

ADMINISTRACIJOS DIREKTORIUS KAIP SAVIVALDYBĖS VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJA LIETUVOJE

Liudas Mažylis, Ingrida Dranginytė

Vytauto Didžiojo universitetas

Anotacija

Straipsnyje aptariama Lietuvos savivaldybių vidaus institucijų raida per pastaruosius trejus metus, akcentuojant pagrindinius Konstitucinio Teismo (2002 ir 2004 m.) sprendimų padarinius. Didžiausias dėmesys skiriamas naujai savivaldybės vienasmeniškai vykdomajai institucijai – savivaldybės administracijos direktoriui. Išnagrinėta įstatyminė bazė, atliktas trylikos Lietuvos savivaldybių tyrimas, įvertinant savivaldybės institucijų funkcijų pokyčius, tarpusavio sąveiką. Aptariami valdžios galių persiskirstymo, įvykusio įsteigus savivaldybės administracijos direktoriaus instituciją, padariniai, įvertinta, kaip pasikeitė sprendimų priėmimo veiksmingumas. Savivaldybės administracijos direktorius tapo institucija, kurioje sutelktos iš esmės visos vykdomosios valdžios galios. Savivaldybių politinės valdžios ir administracijos takoskyra sunyko, realiai įgyvendintas atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių atskyrimas savivaldybių lygmeniu.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: vietos savivalda, savivaldybė, administracijos direktorius, meras.

Abstract

It has been analyzed in this article the development of internal institutions of Lithuanian municipalities during the latest three years, emphasizing principal impact of the Constitutional Court's decisions (2002 and 2004). The main attention is committed to the new municipal institution – the executive director, analysis of its activities and interaction with other subjects of municipal administration. It has been discussed the consequences of re-distribution of power after establishing of aforementioned executive institution. It has been shown the atrophy of the political government/ administration cleavage, when the separation of representative and executive power has been actually implemented on local level.

KEY WORDS: local self-government, municipality, executive director, mayor.

Įvadas

Valdymo teorijos specialistai savivaldybių politinės ir administracinės tvarkos principinius modelius nagrinėja taikydami įvairius klasifikavimo būdus. Vienas jų remiasi politinės valdžios atskyrimo ir valdžių padalijimo principu (Astrauskas, Galinienė, 2003, p. 32). Naudojant šį klasifikavimo būdą savivaldybės politinė valdžia gali būti griežtai atskirta ir padalyta tarp savivaldybės tarybos bei vykdomosios valdžios. Bet tokio griežto padalijimo tarp savivaldybės atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių gali ir nebūti. Septynerius metus Lietuvoje taikytas vietos savivaldos politinės ir administracinės tvarkos modelis, artimas skandinaviskajam (Gustafsson, Svensson, 1999, p. 35–38), kai vykdomoji valdžia griežtai neatskirta nuo atstovaujamosios. Kartu politinė valdžia buvo gana aiškiai atskirta nuo ją aptarnaujančios administracijos (Mažylis, 2000, p. 31). 2000 m. gruodžio mėnesį grupė Seimo narių prašė išaiškinti, ar kai kurios Vietos savivaldos įstatymo nuostatos neprieštarauja Konstitucijai: kad savivaldybės valdyba sudaroma iš savivaldybės tarybos narių ir kad meras vadovauja ir savivaldybės tarybai, ir valdybai, t. y. savivaldybės atstovaujamoji ir vykdomoji valdžios nėra atskirtos. LR Konstitucinis Teismas išnagrinėjo bylą ir 2002 m. gruodžio 24 d. priėmė nutarimą. 2003 m. vasario 25 d. įsigaliojus Konstitucinio Teismo sprendimui, ligi tol galiojęs savivaldybių politinės ir administracinės tvarkos modelis pakeistas nauju, kuris atitinka LR Konstituciją: atstovaujamoji ir vykdomoji valdžios turi būti atskirtos. Griežtas savivaldybių atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių atskyrimas aktualus ne tik politinių interesų kontekste, bet ir akademinio diskurso lygmenyje: kokios sisteminės problemos išryškės realizuojant Konstitucinio Teismo diegiamą principą. Remiantis jo sprendimu pataisytas pagrindinis vietos savivaldą reglamentuojantis teisės aktas – Vietos savivaldos įstatymas. Šis pasikeitimas turėjo įtakos valdžios galių persiskirstymui tarp savivaldybių vidaus institucijų. Nagrinėti pasikeitimus tikslinga kaip atskaitos tašką pasirinkus įsteigtą savivaldybės vienasmenę vykdomąją instituciją – savivaldybės administracijos direktorių, jos sąveiką su kitais savivaldybės administravimo subjektais. Diskutuojant su savivaldybių vadovais išaiškėjo, kad nauja pareigybė labai paveikė savivaldybių institucinę sandarą, turėjo įtakos kasdieninei veiklai. Seimui neapsisprendžiant, ar įvesti tiesiogiai renkamo mero instituciją, aiškėja, kad dabartinė savivaldybių vidaus institucijų sandara nusistovi ilgam. Tad šios temos sisteminė analizė ne tik gali būti vertinga akademinio požiūriu, bet ir aktuali kasdieniai savivaldybių veiklai.

Straipsnio tikslas – išnagrinėti Konstitucinio Teismo sprendimų sukeltą Lietuvos savivaldybių atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių galių persiskirstymo procesą.

Tyrimo objektas – savivaldybės administracijos direktoriaus, kaip naujos Lietuvos savivaldybių vienasmenės vykdomosios valdžios institucijos, funkcijos, galios bei sąveika su kitais savivaldybės administravimo subjektais.

