

TIESIOGINIAI MERŲ RINKIMAI LIETUVOJE: UŽTRUKĘ DEBATAI IR ŠVIEŽIA PATIRTIS

LIUDAS MAŽYLIS

Vytauto Didžiojo universiteto
Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto
Viešojo administravimo katedros profesorius
El. paštas: l.mazylis@pmdf.vdu.lt

VAIDA LEŠČAUSKAITĖ

Vytauto Didžiojo universiteto
Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto
Viešojo administravimo katedros doktorantė
El. paštas: v.lescauskaite@pmdf.vdu.lt

Remiantis naujojo institucionalizmo teorine prieiga, rekonstruojant politikos ir, iš dalies, žiniasklaidos diskursus, apžvelgiamos ir analizuojamos politinės diskusijos dėl tiesioginių mero rinkimų. Apimamas laikotarpis nuo idėjos užuomazgos 1993–1994 m. iki jos įgyvendinimo 2014 m. priėmus tai reglamentuojančius įstatymus ir 2015 m. įvykus pirmiesiems rinkimams. Pateikiama teisės aktų raidos analizė, faktinių rinkimų rezultatų analizė. Apžvelgiamos pirmosios patirtys bei numanomos implikacijos tolesnei savivaldos raidai.

Reikšminiai žodžiai: savivalda, tarybos, merai, rinkimai, Lietuva.

IVADAS

Politinės diskusijos dėl tiesioginių merų rinkimų Lietuvoje patenka į bendrą nesibaigiančių debatų kontekstą – kokia turėtų būti vietinė valdžia ir savivalda. Svarstymai, kokios turėtų būti savivaldybių galios, savarankiškumo mastas, institucinė struktūra, kadencijos

trukmė, vyko nuo pat Nepriklausomybės atkūrimo, o iš tiesų tai ir dar nuo anksčiau¹. Vis dėlto iki Lietuvos Respublikos Konstitucijos priėmimo (referendumu 1992 m. spalio 25 d.) politikos bei visuomenės diskursuose tiesioginio mero rinkimų klausimo nebuvo: buvo linkstama pasitikėti renkamomis kolektyvinėmis institucijomis – tarybomis. Dominuojanti problema veikiau buvo tuometinė vadinaimoji dvigalvystė: ar turėtų būti du savivaldybės vadovai – tarybos pirmininkas ir meras. Tad neturėtų stebinti ir pakankamai lakoniška konstitucinė nuostata, jog savivalda „įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas“².

Kita vertus, neturėtų stebinti ir tai, kad debatai sulig Konstitucijos priėmimu toli gražu nesibaigė. Pagrindinis valstybės įstatymas itin aptakiai nusakė savivaldybės vidinę organizaciją, juolab nenumatė net tokios institucijos kaip „meras“; tepasakyta, jog „Savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas“ (119 str.), o 121 str.: „[...] savivaldybės taryba sudaro jai atskaitingus vykdomuosius organus“³. Teisinė, lingvistinė, semantinė ir kokia tik nori dar šios konstitucinės nuostatos analizė nesudaro nė menkiausio pagrindo spekuliuoti: gyventojai gali rinkti tik savivaldybių tarybų narius, o ne dar ką nors. Vis dėlto erdvė svarstymams ne tik kad nesusiaurėjo, o kaip tik kėlė nemažai naujų iššūkių. 1993 m. vyriausybiniėje darbo grupėje iškilo, o vėliau ir į politikų darbotvarkę persikraustė⁴ – tarp kitų savivaldos raidos problemų – ir tiesioginių mero rinkimų klausimas⁵. Juolab kad jau pirmosios gyventojų apklausos parodė, o vėlesnės tik patvirtino, kad jie norėtų merą rinkti tiesiogiai. Tačiau dėl šiai idėjai nepalankios konstitucinės formuluotės, stipraus šalies valdžios centralizacijos vektoriaus ir kitų teisinių bei politinių aplinkybių prireikė daugiau negu dvidešimties metų, kad tiesiogiai renkamo mero idėja būtų pagaliau įgyvendinta. Tiesiogiai renkamo mero institucija įvesta nekeičiant Konstitucijos 2014 m., o 2015 m. įvyko pirmieji tiesioginiai merų rinkimai. Jie atskleidė pokyčius Lietuvos partijų sistemoje ar bent jau jos vietiniame lygmenyje.

Šiame straipsnyje pateikiama teisės aktų raidos analizė, faktinių rinkimų rezultatų analizė, bei, remiantis naujojo institucionalizmo teorine prieiga, rekonstruojant politikos ir, iš dalies, žiniasklaidos diskursus, apžvelgiami daugiau negu du dešimtmečius užtrukę debatai

dėl tiesioginių mero rinkimų Lietuvoje ir apibūdinami pirmųjų tiesioginių merų rinkimų 2015 m. kovo mėn. rezultatai, pirmosios partijos bei numanomos implikacijos tolesnei savivaldos raidai. Tyrimo metodologija grindžiama deskriptyvinio metodo kombinavimu su naujojo institucionalizmo (konkrečiai – istorinio institucionalizmo) teorine prieiga. Siekiant aptikti kritinius posūkio taškus (angl. *critical junctures*) ir patikrinti „kelio priklausomybės“ („path dependence“) koncepciją atliekant longitudinę 6 LR Seimo kadencijų tendencijų analizę rekonstruojamos diskusijos dėl tiesioginių mero rinkimų Seime. Atrenkant duomenis buvo atsižvelgiama į tokius kriterijus kaip tiesiogiai renkamo mero problemos atsispindėjimas parlamentinius debatus fiksuojančiuose dokumentuose, kokybinis tų debatų atspindėjimas įvairių laikotarpių žiniasklaidoje, Seimo sprendimų implikuojami rinkimų sistemos pokyčiai bei galimai jų nulemtos politinio lauko kaitos tendencijos atskirose Lietuvos savivaldybėse.

Tyrimo problema atskleidžiama atliekant Lietuvos atvejo studiją, kuri leidžia suvokti renkamos mero institucijos svarbą vietos savivaldos raidos kontekste. Tyrimas pradedamas nuo esamos empirinės situacijos studijos – teisės aktų pasikeitimų ir jų implikacijų analizės bei pirmųjų mero rinkimų rezultatų demonstruojamų politinio lauko pokyčių studijos. Vėliau rekonstruojamos Seimo diskusijos dėl tiesioginių mero rinkimų ir, pasitelkiant istorinio institucionalizmo teorinę prieigą, analizuojama šios idėjos raida ir tendencijų implikacijos, kurios suteikia empirinei apžvalgai platesnį teorinį ir istorinį kontekstą, o dabartinių teisės aktų ir rinkimų rezultatų apžvalga savo ruožtu parodo suboptimalių Seimo diskusijų konsensusų rezultatą.

ĮSTATYMINĖS BAZĖS POKYČIŲ ANALIZĖ

Tiesioginiai mero rinkimai po ilgus metus užtrukusių teisės aktų projektų svarstymų (žr. toliau) pagaliau buvo įteisinti pakeitus du įstatymus – Savivaldybių tarybų rinkimų ir Vietos savivaldos. Tai įvyko Seimo 2014 m. birželio 26 d. posėdyje⁶. Iš tiesų pakeitimo procesas prasidėjo dar 2013 m. gruodžio 5 d., kuomet Seimui buvo pateikti pakeitimų projektai, o galutinai baigtas tik 2015 m.

