

LIETUVOS VYRIAUSYBĖS ĮSTAIGŲ IR ĮSTAIGŲ PRIE MINISTERIJŲ VADOVŲ KAITA IR POLITIZACIJA

IRENA BOGUŠINSKAITĖ, VITALIS NAKROŠIS¹

Šiame straipsnyje nagrinėjama Lietuvos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija 1990–2012 m. Nors *de jure* ir *de facto* vadovų politizacija šioje įstaigų grupėje nėra didelė, ji skiriasi – priklauso nuo atitinkamų laikotarpių ir įstaigų tipų. Mažėjant struktūrinei agentūrų vadovų pareigybių politizacijai, Lietuvoje didėjo faktinė vadovų politizacija ir atvirksčiai. Dėl jų pareigybių specifikos Vyriausybės įstaigų, kurios institucinėje sandaroje veikia arčiau Vyriausybės centro, vadovai labiau politizuoti nei įstaigų prie ministerijų vadovai. Straipsnyje teigiama, kad šių agentūrų vadovų kaitą geriausiai paaiškina esminiai valdančiosios daugumos ir Lietuvos Vyriausybių pokyčiai, o politizaciją – politinių partijų valdymo trukmė ir jų tinklai, taip pat politinis valdymo sričių jautrumas.

¹ Straipsnis parengtas remiantis I. Bogušinskaitės VU TSPMI magistro darbu „Lietuvos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų politizacija 1990–2012 m. laikotarpyje“ (darbo vadovas prof. V. Nakrošis).

Irena Bogušinskaitė – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto viešojo administravimo magistro programos absolventė (el. paštas: i.bogusinskaite@gmail.com).

Vitalis Nakrošis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto profesorius (el. paštas: vitalis.nakrosis@tspmi.vu.lt).

© Irena Bogušinskaitė, 2014

© Vitalis Nakrošis, 2014

Straipsnis įteiktas redakcijai 2013 m. gruodžio 1 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2014 m. balandžio 9 d.

Ivadas

Šiame straipsnyje nagrinėjama Lietuvos agentūrų (Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų) vadovų kaita ir politizacija. Šių įstaigų vadovai Lietuvoje sudarys aukštesniosios valstybės tarnybos, į kurią planuojama įtraukti aukščiausiųjų kategorijų valstybės tarnautojus ir kuriai valdyti bus taikomos specifinės nuostatos, branduolį. Valstybės tarnybos depolitizacija Rytų ir Vidurio Europos (RVE) šalyse buvo vienas esminių reformos uždavinių siekiant modernizuoti valstybės tarnybą ir panaikinti komunistinį partijos viršenybės principą valstybės valdyme². Nors partinio patronažo penkiolikoje Europos šalių studija parodė, kad politizacijos mastas vykdomosiose institucijose dažniausiai yra kiek mažesnis nei ministerijose, kelios šalys šios tendencijos neatitinka, o politizacija išlieka gana didelė departamentinių ir vykdomųjų institucijų lygmeniu (kiek daugiau nei 30 % Rumunijoje ir Vengrijoje, bet apie 20 % Čekijoje)³. Atskirų RVE šalių atvejai rodo, kad politinės partijos naudoja partinį patronažą ir agentūrų lygmeniu. Pavyzdžiui, 2001–2006 m. Lenkijos agentūrose buvo įdarbinti partijoms lojalūs darbuotojai⁴.

Valstybės tarnybos vadovai gali būti politizuojami tiesiogiai (į vadovaujamas pareigas paskiriami partiniai „lojalistai“) ar profesionaliai (kai politinių partijų veikloje dalyvaujantys vadovai tuo pačiu metu yra pakankamai profesionalūs)⁵. Politizacija gali vykti *de jure*

² Goetz K. H., Wollmann H., „Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-Country Comparison“, *Journal of European Public Policy* 8 (6), 2001, p. 864–87.

³ Kopecný P., Mair P., Spirova M., eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 370.

⁴ Gwiazda A., „Party Patronage in Poland: The Democratic Left Alliance and Law and Justice Compared“, *East European Politics & Societies* V (22), 2008, p. 819.

⁵ Peters B. G., Pierre J., eds., *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, London: Routledge, 2004; Peters B. G., „Politicisation: What Is It and Why Should We Care?“, Neuhold C., Vanhoonacker S., Verhey L. (eds.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

(kai karjeros pareigybių sąskaita didinamas politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigybių skaičius) arba *de facto* (kai politikai neformaliai politizuoja valstybės tarnautojų priėmimą į karjeros pareigybės ar viešojo konkurso būdu atrenkamų viešojo sektoriaus vadovų paskyrimą). Šie politizacijos tipų rezultatai gali būti tiek panašūs, tiek skirtingi. Pavyzdžiui, esant didelei struktūrinei politizacijai gali būti paskiriami profesionalūs vadovai arba esant mažai struktūrinei politizacijai gali būti faktiškai taikomas partinis patronažas. Partinis patronažas ne tik leidžia apdovanoti lojalius partijų rėmėjus ir kontroliuoti sprendimų priėmimą⁶, bet ir padeda politinėms partijoms plėtoti patronažinius tinklus, kurie leidžia palaikyti dažnus politinius ryšius tarp išrinktų politikų ir paskirtų vadovų⁷, taip pat, jeigu naudojamos nepotizmo praktikos, aprūpinti darbo vietomis savo šeimos narius ar draugus⁸.