1. Tyrimo apibūdinimas ir rezultatai

Straipsnyje remtasi struktūruoto interviu su merais ir administracijos direktoriais ($n = 23$), atstovaujančiais trylikai Kauno ir Alytaus apskričių savivaldybių, medžiaga. Tyrimui taikyta atvejo studijos strategija – išnagrinėta 13 iš 60 Lietuvos savivaldybių (Kauno rajono, Kauno miesto, Raseinių rajono, Kėdainių rajono, Jonavos rajono, Kaišiadorių rajono, Prienų rajono, Birštono, Alytaus miesto, Alytaus rajono, Lazdijų rajono, Druskininkų, Varėnos rajonų) administracijos direktoriaus institucijų, jų sąveika su meru, kitais savivaldybių administracijos subjektais. Tyrimui pasirinktas struktūruoto interviu būdas, naudojant mišraus tipo klausimyną. Dauguma klausimų buvo atviri, t. y. leidžiantys respondentui išsakyti savo nuomonę, likusieji – uždari, kai respondentas pasirenka vieną iš pateiktų atsakymo variantų, bet ir šiuo atveju respondentai galėjo juos komentuoti, reikšti savo nuomonę, kuri buvo fiksuojama ir įtraukiama į interviu rezultatus. Merams ir administracijos direktoriams buvo parengti atskiri klausimynai, panašūs klausimų turiniu. Tai padėjo atskleisti merų ir administracijos direktorių pozicijų priešpriešą. Pagrindiniai klausimų blokai – klausimai, susiję su mero ir administracijos direktoriaus funkcijų pasikeitimu, jų padalijimu tarp mero ir administracijos direktoriaus, taip pat klausimai, susiję su mero ir administracijos direktoriaus galių kaita.

Siekiant įvertinti klausimynų tikslingumą, jie buvo testuojami, pateikiant pirmiesiems dviem respondentams (vienas iš jų – meras, kitas – administracijos direktorius). Atsižvelgiant į jų pastabas, atsakymus ir bendrą interviu eigą, klausimynai pakoreguoti. Interviu vykdytas 3 mėnesius (2004 m. kovo–gegužės mėnesiais), iš respondentų imtas po vieną kartą.

Atliekant tyrimą išaiškėjo, kad iš 12 apklaustų administracijos direktorių daugiau kaip pusė nėjo savivaldybės administratoriaus pareigų. Vadinasi, priimta naujų žmonių, neišnaudota buvusių administratorių sukaupta darbo patirtis. Savivaldybės administracijos direktoriaus darbo dienos trukmė viršija normalią, t. y. aštuonių valandų darbo dieną. Be to, daugumai respondentų tenka dirbti namuose. Beveik visi apklaustieji savo pareigas įvardijo kaip sunkias. Galima daryti prielaidą, kad administracijos direktoriaus pareigų našta vienam žmogui yra per didelė.

Dauguma valdybos ir mero funkcijų, kurių priklausomumo kuriems nors savivaldybės administravimo subjektams Vietos savivaldos įstatymas nenurodo, atiteko savivaldybės administracijos direktoriui. Jas vykdyti padeda savivaldybės administracija. Savivaldybės administracijos direktoriui atiteko buvusios savivaldybės valdybos funkcijos: nagrinėja piliečių prašymus atkurti nuosavybės teises į gyvenamuosius namus, jų dalis, butus, ūkinės ir komercinės paskirties pastatus; priima sprendimus dėl kompensacijų mokėjimo už valstybės išperkamus gražintinus pastatus ar jų dalis ir kitus statinius; sudaro piliečių, turinčių teisę į valstybės paramą gyvenamajam būstui įsigyti, eilę ir priima sprendimus dėl savivaldybės gyvenamųjų patalpų nuomos; priskiria savivaldybės kontroliuojamoms įmonėms bei įstaigoms patikėjimo teise valdyti savivaldybės nekilnojamąjį turtą, prireikus perduoda šį turtą iš vienos savivaldybės įstaigų ir įmonių kitoms; priima sprendimus dėl žemės ūkio produkcijos valstybinio supirkimo kvotų paskirstymo ir kt.

Savivaldybės administracijos direktoriaus funkcijos, perimtos iš mero: atsako už valstybinės kalbos vartojimo kontrolę; sudaro ir tvirtina naujokų šaukimo ir šauktinių medicinos ekspertizės komisijas; organizuoja socialinių paslaugų ir kitos socialinės paramos teikimą, atsako už neigalių gyventojų socialinę integraciją ir kt.

Minėtas funkcijas visada vykdė savivaldybės administracijos skyriai ar specialistai. Taigi esminis pasikeitimas tas, kad ne meras ar valdyba, o administracijos direktorius atsako už šių funkcijų įgyvendinimą, kontrolę ir pan. Reikia paminėti, kad dabar merui liko tik atstovaujamosios valdžios funkcijos. Taigi jis tik per administracijos direktorių gali vadovauti skyriams.

Mažiau nei pusė (tik 4 respondentai) interviu dalyvavusių savivaldybių administracijos direktorių (iš viso apklausta 12) stengiasi visoms iš mero, valdybos ir buvusio administratoriaus perimtomis funkcijoms skirti vienodai laiko, nes jos yra persipynusios, sudaro vientisą funkcijų, kurias vykdo savivaldybės administracija, vadovaujama savivaldybės administracijos direktoriaus, kompleksą. Likusieji respondentai (8) daugiausia darbo laiko skiria perimtomis tik mero ir valdybos funkcijoms arba tik administratoriaus funkcijoms vykdyti. Vadinasi, perduotos mero ir valdybos funkcijos padidino administracijos direktorių darbo krūvį, tačiau nemažai administracijos direktoriaus pareigų sutampa su buvusio savivaldybės administratoriaus pareigomis.

