

## Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška

Algirdas Astrauskas

*Lietuvos teisės universitetas  
Ateities g. 20, LT-2057 Vilnius*

*Straipsnyje apibrėžiama savivaldybės institucinės struktūros samprata. Savivaldybės institucinės struktūros principiniai modeliai skirstomi pagal tris pasirinktus požymius: valdymo funkcijų grupių skaičių, valdžios vykdymo įgaliojimų dalijimą (nedalijimą) ir funkcines vietas. Apžvelgiama Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelių kaita 1990–2004 metais, trumpai apibūdinami ir analizuojami tuo laikotarpiu taikyti trys principiniai modeliai. Taip pat teikiami pasiūlymai dėl principinių Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelių, kuriuos galima pasirinkti ir taikyti ateityje.*

Pagrindinės sąvokos: *savivaldybė, savivaldybės institucijos, savivaldybės institucinė struktūra.*

Keywords: *local authority, institutions of local government, institutional structure of local government.*

### Įvadas

**Problemos aktualumas.** Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2002 metų gruodžio 24 dieną priėmė nutarimą, kuriame buvo konstatuota, kad kai kurios Vietos savivaldos įstatymo, priimto 2000 metų spalio 10 dieną, nuostatos, reglamentuojančios savivaldybių vykdomųjų institucijų sudarymą, įgaliojimus ir santykius su savivaldybių atstovaujamosiomis valdžios institucijomis, neatitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos. Per trumpą laiką buvo parengtos ir priimtos Vietos savivaldos įstatymo pataisos. Septynerius metus taikytą savivaldybių institucinės struktūros modelį su dviem vykdomosiomis institucijomis, būtinai sudarytomis iš savivaldybių tarybų narių, pakeitė kitas modelis, žinomas kaip savivaldybės tarybos ir administratoriaus modelis su viena vienasmane vykdomąja institucija, būtinai sudaryta ne iš tarybos narių. Dėl pakeitimų nepasitenkinimą išsakė ir dauguma savivaldybių, ir bendriesiems savivaldybių interesams atstovaujanti Lietuvos savivaldybių asociacija. Jų nuomone, reikėtų keisti Lietuvos Respublikos Konstituciją ir vėl grįžti prie buvusio, iki tol taikyto, tinkamo modelio. Politiniuose sluoksniuose taip pat jau keleri metai diskutuojama dėl Europos valstybėse populiaros tiesioginių mero rinkimų idėjos įgyvendinimo ir savivaldybių institucinės struktūros modelio su tiesiogiai renkamu meru taikymo galimybės. Visa tai rodo, kad Lietuvoje tebevyks-

ta tinkamiausio savivaldybių institucinės struktūros modelio paieškos. Svarbu žinoti, kad nėra nė vieno savivaldos teorijoje žinomo savivaldybių institucinės struktūros modelio, kuris turėtų tik privalumų ir neturėtų trūkumų, t. y. būtų „neprikaištingai tobulas“. Modelis gali būti vertinamas kaip tinkamiausias, jei geriausiai atitinka konkrečios valstybės specifiką, laikmečio keliamus reikalavimus, valstybės, savivaldybių ir visuomenės lūkesčius bei siekius. Kad būtų teisingai pasirinkta, reikia atlikti savivaldybių institucinės struktūros modelių strateginę analizę: įvertinti, kiek visi žinomi modeliai tinka konkrečiai valstybei, išanalizuoti kitose šalyse ir ypač toje valstybėje sukauptą įvairių savivaldybių institucinės struktūros modelių taikymo patirtį ir pan.

**Problemos nagrinėjimo tikslas ir uždaviniai.** Šiuo straipsniu siekiama suteikti daugiau informacijos apie įvairius savivaldybėse galimus taikyti institucinės struktūros modelius bei Lietuvos savivaldybėse nuo nepriklausomos valstybės atkūrimo 1990 m. kovo mėnesį iki šių dienų taikytus modelius. Taip siekiama sudaryti prielaidas pasirinkti Lietuvos savivaldybėms dabartiniu laikotarpiu tinkamiausią institucinės struktūros modelį. Straipsnyje pagrindinio tikslo siekiama šiais veiksmais:

- apibrėžiama ir išaiškinama savivaldybės institucinės struktūros ir principinio jos modelio samprata,
- nurodomi principiniai-klasikiniai savivaldybių institucinės struktūros modeliai ir

priežastys, dėl kurių konkrečiose šalyse taikomos jų atmainos – principiniai-išvestiniai savivaldybių institucinės struktūros modeliai,

- nurodomi galimi principinių (klasikinių ir išvestinių) savivaldybių institucinės struktūros modelių grupavimo pagal pasirinktus kriterijus variantai,
- pristatomi visi Lietuvos savivaldybėse nuo 1990 m. kovo 11 d. taikyti institucinės struktūros modeliai, jie trumpai aprašomi,
- pateikiami pasiūlymai dėl Lietuvoje šiaurais dien galimų taikyti savivaldybių institucinės struktūros modelių.

## 1. Savivaldybės institucinės struktūros samprata ir principiniai modeliai

### 1.1. Savivaldybės institucinės struktūros samprata

Valstybės teorijoje egzistuoja du – platusis ir siaurasis – požiūriai į savivaldybę. Plačiuoju požiūriu **savivaldybė – tai ypatinga žmonių bendruomenė (žmonių santalka, socialinė organizacija, socialinė grupė), tvarkanti dalį visuomenės bendrųjų reikalų. Ją sudaro:**

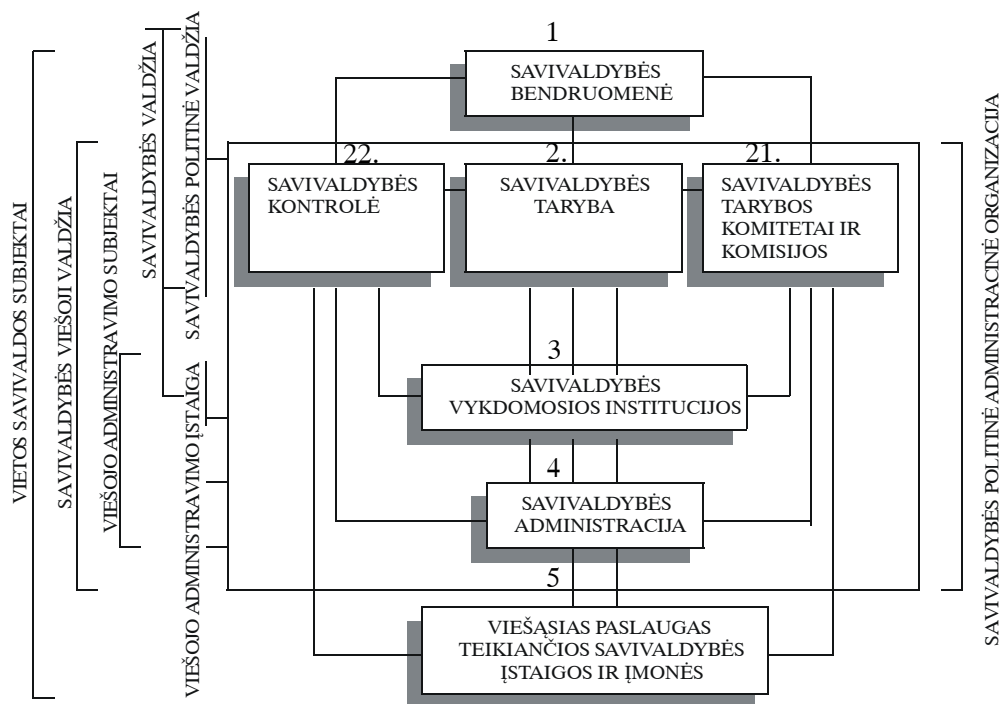
- valstybės teritorijos dalyje (ji vadinama **savivaldybės teritorija**) esanti žmonių-individų kiekybinė gausybė (ji vadinama **sa-**

**vivaldybės bendruomenė);**

- savivaldybės teritorijoje tikslingai veikiančios ir kryptingą poveikį žmonėms darančios bei viešąsias paslaugas jiems teikiančios **vietos savivaldos subjektai**.

Vietos savivaldos subjektai sudaro vieningą keliapakopę sistemą (žr. 1 pav.). Kiekvienas vietos savivaldos subjektas ar jų grupė vaidina tam tikrą vaidmenį (turi tam tikrą paskirtį) ir vadinami arba *savivaldybės valdžia*, arba *savivaldybės politinė valdžia*, arba *savivaldybės viešąja valdžia*, arba *viešojo administravimo subjektais*. Savivaldybei (plačiuoju požiūriu) būdingi tam tikri požymiai, iš kurių bene svarbiausias yra tam tikrų specialių institucijų, vykdančių politinę valdžią (ir taip darančių kryptingą poveikį savivaldybės bendruomenės nariams) bei specialių institucijų ir įstaigų, įgyvendinančių savivaldybės valdžios priimtus sprendimus, t. y. vykdančių viešojo administravimo funkcijas, buvimas. **Šių politinę valdžią ir viešojo administravimo funkcijas savivaldybėje vykdančių institucijų (subjektų) susijusi visuma ir vadinama savivaldybės (plačiuoju požiūriu) institucine struktūra.** Ją realiai sudaro šie elementai – vietos savivaldos subjektai:

- savivaldybės atstovaujamoji valdžios institucija, t. y. taryba su dviem darinių grupėmis: savivaldybės kontrole ir tarybos komitetais bei komisijomis,
- savivaldybės vykdomosios institucijos (paprastai viena, bet gali būti ir kelios),



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

- savivaldybės administracija.