Šiame straipsnyje siekiama įvertinti Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų, kurios yra svarbios valstybės institucijų grupės Lietuvos vykdomosios valdžios sistemoje (institucinėje sandaroje), vadovų *de jure* ir *de facto* politizaciją Lietuvos nepriklausomybės laikotarpiu. Kad vadovų politizacija yra aktualus reiškinys, rodo reguliarius politizacijos bandymai Lietuvos valstybės tarnyboje, kurie traukia aukščiausių valstybės vadovų dėmesį ir kartais sukelia politinius konfliktus. Savo metiniame pranešime Lietuvos Respublikos Prezidentė D. Grybauskaitė išskėlė dirbtinės vadovų rotacijos problemą, paminėdama dvi ES paramos administravimo agentūras (Europos socialinio fondo agentūrą ir Nacionalinę mokėjimų agentūrą)⁹.

⁶ Kopecký P., Mair P., Spirova M.

⁷ Teodoro M. P., „Moving in, Managing up: Executive Job Formation and Political Behaviour“, *Journal of Public Policy* 33 (2), 2013, p. 137–164.

⁸ Nakrošis V., Gudžinskas L., „Party Patronage and State Politicisation in the Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Special Issue: The Politics of Agency Governance V (2), 2012/2013, p. 89–120.

⁹ *Lietuvos Respublikos Prezidentės Dalios Grybauskaitės metinis pranešimas*, 2014 03 27, <http://www.president.lt/lt/prezidento_veikla/metinis_pranesimas/2014_m.html>, 2014 03 28.

2011 m. tiriant informacijos apie banko „Snoras“ bankrotą nutekinimą spaudai, vidaus reikalų ministras R. Palaitis iš pareigų atleido du Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos (FNTT) vadovus. Tai sukėlė XV Vyriausybės krizę, kuri buvo išspręsta atsistatydinus ministrui, kuris prieš pasitraukdamas iš pareigų skubiai paskyrė naują įstaigos prie VRM vadovą, tariamai lojalų jo atstovaujamai politinei partijai. Krizės metu taip pat buvo naudojamos politinės priemonės šiems vadovams sugrąžinti į pareigas nesant teismų sprendimo dėl jų atleidimo teisėtumo. Vėliau teismai pripažino, kad abu FNTT vadovai buvo atleisti nepagrįstai¹⁰.

Politizacija, kuri mažina valdymo kompetenciją, efektyvumą ir rezultatyvumą (žr. šio specialiojo numerio įvadą), gali daryti neigiamą įtaką Lietuvos viešosios politikos įgyvendinimui, už kurį atsakingos Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų. Nepaisant šio reiškinio svarbos ir faktinės Lietuvos agentūrų politizacijos pavyzdžių, trūksta empirinių duomenų apie *de jure* ir *de facto* politizaciją Lietuvos aukštesniojoje valstybės tarnyboje. Nors anksčiau buvo nagrinėta vadovų kaita ir politizacija Lietuvos Vyriausybės kanceliarijoje¹¹ ar Lietuvos ministerijose¹², kaitos duomenys apėmė mažą vadovų grupę arba trumpą laikotarpį, o nuoseklių duomenų apie politinį vadovų dalyvavimą iš viso nebuvo surinkta.

Subjektyvių politizacijos įrodymų teikia valstybės tarnautojų apklausų duomenys. SIGMA 2008 m. užsakyta Lietuvos valstybės tarnautojų, dirbančių centriniu valdymo lygmeniu, apklausa¹³ parodė, kad Lietuvoje priėmimas į valstybės tarnybą buvo gana mažai

¹⁰ Delfi. *LVAT: V. Gailius atleistas neteisėtai, priteista per didelė neturtinė žala*, 2013 09 23, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/lvat-v-gailius-atleistas-neteisetai-priteista-per-didele-neturtine-zala.d?id=62417867>>, 2013 09 15.

¹¹ Juralevičienė J., Galvanauskaitė E., „Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai“, *Viešoji politika ir administravimas* 19, 2007, p. 98–108.

¹² Uldukytė M., *Lietuvos valstybės tarnybos politizacija: ministerijų vadovybės atvejis*, VU TSPMI magistro darbas, 2010.

¹³ Meyer-Sahling J.-H., *Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe*, Paris: OECD-SIGMA Publications, 2009.

politizuotas – tik 22 % valstybės tarnautojų pritarė teiginiui dėl rėmėjų įdarbinimo valstybės tarnyboje, palyginti su 46 % RVE šalių vidurkiu. Tačiau Vytauto Didžiojo universiteto 2011 m. vykdytos valstybės tarnautojų, kurių dauguma dirbo savivaldybių institucijose, apklausos metu¹⁴ buvo nustatyta, kad net 58 % respondentų pritarė teiginiui dėl politinių ryšių naudojimo priimant į valstybės tarnybą. Nors šie apklausų duomenys nėra palyginami, skirtingas politizacijos mastas gali būti aiškinamas skirtingais valdymo lygiais ir laikotarpiais – pirmoji apklausa įvyko prieš 2008 m. Lietuvos Respublikos Seimo rinkimus, kai teoriškai tikėtina mažesnė vadovų kaita, antroji apklausa buvo surengta po 2011 m. rinkimų į savivaldybių, kuriose politizacija yra tariamai didesnė nei centriniu lygmeniu, tarybas. Tačiau apklausų duomenys yra aiškiai nepakankami tirti vadovų politizaciją – kaip minėta šio leidinio įvade, reikia tiek longitudinalinio požiūrio, tiek tvirtesnių įrodymų, koks yra politizacijos mastas ir mechanizmai.

Kitose šio straipsnio dalyse pateikiamas agentūrų vadovų kaitos ir politizacijos analizės pagrindas ir metodika, *de jure* ir *de facto* politizacijos Lietuvos agentūrose duomenys, svarbiausi politizacijos aiškinimai, du trumpi politizuotų Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų pavyzdžiai, pagrindinės išvados ir siūlymai būsimiesiems tyrimams.

