyvendinti planus ir programą vienos kadencijos metu labiausiai priklauso nuo to, kokie planai visų pirma turimi omenyje. 5 EK nuomone, daug ką taip pat lemia valstybės parama. Savaime suprantama, jog norint įgyvendinti planus, reikalaujančius lėšų panaudojimo, reikalingas finansavimas, o pagrindinis savivaldybių finansuotojas yra šalies valdžia. 6 EK priminė, jog jau 2003-iais metais Estijos Konstitucijoje buvo įvykdyti pakeitimai – mero kadencija buvo pailginta nuo 3 iki 4 metų remiantis tuo, jog 3 metų kadencija yra per trumpa norint įgyvendinti planus. Jo teigimu, Estijoje taip pat buvo siūlymų neleisti merui užimti šių pareigybių ilgiau nei dvi kadencijas, teigiant jog taip būtų sumažinta korupcija. Tačiau

kontrargumentai teigia, jog šalyje yra sėkmingų pavyzdžių, kur kelias kadencijas iš eilės išrinktas tas pats meras suteikia stabilumo ir sėkmingą plėtrą savivaldybėje. 5 EK nuomone, dabartinė 4 metų kadencija yra optimalus laiko tarpas planams įgyvendinti, turint omenyje, jog meras gali būti perrinktas kitai kadencijai. 6 EK teigimu, kalbant apie mero įgaliojimus ir galias, meras turi pakankamai galios, „jei yra protingas ir kūrybingai panaudoja savo galimybes.“ Šią nuomonę galima kvestionuoti, kadangi jau anksčiau respondentų buvo minėta, jog mero galias neretai nusveria tarybos galios ir meras dažniausiai atlieka reprezentacinį vaidmenį savivaldybėje. Taip pat daug ką lemia ir kiti veiksniai, susiję su galimybių įgyvendinimu: bendra darbinė atmosfera savivaldybėje, gaunamas finansavimas iš valstybės.

6 EK interviu metu teigė, jog yra trūkumų mero funkcijų įstatyminiuose apibrėžimuose ir dėl to prieš 15 metų jo miesto taryboje buvo nuspręsta pakeisti savivaldybės vykdomosios valdžios struktūrą. *Jis mero atliekamas funkcijas prilygino mažos kompanijos direktoriaus pareigoms.* Kitas respondentas, 5 EK, sako, jog *teisingiausia būtų, jeigu administracines savivaldybės funkcijas atlikti perimtų ne politinis valdininkas – tai padėtų atskirti politinį ir administracinį savivaldybės valdymą*, kadangi šiuo metu merui tenka atlikti abi šias funkcijas. Jo teigimu, ši idėja kadaise jau buvo svarstyta ir dabar būtų tinkamas laikas prie jos vėl sugrįžti, turint omenyje administracinę reformą Estijoje. Įdomus faktas, kurį savo atsakyme pateikė 5 EK, yra tas, jog *meras neturi veto galios* prieš tarybos priimtus sprendimus – jis gali tik prašyti jos peržiūrėti priimtą aktą. Tai dar kartą įrodo, jog Estijoje mero galios yra itin ribotos ir pagrindinė valdžia savivaldybėse, kuri priima sprendimus, yra taryba. Tačiau 6 EK išvelgia ir teigiamų dalykų, paplitusių Estijos savivaldoje. Jo manymu, svarbiausias ir jau ilgą laiką gerus rezultatus duodantis dalykas yra komandinis darbas. Galima numanyti, jog tai yra sėkmės garantas savivaldybėse, kuriose meras ir taryba gali dirbti išvien ir kuriose vietos valdžia išlieka stabili ilgą laiką. Savaimė suprantama, jog komandinis darbas, kurį ypač pabrėžė vienas iš lietuvių respondentų, yra reikšmingiausias kalbant apie projektų vykdymą. Tačiau taip pat galima ir kelti klausimą, kiek komandinio darbo reikia, jei taryba turi daugiau galių nei meras? *Merui atliekant tik daugiau reprezentacinį, organizacinį vaidmenį, o tarybai priiminėjant pagrindinius sprendimus, komandinis darbas praranda savo aktualumą, kadangi jis tampa reikalingas tik tarybos viduje, bet ne tarp tarybos ir mero.* Ekspertų teigimu, patys svarbiausi mero atliekami darbai yra susiję su vykdomąja, kasdienine administracine funkcija – net reprezentacinė ar komunikacinė mero darbo pusė nėra tokia svarbi.

Ekspertų taip pat buvo paklausta, kokius kriterijus jie laiko svarbiausiais asmeniui, kandidatuojančiam į mero postą. 5 EK teigimu, šie kriterijai skiriasi kiekvienu konkrečiu atveju, tačiau, jo nuomone, partinė priklausomybė tampa vis svarbesnė vietinės valdžios vienetų jungimosi kontekste. Tačiau lygiai taip pat svarbi yra kandidato reputacija bei valdymo patirtis. 6 EK

nuomonė yra beveik tokia pati. Jis mano, *jog partijos palaikymas yra būtinas siekiant sėkmės tam tikrame regione*, net ir tuo atveju, jei valstybės mastu partija nėra lyderiaujanti. *Tai parodo, jog Estijoje itin svarbu turėti stiprų partinį užnugarį*, siekiant užimti mero poziciją. Šis modelis žymiai skiriasi nuo Lietuvos, ne vien tuo, jog Lietuvoje mero rinkimai yra tiesioginiai, bet ir tuo, jog čia siekti tapti meru gali ir nepartiniai asmenys. Todėl respondentų taip pat buvo klausama, koks tiesiogiai išrinkto mero statusas būtų priimtinausias. 5 EK atsakė, jog nors jis nepalaiko tiesioginių mero rinkimų, tačiau įsivaizduoja, jog svarbiausia būtų suderinti mero mandatą su jo atliekama veikla, pozicija savivaldos struktūroje. Tačiau, jo manymu, tiesioginių mero rinkimų poreikis nėra pagrindinė Estijos savivaldos problema. Iš 6 EK atsakymo galima susidaryti nuomonę, jog jis pritaria dabartinei susiformavusiai savivaldos struktūrai. Jo pasirinktas variantas teigia, jog meras turėtų būti vykdomoji valdžia, atliekanti tarybos priimtus sprendimus.

