

Mero institucija Lietuvoje: gyventojų lūkesčių tyrimas

ARVYDAS MIKALAUSKAS

Vytauto Didžiojo universitetas

Santrauka. Vietos politinė lyderystė akademinėje literatūroje konceptualizuojama dvejopai: išskiriant vadovavimo vaidmenis ir vadovavimo stilius. Remiantis minėta lyderystės konceptualizacija ir empirine medžiaga (2016 m. vasario–kovo mėn. visuomenės nuomonės tyrimų bendrovės „Baltijos tyrimai“ atliktos apklausos duomenimis) straipsnyje siekiama identifikuoti visuomenei priimtinausius merų, kaip Lietuvos vietos savivaldos politinių lyderių, vaidmenis ir patraukliausius vadovavimo stilius. Tyrimo rezultatai atskleidžia, kad visuomenė mero funkcijas labiau sieja su administraciniais ar vadybiniais, o ne politiniais, vaidmenimis; taip pat manoma, kad meras visuomenės interesams veiksmingiausiai atstovaus, kai teiks prioritetus vidinių (t. y. telkiančių savivaldybės vidinius išteklius), o ne išorinių tinklų kūrimui ir stiprinimui. Vietos politinių lyderių vadovavimo stilių spektras, vadovaujantis išskirtomis dichotominėmis vertybėmis, sudaro galimybę identifikuoti ir kitus visuomenės lūkesčius, susijusius su mero institutu. Reikia pabrėžti, kad vadovavimo vaidmenis ir stilius paprastai koreguoja savivaldos sistemos institucinės sąrangos ypatybės, turinčios įtakos individualiai arba kolektyvinei mero veiklai, lyderystės orientyrams.

Reikšminiai žodžiai: merai, vietos savivalda, vietos politinių lyderių vaidmenys ir vadovavimo stiliai, tiesioginiai merų rinkimai, visuomenės pasitikėjimas.

Įvadinės pastabos

Valstybės valdymo demokratizacija ir orientacija į viešojo valdymo reformas aktualizuoja savivaldos klausimus Lietuvoje politiniu, administraciniu ir kitais aspektais. Veikiausiai viso atkurto valstybingumo laikotarpiu viešajame ir akademiname diskursuose plačiai svarstyta tiesioginių merų rinkimų idėja, įgyvendinta 2015 m. kovo mėnesį, sąlygiškai simbolizuoja visos Lietuvos savivaldos sistemos struktūrų, jų vykdomų funkcijų ir apskritai tapatybės paieškas. Šių procesų rezultatas – nuo vietos bendruomenių iniciatyvų nutolinta vienos pakopos savivalda, labiau išreikšta administracinėmis

institucijomis, nei piliečių įgalinimu, itin stipriai priklausoma nuo centrinės valdžios biudžeto perskirstymo, todėl menkai tapatinama su piliečių identifikuojamomis funkcijomis ir paslaugomis. Šios ir daugybė kitų problemų lemia, kad savivalda sulaukia menko piliečių pasitikėjimo, o kai kuriais atvejais kyla ir atviros konfrontacijos, vietos bendruomenėms mobilizuojantis prieš nepriimtina politiką, vykdomus projektus arba vienašališkus sprendimus.

Nepaisant rodomo dėmesio savivaldos aktualijoms Lietuvos akademiniame diskurse mero institucija, kaip atskiras tyrimo objektas, retai analizuojama. Minėtini vos keli Liudo Mažylio ir bendraautorių (2005, 2015), Algirdo Astrausko (2004) darbai. Vis dėlto daugelyje studijų mero institucijai tėra skiriamas kontekstinis vaidmuo. Tokia situacija šiek tiek paradoksalė, nes žiniasklaidoje apstu akademikų, politikų, visuomenininkų įžvalgų, komentarų ir kritikos, susijusios ir su tiesiogiai renkamų merų įsitvirtinimu savivaldoje, ir su mero darbo specifika bei iššūkiais.

Pastaraisiais dešimtmečiais tarptautiniame kontekste merų lyderystė vietos savivaldoje nuosekliai analizuojama įvairiais pjūviais: ir nacionaliniu, ir lyginamuoju, apibrėžiant karjerą, darbo etiką, santykius su vietos bendruomene ir politiniais „aktorais“ ir pan. Tarp šių problemų tyrėjų pirmiausia minėtini vietos lyderystės ir savivaldos reformų srityje dirbantys mokslininkai (pvz., H. Bäck, A. Magnier, H. Heinelt, N. K. Hlepas 2006; P. Swianiewicz 2006; taip pat ir kiti savivaldos klausimus tyrinėjantys autoritetai, tokie kaip P. E. Mouritzen, J. H. Svava (2002), H. Wollmann 2004, 2008 ir kt.)

Tiesioginiai merų rinkimai sudaro galimybę į mero postą patekti ambicingiems, aiškią viziją turintiems politikams. Tai leidžia kelti prielaidą, kad jie kur kas aktyviau ir kryptingiau darys poveikį savivaldai. Taigi piliečių turima galimybė merą rinkti tiesiogiai atveria palankią terpę skleisti merų lyderystei.

Straipsnio tikslas – nustatyti visuomenei priimtinausius merų, kaip Lietuvos vietos savivaldos politinių lyderių, vaidmenis ir patraukliausius vadovavimo stilius. Apibrėžiant valdymo vaidmenis ir stilius pasitelkta vietos politinei lyderystei skirta akademinė literatūra, daugiausia vadovautasi Ivano Kopričiaus (2009) metodine prieiga, adaptuojant ją gyventojų lūkesčiams tirti. Empirinį straipsnio pagrindą sudaro 2016 m. vasario–kovo mėn. visuomenės nuomonės tyrimų bendrovės „Baltijos tyrimai“ atliktos apklausos, užsakytos projekto „Lietuvos merai: politinės lyderystės dėmenys vietos savivaldoje“ tyrėjų, kiekybiniai duomenys. Atliekant analizę dėmesys telktas į kiekybinio tyrimo klausimus, apimančius mero institucijos funkcijas ir šios institucijos sąveiką su kitais savivaldoje veikiančiais subjektais. Straipsnyje pristatomos pokyčių tendencijos savivaldoje, veiksniai, lemiantys merų

kompetencijų kaitą, jų įvairovės svarbą; apibendrinami kiekybinio tyrimo rezultatai, rodantys Lietuvos gyventojų lūkesčius, susijusius su mero institucija, ir mero veiklos vertinimus.

Savivaldos reformų diskursas

Lietuvoje dėmesys tiesiogiai renkamo mero institucijai, kaip savivaldos problemų sprendimo panacėjai, Europos kontekste nėra unikalus. Pastaraisiais dešimtmečiais, susidūrus su esamu ar tariamu demokratijos, teisėtumo deficitu ir kitais vietos savivaldos iššūkiais, Europos valstybėse buvo aktualizuotas stipraus mero institucijos poreikis: vienos valstybės ėmėsi jį įgalinti teisinėmis priemonėmis, kitos, vengdamos institucinių transformacijų, dėmesį sutelkė į lyderystės kompetencijas. Anot Kristofo Steyverso, šias bendras tendencijas, žvelgiant iš „priklausomybės nuo pasirinkto kelio“ (angl. *path dependency*) perspektyvos, lemia objektyvūs kriterijai, t. y. valstybės veikia tie patys veiksniai, pavyzdžiui, europeizacija, panašios ekonomikos vystymo strategijos, viešojo valdymo idėjos (Steyvers 2012, 3–7).

Hellmuto Wollmanno akademinis įdirbis sudaro galimybę į vietos savivaldos reformų diskursą žvelgti iš (konkuruojančio) politinio ir ekonominio racionalumo perspektyvos (Wollmann 2004, 2008, 2012, 2016), t. y. optimalaus savivaldos valdymo paieškos paprastai yra grindžiamos politine ar ekonomine logika. Dominuojant politinėms nuostatoms į savivaldybes dėl turimo jų politinio ir demokratinio mandato žvelgiama kaip daugiafunkcines institucijas, gebančias geriausiai rūpintis viešuoju interesu. Politiniu racionalumu grįsti argumentai visuomenei paprastai yra suprantami ir priimtini. Per pastaruosius dešimtmečius stiprinant savivaldą Europos valstybėse labiausiai pastebimos šios politinio turinio reformos: mero institucija susieta su tiesioginiais rinkimais, gyventojų įgalinimas vietos savivaldoje naudojantis tiesioginės demokratijos instrumentais, dalies viešųjų paslaugų teikimo grąžinimas iš privataus sektoriaus. Tokius savivaldos pokyčius H. Wollmannas sieja su viešuoju valdymu ir jo turiniu.