1. Analizės pagrindas ir metodika

Šis straipsnis pagrįstas bendra analize, kai viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita ir politizacija aiškinamos kelių veiksnių įtaka. Analizuojant Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų politizaciją nagrinėjama visų išorinių kintamųjų (valdančiosios daugumos ir Vyriausybių pokyčių; politinių partijų dalyvavimo valdžioje

¹⁴ Kaselis M., Pivoras S., „Valstybės tarnautojų veiklos vertinimas pagal rezultatus: taikymo iššūkiai Lietuvoje“, *Viešoji politika ir administravimas* 1, 2012, p. 139–152.

ir jų tinklų; politinių valdymo sričių ir viešojo sektoriaus organizacijų jautrumo; taip pat valstybės tarnybos reglamentavimo) įtaka agentūrų vadovų kaitai ir politizacijai.

Lietuvos partinei sistemai būdinga didelė fragmentacija ir silpna politinių partijų valdysena, kuri yra viena didžiausių RVE šalyse¹⁵. 1990–2013 m. Lietuvos Vyriausybės keitėsi net penkiolika kartų. Lietuvos koalicinėms vyriausybėms, kurios veikė 1996–2013 m., būdinga trumpalaikiais ir individualistiniais „postų siekimo“ motyvais besiremianti koalicinė politika¹⁶. Analizuojant agentūrizacijos procesą Lietuvoje buvo nustatyta, kad daugiausia organizacinių pokyčių, kurie yra susiję su vadovų keitimusi, Lietuvoje įvyko po esminių valdančiosios daugumos pasikeitimų¹⁷. Todėl galima tikėtis dažnesnės Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaitos ir politizacijos vykstant Lietuvos Vyriausybių pokyčiams po esminių parlamentinės daugumos pasikeitimų. Atitinkamai pirmoje hipotezėje teigiama, kad *esminiai valdančiosios daugumos pokyčiai sukelia didesnę agentūrų vadovų kaitą ir politizaciją, palyginti su mažais pasikeitimais parlamento daugumoje*.

Mokslinėje literatūroje partijų patronažas suprantamas kaip su pasiūla susijęs reiškinys¹⁸. Politinių partijų tinklų platumas ir tankumas gali daryti įtaką valstybės valdymo politizacijai. Tikėtina, kad kuo didesnė partijos valdymo patirtis ir kuo ilgesnis jos narių sąrašas, tuo ilgesnis lojalių kandidatų vadovaujamos pareigoms viešajame

¹⁵ Armingeon K., Weisstanner D., Engler S., Potolidis P., Gerber M., Leimgruber P., *Comparative Political Data Set III*, 2012 08 30, <http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus_armingeon/comparative_political_data_sets/index GER.html>, 2013 09 05.

¹⁶ Matonytė I., Gerazimaitė G., „Koalicionių vyriausybių morfologija: akademiniai postulatai, Vakarų Europos patirtys ir atvejai Lietuvoje“, *Parlamento studijos*, Nr. 14, 2013.

¹⁷ Nakrošis V., Martinaitis Ž., eds., *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, Vilnius: Vilnius University, 2011.

¹⁸ Kopecký P., Scherlis G., Spirova M., „Conceptualizing and Measuring Party Patronage“, *Political Concepts, Committee on Concepts and Methods*, Working Paper Series 25 (September), 2008, p. 1–18.

sektoriuje ar valstybės tarnyboje sąrašas¹⁹. Politikų ir valstybės tarnautojų karjerų sąsajos taip pat daro įtaką politizacijai – tokių asmenų „plūduriavimas“ tarp politikos ir valstybės tarnybos reikšmingai praplečia ryšių ir kandidatų tinklą²⁰. Antroji šio straipsnio hipotezė – *kuo ilgesnė politinės partijos patirtis valdžioje ar kuo didesnė partija, tuo didesnis jos politinių paskyrimų skaičius aukštesniojoje valstybės tarnyboje.*

Ne visos agentūros sulaukia vienodo politinių partijų susidomėjimo. Teigiama, kad skirtingų valdymo sričių organizacijos susiduria su skirtinga politikų ir išorės veikėjų įtaka²¹. Tikėtina, kad didesnius biudžeto asignavimus (tiek ES paramos, tiek kitų valstybės biudžeto lėšų) gaunančios agentūros gali labiau traukti politikų dėmesį. Tačiau dėl politinio viešųjų paslaugų jautrumo taip pat tikėtina, kad politikai gali dažniau imtis partinio viešąsias paslaugas (kaip antai užimtumas, švietimas ir sveikatos apsauga) teikiančių agentūrų patronažo. Norint nustatyti šių administracinių veiksmų įtaką vadovų politizacijai, formuluojama trečioji hipotezė – *viešąsias paslaugas teikiančių ir didesnius asignavimus valdančių agentūrų vadovai yra labiau politizuoti nei kitų agentūrų vadovai.*

Siekiant išnagrinėti politizacijos mastą, šiame straipsnyje papildomai taikoma Meyer-Sahlingo (2008) politizacijos tipologija, kurioje numatyti keturi politizacijos tipai (žr. 1 lentelę). *De facto nepolitizacija* reiškia, kad nauja vyriausybė nekeičia vadovaujamas pareigas einančiųjų tarnautojų, o laisvas pareigas renkasi esami tos pačios institucijos darbuotojai pagal savo profesinę kompetenciją. *Ribota politizacija* būna, kai paveldėti vadovai keičiami paaukštinant valstybės tarnautojų iš kitų valstybės institucijų pareigas. *Atvira poli-*

¹⁹ Nakrošis V., Gudžinskas L., „Party Patronage and State Politicisation in The Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach“.

²⁰ Jacobsen D., „The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time“, *Governance* 19 (2), 2006, p. 307.