Siauruoju požiūriu **savivaldybė – tai visuma žmonių specialių organizacijų (institucijų), vykdančių veiklą valstybės teritorijos dalyje, tvarkančių dalį visuomenės bendrųjų reikalų ir taip kryptingai veikiančių toje teritorijoje gyvenančius žmones bei jų socialines grupes.** Savivaldybės (siauruoju požiūriu) 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). Savivaldybės (siauruoju požiūriu) institucinę struktūrą sudaro tie patys, kaip ir savivaldybės plačiuoju požiūriu, elementai (vietos savivaldos subjektai), t. y. savivaldybės atstovaujamoji ir vykdomoji (-osios) institucija (-os) bei savivaldybės administracija.

### **1.2. Savivaldybės institucinės struktūros principiniai modeliai**

Lyginami konkrečios valstybės tam pačiam visuomenės valdymo lygiui priklausančias skirtingų savivaldybių institucines struktūras, pastebėtume nemažai skirtumų. Savivaldybių institucinių struktūrų įvairovė paprastai yra toleruojama, nes demokratiškos valstybės pripažįsta savivaldybių teisę pačioms pasirinkti norimą institucinę struktūrą. Vis dėlto gerai išsiliginus, matyti, kad savivaldybių, priklausančių tam pačiam visuomenės valdymo lygiui, institucinėms struktūroms daug kas yra bendra. Taip yra todėl, kad jos formuojamos, vadovaujantis vienu ir tuo pačiu **savivaldybės institucinės struktūros principiniu modeliu**, kuris, beje, paprastai nustatomas įstatymo. Įstatymo nustatoma:

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

Egzistuoja, kaip rodo užsienio šalių ir Lietuvos patirtis, ne vienas, bet daug savivaldybių ins-

titucinių struktūrų principinių modelių. Kiekvienam iš jų būdingas tam tikras nuolatinis požymių (beje, tai iš esmės yra tie patys privalomi reikalavimai) derinys, skiriantis jį nuo kito savivaldybės institucinės struktūros principinio modelio. Įdomu pastebėti, kad kai kuriose valstybėse net tam pačiam visuomenės valdymo lygiui priklausančioms savivaldybėms leidžiama savo institucines struktūras formuoti pagal skirtingus principinius modelius, pavyzdžiui:

- Jungtinėse Amerikos Valstijose egzistuoja trys savivaldybių, priklausančių žemiausiam visuomenės valdymo lygiui, 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 keturi principiniai modeliai: tarybos ir mero, tarybos ir burmistro, tarybos ir administratoriaus, tarybos ir magistrato;
- Danijoje egzistuoja du municipalitetų institucinės struktūros principiniai modeliai: komitetinis bei tarybos ir magistrato.

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

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

Įtaką, taikant analogiškus principinius modelius skirtingose valstybėse (pvz., tarybos ir mero principinio modelio taikymas JAV ir Vokietijoje), daro valstybėse taikomos skirtingos vietos savivaldos sistemos, pavyzdžiui:

- R. Stačiokas ir B. Galinienė skiria anglosaksiškąją ir prancūziškąją vietos savivaldos sistemas [3, p. 10].
- V. Jevdokimovas ir J. Starcevas išskiria britų, amerikiečių, romanų, germanų ir skandinavų vietos savivaldos sistemas [8, p. 8].

Vis dėlto šiandien pastebimos kitos tendencijos:

1) skirtingų vietos savivaldos sistemų, kartu ir reikalavimų sudaryti savivaldybių institucines struktūras, panašėjimas,

2) taikymas skirtingose valstybėse analogiškų savivaldybių institucinių struktūrų principinių modelių, iš kurių visuotiną susidomėjimą ir populiarumą Europoje turi tiesiogiai renkamo mero modelis, t. y. mažėja skirtingose šalyse taikomų skirtingų principinių modelių skaičius,

3) analogiškų, bet besiskiriančių savivaldybių institucinių struktūrų principinių modelių, taikomų skirtingose šalyse, panašėjimas.

Visa tai leidžia daryti ekspertines išvadas, kad egzistuoja ribotas skaičius iš esmės savo nuolatiniu požymių deriniu besiskiriančių savivaldybių institucinių struktūrų principinių modelių, iš kurių svarbiausi yra šie:

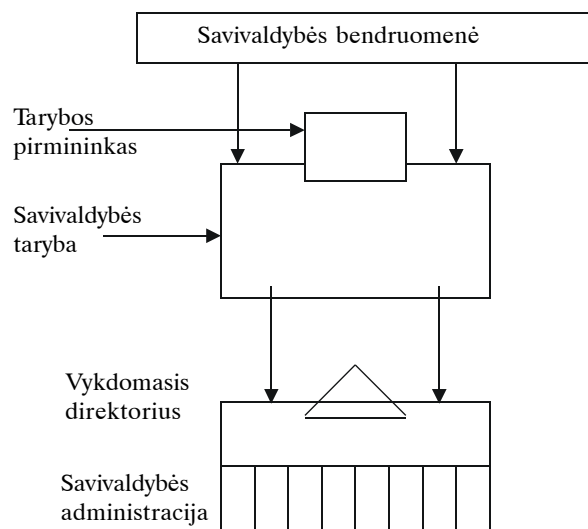
1) savivaldybės institucinės struktūros modelis, kuriame nėra vykdomosios institucijos (žr. 2 pav.),

2) savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelis (žr. 3 pav.),

3) savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus modelis (žr. 4 pav.),

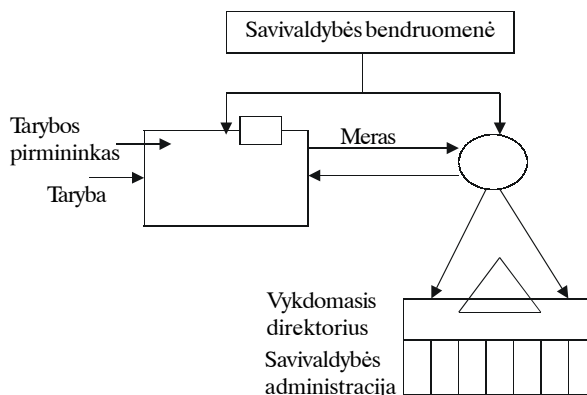
4) savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo (būtinai iš tarybos narių) burmistro modelis (žr. 5 pav.),

5) savivaldybės tarybos ir kolegialios vykdomosios institucijos, sudarytos būtinai iš tarybos narių arba būtinai ne iš tarybos narių, modelis (žr. 6 pav.),

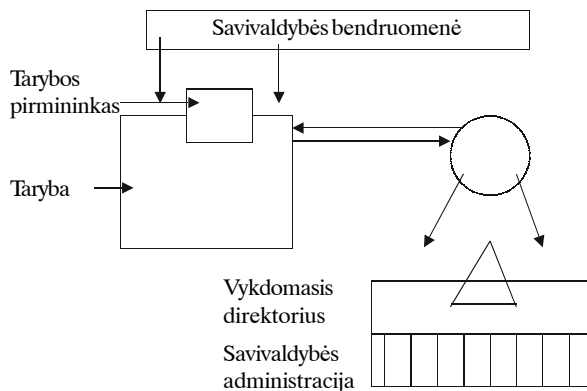


2 pav. **Pirmasis klasikinis modelis (savivaldybės institucinės struktūros modelis, kuriame nėra vykdomosios institucijos)**

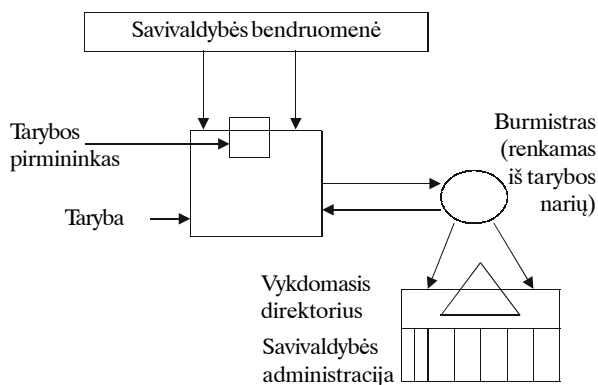
6) savivaldybės tarybos ir dviejų – vienasmės ir kolegialios – vykdomųjų institucijų, sudarytų arba tik iš tarybos narių, arba tik ne iš tarybos narių, modelis (žr. 7 pav.).