Valdymui (angl. *government*) priešinama valdysena (angl. *governance*), kai akcentuojama ekonominio racionalumo, grindžiamo efektyvumu, ekonominės naudos maksimalizavimu ir pan., svarba ir savivaldybės veikimas „tinkle“, t. y. savivaldybės savo funkcijas atlieka drauge su kitais vieno vaidmens veikėjais (Wollmann 2016).

Viešosios vadybos paskatintos reformos iškėlė naujas veiklos formas, pavyzdžiui, autonominių savivaldybės įmonių steigimas, viešojo ir privataus sektoriaus kontraktai, dalies paslaugų teikimo perdavimas privačiam arba nevyriausybiniam sektoriui. Pačios savivaldybės, aplink save burdamos tokį

„įstaigų tinklą“, samdo jas atlikti įvairias funkcijas. Taigi kintantys vietos valdžios vaidmenys (iš paslaugų teikėjo į paslaugų užsakovą) transformuojasi ir savivaldybėms aktualių gebėjimų spektrą. Visų pirma aktualizuojami koordinaciniai gebėjimai, o šie yra labiau siejami su valdysena nei valdymu (Rod, Martin 2004).

Vykdomose reformose, atsižvelgiant į regiono ar konkretaus laikotarpio kontekstą, vyrauja politinio arba ekonominio racionalumo dėmenys, vis dėlto pastaruoju metu pastebima, kad abejos reformos gali vykti paraleliai, papildydamos viena kitą (Wollmann 2012).

Svarbu pabrėžti, kad tiek valdymo, tiek valdysenos principų diegimas sulaukia dalies visuomenės nepasitikėjimo ir kritikos. Pavyzdžiui, laikantis nuostatos, kad „rinka labiau nei biurokratija reaguoja į piliečio balsą“, dalies paslaugų teikimą patikėjus privataus sektoriaus atstovams piliečiai gali skųstis, kad pelno siekis nustelbia viešąjį interesą. Atitinkamai tradicinis valdymas, paremtas profesionalia biurokratija, visuomenei gali kelti susirūpinimą dėl pernelyg didelių administracinio aparato diskrecinių galių (Parsons 2001, 456), o kai kuriais atvejais ir dėl kompetencijos stokos. Taigi viešųjų paslaugų teikimo orientacijos į „pilietį“ ar į „klientą“ visuomenėje gali būti vertinamos kontroversiškai.

Vietos politinių lyderių vaidmenys ir vadovavimo stiliai

Įprastai mero institucija, jei jos funkcijos neapsiriboja tik simboliniu vaidmeniu, yra įvairių interesų ir įtakų sankirta, pvz., politikos ir administracijos; centrinės valdžios ir vietos bendruomenės ar pan. (Koprić 2009, 84). Taip pat, žinant, kad demokratizacijos ir valdysenos principų diegimas savivaldoje sudaro prielaidas aižėti hierarchinei sprendimų priėmimo tradicijai ir, procesui tampant policentriškam, iškyla ir politikos kryptingumo, nuoseklumo bei atsakomybės už ją problemos. Šios tendencijos aktualizuoja merų lyderystės svarbą, ypač tais atvejais, kai pastarieji turi tiesioginį piliečių pasitikėjimo mandatą. Būtent merai visuomenės akyse įkūnija savivaldybių valdžios branduolį (Steyvers 2012, 4).

Akademinėje literatūroje, konceptualizuojančioje svarbiausias vietos politinių lyderių veiklas, tradiciškai koncentruojamasi į tris užduotis: politines (veiklos strategijų formavimą), koordinavimo (vietos bendruomenės, kitų vidinių ir išorinių „veikėjų“ telkimas į tinklus bendrai veiklai) ir tikslų realizavimo garantijas. Pastaroji užduotis sudaro mažiausias galimybes mero lyderystės raiškai, jos svarba mažėja dominuojant pirmosioms (Steyvers 2012, 4). Minėtos užduotys iš esmės atspindi pačios savivaldos privalumus: laisvę (autonomiją), pilietinį dalyvavimą, efektyvumą (Swianiewicz 2003, 263).

I. Koprićas (2009), apibendrindamas P. Getimis'o, N. K. Hlepas'o, H. Backo ir kitų lyderystės tyrinėtojų akademinį įdirbį, išskyrė šias svarbiausias vietos politinių lyderių funkcijas: administracinio koordinavimo, politinių sprendimų perdavimo, politikos ir administracijos atskyrimo, politinės integracijos (visos šalies politinės sistemos), atstovavimo vietos interesams santykiuose su centrine valdžia.

Optimaliu atveju politiniai lyderiai turi gebėti sėkmingai susidoroti su visomis užduotimis, vis dėlto asmeninės lyderių savybės arba jų veiklą lemiantys kontekstiniai veiksniai (funkcijos, diskrecija, pareigų užėmimo procedūros, politinė kultūra, socialinė aplinka ir pan.) išryškina jų orientacijas į dominuojančius vaidmenis, pavyzdžiui, stipraus politiko, besikoncentruojančio į politinius uždavinius; administratoriaus ar vadybininko, susitelkusio į viešųjų paslaugų klausimus; „populisto“, aktyviai dalyvaujančio vietos bendruomenės gyvenime; savotiško „užsienio reikalų ministro“, ieškančio platesnių galimybių atstovauti savivaldybės interesams. Pastarieji vaidmenys išryškina merų orientacijas į vidinių ar išorinių tinklų kūrimą.

Tiriant vietos politinių lyderių veiklos charakteristikas patogu naudotis kai kuriais vaidmenų „poliais“, t. y. merams, einantiems savo pareigas, būdingos tam tikros elgesio preferencijos, tarp kurių jie balansuoja. Išskiriamos šešios vadovavimo stilių charakteristikos (Koprić 2009):

1. Politiniai lyderiai pagal vietos bendruomenės ar kitų suinteresuotų asmenų įtraukimą į sprendimų priėmimo procesus gali balansuoti tarp *dalyvaujamojo* (angl. *participative*) ir *autoritarinio* (angl. *authoritarian*) stiliaus. Mero polinkis konsultuotis su piliečiais arba kitais savivaldos atstovais liudija orientaciją į dalyvaujamąjį stilių. Ir atvirkščiai – piliečių požiūrio ignoravimas liudys jo autoritarinį stilių. Šiuo atveju sprendimams didesnę įtaką daro asmeniniai įsitikinimai arba draugai, politinės partijos, kiti dominuojantys politiniai subjektai.
2. Išskiriamas ir vietos politinių lyderių balansavimas tarp veiklos autonomiškumo ir lojalumo politinei partijai. Dalis merų, tikėtina, siekdami politinės karjeros savo sprendimus grindžia politinės partijos programomis, sudarydami partijoms galimybę aktyviai veikti vietos savivaldą. Alternatyva tokiam valdymo stiliui – asmeninio savarankiškumo ir galių stiprinimas, aplink save buriant tinklus ir įvairiomis savivaldybės vystymo programomis užtikrinant vietos bendruomenės gerovę. Šiuo atveju meras turi tvirtas asmenines nuostatas, kokias idėjas ar koncepcijas derėtų įgyvendinti ir plėtoti savivaldybėje. Dera akcentuoti, kad šiuo lojalumo ar autonomiškumo faktoriumi galima manipuliuoti tik formaliai pasislėpus po nepriklausomo politiko kauke. Taip pat pastebima ir daugialypio lojalumo problema.