²¹ Dahlstrom C., Niklasson B., „The Politics of Politicization in Sweden“, *Public Administration* 91 (4), 2013, p. 891–907.

tizacija apibūdina situaciją, kai paveldėti vadovai keičiami į pareigas paskiriant asmenis iš įvairių viešojo ar privataus sektoriaus organizacijų. *Šališka politizacija* atsiranda, kai pasikeitus vyriausybei vadovai keičiami paskiriant kandidatus iš politinės aplinkos, įskaitant politinių partijų aparatą²². Ši tipologija leidžia paaiškinti skirtingus politizacijos tipus, priklausomai nuo vadovaujamas pareigas einančių darbuotojų kaitos pasikeitus vyriausybei.

1 lentelė. *Vadovų politizacijos tipai*

	<i>De facto</i> nepoliti- zacija	Ribota politi- zacija	Atvira politi- zacija	Šališka politi- zacija
Naujos vyriausybės požiūris į paveldėtus tarnautojus, kurie eina vadovaujamas pareigas	Nekeisti	Keisti	Keisti	Keisti
Naujai paskirtų vadovų karjera	Ministerijų karjeros tarnautojai	Ministeri- jų karjeros tarnautojai	Išoriniai kandidatai iš nepoliti- nės aplin- kos	Išoriniai kandi- datai iš politinės aplinkos

Šaltinis: Meyer-Sahling J., „The Changing Colours of the Post-Communist state: The Politicisation of the Senior Service in Hungary“, *European Journal of Political Research* 47, 2008, p. 8.

Siekiant patikrinti straipsnyje iškeltas hipotezes buvo atlikta turimos informacijos ir statistinė vadovų biografijų duomenų analizė. Tyrime buvo fiksuojami duomenys apie vadovus nuo 1990 m. iki 2012 m. imtinai, nagrinėjant tik biudžetines įstaigas (be ministerijų valdymo srityse veikusią viešųjų įstaigų, valstybės valdomų įmonių ar kitų juridinių asmenų). Duomenų rinkimo etapai buvo šie: vadovų identifikavimas, vadovų biografijų duomenų rinkimas ir duomenų

²² Meyer-Sahling J., „The Changing Colours of the Post-Communist state: The Politicisation of the Senior Service in Hungary“, *European Journal of Political Research* 47, 2008, p. 4.

kodavimas. 1990–2012 m. vykę agentūrų ir vadovų pokyčiai buvo nustatomi atgalinio stebėjimo būdu.

Iš viso buvo išanalizuotos 104 įstaigos, iš jų 88 buvo įstaigos prie ministerijų, 11 Vyriausybės įstaigų ir 5 Vyriausybei atskaitingos įstaigos²³. Išanalizuoti 295 agentūrų vadovai, tarp kurių buvo 80,3 % vyrų ir 13,7 % moterų. Pagal pareigybių tipus 84,4 % vadovų sudarė karjeros tarnautojai, 9,9 % statutiniai valstybės tarnautojai ir tik 4,5 % jų buvo politiniai pareigūnai. Toks procentinis vadovų pasiskirstymas susijęs su teisiniu pareigybių reglamentavimu – Vyriausybės įstaigų vadovai analizuojamu laikotarpiu dažniau ėjo valstybės pareigūnų pareigas.

Vadovų politizacija buvo vertinama pagal šio specialiojo numerio įvade pateiktą operacionalizaciją. Surinkti duomenys buvo apdorojami SPSS programa, naudojant aprašomosios ir išvadų statistikos testus (pvz., *Cramerio V* koreliaciją), taip pat atliekant išlikimo analizę (naudojant *Kaplano ir Meierio* testą).

2. De jure agentūrų vadovų politizacija 1990–2012 m.

Iki 1999 m. Lietuvos aukštesniosios valstybės tarnybos nebuvo galima traktuoti kaip politiškai neutralios, nes egzistavo nemažai galimybių vykdyti politiškai motyvuotus vadovų paskyrimus ir atleidimus. 1995 m. priimtas Valdininkų įstatymas numatė „postų“ valstybės tarnybos modelio bruožus: terminuotą skyrimą į pareigas, priėmimą į bet kurio lygmens pareigas, individualias (kolektyvines) sutartis ir kt. Valdininkai buvo suskirstyti į A ir B lygius, kurie priklausė nuo sąsajų su jų tiesioginių vadovų (Seimo, Prezidento ir Vyriausybės politikų) įgaliojimų trukme. Į A lygio valdininkų pareigybių sąrašą pateko ir Vyriausybės įstaigų (departamentų, tarnybų, inspekcijų) bei prie ministerijų įsteigtų departamentų, tarnybų, inspekcijų ar kitų valstybės valdymo institucijų vadovai (generaliniai direktoriai, direktoriai,

²³ Vyriausybės įstaigos ir Vyriausybei atskaitingos įstaigos dėl mažo jų skaičiaus straipsnyje analizuojamos kaip viena įstaigų grupė – Vyriausybės įstaigos.

viršininkai). Tai reiškia, kad šių agentūrų vadovai iš savo pareigų turėjo trauktis kartu su juos paskyrusiais politikais. Po eilinių Lietuvos Respublikos Seimo ar savivaldybių tarybų rinkimų valdininkų kaita kai kuriose įstaigose siekdavo 25–30 % dėl galimybės reorganizuojant valstybės ir savivaldybių institucijas ar įstaigas jų darbuotojus atleisti pagal Darbo sutarties įstatymą²⁴. 1997 m. Europos Komisijos nuomonėje dėl Lietuvos narystės Europos Sąjungoje paraiškos buvo pažymėta, kad vadovaujamos pareigybės nėra visada nepriklausomos nuo politinės partijų įtakos²⁵.