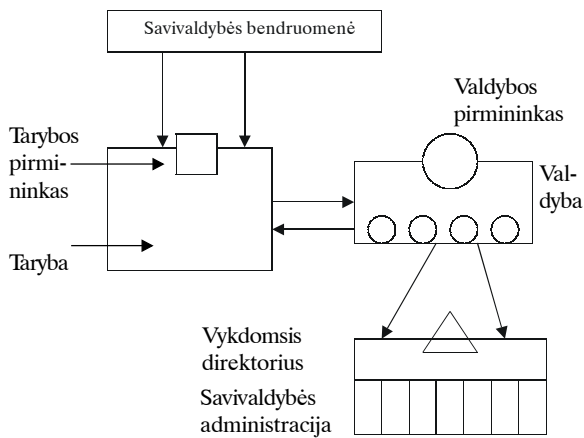
3 pav. **Antrasis klasikinis modelis (savivaldybės tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelis)**



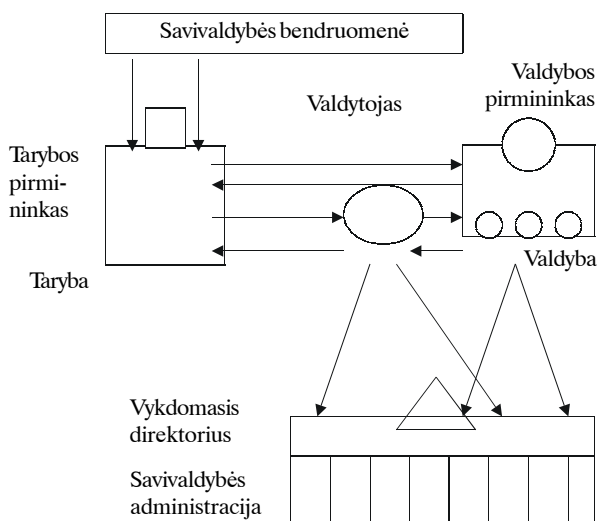
4 pav. **Trečiasis klasikinis modelis (savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus modelis)**



5 pav. **Ketvirtasis klasikinis modelis (savivaldybės tarybos ir tarybos renkamo burmistro modelis)**



6 pav. Penktasis klasikinis modelis (savivaldybės tarybos ir kolegialios vykdomosios institucijos modelis)



7 pav. Šeštasis klasikinis modelis (savivaldybės tarybos ir dviejų – vienasmenės ir kolegialios – vykdomųjų institucijų modelis)

Tikslinga susitarti šiuos svarbiausius minėtus modelius vadinti *klasikiniais savivaldybių institucinės struktūros principiniais modeliais*, o skirtingose šalyse taikomus jų variantus, besiskiriančius tam tikra specifika, kuri atsiranda dėl valdžios vykdymo įgaliojimų dalijimo (nedalijimo), vadovų į tam tikras funkcines vietas skyrimo (arba rinkimo) tvarkos bei funkcijų, atliktinų tam tikrose funkcinėse vietose, gretinimo variantų, – *išvestiniais savivaldybių institucinės struktūros principiniais modeliais*.

### 1.3. Savivaldybės institucinės struktūros principinių modelių vertinimo ir grupavimo metodinės nuostatos

Po kitose šalyse egzistuojančių savivaldybių

institucinių struktūrų principinių modelių eksper-  
tinio įvertinimo galima daryti išvadą, kad skirtingose šalyse taikomos klasikinių savivaldybių institucinės struktūros principinių modelių atmainos, arba išvestiniai savivaldybių institucinės struktūros principiniai modeliai, daugiausia skiriasi dėl:

- skirtingo valdymo funkcijų grupių skaičiaus savivaldybės institucinėje struktūroje,
- valdžios vykdymo įgaliojimų dalijimo savivaldybės institucinės struktūros principiniame modelyje,
- funkcinų vietų savivaldybės institucinėje struktūroje „užėmimo“ būdo bei funkcinų vietų gretinimo variantų.

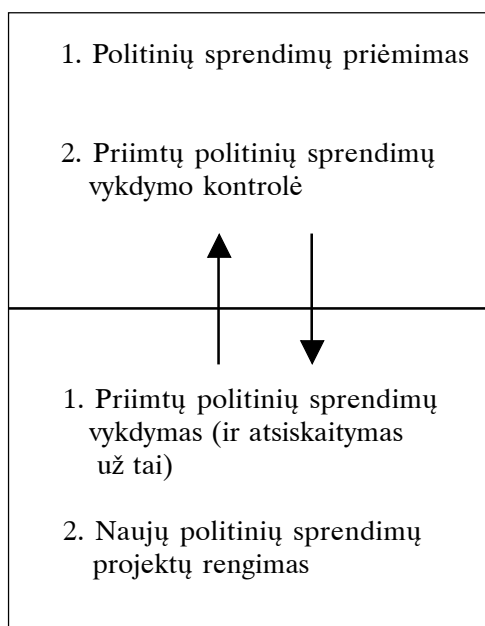
Šios ypatybės gali būti ir kriterijai, pagal kuriuos ir klasikiniai, ir išvestiniai savivaldybių institucinės struktūros principiniai modeliai gali būti skirstomi į grupes, t. y. klasifikuojami.

#### a. Funkcijų grupės savivaldybės institucinėje struktūroje ir savivaldybių institucinės struktūros principinių modelių skirstymas

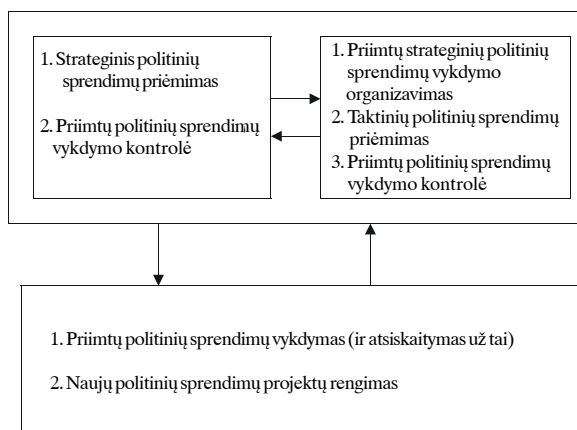
Kaip žinia, egzistuoja įvairūs požiūriai, apibūdinantys valdymą. Vienas iš jų yra toks: valdymas – tai sprendimų priėmimo, priimtų sprendimų vykdymo ir jo kontrolės procesas. Vadovaujantis šiuo požiūriu, savivaldybės institucijų ir įstaigų veikla skirstytina į dvi arba tris valdymo funkcijų grupes (žr. priedo 8 ir 9 pav.), o savivaldybių institucinės struktūros principiniai modeliai skirstytini į dvi grupes:

1) savivaldybės institucinės struktūros principiniai modeliai, kuriems būdingos dvi valdymo funkcijų grupės: a) politinių sprendimų priėmimas bei priimtų politinių sprendimų vykdymo kontrolė ir b) priimtų politinių sprendimų vykdymas (kartu ir atsiskaitymas už tai) bei naujų politinių sprendimų projektų rengimas,

2) savivaldybės institucinės struktūros principiniai modeliai, kuriems būdingos trys valdymo funkcijų grupės: a) strateginių politinių sprendimų priėmimas bei priimtų strateginių ir taktinių politinių sprendimų vykdymo kontrolė, b) priimtų strateginių politinių sprendimų vykdymo organizavimas, taktinių politinių sprendimų priėmimas ir priimtų taktinių politinių sprendimų vykdymo kontrolė ir c) priimtų politinių sprendimų vykdymas (kartu ir atsiskaitymas už tai) bei naujų sprendimų projektų rengimas.



8 pav. Savivaldybės institucijų veiklos skirstymas į 2 valdymo funkcijų grupes



9 pav. Savivaldybės institucijų veiklos skirstymas į tris valdymo funkcijų grupes

**b. Valdžios vykdymo įgaliojimų dalijimas savivaldybės institucinėje struktūroje ir savivaldybių institucinės sąrangos principinių modelių skirstymas**

Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnio 2 dalis nustato:

„2. 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.**“

Ši chartijos nuostata sudaro prielaidas sukurti ir taikyti praktikoje savivaldybių institucinės struktūros principinius modelius, kurie gali būti skirstomi 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).

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas atskleidė valdžios vykdymo įgaliojimų paskirstymo (perdavimo), sudarant valstybės ir savivaldybės politinę valdžią, skirtumus. Paaiškėjo, kad vykdomosios institucijos savivaldybėse gali būti išvis nesudarytos, o sprendimas jas sudaryti dar nebūtinai suponuoja savivaldybėse valdžios vykdymo įgaliojimų (teisės ir galios priimti privalomus vykdyti sprendimus nepavaldiems asmenims) „privalomo“ pasidalijimo tarp atstovaujamoji ir vykdomųjų institucijų. Antra vertus, LR Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas netiesiogiai leidžia suprasti, kad vykdomąsias institucijas vis dėlto galima sudaryti iš atstovaujamosios valdžios institucijos, t. y. tarybos, atstovų tada, kai tai numatyta Pagrindiniame šalies įstatyme. Taigi savivaldybės institucinės struktūros principiniai modeliai, atsižvelgiant į abu aspektus – valdžios vykdymo įgaliojimų dalijimą (nedalijimą) tarp atstovaujamosios ir vykdomųjų institucijų ir vykdomosios institucijos sudarymo iš atstovaujamosios valdžios institucijos atstovų toleravimą (netoleravimą) – skirstytini į 5 grupes (žr. 10 pav.):

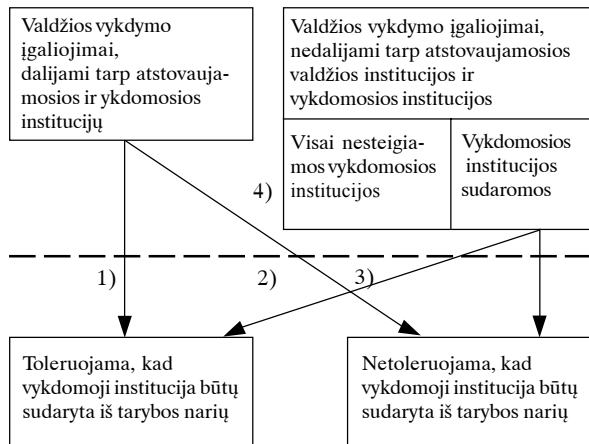
1) principiniai modeliai, kur valdžios vykdymo įgaliojimai padalyti tarp atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų, ir vykdomoji institucija sudaryta iš atstovaujamosios valdžios institucijos atstovų (pvz., tarybos ir burmistro arba tarybos ir magistrato principiniai modeliai),

2) principiniai modeliai, kur valdžios vykdymo įgaliojimai padalyti tarp atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų, bet pastaroji sudaryta būtinai ne iš tarybos narių (pvz., tarybos ir mero bei tarybos ir administratoriaus principiniai modeliai),