3. Vietos politiniai lyderiai savo veiklos teisėtumą gali kildinti iš skirtingų šaltinių. Dominuojant įsitikinimams, kad savivalda tėra šalies politinės decentralizacijos forma, t. y. centrinės valdžios darinys merai savo veikla demonstruos lojalumą formalioms valstybės institucijoms. Žinoma, šis lojalumas gali būti siejamas ir su grynai pragmatiniais interesais, pavyzdžiui, dėl centrinės valdžios kontroliuojamų finansinių resursų, reikalingų įvairiems vietos projektams realizuoti, arba sąsajų su valdančiąja politine partija. Kita vertus, vietos politiniai lyderiai pagrindinį teisėtumo šaltinį gali sieti su piliečių arba vietos bendruomene. Šiuo atveju esminiu veiksmu tampa kokybiškos viešosios paslaugos, per kurių prizmę piliečiai paprastai vertina politikų veiklą. Taigi galima merų valdymo stiliaus takoskyra, išskiriant institucinį (angl. *authority-orientation*) ir paslaugų (angl. *service-orientation*) faktorius.
4. Vadovų lyderystės raiška susijusi ir su formalizuotomis galimybėmis veikti savarankiškai, t. y., ar iš jų tikimasi įvairių iniciatyvų, ar standartizuotų procedūrų įgyvendinimo. Žvelgiant iš tradicinės perspektyvos ši skirtis iš dalies atspindi nevienodas viešųjų ir privačių organizacijų vertybes. Vadovaujantis vietos lyderių veiklos aktyvumu išskiriami iniciatyvūs (angl. *proactive*) ir reaguojamasis (angl. *reactive*) valdymo stiliai. Gebėjimas įžvelgti potencialias problemas ir jų priežastis, veiklos tobulinimo strategijų paieškos liudys aktyvųjų stilių. Ir atvirkščiai – iniciatyvų vengimas, individualizuoti problemų sprendimai išryškina reaguojamąjį stilių. P. Getimis ir N. K. Hlepas iniciatyvųjų stilių sieja su strategine lyderyste, o reaguojamąjį – su *status quo* išlaikymu (Getimis, Hlepas 2006, 180).
5. Vietos politiniai lyderiai esminį savo veiklos arealą gali sieti su vidiniais arba išoriniais „veikėjais“. Kitaip tariant, dalis merų savo darbų veiksmingumą visų pirma įžvelgia kurdami tinklus ir užmegzdami naudingus kontaktus su įtakingais įvairių valdymo lygmenų (pvz., regioninio, nacionalinio, europinio) ir sektorių „veikėjais“. Kita dalis politinių lyderių pabrėžia susitelkimo svarbą sprendžiant vidinius vietos bendruomenės klausimus.
6. Pastaraisiais dešimtmečiais naujos viešosios vadybos koncepcija, paskatinusi savivaldos reformas, inspiravo plačias teoretikų ir praktikų diskusijas: ar viešojo ir privataus sektoriaus valdymo dėmenys gali būti niveliuoti? Ar politinė lyderystė tapatintina su bet kurios kitos organizacijos valdymu? Ar vadybinėmis vertybėmis pagrįstas valdymas gali padėti tinkamai susidoroti su politinėmis ir, tikėtina, jautriomis bei kompleksinėmis problemomis? Kaip derėtų vertinti savivaldybės

teikiamas paslaugas: ar iš kliento pasitenkinimo, ar iš demokratinės, socialinės, ekologinės ar kt. perspektyvos? Tikėtina, kad privačiame sektoriuje dirbęs asmuo kur kas palankiau vertins šio sektoriaus patirčių diegimą savivaldybėje, o asmuo, susijęs su viešuoju sektoriumi, savivaldos klausimų sprendimus vertins per politinę prizmę.

Taigi kintamos viešojo sektoriaus vertybės, sprendimų priėmimo fragmentacija ir kitos anksčiau aptartos priežastys sudaro galimybes reikštis įvairiems vietos politinių lyderių valdymo stiliams.

Tiesioginių merų rinkimų aktualumas Lietuvoje

Tiesioginių mero rinkimų idėja, sudariusi galimybę vietos gyventojams savo lūkesčius sieti su konkrečiu asmeniu, Lietuvoje buvo sutikta itin pozityviai. Gyventojų apklausos rodo, kad 2014 m. tiesioginių mero rinkimų įteisinimo idėją pozityviai vertino apie 76 proc. apklaustųjų (nepritarė 8 proc.). Daugelis respondentų (42 proc.) kaip svarbiausią tiesioginių mero rinkimų privalumą pažymėjo savivaldybės vadovų atsakomybės prieš rinkėjus didėjimą („Baltijos tyrimai“ 2014).

Iš 2015 m. apklausos duomenų matyti, kad apie 60 proc. respondentų pritarė minčiai, jog pirmą kartą organizuoti tiesioginiai mero rinkimai pasiteisino („Baltijos tyrimai“ 2015). Tarp rinkimuose dalyvavusių asmenų šis rodiklis siekė 73 proc. Aiškindami rinkimų „pasisekimą“ net 62 proc. apklaustųjų jį siejo su galimybe išreikšti palaikymą konkrečiam kandidatui, o ne kliautis į savivaldybių tarybas patekusių politinių partijų sprendimais.

Tokį tiesioginių merų rinkimų populiarumą galima lėmė ir visuotinis nusivylimas instituciniu atstovavimu, pavyzdžiui, 2016 m. liepą atliktas pasitikėjimo institucijomis tyrimas parodė, kad partijos sulaukia mažiausio visuomenės pasitikėjimo, jomis pasitiki vos 5,8 proc. respondentų, nepasitiki – 69,1 proc., kai kuriais metais šis rodiklis priartėdavo ir iki 80 proc. žymos („Vilmorus“ 2016).

Bent iš dalies merų rinkimų pokyčius galima sieti ir su didėjančiu pasitikėjimu savivaldybėmis. Tiesa, pokyčiai nėra itin ryškūs, pasitikėjimas savivalda per metus ūgtelėjo keliais procentiniais punktais (žr. 1 lentelę).

1 LENTELĖ. PASITIKĖJIMAS SAVIVALDYBĖMIS (PROC.)

Metai		I	II	III	IV	V	VI	VII	IX	X	XI	XII	Vid.
2014	Pasitiki	28,5	26,9	28,3	30,3	32,5	30,8	29,5	27,6	27,9	30,0	31,2	29,4
	Nepasitiki	28,2	29,0	29,1	27,0	24,7	25,5	25,0	24,5	26,1	26,5	22,1	26,15
	+/-	+0,3	-2,1	-0,8	+2,7	+7,8	+5,3	+4,5	+3,1	+1,8	+3,5	+9,1	
2015	Pasitiki	29,7	33,1	33,7	31,5	34,3	33,3	33,0	32,5	35,2	31,7	30,6	32,6
	Nepasitiki	25,8	26,6	25,0	22,2	20,6	20,9	21,7	22,4	21,5	22,2	22,7	22,87
	+/-	+3,9	+6,5	+8,7	+9,3	+13,7	+12,4	+11,3	+10,1	+13,7	+9,5	+7,9	
2016	Pasitiki	31,9	28,2	31,2	30,1	31,8	31,2	28,0					30,34
	Nepasitiki	20,3	24,3	21,5	22,8	21,4	22,3	23,6					22,31
	+/-	+11,6	+3,9	+9,7	+7,3	+10,4	+8,9	+4,4					

Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras „Vilmorus“.

Prieiga internete: <http://www.vilmorus.lt/>

Taip pat keliais procentais padidėjo gyventojų aktyvumas rinkimuose (žr. 2 lentelę).

2 LENTELĖ. RINKIMUOSE Į SAVIVALDYBĖS TARYBAS DALYVAVUSIŲ RINKĖJŲ SKAIČIUS (PROC.)

1995	1997	2000	2002	2007	2011	2015	
						Tarybos narių	Merų
39,93	35,60	49,63	49,23	41,30	44,08	47,18	47,17

Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija. Rinkimų rezultatai.“

Prieiga internete: <http://www.vrk.lt/>

Taigi apibendrinant apklausų duomenis svarbu akcentuoti, kad rinkimai yra svarbiausias piliečių instrumentas kontroliuoti vietos politikus, aktualizuoti vietos valdžios teikiamų paslaugų ir panašius klausimus. Kitos atstovaujamosios demokratijos ir vietos gyventojų tiesioginio dalyvavimo formos vietos savivaldoje nėra reikšmingos. Išskiriami keli svarbiausi probleminiai aspektai:

1. Antano Kulakausko, itin taikliai identifikavusio Lietuvos savivaldos problemas, tvirtinimu, savivalda nuo piliečių ir vietos bendruomenių yra „nutolinta ir fiziniu, ir psichologiniu, ir politiniu požiūriu“. Pirmiausia dėl to, kad „renkant vietos valdžią ir formuojant savivaldybės politiką vadovautasi savivaldybės politinio teritorinio vientisumo principu“.

Gyventojų interesai, susiję su gyvenimo sąlygomis konkrečioje didelės savivaldybės teritorijos dalyje, akivaizdžiai nevienodi, todėl tinkamai jiems atstovauti, traktuojant savivaldybės teritoriją kaip politiškai vienetą, neįmanoma. „Veikiant tokiame vietos savivaldos modeliui savivaldybės gyventojų išrinkta Savivaldybės taryba tvarkosi pagal savo išmanymą ir gali nekreipti dėmesio į teisėtus teritorinių bendruomenių interesus“ (Kulakauskas 2010, 27). Taigi vietos gyventojai, išrinkę vietos valdžią, tampa šios valdžios savo nuožiūra vykdomos politikos objektu.