Išnagrinėjus Estijos ekspertų pateiktus atsakymus, galima matyti, jog šioje šalyje savivalda taip pat susiduria su problemomis. Tikriausiai kaip pagrindinę jų būtų galima įvardinti problemą, jog tarybos galios neretai nusveria mero galias ir meras tampa mažai reikšminga figūra, atliekančia administracines funkcijas. Jei šių dviejų respondentų nuomones prilygintume šalies atstovaujamai pozicijai, tai, kalbant apie teisingiausią mero rinkimų modelį, nebūtų galima prieiti vieningos nuomonės. Vienas respondentas laikėsi pozicijos, jog tiesioginiai mero rinkimai nesukuria didesnės demokratijos, o kaip tik dar labiau skatina susipriešinimą tarp mero ir savivaldybės tarybos. O tuo metu kitas atsakovas mano, jog toks modelis savivaldą paverstų labiau atsakinga už savo atliekamus darbus. Sudėtinga pasakyti, ar tiesioginių mero rinkimų modelis padėtų išspręsti išspręsti galių nelygybę tarp mero ir tarybos, kadangi kai kuriose savivaldybėse esamas modelis, kuomet meras skiriamas tarybos balsų dauguma. Galima suformuoti išvadą, jog labai daug savivaldybės darbo sėkmės priklauso nuo to, kokios asmenybės jai vadovauja – jei tai veržlūs, veiklūs ir progreso siekiantys asmenys, tai net ir tokio modelio savivaldybė gali veikti sėkmingai. Tačiau lygiai taip pat savivaldybei vadovauti gali imtis valdininkai, kurie yra nesuinteresuoti visuomeninės gerovės kūrimu. Baltijos valstybėse galima pastebėti tendenciją, jog didelė dalis sėkmingo savivaldybių vystymosi priklauso nuo valstybės valdžios skiriamų lėšų. Savaiame suprantama, jog bet koks didesnis projektas reikalauja finansavimo ir jo neturint net ir geriausios idėjos gali likti neįgyvendintos.

Apibendrinant visus gautus rezultatus, galima matyti, jog Baltijos valstybėse, kalbant apie mero funkcijas savivaldos modeliuose ir jų veikimą, yra panašumų ir skirtumų (žr. 5 lentelę).

Kategorija	Lietuva	Latvija	Estija
Politinio lyderio samprata ekspertų vertinimu	Politis lyderis turi mokėti reaguoti į visuomenės nuomonę ir jos problemas, gebėti komunikuoti ir suburti patikimą komandą, kuri spręstų visuomenės problemas.	Politis lyderis turi gebėti motyvuoti administraciją ir piliečius, jei nori įgyvendinti savo tikslus.	Politis lyderis turi turėti ekonominę ir politinę išsilavinimą.
Mero rinkimų forma	Tiesioginiai mero rinkimai. Merą atstatydinti ganėtinai sunku.	Merą renka taryba iš tarybos narių. Meras dažniausiai yra rinkimus laimėjusios arba daugiausia balsų surinkusios partijos vadovas. Meras gali būti perrenkamas kas šešis mėnesius.	Merą renka taryba iš tarybos narių; ekspertai nemano, kad tiesioginiai mero rinkimai veda prie stipresnės demokratijos.
Mero pareigos ir funkcijos	Merą gali vykdyti tik tuos pokyčius, kuriuos vykdyti jam galią suteikia Vietos savivaldos įstatymas. Nors meras eidamas į mero pareigas ir turi savo programą, be sutarimo su savivaldybės taryba jos negalėtų įgyvendinti.	Merą gali vykdyti tik tuos pokyčius, kuriuos vykdyti jam galią suteikia Vietos savivaldos įstatymas. Mero pareigos susideda iš susitikimų su taryba ir jos veiklos koordinavimo; reprezentuojant savivaldybę.	Merą gali vykdyti tik tuos pokyčius, kuriuos vykdyti jam galią suteikia Vietos savivaldos įstatymas. Atlieka reprezentacinę vaidmenį bei reguliuoja savivaldybės darbą, tačiau nepriima realių sprendimų.
Mero ir administracijos direktoriaus pareigų persipynimas	Teoriškai nepersipina, tačiau praktiškai priklauso nuo santykių tarp mero ir administracijos direktoriaus	Persipina, nors kartais sinchronizuojamos. Siekta, kad meras būtų įstatymų leidžiamoji institucija, o administracijos direktorius turėtų daugiau vykdomųjų galių.	Kai kalbama apie įstatymų kūrimą, administracijos direktoriaus ir mero funkcijos sutampa. Įstatyminiai aktai priimami administraciniu lygmeniu tiek miesto taryboje, tiek miesto susirinkime.
Mero galios	Ribojamos tarybos	Ribojamos tarybos	Ribojamos tarybos

5 lentelė. Mero funkcijų Baltijos valstybėse panašumai ir skirtumai. Sudaryta darbo autorės.

Tikriausiai dažniausiai pasitaikęs panašumas, minėtas daugelio respondentų, yra tas, jog neretai savivaldybės darbą apunkina nesutarimai ar išsiskiriančios nuomonės tarp mero ir savivaldybės tarybos. Pastebima Baltijos valstybių tendencija, jog mero pareigybė yra mažiau galių turinti pareigybė nei taryba – dažnai jis atlieka tik reprezentacinę vaidmenį. Dažnai prie to prisideda ir tas, jog tarybos galios nusveria mero galias ir pastarajam lieka mažiau reikšmingos administracinės, reprezentacinės funkcijos.

IŠVADOS

1. Atlikus mokslo šaltinių apie savivaldybės institucinės struktūros modelius analizę, galima teigti, jog įvairūs savivaldos modeliai rodo, kad savivaldos sistemos sukūrimas ir pasirinkimas turi ne vieną variantą, juo labiau kad šie klasikiniai vadinami modeliai gali susijungti iš kelių modelių ir sudaryti atskirą modelio komponentą.

2. Išanalizavus mero statuso ir funkcijų teorinius aspektus galima teigti, kad Europoje meru dažniausiai vadinamas savivaldybės galva, visų savivaldybės institucijų vadovas, atliekantis realias ir simbolines vykdomosios valdžios vadovo funkcijas. Apžvelgus skirtingų autorių sampratas pastebėta, kad tam tikrų bruožų apibūdinimas lyderystėje labai skiriasi nuo jos aprašymo kaip proceso. Lyderystė nėra naujas fenomenas ilgalaikėje istorinėje perspektyvoje. Politikos kontekste – lyderiai tampa svarbiausi situacijų formuotojai bei asmenys, priimančys konkrečius sprendimus, kurie įgauna legitimaciją priimti svarbiausius valstybės gyvenimo sprendimus.

3. Ištyrus Lietuvos, Latvijos ir Estijos mero teisinį statusą ir pokyčius teisinėje bazėje galima teigti, kad skirtingais savivaldos etapais Baltijos valstybėse vyravo skirtingi savivaldybių institucijos modeliai.