3) principiniai modeliai, kur valdžios vykdymo įgaliojimai nedalijami tarp atstovaujamosios valdžios institucijos ir vykdomosios institucijos, ir pastaroji (be valdžios vykdymo įgaliojimų) sudaroma iš tarybos narių (pvz., tarybos ir burmistro modelis),

4) principiniai modeliai, kur valdžios vykdymo įgaliojimai nedalijami tarp atstovaujamosios valdžios institucijos ir vykdomosios institucijos, bet pastaroji (be valdžios vykdymo įgaliojimų) sudaroma būtinai ne iš tarybos narių (pvz., tarybos ir administratoriaus modelis),

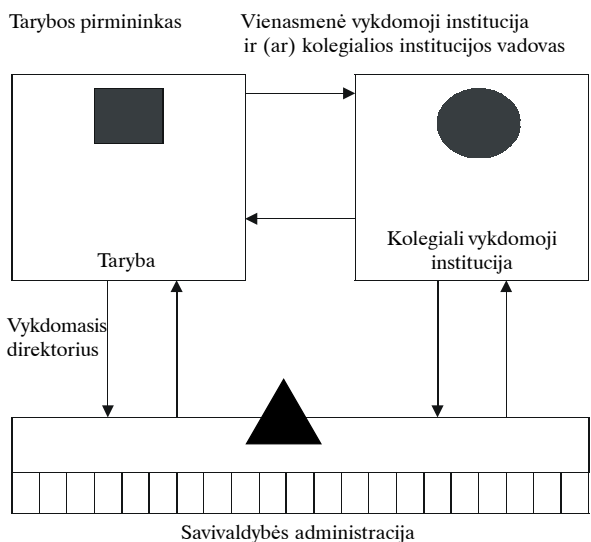
5) principiniai modeliai, kur valdžios vykdy- mo įgaliojimai suteikti tik atstovaujamajai val- džios institucijai, o vykdomosios institucijos iš viso nėra.



10 pav. Principinių modelių skirstymo pagal valdžios vykdy- mo įgaliojimų dalijimą ir institucijų sudarymą galimybės

**c. Funkcinės vietos savivaldybės institucinėje struktūroje ir jų įtaka grupuojant principinius modelius**

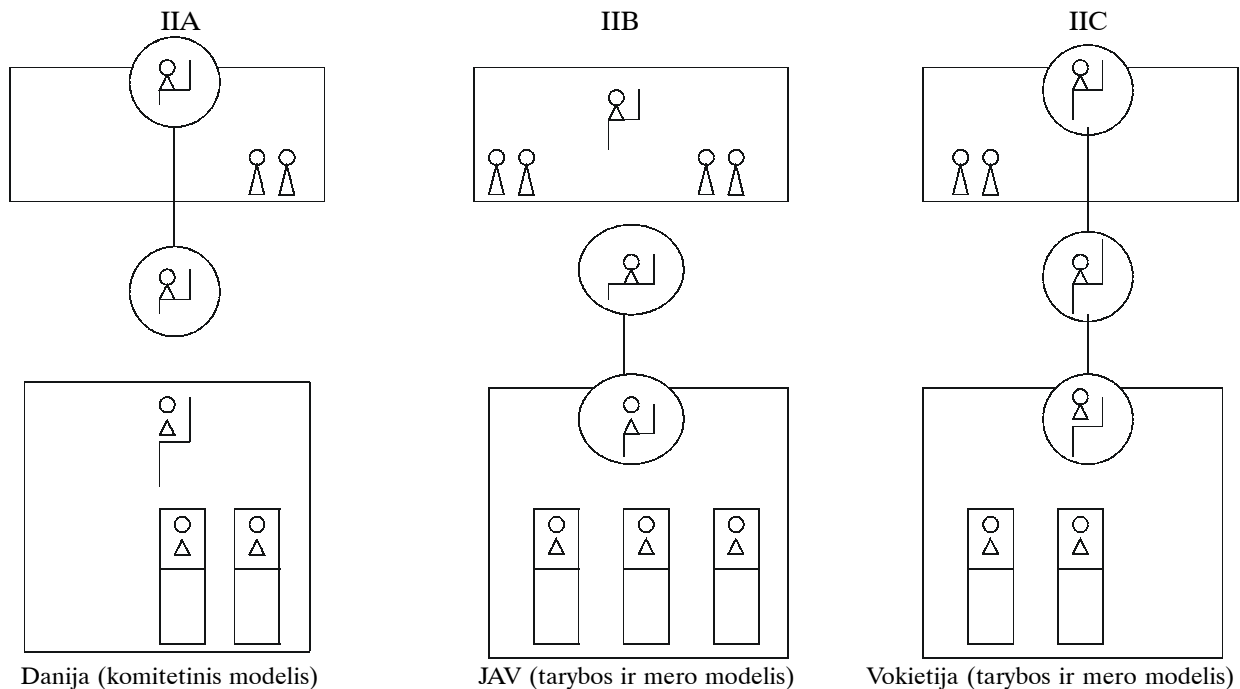
Savivaldybės institucinę struktūrą, kaip bet kurios sudėtingos organizacijos valdymo struktūrą, sudaro funkcinės vietos, valdymo grandys ir valdymo lygiai. Tarp daugelio savivaldybės institucinėje struktūroje egzistuojančių funkcinių vie-



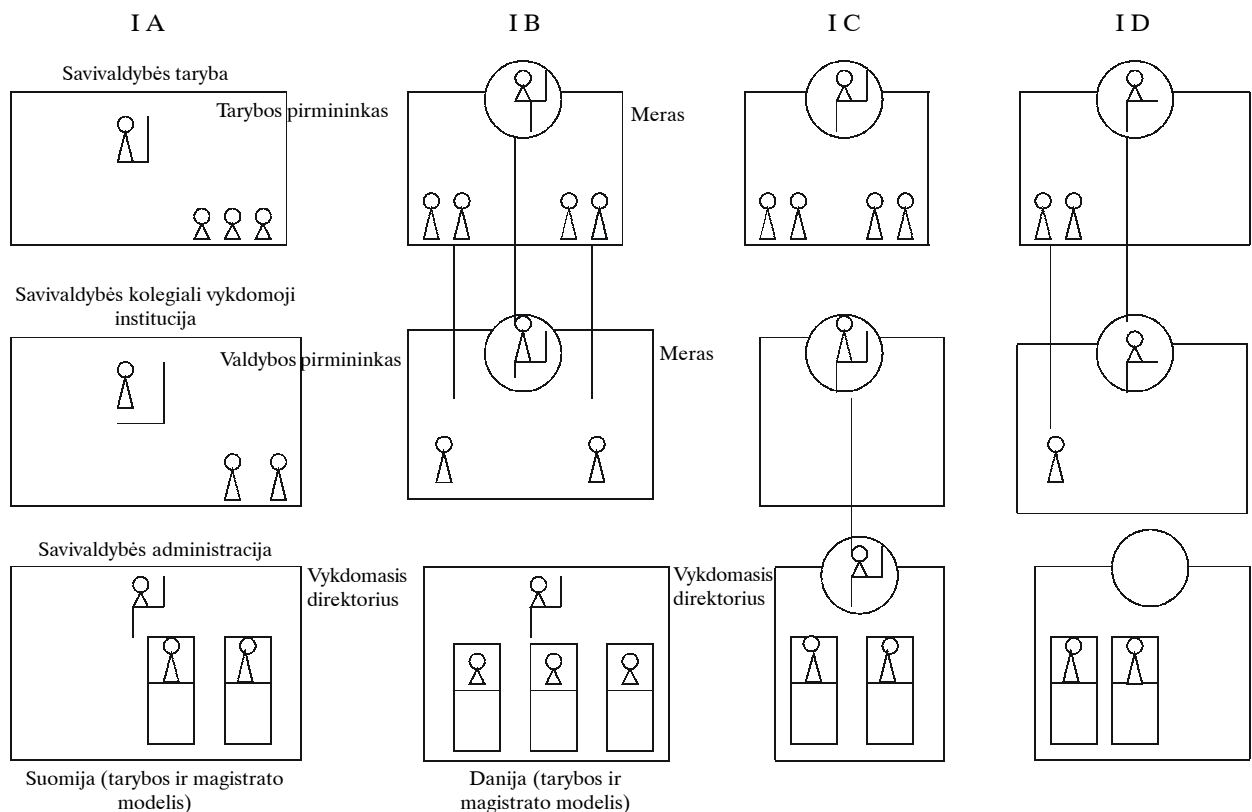
11 pav. Svarbiausios funkcinės vietos savivaldybės institucinėje struktūroje

tų svarbiausią vietą užima bei didelę įtaką klasi- kinio institucinės struktūros principinio modelio funkcionavimui ir jo atmainų (išvestinių mode- lių) atsiradimui turi:

- savivaldybės tarybos pirmininko (vadovo) funkcinė vieta,
- vienasmenės vykdomosios institucijos ir (ar) kolegialios vykdomosios institucijos vadovo funkcinė vieta,
- savivaldybės administracijos vadovo (vyk- domojo direktoriaus) funkcinė vieta (žr. priedo 11 pav.).



12 pav. Savivaldybės vadovai, kai yra vienasmenė savivaldybės vykdomoji institucija



13 pav. Savivaldybės vadovai, kai yra kolegialios savivaldybės vykdomosios institucijos

Įdomu pastebėti, kad visuose savivaldybės institucinės struktūros principiniuose modeliuose egzistuoja pirmoji ir trečioji funkcinės vietos, bet ne visada yra antroji funkcinė vieta. Vienas ir tas pats klasikinis savivaldybės institucinės struktūros principinis modelis gali įgauti skirtingas atmainas ir dėl to, kiek funkcinė vietų užima tas pats asmuo. Galima viena klasikinio tarybos ir tiesiogiai renkamo mero modelio atmaina, kur tiesiogiai renkamas meras užima dvi – vienasmenės vykdomosios institucijos ir administracijos vadovo – funkcinės vietas. Tačiau galima ir tokia šio modelio atmaina, kur, be jau minėtų dviejų funkcinė vietų, tas pats asmuo užima ir trečią, t. y. tarybos pirmininko, funkcinę vietą. Galimi funkcinė vietų „gretinimai“ parodyti priede, 12 ir 13 paveiksluose.