2. Seniūnijai, savivaldybių administraciniam vienetui, esančiam arčiausiai gyventojų, vadovauja seniūnas – nuolatinio (karjeros) valstybės tarnautojo statusą turintis pareigūnas, kuris paskiriamas eiti pareigas savivaldybės administracijos organizuojamam konkursu. Taigi seniūno, kaip valstybės tarnautojo, paskyrimą labiausiai lemia nuopelnai, kompetencija, bet ne sąsajos su teritorijos bendruomene. Vienintelė išlyga – tarp septynių konkurso komisijos narių, vertinančių kandidato tinkamumą, ne mažiau kaip 3 ir ne daugiau kaip 4 nariai turi būti tos seniūnijos teritorijos vietos bendruomenių atstovai – seniūnaičiai (LR vietos savivaldos įstatymas). Taigi, nors seniūnijos sprendžia paslaugų „priartinimo“ prie gyventojų klausimus, tačiau seniūnijų gyventojų su seniūnijų administracija iš esmės jokie bendruomeniniai ryšiai nesiejami.
3. Vietos gyventojų renkamam ir visuomeniniais pagrindais dirbančiam seniūnaičiui suteikta teisė išdėstyti savo atstovaujamos teritorijos gyventojų poreikius individualiai ir per seniūnaičių sueigos instituciją. Vis dėlto seniūnaičio veikla apribota tik rekomendacinėmis funkcijomis, todėl jo galimybės rezultatyviai veikti vietos politikos lygmeniu iš esmės priklauso nuo subjektyvaus vietos valdžios – merų, savivaldybių tarybų, administracijos – požiūrio (Patapas, Maculevic 2011). Seniūnaičiai dažnai tampa seniūno parankiniais seniūnaitijose ir retai iš tiesų atstovauja seniūnaitijos, kaip kaimyninės bendruomenės, interesams.
4. Remiantis H. Wollmanno (2012) pastebėjimais galima teigti, kad savivaldos valdymui įtaka daroma ne tik politiniais, bet ir ekonominiais kanalais, ypač kai kalbame apie viešųjų paslaugų teikimą. Viešųjų paslaugų teikimą patikėjus privačioms arba visuomeninėms organizacijoms šios netiesiogiai yra įtraukiamos į savivaldybės valdymą dėl turimos profesinės kompetencijos konkrečioje veiklos terpėje. Vis dėlto tyrimai rodo, kad į Lietuvos vietos savivaldybių veiklą visuomeninės, iš dalies – ir privataus sektoriaus organizacijos įtraukiamos prastai, tam trūksta žinių, vadybinių gebėjimų ir informacijos apie gerąją patirtį šioje srityje (Viešasis administravimas Lietuvoje 2011, 52).

5. Taip pat kitos piliečių įtraukimo į savivaldos valdymą galimybės (konsultacijos su gyventojais, gyventojų atstovų įtraukimas į Savivaldybės tarybos komisijas ir komitetus) nėra reikšmingos (Ruus 2011).

Taigi rinkimai yra bene vienintelė visuomenės galimybė „spausti“ politikus sprendžiant gyventojams aktualius klausimus ir formuoti merų elgsenos lūkesčius. Kita vertus, galima kalbėti ir apie gyventojų atsargumą vertinant pokyčius. Pavyzdžiui, kad įsiteisėję tiesioginiai mero rinkimai iš esmės nieko nepakeis, 2014 m. antroje pusėje buvo įsitikinę 42,8 proc. respondentų („Spinter“ 2014). Vis dėlto veiksmingų priemonių, įtraukiančių gyventojus į savivaldą, paieškos, ją daro suprantamesnę ir labiau vertinamą (Lowndes, Pratchett 2006). Mero rinkimai (taip pat ir tolesnių demokratizacijos pertvarkų perspektyva), teikiantys piliečiams tiesioginę galimybę prisidėti prie savivaldybės kūrimo, sudaro prielaidas geriau identifikuoti savivaldos kompetencijų ribas ir, tikėtina, pačios savivaldos pozityvesnį vertinimą.

Diskusija dėl mero statuso

Merų lyderystės galimybes lemia ir šalies pasirinktas vietos savivaldos modelis. Esama Lietuvos savivaldybių institucinė sąranga suformuota 2003 m. remiantis Konstitucinio Teismo išaiškinimu, kad merui vadovaujant ir Savivaldybės tarybai, ir vykdomajai valdžiai yra nepakankamai užtikrinamas pastarosios atskaitingumas, todėl atstovaujamoji ir vykdomoji valdžia turi būti aiškiai atskirtos. Taigi Vietos savivaldos įstatymas mero funkcijas susiejo su savivaldybės vadovo ir Savivaldybės tarybos pirmininko funkcijomis. Vykdomąja institucija tapo administracijos direktorius, skiriamas ne iš tarybos narių. Tačiau savivaldos teisę įgyvendinti yra patikėta tik Savivaldybės tarybai (Vietos savivaldos įstatymas), todėl valdžių atskyrimas nesukelia dvivaldystės problemų.

Įtvirtinus savivaldybės atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios taikosyrą sumažėjo realios mero galios. Komplikuotas tapo gyventojų reikalų tvarkymas aukščiausiu lygmeniu, nes meras jų problemas gali spręsti tik per tarpininką – administracijos direktorių (Mažylis, Dranginytė 2005). Pastebėtina, kad tiesioginis mero rinkimų įteisinimas 2015 m. esminių šios institucijos santykių su Savivaldybės taryba ir visa administracine struktūra nekeičia (Mažylis, Leščauskaitė 2015). Tiesa, nežymiai išplečiamos mero funkcijos, patikint jam tam tikras administracines paslaugas.

Vis dėlto erdvės plėtotis mero lyderystei – apstu: jis vadovauja Savivaldybės tarybai, jos darbotvarkei, kontroliuoja ir prižiūri savivaldybės įstaigų ir įmonių vadovų veiklą, turi tiesioginės ir netiesioginės įtakos administracijos

direktoriui. Nuo 2015 m., įteisinus tiesioginius mero rinkimus, meras tapo atskaitingas ne tik tarybai, bet ir vietos bendruomenei. Pastarasis aspektas lemia, kad mero atstatydinimo galimybės yra minimalios, o pati procedūra tapo itin komplikauta, ją susiejus ir su Administracinio teismo procedūromis, ir su Savivaldybės tarybos absoliučios daugumos sprendimu (Mažylis, Leščauskaitė 2015).

Taigi mero lyderystės galimybės Lietuvoje gali būti vertinamos kontroversiškai. Merui suteiktas piliečių pasitikėjimo mandatas, vadovavimo ir kontrolės įgaliojimai, turimi organizaciniai gebėjimai, iniciatyvų teikimo galimybė, politinė patirtis ir iš esmės eliminuota jo atstatydinimo galimybė teikia šiai institucijai galią realizuoti užsibrėžtus tikslus. Savivaldybės taryboje, merui subūrus palaikančią koaliciją, jis tampa įtakingas ir menkai atskaitingas kitoms politinėms institucijoms savivaldos lyderis. Tokioms savivaldybėms pavadinti Lietuvoje vartojamas „kunigaikštysčių“ terminas.

Kita vertus, svarbiausi savivaldos įgaliojimai yra patikėti Savivaldybių taryboms, o vykdomosios valdžios funkcijos – administracijos direktoriui. Mero ir Savivaldybės tarybos daugumos politinėms preferencijoms išsiskyrus konfliktas iš esmės veda į aklavietę, išeitis iš kurios Lietuvoje dar neatrasta. Čia verta prisiminti anksčiau minėtą Konstitucinį išaiškinimą, įpareigojantį ir savivaldos lygmenyje daryti skirtį tarp atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios. Lietuvos politinio elito vengimas keisti Konstituciją dėl tiesioginių mero rinkimų įteisinimo suvaržo galimybę patikėti merui platesnį funkcijų ratą. Pavienių paslaugų teikimo priskyrimas merui iš esmės balansuoja ties atitikimo Konstitucijai riba. Taip pat gali disonuoti su gyventojų lūkesčiais, kad tiesioginių rinkimų metu sudarytas „kontraktas“ bus realizuojamas. Apskritai galima pastebėti, kad piliečių lūkesčiai yra pernelyg sukoncentruoti į tiesiogiai renkamo mero asmenį. Rinkėjai labiau vadovaujasi numanomomis, o ne realiai apibrėžtomis mero galiomis.

Gyventojų lūkesčiai mero atžvilgiu

Vykdam mokslinių tyrimų projektą „Lietuvos merai: politinės lyderystės dėmenys vietos savivaldoje“ 2016 m. vasario–kovo mėn. atlikta apklausa, kurios tikslas išsiaiškinti, kaip gyventojai vertina savivaldą. Respondentai šiai reprezentatyviai apklausai buvo atrenkami taikant daugiapakopę stratifikuotą atsitiktinę atranką. Apklausa vyko asmeninio interviu būdu, tyrėjui individualiai apklausiant kiekvieną respondentą pastarojo namuose. Apklausa atlikta visose Lietuvos apskrityse, 76 vietovėse (36 miestuose ir 40 kaimo vietovių, 42 savivaldybėse), iš viso – 123 atrankos taškuose. Tyrimo metu aplankyti 1768 namų ūkiai (būstai), į anketos klausimus sutiko

atsakyti 1 006 respondentai (atsakomumo lygis – 57 proc.). Kiekvienoje apskrityje apklausiamų gyventojų dalis bendroje imtyje atitinka šioje apskrityje gyvenančių 18 metų ir vyresnių asmenų dalį tarp visų šio amžiaus Lietuvos gyventojų. Respondentų skaičius kiekvienos apskrities skirtingo dydžio vietovėse atitinka jose gyvenančių 18 metų ir vyresnių asmenų dalį tarp visų šio amžiaus apskrities gyventojų. Šio tyrimo (1 006 respondentai) rezultatų paklaida neviršija 3,2 proc. (kai atsakymai pasiskirsto 50 proc.: 50 proc.), patikimumo riba 0,95.