Lietuvoje nuo 1990 metų iki 1995 metų, po nepriklausomybės atkūrimo, buvo taikomas *savivaldybės tarybos ir dviejų – vienasmenės ir kolegialios – vykdomųjų institucijų principinis* modelis, o žemesniosios pakopos savivaldybėse – *tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus principinis* modelis. Nuo 1995 metų iki 2003 metų savivaldybių tarybos galėjo pasirinkti ir taikyti vieną iš dviejų klasikinių institucinės struktūros principinių modelių, t. y. *savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo (būtinai iš tarybos narių) burmistro* bei *šeštąjį savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų (vienasmenės ir kolegialios), būtinai sudarytų iš tarybos narių*, modelius. Pagal šiuos principus buvo padalyti valdžios vykdymo įgaliojimai tarp atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios, kur vykdomosios institucijos meras ir valdyba buvo sudaromi tik iš tarybos narių, o *meras, kaip vienasmenė vykdomoji institucija, atliko dar dvi funkcijas: savivaldybės tarybos pirmininko ir kolegialios vykdomosios institucijos (valdybos) vadovo*. Savivaldybių institucinės struktūros etape nuo 2003 m. 2015 metų meras, kaip atstovaujamosios valdžios atstovas, negalėjo būti kartu ir vykdomosios institucijos vadovas, ir atstovaujamosios institucijos pirmininkas, todėl buvo ieškomas toks savivaldybės modelis, kuris nesusilpnintų mero, bet kartu apribotų savivaldos atstovaujamąją ir vykdomąją valdžią. Nuo 2015 metų nors ir sunkiai kelią skyrėsi LR Konstitucijos 2005 metų pataisa dėl tiesioginių mero rinkimų, dabar Lietuvoje taikomas

antrasis savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelis, t. y. vykdomosios institucijos, modelis.

Latvijoje Nuo 1993 metų buvo įgyvendinamos labai svarbios savivaldos reformos, kuriomis buvo siekiama stiprinti demokratiją ir didinti savivaldybių veiklos efektyvumą atnaujinant valdymo metodus ir įtraukiant gyventojus į sprendimų priėmimą. Po nepriklausomybės atkūrimo, vietos valdžios institucijos – savivaldybės – buvo dviejų pakopų: žemesniosios (respublikinių miestų (*republikas pilsēta*), miestų (*pilsēta*), kaimiškos savivaldybės (*pagasts*) ir sujungtos savivaldybės (*novads*)), ir aukštesniosios (apskritis (*regional*), rajonų (*rajons*) ir respublikinių miestų) savivaldybės. Savivaldybėse buvo taikomas *savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus principinis* modelis. 2009 metų savivaldos reformos metu iš 536 savivaldybių pereita prie 119 savivaldybių. Meras, kitaip tariant, savivaldybės tarybos pirmininkas, yra labai svarbi politinė figūra, tačiau nevykdant jam priklausančių įgaliojimų, tarybos daugumos balsavimu, jis gali būti nušalintas nuo pareigų, nuo 2009 metų iki dabar, Latvijoje vėl pasirinktas *savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus principinis* modelis.

Estijoje nuo 1990 metų nuolat buvo inicijuojami įvairūs vietos savivaldos reformų projektai, tačiau nė vienas iš jų taip ir nebuvo įvykdytas. Reikia paminėti, kad 1990–1994 metų savivaldos reforma buvo sustabdyta, nors dviejų pakopų vietos savivaldos sistema ir buvo panaikinta. Meras – svarbiausias miesto valdžios atstovas, kuris atstovauja savivaldybės administracijai. Meras, savivaldybės tarybos nariai ir savivaldybės vyriausiasis sekretorius sudaro savivaldybės valdžios mechanizmą. Dėl to galima teigti, kad, nuo pat nepriklausomybės paskelbimo, Estijoje buvo naudojamas *savivaldybės tarybos ir kolegialios vykdomosios institucijos, sudarytos iš tarybos narių arba būtinai iš ne tarybos narių*.

4. Atlikus ekspertų interviu ir palyginus mero funkcijas ir statusą Baltijos valstybėse, pastebėta ir panašumų ir skirtumų:

- Kaimyninėse valstybėse (Latvijoje ir Estijoje) meras yra renkamas slaptu balsavimu iš tarybos narių. Lietuvoje nuo 2015 metų meras yra renkamas tiesiogiai. Visose Baltijos šalyse mero kadencija yra ketveri metai. Visų šalių mero darbui turi įtakos savivaldybės taryba. Savivaldybės tarybos sprendimu Latvijoje ir Estijoje meras gali būti nušalintas nuo pareigų. Tiesioginiai mero rinkimai demokratijos šalyje tikrai neveda prie stipresnės demokratijos.

- Tikriausiai dažniausiai pasitaikęs panašumas, minėtas daugelio respondentų, yra tas, jog neretai savivaldybės darbą apsunkina nesutarimai ar išsiskiriančios nuomonės tarp mero ir savivaldybės tarybos. Pastebima Baltijos valstybių tendencija, jog mero pareigybė yra mažiau galių turinti pareigybė nei taryba – dažnai jis atlieka tik reprezentacinį vaidmenį. Dažnai prie to prisideda

ir tas, jog tarybos galios nusveria mero galias ir pastarajam lieka mažiau reikšmingos administracinės, reprezentacinės funkcijos.

- Mero, kaip politinio lyderio samprata Latvijoje ir Lietuvoje buvo panaši. Lietuvos ir Latvijos ekspertai nurodė, kad politinis lyderis turi mokėti reaguoti į visuomenės nuomonę ir problemas, motyvuoti ne tik administraciją, bet ir piliečius, jeigu nori įgyvendinti savo tikslus. Estijoje buvo pabrėžiama išsilavinimo svarba.

- Lietuvoje egzistuoja takoskyra tarp teorinės ir praktinės mero funkcijų pusės. Vienu atveju buvo išvelgta, kad meras turi per daug funkcijų, kitu atveju – mero galios yra per daug suvaržytos. Latvijoje mero pareigos susideda iš susitikimų su taryba ir jos veiklos koordinavimo, reprezentuojant savivaldybę. Estijoje, kaip ir Lietuvoje, meras atlieka reprezentacinį vaidmenį bei reguliuoja savivaldybės darbą, tačiau nepriima realių sprendimų.

5. Ginamasis teiginys, *Baltijos valstybės geopolitine prasme laikomos vienu junginiu, tačiau savivaldos sistemoje mero statusas ir funkcijos yra grindžiami skirtingais prioritetais*, tyrimu patvirtintas.

REKOMENDACIJOS

Atlikus mero funkcijų ir statuso Baltijos šalyse lyginamąją analizę pateikiamos rekomendacijos politikams:

1. Reikėtų peržiūrėti ir pakoreguoti tiesiogiai renkamo mero funkcijas, nes Lietuvoje nuo 2015 metų pasikeitė mero rinkimų tvarka, tačiau kai kurios funkcijos išliko tos pačios.

2. Tam, kad tiesiogiai išrinktas meras galėtų įgyvendinti savo programą, jam turėtų būti suteikta stipresnių galių, pavyzdžiui, tam tikrą biudžeto dalį mero disponavimui. Remiantis ekspertų interviu duomenimis, pastebėta, kad kai kuriuose finansiniuose sprendimuose būtų sutaupoma daugiau lėšų, jei projektus būtų galima įgyvendinti vietos, o ne valstybės, lygmeniu.