Vietos savivaldos įstatyme⁷ ir Savivaldybių tarybų rinkimų įstatyme⁸ atlikti dviejų rūšių pakeitimai – dalis jų buvo daugiau kanceliarinio, techninio pobūdžio, išbraukiant nuorodas į tai, kad merą renka savivaldybės taryba, prie mero paminėjimų įterpiančios žodžius „tiesiogiai išrinktas“ ir pan. Kiti įstatymų pakeitimai – sudėtingesni, susiję su pačios institucinės sistemos pokyčiais. Numatyta, jog, skirtingai nuo ankstesnio varianto, savivaldybės funkcijas atliks nebe tik Taryba, bet ir meras, kuris teiks ir administracines paslaugas. Merui numatyta šiek tiek daugiau funkcijų, kurias jis perima iš Tarybos⁹. Mero žinion pereina Savivaldybės tarybos sekretoriatas. Pastebėtina, kad, nors merui perduodama kiek daugiau galių, vis dėlto ypatingai jo santykis su taryba ir visa institucinė struktūra nepasikeičia. Tai rodo panašumus su daugelio Vakarų šalių tendencija įvesti tiesioginius mero rinkimus kaip institucinį savo problemų sprendimą, nederinant prie jų platesnės sistemos – nekeičiant institucinės santvarkos į tokią, kur dominuotų meras ir egzistuočių valdžių atskyrimo principas¹⁰.

Pakeitus mero rinkimų būdą keičiasi jo atskaitingumo principai – anksčiau buvęs atskaitingas Tarybai, nuo 2015 m. meras tampa atskaitingas Tarybai ir bendruomenei – įvedama atskaitingumo rinkėjams dimensija. Pakitęs rinkimų būdas ir atskaitingumo principai nulemia esminius mero pašalinimo iš posto procedūros pokyčius. Anksčiau Tarybos išrinkto mero įgaliojimai priklausydavo nuo tarybos daugumos – meras galėdavo netekti įgaliojimų, jei taip nubalsuodavo visų savivaldybės tarybos narių dauguma. Tokia procedūra buvo pritaikyta sistemai, kuomet merą rinko Taryba ir todėl ji turėjo gana plačias galimybes jį pašalinti, pvz., susiformavus naujai valdančiai koalicijai. Šios galimybės, įvedus tiesioginius mero rinkimus, nebeliko – kadangi meras renkamas nebe Tarybos ir nebūtinai privalo būti susijęs su Tarybos valdančiąja dauguma, mero pašalinimo Tarybos narių sprendimu procedūra, anksčiau buvusi iš esmės nesudėtinga, tampa kur kas labiau komplikuoata. Lyginant, kaip šis klausimas sprendžiamas užsienyje, svarbu paminėti, kad Airijoje dažnai teigiama, jog vertėtų numatyti mero atšaukimo iš pareigų galimybę¹¹.

Įgaliojimų netekimo procedūra inicijuojama dėl Konstitucijai ir įstatymams prieštaraujančių veikslių, padarytų einant savivaldybės mero pareigas. Jei meras sulaužo priesaiką ar nevykdo jam įstatymuose nustatytų įgaliojimų, savivaldybės tarybos narių grupė gali siūlyti pradėti mero įgaliojimų netekimo procedūrą. Savivaldybės taryba iš visų frakcijų atstovų sudaro komisiją faktams iširti. Jeigu komisija pateikia išvadą, kad yra pagrindas taikyti mero įgaliojimų netekimo procedūrą ir savivaldybės taryba šiai išvadai pritaria, kreipiamasi į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą su prašymu pateikti išvadą. Jeigu teismas pateikia išvadą, kad meras sulaužė priesaiką (arba nevykdė jam nustatytų įgaliojimų), savivaldybės taryba 3/5 visų savivaldybės tarybos narių balsų dauguma priima sprendimą, kad meras neteko savo įgaliojimų. Taip pat įgaliojimų gali netekti ir kiti tarybos nariai. Įvedus šiuos įstatymo pakeitimus mero įgaliojimų netekimo procedūra tampa panašesnė į kitų renkamų politikų – Seimo narių ar prezidento – apkaltos procedūrą, mero pozicijos savivaldybės tarybos atžvilgiu sustiprėja.

Pakeistame rinkimų įstatyme numatyta įsteigti vienmandates rinkimų apygardas merams rinkti. Įvedus vienmandates rinkimų apygardas, kadangi daugumos principu renkamas meras kartu yra ir savivaldybės tarybos, kurios kiti nariai renkami pagal proporcinę sistemą, narys, savivaldybių tarybų rinkimų sistema iš proporcinės tapo mišria.

Kitą žymesnį įstatymo pakeitimą nulėmė Konstitucinio Teismo sprendimas dėl kandidatų kėlimo – jame teigiama, jog galimybės kelti kandidatus suteikimas tik politinėms partijoms prieštarauja Konstitucijai. Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas, atsižvelgiant į tai, pakeistas taip, kad kelti kandidatų sąrašus daugiamandatėje rinkimų apygardoje ir merą vienmandatėje rinkimų apygardoje gali ne tik politinės partijos, bet ir visuomeniniai rinkimų komitetai. Taip pat atsisakyta save iškėlusių kandidatų daugiamandatėje rinkimų apygardoje (vienmandatėje apygardoje palikta galimybė iškelti savo kandidatūrą į merus).

Taigi dviejų įstatymų pakeitimas lėmė **penkis vietas savivaldos institucinės sistemos pokyčius:**

- 1) Atsiranda pats tiesiogiai renkamo mero institutas su tam tikrais iš to išplaukiančiais rinkimų organizavimo, kandidatų kėlimo ir pan. pokyčiais.
- 2) Savivaldybių tarybų rinkimų sistema pakinta iš proporcinės į mišrią (kadangi meras, kuris yra ir savivaldybės tarybos narys, renkamas jau ne pagal proporcinę, o pagal daugumos sistemą).
- 3) Šiek tiek praplečiamos mero funkcijos (merui perduodamos funkcijos anksčiau priklausė tarybos kompetencijai; diskutuotina, ar ne itin žymus jų išplėtimas įgalina merą įgyvendinti tiesiogiai už jį balsuojančių piliečių lūkesčius, ar vykdomųjų funkcijų perleidimas merui nepakeitus Konstitucijos nėra pagrindinio įstatymo pažeidimas)
- 4) Mero galios tampa kildinamos nebe iš tarybos, o iš jį tiesiogiai išrinkusios bendruomenės, meras tampa atskaitingas bendruomenei
- 5) Pakinta mero įgaliojimų netekimo procedūra. Tarybos išrinktam merui atstatydinti pakakdavo Tarybos balsavimo, o dabar procedūra tampa sudėtingesnė ir primena kitų renkamų pareigūnų apkaltos procedūrą. Tiesa, Seimo narių ir Prezidento apkaltoje kaip teisminė institucija dalyvauja LR Konstitucinis Teismas, kuris yra ypatinga institucija Lietuvos teisinėje sistemoje, o mero pašalinimo procedūroje reikalingas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas. Tai duoda pagrindą diskutijai, ar kitas, ne Konstitucinis, teismas gali būti atsvara piliečių balsavimu išreikštai valiai sprendžiant dėl pareigūno galimybių eiti pareigas.

PIRMŪJŲ TIESIOGINIŲ MERO RINKIMŲ REZULTATAI

2015 m. kovo 1 ir 15 d. įvykę pirmieji Lietuvoje tiesioginiai merų rinkimai parodė tam tikrą partinės sistemos pokytį. Ypač ryški tendencija – ne partijų iškeltų kandidatų sėkmė didžiuosiuose šalies miestuose, taip pat aiškėja liberalių (ar tokiomis pasivadinusių) politinių jėgų iškilimas. Taip pat atsirado atvejų, kuomet rinkimus į mero postą ir savivaldybės tarybą laimėjo skirtingos partijos. Tai leidžia daryti atsargias išvadas apie partijų lyderystės situaciją.