7 iš 11 interviu dalyvavusių merų teigė, kad savivaldybės sprendimų įgyvendinimo procesas pailgėjo, nes valdyba klausimus sprendavo operatyviau (rinkdavosi kas savaitę arba dvi) nei dabar tai daro taryba (renkasi kartą per mėnesį). Tarybos darbo kokybė suprastėjo, nes ji turi spręsti smulkmeniškus klausimus (iš valdybos perimta dalis funkcijų), dažnai neįsigilindama į jų esmę. 8 iš 12 interviu dalyvavusių administracijos direktorių teigė, kad sprendimų įgyvendinimo procesas nepailgėjo, nes administracijos direktorius greičiau sprendžia klausimus nei buvusi valdyba. Valdyba rinkdavosi kartą per savaitę arba kas dvi, todėl jos sprendimų reikėdavo laukti, o administracijos direktorius dirba kasdien, tad jo veikla operatyvesnė. Taigi išryškėja priešprieša tarp merų ir administracijos direktorių vertinimų: tos pačios savivaldybės meras ir administracijos direktorius tuo pačiu klausimu išsako visiškai priešingas nuomones.

Apžvelgiant merų ir administracijos direktorių atsakymus į klausimą, ar nėra tarp jų konfrontacijos ar galimų jos apraiškų, pastebima, kad visi vienareikšmiškai atsakė „ne“. Nors tolesni atsakymai parodė, kad visi merai nepatenkinti esama savivaldybių valdymo sistema ir daugelio vykdomųjų funkcijų atidavimu savivaldybių administracijos direktoriams.

Visi interviu dalyvavę administracijos direktoriai (12) beveik vieningai tvirtino, kad meras, jam tapus atstovaujama valdžia, galios neturi, o absoliučiai visi tyrime dalyvavę merai teigė, kad mero galios yra sumažėjusios.

Pagrindiniai administracijos direktorių argumentai:

- Mero galios nėra sumažėjusios – jis tik atsikratė smulkių darbų, t. y. vykdomosios valdžios įpareigojimų. Dabar gali daugiau dėmesio skirti strateginių klausimų sprendimui. Pasikeitė pati savivaldybės sandara, t. y. atsirado dvi savivaldybės institucijos – taryba ir administracijos direktorius, o meras atstovauja visai savivaldybei, jis taip pat yra tarybos pirmininkas.
- Tai, kad meras tiesiogiai nepasirašo dokumentų, kuriuos anksčiau pasirašydavo, dar nereiškia, jog jis nedalyvauja procesuose, kurie susiję su vykdomąja valdžia ir jos funkcijomis.

Pagrindiniai merų argumentai:

- Mero galios sumažėjo, nes jam liko tik atstovaujamoji valdžia, t. y. vadovauja tarybos posėdžiams, atstovauja savivaldybei.
- Meras negali tiesiogiai įgyvendinti savo sprendimų: besikreipiantiems žmonėms jis negali padėti, turi juos siųsti pas administracijos direktorių.

Remiantis interviu duomenimis nustatyta, kad administracijos direktoriui tenka pagrindinė atsakomybė už vykdomąsias savivaldybės funkcijas. Administracijos direktorius atsako (pasirašo dokumentus) už perimtą mero, valdybos, administratoriaus ir naujų (susijusių su centralizuota savivaldybės vidaus audito tarnyba) funkcijų, kurias realiai vykdo administracijos skyriai ir specialistai, įgyvendinimą, kontroliuoja pastarųjų darbą. Išaiškėjo, kad darbo krūvis ir atsakomybės našta, tenkanti administracijos direktoriui, vienam žmogui yra per didelė. Interviu atskleidė visiškai priešingus merų ir administracijos direktorių požiūrius dėl sprendimų įgyvendinimo efektyvumo, panaikinus valdybą ir jos funkcijas perdavus administracijos direktoriui. Tai leido suformuluoti prielaidą, kad *merų ir administracijos direktorių sąveikai gali būti būdingos konfrontacijos apraiškos*, kurios dar labiau išryškėja, kalbant apie mero galias bei vietos savivaldos valdymo modelio tobulinimo kryptis. Apibendrinant būtina konstatuoti, jog Konstitucinio Teismo sprendimas atskirti vykdomąją ir atstovaujama valdžias savivaldybėje mažino mero galias, nes jis neteko vykdomųjų funkcijų, o jo sprendimai įgyvendinami per tarpininką – savivaldybės administracijos direktorių. Savivaldybėje mero galios priklauso nuo to, kiek ir kaip jis kontroliuoja administracijos direktorių, jo veiklą.

2. Savivaldybės vykdomosios valdžios institucija po LR Konstitucinio Teismo nutarimo

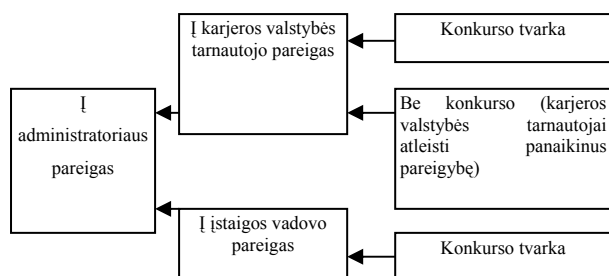
2.1. Savivaldybės vykdomosios valdžios institucijos statusas

Vykdam 2003 m. vasario 25 d. įsigaliojusį Vietos savivaldos įstatymą, savivaldybės valdyba (buvusi kolegiali savivaldybės vykdomoji institucija) buvo panaikinta, dalį jos vykdomų funkcijų perėmė administracija (kitą dalį – taryba), vadovaujama administracijos direktoriaus, kuris dabar yra vienasmenė savivaldybės vykdomosios valdžios institucija. Meras įvardijamas kaip savivaldybės vadovas, tarybos pirmininkas ir narys, t. y. savivaldybės atstovaujamosios valdžios institucija.