LITERATŪRA

1. Arimavičiūtė M. (2005). Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas : vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
2. Astrauskas A. (2004). Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška. Viešoji politika ir administravimas. Nr. 8. ISSN 1648-2603.
3. Astrauskas A. (2013). Vietos savivalda Lietuvoje 1990–2013 metais: vietos savivaldybių kompetencijos pokyčiai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 4 (32). 127–133. ISSN 1648-9098.
4. Astrauskas, A., Galinienė, B. (2003). Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai: mokomoji knyga. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
5. Bäck H., Heinelt H., Magnier A. (2006). *The European Mayor*. Wiesbaden.
6. Baldersheim H., Illner H., Wollman H. (2003) *Local Democracy in Post – Communist Europe*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Opladen.
7. Bartkevičs E. (2010). Administrative territorial reforms in Latvia. *Latvian Association of Local and Regional Governments*. Riga.
8. Bass, B. M., Bass, R. (2008). *The Bass Handbook of Leadership – Theory, Research, and Managerial Applications*. NewYork: Simon and Schuster.
9. Bitinas B., Rupšienė L., Žydžiūnaitė V. (2008). *Kokybinių tyrimų metodologija*. Klaipėda.
10. Blondel J. Political Leadership. Towards a General Analysis. In: *South-East European Journal of political Science*. (2013). Vol 1. No 4. ISSN 2286-4547. Bucharest.
Comparative Observations, in: Bäck H., Heinelt H., Magnier A. (2006). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Germany.
11. Heinelt H., Hlepas N.K. (2006). Typologies of Local Government Systems, in: Bäck H., Heinelt H., Magnier A. (2006). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Germany.
12. Heinelt J., Kubler D. (2005). Metropolitan Governance Capacity, Democracy and the Dynamics of Place, London, in: Bäck H., Heinelt H., Magnier A. (2006). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Germany.
13. Heinelt, H., Sweeting, D., Getimis, P. (2006): *Leadership and Participation: Searching for Innovation in European Cities*, Routledge: London.

14. Hesse, J. J. / Sharpe, L. J. (1991): *Local Government in International Perspective: Some*
15. Jankauskas K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje: konstituciniai imperatyvai ir jų įgyvendinimas ordinarinėje teisėje // *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda* (2007). Kolektyvinė monografija. Vilnius: MRU.
16. Junevičius A., Ereminaitė S. (2012). Austrijos ir Lietuvos savivaldos sistemos lyginamoji analizė. In *Viešoji Politika ir administravimas* (2012, T.11, Nr.3 p. 447-460)
17. Juralevičienė J. (2005). Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos raida 1990–1995 metais. *Viešoji politika ir administravimas*. Nr.11-ISSN 1648-2603
18. Kandeve E. (2001). *Stabilization of Local Governments*. Local Government And Public Service Reform Initiative Open Society Institute. Hungary.
19. Kasiulis, J., Barvydienė, V. (2005). *Vadovavimo psichologija*. Kaunas: Technologija.
20. Kersting N., Vetter A. (2003). *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Springer Fachmedien Wiesbaden, Opladen.
21. Kropas S. (1993). Vietos savivaldos bruožai Lietuvoje atkūrus nepriklausomybę. // *Savivaldybė* Nr. 1–2.
22. Lazauskienė A. (2013). Vietos savivalda, in: *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos*. Šaparnienė D., Krupavičius A. (ats. red.), Vilnius: BMK leidykla, 253-267.
23. Lazdynas, R. (2005). *Savivalda: filosofija, teorija ir praktika*. Šiauliai: Saulės delta.
24. Linnas R. (2010) *Attempts at Local Government Reform in Estonia*. Kunnallistieteellinen
25. Liukinevičienė L. (2013). Lyderystė viešajame valdyme, in: *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos*. Šaparnienė D., Krupavičius A. (ats. red.), Vilnius: BMK leidykla, 107-128.
26. Mačiulytė, R., Ragauskas, R (2007). *Lietuvos savivalda. Savarankiškos visuomenės link*. Vilnius: Versus aureus.
27. Mesquita, B., Smith, B.A., Siverson, R.M., Morrow, J. D. (2003). *The Logic of Political Survival*. New York: MIT Press;
28. Northouse P. G. *Lyderystė. Teorija ir praktika*. 2009. Kaimas: Poligrafija ir informatika.
29. Novikovas A. (2005). Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija*, 77(69), 58-64.
30. *Oxford English Dictionary*. 2008. Oxford University Press.
31. Poister, Th., H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance. *Public administration review, special issue*, December.

32. Ramanauskienė S. (2005). Globalūs pokyčiai ir moksloji organizacija. Informacijos mokslai, Nr. 35.
33. Robertson. D. (2002). The Penguin Dictionary of Politics. 2-nd. Edition. London: Penguin Books. ISBN 0-14-051276-4.
34. Suslavičius A. (1998) Socialinė psichologija, Vilnius: VU I-kla.
35. Tamošiūnas T. (2003). Socialinių tyrimų kvalifikacinis darbas: įvado struktūra. Mokomoji knyga. VŠĮ Šiaulių universiteto leidykla.
36. Tracy Sara J. 2013. Qualitative research methods. A John Willey and Sons.ltd, Oxford, UK.
37. Tumėnas A. (2010). Valstybinių organizacijų reformų ir pokyčių teorinė analizė. Daktaro socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas. Vilnius: MRU.
38. Vanags E. (2005). Development of Local Government Reforms in Latvia. Viešoji politika ir administravimas. Nr. 13. ISSN 1648-2603.
39. Žilinskas G. (2001). Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990–2000 metais / viešojo administravimo efektyvumas. Kaunas.