1 lentelė. Kandidatų į merus ir išrinktų merų partiškumas

Partija	Iškelti kandidatai į merus	Išėję į antrą turą (merai, išrinkti pirmame ture)	Išrinkti merais	Gauta daugiausia balsų tarybos rinkimuose
Lietuvos socialdemokratų partija	60	21 (8)	16	22
Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai	58	16 (4)	11	10
Darbo partija	56	7	2	3
Lietuvos valstiečių ir žaliųjų sąjunga	42	5 (2)	4	4
Lietuvos laisvės sąjunga (liberalai)	30	7	5	–
Partija „Tvarka ir teisingumas“	54	5 (1)	2	2
Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis	53	13 (1)	9	10
Lietuvos žaliųjų partija	3	–	–	–
Tautininkų sąjunga	3	–	–	–
Respublikonų partija	2	1	1	1
Politinė partija Profesinių sąjungų centras	2	–	–	–
Žemaičių partija	1	–	–	–
Politinė partija „Lietuvos sąrašas“	3	7	–	–
Kovotojų už Lietuvą sąjunga	1	–	–	–
Lietuvos lenkų rinkimų akcija + Rusų aljansas	10	(2)	2	2
Lietuvos centro partija	2	–	–	–
Partija „Jaunoji Lietuva“	2	–	–	–
Lietuvos liaudies partija	6	–	–	–
Lietuvos rusų sąjunga	2	1	–	–
Ne partijų išskelti kandidatai ¹²	46	7 (1)	5	4

Šaltinis: autorių, remiantis VRK duomenimis.

2 lentelė. Rinkėjų balsų pasiskirstymo kitimas per pastaruosius dvejus savivaldybių tarybų rinkimus

Partija	Rinkėjų balsų skaičius (laimėtų mandatų skaičius)		
	2015 m.	2011 m.	Skirtumas (2015–2011)
Lietuvos socialdemokratų partija	209857 (359)	181373 (328)	28484 (31)
Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai	177045 (253)	163044 (249)	14001 (4)
Darbo partija	94461 (147)	110024 (165)	–15563 (–18)
Lietuvos valstiečių ir žaliųjų sąjunga	76308 (140)	71092 (147)	5216 (–7)
Lietuvos laisvės sąjunga (liberalai)	54637 (57)	–	54637 (57)
Partija „Tvarka ir teisingumas“	60465 (81)	95090 (155)	–34625 (–74)
Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis	172356 (217)	62805 (98)	109551 (119)
Žemaičių partija	2741 (3)	3734 (3)	–993 (0)
Lietuvos lenkų rinkimų akcija + Rusų aljansas	85937 (62)	74548 (61)	11389 (1)
Lietuvos centro partija	1751 (3)	10856 (19)	9105 (–16)
Partija „Jaunoji Lietuva“	4990 (–)	11385 (4)	–6395 (–4)
Lietuvos liaudies partija	4961 (5)	11872 (7)	–6911 (–2)
Lietuvos rusų sąjunga	7437 (3)	5884 (3)	1553 (0)
Ne partijų iškelti kandidatai	119166 (118)	60186 (18)	58980 (100)

Šaltinis: autorių, remiantis VRK duomenimis.

Lyginant partijų pasiekimus savivaldybių tarybų rinkimuose 2011 ir 2015 m. (2 lentelė) pirmiausia ryškiai matosi Liberalų sąjūdžio stiprėjimas. Daugiausia balsų ir mandatų prarado partija „Tvarka ir teisingumas“. Atsiradus galimybei formuoti rinkiminis komitetas ypač išaugo nepartinių jėgų gauti balsai ir mandatai¹³.

Nagrinėjant rinkimų rezultatus Lietuvoje paprastai pastebima tendencija, jog rinkėjai linkę net ir per savivaldybių tarybų rinkimus

bausti partijas, esančias valdančiojoje koalicijoje nacionaliniu lygmeniu¹⁴. Tačiau palyginus paskutinių dvejų savivaldos rinkimų rezultatus šios tendencijos beveik nematyti – nuo 2011 iki 2015 pasikeitė valdančiosios partijos, tačiau jų pasirodymas paskutiniuose rinkimuose skiriasi – Darbo partija ir partija „Tvarka ir teisingumas“ prarado dalį rinkėjų pasitikėjimo, tuo tarpu Lietuvos socialdemokratų partija savo mandatų skaičių padidino. Tai leidžia daryti prielaidą, jog per paskutiniuosius savivaldybių tarybų rinkimus partijos priklausymas valdantiejiems nebuvo svarus rinkėjų nuomonę formuojantis aspektas. Lietuvos socialdemokratų partija, iškėlus kandidatus visose savivaldybėse, gavo daugiausia vietų – 22, tačiau merus iš šios partijos pasirinko mažiau – 16 savivaldybių. Tai rodo tam tikrą kolektyvinę partijos patrauklumą, tačiau šios partijos iškelti kandidatai į merus tam tikrose savivaldybėse buvo mažiau priimtini rinkėjams nei pati partija, o partija, savo ruožtu, nesurinko pakankamai balsų savo kandidatams. Tuo tarpu Lietuvos laisvės sąjunga (liberalai) – neparlamentinė partija, suformuota likus mažiau nei metams iki rinkimų, gavo 5 merų postus, tačiau negavo didžiausio mandatų skaičiaus nė vienoje savivaldybės taryboje. Tai leidžia daryti prielaidą, jog Lietuvos laisvės sąjungos (liberalų) sėkmę renkant merus nulėmė ne kolektyvinė, o asmeninė lyderystė – rinkėjai buvo palankesni partijos kandidatams į merus kaip atskiriems individams nei partijai kaip politinei jėgai. Tai, kad partija negavo daugiausia tarybos vietų nė vienoje savivaldybėje, taip pat rodo, kad asmeninė jos kandidatų lyderystė nesurinko daugiau balsų kandidato atstovaujamai politinei jėgai. Apskritai Lietuvos laisvės sąjungos kaip partinės jėgos pastovumas kelia abejonių – tik po Seimo rinkimų bus galima spręsti, ar ši partija taps dar viena liberalia jėga Lietuvos partinėje sistemoje, ar iš esmės ji teturėjo vieną stabilizuojantį ir vienijantį aspektą – A. Zuoko pavardę.

Apskritai lyginant partijų rezultatus savivaldybių tarybų ir merų rinkimuose aiškėja, jog, nors daugumoje savivaldybių ir mero postą, ir daugumą taryboje gavo tos pačios partijos, vis dėlto atsirado gana nemažai savivaldybių, kur buvo matyti, kad meras ir savivaldybės tarybos dauguma bus skirtingų politinių jėgų atstovai. Ta pati partija mero rinkimus ir daugiausia vietų savivaldybės taryboje gavo

44 savivaldybėse, skirtingos – 13 savivaldybių¹⁵. Labiausiai rinkėjų palankumas partijai ir kandidatams į merus išsiskyrė Lietuvos socialdemokratų partijos atžvilgiu – jos atstovai gavo daugiausia vietų tarybose, bet nelaimėjo mero rinkimų net 7 savivaldybėse. Palyginimui, tik vienoje savivaldybėje socialdemokratų kandidatas laimėjo mero rinkimus, o partija negavo savivaldybės tarybos daugumos¹⁶. Tai, kad pusė visų nesutapusių tarybų ir merų rinkimų rezultatų yra susiję su Lietuvos socialdemokratų partija, rodo, kad šiai partijai kyla nemažai problemų derinant savo kaip politinės jėgos įvaizdį su savo keliamų kandidatų populiarumu, o ir pasitikėjimas pačia partija ne visada nusveria gyventojų nuomonę į keliamo kandidato pusę. Dėmesį į socialdemokratų lyderystės problemas atkreipia ir žinia-sklaida¹⁷.

Pakeitus Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą atsirado galimybė rinkimuose dalyvauti ne vien partijų atstovams, bet ir kandidatams, kurie iškelia patys save, taip pat galimybė piliečiams jungtis į visuomeninius rinkiminius komitetus ir kelti kandidatus jų vardu¹⁸. Ne partijų iškelti kandidatai rinkimuose pasirodė pakankamai sėkmingai – 5 jų išrinkti merais, 4 savivaldybėse visuomeniniai komitetai gavo daugiausia tarybos mandatų¹⁹. Ypač ryški ir įdomi tendencija išryškėja palyginus partijų ir nepartinių komitetų rezultatus didžiuosiuose šalies miestuose (Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, Panevėžyje, Alytuje) ir periferijoje – rajonuose (2 lentelė).