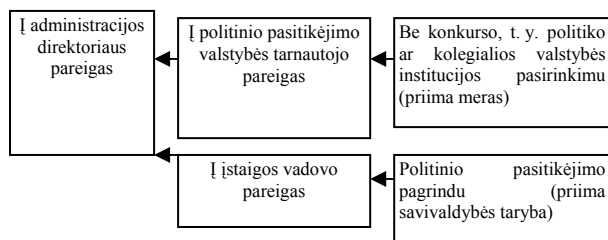
Lyginant buvusio administratoriaus pareigybę su esamo administracijos direktoriaus, pirmiausia išryškėja statusų skirtumas. Administratorius buvo karjeros (priimtas į pareigas nenustatytam laikui ir turintis teisę į karjerą valstybės tarnyboje) valstybės tarnautojas, o administracijos direktorius – politinio (asmeninio) pasitikėjimo (priimtas į pareigas jį priėmusio valstybės politiko ar kolegialios institucijos įgaliojimų laikui) valstybės tarnautojas (Valstybės tarnybos įstatymas, 2002, 2 str. 5 d.; Valstybės tarnybos įstatymas, 2003, 2 str.

7 d.). Skirtumas tarp administratoriaus, kaip karjeros valstybės tarnautojo, ir administracijos direktoriaus, kaip politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo, išryškėja šiais aspektais: tarnybinės veiklos vertinimas, perkėlimas į aukštesnes ar žemesnes pareigas, perkėlimas į kitas pareigas, tarnybinio kaitumo sąlygos (Tuleikienė, Česnulevičienė, Kvietkus, 2003, p. 24–26). Administratorių priimant į pareigas konkurso tvarka, akcentuotas išmanymas ir profesionalumas (kvalifikacija, jos kėlimas), o skiriant į pareigas administracijos direktorių, kompetencija nebeakcentuojama (administracijos direktorių į pareigas skiria taryba mero teikimu). Taigi politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų kvalifikacija lyg ir nustumiama į antrą vietą, teisiškai beveik neregamentuojama.

Pasikeitė skyrimo į pareigas tvarka. Priėmimo į administratoriaus ir administracijos direktoriaus pareigas būdai pateikti 1 ir 2 paveiksluose.



1 pav. Priėmimas į administratoriaus pareigas



2 pav. Priėmimas į administracijos direktoriaus pareigas

Administratorius buvo nepriklausomas nuo jį į pareigas priėmusių institucijų ar vadovų kadencijų trukmės, atsistatydinimo ar įgaliojimų pasikeitimo. Taigi administratorius galėjo eiti savo pareigas netrikdomas įvairiausių politinių peripetijų, kas didindavo jo darbo produktyvumą ir profesionalumą. Kadangi administratorius (kartu su administracija) įgyvendino tarybos, mero, valdybos sprendimus, taip pat administratoriaus kadencija nesutapo su tarybos, mero ar valdybos įgaliojimų trukme, jis turėjo būti lojalus ne tik einamosios kadencijos politikams (merui, tarybos ir valdybos nariams), vykdyti jų politinę valią, bet ir rodyti lojalumą nepaisant politinių pasikeitimų keičiantis tarybos kadencijoms.

Dabar administracijos direktorius priklauso nuo jį į pareigas priėmusios kolegialios institucijos (tarybos) kadencijos trukmės, t. y. nauji rinkimai į savivaldybės tarybą lemia ir naujo kandidato į administracijos direktoriaus pareigas paskyrimą – nebelieka pastovumo ir nuoseklumo.

Tiesa, daugelis apklaustų Kauno ir Alytaus apskričių savivaldybių merų bei administracijos direktorių mano, kad buvusio savivaldybės administratoriaus nepriklausomumas nuo politinių partijų atstovų kaitos savivaldybės vadovų postuose buvo labiau teorinis. Pasikeitus tarybos daugumai, paprastai keisdavosi ir administratorius: per jį politinė dauguma įgyvendindavo savo siekius. Administratorius turėjo būti geranoriškas politinės daugumos atžvilgiu. Dabar administracijos direktoriaus priklausomumas nuo politinių partijų atstovų kaitos savivaldybės vadovų postuose yra beveik neišvengiamas, nes kiekvienas meras buria savo komandą, kurią sudaro vicemerai, administracijos direktorius, jo pavaduotojas, t. y. asmenys, pasiruošę dirbti kartu su meru, būti jam lojalūs. Laikantis šio požiūrio, nauji įstatymai įteisina anksčiau egzistavusią politinę realybę.

Atlikus sisteminę teisės aktų analizę ir remiantis interviu duomenimis, paaiškėja, kad administracijos direktoriui tenka gana daug funkcijų, kas vienam žmogui yra per sunki našta. Dėl didelio darbo krūvio administracijos direktoriaus sprendimai gali būti netobuli, nes nespėjama išnagrinėti pateiktos informacijos.