Teisės aktai ir kiti norminiai dokumentai:

40. Administrative-Territorial Reform Law (2007). Adopted by the Saeima and proclaimed by the President. Prieiga internetu:
http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Administrative-Territorial_Reform_Law.doc [žiūrėta: 2016-12-11].
41. European Charter of Local Self-Government (1999). Strasbourg: Council of Europe.
42. Europos vietos savivaldos chartija (1999). Valstybės žinios. Nr. 82-2418.
43. Law of the Republic of Latvia On Local Governments, adopted on May 19, 1994.
44. Law of the Republic of Latvia On Local Governments. Law edition 17 June 2010. Prieiga internetu: <http://likumi.lv/doc.php?id=57255> [žiūrėta: 2016-12-11].
45. Law on Administrative Territories and Populated Areas (2011). (in Latvian: Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums). Law edition on 3.08.2011. Prieiga internetu: <http://likumi.lv/doc.php?id=185993> [žiūrėta: 2016-12-11].
46. Law on Administrative Territories and Populated Areas. (in Latvian Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums). Law edition on 3.08.2011. "Latvijas Vēstnesis", 202

- (3986), 30.12.2008., "Ziņotājs", 3, 12.02.2009. Prieiga internetu:
<http://likumi.lv/doc.php?id=185993>[žiūrėta: 2016-12-11].
47. Law on Local Governments (2012). Law edition 01.01.2012. Prieiga internetu:
http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/On_Local_Governments.doc[žiūrėta: 2016-12-11].
48. Lietuvos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. (2002). Valstybės žinios. Nr. 103-4605.
49. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 101-2015.
50. Lietuvos Respublikos Konstitucija (2007). Vilnius: UAB Rotas.
51. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002-12-24 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo <...> straipsnių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“// Valstybės žinios, 2003, Nr. 19-828.
52. Lietuvos Respublikos savivaldybės tarybos nario statuso įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 18-403.
53. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 53-996.
54. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 60-1183.
55. Local Government Council Election Act. 2002. In force from 01.07.2016. Prieiga internetu: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/511072016012/consolide>. Žiūrėta [2016-12-12].
56. Local Government Council Election Act. In force from 01.07.2016. Prieiga internetu: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/511072016012/consolide>. Žiūrėta [2016-12-12].
57. Local Government Council Election Act. In force from 18.09.2005. Prieiga internetu: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/511072016012/consolide>. Žiūrėta [2016-12-12].
58. Local Government Organisation Act of Estonia. Passed 02.06.1993
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide> [žiūrėta: 2016-12-11].
59. Local Government Organisation Act. [RT I 2005, 31, 230 - entry into force 17.10.2005].
Prieiga internetu:
<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/502012017004/consolide> Žiūrėta:
[2016-11-18].

60. Local Government Organisation Act. In force from: 01.01.2017. Prieiga internetu: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/502012017004/consolide>. Žiūrėta: [2017-01-03].
61. Local Government Organisation Act. Passed 02.06.1993. Prieiga internetu: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/502012017004/consolide>. Žiūrėta: [2016-11-18].
62. LR Vietos savivaldos įstatymas (1994). Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049
63. LR vietos savivaldos įstatymo NR. I-533 11, 13, 20 IR 29 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2016. Vilnius. Prieiga internetu: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/a3831750fbe811e5bf4ee4a6d3cdb874?positionInSearchResults=4&searchModelUUID=c3655b0e-2d75-47e3-a938-903922e4a803>[žiūrėta: 2016-12-11].
64. LR vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 13,15 ir 27 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XII-1887 1 straipsnio pakeitimo įstatymas. 2016. Vilnius. Prieiga internetu <https://www.etar.lt/portal/lt/legalAct/58d07430441f11e6bd3bfefc575ccac4>[žiūrėta: 2016-12-11].
65. LR vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 19 ir 24 straipsnių pakeitimo įstatymas. 2016. Vilnius. Prieiga internetu <https://www.etar.lt/portal/lt/legalAct/dec4add03c5f11e6bcc5c96b48152012>[žiūrėta: 2016-12-11].
66. LR vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3,5, 10,11, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 25, 27, 29, 40, 42, 45 ir 46 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 25 straipsniu įstatymas. 2014. Vilnius. Prieiga internetu: <https://www.etar.lt/portal/lt/legalAct/b3b1225008e911e4adf3c8c5d7681e73>[žiūrėta: 2016-12-11].
67. LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas (2008). Valstybės žinios. Nr. 113-4290.
68. Statutes of rural municipality or city. [RT I 2010, 72, 543 - entry into force 01.01.2011]. Prieiga internetu: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/502012017004/consolide> Žiūrėta: [2016-11-18].
69. The City Council and Municipality Council Election Law. (*The law title accordingly to the law of 2 October 2008*). Prieiga internetu: <https://www.cvk.lv/pub/public/29842.html> [žiūrėta: 2016-12-11].

70. The City Council and Municipality Council Election Law. (This Law has been adopted in the Saeima on January 13, 1994.). *Prieiga internetu:*
<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4912> [žiūrėta: 2016-12-11].
71. The Constitution of the Republic of Estonia. Passed 28.06.1992. RT 1992, 26, 349. *Prieiga internetu:* <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide> [žiūrėta: 2016-12-11].
72. The Constitution of the Republic of Latvia (adopted by Joint Constitution Setting Meeting of Latvia on 15.02.1922), *prieiga internetu į anglišką versiją:*
<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> [žiūrėta: 2016-12-11].
73. Viešojo administravimo įstatymas. (1999) Valstybės žinios, Nr. 60-1945.
74. Закон об административно-территориальном устройстве Эстонии. 1995. *Prieiga internetu:* http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z%20o%20admitter%20ustroistve%20Estonii.htm žiūrėta: [2016-12-11].
75. Закон ЭР от 02.06.1993 (ред. От 14.06.2007) о местном самоуправлении (объявлен президентом ЭР 14.06.1993). *Prieiga internetu:* http://estonia.news-city.info/docs/systemsf/dok_ierrez/page4.htm Žiūrėta: [2016-12-11].

Interneto šaltiniai:

76. Brauksa I. 2013. Overcoming data comparison problems after administrative territorial reform: case of Latvia. University of Latvia, Latvia. European Scientific Journal April 2013 edition vol.9, No.11 ISSN: 1857-7881 (Print) e - ISSN 1857-7431 *prieiga internetu:* <http://eujournal.org/index.php/esj/article/view/985> [žiūrėta: 2016-12-11].
77. Dobilas, A. (2010). Tiesioginiai mero rinkimai: už ar prieš? *Prieiga per internetą:* <http://adobilas.wordpress.com/2010/03/20/tiesioginiai-mero-rinkimai-uz-ar-pries/>. [žiūrėta: 2016-12-11].
78. Hartlinski Maciej (2013). Contemporary “Prince”. Influence, the Position and Authority of Party Leaders. *Prieiga internetu:* <http://seejps.lumina.org/index.php/volume-i-number-4-the-exercise-of-power-500-years-after-the-prince-was-written/61-contemporary-prince-influence-the-position-and-authority-of-party-leaders> [Žiūrėta: 2016-11-12].
79. Laisvoji interneto enciklopedija Vikipedija // http://lt.wikipedia.org/wiki/Pagrindinis_puslapis.
80. Lietuvių kalbos žodynas. 2008. *Prieiga internetu:* www.lkz.lt. Žiūrėta: [2016-06-19].