## 2. Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelių kaita 1990–2004 metais

Pagal taikytus savivaldybių institucinės struktūros principus galima skirti tokius laikotarpius:

- laikotarpį nuo 1990 metų iki 1995 metų,
- laikotarpį nuo 1995 metų iki 2003 m. vasario 25 d.,
- laikotarpį nuo 2003 m. vasario 25 d. iki dabar.

### 2.1. Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros principinis modelis, taikytas 1990–1995 metais

1990–1995 metais Lietuvoje buvo dviejų – aukštesniosios ir žemesniosios – pakopų savivaldybės. Aukštesniosios pakopos savivaldybėse, kurioms priklausė 55 respublikinių miestų ir rajonų savivaldybės, ir žemesniosios pakopos savivaldybėse, kurioms priklausė 526 rajoninių miestų, miesto tipo gyvenviečių ir apylinkių savivaldybės, 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 buvo padalyti tarp atstovaujamosios valdžios ir dviejų vykdomųjų institucijų,
- abi vykdomosios institucijos – valdytojas (meras) ir valdyba – sudarytos būtinai ne iš tarybos narių,
- savivaldybės taryba turėjo savo atskirą vadovą – savivaldybės tarybos pirmininką (su pavaduotoju), o valdytojas (meras), vienasmenė vykdomoji institucija, užėmė ir dar dvi (iš viso tris) funkcinės vietas:



buvo ir kolegialios vykdomosios institucijos, t. y. valdybos, vadovas ir savivaldybės administracijos, vadinamos *valdybos skyriais* ir *tarnybomis*, vadovas,

- buvo taikytas institucinės struktūros modelis, kuriam būdingos trys valdymo funkcijų grupės, iš kurių antrajai ir trečiajai valdymo funkcijų grupei priklausančias funkcijas vykdančios struktūros sudarė darnią viešojo administravimo subjektų sistemą. Šią sistemą sudarė savivaldybės vykdomosios institucijos (valdytojas (meras) ir valdyba) bei valdybos skyriai ir tarnybos (dalis jų buvo privalomos, o dalis sudaromos savanoriškai). Iki 1992 m. lapkričio mėnesio aukštesniosios pakopos savivaldybėse tarybos, kurias sudarė tarybos pirmininkas, jo pavaduotojas ir nuolatiniai deputatiniai komisijų pirmininkai, veikė ir kaip savivaldybių tarybų prezidiumas. Savivaldybės tarybą ir jos vadovybę aptarnavo atskiras techninis aparatas – savivaldybės tarybos sekretoriatas.

Aukštesniosios pakopos savivaldybėse dėl įvairių priežasčių susiklostė akivaizdi divaldystė, kuri pasireiškė dvejopai:

- divaldystė tarp dviejų „stovyklų“: tarp atstovaujamosios valdžios institucijos ir jos sudarytų darinių (prezidiumo, komisijų, sekretoriato) bei vykdomųjų institucijų ir joms pavaldžių valdybos skyrių ir tarnybų,
- divaldystė tarp dviejų skirtingų „stovyklų“ vadovų: tarybos pirmininko ir valdytojo (mero).

Divaldystės pagrindinės priežastys buvo šios:

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

„Kova dėl valdžios“ tapdavo valdytojų (merų) „vertimu iš kėdžių“. Tai destabilizavo visos savivaldybės veiklą. Kad būtų atsikratyta divaldystės, griebtasi šių veiksmų:

- buvo panaikinta savivaldybės tarybos prezidiumo institucija (sumažėjo ir reali tarybos pirmininko įtaka),
- įstatymu griežtai padalyti įgaliojimai tarp tarybos ir vykdomųjų institucijų (pakeistas įgaliojimų dalijimo principas).

Tai buvo realizuota 1992 m. lapkričio mėnesį priėmus Vietos savivaldos pagrindų įstatymo

pataisais. Kiek pakitęs savivaldybės institucinės struktūros modelis funkcionavo iki 1995 m. kovo mėnesio. Kaip jau minėta, divaldystė buvo svarbiausia savivaldybės institucinės struktūros bei savivaldybės veiklos problema.

**Žemesniosios pakopos savivaldybėse** buvo taikomas klasikinis savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo (būtinai ne iš tarybos narių) administratoriaus principinis modelis (žr. priedo 15 pav.). Jam buvo būdingi šie požymiai:

- valdžios vykdymo įgaliojimų padalijimas tarp atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų,
- vykdomoji institucija, t. y. viršaitis (meras), buvo skiriamas būtinai ne iš tarybos narių,
- savivaldybės taryba turėjo atskirą vadovą, t. y. jos renkama tarybos pirmininką, o viršaitis (meras) užėmė dvi funkcines vietas: buvo ir vienasmenė vykdomoji institucija, ir administracijos (viršaičio (mero) tarnybos) vadovas,
- taikytas modelis, kuriam būdingos 3 valdymo funkcijų grupės, kuriose, analogiškai kaip ir aukštesniosios pakopos savivaldybėse, darnią sistemą sudarė vykdomosios institucijos ir administravimo funkcijų blokas, t. y. viršaitis ir jo tarnyba, kurioje dirbo 5–6 darbuotojai.

Žemesniosios pakopos savivaldybėse taikytas institucinės struktūros principinis modelis per 1990–1995 metus nesikeitė. Nors divaldystė buvo būdinga ir šios pakopos savivaldybėms, bet ji paprastai neišaugdavo iki atvirų konfliktų. Šios pakopos savivaldybėse daugiausia problemų kildavo dėl ribotos veikimo laisvės, priklausomybės nuo aukštesniosios pakopos savivaldybių institucijų.

## **2.2. Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros principinis modelis, taikytas nuo 1995 metų iki 2003 m. vasario 25 d.**

Kad būtų išspręsta daug rūpesčių aukštesniosios pakopos savivaldybėse kėlusios divaldystės problema, 1992–1994 metais buvo intensyviai ieškoma šią problemą galinčio išspręsti savivaldybės institucinės struktūros modelio. 1994 metais buvo parengtas ir priimtas naujų įstatymų, reglamentavusių teritorinę savivaldą ir valdymą, paketas. Įvyko pastebimų visuomenės valdymo sistemos pokyčių:

- atsisakyta žemesniosios pakopos savivaldybių (Lietuvoje liko tik 56 savivaldybės),
- sudaryti aukštesnieji valstybės teritorijos

administraciniai vienetai, t. y. apskritys, juose įsteigti prefekto tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai – apskričių viršininkų institucijos,

- vyko valdymo centralizavimas: dalis iki tol savivaldybių vykdytų funkcijų perduota valstybinio administravimo subjektams,
- nuspręsta savivaldybės tarybos narius rinkti taikant naują grynąją proporcinę rinkimų sistemą,
- savivaldybių funkcijos pradėtos skirstyti į savarankiškasias ir valstybės deleguotąsias (pagal jų vykdymo savarankiškumo laipsnį),
- pasirinkti ir pradėti taikyti nauji savivaldybių institucinės struktūros principiniai modeliai.

1995–2000 metais, t. y. per dviejų savivaldybių tarybų kadencijų laikotarpį, savivaldybių tarybos galėjo pasirinkti ir taikyti vieną iš dviejų klasikinių savivaldybių institucinės struktūros principinių modelių:

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

Savivaldybės pasinaudojo joms suteikta teise: dalis jų (mažosios savivaldybės) pasirinko pirmąjį, o dalis (didžiųjų miestų ir didžiųjų rajonų savivaldybių tarybos) – antrąjį principinį modelį. Šiems abiem principiniams modeliams buvo būdingi tokie požymiai:

- valdžios vykdymo įgaliojimų padalijimas tarp atstovaujamosios valdžios ir vykdomųjų institucijų,
- vykdomosios institucijos meras ir valdyba buvo sudaromos būtinai tik iš tarybos narių,
- meras, kaip vienasmenė vykdomoji institucija, užėmė dar dvi (iš viso tris) funkcines vietas: jis dar buvo savivaldybės tarybos pirmininkas (vadovas) ir kolegialios vykdomosios institucijos (valdybos) vadovas. Be to, buvo sukurtos net trys naujos pareigybės (funkcinės vietos): savivaldybės administracijos vadovas, t. y. savivaldybės administratorius, savivaldybės kontrolierius ir seniūnas. Savivaldybėje buvo sudarytos prielaidos savivaldybės taryboje daugumą turinčios partijos lyderiui pačiam užimti net tris funkcines vietas ir daryti didelę įtaką visoms kitoms minėtoms naujai įsteigtoms funkcinėms vietoms: savivaldybės administratoriui,

seniūnui, kiek mažiau – savivaldybės kontrolieriui. Toks galių sukonzentravimas vieno asmens rankose sudarė sąlygas įveikti daug rūpesčių iki tol kėlusią dvi-valdystės problemą, bet atsirado nauja problema – realios valdžios sukonzentravimas vieno asmens ir jam lojalių asmenų (grupės) rankose. Tai leido perskirstyti įgaliojimus tarp tarybos ir vykdomųjų institucijų pastarųjų naudai ir mažinti partijų, esančių tarybos opozicijoje, reikšmingumą ir įtaką, tvarkant vietos reikalus,

- buvo pasirinkti principiniai modeliai, kuriems būdingos trys valdymo funkcijų grupės: pirmosios ir antrosios grupės funkcijas (politinę valdžią) vykdančios institucijos sudarė darnią sistemą, sąveikaujančią su trečiąją valdymo funkcijų grupę vykdančia struktūra – savivaldybės administracija.