Atlikta gyventojų apklausa patvirtina mero institucijos populiarumą. Gyventojai, sprendami apie konkretaus, t. y. savo savivaldybės mero veiklą, ją vertino pozityviai: labai gerai – 7,2 proc.; gerai – 58,0 proc. (18,8 proc. respondentų pateikė negatyvius vertinimus; 16 proc. apklaustųjų atsakymo nepateikė). Taip pat patvirtintas ir tiesioginių merų rinkimų aktualumas, net 81,6 proc. respondentų pažymėjo jų būtinybę. 3 lentelėje matyti, kad daugelį pokyčių savivaldos sąrangoje respondentai sutiktų gana entuziastingai, vis dėlto pažymėtina, kad labiausiai jie pritaria tiesioginių rinkimų būtinybei. Taigi gyventojams aktualu savo rankose turėti svetus ne tik renkant merą, bet ir kitus savivaldybės tarnautojus, su kuriais piliečiai betarpiškai susiduria kreipdamiesi dėl administracinių arba viešųjų paslaugų (žr. 3 lentelę).

3 LENTELĖ. SAVIVALDOS REFORMŲ POREIKIS (N=1006)

	Visiškai nereikalinga	Greičiau nereikalinga	Nei taip, nei ne	Greičiau reikalinga	Labai reikalinga	N/N
1. Savivaldybės gyventojams ypač svarbūs klausimai turi būti priimami organizuojant vietinį referendumą	3,1 proc.	10,6 proc.	22,6 proc.	40,9 proc.	14,2 proc.	8,5 proc.
2. Tiesioginiai mero rinkimai	0,6 proc.	3,7 proc.	9,6 proc.	45,6 proc.	36,0 proc.	4,4 proc.
3. Tiesioginiai seniūnų rinkimai	0,9 proc.	4,3 proc.	11,0 proc.	46,0 proc.	31,2 proc.	6,6 proc.
4. Savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimas	1,2 proc.	4,8 proc.	19,1 proc.	44,1 proc.	19,6 proc.	11,2 proc.
5. Piliečių įtraukimas į savivaldybės biudžeto sudarymą	1,0 proc.	5,0 proc.	22,6 proc.	39,2 proc.	21,0 proc.	11,1 proc.
6. Mero funkcijų (galių) išplėtimas	3,2 proc.	12,1 proc.	24,7 proc.	33,1 proc.	14,5 proc.	12,5 proc.
7. Tarybos narių skaičiaus mažinimas	2,1 proc.	5,1 proc.	18,6 proc.	41,6 proc.	22,4 proc.	9,6 proc.

	Visiškai nereikalinga	Greičiau nereikalinga	Nei taip, nei ne	Greičiau reikalinga	Labai reikalinga	N/N
8. Savivaldybių skaičiaus mažinimas	5,5 proc.	15,5 proc.	25,3 proc.	25,87 proc.	16,1 proc.	11,8 proc.
9. Dalies savivaldos galių suteikimas seniūnijoms	1,1 proc.	6,0 proc.	25,1 proc.	41,8 proc.	12,3 proc.	13,6 proc.

Įdomu pastebėti, kad patys merai save identifikuoja kaip neabejotinus savivaldos lyderius, labiausiai prisidedančius prie savivaldai aktualių sprendimų (vidurkis – 4,52, skalėje nuo 1 iki 5). Merų atsakymai pabrėžia savivaldybės administracijos direktoriaus pareigų svarbą (vidurkis – 4,39), taip pat centrinės vyriausybės svarbą (vidurkis – 4,03). Administracijos direktoriui yra patikėta vadovauti savivaldybės administracijai ir suteikti valdžios vykdymo įgaliojimai. Centrinės valdžios reikšmingumas skleidžiasi ir darant įtaką savivaldybių biudžetams, ir kontroliuojant dalį savivaldybei patiktų paslaugų. Kitų išorinių ir vidinių savivaldybės „veikėjų“ įtaka yra kiek mažiau pastebima ir gali būti apibūdinama kaip vidutinė (Mikalauskas 2016, 8). Tačiau gyventojų apklausos duomenys leidžia pastebėti, kad visuomenė mato reikšmingą kitų „veikėjų“ konkurenciją mero įtakai savivaldoje. Meras čia tėra vienas iš lyderių (greta vyriausybės, politinių partijų, Savivaldybės tarybos ir administracijos). Galima daryti prielaidą, kad piliečiams sudėtinga atskirti, kas yra atsakingas už sprendimus, lemiančius savivaldos gyvenimą (žr. 4 lentelę).

**4 LENTELĖ. ASMENŲ IR GRUPIŲ ĮTAKA SPRENDIMŲ PRIĖMIMUI
SAVIVALDYBĖJE (VIDURKIŲ REIKŠMĖS SKALĖJE NUO 1 IKI 5, KAI 1 –
NETURI JOKIOS ĮTAKOS, 10 – TURI LABAI DIDELĘ ĮTAKĄ)**

	Meras	Savivaldybės admini- stracija	Seimo nariai (išrinkti jų apygar- doje)	Žiniasklaida	Vietos verslininkai	Visuomeninės or- ganizacijos, vietos bendruomenės	Seniūnai	Politinės partijos	Centrinė valdžia (Vyriausybė)	Savivaldybės taryba	Eiliniai piliečiai
N	976	967	954	961	955	954	951	952	929	975	975
Vidurkis	8,78	8,13	8,41	7,16	7,63	5,73	7,58	8,64	8,86	8,61	3,19
Standartinis nuokrypis	1,502	1,790	1,717	1,871	1,797	1,910	1,772	1,561	1,643	1,599	2,097

Remiantis I. Kopričo išskirta vietos politinių lyderių valdymo stilių dichotomija (dalyvaujantis – autoritarinis; savarankiškas (autonominis) – priklausomas nuo politinės partijos; iniciatyvus – reaguojantis ir kt.), straipsnyje analizuojami Lietuvos gyventojų lūkesčiai, susiję su valdymu, nukreipti į merą.

Pasitikėjimas politinėmis partijomis Lietuvoje itin žemas. Galima pastebėti, kad pasitikėjimo rodikliai yra tik šiek tiek aukštesni už partijoms priklausančių visuomenės narių procentą: 2016 m. kovo mėnesio duomenimis, politinių partijų nariais buvo 122 456 asmenys, arba apie 4,24 proc. visų Lietuvos gyventojų. Beje, pastaraisiais metais galime stebėti tendenciją, kai piliečiai ima aktyviau įsilieti į partinę veiklą; 2012 m. partijų narių buvo 107 750, 2013 m. – 114 102, 2014 m. – 115 431, 2015 m. – 118 813 (LR politinių partijų sąrašas).

Galima numanyti, kad daugelis piliečių viliasi matyti savarankišką, menkai su politinėmis partijomis susisaisčiusį merą. Pastebima, kad, į savivaldos sistemą įdiegus tiesioginius merų rinkimus, kinta ir „aktorių“ (piliečių, partijų, merų) elgsena politiniame lauke. Colin Copus tyrimai (Copus 2006, 48) rodo, kad tiesioginiai merų rinkimai apriboja partijų galimybę kontroliuoti merus, menkina partijų įtaką ir populiarumą. Taigi, merams laviruojant tarp piliečių lūkesčių ir lojalumo politinei partijai, jie visų pirma stengiasi išsivaduoti iš partijos priežiūros. Lyginamosios studijos atskleidžia, kad merai Vidurio ir Rytų Europos valstybėse, lyginant jas su kitais kontinento regionais, kur kas rečiau yra partijų nariai (Fallend et al. 2006, 268). Tyrimai, apimantys merų atstovavimo rinkėjams problematiką Vidurio ir Rytų Europoje, rodo, kad merai pabrėžia siekį atstovauti ne vien konkrečių lojalių rinkėjų, bet pirmiausia – visų savivaldos gyventojų interesams (Offerdal 2003, 287).