81. Municipalities and local government. (2017). Prieiga internetu:
https://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/municipalities_and_local_government/index.html [Žiūrėta 2017.01.06].
82. Otto Ph. E. (2010). Cognitive finance: behavioral strategies of spending, saving and investing. Nova Science Publishers. [interaktyvus]. [žiūrėta 2012 m. balandžio 5 d.]. Prieiga per duomenų bazę EBSCO:
<<http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=4&hid=9&sid=62bc4bbe-ff56-4fe4-a1b0-40e15a6f679c%40sessionmgr12&bdata=JnNpdGU9ZWwhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#db=e000xww&AN=373006>>. [žiūrėta: 2016-12-11].
83. Rimas A. (2010). Kelia įveikia einantis (jeigu žino, kur eina) [Žiūrėta 2016-03-12], Prieiga per internetą: <http://www.lsdp.lt/lt/nuomoues/397-kelia-iveikia-eiiiantis-jeigu->
84. Vanags E., O. Krastiņš (2005) Dažada Latvija: pagasti, novadi, pilsētas, rajoni, regioni. Vērtējumi, perspektīvas, vīzijas, RTga: Latvijas Statistikas institūts un Valsts reģionālās attīstības agentūra. in: *“Promoting Spatial Development by Creating COMMON MINDscapes— COMMIN” 2007*. University of Latvia and BSR INTERREG III B project. Prieiga internetu: http://commin.org/upload/Latvia/LV_Country_in_English.pdf [žiūrėta: 2016-12-11].
85. Васильев Вл. (2008). Как это было: Эстония в июне 1993 года. Prieiga internetu: <https://npestis.wordpress.com/2008/03/11/estjun/> [žiūrėta: 2016-12-11].
86. Васильев Вл. (2008). Как это было: Эстония в июне 1993 года. Prieiga internetu: <https://npestis.wordpress.com/2008/03/11/estjun/> [žiūrėta: 2016-12-11].
87. Мэлтсемеев С. (2012). Местное самоуправление в Эстонии. In: МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В НЕЙТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ.: Prieiga internetu: <http://nala.ge/uploads/files/4de6546c7a8e5.pdf> [žiūrėta: 2016-11-23].

PRIEDAI

1. priedas. Ganto grafiko modelis.

Ganto grafike nuosekliai pavaizduota, kaip strategiškai buvo planuojama ir organizuojami magistro teorinės ir empirinės dalių darbai. Grafikas vaizduoja atliktų darbų faktinį laiką (1 paveikslėlyje).

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
T															
TR															
M															
E															
I															

1 pav. **Ganto grafikas.** Šaltinis sudarytas darbo autorės.

T – teorinė dalis; **TR** – teorinės dalies rekonstrukcija; **M** – metodologinė dalis; **E** – empirinė dalis; **I** – išvados ir rekomendacijos.

Per pirmuosius 6 mėnesius atlikta mokslinės literatūros analizė. Jau 2 mėnesio pabaigoje pradėta planuoti metodologinė dalis, kuri baigta rašyti 7 mėnesį. 7 mėnesio pabaigoje pradėtas empirinis tyrimas, kuris truko iki 15 mėnesio pabaigos. Paskutiniai 14 ir 15 mėnesiai buvo skirti empirinės dalies užbaigimui ir išvadų, rekomendacijų formulavimui bei pateikimui.

2 priedas. Interviu klausimai Lietuvos ekspertams

Interviu klausimai:

1. Kokios yra svarbiausios politinio lyderio kompetencijos?
2. Koks jūsų požiūris į dabartinę savivaldos sistemos modelį / mero rinkimų formą jūsų šalyje? Įvardinkite pagrindinius privalumus ir trūkumus.
3. Kokia jūsų nuomonė apie pagrindines mero funkcijas?
4. Kokios problemos iškyla kasdienėje veikloje dėl funkcijų įgyvendinimo (persipynimo) tarp mero ir administracijos direktoriaus ?
5. Kokius svarbiausius pokyčius rajone gali įvykdyti meras?
6. Ar pakanka vienos kadencijos mero planams / programai įvykdyti?
7. Kokie yra pagrindiniai mero ir administracijos direktoriaus funkcijų panašumai ir skirtumai?
8. Kokia jūsų nuomonė apie mero teises galias?
9. Per savo kadenciją turbūt pastebėjote įstatymų, reglamentuojančių mero veiklą, netobulumų?
10. Kokias mero veiklos sritis vertinate palankiausiai / nepalankiausiai?
11. Koks mero modelis (stipraus mero modelis; komiteto lyderio modelis; kolektyvinis modelis; tarybos administratoriaus modelis; kita.) vyrauja jūsų šalies savivaldos sistemoje?
12. Kiek yra svarbus partijos prestižas kandidatuojant į mero postą?
13. Kurios atliekamos mero veiklos sritys (reprezentacinė, vykdomoji, bendravimas su piliečiais ir t. t.) yra reikšmingiausios?
14. Koks savivaldybės mero modelis, jūsų manymu, būtų tinkamiausias Lietuvoje?
 - ✓ meras – politikas, kuris vadovauja savivaldybės tarybai, sprendžiantis strateginius miesto vystymo klausimus, reprezentuojantis savivaldybę Lietuvoje ir užsienyje;
 - ✓ meras – „ūkininkas“, vadovaujantis savivaldybės administracijai, priimančias sprendimus, kokius namus ar gatves remontuoti, kam kokią socialinę išmoką skirti;
 - ✓ Kita.
15. Kuris mero teisinis statusas Jums priimtinesnis? Kodėl?
 - ✓ *meras-- savivaldybės vienasmenė vykdomoji institucija, tiesiogiai vykdanči įstatymus, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimus, bei savivaldybės administracijos vadovas, administruojantis savivaldybės biudžeto asignavimus;*

- ✓ meras – *savivaldybės tarybos vadovas*, t. y. savivaldybės tarybos narys, vietos politikas su įgaliojimais vadovauti tarybai bei daryti poveikį vykdomosioms institucijoms;
- ✓ kita.

16. Kokios yra jūsų pareigos ir patirtis viešojo administravimo srityje?

17. Koks jūsų išsilavinimas, profesija, amžius?

3 priedas. Interviu klausimai Latvijos ekspertams anglų kalba

This research is part of my Master degree at "**The Status and Functions of the Mayor: the Comparative Analysis of the Baltic Countries**". I would like you to complete the following questionnaire for my study into the relative success levels.

I will evaluate what you say and use it in my final report, occasionally quoting your direct responses.

If you enquire I will ensure your confidentiality by not naming you at all, your response will be identified only by number (i. e. Mayor #3 or Other #12). In doing this I will make sure that you remain anonymous. All of the information I collect will be kept safely and destroyed once the research is complete.

Please answer all of the questions honestly and objectively, being as insightful as you possibly can. This will provide me with valuable and hopefully interesting results. The results section of my final report can be sent to you via e-mail request (dalia.smitiene@gmail.com) if you are interested in the conclusions that are made. Thank you for taking part!

