

## Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 metų iki dabar

**Algirdas Astrauskas**

*Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius*

***Anotacija.** Šiame straipsnyje, kurį sudaro kelios dalys, apibūdinama svarbiausių Lietuvos vietos savivaldos sistemos elementų raida per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar. Pirmoje straipsnio dalyje [5] buvo rašyta apie vietos savivaldos teritorinį organizavimo pagrindą – valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą bei jos pertvarką, apibūdinta vietos savivaldos teisinė aplinka, jos formavimas(is) ir reikšmė, kuriant demokratinę savivaldą Lietuvoje, parodyta vietos savivaldybės ir vietos savivaldos sąvokų apibrėžčių kaita. Šioje, antroje, straipsnio dalyje rašoma apie vietos savivaldybių organizacinės struktūros principinių modelių kaitą ir taikytas Lietuvoje savivaldybių tarybų rinkimų sistemas.*

**Raktažodžiai:** *vietos savivaldybė, vietos valdžia, vietos savivalda, savivaldybės organizacinė struktūra, savivaldybių tarybų rinkimai.*

**Keywords:** *municipality, local authority, local government, organizational structure of municipality, election of municipal council.*

### **Įvadas**

Kaip jau buvo rašyta šio straipsnio pirmoje dalyje, Lietuvoje apie vietos savivaldą laikotarpiu nuo 1990 metų iki dabar parašyta ir paskelbta nemažai mokslo darbų. Audrius Bakaveckas, Jūratė Baltušnikienė, Kęstutis Jankauskas, Stasys Kropas, Egidijus Kūris, Kęstutis Lapinskas, Rimantas Lazdynas, Jurgita Mačiulytė, Anatolijus Novikovas, Petras Ragauskas, Agota Raišienė, Leonas Sireika, Romas Stačiokas, Egidijus Šileikis, Saulė Vidrinskaitė, Gintaras Žilinskas ir daug kitų mokslininkų tyrinėjo ir vertino Lietuvos vietos savivaldos sistemą ir (ar) atskirus jos elementus. Vis dėlto mokslo darbų (monografijų, mokslinių straipsnių ir kt.), kuriuose būtų sistemiškai analizuojama vietos savivaldos sistema ir jos raida Lietuvoje, dar labai trūksta. Siekiant bent iš dalies pašalinti šią spragą, buvo parengtas šis kelių dalių straipsnis. Pirmoje straipsnio dalyje dėmesys buvo sutelktas į šiuos Lietuvos vietos savivaldos sistemos elementus ir aspektus:

1) vietos savivaldybės ir vietos savivaldos teorines sampratas, svarbiausių sąvokų – *vietos savivaldybė ir vietos savivalda* – apibrėžimus ir jų kaitą per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar;

2) vietos savivaldos teisinę aplinką ir jos kaitą per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar;

3) vietos savivaldos teritorinį pagrindą – valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą – ir jos kaitą per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar;

4) vietos savivaldos vietą viešojo valdymo sistemoje, vietos savivaldybių ir valstybės valdžios santykių pobūdį.

Šios, antrosios, straipsnio dalies tikslas – remiantis autoriaus sukauptomis žiniomis ir taikant sisteminių tyrimo metodą, aptarti kitus Lietuvos vietos savivaldos sistemos elementus ir jų kaitą per nagrinėjamą laikotarpį:

1) vietos savivaldybių organizacinės struktūros principinius modelius ir jų kaitą per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar;

2) per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar taikytas savivaldybių tarybų rinkimų sistemas.

## **1. Vietos savivaldos organizacinės struktūros principiniai modeliai ir jų kaita Lietuvoje nuo 1990 metų iki dabar**

Šį vietos savivaldos sistemos elementą teoriniu aspektu ir jo kaitą Lietuvoje nurodomu laikotarpiu išsamiau nagrinėjo ir moksliskai vertino šie Lietuvos mokslininkai: R. Lazdynas [16 ir kt.], G. Žilinskas [18, 19 ir kt.], taip pat šio straipsnio autorius [1, 2, 3, 4 ir kt.].

Remiantis mokslo darbais, skirtais šiam vietos savivaldos sistemos elementui, teigti, kad per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar keletą kartų esmingai keitėsi tiek pati vietos savivaldybių sistema, tiek ir vietos savivaldybių vidinė organizacinė struktūra (tiksliau – organizacinės struktūros principinis modelis):

**1) dviejų – aukštesniosios ir žemesniosios – pakopų 565 vietos savivaldybių subordinuota sistema (aukštesniosios ir žemesniosios pakopos savivaldybių institucijas realiai siejo tiesioginio pavaldumo santykiai) nuo 1995 metų tapo vienpakope 60 vietos savivaldybių sistema**, t. y. savivaldos teisė Lietuvoje nuo 1995 metų yra laiduota tik pirmojo (žemesnio) lygio valstybės teritorijos administracinių vienetų žmonių bendruomenėms. Tuo Lietuva skiriasi nuo daugumos Europos Sąjungos valstybių, kuriose sukurtos ir funkcionuoja dviejų (pvz., Skandinavijos šalyse) ar net trijų lygių (pvz., Prancūzijoje) vietos savivaldos sistemos (tokiose šalyse savivaldos teisė laiduojama ir vietinėms, ir regioninėms žmonių bendruomenėms). Tai rodo palyginti neaukštą politinio decentralizavimo Lietuvoje lygį, lemia tam tikras problemas Lietuvoje ir už jos ribų, pvz., Lietuvos atstovai Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongreso Regionų valdžios rūmuose dėl neatitikties tokiems atstovams keliamų reikalavimų 2012 metais neteko balsavimo teisės. Kita vertus, tokia situacija rodo Lietuvos vietos savivaldos sistemos pertvarkos ateityje galimybes ir erdvę galimiems sprendimams;