Pirmųjų tiesioginių mero rinkimų 2015 m. rezultatai penkiose savivaldybėse (iš 60-ties) lėmė ne partijų iškeltų kandidatų sėkmę (Mažylis, Leščauskaitė 2015, 39). Nepaisant šios tendencijos, partijai priklausantys kandidatai dėl institucinio užnugario dažnai turi daugiau galimybių mobilizuoti savo rinkėjus. Pastebima, kad mažose savivaldybėse, kur „visi visus pažįsta“, charizmatiniams lyderiams priklausymas politinei partijai nebūtinai yra svarbus ir naudingas siekiant pergalės rinkimuose. Tačiau didesnėse savivaldybėse be partijos teikiamos „infrastruktūros“ neišsiverčiama (Fallend et al. 2006, 245). Lietuvos savivaldybės ir plotu, ir gyventojų skaičiumi yra vienos iš didžiausių Europoje (Vallier, Boulanger 2012, 6).

Vis dėlto merai, nepaisant domėjimosi rinkėjų preferencijomis, negali būti tikri dėl rinkėjų nuomonės pastovumo (Szwarcberg 2015, 74), todėl daugeliu atvejų jie privalo išlaikyti balansą tarp asmeninių įsipareigojimų, aktyvumo savivaldybėje ir lojalumo politinei partijai.

Respondentų vertinimu, merų daroma įtaka (vidurkis 8,78, skalėje nuo 1 iki 10) savivaldos gyvenimui yra kiek didesnė už partijų turimą galią jose (vidurkis 8,64). Vis dėlto daugelis respondentų abejoja politinių partijų poveikio aktualumu merams. Pavyzdžiui, tik 28,2 proc. (N=1006) mano, kad merams svarbi priklausymo politinei partijai patirtis (žr. 8 lentelę). Teiginiui „Politinės partijos yra tinkamiausia institucija pilietiniam aktyvumui užtikrinti“ pritarė 31,6 proc. respondentų; su šiuo teiginiu nesutiko 24,3 proc. respondentų; neturėjo nuomonės – 34,9 proc. respondentų. Vadinas, nepaisant numanomos politinių partijų įtakos savivaldos gyvenimui, piliečiai rezervuotai vertina partijų teikiamus privalumus ir, tikėtina, sėkmingą savivaldos valdymą sieja su savarankiška tvirtų pažiūrų asmenybe.

Daugelis respondentų (71,7 proc.) tikisi dalyvaujamojo mero stiliaus, t. y. veiksmingas mero darbas siejamas su piliečių įtraukimu į savivaldybei aktualių klausimų sprendimą. Šias nuostatas respondentai patvirtino vertindami ir piliečių aktyvumo svarbą. Teiginiui, kad „Gyventojai turėtų tiesiogiai dalyvauti priimant svarbius vietos sprendimus“ pritarė 74,3 proc. respondentų. Autoritarinis valdymo stilius piliečiams („Politikai turėtų priimti, jų manymu, teisingiausius sprendimus, nepaisydami kitokio vietos gyventojų požiūrio“) nėra imponuojantis: tokios mero elgsenos tikisi tik 20,5 proc. respondentų.

Vis dėlto, piliečių vertinimu, išsakyti lūkesčiai yra toli nuo realybės. Iš 4 lentelėje pateiktų duomenų matyti, kad reali piliečių (vidurkis – 3,19, skalėje nuo 1 iki 10) ir vietos bendruomenių (vidurkis – 5,73) įtaka savivaldybių sprendimams yra minimali, lyginant ją su kitų subjektų daromu poveikiu.

Atkreiptinas dėmesys, kad tik 17,1 proc. respondentų mano, jog Lietuvos gyventojai aktyviai įsitraukia į savivaldos reikalus; 41,8 proc. apklaustųjų mini nepakankamą gyventojų aktyvumą. Tikėtina, kad visuomenės akyse merai ir dėl subjektyvių, ir dėl objektyvių priežasčių yra traktuojami kaip vadovai, dažniau prisiimančys autoritarinį, o ne dalyvaujamąjį valdymo stilių.

Nepaisant ribotų žinių, už kokiais funkcijas yra atsakingos savivaldybės (Viešasis administravimas Lietuvoje 2011, 54), piliečiai savivaldos institucijas pirmiausia sieja su gyvenamosios vietos interesų gynimu, reprezentavimu ir viešųjų paslaugų teikimu. Pavyzdžiui, respondentai, vertindami mero funkcijas, visų pirma pabrėžė savivaldybės atstovavimo (93,6 proc.), teikiamų paslaugų kokybės (91,7 proc.) ir pan. funkcijas. Merų funkcijos, susijusios su bendra šalies politine administracine sistema, piliečiams atrodo mažiau svarbios (žr. 5 lentelę).

5 LENTELĖ. MERO FUNKCIJŲ SVARBA GYVENTOJAMS (N 1006)

Funkcija	Svarba (proc.)
Atstovauti savivaldybei	93,6
Igyvendinti politinės partijos programą / rinkimų pažadus rinkėjams	87,6
Užtikrinti savivaldybės teikiamų paslaugų kokybę	91,7
Skatinti bendradarbiavimą su kitomis savivaldybėmis	80,3
Skatinti naujus projektus bendruomenėje (ir siekti didesnio gyventojų aktyvumo)	88,4
Pritraukti daugiau investicijų į savivaldybę	92,6
Užtikrinti politinio, administracinio proceso teisėtumą	82,7
Didinti vietos valdžios įtaką politiniame gyvenime	70,8
Sukurti patrauklią miesto / rajono viziją	90,6
Padėti vietos gyventojams spręsti problemas, susijusias su viešaisiais reikalais	90,3
Atlikti kasdienės savivaldybės personalo valdymo funkcijas	80,4

Respondentų atsakymai leidžia pastebėti, kad gyventojams labiau priimtinas savivaldybės vadovas, pasižymintis strategine lyderyste. Gyventojai, vertindami esmines mero funkcijas, didesnę svarbą teikė iniciatyvos reikalaujančioms veikloms, pavyzdžiui, sukurti savivaldybės viziją (90,6 proc.), skatinti naujus projektus bendruomenėje (88,4 proc.). Su reaguojančiu valdymo stiliumi susijusios funkcijos (kasdienės savivaldybės personalo valdymo užduotys; politinio, administracinio proceso teisėtumo užtikrinimas) atualizuotos kiek rečiau (žr. 5 lentelę).

Akademiniėje literatūroje pabrėžiama, kad politikai, kurių veiklos pagrindas orientuotas į vietos bendruomenę, ypatingą dėmesį kreipia į piliečių pasitenkinimą viešosiomis paslaugomis. Kitaip tariant, kokybiškos ir priimanamos viešosios paslaugos legitimuoja politikus piliečių akyse. Daugelyje pasaulio šalių būtent savivaldos lygmuo yra kertinis, užtikrinantis viešųjų paslaugų teikimą, todėl nenuostabu, kad akademikai savivaldos institucijas neretai pavadina „darbiniais arkliais“ (Padovani, Young 2013, 16). Toks savivaldybių „įdarbinimas“ nebūtinai liudija savivaldos veiksmų savarankiškumą, tačiau sudaro prielaidas savivaldybės veiklos vertinimą susieti su teikiamų paslaugų vertinimu. Tai rodo ir koreliacija tarp mero ir savivaldybės teikiamų paslaugų, t. y. pozityvus mero vertinimas dažnai sutampa su pozityviu paslaugų vertinimu (žr. 6 lentelę).

6 LENTELĖ. MERO DARBO VERTINIMO IR GYVENTOJŲ PASITENKINIMO VIEŠOSIOMIS PASLAUGOMIS KORELIACIJA

	Sveikatos apsauga		Švietimo paslaugos		Socialinės paslaugos		Viešasis transportas		Kelių priežiūra		Apšvietimas		Šiukšlių išvežimas	
	Teigiamai	Neigiamai	Teigiamai	Neigiamai	Teigiamai	Neigiamai	Teigiamai	Neigiamai	Teigiamai	Neigiamai	Teigiamai	Neigiamai	Teigiamai	Neigiamai
Mero darbo vertinimas	73,1 proc.	26,9 proc.	85,5 proc.	14,5 proc.	61,4 proc.	38,6 proc.	72,0 proc.	28,0 proc.	48,5 proc.	51,5 proc.	54,3 proc.	45,7 proc.	84,0 proc.	16,0 proc.
	50,3 proc.	49,7 proc.	68,0 proc.	32,0 proc.	37,7 proc.	62,3 proc.	43,2 proc.	56,8 proc.	37,0 proc.	63,0 proc.	36,2 proc.	63,8 proc.	69,0 proc.	31,0 proc.
Pirsono koreliacijos koeficientai	,204**		,184**		,203**		,248**		095**		,150**		,158**	
N	833		731		633		761		832		830		835	
	,000		,000		,000		,000		0,06		,000		,000	

** Koreliacija yra reikšminga 0,01 lygmenyje.

Gatvių ir šaligatvių priežiūra – vienintelė paslauga, kuri sulaukė daugiau neigiamų (53,7 proc.) nei teigiamų (43,1 proc.) vertinimų. Galima daryti prielaidą, kad ši problema gyventojams itin opi, o gyventojai mero funkcijas galbūt mažiausiai sieja su kelių priežiūra.