1997–1999 metais buvo priimta nemažai Vietos savivaldos įstatymo 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; savivaldybėms, turinčioms 300 tūkst. gyventojų, leista turėti du mero pavaduotojus; merui suteikta teisė seniūnu skirti ir tarybos nari.

2000 m. priimta nauja Vietos savivaldos įstatymo redakcija nepakeitė iki tol buvusio principinio modelio, nors paskelbė svarbių pokyčių:

- savivaldybėms suteikta teisė taikyti tik savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų, sudarytų iš tarybos narių, modelį;
- pakeistas savivaldybės kontrolieriaus statusas, skyrimo tvarka, kadencijos laikotarpis, išplėstos jo teisės, pavesta vykdyti vidaus audito funkcijas, įsteigtas privalomas Kontrolės komitetas, kuriam buvo taikomas kitoks, nei kitiems tarybos komitetams, sudarymo principas, įstatymu apibrėžtos jo funkcijos. Šiais ir kitais žingsniais buvo didinama savivaldybės kontrolės finansinė, administracinė, funkcinė nepriklausomybė, pradėtas jos keitimas į audito tarnybą;
- pakeistas seniūno ir seniūnijos statusas – seniūnas tapo ne politinio pasitikėjimo, bet karjeros valstybės tarnautoju, kurį skyrė ir atleido jau ne meras, bet savivaldybės administratorius;
- savivaldybės administracijai suteiktas vie-

šojo administravimo įstaigos statusas (iki šiol to nebuvo), pakeistas ir savivaldybės administratoriaus statusas (jis tapo karjeros tarnautoju, vėliau – įstaigos vadovu, skiriamu jau ne mero (valdybos), bet tarybos sprendimu nustatytam laikotarpiui), aiškiau apibrėžti ir atskirti savivaldybės mero ir savivaldybės administratoriaus įgaliojimai: savivaldybės administratorius tapo realiu įstaigos ir visų karjeros tarnautojų vadovu, jam suteikta teisė vykdyti ne tik savivaldybės administracijos, kaip įstaigos, bet ir savivaldybės biudžeto asignavimų valdymą;

- savivaldybės merui suteikta teisė turėti daugiau mero pavaduotojų; tarybos komitetams suteikta teisė patiems išsirinkti pirmininkus.

Šie pokyčiai rodė naujas tendencijas: savivaldybės mero realios valdžios mažėjimą ir savivaldybės administratoriaus realios valdžios bei savivaldybės kontrolės nepriklausomumo nuo vykdomųjų institucijų (visų pirma mero) didėjimą. Be jokios abejonės, šiuos pokyčius skirtingus vaidmenis savivaldybės institucinėje struktūroje vaidinantys asmenys vertino skirtingai. Pradėjus silpnėti mero galioms bei dėl įvairių priežasčių padidėjus jų kaitai, kilo judėjimas dėl mero statuso ir galių stiprinimo. Vienas iš būdų padidinti mero saugumą ir vėl grąžinti jo įtaką buvo svarstymų dėl principinio savivaldybės institucinės struktūros modelio keitimo ir perėjimo prie tiesiogiai renkamo mero modelio inicijavimas. Kartu stiprėjo ir jėgos, kurios buvo suinteresuotos naujųjų pokyčių tąsa ir galių tarp įvairių funkcinių vietų persikirstymu. Sėkmingai naujo principinio savivaldybės institucinės struktūros modelio link išibėgėjančių judėjimą nutraukė netikėtas Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas, kuriame buvo nurodyta, kad septynerius metus egzistavusio principinio modelio kertiniai akmenys – 1) savivaldybės vykdomosios institucijos sudaromos tik iš tarybos narių, 2) savivaldybės meras, vykdomoji institucija, vadovauja ir savivaldybės tarybai, 3) savivaldybės valdžią vykdo ir savivaldybės taryba, ir vykdomosios institucijos – neatitinka Lietuvos Konstitucijos. Vietos savivaldos įstatymą pasiūlyta skubiai keisti (buvo duotas dviejų mėnesių terminas parengti ir paskelbti nutarimą). Sprendžiant sudėtingą situaciją, buvo sugalvotos trys strategijos:

1) parengti Vietos savivaldos įstatymo pataisas, kurias priėmus būtų nustatytas ir pradėtas taikyti Konstitucijos nuostatas atitinkantis savivaldybių institucinės struktūros principinis mo-

delis, ir nekeisti Konstitucijos,

2) pakeisti Konstituciją ir sudaryti prielaidas toliau taikyti savivaldybėse iki tol egzistavusį principinį modelį (tik pakeitus atskirus jo elementus),

3) pakeisti Lietuvos Konstituciją ir, parengus Vietos savivaldos įstatymo pataisas, sudaryti prielaidas taikyti principinį tiesiogiai renkamo mero modelį.

Dėl objektyvių ir subjektyvių priežasčių buvo pasirinkta pirmoji strategija, ir nuo 2003 m. vasario 25 d., pakeitus Vietos savivaldos įstatymą, pradėtas taikyti naujas principinis savivaldybių institucinės struktūros modelis. Liko nepamirštos ir antroji bei trečioji strategijos, kurias buvo galima realizuoti ateityje, susiklosčius palankioms sąlygoms.

## ***2.2. Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelis, taikomas nuo 2003 m. vasario 25 d.***

Nuo 2003 m. vasario 25 d. taikomas savivaldybių institucinės struktūros modelis atitinka šiuos reikalavimus dėl savivaldybės vykdomosios institucijos statuso, vaidmens, įgaliojimų bei santykių su atstovaujamosios valdžios institucija:

- **valdžią (politinę)** savivaldybėje **vykdo tik savivaldybės taryba**,
- savivaldybės tarybai **privalu** sudaryti vykdomąją instituciją,
- vykdomoji institucija **veikia savivaldybės tarybos kadencijos laikotarpi**,
- vykdomoji institucija turi būti sudaryta **būtinai ne iš tarybos narių**,
- vykdomoji institucija **gali būti vienasmenė ir (arba) kolegiali**,
- vykdomoji institucija **nėra savivaldybės tarybos struktūrinis darinys, bet nėra ir viešojo administravimo įstaiga**,
- vykdomoji institucija **skirta tiesiogiai vykdyti įstatymus, Vyriausybės nutarimus ir savivaldybės tarybos sprendimus**, ji turi valdingus įgalinimus (valdžios vykdymo įgaliojimus),
- vykdomoji institucija, vykdydama savo funkcijas, negali primesti valios savivaldybės tarybai ar vadovauti tarybai, nes **taikomas savivaldybės tarybos viršenybės vykdomajai institucijai principas**,
- **vykdomoji institucija privalo atsiskaityti savivaldybės tarybai už savo veiklą.**

Laikantis šių ir kitų reikalavimų, buvo įgyvendinti tokie savivaldybių institucinės struktūros pakeitimai ir pertvarkymai:

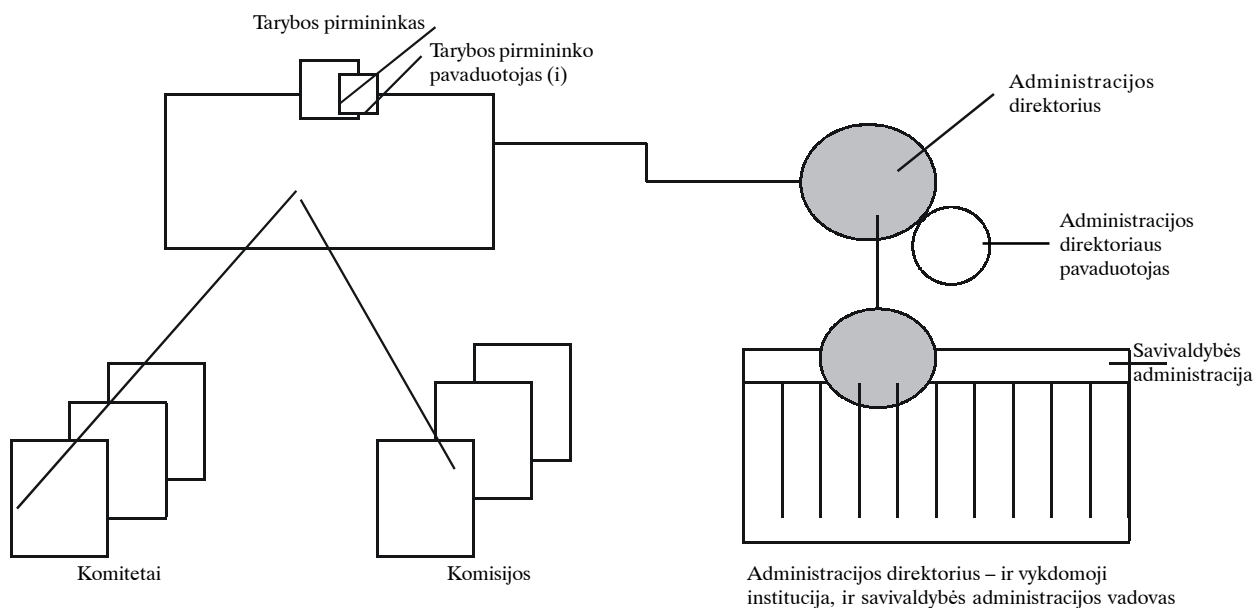
- savivaldybės vykdomąja institucija tapo savivaldybės administracijos direktorius (atsisakyta dviejų iki tol buvusių vykdomųjų institucijų – mero ir valdybos),
- savivaldybės administracijos direktorius tapo ir savivaldybės administracijos vadovu, t. y. remiantis politiniu (asmeniniu) pasitikėjimu, savivaldybės tarybos sprendimu ir mero siūlymu visam tarybos kadencijos laikotarpiui skiriamu įstaigos vadovu,
- savivaldybės administracijos direktorius gali turėti pavaduotojus – mero siūlymu ir savivaldybės tarybos sprendimu skiriamus politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojus,
- savivaldybės taryba iš tarybos narių renka tarybos pirmininką, t. y. merą, ir šio siūlymu skiria vieną ar kelis mero pavaduotojus,
- merui suteikti įgaliojimai, kuriuos vykdydamas jis gali:
  - a) vadovauti savivaldybės tarybai;
  - b) siūlyti savivaldybės administracijos direktoriaus ir jo pavaduotojų kandidatūras, teikti siūlymus tarybai dėl jų atleidimo ar nuobaudų jiems skyrimo ir kt.;
  - c) kontroliuoti ir prižiūrėti savivaldybės viešųjų administravimo institucijų bei įstaigų veiklą;
  - d) vadovauti savivaldybės tarybos sekretoriato darbui;
- savivaldybės taryba per savo įgaliojimų laikotarpį iš savivaldybės tarybos narių gali sudaryti savivaldybės tarybos kolegiją ir