2.2. Savivaldybės vykdomosios valdžios institucijos funkcijos

Nagrinėjant savivaldybės vienasmenės vykdomosios institucijos funkcijas, tikslinga susieti administracijos direktoriaus ir buvusio administratoriaus pareigybę, nustatyti jų panašumus ir skirtumus. Lyginant administracijos direktoriaus ir

administratoriaus pareigų reglamentavimą remiantis interviu duomenimis, galima išskirti, kurios reglamentavimo dalys liko tos pačios, kurios – naujos, t. y. galioja tik administracijos direktoriui:

- buvusi savivaldybės administratoriaus ir dabartinė administracijos direktoriaus pareigybė reglamentuojama tapačiai: jis yra savivaldybės administracijos vadovas, įstaigos vadovas; kadencijų skaičius tam pačiam asmeniui neribojamas; savivaldybės teritorijoje laikinai įvedus tiesioginį valdymą, pavaldus ir atskaitingas Vyriausybės įgaliotiniui; funkcijų bendrumas (t. y. buvęs administratorius vykdė, o dabar administracijos direktorius iš savo pirmtako perėmė šias funkcijas): atsako už tarybos sprendimų įgyvendinimą; gali kreiptis į valstybinio administravimo subjektus, leisti įsakymus; organizuoja administracijos darbą; atsako už vidaus administravimą savivaldybės administracijoje; administruoja savivaldybės administracijai skirtus asignavimus bei biudžeto asignavimus; tvarko biudžetą, atsako už savivaldybės ūkinę ir finansinę veiklą; skiria ir atleidžia administracijos valstybės tarnautojus, kitus darbuotojus;
- savivaldybės administracijos direktoriaus pareigybė reglamentuojama skirtingai nei administratoriaus pareigybė: administracijos direktorius – politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas, taigi keičiantis merams, keisis ir administracijos direktorius (nors formaliai jo kadencija sutampa su tarybos kadencija, meras visada yra tarybos daugumos lyderis), be to, administracijos direktorius gali būti atleistas argumentuojant, kad jis neteko politinio pasitikėjimo; administracijos direktorius pavaldus tarybai ir atskaitingas merui; skiriamas mero siūlymu savivaldybės tarybos sprendimu tarybos įgaliojimų laikui politinio pasitikėjimo pagrindu (įtvirtintas priklausomumas nuo atstovaujamosios institucijos įgaliojimų laiko); administracijos direktoriaus funkcijos, lyginant su administratoriaus, buvo papildytos, pavyzdžiui, atsakomybė už tarybos sprendimų įgyvendinimą, teisė leisti įsakymus buvo konkrečiau apibrėžtos, t. y. administracijos direktorius atsako už sprendimų įgyvendinimą ir gali leisti įsakymus tik jo kompetencijai priskirtais klausimais; nauja administracijos direktoriaus funkcija – administruoti savivaldybės turtą.

Šios pagal Vietos savivaldos įstatymą savivaldybės administratoriui priklausiusios, o dabar administracijos direktoriui priklausančios funkcijos – administruoti asignavimus, savivaldybės tarybos skirtus savivaldybės administracijai, bei savivaldybės biudžeto asignavimus – reiškia, kad savivaldybės administratorius buvo, o savivaldybės administracijos direktorius yra asignavimų valdytojas. *Asignavimų valdymo* požiūriu, panaikinus administratoriaus pareigybę ir vietoj jos įsteigus administracijos direktoriaus, pastarasis automatiškai tapo asignavimų valdytoju ir įgijo asignavimų valdytojo pareigas. Remiantis nauja Biudžetinės sandaros įstatymo redakcija, iš valdybos (arba mero) administracijos direktorius įgijo savivaldybės sudarytą rezervą. Anksčiau egzistavusį valdybos (mero) rezervą (ne didesnį nei 1% patvirtintų savivaldybės biudžeto asignavimų sumos, skirstomą tik toms reikmėms, kurių negalima numatyti sudarant ir tvirtinant biudžetą – ekstremalių situacijų padariniams likviduoti ir kt. reikmėms) pakeitė savivaldybės administracijos direktoriaus rezervas.

2003 m. keletą kartų buvo keičiami kai kurie Vietos savivaldos įstatymo straipsniai, papildę administracijos direktoriaus institucijos reglamentavimą, t. y. savivaldybės administracijos struktūrinių ir struktūrinių-teritorinių padalinių – seniūnijų – veiklos nuostatų bei administracijos valstybės tarnautojų pareigybių tvirtinimas ir administracijos valstybės tarnautojų atskaitingumas savivaldybės administracijos direktoriui. Šios naujos nuostatos įtvirtino administracijos direktoriaus instituciją kaip savivaldybės administracijos vadovą.

Savivaldybės administracijos direktorius ne tik perėmė funkcijas iš buvusio administratoriaus, valdybos ar mero, bet ir įgijo naujų. Nuo 2004 m. sausio 1 d. atsirado naujų administracijos direktoriaus funkcijų, susijusių su nauja savivaldybės administracijos tarnyba, t. y. centralizuota savivaldybės vidaus audito tarnyba. Administracijos direktorius tapo naujos savivaldybės administracijos tarnybos vadovu. Minėtos administracijos direktoriaus pareigos yra visiškai naujos, išplečia savivaldybės administracijos direktoriaus funkcijas. Tačiau iš interviu su Kauno ir Alytaus apskričių savivaldybių vadovais (merais, administracijos direktoriais) paaiškėjo, kad užtektų (ypač mažesniose savivaldybėse) papildyti kontrolieriaus tarnybą vienu ar keletu žmonių, atliekančių centralizuotos savivaldybės vidaus audito tarnybos funkcijas, ir nereikėtų steigti naujos tarnybos.