1. How would you describe the most important skills and competences of the political leader?
2. What are your views on the current system of Local Government model and form of Mayor elections in your country? Describe the main advantages and disadvantages.
3. What is your opinion about the main functions of the mayor?
4. What problems arise in everyday activities for implementation of the functions (interlacing of functions) between the Mayor and the Director of the administration?
5. What are the major changes in the area the Mayor can meet?
6. Is it enough one term of office for mayor to meet plans and programs?
7. What are the main similarities and differences of the mayor and the director of the administration functions?
8. What is your opinion on the legal powers of the mayor?
9. Did you notice any imperfections of the Mayor Functions legislation?
10. What kind of activities of the mayor would you rate positively and which of them negatively?
11. What type of mayor pattern is prevailing in your country's system of Local Government?
 - ✓ A strong mayor model;
 - ✓ Committee leadership model;
 - ✓ Collective model;

- ✓ Council administrator model;
 - ✓ Other.
12. Which criteria are the most important to candidate for Mayor?
- ✓ The prestige of the party in the political context of the country;
 - ✓ A well-known candidate;
 - ✓ The candidate's experience in politics;
 - ✓ The new person in politics;
 - ✓ Active candidate in social activities;
 - ✓ Other.
13. Which activities carried out by the Mayor are the most significant: representative, executive, communication with citizens etc.?
14. What model of the mayor that you think would be the most suitable in Latvia?
- ✓ Mayor – politician, who heads the municipal council of strategic urban development issues, representing the municipality in Latvia and abroad;
 - ✓ Mayor – "farmer" in accordance with the municipal administration, making decisions, which allowances to give houses or streets to be repaired and etc;
 - ✓ Other.
15. Which legal status of the directly elected Mayor, in your opinion, would be the most preferable?
- ✓ Mayor – an executive body of the municipality, directly carrying out the law, the Government and the municipal council, and the head of municipal administration and administrating the budget of the municipal appropriations;
 - ✓ Mayor – head of the Municipal Council, the local politician with a mandate to lead the council and to influence the executive authorities;
 - ✓ Other.
16. Could you introduce yourself? (Occupation; experience in Local Management).
17. Your education, profession, age?

Thank you.

4 priedas. Interviu klausimai Estijos ekspertams rusų kalba

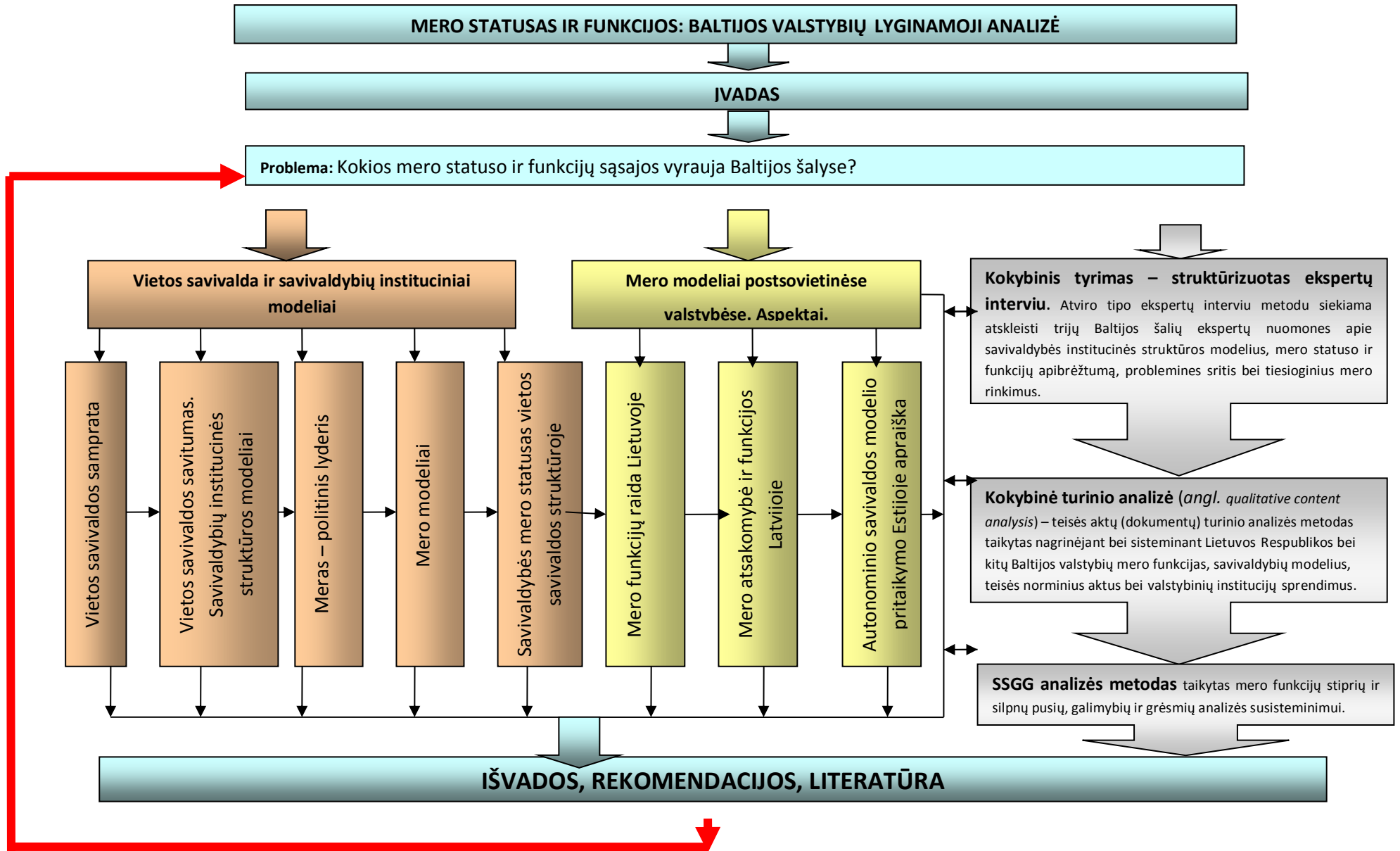
1. Какие самые важные компетенции у политического лидера?
2. Какой ваш взгляд на современную модель системы самоуправления форму выбора мэра в вашей стране? Назовите основные достоинства и недостатки.
3. Какое ваше мнение об основных функциях мэра?
4. Какие проблемы возникают в повседневной работе решая функции между мэром и директором администрации?
5. Какие самые важные изменения в районе может осуществить мэр?
6. Хватает ли одной каденции для осуществления планов мэра?
7. Какие есть основные сходства и различия между функций мэра и директора администрации?
8. Какое ваше мнение о правомочии мэра?
9. Во время работы своей каденции наверно заметили законы регламентирующие неусовершенствование деятельности мэра?
10. Какие сферы деятельности мэра оцениваете более положительно и более отрицательно?
11. Какая модель мэра (сильная модель мэра; комитет модель лидерства; коллективная модель; модель администратор совета; другое) главенствует в системе самоуправления в вашей стране?
12. Насколько важен престиж партии выдвигая кандидатуру на пост мэра?
13. Какие сферы деятельности мэра самые главные (репрезентативные исполнительные, общение с гражданами, другое)?
14. Какая модель самоуправления мэра по вашему мнению была бы самая подходящая для Эстонии?
 - ✓ мэр – политик который управляет совету самоуправления решающий стратегические вопросы развития города репрезентирующий самоуправление в Эстонии и зарубежом.
 - ✓ мэр – хозяйственник управляющий администрацией самоуправления принимающий решения какие дома или улицы ремонтировать кому и какие финансовые дотации назначить.
 - ✓ другое.
15. Который правовой статус вам более приемлемый? Почему?