**2) per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar buvo išbandyti 3 iš 7 teorijoje žinomų ir kitų šalių praktikoje taikomų vietos savivaldybių organizacinės struktūros principinių modelių (žr. 1 ir 2 pav.):**

– *dualistinis savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų, sudarytų būtinai ne iš tarybos narių, modelis* 1990–1995 metais. Jo atsisakyta dėl daug problemų kėlusios „dvišaldystės“ (konfliktų, kilusių dėl realios valdžios tarp savivaldybės tarybos ir jos pirmininko ir vykdomųjų institucijų su jiemis pavaldžiais savivaldybės administracijos padaliniais);

– *monistinis savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų, sudarytų būtinai iš tarybų narių, modelis* 1995–2003 metais (1995–2000 m. buvo leista savivaldybės tarybai jos kadencijos pradžioje pasirinkti ir kadencijos laikotarpiu taikyti vieną iš dviejų modelių: arba modelį su vienasmene vykdomąja institucija, arba modelį su vienasmene ir kolegialia vykdomosiomis institucijomis, sudarytomis tik iš tarybos narių). Esant šiam modeliui (tiksliau 1995–2000 m. esant šiems dviem modeliams), savivaldybės merui buvo suteiktas net trejopas – savivaldybės tarybos pirmininko, vienasmenės vykdomosios institucijos ir kolegialios vykdomosios institucijos (valdybos) pirmininko – vaidmuo. Šio vietos savivaldybių organizacinės struktūros modelio atsisakyta, kai Konstitucinis Teismas 2002 m. gruodžio 24 d. pripažino, kad Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (toliau – Vietos savivaldos įstatymas) nuostatos, reglamentavusios vykdomųjų institucijų sudarymą (tik iš tarybos narių) ir santykius su savivaldybės taryba, neatitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos. Esant šiam modeliui, reali valdžia buvo sukoncentruota ne tarybos, bet mero ir valdybos rankose. Kilo reali grėsmė atstovaujamajai vietinės valdžios institucijai tapti tik priedėliu prie savivaldybės vykdomųjų institucijų;

– *dualistinis savivaldybės tarybos ir vienasmenės vykdomosios institucijos (administracijos direktoriaus), skiriamos būtinai ne iš tarybos narių, modelis* (taikomas nuo 2003 m. vasario 25 d. iki dabar, patobulintas 2008 metais (žr. 3 pav.)). Esant šiam modeliui, santykiai tarp savivaldybės tarybos ir vykdomosios institucijos grindžiami savivaldybės tarybos viršenybės prieš vykdomąją instituciją ir vykdomosios institucijos atskaitingumo savivaldybės tarybai principais, vietos valdžią savivaldybėje vykdo tik savivaldybės taryba, o jai pavaldi ir atskaitinga vienasmenė vykdomoji institucija įgyvendina tarybos priimtus sprendimus ir (ar) tiesiogiai įstatymus ir jų pagrindu priimtus teisės aktus, jeigu tam nereikia savivaldybės tarybos sprendimų. Būtinumas per labai trumpą laiką surasti skirtingas puses tenkinantį „savivaldos modelį“, parengti ir priimti esmines Vietos savivaldos įstatymo pataisas (kad neliktų prieštaravimų Lietuvos Respublikos Konstitucijai) lėmė tai, kad 2003 metais buvo pasirinktas gal ir ne pats geriausias visais aspektais vietos savivaldybės organizacinės struktūros principinis modelis. Nors šis modelis buvo iš pradžių sutiktas ir įvertintas gana skeptiškai, jis su tam tikrais patobulinimais tebetaikomas iki šių dienų.

Trečiasis savivaldybės organizacinės struktūros principinis modelis Lietuvoje įtvirtintas, siekiant suderinti skirtingus interesus ir spręsti praktikoje kylančias vadybos problemas, ir pasižymi tokia specifika:

1) tiek savivaldybės merui, tiek savivaldybės administracijos direktoriui numatyti ne vienas, bet keli vaidmenys: savivaldybės merui suteikti ir savivaldybės vadovo, ir savivaldybės tarybos pirmininko įgaliojimai; savivaldybės administracijos direktorius yra ne tik

savivaldybės vienasmenė vykdomoji institucija, bet ir savivaldybės administracijos kaip biudžetinės viešojo administravimo funkcijas vykdančios įstaigos – savivaldybės administracijos – vadovas;

2) atkreiptinas dėmesys į vieną įdomų ir, galima teigti, unikalų įstatymų leidėjo sprendimą, kuris buvo priimtas 2008 m. rugsėjo 15 d. keičiant Vietos savivaldos įstatymą: nuo 2011 metų įsigaliojo šio įstatymo pataisa, leidžianti savivaldybių taryboms savo sprendimu vykdomosios institucijos įgaliojimus suteikti ir savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojams. Tokiu būdu Lietuvos savivaldybėse veiklą gali vykdyti ne viena, bet net kelios vienasmenės vykdomosios institucijos, tiesa, susietos tam tikrais pavaldumo-atskaitingumo ryšiais;