3. Savivaldybės vadovo įgaliojimai

2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo sprendimu sugriauta septynerius metus veikusi vietos savivaldos sistema. Sąvoką *sugriauta* šiame kontekste linkę vartoti visų pirma savivaldybių merai. Įvykusiais pokyčiais nepatenkinti būtent jie, nes naujoji vietos savivaldos valdymo tvarka „atėmė“ iš mero vykdomosios valdžios galias, suteikdama savivaldybės vadovo ir palikdama turėtas tarybos pirmininko bei nario pareigas. Lyginant mero įgaliojimus prieš ir po Konstitucinio Teismo nutarimo, pastebimas mero įgaliojimų sumažėjimas: labiau atstovauja savivaldybei, ją reprezentuoja, taip pat įtraukta keletas naujų įgaliojimų, susijusių su sekretoriato veikla, institucijų, įstaigų bei įmonių vadovų veiklos kontrole ir priežiūra. Atimtos vykdomosios funkcijos turėjo atitekti administracijos direktoriui, nes jis yra vienasmenė vykdomoji institucija, tačiau dalis tų funkcijų priskirta vykdyti tarybai, kita dalis – administracijos direktoriui, o likusios – visiškai išnyko, t. y. Vietos savivaldos įstatymas jų nebemini. Administracijos direktoriui atiteko tokie buvę mero įgaliojimai kaip savivaldybės asignavimų administravimas; savivaldybės biudžeto tvarkymo organizavimas, atsakomybė už savivaldybės ūkinę ir finansinę veiklą, prevencines priemones ir gyventojų gelbėjimą katastrofų, stichinių nelaimių ir kitais atvejais. Dabar administracijos direktorius, o ne meras atsako už: aplinkos būklę savivaldybės teritorijoje, valstybinės kalbos vartojimo kontrolę, socialinių paslaugų, valstybinių funkcijų įgyvendinimą ir pan. (Vietos savivaldos įstatymas, 2001, 2003, 21 str.).

Apklausti Kauno ir Alytaus apskričių savivaldybių merai vienareikšmiškai tvirtino, kad dabar mero galios yra sumažėjusios, nes jis liko tik atstovaujamoji valdžia: meras negali tiesiogiai įgyvendinti savo sprendimų, į jį besikreipiantiems žmonėms retai begali pats padėti – siunčia pas administracijos direktorių. Kita vertus, pačiame Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta nuostata, kad meras yra savivaldybės vadovas, todėl gali ir turi domėtis viskuo, kas vyksta savivaldybėje, žinoti ir dalyvauti procesuose, susijusiuose su vykdomąja valdžia ir jos funkcijomis, kontroliuoti savivaldybės vienasmenę vykdomosios valdžios instituciją – savivaldybės administracijos direktorių. Kadangi meras neteko vykdomųjų įgaliojimų, jis gali daugiau laiko ir dėmesio skirti strateginių klausimų sprendimui, kruopščiau ruošti tarybos posėdžiams.

Daugelis interviu dalyvavusių merų naująją savivaldybės valdymo modelį vertino daugiau ar mažiau kritiškai ir absoliučiai visi teigė, kad *valdymo efektyvumo požiūriu* jis nepasiteisina, reikia pataisyti. Tipiški merų komentarai ir pasiūlymai:

- dabartinis modelis yra stabdis ir panašus į iki 1994 m. veikusių modelių, kuris praktiškai nepasitvirtino, nes leido atsirasti dvišaldystei (tarybos pirmininkas ir meras); visi merai pasisakė už tai, kad reikia grįžti prie iki 2003 m. veikusio savivaldybės valdymo modelio su tam tikrais pataisymais; vienas radikalčiausių – tiesioginiai mero rinkimai, kurie leistų sutelkti viename asmenyje ir atstovaujamąją, ir vykdomąją valdžias. Taigi reiktų keisti Konstituciją, o 2005 m. pirmojoje pusėje vykę svarstymai Seime parodė, kad Seimas to artimiausiu metu neįvykdys;
- savivaldybės valdymo modelis turi būti keičiamas radikalčiai vieną kartą ir ilgam laikui, o ne kas mėnesį.

4. Savivaldybės vykdomosios valdžios institucija LR Konstitucinio Teismo sprendimo kontekste

Galima teigti, kad 2002 m. gruodžio 24 d. Konstitucinio Teismo nutarimas dėl savivaldybių atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių atskyrimo pradėjo naują savivaldos valdymo raidos etapą – „silpnėjantis“ meras, stiprėjanti naujoji vienasmenė vykdomosios valdžios institucija, administracijos direktorius, vykstantis ir savivaldybės administracijos vadovo pareigas. Visa tai rodo, kad šiuo metu Lietuvoje taikomas savivaldybės tarybos ir jos skiriamo administratoriaus (t. y. vykdomosios institucijos) principinis modelis (Astrauskas, 2004, p. 20). Su savivalda susijęs dar vienas LR Konstitucinio Teismo sprendimas. Tai 2004 m. vasario 13 d. LR Konstitucinio Teismo sprendimas „Dėl LR Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimo išaiškinimo“. Šiuo sprendimu Konstitucinis Teismas išaiškino, kad jeigu įstatymuose nustatyta, kad savivaldybių įstaigų, įmonių vadovai ar jų pareigūnai yra atskaitingi savivaldybių taryboms už savo ar atitinkamų įstaigų, įmonių veiklą, tai jie kartu negali būti tų savivaldybių tarybų nariais, nes susidarytų tokia teisinė situacija, kai savivaldybių taryboms atskaitingų įstaigų, įmonių vadovai ar pareigūnai prižiūrėtų patys save ir būtų atskaitingi patys sau (Konstitucinio Teismo sprendimas, 2003). Remiantis šiuo Konstitucinio Teismo sprendimu, 2004 m. kovo 25 d. Seimas pakoregavo Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą. Įstatyme aiškiai išdėstyta, kas nesuderinama su tarybos nario pareigomis. Beje, tarp nesuderinamų pareigų minimos savivaldybės administracijos direktoriaus ir jo pavaduotojo bei savivaldybės administracijos valstybės tarnautojo pareigos. Turint omenyje Konstitucinio Teismo sprendimu nustatytą savivaldybės administracijos direktoriaus ir savivaldybės administracijos valstybės tarnautojų pareigų nesuderinamumą su tarybos nario mandatu, galima daryti išvadą, kad įtvirtintas griežtas savivaldybių vykdomosios valdžios atskyrimas ne tik nuo atstovaujamosios valdžios, bet ir nuo administracijos.