Didžiuosiuose miestuose ypač ryški nepartinių kandidatų pergalė – net 4 iš 6 didžiųjų miestų savivaldybių visuomeninių komitetų kandidatai laimėjo merų rinkimus, o 3 gavo daugiausia savivaldybės tarybos mandatų. Kai kuriuose šių miestų visuomeniniai komitetai „nukarūnavo“ ilgą laiką dominavusias partijas (pvz., tradicinėje TS-LKD „virtovėje“ Kaune). Dvi likusios didžiųjų miestų merų vietos atiteko Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdžiui. Visos kitos partijos didžiuosiuose miestuose patyrė visišką pralaimėjimą – vienintelė Lietuvos socialdemokratų partija gavo daugiausia mandatų viename iš didžiųjų miestų (Šiauliuose)²⁰. Mažesniuose miestuose ir rajonuose nepartiniai kandidatai anaipol nepasižymėjo populiarumu – tik vienoje Jurbarko rajono savivaldybėje mero rinkimus laimėjo save

iškėlęs kandidatas. Daugiausia tarybos mandatų visuomeninis komitetas gavo taip pat vienoje rajoninėje savivaldybėje²¹.

3 lentelė. Teritorinis partijų pasiskirstymas: centras – periferija.

Partija	Merai didžiuosiuose miestuose (Vilnius, Kaunas, Klaipėda, Šiauliai, Panevėžys, Alytus)	Merai rajonuose	Daugiausia tarybos narių didžiuosiuose miestuose	Daugiausia tarybos narių rajonuose
Lietuvos socialdemokratų partija	–	16	1	22
Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai	–	11	–	10
Darbo partija	–	3	–	3
Lietuvos valstiečių ir žaliųjų sąjunga	–	4	–	4
Lietuvos laisvės sąjunga (liberalai)	–	5	–	–
Partija „Tvarka ir teisingumas“	–	2	–	2
Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis	2	7	2	8
Respublikonų partija	–	1	–	1
Lietuvos lenkų rinkimų akcija + Rusų aljansas	–	2	–	2
Visuomeniniai rinkimų komitetai	4	1	3	1

Šaltinis: autorių, remiantis VRK duomenimis.

Toks ryškus tradicinių partijų ir nepartinių jėgų pasiskirstymas pagal centro – periferijos modelį leidžia formuluoti keletą hipotezių. Pirmiausia, tai gali rodyti didėjančius skirtumus tarp didžiųjų miestų ir periferinių rajonų rinkėjų apskritai – gilėjančias antisistemines nuostatas tarp didžiųjų miestų gyventojų ir didėjančią susitapatinimą su tradicinėmis politinėmis jėgomis arba valdžios inerciją rajonuose. Taip pat ši tendencija atkreipia dėmesį į asmeninės lyderystės problemą, kurią galima patiria „tradicinės“ politinės jėgos didžiuosiuose miestuose. Kol kas neaišku, ar šis nepartinių jėgų sustiprėjimas didžiuosiuose miestuose bus ilgalaikė tendencija. Galimi keli tolesnės šio reiškinių raidos variantai:

- 2015 m. rinkimų rezultatai didžiuosiuose miestuose prognozuoja tolesnę visos Lietuvos partinės sistemos raidą – tradicinių partijų populiarumo mažėjimą ir nepartinių politinių jėgų stiprėjimą. Tokiu atveju didieji miestai veikia kaip tendencijos avangardas, iš kurių šis reiškinys pereina į periferiją – rajonus.
- 2015 m. išryškėjusios didžiųjų miestų ir periferijos skirtumų tendencijos išliks ar net gilės ir net nacionaliniuose rinkimuose tradicinių partinių jėgų rinkėjų baze taps periferijos gyventojai.
- Nepartinės politinės jėgos neįleis šaknų, įsilies į tradicines partines grupes ir nepartiniai judėjimai teliks vienas iš būdų kandidatams patekti į platesnį politinį lauką.

Tik tolesni rinkimai gali parodyti, kuris iš šių variantų pasitvirtins.

Kitų šalių tyrinėtojai jau yra susieję tiesioginių merų rinkimų įvedimą su partijų populiarumo mažėjimu (pirmuoju variantu). Colin Copus teigia, jog tiesioginiai merų rinkimai sumažina partijų galimybes kontroliuoti vietinės valdžios tarybas ir merus, kurie, savo ruožtu, labiau fokusuojasi ne į grupinį valdymą, o į politinę lyderystę, atveria galimybę nepartiniam veikėjams būti išrinktiems ir drauge verčia merus užtvirtinti didesnę savo nepriklausomybę, o tai menkina partijų vaidmenį²². Apskritai nagrinėjant merų ir partijų santykius teigiama, jog, pvz., Šveicarijoje ir Italijoje pakankamai dažnai merai yra gana nutolę nuo savo partijų, netgi daugiau dėmesio skirdami ne savo partijai, o koalicijų partneriams ir su partijomis suartėja

tik artėjant rinkimams²³. Tačiau turint omenyje Lietuvos vietos savivaldos sistemos specifiką ir decentralizacijos situaciją reikia ypač atkreipti dėmesį į paskutinįjį variantą – galimybę, kad nepartiniai politiniai veikėjai, supratę, kad savivaldybė, kurios tarybos dauguma ar meras priklauso valdančiajai valstybinei partijai, turi daugiau galimybių sulaukti sau palankių sprendimų, gali įsilieti į partijas siekdami užtikrinti savivaldybei palankesnes sąlygas, o sau – sėkmingesnę karjerą, taip kartu išspręsdami partijų lyderystės problemas²⁴.

Taigi rinkimų rezultatai rodo tokias tendencijas: pirmiausia, pasirodė ypač ryški takoskyra tarp didžiųjų miestų ir rajonų savivaldybių. Palyginti geras ne partijų iškeltų kandidatų pasirodymas rinkimuose kelia klausimus dėl Lietuvos partinės sistemos raidos – ar einama „nupartėjimo“ link ir partijų vaidmens mažėjimo, ar nepartinių veikėjų sėkmė yra tik laikinas etapas, po kurio seks nepartinių merų įsiliejimas į tradicines partijas. Atskyrus merų ir savivaldybių tarybų rinkimus ir susidarius galimybei, jog vienoje savivaldybėje išrinktas meras ir savivaldybės tarybos dauguma atstovaus skirtingoms politinėms jėgoms, išryškėjo ir kai kurių partijų lyderystės problemos.

DISKUSIJŲ DĖL MERO RINKIMŲ BŪDO REKONSTRAVIMAS BEI INTERPRETAVIMAS

Tiesioginių mero rinkimų idėja buvo svarstoma nuo 1993 m., kuomet S. Vaitiekūno sudarytoje darbo grupėje, rengusioje Vietos savivaldos įstatymo projektą, gimė diskusijos dėl amerikietiškos patirties perėmimo²⁵. Nuo tada tiesiogiai renkamo mero idėja nebuvo išnykusi iš Seimo politinės ir teisėkūros darbotvarkės – kiekvienos paskesnės kadencijos Seimas su pertraukomis vis grįždavo prie šios idėjos. Analizuojant skirtingų kadencijų Seimus išryškėja tokia bandymų įvesti tiesioginius mero rinkimus raida.

1992–1996 M. KADENCIJOS SEIMAS

Paminėtina 1994 m. Seime vykusi diskusija dėl siūlymų įvesti tiesiogiai renkamo mero institutą²⁶.