3) savivaldybės administracijos direktorius ir jo pavaduotojas (pavaduotojai) pagal teisinį statusą yra politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, skiriami savivaldybės tarybos sprendimu jos kadencijos laikotarpiu (realiai – 4 metams) mero teikimu (savivaldybės administracijos direktoriaus kandidatūrą meras pasirenka pats, o administracijos direktoriaus pavaduotojų kandidatūras merui pasiūlo administracijos direktorius). Savivaldybės mero siūlymu administracijos direktoriui ir jo pavaduotojams savivaldybės taryba nustato pareiginę algą, skiria nuobaudas, atleidžia iš pareigų. Tai rodo, kad savivaldybės vykdomosios institucijos, turinčios sprendimo teisę ir „dedančios parašą“ ant savo priimtų administracinių teisės aktų (įsakymų) tuo prisiimdamos visą atsakomybę už neigiamas tokių sprendimų pasekmes, yra gana pažeidžiamos: joms didelę įtaką gali daryti ne tik savivaldybės taryba, bet ir savivaldybės meras. Nustatytai kadencijai į pareigas skiriamas valstybės pareigūno teisinis statusas administracijos direktoriui ir jo pavaduotojams sudarytų prielaidas tapti savarankiškesniems ir saugesniems.

Nuo 1998 metų Lietuvoje intensyviai tebediskutuojama dėl tikslingumo taikyti „savivaldos modelį su tiesiogiai renkamu meru“. Siekis įtvirtinti tiesioginius merų rinkimus buvo įrašytas jau XIII Vyriausybės programoje. 2005 metų pabaigoje Seime buvo įregistruoti net du (pirmasis – rugsėjo mėnesį, o antrasis – gruodžio mėnesį) įstatymų projektai, numatantys Lietuvos Respublikos Konstitucijos atskirų straipsnių keitimą, taip, sėkmės atveju, sudarant reikalingas teises prielaidas jau nuo 2007 metų taikyti savivaldos modelį su tiesiogiai renkamu meru. Diskusijos ir balsavimas dėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos pataisų vyko 2008 ir 2009 metais, tačiau situacija liko nepakitusi. Dar vienas bandymas tai pasiekti buvo XI Seimo ir XV Vyriausybės (vadovas A. Kubilius) kadencijos laikotarpiu – 2011 metais. To priežastys:

a) grupiniai interesai („didžiųjų“ politinių partijų apsisprendimas pritarti / nepritarti naujam savivaldybės organizacinės struktūros principiniam modeliui, užtikrinsiančiam / neužtikrinsiančiam joms didesnę sėkmę per eilinius savivaldybių tarybų rinkimus);

b) skirtingas paties savivaldybės organizacinės struktūros principinio modelio bei mero vietos ir vaidmens tame modelyje suvokimas;

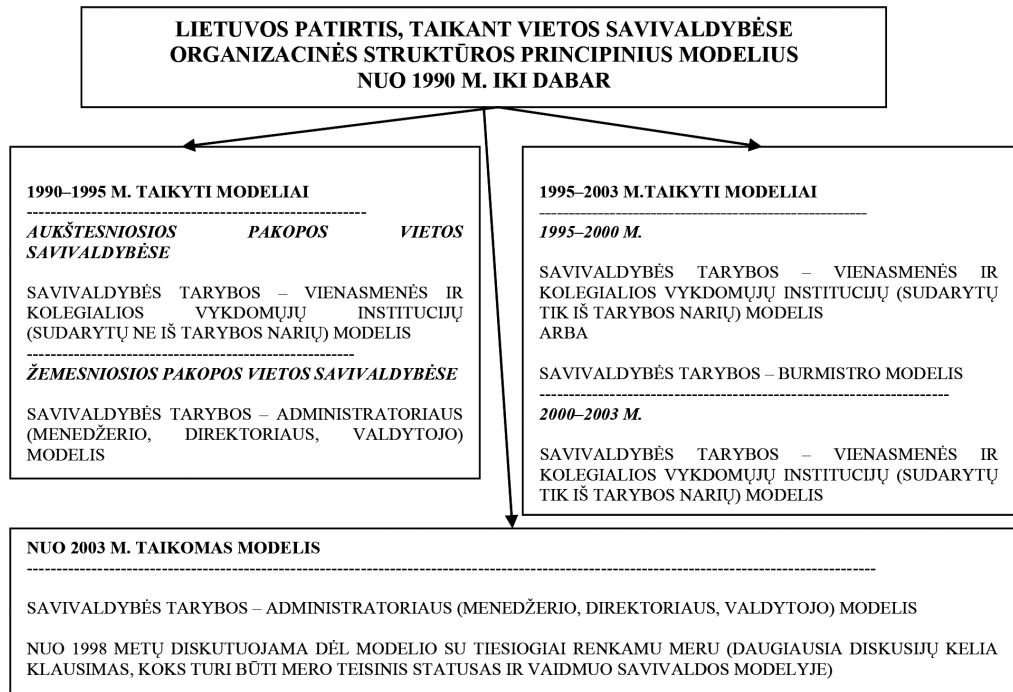
c) savivaldybių merų neigiama reakcija naujo modelio, numatančio dualistinę savivaldybės organizacinę struktūrą, atžvilgiu.