Kaip minėta, gyventojai greta merų išskiria ir stiprius išorinius „veikėjus“, darančius įtaką savivaldybės veiklai. Išoriniai kontaktai taip pat vertinami kaip būtina mero funkcijų dalis, pvz., „Pritraukti daugiau investicijų į savivaldybę“, „Skatinti bendradarbiavimą su kitomis savivaldybėmis“ (žr. 5 lentelę). Nepaisant to, daugelio respondentų nuomone, meras, organizuodamas savivaldybės darbą, visų pirma turėtų pasitelkti vidinius savivaldybės resursus – vietos gyventojus ir Savivaldybės tarybą (žr. 7 lentelę). Galima pastebėti, kad kontaktų preferencijos su išoriniais subjektais yra gana diferencijuotos. Pavyzdžiui, 9,4 proc. respondentų pirmumą bendradarbiauti teiktų su verslu, 3,1 proc. – su nacionaline valdžia ir vos 1,4 proc. – su kitomis savivaldybėmis.

7 LENTELĖ. SVARBIAUSI MERO PARTNERIAI UŽTIKRINANT SKLANDŲ SAVIVALDYBĖS DARBĄ (TIK VIENAS ATSAKYMAS KIEKVIENAME STULPELYJE)

	Pirmiausia	Antroje vietoje	Trečioje vietoje
Valdančioji dauguma Savivaldybės taryboje	22,2 proc.	12,4 proc.	10,4 proc.
Opozicija Savivaldybės taryboje	3,5 proc.	6,3 proc.	8,1 proc.
Savivaldybės administracija	9,3 proc.	13,3 proc.	11,9 proc.
Vietos verslas	9,4 proc.	13,9 proc.	13,1 proc.
Akademinių institucijų (pvz., universitetai)	1,2 proc.	2,5 proc.	2,4 proc.
Profesinės sąjungos	1,8 proc.	4,2 proc.	6,2 proc.
Savanoriškos organizacijos ir vietos bendruomenės	6,8 proc.	8,7 proc.	6,7 proc.
Gyventojai	37,2 proc.	20,8 proc.	13,7 proc.
Kitos regiono savivaldybės	1,4 proc.	3,7 proc.	4,9 proc.
Nacionalinė valdžia	3,1 proc.	5,5 proc.	9,3 proc.
ES ir kitos tarptautinės organizacijos	1,1 proc.	1,7 proc.	4,3 proc.
Nežino, neatsakė	6,2 proc.	7,1 proc.	9,0 proc.

Respondentai, vertindami darbo patirties aktualumą mero pareigoms užimti, dažniausiai minėjo administracinės patirties svarbą (79,1 proc.). Šią patirtį ypač išskyrė 30–49 m. amžiaus grupės (85 proc.) ir vyresni nei 50 m. (79,6 proc.) respondentai; jaunesniems respondentams mero administracinio darbo patirtis taip pat buvo svarbiausia (64,8 proc.) (žr. 8 lentelę).

8 LENTELĖ. MERO PAREIGOMS SVARBI PATIRTIS

Patirtis	Nesvarbu	Nei taip, nei ne	Svarbu	Neatsakė
Politinės partijos nario	40,4 proc.	27,8 proc.	28,2 proc.	3,6 proc.
Administracinio darbo patirtis	6,5 proc.	11,7 proc.	79,1 proc.	2,7 proc.
Savivaldybės tarybos nario	9,9 proc.	19,1 proc.	68,4 proc.	2,6 proc.
NVO / bendruomenės nario	10,4 proc.	27,2 proc.	58,3 proc.	4,1 proc.
Privačiame sektoriuje	16,3 proc.	31,8 proc.	48,0 proc.	3,9 proc.

Politinės mero patirties vertinimai gana kontroversiški: dalyvavimą politinės partijos veikloje (28,2 proc.) nustelbia darbo Savivaldybės taryboje svarba (68,4 proc.), taip pat bet kuri kitokio darbo patirtis. Beveik pusė respondentų (48 proc.) darbo patirtį privačiame sektoriuje pažymėjo kaip svarbią, tačiau kone trečdalis apklaustųjų (31,8 proc.) nebuvo tikri dėl šios patirties aktualumo.

Apibendrinant gyventojų nuomones galima išvelgti universalios merų veiklos lūkesčius, nedetalizuojant jos iki atskirų specifinių funkcijų atlikimo. Vis dėlto dalis merui priskiriamų vaidmenų, pavyzdžiui, visuomenėje populiaraus „ūkiško vadybininko“ (Supermeras – ūkiškas vadybininkas), tam tikrais atvejais disonuoja su realiomis jo funkcijomis, todėl ateityje gali turėti įtakos nusivylimui tiesioginiais merų rinkimais.

Apibendrinamosios pastabos

Evoliucionuojant Lietuvos savivaldos sistemai išryškėjo, kad iš esmės nėra suformuotų patrauklių ir veiksmingų piliečių įgalinimo instrumentų, kurie dažniausiai yra efektyvios savivaldos pagrindas. Nepaisant pavienių iniciatyvų diegti valdysenos principus Lietuvoje dominuoja politinio pobūdžio pokyčiai, tarp kurių labiausiai pastebimas – tiesioginių merų rinkimų įteisinimas. Ši „politinės prigimties“ reforma iš esmės sudaro galimybę plėtoti ir demokratines, ir ekonomines institucijas. Tiesiogiai išrinktas meras skatina pilietinį aktyvumą, tačiau taip pat atveriamas kelias mero postą užimti

asmenims, mažiau susijusiems su dominuojančia politine ir administracine kultūra, nematantiems kliūčių savivaldoje skatinti ir privačių bei visuomeninių iniciatyvų.

Sprendimų priėmimo procesų fragmentacija ir sudėtingumas, atskaitingumo problemos, piliečių pasyvumas savivaldoje – šios ir kitos problemos aktualizavo lyderystės klausimus Lietuvos, kaip ir visos Europos, vietos savivaldoje. Dažniausiai problemų sprendimas siejamas su mero institucija, įgalinant piliečius rinkti savivaldos lyderį, pavieniais atvejais – ir plečiant jo diskrecines galias. Nors vietos savivaldos politinių lyderių vaidmenys neretai nulemti valstybės konstitucinių nuostatų, administracinės tradicijos, tačiau individuali merų elgsena ir vertybės, jų sąveika su aplinka, specifinės regiono problemos ir merams keliama lūkesčiai sudaro galimybę išskirti sąlygiškai platų vadovavimo stilių spektrą.

Apibendrinant Lietuvos gyventojų apklausos duomenis derėtų pabrėžti kai kuriuos dominuojančius visuomenės lūkesčius: tikimasi, kad meras bus iniciatyvus, rūpinsis viešųjų paslaugų kokybe, problemų sprendimui pirmiausia pasitelks savivaldybės išteklius, o ne klausis išorės įtakomis, sieks maksimalizuoti vietos bendruomenės galimybes dalyvauti sprendimų priėmimo procesuose, tačiau bus ir autonomiškas, bendradarbiaudamas su kitais politiniais „veikėjais“.

Detaliau analizuojant šiuos lūkesčius galima išskirti labiausiai vertinamus mero vadovavimo stilius: dalyvaujамasis (prieš autoritarinį), autonominis (prieš lygiavimąsi į partijas), orientacija į vidinių tinklų kūrimą (prieš išorinius tinklus). Dalis tokių pasirinkimų nulemti Lietuvos politinės kultūros realijų, vyraujančio nepasitikėjimo politinėmis institucijomis. Kai kurie lūkesčiai yra lyg kontrastas esamai situacijai, pavyzdžiui, mero kontaktų su išoriniais „veikėjais“ svarba minimalizuota, nors Vyriausybė buvo pripažinta kaip svarbiausias politinis veikėjas, turintis didžiausią įtaką savivaldybėje. Gyventojams taip pat patrauklus dalyvaujamojo vadovavimo tipo stilius. Kiti vadovavimo stilių dėmenys (merų orientacija į valstybės institucines struktūras *vs* paslaugas; strateginė *vs* reaguojanti lyderystė; viešojo *vs* privataus sektorių vertybių aktualumas) sulaukė prieštaringesnių gyventojų vertinimų ir tam reikia išsamesnių tyrimų.