nustatyti jos narių skaičių. Kolegijos nariai yra meras ir jo pavaduotojas (-ai) bei neetatiniai nariai, kurių kandidatūrų teikimo teisė suteikta merui. Taip pat numatyta, kad savivaldybės taryba gali skirti kolegijai vykdyti tam tikrus savivaldybės tarybos įgaliojimus (kai kuriuos iš įstatymo nustatytų tarybos įgaliojimų),

- atsisakius savivaldybės valdybos, kaip vykdomosios institucijos, jos įgaliojimai perkirstyti: dalis perduota savivaldybės tarybai, o dalis – savivaldybės administracijos direktoriui,
- savivaldybės taryba mero siūlymu sprendžia, ar reikia steigti savivaldybės tarybos sekretoriato tarnautojų pareigyles, ir nustato jų skaičių. Savivaldybės tarybos sekretoriato paskirtis – tarybos posėdžių, komitetų, mero aptarnavimas, savivaldybės tarybos sprendimų projektų rengimas ir nagrinėjimas bei išvadų ir tarybos sprendimų projektų rengimas,
- savivaldybės tarybos sekretoriato finansinių, ūkinį ir materialinį aptarnavimą atlieka savivaldybės administracija, o sekretoriato išlaidų sąmatą nustato savivaldybės taryba.

Visa tai rodo, kad Lietuvoje šiandien yra taikomas savivaldybės tarybos ir tarybos skiriamo administratoriaus, t. y. vykdomosios institucijos, modelis (žr. 14 pav.). Jam yra būdingi šie požymiai:

- tai principinis modelis, kuriam būdingas ne valdžios vykdymo įgaliojimų padalijimas tarp savivaldybės institucijų, bet su-



14 pav. Savivaldybių institucinės struktūros principinis modelis, taikomas Lietuvoje nuo 2003 m. vasario 25 d.

daroma (steigiama) vienasmenė vykdomoji institucija,

- vykdomoji institucija, t. y. administracijos direktorius, skiriamas būtinai ne iš tarybos narių,
- savivaldybės taryba turi atskirą vadovą, t. y. renkama iš tarybos narių merą (su pavaduotojais), o administracijos direktorius užima dvi funkcines vietas: yra vienasmenė vykdomoji institucija ir savivaldybės administracijos (viešojo administravimo įstaigos) vadovas; sustiprinta funkcinė vieta – meras, kuris turi galimybę tiesiogiai ir netiesiogiai daryti didelę įtaką administracijos direktoriui,
- taikomame modelyje yra trys valdymo funkcijų grupės (ir jas vykdančios savivaldybės institucijos), antroji ir trečioji funkcijų grupės sudaro darnią viešojo administravimo funkcijų vykdomą grupę. Vietos savivaldos įstatyme administratorius apibrėžiamas kaip viešojo administravimo įstaigos vadovas ir tarybos priimtų sprendimų vykdomo organizatorius, koordinatorius ir prižiūrėtojas, nustatomi jo įgaliojimai. Šiam modeliui būdingi tokie požymiai: a) savivaldybės vykdomajai institucijai nėra suteikti valdžios vykdomo įgaliojimai, b) savivaldybės tarybos, kuriai vienintelei suteikti valdžios vykdomo įgaliojimai, etatinis vadovas (meras) gali daryti stiprų poveikį vykdomajai institucijai. Šis modelis dar tik pradėtas taikyti, todėl dar negali būti objektyviai vertinamas. Dabar jis vertinamas pakankamai kritiškai.

### **2.3. Savivaldybės institucinės struktūros tiesiogiai renkamo mero modelis ir jo taikymas Lietuvoje**

Tiesioginiai merų rinkimai bei savivaldybių institucinės struktūros tiesiogiai renkamo mero modelis yra populiarios ir plačiai visame pasaulyje diskutuojamos temos. Lietuvoje paprastai pradedama karštai diskutuoti šiomis temomis likus 1–1,5 metų iki Seimo ar savivaldybių tarybų rinkimų. Pirmieji bandymai įtraukti į politinę darbotvarkę klausimą dėl principinio tiesiogiai renkamo mero modelio vyko 1993 metais, kai S. Vaitiekūno sudaryta darbo grupė, turėjusi parengti Vietos savivaldos įstatymo projektą, karštai diskutavo dėl amerikietiškos patirties panaudojimo Lietuvoje galimybės. 1999 metais Seimo valdyba sudarė visų Seimo frakcijų atstovų darbo grupę,

kuri aptarė mero tiesioginių rinkimų idėją, bet vėliau priėmė sprendimą šiai idėjai nepritarti. 2002 metais parengtas ir užregistruotas Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo projektas, kuris numatė mero, kaip savivaldybės struktūros elemento, atsiradimą. Apie tai yra rašęs ir šio straipsnio autorius (žr. Astrauskas A., Kleponis B. Tiesioginiai merų rinkimai: pliusai ir minusai. *Savivaldybių žinios*. 1998 08 13; Astrauskas A. Penki savivaldos modeliai ir tiesioginiai merų rinkimai. *Savivaldybių žinios*. 2002 11 28).

Šiam savivaldybių institucinės struktūros modeliui būdingi tokie požymiai:

- autoriaus nuomone, tai principinis modelis, kuriam būdingas valdžios vykdomo įgaliojimų padalijimas tarp atstovaujamosios ir **vykdomosios savivaldybės** institucijų, kurios abi yra tiesiogiai renkamos bendruomenės atstovų,
- tai klasikinis modelis, kuriame savivaldybės taryba renka savo vadovą, t. y. tarybos pirmininką, o meras užima mažiau dvi funkcines vietas: yra vienasmenė vykdomosios valdžios institucija ir savivaldybės administracijos (politinis) vadovas. Tačiau, kaip rodo užsienio valstybių patirtis, atsižvelgiant į merui suteikiamus vaidmenis (funkcines vietas), yra skiriamos kelios šio modelio atmainos:
  - a) amerikietiškosios modelio atmainos: silpno ir stipraus mero modeliai (meras, kaip vykdomoji institucija ir administracijos vadovas),
  - b) vokiškoji (Pietų Vokietijos) modelio atmaina: mero, kaip vykdomosios institucijos, tarybos pirmininko ir administracijos (valdybos) vadovo (3 funkcinės vietos), modelis.
- tai modelis, kuriam būdingos trys valdymo funkcijų grupės (bei jas vykdančios institucijos), kur paprastai antrosios ir trečiosios grupės funkcijos sudaro darnią visumą.

Straipsnio autorius, siekdamas sužinoti dabartinę merų nuomonę apie tiesioginius merų rinkimus bei tiesiogiai renkamo mero modelio galimybes Lietuvoje, padedamas Lietuvos savivaldybių asociacijos administracijos darbuotojų, 2003 metais apklausė 19 merų. Apibendrinus gautus atsakymus į anketos klausimus, galima daryti šias išvadas:

1) absoliučios daugumos (14 iš 19) merų nuomone, tikslinga pereiti prie tiesiogiai renkamo mero modelio,

2) absoliučios daugumos (15 iš 17) merų nuomonė, kad meras turėtų vadovauti ir tarybos darbui, leidžia daryti prielaidą, kad Lietuvos savi-

valdybių merams labiau yra priimtina vokiškoji modelio atmaina,

3) absoliučios daugumos (16 iš 17) merų nuomonė, kad, vadovaudamas tarybai, meras turėtų turėti visus tarybos vadovo įgaliojimus, vėlgi patvirtina, kad labiau priimtina vokiškoji modelio atmaina,

4) pusės merų (8 iš 16) nuomonė, kad meras administracijai vadovautų per administratorių, rodo, kad merai, toleruodami situaciją, kai vienas asmuo užima dvi funkcines vietas (vykdomosios institucijos ir tarybos pirmininko), abejoja, ar merui dar reikėtų (ar jis sugebėtų atlikti kokybiškai) numatyti ir trečią funkcinę vietą, t. y. administracijos vadovo vietą,

5) didesnės dalies merų (10 iš 19) teigiama nuomonė dėl tikslingo mero atsisakymo liudija apie jų orientaciją į demokratinį valdymą,

6) skirtingos nuomonės dėl mero atsisakymo galimybės rodo, kad merai toleruotų ir bendruomenės, ir tarybos iniciatyvą, rodomą atsisakant mero,

7) daugumos merų nuomonė dėl 3/5 ir didesnės balsų daugumos, reikalingos pašalinti merus, liudija, kad merai toleruotų tik rimtai parengtą nepasitikėjimo iniciatyvą atsisakyti asmens, užimančio mero postą,

8) daugumos merų (12 iš 20) nuomonė dėl būtinumo įvesti mero pavaduotojo pareigybę rodo, kad būtina numatyti aiškų merą pavaduojantį asmenį, nes merui išvykus, susirgus ir panašiose situacijose savivaldybės veikla neturėtų sustoti,

9) nuomonių dėl mero pavaduotojo „atsiradimo“ pasidalijimas į tris grupes rodo įvairias galimas alternatyvas, kurias įstatymo leidėjas galėtų leisti pasirinkti pačiai savivaldybei.