Manytina, kad XII Seimo ir XVI Vyriausybės (vadovas A. Butkevičius) kadencijos laikotarpiu, esant ir Respublikos Prezidentės D. Grybauskaitės pritarimui (Respublikos Prezidentės programinėse nuostatose suformuluotos nuostatos dėl tiesioginių merų ir seniūnų rinkimų), šis siekis pagaliau bus įgyvendintas.

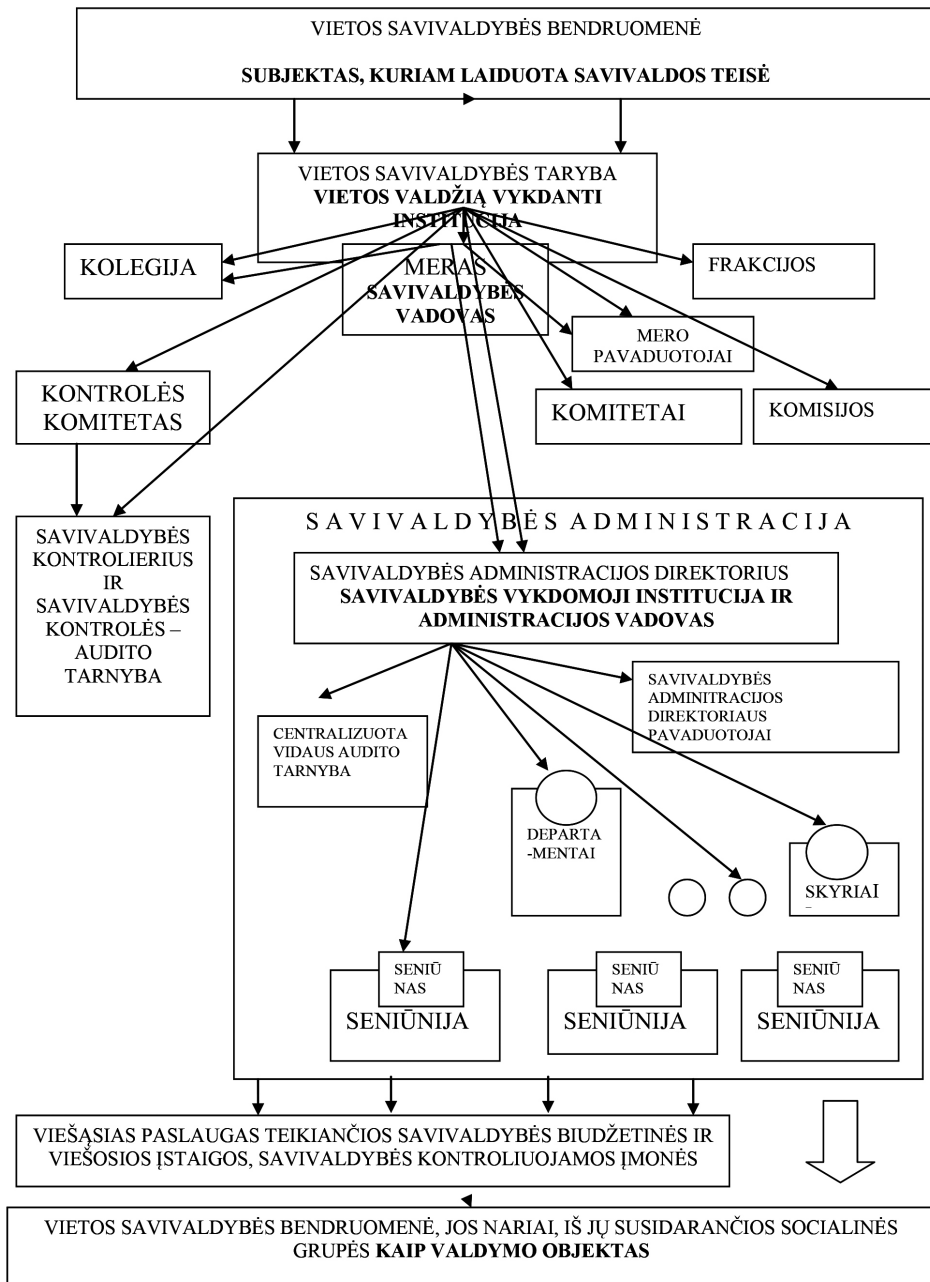
**VIETOS SAVIVALDYBĖS ORGANIZACINIŲ STRUKTŪRŲ TIPAI  
PAGAL VYKDOMOSIOS INSTITUCIJOS (INSTITUCIJŲ) SUDARYMO PRINCIPUS, SUDĖTĮ, SANTYKIUS SU  
ATSTOVAUJAMĄJA VIETOS VALDŽIOS INSTITUCIJA**