Taigi LR Konstitucinis Teismas antrą kartą įtvirtino savivaldybių tarybų viršenybę joms atskaitingų vykdomųjų institucijų požiūriu.

Išvados

Remiantis LR Konstitucinio Teismo 2003 m. vasario 25 d. nutarimu, kuris pakeitė septynerius metus Lietuvoje veikusių savivaldybių valdymo modelių, įvyko esminis valdžios galių persiskirstymas savivaldybėse. Įstatymu įvesta nauja – vienasmenė vykdomosios valdžios institucija – savivaldybės administracijos direktorius, panaikinta buvusi kolegiali savivaldybės vykdomoji institucija – savivaldybės valdyba, vykdomųjų įgaliojimų neteko meras. Nuo šiol meras įvardijamas kaip savivaldybės vadovas ir tarybos pirmininkas bei narys, t. y. savivaldybės atstovaujamosios valdžios institucija.

Savivaldybės administracijos direktoriui perėmus daugelį funkcijų iš buvusio savivaldybės administratoriaus, taip pat mero ir valdybos, įsteigus naują centralizuotą savivaldybės vidaus audito tarnybą, administracijos direktorius tapo institucija, kurioje sutelktos iš esmės visos vykdomosios valdžios galios.

LR Konstitucinis Teismas 2004 m. vasario 13 d. sprendimu dar aiškiau pabrėžė savivaldybės atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių atskyrimą, be to, savivaldybės administracijos direktorių įtvirtino ir kaip administracijos vadovą. Akivaizdžiai sumažėjus realioms mero valdžios galioms, gyventojų reikalų tvarkymas aukščiausiu savivaldybės lygmeniu tapo problemiškas: meras reiklus dažnai gali tvarkyti tik per tarpininką. Skirtingas požiūris į kai kuriuos įvykusio valdžios persiskirstymo aspektus lemia konfrontacijos tarp merų ir administracijų direktorių apraiškas (pavyzdžiui, sprendimų įgyvendinimo operatyvumo požiūriu išryškėja merų ir administracijos direktorių priešprieša).

Taigi paskutiniai Konstitucinio Teismo nutarimai lėmė savivaldybės politinės valdžios ir administracijos takoskyros sunykimą, realiai įgyvendintas atstovaujamosios ir vykdomosios valdžių atskyrimas savivaldybių lygmeniu.

Gauta 2005 06 27

Pasirašyta spaudai 2005 07 18

Spausdinti rekomendavo: prof. A. Krupavičius,
prof. S. Vaitekūnas

Literatūra

- Astrauskas, A., Galinienė, B. (2003). *Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*. Vilnius, p. 32.
- Astrauskas, A. (2004). Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška. *Viešojo politika ir administravimas* 8: 9–24.
- Gustafsson, L., Svensson, A. (1999). *Public Sector Reform in Sweden*. Malmö, p. 35–38.
- LR Konstitucinio Teismo nutarimas dėl savivaldos atstovaujamųjų ir vykdomųjų institucijų kompetencijos (2002 m. gruodžio 24 d.). *Valstybės žinios*, (2003). Vasario 25 d., Nr. 19, Nr. 828.
- LR Konstitucinio Teismo sprendimas „Dėl LR Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimo išaiškinimo“. (2004). Vasario 13 d., Nr. 21/2003. Prieiga: www.lrkt.lt/doc-links/pagr.htm
- LR valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas. (2002). Balandžio 23 d., Nr. IX-855.
- LR valstybės tarnybos įstatymo 2, 7, 16, 17, 19, 39, 41, 42, 43, 44, 46 straipsnių pakeitimo bei papildymo ir įstatymo papildymo 5(1) straipsniu įstatymas. (2003). Spalio 7 d., Nr. IX-1747.
- LR vietos savivaldos įstatymo 11, 15, 17, 21, 27, 28, 29, 30, 36, 37 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. (2001). Rugsėjo 25 d., Nr. IX-519.
- LR vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. (2003). Sausio 28 d., Nr. IX-1327.
- LR vietos savivaldos įstatymo 2 straipsnio papildymo ir įstatymo papildymo priedu įstatymas. (2004). Balandžio 29 d., Nr. IX-2204.
- Mažylis, L. (2000). *Vietinės valdžios institucijos*. Kaunas, p. 30–31.

EXECUTIVE DIRECTOR AS MUNICIPAL EXECUTIVE INSTITUTION IN LITHUANIA

Liudas Mažylis, Ingrida Dranginytė

Summary

Among possible classification methods of internal branches of the government on local level, one is related to separation of political powers between legislative and executive. Though, different other classifications can exist. Lithuania's case is a specific one: model related to Scandinavian one was present since 1995, where political power is separated from the administration, then changed.

According to the decision (2002) of Constitutional Court of the Republic of Lithuania, the model of internal municipal institutions existed for recent seven years should be changed to implement a new one, where legislative and executive powers will be separated. As the consequence of this decision, the model related to Scandinavian one was abolished. Law on Local Self-Government was changed introducing new municipal institution, executive director. By this, municipal board (consisted of local council members) was abolished, and its authority was transferred to the new established one-man institution, executive director. Moreover, part of authority of mayor – its executive functions – and, then, a number of former functions of the municipal council was transferred to the executive director, too. After changes, mayor is still called the head of municipality. However, it is solely chairing the municipal council. So, the mayor is the legislative but no more executive institution of the municipality. There is now applied a principal model of municipal council and administrator (executive institution) in Lithuania.

The article has the aim, to analyze functions of new established institution, inter-relations with other actors of municipal administration in Lithuania, with special stress to re-distributing power between executive director and mayor. The conclusions were based on the research done in the municipalities of two districts, Kaunas and Alytus.