1997–2004 m. Lietuvai stojant į ES buvo siekiama depolitizuoti valstybės tarnybą. Kadangi profesionali valstybės tarnyba buvo suprantama kaip sėkmingo ES teisyne įgyvendinimo sąlyga, Lietuva turėjo profesionalizuoti valstybės tarnautojų valdymą. LR Seimo 1999 m. priimtame Valstybės tarnybos įstatyme, kuriame buvo įtvirtintas karjeros modelis, buvo nustatyta, kad į valstybės tarnautojų (įskaitant įstaigų vadovų) pareigas asmenys priimami viešojo konkurso būdu, nors taip pat buvo numatytos ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigybės. Nors 1998–2000 m. Vyriausybės departamentų vadovų pareigybės buvo priskirtos valstybės pareigūnų pareigybėms, tarnybų ir inspekcijų vadovai tapo karjeros tarnautojais.

Kita vertus, Lietuvai stojant į ES Lietuvos institucinėje sandaroje vyko spartus agentūrizacijos procesas, kurio metu buvo dažniausiai steigiamos naujos agentūros ir vyko kiti organizaciniai pokyčiai, didinantys bendrą agentūrų skaičių²⁶. Atskirose įstaigose taip pat vyko vidiniai struktūriniai pokyčiai – vienos pareigybės buvo naikinamos, o kitos steigiamos²⁷. Nepaisant mažėjančios struktūrinės politikaci-

²⁴ Astrauskas A., „Esminiai pokyčiai modernizuojant Lietuvos valstybės tarnybą“, *Valstybės tarnybos aktualijos*, Nr. 3, 2005, p. 14.

²⁵ The European Commission, *Agenda 2000 – Commission Opinion on Lithuania's Application for Membership of the European Union*, Brussels, 15th July 1997.

²⁶ Nakrošis V., Martinaitis Ž., eds., *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*.

²⁷ Valstybės tarnybos departamentas prie VRM, *Ataskaita apie valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymą ir įgyvendinimą 2004 metais*, Vilnius, 2005, <<http://www.vtd.lt/index.php?302204322>>, 2012 05 30.

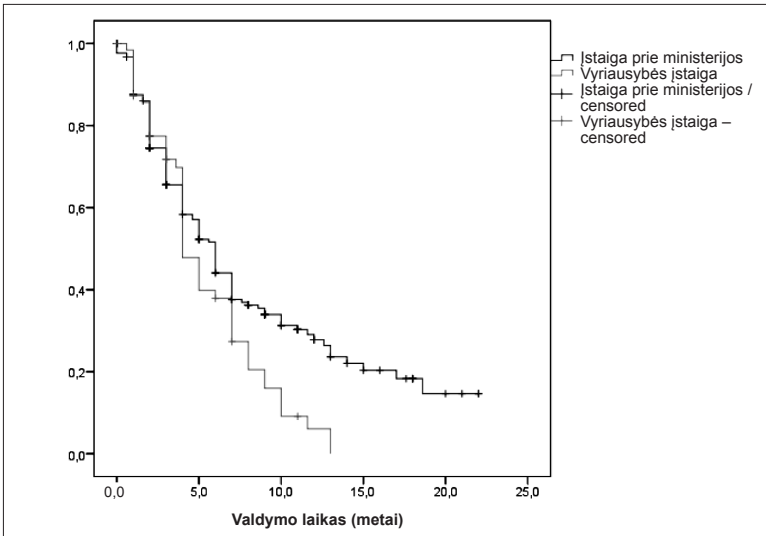
jos, agentūrizacijos procesas ir vidiniai struktūriniai pertvarkymai galėjo suteikti daugiau galimybių valdžioje esančioms politinėms partijoms politizuoti valstybės tarnybą.

Pagaliau struktūrinė politizacija atsinaujino pradėjus valdyti XV Vyriausybei. Jos valdymo metu buvo įvykdyta struktūrinė ministerijų administracijų ir Vyriausybės įstaigų reforma, pakeistas šių įstaigų vadovų pareigybių statusas, visos agentūros priskirtos ministrų valdymo sritims ir numatytas valstybės tarnautojų atleidimas šalių susitarimu. Tai prisidėjo ir prie vadovų kaitos aukštesniojoje valstybės tarnyboje. Tačiau vis dėlto Lietuvos struktūrinės aukštesniosios valstybės tarnybos politizacijos mastas išlieka santykinai nedidelis RVE šalių kontekste. Pavyzdžiui, Slovakijos tyrėjai išmatavo, kad struktūrinės politizacijos apimtis šioje šalyje nuosekliai didėjo nuo 0 % 1993 m. iki 66 % 2004 m., o 2011 m. pasiekė net 90 %²⁸.

3. Lietuvos agentūrų vadovų politizacija ir jos dinamika

Šioje straipsnio dalyje aprašoma Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų politizacija ir jos pokyčiai nagrinėjamu laikotarpiu. Duomenų analizė rodo, kad vidutinis Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų vadovavimo trukmės vidurkis buvo 5,2 metų. Tačiau išlikimo analizė, kuri procentais matuoja vadovavimo tikimybę atsižvelgiant į valdymo laikotarpį (žr. 1 pav.), rodo, kad vadovai eina pareigas skirtingą laiką ir tai priklauso nuo įstaigos tipo. Vidutiniškai Vyriausybės įstaigų vadovai postuose išbūna ketverius metus, o įstaigų prie ministerijų vadovai – šešerius metus. Nustatytas statistiškai reikšmingas ryšys (*Mantel-Cox*, χ^2 kvadratas = 5,428, $p = 0,020$) tarp skirtingų agentūrų vadovų išlikimo. Šį skirtumą galima paaiškinti Vyriausybės įstaigų, kurios veikia arčiau Vyriausybės

²⁸ Beblavý M., Sicakova-Beblava E., Ondrusova D., „Understanding Reasons and Implications of Agency Management ‘Politicization’ in Slovakia“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Special Issue: The Politics of Agency Governance V (5), 2012/2013, p. 131.



1 pav. *Agentūrų vadovų išlikimas pagal įstaigos tipą*

Šaltinis: sudaryta autorių.