1. PRINCIPINIS MODELIS, KURIAME VYKDOMOSIOS INSTITUCIJOS FUNKCIJAS ATLIEKA PATI SAVIVALDYBĖS TARYBA IR JOS SUDARYTI DARINIAI (KOMITETAI, KOMISIJOS)
  - 1.1. PER SAVIVALDYBĖS TARYBOS KOMISIJAS (TAIKYTAS DIDŽIOJOJE BRITANIJOJE)
  - 1.2. KOMISIJŲ MODELIS (TAIKYTAS JAV)
2. ST – TIESIOGIAI RENKAMO MERO MODELIS (STIPRAUS MERO MODELIS)
3. SAVIVALDYBĖS TARYBOS – BURMISTRO MODELIS (SILPNO MERO MODELIS)
  - 3.1. SAVIVALDYBĖS TARYBOS RENKAMO BURMISTRO MODELIS
  - 3.2. VALSTYBĖS VALDŽIOS INSTITUCIJOS SKIRIAMO BURMISTRO MODELIS
4. SAVIVALDYBĖS TARYBOS – ADMINISTRATORIAUS (MENEDŽERIO, DIREKTORIAUS, VALDYTOJO) MODELIS
5. SAVIVALDYBĖS TARYBOS – MAGISTRATO (KOLEGIALIOS VYKDOMOSIOS INSTITUCIJOS) MODELIS
6. SAVIVALDYBĖS TARYBOS – VIENASMENĖS IR KOLEGIALIOS VYKDOMŲJŲ INSTITUCIJŲ MODELIS
7. TERITORINĖS BENDRUOMENĖS SUSIRINKIMO – RINKTŲ / SKIRTŲ Į VIETOS SAVIVALDYBĖS PAREIGŪNŲ MODELIS

*1 pav. Galimi teoriniai vietos savivaldybės valdymo organizacinės struktūros principiniai modeliai pagal vietos savivaldybės vykdomosios institucijos (institucijų) sudarymo principus, sudėtį, santykius su atstovaujama vietos valdžios institucija*



*2 pav. Lietuvos vietos savivaldybėse taikyti principiniai organizacinės struktūros modeliai*



3 pav. Lietuvos vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įtvirtintos 2003 metais ir patobulintos 2008 metais, organograma

## 2. Savivaldybių tarybų rinkimų sistema ir jos kaita

Vadovaujantis 1992 metų Lietuvos Respublikos Konstitucija, tik savivaldybių taryboms Lietuvoje yra suteikta teisė įgyvendinti vietos valdžią (savivaldybių vykdomųjų institucijų teisinis statusas yra žemesnio lygmens, palyginti su savivaldybių tarybų teisiniu statusu). Todėl šioms dvejopą vaidmenį (vietos bendruomenės atstovybės ir vietos valdžios institucijos) vaidinančioms institucinėms struktūroms ir jų sudarymo klausimams (vietiniams rinkimams) Lietuvoje tradiciškai skiriamas didelis dėmesys. Per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar nuosekliai vyko optimalios savivaldybių tarybų rinkimų sistemos, skatinančios savivaldybės bendruomenės narius aktyviai ir suinteresuotai dalyvauti vietiniuose rinkimuose, o po rinkimų – įvairiomis dalyvaujamosios demokratijos formomis daryti įtaką vietos politikų sprendimams, paieška (**žr. 4 pav.**):

a) išbandytos ne viena, bet kelios rinkimų sistemos: mažoritarinė rinkimų sistema, taikyta 1990–1995 metais, pakeista didesniais privalumais negu trūkumais, formuojant vietos valdžią, pasižyminčia proporcline rinkimų sistema (nuo 1995 m.); kiekvieną kartą, pradėdant 2000 metais, prieš kiekvienus rinkimus ją pakeičiant patraukliais rinkėjui ir jį aktyvinančiais elementais, pvz., nepartinių asmenų įtraukimu į partijų keliamus kandidatų sąrašus, partijų keliamuose sąrašuose įrašytų kandidatų reitingavimu (1995–1997 m. ir 1997–2000 m. buvo taikyta „grynoji“ proporcinė rinkimų sistema, leidžianti partijoms į keliamus kandidatų sąrašus įrašyti ir nepartinius asmenis, 2000–2002 m. – pritaikytas dar ir 3 kandidatų, o nuo 2003 m. – jau net 5 kandidatų reitingavimas);

b) sukaupia patirtis, nustatant optimalų savivaldybių tarybų kadencijos laikotarpį (1990–1995 m. – 4 metai, 1995–1997 m. – 2 metai, 1997–2000 m. ir 2000–2003 m. – 3 metai, 2003–2007 m., 2007–2011 m. ir 2011–2015 m. – 4 metai). Tam reikėjo net du kartus (1996 m. ir 2002 m.) naudoti gana sudėtingą Lietuvos Respublikos Konstitucijos keitimo, priimant Seime įstatymą, procedūrą;

c) sukaupia patirtis, nustatant optimalų savivaldybių tarybų narių (mandatų) skaičių: 1990–1995 m. tarybose buvo 10–100 narių, o nuo 1995 iki 2011 m. – jau 21–51 tarybos narys, nuo 2011 m. 15–51 tarybos narys). Tai buvo daroma, siekiant surasti kuo mažesnes, bet įmanomai kuo darbingesnes, atstovavimo ir vietos valdžios funkcijas tinkamai atliekančias savivaldybių institucijas;