The executive director of the municipality differs from the municipal administrator (such an incumbency was before the decision of the Constitutional Court) in status, nomination procedure, and the functions fulfilled. When municipal administrator was career official, executive director is appointed by the municipal council, following mayor's proposal, for the term of office of the council. Mayor proposes This leads to essential differences between these two institutions from the point of view of political (in)dependence: relative independence of career official is higher than of this appointed for the limited period. However, research shows, the previous practice was, new formed political majorities were typically looking for possibilities to change municipal administrator, though formally "independent". In the new legislation, professionalism and increasing qualification are practically not mentioned in legal documents. This should mean, loyalty towards ruling majority in the council now is openly and adequately stated.

Besides to the functions transferred from mayor and municipal board (managing allocations, organizing execution of the budget, planning economic and financial activities of the municipality, prevention of natural disasters and eliminating their consequences, crime prevention, environment protection in the territory of the municipality), the executive director does fulfill functions of former municipal administrator. When taking into account also responsibility for issuing planning digests, building and reconstructing permissions, organizing social services and other social aid, responsibility for executing functions transferred from the central government, this new institution seem to be even more powerful. Executive director is directly and personally responsible for implementing laws, decisions of the central government and municipality within its competence; directly implementing laws and decisions of municipal council, executive director can issue orders towards inhabitants and other subjects on municipal territory. When, in addition, taking into account that executive director fulfills practically all the functions of former municipal administrator (responsibility for execution decisions of municipal council, possibility to apply to different subjects of public administration, issuing orders, responsibility for internal administration within municipality, administering allocation appropriated for municipal administrative staff and budget allocations, organizing budget execution and responsibility for economic and financial activities of the municipality, appointing and removing from office officials, organizes training officials), one can make conclusion, the executive director, in interaction with the municipal administration, has become the full head of the municipal administration. New introduced responsibilities, such as approving lists of incumbencies of structural and structural territorial (sub-municipal) divisions, approving regulations of their activities, have improved status of the executive director as the head, additionally. Besides, executive director confirms incumbencies of the officers within municipal administration; they are accountable to the executive director.

However, main financial decisions fall within competence of municipal council. This means, executive director did not become real manager of municipal economy. Managing financial allocations didn't undergo "revolutionary" changes, too. In this case it was change only the institutions belonged the reserve of municipality and the duties of allocations manager (not the reserve of municipal board – or mayor – but the reserve of the executive director; allocations manager – not the former administrator, but the executive director).

The research conducted in municipalities of Kaunas and Alytus districts supports, the main responsibility over the executive functions falls on the executive director. The research showed significant differences in attitudes of the mayors and the executive directors towards processes of internal municipal institutional reform. Signs of confrontation between these two institutions can be noticed. The mayor has lost its executive power. Its decisions can only be implemented through the executive director. So, powers of the mayor depend on how he wants and how is able to control the executive director. It can be drawn a conclusion that the decision of the Constitutional Court to separate legislative and executive powers in the municipality led to weak powered mayor. Positive side of the reform is, mayor can dedicate more time and regard to the strategic questions, better prepare activities of the municipal council. Negative side is, local community, as previously, accepts mayor as the most important municipal institution. Expectations of quick solution of their needs by direct addressing mayor are still high. It leads to inadequacy of these expectations, because of loss of mayor of executive power. Moreover, mayor is formally accountable to community for the activities of municipality when executive director is not. Further development

seems to be needed to seek the adequacy of rights and responsibility in the municipality. For instance, not only the mayor, but likewise also the executive director should account to the citizens for his/her activities in the end of the year.

The subordination of executive director to mayor shows specific interaction between them: executive director has official subordination to mayor due to the accountability. Executive director is not politically accountable to mayor because that every person have the right to express his/her minds and opinions.

The majority of mayors participated in the research estimated the new model of local government in more negative expressions than executive directors. Absolutely all of them have said that efficiency of management was decreased by the new model of local government. Typical proposals of the mayors were:

- new model of local government led back to the diarchy (the head of municipal council and mayor) already existed until 1994 with all its negativities already known. All of them suggested come back to the model of local government, existing till 2003, though with some corrections. One of the biggest correction should be the direct election of municipal mayors. It would enable concentrating the legislative and the executive powers in the hands of one person. Furthermore, the change of the “old” (1992) Constitution of the Republic of Lithuania is needed, because it doesn’t match the realities, majority of mayors say.
- the model of local government should be changed radically one time and for long. Since 2000 the Law on Local Self-Government was changed 23 times (not mentioning other related laws).

The Constitutional Court on 13 February, 2004, has firmed even more clearly the separation of legislative and executive powers in municipality. Besides, the Constitutional Court has firmed the executive director as the head of municipal administration. This decision of Constitutional Court increased executive powers of executive director even more: after this decision, the executive director is the sole head of municipal administration. It was additionally stated, neither executive director nor any other officials of municipal administration cannot be combined with the status of elected councilmember. This decision finally led to the atrophy of formerly existed cleavage between political government and the administration. At the same time, the separation of representative and executive power is proved to be actually implemented on local level. According to the aforementioned rulings of Constitutional Court, municipal councils were additionally solidified as upper, representative institutions with strong accountability of the executive institutions towards them. Constitutional Court seeks to forbid executive branch of municipalities to become more powerful than the elected councils.

However, our researches shows, contradictions are still be difficult to solve. Factual powers of administration headed by new implemented incumbency were increased enormously. The powers of mayor were reduced, but in the eyes of community he stayed the main figure in municipality. This contradiction created additional difficulties when solving people’s daily problems due to necessity to act through the middleman, the executive director. Thus, public trust of municipal institutions can hardly be increased by the reform analyzed. From the point of view of democratic legitimacy, instead of permanent looking for more adequate institutional structures, stability of inter-relations of internal municipal institutions seems to be of higher value.