Pastaba. Pirmoji kreivė (paveikslu viršuje) rodo įstaigų prie ministerijų vadovų išlikimo funkciją, o antroji kreivė (apačioje) – Vyriausybės įstaigų vadovų išlikimą.

centro, pareigybių tipu – šių įstaigų vadovai dažniau buvo valstybės pareigūnai. Taip pat, palyginti su vadovaujamas pareigas einančiais karjeros valstybės tarnautojais, kurių valdymo trukmė yra 5,4 metų, trumpiau vadovauja statutiniai pareigūnai (4 metai) ir politiniai pareigūnai (3,9 metų).

Bendras politinių partijų veikloje dalyvaujančių Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų skaičius 1990–2012 m. sudarė 19,1 %. Nors nebūtinai visi 56 politizacijos atvejai yra patronažiniai, tai rodo faktinį agentūrų vadovų politizacijos mastą. Vyriausybės įstaigų vadovai buvo labiau politizuoti (28,4 %) nei įstaigų prie ministerijų vadovai (16,4 %) (žr. 2 lentelę). Šiuos skirtumus taip pat galima paaiškinti jų pareigybės tipu ir skirtinga įstaigų vieta insti-

tucinėje sandaroje. Politizacijos vidurkių palyginimas pagal įstaigų grupes rodo silpną statistiškai reikšmingą ryšį (*Cramerio* $V = 0,128$, $p = 0,028$).

2 lentelė. *Vadovų politizacija pagal įstaigų grupes*

Įstaigos tipas	Politizuoti vadovai (%)	Nepolitizuoti vadovai (%)
Vyriausybės įstaigos	28,4	71,6
Įstaigos prie ministerijų	16,4	83,6
Iš viso	19,1	80,9

Šaltinis: sudaryta autorių.

Remiantis Meyer-Sahlingo išskirtais politizacijos tipais (3 lentelė) nustatyta, kad analizuojamose biudžetinėse įstaigose nebuvo vieno dominuojančio politizacijos tipo²⁹, bet dažniausiai pasitaikė atviros politizacijos tipas, kuris sudarė 31,6 % visų politizacijos atvejų. Šališkos politizacijos tipas sudarė 22,5 % visų politizacijos atvejų. Išnagrinėjus politizacijos tipus pagal įstaigų grupes nustatyta, kad Vyriausybės įstaigose dažniau pasitaikė atviros ir šališkos politizacijos tipai, o įstaigose prie ministerijų vyravo ribotos ir atviros politizacijos tipai.

Politizacijos tipų vidurkių palyginimas pagal įstaigų grupes irgi rodo gana silpną, bet statistiškai reikšmingą ryšį (*Cramerio* $V = 0,230$, $p = 0,005$). Šie politizacijos skirtumai irgi yra susiję su vadovų pareigybių ir jų vadovaujamų įstaigų ypatybėmis. Politizacijos tipai taip pat skiriasi pagal valdymo sritis. Šališkos politizacijos tipas dažniausiai pasireiškė SADM valdymo srityje, kuriai taip pat buvo

²⁹ 2009 m. buvo įvykdyta struktūrinė ministerijų administracijų reforma – ministerijų sekretorių pareigybės pakeistos viceministrų pareigybėmis. Po šios reformos dažniausiai buvo taikomas ribotos politizacijos tipas (buvę karjeros tarnautojai gavo politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigas – 22 atvejai), bet taip pat buvo daug atviros politizacijos (kai pareigas gavo iš išorės paskirtas asmuo – 11 atvejų) ir šališkos politizacijos (14 atvejų) faktų. Uldukytė M., *Lietuvos valstybės tarnybos politizacija: ministerijų vadovybės atvejis*, VU TSPMI magistro darbas, 2010, p. 36.

būdinga didelė vadovų kaita ir dažna įstaigų reorganizacija (žiūrėti penktą šio straipsnio dalį).

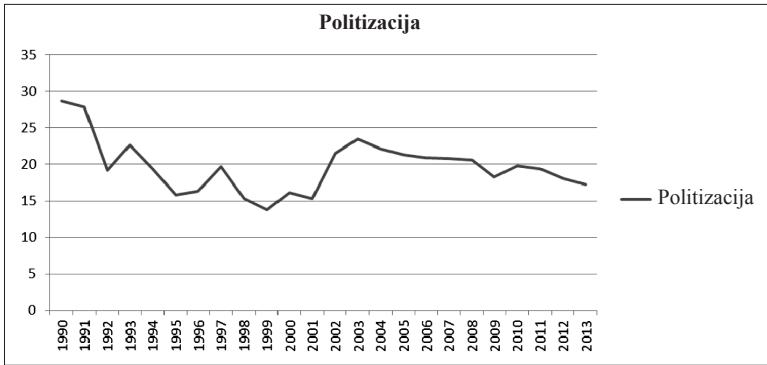
3 lentelė. *Politizacijos tipų pasiskirstymas pagal įstaigų tipus (%)*

	Įstaigos prie ministerijų	Vyriausybės įstaigos	Iš viso
De facto nepolitizacija	16,8	4,1	20,9
Ribota politizacija	23,4	1,6	25,0
Atvira politizacija	23,8	7,8	31,6
Šališka politizacija	15,2	7,4	22,5
Iš viso	79,1	20,9	100

Šaltinis: sudaryta autorių.

Analizuojant nustatyta, kad ilgiausiai valdžioje išsilaiko ribotos politizacijos (vidutiniškai 10,2 metų) ir *de facto* nepolitizacijos (vidutiniškai 8,9 metų) grupėms priklausantys asmenys. O trumpiausias išlikimas būdingas šališkos (vidutiniškai 6,5 metų) ir atviros (vidutiniškai 6,9 metų) politizacijos grupei priklausantiems vadovams. Ryšys tarp vadovų išlikimo agentūroje trukmės ir politizacijos tipo yra statistiškai reikšmingas (*Mantel-Cox* = 7,949, $p = 0,047$). Toks pasiskirstymas rodo, kad kuo stipresnė politizacija, tuo trumpesnė vadovo vadovavimo trukmė. Tai gali būti susiję su politizuotų vadovų profesionalumo stoka, jų paskyrimu į valstybės pareigūnų pareigas Vyriausybės įstaigose, kitomis karjeros galimybėmis ar pasikeitusių Vyriausybių pastangomis juos pašalinti iš valstybės tarnybos (žr. agentūrų vadovų kaitos ir politizacijos atvejus straipsnio pabaigoje).