1996–2000 M. KADENCIJOS SEIMAS

Šios kadencijos Seime vėl pakankamai aktyviai svarstyta tiesioginio merų rinkimo idėja. Tokį įsitvirtinimą galėjo paskatinti centro kairiųjų politinių jėgų siekis pasipriešinti savotiškai centro dešiniųjų politinių jėgų „teritorinei piramidei“: po 1995 m. savivaldos, 1996 m. Seimo ir ypač po 1997 m. savivaldos rinkimų visur dominavo Tėvynės Sąjunga bei LKDP²⁷, be to, laipsniškai buvo didinamos ir merų (juos rinko savivaldybių tarybos) galios. To meto opozicijai (LDDP ir kitoms centro kairės jėgoms) tiko pabrėžti „žmonių norą matyti vietos valdžioje asmenybes“. Jai „netiko“, kad dominuoja „ne tu“ partijų merai. „1998 m. svarstyta mintis tiesiogiai rinkti 12 miestų merus ir problemos sprendimas Seime priklauso tik nuo valdančiosios TS-LKD ir LKDP koalicijos pritarimo“²⁸. 1998 m. birželio 18 d. Seimas priėmė rezoliuciją, kurioje pažymima, jog, visuomenės nuomone, tiesioginiai merų rinkimai padėtų tobulinti savivaldą, tačiau nuo tolesnių veiksmų susilaikoma ir klausimas paliekamas neišspręstas²⁹.

2000–2004 M. KADENCIJOS SEIMAS

Šioje kadencijos jau pačioje pradžioje, 2000-aisias, Seimo Centro frakcijos narė Rūta Rutkelytė inicijavo Konstitucijos pataisą, kuri leistų tiesiogiai rinkti merus³⁰. Tai galėjo lemti partiniai išskaičiavimai, mat 2000 m. savivaldos rinkimuose jau buvo pastebėtas nesutapimas tarp ideologija grįstų Seimo ir kitokia rinkėjų motyvacija grįstų savivaldos rinkimų Lietuvoje³¹, o dar keleriais metais anksčiau Lenkijoje³², apklausose meras – vienasmenė institucija – ėmė rodytis patrauklesnis negu taryba – kolektyvinė institucija³³. Konstitucijos pataisos nebuvo priimtoms. Be to, kaip tik šios kadencijos eigoje buvo priimti svarbūs Konstitucinio Teismo sprendimai, pagal kuriuos valdžių atskyrimo principas, taikomas valstybės lygmeniu, privalo būti taikomas ir vietinės valdžios lygmeniu³⁴.

2004–2008 M. KADENCIJOS SEIMAS

2005 m. nepavyko bandymas pakeisti Konstitucijos nuostatas taip, kad jos įgalintų įvesti tiesioginius mero rinkimus³⁵. Po to, 2006 m., užfiksuoti pirmieji bandymai keisti sistemą nekeičiant Konstitucijos:

valdančiosios Socialdemokratų partijos atstovai siūlė tiesioginius mero rinkimus įvesti priimant savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pataisais. Pagal juos, meras atskiru biuleteniū būtų renkamas iš kandidatų į savivaldybės tarybos narius. Gyventojų išrinktą merą dar turėtų patvirtinti savivaldybės taryba paprasta balsų dauguma. Jei gyventojų išrinkto mero savivaldybės taryba nepatvirtintų, savivaldybės vadovas slaptu balsavimu būtų renkamas iš tarybos narių, jo kandidatūra būtų tvirtinama ne mažiau kaip trimis penktadaliais tarybos narių balsų³⁶. Įstatymo pakeitimai nebuvo priimti. 2007 m. birželio 28 d. Seimo plenariniame posėdyje buvo svarstytas Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektas, kuriame Konstitucijoje siūloma įtvirtinti šias naujas nuostatas: 1) savivaldos teisė įgyvendinama per atitinkamą savivaldybės tarybą ir savivaldybės merą; 2) meras yra renkamas tiesiogiai. Balsuojant dėl šio projekto nebuvo surinkta reikalinga balsų dauguma³⁷. Vis dėlto panašu, kad ši tema ilgam – net keturioms Seimo kadencijoms – tapo politinių **manipuliacijų** objektu. Politikos veikėjai suvokė, kad norint įteisinti tiesioginius merų rinkimus būtina keisti Konstituciją, ir net kelis kartus (nežinia, ar nuosirdžiai) to siekė, pateikdami atitinkamus teisės aktų pataisų projektus.

2008–2012 M. KADENCIJOS SEIMAS

2010 m. pavasarį dar kartą imtasi tiesioginių mero rinkimų idėjos. Balandžio mėn. Seime svarstytas Konstitucijos pakeitimo įstatymo projektas. „Už“ balsavus 88 Seimo nariams, pasiūlymas atmestas (reikėjo surinkti 94 Seimo narių konstitucinę daugumą)³⁸. Tų pačių metų birželio mėn. vėl buvo grįžta prie idėjos tiesioginius rinkimus įvesti nekeičiant Konstitucijos³⁹. Šiai iniciatyvai nepavykus, viešai susibarė LSDP ir TS-LKD atstovai dėl dalyvavimo ar nedalyvavimo balsavime⁴⁰. Vėliau, 2011 m., šimtas Seimo narių pasiūlė Konstitucijos pataisais dėl tiesioginių mero rinkimų⁴¹. Šios pataisais taip pat nebuvo priimtos.

2012–2016 M. KADENCIJOS SEIMAS

Artėjant 2015 m. savivaldos rinkimams, iškeltas LSDP narių pasiūlymas: įteisinti tiesioginius mero rinkimus – šį kartą ir vėl nesiūlant keisti Konstitucijos. Apie konkrečius įstatyminės bazės pokyčius žr. aukščiau.

DISKUSIJA IR IŠVADOS

Debatai dėl mero tiesioginių rinkimų įteisinimo užtruko taip ilgai, kad atrodo tikslinga juos permąstyti taikant **istorinio institucionalizmo** prieigą. Ją taikant, įprasta išskirti „kritinius posūkio taškus“ bei taikyti „kelio priklausomybės“ koncepciją. Kritiniai posūkio taškai istorinio institucionalizmo teorinėje prieigoje suprantami kaip tam tikras ligtolinių sąlygų nulemtas pasirinkimas, konsensusas, kuris, savo ruožtu, nustato tolesnę raidos trajektoriją. Tiriamuoju atveju tai konsensuso paieškos dėl mero tiesioginių rinkimų politinės svarbos bei įstatyminio įteisinimo.

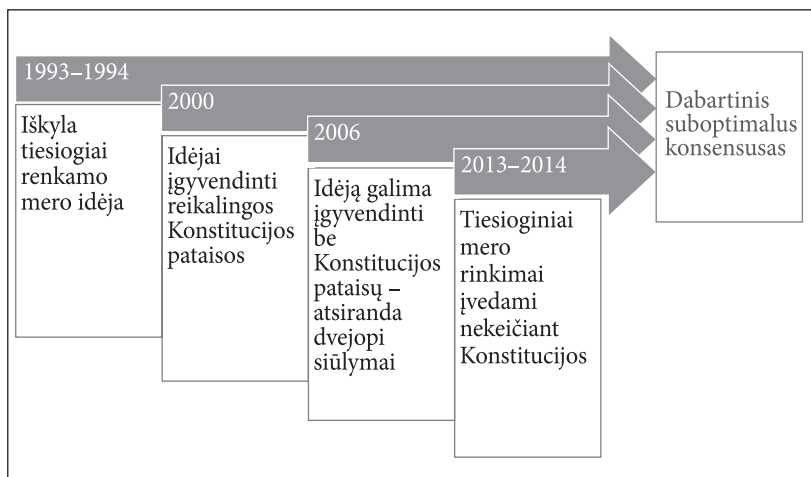
Anksčiausiu įmanomu istorinio institucionalizmo teorijos apibrėžiamu „kritiniu posūkio tašku“ galėtų būti laikoma jau po Lietuvos Respublikos Konstitucijos įsigaliojimo pirmą kartą į politikos diskursus patekusi tiesioginių mero rinkimų idėja (1993–1994 m.). Tad ir Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių tarybų (ir tik jų, o ne atskirų pareigūnų) renkamumas. Ši nuostata atspindi to meto elito konsensuą. Kita vertus, kaip parodo tolesnė analizė, tas konsensusas laikytinas suboptimaliu. Operuojant „kelio priklausomybės“ koncepcija, ta nuostata slėpė savyje „užtaisą“, jog kada nors tas klausimas iškilis politikos darbotvarkėje.