### **3. Galimi savivaldybės institucinės struktūros modeliai Lietuvoje**

Lietuvoje tikslinga kruopščiai išanalizuoti ir sąžiningai pasirinkti bent porą kadencijų iš eilės tinkamą savivaldybių institucinės struktūros principinį modelį. Straipsnio autoriaus nuomone, racionalu analizuoti ir vertinti šiuos modelius:

1. Savivaldybės tarybos ir administratoriaus, skiriamo ne iš tarybos narių, modelį ir jo variantus:

1.1. Modelį, kur administratorius būtų ir vykdomoji institucija, ir administracijos vadovas.

1.2. Modelį, kur administratorius būtų ir vykdomoji institucija (su valdžios vykdymo įgaliojimais), ir administracijos (politinis) vadovas (bū-

tų dar administracijos vadovo pavaduotojo, kaip karjeros tarnautojo, pareigybė).

2. Savivaldybės tarybos, kaip kolegialios vykdomosios institucijos, modelį ir jo variantus:

2.1. Modelį su valdyba, sudaryta iš tarybos narių, bei:

2.1.1. su atskiru tarybos pirmininku ir atskiru valdybos pirmininku, skiriamų iš tarybos narių, kai valdybos pirmininkas yra ir administracijos (politinis) vadovas (būtų ir administracijos vadovo pavaduotojo, kaip karjeros tarnautojo, pareigybė),

2.1.2. su atskiru tarybos pirmininku ir tiesiogiai renkamu valdybos pirmininku, kuris yra ir administracijos (politinis) vadovas (būtų ir administracijos vadovo pavaduotojo, kaip karjeros tarnautojo, pareigybė).

2.2. Modelį su valdyba, sudaryta ne iš tarybos narių, ir su atskiru tarybos pirmininku bei atskiru valdybos pirmininku, kuris būtų ir administracijos (politinis) vadovas (būtų ir administracijos vadovo pavaduotojo, kaip karjeros tarnautojo, pareigybė).

3. Savivaldybės tarybos renkamo mero modelį bei jo variantus:

3.1. Modelį su meru, kuris būtų vykdomoji institucija ir savivaldybės administracijos (politinis) vadovas (būtų ir administracijos vadovo pavaduotojas, kaip karjeros tarnautojas), ir būtų atskirai iš tarybos narių renkamas tarybos vadovas.

3.2. Modelį su meru, kuris būtų ir vykdomoji institucija, ir pirmininkautų tarybos posėdžiams (be balsų teisės), ir būtų administracijos (politinis) vadovas (nors ši atmaina patraukli, ji kelia tam tikrų abejonių).

### **Išvados**

1. Nors valstybės teorijoje egzistuoja du – platusis ir siaurasis – požiūriai į savivaldybę, vis dėlto savivaldybės institucinę struktūrą sudarantys elementai (vietos savivaldos subjektai, t. y. atstovaujamoji savivaldybės valdžios institucija su dviem darinių grupėmis, savivaldybės vykdomosios institucijos, savivaldybės administracija) nesisikia, o pačią *savivaldybės institucinę struktūrą galima apibrėžti kaip politinę valdžią ir viešojo administravimo funkcijas savivaldybėje vykdančių institucijų (subjektų) susijusią visumą.*

2. Demokratiškose valstybėse egzistuoja didelė savivaldybių institucinių struktūrų įvairovė, kuri paprastai yra toleruojama. Taigi, gerai išsiginčius, matyti, kad savivaldybių, priklausančių tam pačiam visuomenės valdymo lygiui, institucinėms struktūroms daug kas yra bendra – tai įstatymo

nustatyti reikalavimai, kurių, sudarydamos institucines struktūras, paskirstydamos tarp jų įgaliojimus, nustatydamos tarpusavio santykius, privalo laikytis visos savivaldybės. Tokių *bendrų visiems reikalavimų visuma ir apibrėžiama kaip savivaldybių institucinės struktūros principinis modelis*.

3. Egzistuoja ribotas (nedidelis) savo nuolatiniu požymių deriniu besiskiriančių savivaldybių institucinių struktūrų principinių modelių, vadintinų *klasikiniais savivaldybių institucinės struktūros principiniais modeliais*, skaičius. Atskirose valstybėse taikomi jų variantai, besiskiriantys tam tikra specifika. Juos siūloma vadinti *išvestiniais savivaldybių institucinės struktūros principiniais modeliais*.

4. Savivaldybių institucinės struktūros principinius (klasikinius ir išvestinius) modelius siūloma skirstyti į tam tikras grupes pagal tris kriterijus: a) valdymo funkcijų grupių skaičių savivaldybės institucinėje struktūroje; b) valdžios vykdymo įgaliojimų dalijimą ar nedalijimą tarp atstovaujamųjų ir vykdomųjų savivaldybės institucijų; c) funkcinių vietų užėmimo „būda“ bei tų vietų gretinimo variantą.

5. Nuo 1990 metų iki 2004 metų taikytus (taikomus) Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros principinius modelius galima skirti į tris laikotarpius:

- a) laikotarpį nuo 1990 metų iki 1995 metų,
- b) laikotarpį nuo 1995 metų iki 2003 m. vasario 25 d.,
- c) laikotarpį nuo 2003 m. vasario 25 d. iki dabar.

6. Savivaldybėse nuo 1990 metų iki 1995 metų, taikant minėtą modelį, dėl įvairių priežasčių susiklostė akivaizdi dvišaldystė. Kad ji būtų panaikinta, nuo 1995 metų iki 2003 metų pradėti taikyti kiti minėti modeliai, kurie padėjo likviduoti dvišaldystę, bet atsirado nauja problema – realios valdžios sukonzentravimas vieno asmens ir jam lojalių asmenų (grupės) rankose.

7. Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui 2002 m. gruodžio 24 d. priėmus nutari-

mą, iš trijų galimų išeičių strategijų pasirinkta strategija netenkina savivaldybių, jų bendruosius interesus atstovaujančios savivaldybių asociacijos bei politinių partijų, propaguojančių tiesioginio mero rinkimo idėją bei tiesiogiai renkamo mero modelį.

8. Nėra nė vieno principinio savivaldybių institucinės struktūros modelio, kuris būtų „nepriekaištingai geras“. Taip pat neracionalu mechaniškai perkelti į Lietuvą kitose valstybėse pasisekusį ar populiarų modelį, kaip ir neperspektyvu kurti originalų, dar niekur kitur netaikytą, „lietuviškąjį“ modelį. Žinant įvairių modelių trūkumus ir privalumus, įvertinant Lietuvos specifiką ir dabartinio laikmečio reikalavimus, būtina iš žinomų principinių savivaldybių institucinės struktūros modelių pasirinkti valstybės, savivaldybių ir visuomenės lūkesčius ir bendrus interesus geriausiai atitinkančią modelį.

## Literatūra

1. Astrauskas A., Galinienė B. Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003.
2. Lietuvos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 103-4605.
3. Stačiokas R. Užsienio šalių savivaldybės (Didžioji Britanija). Vilnius: Vietos savivaldos ir mokyimo centras, 1991.
4. Vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990. Nr. 7–170.
5. Vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 55-1049.
6. Vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000. Nr. 91-2832.
7. Žilinskas G. Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990–2000 metais. Viešojo administravimo efektyvumas. Monografija. Kaunas, 2001.
8. Евдокимов Б. В., Старцев Я. Ю. *Местные органы власти зарубежных стран*. Правовые аспекты. Москва: Спарк, 2003.

Algirdas Astrauskas

### Search for the Optimal Model of the Municipal Institutional Structure

#### Summary

This article is aimed at providing information on different possible models of the institutional structure that could be applied in municipalities as well as the models that have already been applied in the municipalities of Lithuania since the re-establishment of the independent state on March 11, 1990 and thus to create assumptions for the selection of the most suitable model of the institutional structure for Lithuanian municipalities at the current period.

The main goal is being sought by:

1. Clearly defining and explaining the conceptions of the municipal institutional structure and the principle model of institutional structure.
2. Indicating the principal-classic models of the municipal institutional structure as well as the reasons why certain models of principal-derivative municipal institutional structure are applied in separate countries.
3. Pointing out the principle grouping (arrangement) versions of the principal (classic and derivative) models of the municipal institutional structure according to the criteria chosen.
4. Introducing all the models of the municipal institutional structure that have been applied in Lithuania since March 11, 1990 as well as briefly describing them.
5. Submitting the proposals concerning possible models of the municipal institutional structure that could be currently applied.

---

*Algirdas Astrauskas* – Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras  
Telefonas (+370 5) 2302364  
Elektroninis paštas algirdas.astrauskas@vrm.lt  
Straipsnis įteiktas 2004 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2004 m. birželio mėn.