Politizacijos dinamika Vyriausybės įstaigose ir įstaigose prie ministerijų 1990–2012 m. rodo laipsnišką politizacijos masto mažėjimą iki 1999 m., trumpą jo didėjimą iki 2003 m., o paskui vėl laipsnišką mažėjimą (2 pav.). Ši dinamika nėra susijusi su Valstybės tarnybos



2 pav. *Politizacijos dinamika Vyriausybės įstaigose ir įstaigose prie ministerijų 1990–2012 m.*

Šaltinis: sudaryta autorių.

įstatymo redakcijų priėmimu 1999 m. ir 2002 m. – nors šiais teisės aktais buvo siekiama didinti valstybės tarnybos profesionalumą ir mažinti politizaciją, politizacijos mastas juos priėmus padidėjo. Kadangi teisinio reglamentavimo pokyčiai negali paaiškinti vadovų politizacijos dinamikos, toliau straipsnyje nagrinėjama svarbių politinių ir administracinių veiksnių įtaka.

4. Agentūrų vadovų kaitos ir politizacijos aiškinimai

4.1. Valdančiųjų daugumų ir Vyriausybių pokyčių įtaka vadovų kaitai ir politizacijai

Šioje straipsnio dalyje nagrinėjama, kokią įtaką valdančiųjų daugumų ir Lietuvos Vyriausybių pokyčiai darė agentūrų vadovų kaitai ir politizacijai jų priėmimo ir atleidimo metu. Viena vertus, patronažiniai vadovų paskyrimai ir atleidimai gali vykti įsteigus naujas vadovų pareigybes. Antra vertus, kartais pasikeitus valdžiai pavaldūs vadovus siekiama pakeisti naudojant įvairias priemones (politiškai motyvuotas atestacijas, struktūrinius pertvarkymus, tarnybinius pažeidimus ar šalių susitarimą).

Norint įvertinti valdančiųjų daugumų ir Vyriausybių pokyčių įtaką vadovų kaitai ir politizacijai, visos Lietuvos Vyriausybės buvo suskirstytos į dvi grupes: septynias Vyriausybes, kurios buvo sudarytos įvykus esminiam valdančiosios daugumos pokyčiui (I, III, V, VIII, XI, XII, XV Vyriausybės) ir aštuonias Vyriausybes, kurios pradėjo veiklą įvykus mažam pasikeitimui Seime (II, IV, VI, VII, IX, X, XIII, XIV Vyriausybės). 3 lentelėje pateikti duomenys rodo svarbią politinių veiksmų įtaką agentūrų vadovų kaitai. Vyriausybės, kurios atėjo į valdžią įvykus didelių pokyčių parlamento daugumoje, iš viso paskyrė 69,3 % ir atleido 66,7 % visų agentūrų vadovų. Tačiau nėra statistiškai reikšmingo ryšio tarp Vyriausybių tipų ir vadovų kaitos dėl kelių svarbių išimčių – VI, XIII ir XIV Vyriausybės, kurioms vadovavo LDDP ar LSDP ministrai pirmininkai, irgi paskyrė ir atleido santykinai daug vadovų savo gana ilgų kadencijų metu. Vadovų kaitos rodiklis apima visus paskyrimus ir atleidimus, kurie gali būti tiek patronažiniai, tiek politiškai neutralūs.

3 lentelė. *Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaitos pasiskirstymas pagal Vyriausybių tipus*

Vyriausybės Nr. (valdymo laikotarpis, Ministras Pirmininkas)	Vadovų paskyrimų skaičius (%) agentūrose	Vadovų atleidimų skaičius (%) agentūrose	Iš viso (%)
<i>Vyriausybė, sudaryta įvykus didelių pokyčių parlamento daugumoje</i>	176 (69,3)	110 (66,7)	286 (68,3)
I Vyriausybė, 1990–1991, K. D. Prunskienė	14	0	14
III Vyriausybė, 1991– 1992, G. Vagnorius	8	3	11
V Vyriausybė, 1992–1993, B. Lubys	1	1	2
VIII Vyriausybė, 1996– 1999, G. Vagnorius	34	17	51
XI Vyriausybė, 2000– 2001, R. Paksas	11	6	17

XII Vyriausybė, 2001–2004, A. M. Brazauskas	45	26	71
XV Vyriausybė, 2008–2012, A. Kubilius	63	57	120
<i>Vyriausybė, sudaryta įvykus mažų pokyčių parlamento daugumoje</i>	<i>78 (30,7)</i>	<i>55 (33,3)</i>	<i>133 (31,7)</i>
II Vyriausybė, 1991–1991, A. Šimėnas	0	0	0
IV Vyriausybė, 1992–1993, A. A. Abišala	0	0	0
VI Vyriausybė, 1993–1996, A. Šleževičius	25	14	39
VII Vyriausybė, 1996–1996, L. M. Stankevičius	6	5	11
IX Vyriausybė, 1999–1999, R. Paksas	3	5	8
X Vyriausybė, 1999–2000, A. Kubilius	6	3	9
XIII Vyriausybė, 2004–2006, A. M. Brazauskas	17	12	29
XIV Vyriausybė, 2006–2008, G. Kirkilas	21	16	37
Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita	254 (100 %)	165 (100 %)	419 (100 %)

Šaltinis: sudaryta autorių.