d) bandyta išplėsti pasyviąją rinkimų teisę turinčių subjektų ratą: 2010 m., siekiant įgyvendinti Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimą [14] ir pakeitus Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą (toliau – Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas), „išplėsta“ pasyvioji rinkimų teisė – teisė kelti kandidatus 2011 m. vasario 27 d. savivaldybių tarybų rinkimuose suteikta ir nustatyta tvarka įsiregistravusioms partijoms, ir pavieniams nuolatiniais to valstybės teritorijos administracinio vieneto gyventojams, kurie per įstatymo nustatytą laiką surinko atitinkamą skaičių juos palaikančių ir rinkimų teisę turinčių asmenų balsų. Tačiau, Konstitucinio Teismo vertinimu [15], Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nuostatos, įtvirtinančios proporcinę rinkimų sistemą ir sudarančios prielaidas fiziniam asmeniui išsikelti savo kandidatūrą, kuri prilyginama partijos kandidatų sąrašui, sudarytam iš vieno asmens, neatitinka Konstitucijos. Tikėtina, kad ir ateityje, taikant tą pačią proporcinę rinkimų sistemą, paieškos bus nukreiptos plėsti pasyviąją

rinkimų teisę turinčių asmenų ratą (teisė bus suteikta ne tik politinėms partijoms, bet ir politinėms organizacijoms ar net nustatyta tvarka sudarytoms *ad hoc* rinkimų grupėms) arba bus įtvirtinta mišri rinkimų sistema, kai dalis savivaldybės tarybos narių bus renkama pagal proporcinę, o dalis – pagal mažoritarinę sistemą;

e) Lietuvoje nuo 2003 metų išplėstas ratas asmenų, kurie, būdami išrinkti savivaldybių tarybų rinkimuose, neturi teisės gauti mandatų: vadovaujantis Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimu ir jo pagrindu priimtomis Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pataisomis, asmenys, kurie užima pareigas valstybės institucijose ir įstaigose, kurias vykdydami prižiūri savivaldybių institucijų veiklą ar kitu būdu gali daryti įtaką savivaldybių institucijų sprendimams, vadovauja savivaldybių biudžetinėms įstaigoms ar savivaldybių kontroliuojamoms įmonėms, iki pirmojo naujai išrinktos tarybos pirmojo posėdžio dienos turi apsispręsti – arba tapti savivaldybės tarybos nariu (ir palikti užimamas pareigas), arba ir toliau eiti užimamas valstybės pareigūno ar organizacijos vadovo pareigas, bet mandatą perleisti kitam tos politinės partijos kandidatų sąrašė esančiam kandidatui. Šis iš esmės teisingas reikalavimas turėjo nemažai neigiamos įtakos rajonų savivaldybių tarybų sudėčiai: iki tol savivaldybių tarybose dominavęs ir didelę įtaką turėjęs vietos elitas – savivaldybių švietimo, kultūros, sveikatos, komunalinio ūkio įstaigų ir įmonių vadovai – neteko galimybės tapti vietos valdžios atstovais, o jų vietą užėmę vietos verslo atstovai, kaip rodo faktai, mažiau gilinasi į vietos visuomenei aktualių socialinio pobūdžio klausimų tvarkymą, o daugiau linkę domėtis verslo plėtros skatinimo, investicijų pritraukimo ir kitais ekonominio pobūdžio dalykais;

f) per nagrinėjamąjį laikotarpį bandyta plėsti ir aktyviają rinkimų teisę turinčių asmenų ratą: nuo 2007 metų savivaldybių tarybų narius gali rinkti ne tik valstybės teritorijos administracinio vieneto gyventojai, turintys Lietuvos Respublikos pilietybę, bet ir kiti nuolatiniai to darinio gyventojai – asmenys, turintys Europos Sąjungos pilietybę, kitose savivaldybėse būstą turintys Lietuvos Respublikos pilietybę turintys asmenys, bet iki nustatytos datos deklaravę savo gyvenamąją vietą šiame valstybės teritorijos administraciniame vienetė. Šiam pakeitimui taip pat prireikė Lietuvos Respublikos Konstitucijos pataisos (2002 metais);

g) taikyti ir kiti rinkimų tvarkos pakeitimai: nustatytas mažesnis amžiaus cenzas kandidatui į savivaldybės tarybos narius (leidžiama balotiruotis turint 20 metų), palyginti su kandidatu į Seimo narius (leidžiama balotiruotis turint 25 metų), mažesnis „barjeras“ (palyginti su „barjeru“, nustatytu Seimo rinkimuose), leidžiantis partijoms (4 procentai) ir koalicijoms (6 procentai) dalyvauti mandatų dalybose, atsisakyta minimalaus atėjusių į savivaldybių tarybų rinkimus rinkėjų skaičiaus ir kt. Ateityje svarstoma galimybė savivaldybės teritoriją, kuri šiuo metu sudaro vieną rinkimų apygardą, dalyti į kelias rinkimų apygardas, kuriose būtų renkama po 2–3 savivaldybių tarybų narius, o rinkėjams suteikti teisę kandidatus pasirinkti ne iš vieno, bet iš norimo skaičiaus partijų, politinių organizacijų ar kitų teisę kelti kandidatus turinčių subjektų kandidatų sąrašų. Tokiu būdu būtų sudarytos prielaidos savivaldybių tarybų narius labiau susieti su rinkėjais iš „tam tikros teritorijos“ (to labai pageidauja mažesniuose miestuose, miesteliuose, kaimo vietovėse gyvenantys rinkėjai), tokiose teritorijose išrinktiems ir skirtingoms politinėms partijoms priklausantiems tarybų nariams tarpusavyje geriau konkuruoti, siekiant atstovauti



rinkėjams. Manoma, kad tai gali turėti poveikį rinkėjų aktyvumui per rinkimus ir po jų, leistų vienodžiau paskirstyti investicijas savivaldybės miestams, miesteliams ir kaimo vietovėms, drausmintų vietos politikus ir priverstų juos daugiau išsiklausyti į rinkėjų norus ir pageidavimus.