Kitu istorinio institucionalizmo numatomu kritiniu posūkio tašku laikytina 2000 m. susiklosčiusi situacija, kai Seime pateiktas pasiūlymas dėl Konstitucijos keitimo. Po tam tikro laiko Konstitucinis Teismas pabrėžė valdžių atskyrimo vietinės valdžios lygmeniu būtinybę, tad būtinybė keisti Konstituciją, norint įteisinti tiesioginius mero rinkimus, atrodė juolab akivaizdi. Visuomenės diskursuose įsivirtino teiginys, jog „gyventojai nori“ tų tiesioginių rinkimų, o politikai (Seimas, partijos – t. y. bene pačios nepopuliariausios Lietuvoje institucijos) nepajėgė išrišti sudėtingo teisinio mazgo – dėl konstitucinių pataisų negalėjo (kitų teigimu, ir nenorėjo) sutarti.

Tai nulėmė dar vieno kritinio lūžio taško atsiradimą – 2006 m. institucionalizuojamas siekis įvesti tiesioginius mero rinkimus nekeičiant Konstitucijos. Nuo šio laiko diskursuose aptinkami dvejopi siūlymai dėl tiesioginių mero rinkimų – vieni, peršantys Konstitucijos

keitimą, kiti – siūlantys šio politiškai sudėtingo ir sunkiai pasiekiamo konsensuso išvengti. Šis lūžio taškas nubrėžia kelio priklausomybę, kuri atveda į dabartinę situaciją, kuomet vis dėlto nugalė idėja bandyti „apsieiti“ be Konstitucijos keitimo.

Paskutinis lig šiol užfiksuojamas lūžio taškas – 2013–2014 m., kuomet buvo pateikti ir priimti teisės aktų pakeitimai, įvedę tiesioginius mero rinkimus nekeičiant Konstitucijos.



1 schema. **Kritiniai posūkio taškai ir jų nulemta kelio priklausomybė.**

Autorių šaltinis.

Galima būtų teigti, jog, artėjant 2015 m. savivaldybių tarybų rinkimams, Seimo dauguma pasijuto „užsižaidusi“ remtis „gyventojų valia“. Lietuvos elitui teko pripažinti pakliuvus į **retorinius spąstus**⁴³. Ilgą laiką, suprasdami piliečių pritarimą tiesiogiai renkamo mero idėjai, nė vienos partijos atstovai neišdrįso viešai ir atvirai tam prieštarauti – netgi priešingai – iniciatyvos dėl teisės aktų, reglamentuojančių tiesioginius mero rinkimus, ateidavo iš skirtingų partijų. Vis dėlto tai, kad nė viena šių iniciatyvų, nuo 1994 iki pat 2014 m., nebuvo įgyvendinta, rodo, kad politinis elitus nebuvo itin suinteresuotas

rasti konsensuą ir įvesti tiesioginius mero rinkimus (kaip į kontrastą galima pažvelgti į Anglijos atvejį – ten tiesioginiai mero rinkimai buvo įsivaizduojami kaip vietinio valdymo (angl. *governance*) problemų sprendimas, visuomenės spaudimo nebuvo visiškai – tiesioginių rinkimų įvedimas buvo tik politinio elito idėja⁴⁴). Tačiau retsykiais iškeliant šią idėją į oficialią politinę darbotvarkę, piliečiai jos neužmiršo ir galiausiai politinis elitas buvo priverstas imtis konkrečių sprendimų, nors jau dabar aiškėja, kad jų pasiektas konsensusas buvo suboptimalus – kyla daug abejonių, ar naujoji sistema neprieštarauja Konstitucijai, mero numanomos galios, kurių rinkėjai tikisi iš tiesiogiai renkamo pareigūno, vargu ar atitinka realias mero galias ir Lietuvos savivaldos sistemos padėtį.

Liko labai siaura erdvė apsisprendimui. Bet kokių rimtesnių vykdomosios valdžios galių suteikimas tiesiogiai išrinktiesiems merams radikaliai prieštarautų Lietuvos konstitucinei doktrinai. Teko „leisti“ gyventojams „patiems išsirinkti merą“, jo institucinių galių problemą atidedant ateičiai. Tarybos renkamos pagal proporcinę sistemą, jų vadovai – pagal mažoritarinę. O tų „vadovų“ galios lieka minimalios: vadovavimas tarybai; vykdomąsias funkcijas faktiškai ir toliau įgyvendina administracijos direktorius.

Atliekant tolesnius tyrimus taip pat vertėtų pasinaudoti diskursyvinio institucionalizmo prieiga, galbūt įvedant diskursyvinio **įšalo**⁴⁵ koncepciją. Jau vien tai, kad tiesioginių mero rinkimų tema nuo 1994 m. buvo vis iš naujo „prikeliama“ svarstymams Seime, rodo, kad diskursas dėl tiesiogiai renkamo mero institucijos buvo pakankamai intensyvus. Kita vertus, prireikė daugiau negu dvidešimt metų, kad šis diskursas sąlygotų realų rezultatą. Laikotarpį nuo diskurso įsigalėjimo iki rezultato galima vertinti kaip „išalą“ – diskursas lyg ir vystomas, tačiau pastangų nuolat nepakanka, iniciatyvos dėl teisinės bazės keitimo kyla, užgęsta ir vėl iš naujo keliamos tik tam, kad vėl būtų atmestos, o galutinio reikiamo (ar neva siekiamo) politikos rezultato nėra. Įšalas neva baigėsi tik 2014–2015 m., kuomet galų gale priimti įstatymai dėl tiesioginių mero rinkimų ir šie rinkimai pirmą kartą įvyko.

PASTABOS IR NUORODOS

- 1 Vietos savivaldos pagrindų įstatymą priėmė dar Lietuvos SSR Aukščiausioji Taryba 1990 m. vasario 12 d. Įstatymas pradėjo veikti po savivaldos tarybų rinkimų 1990 m. kovo mėn. Buvo įtvirtinta dviejų lygių savivalda, realizuojama per tiesiogiai gyventojų renkamas deputatų tarybas. Taryba iš savo narių tarpo rinkdavo pirmininką, taip pat vykdomosios valdžios vadovą (rajonuose – valdytoją, miestuose – merą), kuris negalėdavo būti deputatas. Ilgainiui įstatymas buvo nuolat papildomas bei keičiamas. Medžiagos apie tai yra, pvz., leidinyje Grinis, V.; Mažylis, L. Kauno miesto taryba 1990–1993 m. Kaunas: Kauno miesto taryba, 1994.
- 2 LR Konstitucijos X skirsnis, 119 straipsnis. Po Konstitucijos vykę šios nuostatos svarstymai parodė, kad erdvės interpretacijoms čia nėra: gyventojai gali rinkti tik tarybų narius. Arba reikia keisti Konstituciją.
- 3 Lietuvos Respublikos Konstitucija. // *Žin.*, Nr. 33-1014 (1992 11 30). rasta: <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>. Žiūrėta: 2015 03 20.
- 4 Astrauskas, A. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 8, p. 9–24.
- 5 Savivaldos plėtra paskutiniojo XX a. dešimtmečio pradžioje buvo siejama su demokratijos įtvirtinimu. Lietuvos priėmimas į Europos Tarybą 1993 m. implikavo prisijungimą prie Vietos savivaldos chartijos. Apie tai žr. Liudo Mažylio metodinėje priemonėje „Vietos valdžios institucijos“, Kaunas: Naujasis LANKAS, 2000, p. 69–72. Per Konrado Adenauerio fondą, kitomis sklaidos priemonėmis Lietuvoje plito gilesnis suvokimas apie vietinių valdžios institucijų galias bei funkcijas (Horstas, K. Pilietis ir savivaldybė. Vilnius: NPĮ „Savivalda“, 1995, p. 64–65. Šiame leidinyje schematiškai pateiktos ketveriopų įvairiose Vokietijos žemėse galiojusių statutų schemas, kur aukščiausias savivaldybės pareigūnas (ober)burmistras paprastai yra tiesiogiai renkamas piliečių ir turi didelius įgaliojimus, dažniausiai užimdamas centrinę poziciją kitų savivaldybės institucijų atžvilgiu.)
- 6 Savivaldybių merus rinksime tiesiogiai. Lietuvos Respublikos Seimo informacinis pranešimas, 2014 m. birželio 26 d. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_d=149073&p_k=1. Žiūrėta: 2015 03 20.
- 7 Analizė atlikta remiantis Vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 10, 11, 13, 14, 16, 19, 20, 22, 40 ir 42 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto lyginamuoju variantu. Numeris XIIP-1310, 2013 12 05, rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=461457&p_tr2=2 bei 2015 m. kovo mėn. aktualią Vietos savivaldos įstatymo redakcija. Numeris I-533, 2014 06 26. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=478139. Žiūrėta: 2015 03 20.
- 8 Analizė atlikta remiantis Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto lyginamuoju variantu. Numeris XIIP-1309, 2013 12 05. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=461454&p_tr2=2, žiūrėta: 2015 03 20, ir Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų

- rinkimų įstatymo 2015 m. kovo mėn. aktualia redakcija. Numeris I-532, 2014 12 04 // *Žin.*, 1994, Nr. 53-996. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=493985. Žiūrėta: 2015 03 20.
- 9 Dabar meras nustato mero pavaduotojo (pavaduotojų) veiklos sritis. Taip pat merui suteikta tiesė teikti komitetams, išskyrus Kontrolės komitetą, komitetų pirmininkų ir pavaduotojų kandidatūras; tvirtinti gyvenamųjų vietovių ar jų dalių suskirstymą (sugrupavimą) į seniūnaitijas savivaldybės administracijos direktoriaus teikimu; skirti į pareigas ir atleisti iš jų savivaldybės biudžetinių įstaigų, išskyrus švietimo įstaigas, vadovus, įgyvendinti kitas funkcijas, susijusias su šių juridinių asmenų vadovų darbo santykiais. Meras nuo šiol atkuria savivaldybės valdomo išlikusio nekilnojamojo turto nuosavybės teises religinėms bendrijoms ir bendruomenėms; išduoda leidimus naudoti žūklės plotus vandens telkiniuose, tvirtina žuvų išteklių naudojimo, atkūrimo ir apsaugos žuvininkystės vandens telkiniuose priemonių planus teisės aktų nustatyta tvarka; keičia pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir būdą teisės aktų nustatytais atvejais ir tvarka; suteikia patalpas Seimo nariams; skelbia vietos gyventojų apklausą.
 - 10 Magre, J.; Bertrana, X. Exploring the limits of institutional change: The direct election of mayors in Western Europe // *Local Government Studies*, 2007, Vol. 33, No. 2, p. 181–194.
 - 11 Quinlivan, A. Reconsidering Directly Elected Mayors in Ireland: Experiences from the United Kingdom and America // *Local Government Studies*, 2008, Vol. 34, No. 5, p. 609–623.
 - 12 Išsikėlę patys save arba iškelti visuomeninių rinkimų komitetų.
 - 13 „<...> visuomeniniai rinkimų komitetai nugraibė apie 8 proc. rinkėjų balsų, kai ankstesniuose rinkimuose panašios struktūros surinko perpus mažesnę balsų dalį <...>“. Lukošaitis, A., cituojamas Vainalavičiūtės, I. Rinkimai parodė: konservatoriai pervertino savo jėgas. Rasta: <http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/aktualijos/rinkimai-parode-konservatoriai-pervertino-savo-jegas.htm>. Žiūrėta: 2015 03 25.
 - 14 Jastramskis, M. Balsavimo pokyčiai Lietuvos savivaldybių tarybų rinkimuose: makrolygmens analizė // *Politologija*, 2011, Nr. 1, p. 29–63.
 - 15 Trijose savivaldybėse rinkimų rezultatai anuliuoti.
 - 16 VRK duomenys. Rasta: www.vrk.lt. Žiūrėta: 2015 03 22.
 - 17 „Vien tik naujas, nežinia ką atstovaujantis veidas, nei socialdemokratų, nei bet kurios kitos partijos neatnaujins.“ Vinokuras, A. Naujas veidas politinės partijos neatnaujins. Rasta: <http://www.lrytas.lt/komentarai/naujas-veidas-politines-partijos-neatnaujins.htm?p=2>. Žiūrėta: 2015 03 25.
 - 18 Šių jėgų apibendrinimas yra pakankamai problemiškas, kadangi įvairių savivaldybių visuomeninių komitetų ar save iškėlusių kandidatų nesieja bendra partinė organizacija ar ideologija, rinkiminė programa, o vienintelis jų bendras bruožas – tai, kad juos iškėlė ne partijos. Šio straipsnio eigoje šie kandidatai priskiriami vienai grupei kaip ne partijų iškelti kandidatai.

- 19 VRK duomenys. Rasta: www.vrk.lt. Žiūrėta: 2015 03 22.
- 20 Tai, kad tiesioginiai mero rinkimai gali būti palankūs nepartiniams kandidatams, pastebėta Anglijoje, kur kai kuriose savivaldybėse įvedus tiesioginius mero rinkimus nepriklausomų kandidatų skaičius smarkiai išaugo (Rallings, C.; Thrasher, M.; Cowling, D. *Mayoral Referendums and Elections // Local Government Studies*, 2002, Vol. 28, No. 4, p. 67–90.)
- 21 VRK duomenys. Rasta: www.vrk.lt. Žiūrėta: 2015 03 22.
- 22 Copus, C. *Directly Elected Mayors: A Tonic for Local Governance or Old Wine in New Bottles? // Local Government Studies*, 2004, Vol. 30, Nr. 4, p. 576–588.
- 23 McDonnell, D.; Mazzoleni, O. *Directly Elected Mayors and their Parties: The Cases of Genoa and Lausanne // Government and Opposition*, 2014, No. 49, p. 92–119.
- 24 Taip pat reikia atkreipti dėmesį, jog dauguma visuomeninių rinkiminių komitetų yra sudaroma iš esmės ad hoc principu, konkreitiems rinkimams, be ilgesnės pastovios veiklos vizijos ar ketinimų. Taigi šie komitetai jau patys savaime nėra ilgalaikiai ir iki kitų rinkimų turėtų arba išlieti į partijas, arba prieš kitus rinkimus formuotis iš naujo, arba institucionalizuotis kaip visuomeninė organizacija ar partija.
- 25 Astrauskas, A. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // *Viešojo politika ir administravimas*, 2004, Nr. 8, p. 9–24.
- 26 Seimo 1994 06 21 posėdyje užfiksuotas Seimo nario A. Sadakausko pasisakymas, kuriame minima, jog Seimo narys S. Pečeliūnas siūlo merą (vadinamą miesto valdytoju) rinkti gyventojams slaptu balsavimu tiesioginiuose, laisvuose rinkimuose, remiantis visuotine ir lygia rinkimų teise (Keturiasdešimt aštuntojo Seimo posėdžio stenograma, 1994 06 21, Nr. 143. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238813&p_query=tiesioginio%20mero%20rinkimo&p_tr2=2. Žiūrėta: 2015 03 30)
1994 07 07 posėdyje Seimo narys R. J. Dagys piktinasi, kad šis pasiūlymas buvo atmestas (Šešiasdešimt antrojo posėdžio stenograma, 1994 07 07, Nr. 150. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238851&p_query=tiesioginio%20mero%20rinkimo&p_tr2=2. Žiūrėta: 2015 03 30).
- 27 Mažylis, L. *Krikščionys demokratai Lietuvos valdžioje po 1996 m. Seimo ir 1997 m. savivaldybių rinkimų*. Kaunas: Naujasis LANKAS, 1998, 80 p.
- 28 Matakas, J. *Rinkimai. // Šiuolaikinė valstybė*. Kaunas: Technologija, 1999, p. 141, 79–154.
- 29 Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija dėl savivaldybių merų ir seniūnų rinkimų (Žin., 1998 06 26, Nr. 58-1615), teigia, jog: „Visuomenėje yra populiaru nuomonė, kad tiesioginiai merų ir seniūnų rinkimai padėtų tobulinti savivaldą. Tokių minčių dažnai reiškiamą diskusijose dėl savivaldos, o šiuo metu siūlomas net referendumas. Seimas mano, kad šios problemos galėtų būti sprendžiamos bendru parlamentinių politinių partijų sutarimu, bereikalingai neiekvojant biudžeto lėšų. Todėl Lietuvos Respublikos Seimas siūlo: parlamentinėms politinėms partijoms apsvarstyti šiuos klausimus ir viešai