Gyventojų vertinimuose mero vaidmenys, nepaisant universalios veiklos lūkesčių, labiau sietini su administracinėmis ar vadybinėmis, o ne politinio pobūdžio funkcijomis. Taigi galima įžvelgti gyventojų lūkesčių dilemą: piliečiai, rinkdami merą tiesiogiai, dažnai tikisi ne tik jo politinės lyderystės, bet ir labai konkrečių tikslų įgyvendinimo. Nors meras Lietuvos savivaldos sistemoje ne simbolinė, o veikiau įtakinga figūra, vis dėlto jo funkcijos labiau susietos su įvairiomis iniciatyvomis, politinės darbotvarkės organizavimu ir administracinių institucijų priežiūra. Savarankiška mero veikla yra ribota:

svarbiausius ir apskritai didžiąją dalį savivaldos klausimų sprendžia Savivaldybės taryba, o vykdomoji valdžia patikėta administracijos direktoriui – politinio pasitikėjimo tarnautojui, kurį mero teikimu skiria Savivaldybės taryba. Taigi visuomenėje populiarų mero – „ūkiško vadybininko“ – siekinį yra sudėtinga suderinti su realiomis mero funkcijomis Lietuvos savivaldos sistemoje. Kita vertus, mero susitelkimas ties koordinacinėmis funkcijomis, gebant derinti vietos bendruomenės, verslo, politinių jėgų interesus, tokio vaidmens visiškai nepaneigia.

Gauta 2016 06 30
Priimta 2016 08 10

Padėka

Straipsnis parengtas įgyvendinant Lietuvos mokslo tarybos Mokslininkų grupių projektą „Lietuvos merai: politinės lyderystės dėmenys vietos savivaldoje“, nr. MIP-031/2015. Projektą 2015–2016 m. įgyvendina Vytauto Didžiojo universiteto Socialinių tyrimų centras. Projekte numatytas tyrimas yra tarptautinio tyrimų tinklo POLLEADER „Politiniai lyderiai Europos miestuose“ (antroji banga) dalis (tinklo koordinatorius: Florencijos universitetas, Italija).

Literatūra

- Astrauskas, A. 2004. „Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška“. *Viešojo politika ir administravimas* 8: 9–24.
- Copus, C. 2006. *Leading the localities: Executive mayors in English local governance*. Manchester University Press.
- Fallend, F., Ignits, G., & Swianiewicz, P. 2006. “Divided loyalties? Mayors between party representation and local community interests”. In *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, ed. H. Back et al., 245–270. Wiesbaden: VS Verlag.
- Getimis, P., Hlepas, N. K. 2006. “Aspects of leadership styles: an interaction of context and personalities”. I. In *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, ed. H. Back et al., 177–199. Wiesbaden: VS Verlag.
- Heinelt, H., Hlepas, N. 2006. “Typologies of Local Government Systems”. In *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, ed. H. Back et al., 21–42. Wiesbaden: VS Verlag.
- Koprić, I. 2009. “Roles and Styles of Local Political Leaders on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers”. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 9 (1): 79–104.
- Kulakauskas, A. 2010. „Vietos bendruomenės – teritorinės savivaldos pagrindas“. Pranešimas konferencijoje „Vietos savivalda ir bendruomenės Lietuvoje“, Vilnius 2010. Prieiga internete: <http://vinilas.lt/lvbos/siuntiniai/Konferencija1.pdf>

- Gyventojų nuomonių apklausa („Baltijos tyrimai“). 2014. „Naujausi duomenys: 76 proc. Lietuvos gyventojų merus nori rinkti tiesiogiai“. Prieiga internete: <http://www.tm.lt/naujienos/pranesimasspaudai/2026>
- Gyventojų nuomonių apklausa („Baltijos tyrimai“). 2015. „Sėkmingi tiesioginiai merų rinkimai drąsina kitam žingsniui – balsavimui internetu“. Prieiga internete: <http://tm.lt/naujienos/pranesimasspaudai/2254>
- Gyventojų nuomonių apklausa („Spinter“). 2014. Prieiga internete: <http://www.spinter.lt/site/lt/vidinis/menutop/home>
- Gyventojų nuomonių apklausa („Vilmorus“). 2016. Prieiga internete: <http://www.vilmorus.lt/>
- LR vietos savivaldos įstatymas, str. 31. 1994 m. liepos 7 d., nr. I–533. *Valstybės žinios*, 1994 07 20, nr. 55–1049.
- Lowndes, V., Pratchett, L. 2006. “CLEAR: Understanding Citizen Participation in Local Government—and How to Make it Work Better“. In *Local Governance Research Unit, De Montfort University Leicester, United Kingdom*.
- Mažylis, L., Dranginytė, I. 2005. „Administracijos direktorius kaip savivaldybės vykdomosios valdžios institucija Lietuvoje“. *Tiltai* 3 (32): 39–46.
- Mažylis, L., Leščauskaitė, V. 2015. „Tiesioginiai merų rinkimai Lietuvoje: užtrukę debatai ir šviežia patirtis“. *Politikos mokslų almanachas* 17: 33–56.
- Mouritzen, P. E., Svava, J. H. 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and administrators in Western local governments*. University of Pittsburgh Pre.
- Offerdal, A. 2003. “Whose mayor? Representational roles in local politics.” In *Local Democracy in Post-Communist Europe*, ed H. Baldersheim et al., 273–288. Leske + Budrich: Opladen.
- Padovani, E., & Young, D. W. 2013. *Managing local governments: Designing management control systems that deliver value*. London, New York: Routledge.
- Parsons, W. 2001. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas.
- Patapas, A., Maculevič, J. 2011. „Seniūnaitijų organizavimo ir veiklos probleminiai aspektai“. *Viešoji politika ir administravimas* 10.4: 403–412.
- Rod, H., & Martin, H. 2004. *Comparative government and politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ruus, J. 2011. “Democratic participation at the local level in post-communist states: Estonia, Latvia, Lithuania.” In *Local Direct Democracy in Europe*, ed. T. Schiller, 268–289. Springer Science & Business Media.
- Steyvers, K. 2012, July. “Mayoral Leadership in Consensual Democracies. Towards Presidentialization in the Case of Belgium.” In *IPSA World Congress. Madrid*: 1–30.
- Supermeras – ūkiškas vadybininkas. In *IQ*. Prieiga internete: <http://iq.lt/tema/supermeras-ukiskas-vadybininkas>
- Swianiewicz, P. 2003. “The values of local democracy as seen by mayors in East-Central Europe.” In *Local Democracy in Post-Communist Europe*, 263–271. In *Local Direct Democracy in Europe*, ed. T. Schiller, 268–289. Springer Science & Business Media.

- Szwarcberg, M. 2015. *Mobilizing Poor Voters: Machine Politics, Clientelism, and Social Networks in Argentina*. Cambridge University Press.
- Vallier, F., Boulanger, A. 2012. *Subnational public finance in the European Union*, 2012. Prieiga internete: http://www.ccre.org/docs/Note_CCCE_Dexia_EN.pdf
- Veikiančių Lietuvos Respublikos politinių partijų sąrašas. Prieiga internete: http://www.tm.lt/tm/partiju_sarasai/
- Viešasis administravimas Lietuvoje. 2011. Vilnius. Prieiga internete: <http://vakokybe.vrm.lt/index.php?id=523>
- Wollmann, H. 2004. Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations." *Local Government Studies* 30 (4): 639–665.
- Wollmann, H. 2008. "Reforming local leadership and local democracy: the cases of England, Sweden, Germany and France in comparative perspective." *Local Government Studies* 34 (2): 279–298.
- Wollmann, H. 2012. "Local government reforms in (seven) European countries: between convergent and divergent, conflicting and complementary developments." *Local Government Studies* 38 (1): 41–70.
- Wollmann, H. 2016. "Local government reforms: between multifunction and single-purpose organisations." *Local Government Studies*: 1–9.

ARVYDAS MIKALAUSKAS

Mayorship in Lithuania: Public Opinion Research

Summary

In academic literature, local political leadership is conceptualized in a twofold manner: by distinguishing leadership roles and leadership styles. The latter approach is characterized by more complex evaluations. Based on the aforementioned conceptualization of leadership and the empirical material (data of a poll conducted by the public opinion research company "Baltijos Tyrimai" in February and March of 2016), the article seeks to identify the roles of mayors as Lithuanian local self-government leaders that the public finds the most acceptable and the leadership styles it finds the most attractive. The research results reveal that the public associates the mayor's functions more with administrative/managerial rather than political roles; it is also assumed that the mayor will represent the public interest the most effectively when he gives higher priority to the establishment and improvement of internal (i. e. accumulating municipal internal resources) rather than external networks. The range of the leadership styles of the local political leaders, in accordance with the distinguished dichotomous values, makes it possible to also identify other expectations of the public with regard to the institution of the mayor. However, it has to be highlighted that

leadership roles and styles are usually adjusted by the characteristics of the institutional structure that have an effect on the mayor's individual or collective activity and on leadership guidelines.

Keywords: mayors, local self-government, roles and styles of local political leaders, direct election of local mayors, public trust.