Nepaisant nemažų pastangų tobulinant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, Lietuvoje vis dar nepavyko rasti tokios sistemos, kuri tenkintų vietos bendruomenės narių lūkesčius ir interesus, padidintų jų aktyvumą rinkimuose (rinkimuose dalyvauja 30–40 procentai visų rinkėjų) ir užtikrintų aukštą demokratijos lygį: vietiniuose rinkimuose ir vietos politiniame procese vyraujančią vaidmenį tebevaidina politinės partijos, kurios po rinkimų dėl didelio jų skaičiaus taryboje (savivaldybių tarybose paprastai būna 4–6 partijų atstovai) ir siekio dalyvauti valdžios postų dalybose nevengia daugumą savivaldybės taryboje formuoti ne programinių nuostatų ir ideologinių vertybių panašumo pagrindu, bet siekiant „būti valdžioje“; kitos vietos visuomeninės organizacijos ir jų atstovai turi ribotas galimybes gauti savivaldybės tarybos mandatų ir realiai lieka politinių partijų šešėlyje; dažnoje savivaldybėje kryptingą vietos politiką įgyvendinti sunku dėl to, kad susidaro „trapi“ dauguma, ir sprendimus nulemia vieno ar kelių tarybos narių balsai („auksiniai“ balsai); savivaldybių tarybose palyginti nedaug jaunimo, lėta tarybos narių kaita; pagal proporcinę rinkimų sistemą išrinktų savivaldybių tarybų narių, kurių, nors nuo 2011 metų mandatus gauna po priimtos priesaikos, su rinkėjais iš atskirų savivaldybės gyvenamųjų vietovių dažnai nesieja glaudesni saitai.

Kriterijai	1990–1995 m.	1995–1997 m.	1997–2000 m.	2000–2002 m.	2002–2011 m.	Nuo 2011 m.
Savivaldybės tarybos narių skaičius	10–100 Skirtingai aukštesniosios ir žemesnios pakopos savivaldybėse	21–51	21–51	21–51	21–51	15–51
Savivaldybės tarybos narių kadencijos trukmė	4 m.	2 m.	3 m.	3 m.	4 m.	4 m.
Rinkimų sistema	Mažoritarinė	Proporcinė	Proporcinė	Proporcinė Kandidatų reitingavimas (3 kandidatai)	Proporcinė Kandidatų reitingavimas (5 kandidatai)	Proporcinė Kandidatų reitingavimas (5 kandidatai)

Rinkimų teisė (kas gali rinkti)	VTAV gyventojai	Tik piliečiai	Tik piliečiai	Tik piliečiai	Piliečiai (2002 m. rinkimuose) nuolatiniai savivaldybės gyventojai (nuo 2007 m.)	Nuolatiniai savivaldybės gyventojai
Rinkimų teisė (kas gali kelti kandidatus)	Pats save	Partijos	Partijos	Partijos	Partijos	Partijos ir asmuo gali išsikelti pats

**4 pav. Vietos savivaldybės atstovaujamosios valdžios institucijos sudarymo Lietuvoje etapai nuo 1990 metų iki dabar**

## Išvados

1. Lietuvoje nuo 1995 metų savivaldos teisė yra laiduota tik valstybės teritorijos administracinių vienetų – savivaldybių – žmonių bendruomenėms. Tuo Lietuva skiriasi nuo daugumos Europos Sąjungos valstybių narių, kuriose sukurtos ir veikia dviejų ar net trijų lygių vietos savivaldos sistemos. Tai rodo palyginti neaukštą politinio decentralizavimo Lietuvoje lygį, lemia tam tikras problemas Lietuvoje ir už jos ribų. Kita vertus, tokia situacija rodo Lietuvos vietos savivaldos sistemos pertvarkos šioje srityje galimybes ir erdvę galimiems sprendimams.

2. Nuo 1990 metų iki dabar Lietuvoje buvo išbandyti 3 iš 7 teorijoje žinomų ir kitų valstybių praktikoje taikomų vietos savivaldybių organizacinės struktūros principinių modelių. 2003 metais buvo pasirinktas *dualistinis savivaldybės tarybos ir vienasmenės vykdomosios institucijos (administracijos direktoriaus), skiriamos būtinai ne iš tarybos narių, modelis*, kuris gal ir nėra pats geriausias visais aspektais vietos savivaldybės organizacinės struktūros principinis modelis, be to, iš pradžių sutiktas ir įvertintas gana skeptiškai, su tam tikrais patobulinimais ir savita specifika tebetaikomas iki šių dienų. Nuo 1998 metų vyksta diskusijos dėl visuomenėje populiarus ir Respublikos Prezidento institucijos skatinamo taikyti savivaldybės organizacinės struktūros principinio modelio su tiesiogiai renkamu meru teisinio įtvirtinimo, bet tam reikia pakeisti Lietuvos Respublikos Konstituciją ir suderinti skirtingų politinių partijų interesus.