- pareikšti savo poziciją; sudaryti Seimo darbo grupę iš visų frakcijų atstovų būtinoms įstatymų pataisoms parengti; parengtus įstatymų, o jeigu reikia, ir Konstitucijos, pataisų projektus pateikti visuomenei svarstyti.“
- 30 Centristė inicijuoja tiesioginius merų rinkimus. BNS pranešimas, 2000 m. rugsėjo 19 d. Rasta: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/centriste-inicijuoja-tiesioginius-meru-rinkimus.d?id=68343>. Žiūrėta: 2015 03 30.
- 31 Vertinant 2000 m. rinkimus, pastebėta: „[...] iš dalies pasitvirtina „stabilaus elektorato“ hipotezė, pagal kurią būtent savivaldos rinkimuose dalyvauja „tikrasis“ partijų elektoratas [...]“; kartu „[...] pasireiškė vietinių rinkimų specifika, kai partinių blokų ideologinį gimingumą iškreipia kiti – visų pirma bendruomenės interesų specifikos – motyvai, asmenybių populiarumas ir pan.“ [p. 55]. Mažylis, L. Lietuvos savivaldybių tarybų rinkimų 1995, 1997 ir 2000 metų rinkimų rezultatų dinamika // Mokslinės konferencijos „Pilietinė visuomenė ir viešojo valdžia“, vykusios Kaune 2000 m. kovo 25–26 d., pranešimų medžiaga. Kaunas: Technologija, 2001, p. 54–64.
- 32 „Candidates tried to present themselves not as politicians but „regular guys [...]“.
Swianiewicz, P. Policy Preferences and Ideologies in the 1994 Local Elections in Poland. *Public Administration in Transition // Proceedings from the Third Annual Conference held in Bled, Slovenia, March 23–25. 1995*, p. 322.
- 33 Povilaitis, R.; Mažylis, L., Prekevičius, N. Проблема укрепления связей между обществом и местным самоуправлением в Литве (rusų kalba) // *Samorząd – Rozwoj – Integracja. Władzeloekalnie I regionalnie w warunkach globalizacji. Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*. Nr. 2122. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2003, p. 90.
- 34 Jasaitis, J. Savivaldos sampratos kaita ir jos sistemos kūrimo prielaidos, publikacija portale www.sarmatas.lt, 2013, spalio 19 d. Rasta: <http://www.sarmatas.lt/10/savivaldos-sampratos-kaita-ir-jos-sistemos-kurimo-prielaidos/>. Žiūrėta: 2015 03 30. Taip pat žr. Mažylis, L.; Dranginytė, I. Administracijos direktorius kaip savivaldybės vykdomosios valdžios institucija Lietuvoje // *Tiltai*, 2005, Nr. 3 (32), p. 39–46. Morkūnaitė-Lazauskienė, A. Vietos savivaldos sistema Pirmojoje ir Antrojoje Lietuvos Respublikoje // *Darbai ir Dienos*, 2010, Nr. 53, p. 99–119.
- 35 Konstitucijos 67, 119, 122 ir 124 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto aiškinamasis raštas, 2005 12 06. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=266933&p_query=mero&p_tr2=2 Žiūrėta: 2015 03 30.
- 36 Tiesioginiai merų rinkimai nekeičiant Konstitucijos. BNS pranešimas, 2006 05 03. Rasta: <http://lzinios.lt/lzinios/Lietuvoje/tiesioginiai-meru-rinkimai-nekeiciant-konstitucijos/100183>. Žiūrėta: 2015 03 30.
- 37 Lietuvos Respublikos Seimas, Penkiasdešimt ketvirtojo (316) posėdžio stenograma, 2007 m. birželio 28 d. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=300841&p_tr2=2. Žiūrėta: 2015 03 30.

- 38 Lietuvos Respublikos Seimas, plenarinio posėdžio Nr. 191 stenograma, 2010 m. balandžio 13 d. Rasta: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=369507&p_tr2=2. Žiūrėta: 2015 03 30.
- 39 Seime tebesklando tiesioginių merų rinkimų idėja. Informacinis pranešimas, 2010 06 04. Rasta: <http://kauno.diena.lt/naujienos/salies-pulsas/seime-tebesklando-tiesioginiu-meru-rinkimu-ideja-224764#ixzz3Wcqn6wvH>. Žiūrėta: 2015 03 30.
- 40 Pranešimai žiniasklaidoje. „A. Butkevičius: Seimo pirmininkė muilina akis visuomenei“. Rasta: <http://www.veidas.lt/a-butkevicius-seimo-pirmininke-muilina-akis-visuomenei>. Žiūrėta: 2015 03 30). „Dėl nepriimtos Konstitucijos pataisos premjeras kaltę verčia socialdemokratams“. Rasta: <http://www.veidas.lt/del-nepriimtos-konstitucijos-pataisos-premjeras-kalte-vercia-socialdemokratams>. Žiūrėta: 2015 03 30.
- 41 Šimtas Seimo narių siūlo merus rinkti tiesiogiai. ELTA pranešimas, 2011 m. birželio 29 d. Rasta: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/simtas-seimom-nariu-siulo-merus-rinkti-tiesiogiai.d?id=47085249>. Žiūrėta: 2015 03 30.
- 42 Juos būtų galima apibūdinti kaip tam tikrus fiksuotus momentus, kuomet elitas geba pasiekti (suboptimalų) konsensuą vienu ar kitu politikos raidos klausimu. Pagal: Thelen, K. Historical institutionalism in comparative politics // *Annual Review of Political Science*, 1999, Vol. 2, p. 369 – 404; Gains, F.; John, P. C.; Stoker, G. Path Dependency and the Reform of English Local Government // *Public Administration*, 2005, Vol. 83, No. 1, p. 25–45.
- 43 Mažylis, L.; Jurgelionytė, A.; Skirmantienė, A. Nemeilė Neeuropai. Europos Sąjungos ketvirtosios plėtros bangos referendumai. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2004, p. 176.
- 44 Fenwick, J.; Elcock, H. Elected Mayors: Leading Locally? // *Local Government Studies*, 2014, Vol. 40, No. 4, p. 581–599.
- 45 Hope, M.; Raudla, R. Discursive institutionalism and policy stasis in simple and compound polities: the cases of Estonian fiscal policy and United States climate change policy // No. 2012, Vol. 33, No. 5, p. 399–418.

Liudas Mažylis, Vaida Leščauskaitė

SUMMARY

DIRECT ELECTION OF MAYORS IN LITHUANIA: ONGOING DEBATES AND FRESH EXPERIENCES

Keywords: local government, local council, mayor, elections, Lithuania.

This paper employs theoretical approaches of new institutionalism and reconstruction of political and media discourses in order to analyse political

discussions regarding the idea of directly elected mayors. The timeframe of analysis is broad – from the very beginnings of this idea, back in 1993–1994, to its implementation in 2014 (when laws regarding direct elections of mayors were passed) and 2015 (when the first direct mayoral elections were held). The paper contains analysis of changes in the legal system, and also analyses the factual results of the election. First experiences are recorded and guesses are made about the possible outcomes this change might bring to the further development of the local government.