- ✓ *Мэр – одноличная исполняющая институция самоуправления
прямолично исполняющая законы решения совета самоуправления или
руководитель администрации самоуправления следящий за
использованием бюджета.*
- ✓ Мэр – руководитель совета управления те член совета самоуправления
местный политик имеющий полномочие руководить советом и делать
влияние на исполняющие институции.
- ✓ другое.

16. Какие ваши обязанности и опыт в области общественной администрации?

17. Какое ваше образование, профессия, возраст?

Magistro darbo žemėlapis



6 priedas. Estijos savivaldos reformos

Some characteristics of attempts at LGR in Estonia. NB! Table consists of an overview of only the main characteristics of LGR.
The list of LGRs and attempts at LGR is not complete.

1.	Administrative reform of 1990-94*	Reform plan of Minister Peep Aru* ³ (1999)	Reform plan of Minister Tarmo Loodus ⁴ (2001)	Reform plan of Minister Jaan Gunapuu ⁵ (2003-4)	Reform plan of Minister Vallo Reimaa (2007)* ⁷	Reform plan of Minister Sum-Valmar Kiisler* (2009)	Reform Proposal of Harju County Governor's commission (2009)*
Number of LGUs during reform planning time		253 towns and 207 rural municipalities; 01.01.1999)	251 (46 towns and 205 RMs; 01.01.2000)	166 (43 towns and 203 RMs; 01.01.2003)	100 (39 towns and 201 RMs; 01.01.2005)	226 towns and 193 rural municipalities; 02.11.2009)	226 towns and 193 rural municipalities; 02.11.2009) ⁴⁷
Type of reform (administrative, territorial, regional, administrative-territorial)	Administrative.	Administrative, regional, administrative-territorial.	Administrative, regional, administrative-territorial.	Regional.	Regional.	Administrative-territorial.	Administrative-territorial.
Method of performance (voluntary, compulsory, mixed)	Mixed.	Mixed.	Mixed, still rather compulsory.	Compulsory.	Voluntary (amalgamation of LGUs) + compulsory.	Compulsory.	Mixed.
Goals of reform	Establish a clear distinction between state and self-governmental management. Re-creation of local democracy to serve as a basis for the re-establishment of a nation-state. Decentralization of public administration.	Ensure a fair balance in society. Decentralization of public administration. Put in order the territorial base of LG. Put in order the distribution of functions on the state level. Put in order the territorial base and distribution of functions on	Modernization of LGS. Ensure a balance between tasks and resources of LGUs. Ensure coherence between principles of subsidiarity and economies of scale.	Improve the quality of public services. Increase efficiency of regional development in a county. Strengthen democracy. Optimize public administration.	Ensure balanced regional development Even quality of and access to public services all over the state.	Ensure a fair economic contriving of LGUs. Ensure a fair even level of public services all over Estonia.	Strengthen local democracy. Improve the access to and quality of the public services offered by LGUs to inhabitants.

		the regional level.					
ension (radical, moderate, incremental)	Radical.	Radical.	Radical.	Radical.	Moderate.	Radical.	Radical.
Main cause of reform	eed for recreation of local democracy and liquidation of Soviet administrative system.	roportion between different levels of public administration. Disproportion between different fields of public administration. Need for systemic and balanced development of public administration.	level administrative and financial capacity of LGUs because of excessively large number of LGUs. About 1/3 to 'A of LGUs are not able to provide all the obligations and tasks laid down by law. of sufficient legal framework for cooperation of LGUs.	ck of performance of local functions on the regional level. County governors are not able to warrant an integral and balanced development of county. s lack sufficient capacity to provide all needed public services to inhabitants of LGUs.	y governments in Estonia are not a subject of regional policy in the European context. Associations of LGUs in counties are not developed enough. Duplication of functions of development on the county level.	LGUs have equal tasks and obligations, but have quite varying capacities to perform them. Differences in the levels of quality of living standards and development between the capital city and other regions are increasing.	roportion between different levels of public administration. Disproportion between different fields of public administration. Differences of access to public services in different LGUs. erences of quality of public services in different LGUs. l framework that is old-fashioned and binds the development of LG.
Main (Expected) outputs	entralization. Creation of LGS. Adaption of the LGOA (1993). Two-level LGS. Establishment of LGUs.	entralization. Creation of LGS. Adaption of the LGOA (1993). Two-level LGS. Establishment of LGUs.	entralization. Creation of LGS. Adaption of the LGOA (1993). Two-level LGS. Establishment of LGUs.	entralization. Creation of LGS. Adaption of the LGOA (1993). Two-level LGS. Establishment of LGUs.	entralization. Creation of LGS. Adaption of the LGOA (1993). Two-level LGS. Establishment of LGUs.	entralization. Creation of LGS. Adaption of the LGOA (1993). Two-level LGS. Establishment of LGUs.	entralization. Creation of LGS. Adaption of the LGOA (1993). Two-level LGS. Establishment of LGUs.
(expected) outcomes and impact	stipulated <i>expressis verbis</i> in measurable terms. LGUs are to be able to perform and	stipulated <i>expressis verbis</i> in measurable terms. Reaching a balance in society.	stipulated <i>expressis verbis</i> in measurable terms. Balance between the tasks and re-	stipulated <i>expressis verbis</i> in measurable terms. Improve the quality of public services.	stipulated <i>expressis verbis</i> in measurable terms. Even quality of and access to	stipulated <i>expressis verbis</i> in measurable terms. Warrant economic contriving of	stipulated <i>expressis verbis</i> in measurable terms. Strengthen local democracy. Improve

	support different reforms.		sources of LGUs. Balance between the principles of subsidiarity and economics of scale.	Increase the efficiency of regional development in a county. Strengthen democracy.	public services all over Ac state.	LGUs.arrant even level of public services all over Estonia.	the access to and quality of Ac public services offered by an LGU to its inhabitants.
Actual result	ed. The two-level local self-government system which existed in 1989-93 has vanished. County assemblies by means of mandatory statutory bodies of co-operation were eliminated.	Ceased.	ed by Ac central government.	Ceased.	ied by Ae <i>Pro Patria</i> and <i>Res Publica</i> Union leadership.	hied by Ae Prime Minister.	ed by Ae central government.