3. Nuo 1990 metų iki dabar nuosekliai vyko optimalios savivaldybių tarybų rinkimų sistemos, skatinančios savivaldybės bendruomenės narius aktyviai ir suinteresuotai dalyvauti vietiniuose rinkimuose, o po rinkimų – įvairiomis dalyvaujamosios demokratijos formomis daryti įtaką vietos politikų sprendimams, paieška. Išbandytos ne viena, bet kelios rinkimų sistemos, sukaupta patirties, nustatant optimalų savivaldybių tarybų kadencijos laikotarpį ir nustatant optimalų savivaldybių tarybų narių (mandatų) skaičių; išplėstas

ties pasyviają, tiek aktyviają rinkimų teisę turinčių subjektų ratas, taikyta nemažai ir kitų rinkimų tvarkos pakeitimų. Dabartiniu metu, prioritetai ir toliau atiduodant proporcingai rinkimų sistemai, geresnės vietos politikų rinkimų sistemos paieška nukreipta į tokių jos elementų tobulinimą, kurie sudarytų sąlygas didesniai subjektų ratui kelti kandidatų sąrašus (ir taip būtų sumažinta politinių partijų dominuojanti padėtis), renkamus vietos politikus labiau susietų su tam tikrose savivaldybės gyvenamosiose vietovėse gyvenančiais rinkėjais, sudarytų prielaidas pritraukti į rinkimus daugiau jaunimo, pilietiškai aktyvių ir viešųjų interesų tenkinimu suinteresuotų asmenų, garantuotų, kad po rinkimų susiformuotų stabili, vertybių ir programinių nuostatų panašumu pagrįsta ir gebanti veiksmingai dirbti tarybos dauguma.

## Literatūra

1. Astrauskas A. *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra*. Mokomasis leidinys. Pirmą dalis. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 17–34, 45–83.
2. Astrauskas A., Galinienė B. *Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*. Mokomoji knyga. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003, p. 24–61, 76–90.
3. Astrauskas A. Savivaldybių institucinės struktūros modelių taikymo galimybės Lietuvoje. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Monografija (ats. red. prof. S. Puškorius). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 216–251.
4. Astrauskas A. Teritorinis valdymas Lietuvoje: dabartinė situacija ir sprendimosios problemos. Lietuvos ūkio transformacija 1990–2005 metais. *Ekonominės ir socialinės studijos*. Mokslinių straipsnių rinkinys (II). Vilnius: VPU leidykla, 2006, p. 93–112.
5. Astrauskas A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, 10(2), 283–298
6. Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418.
7. Kūris E. Kodėl savivaldos sistema verčiama aukštyne kojoms. *Veidas*, 2006 m. birželio 16, p. 26.
8. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Oficialių dokumentų tekstai su pakeitimais ir papildymais iki 2010 m. kovo 1 d. Kaunas: UAB „Judex“.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 103-4605.
10. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 7-170.
11. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049.
12. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 91-2832.
13. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 113-4290.
14. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. vasario 9 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 34 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.
15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. gegužės 11 d. nutarimas „Dėl savivaldybių tarybų rinkimų“.
16. Lazdynas R. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta, 2005, p. 120–160.

17. Stačiokas R., Rimas J. *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas*. Monografija. Kaunas: Technologija, 2002, p. 89–99.
18. Žilinskas G. *Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990–2000 m. Viešojo administravimo efektyvumas*. Monografija. Kaunas: Technologija, 2001, p. 194–223.
19. Žilinskas G. *Vietos savivaldos sistema. Įvadas į viešąjį valdymą*. Kauno technologijos universitetas, 2009, p. 92–104.

Algirdas Astrauskas

## Development of Local Self-Government in Lithuania from 1990 to Date

### Abstract

This text constitutes the second part of the research article [5]. On the basis of the author's knowledge and comparative, historical and systemic research methods, it describes the remaining two components of Lithuania's local self-government system and their development:

(1) Principal models of organisational structure of municipalities and their development during the period under consideration; and

(2) Municipal election systems applied within the period under consideration.

The current research article (part 2) points out that:

(1) Three out of seven principal models of organisational structure of municipalities known in theory and applied in foreign countries have been practically tested in Lithuania. Currently, the dualistic model incorporating a municipal council and a single-person executive body (administrative director) appointed from outside a municipal council is in place. The model was introduced in 2003 as it was in line with the Constitution of the Republic of Lithuania. Since 1998, however, a discussion has been going on the legal establishment of a principal model providing for a directly-elected mayor. As yet, no consensus has been reached.

(2) Since 1990 there has been a consistent search for an optimal municipal election system (corresponding to the electorate's needs and expectations) that would (a) encourage active and committed participation of municipal communities in local elections and, after elections, to effectively influence local decision-making in different ways allowed in participatory democracy, and (b) bind local politicians to properly discharge their duties to voters.

*Algirdas Astrauskas* – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas: algirdas.astrauskas@lrs.lt

*Algirdas Astrauskas*, PhD in Social Sciences, is the Associate Professor at the Institute of Public Administration, Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University

Straipsnis įteiktas redakcijai 2013 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2013 m. balandžio mėn.