Kaip rodo analizės rezultatai, aktyviausiai vadovai buvo keičiami VIII, XII ir XV Lietuvos Vyriausybių kadencijų metu (žr. 3 lentelę). Struktūrinės Vyriausybės įstaigų pertvarkos, kurios buvo inicijuotos VIII ir XV Lietuvos Vyriausybių, aiškiai prisidėjo prie šių pokyčių intensyvumo. VIII, XII ir XV Vyriausybių kadencijų metu buvo paskirta daugiau nei pusė visų politinėje veikloje dalyvavusių vadovų.

Tačiau analizuojant visas Vyriausybes ir agentūrų vadovus statistškai reikšmingas ryšys tarp Vyriausybės tipų ir vadovų politizacijos jų paskyrimo ar atleidimo metu nebuvo nustatytas. Nors 74 % visų politizuotų vadovų buvo paskirta Vyriausybių, kurios atėjo į valdžią

įvykus esminiam valdančiosios daugumos pasikeitimui, šie paskyrimai sudarė tik 20,9 % visų paskirtų vadovų (palyginti su vidurkiu – 19,1 %). Vis dėlto galima pateikti svarbių ryšių tarp vadovų kaitos ir politizacijos įrodymų. Agentūrų vadovų atleidimas įvykus esminiam valdančiosios daugumos pokyčiui skiriasi pagal politizacijos tipus – tada atleidžiama daugiau vadovų, kurie priklauso šališkos ir atviros politizacijos tipui, taip pat Vyriausybės įstaigų vadovų.

Apibendrinant, hipotezė apie esminių pokyčių parlamento daugumoje įtaką agentūrų vadovų kaitai ir politizacijai, palyginti su mažais pokyčiais parlamento daugumoje, buvo patvirtinta tik iš dalies. Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaitą gali paaiškinti esminiai valdančiosios daugumos pokyčiai tik papildomai atsižvelgiant į visų LSDP Vyriausybių aktyvumą. Tačiau norint geriau paaiškinti vadovų politizaciją, reikia nagrinėti papildomus veiksnius, darančius įtaką politizacijos mastui ir dinamikai Lietuvos agentūrose.

4.2. Politinių partijų dalyvavimo valdžioje ir dydžio įtaka agentūrų vadovų politizacijai

Šioje dalyje nagrinėjama politinių partijų dalyvavimo valdžioje ir jų dydžio įtaka vadovų politizacijai. Tarp politizuotų Vyriausybės įstaigų vadovų dominuoja LSDP veikloje dalyvaujantys asmenys (10 atvejų iš 14). Tarp politizuotų įstaigų prie ministerijų vadovų vyrauja LSDP (12 atvejų) ir TS-LKD veikloje dalyvaujantys atstovai (11 atvejų iš 33)³⁰.

Siekiant įvertinti politinių partijų įsitvirtinimo valdžioje įtaką politizacijai, buvo išmatuotas partijų valdymo laikas mėnesiais (iki 2013 m. sausio 31 d.) ir panaudoti politinių partijų narių skaičiaus duomenys (2013 m. gegužė). 4 lentelė rodo, kad daugiausia politizuotų agentūrų vadovų dalyvauja ilgiausiai valdžioje buvusių partijų (LSDP ir TS-LKD) veikloje ir atvirkščiai. Todėl galima teigti, kad

³⁰ Kadangi LDDP, TS (LK) ir NS-SL partijos buvo reorganizuotos – sujungtos, jų veikloje dalyvavę vadovai buvo priskirti atitinkamai prie LSDP, TS-LKD ir DP partijų.

kuo ilgesnė politinės partijos valdymo patirtis, tuo daugiau jos atstovų eina vadovaujamas pareigas Vyriausybės įstaigose ir įstaigose prie ministerijų. Tačiau pasitaiko ir tam tikrų išskirtinių atvejų – nors LiCS valdė gana ilgai, jos veikloje dalyvavo mažai vadovų. Tai galima aiškinti tuo, kad šios partijos politikai turėjo mažiau galimybių paskirti jiems lojalius atstovus į vadovaujamas pareigas valstybės tarnyboje, nes koalicinėse Vyriausybėse turėjo mažai ministrų portfelių ir kontroliavo santykinai mažai atitinkamiems ministrams priskirtų valdymo sričių.

Kad LSDP savo gretose turi daugiausia politiškai aktyvių vadovų, susiję ir su tuo, jog šios partijos valdymo laikotarpiu didėjant agentūrų ir vadovaujamų pareigybių skaičiui (ypač 2001–2008 m.), jos politikai turėjo daugiausia galimybių pasinaudoti partiniu patronažu. Šiuo požiūriu ši partija skiriasi nuo TS-LKD, kuri dažnai valdė Lietuvos ūkio nuosmukio laikotarpiu (pvz., 2008–2012 m., kai buvo mažinamas tiek vykdomosios valdžios institucijų, tiek valstybės tarnautojų skaičius). LSDP būdinga *de facto* aukštesniosios valstybės tarnybos politizacija, o TS-LKD būdingesnis struktūrinės politizacijos tipas – pavyzdžiui, abu struktūriniai Vyriausybės įstaigų pertvarkymai įvyko

4 lentelė. *Politizuotų vadovų pasiskirstymas pagal didžiausių politinių partijų dalyvavimą valdžioje ir jų narių skaičių*

Partija	LSDP	TS-LKD	DP	LiCS	LCS	PTT	LRLS
Politizuotų vadovų skaičius	22	11	4	1	1	1	1
Partijos valdymo trukmė (mėnesiai)	137	94	56	76	53	3	48
Partijos dydis (narių skaičius)	17 972	12 383	16 329	3 839	1 092	14 401	3 328

Šaltinis: sudarė autoriai pagal Teisingumo ministerija, Politinių partijų narių sąrašai, 2013, <<http://www.tm.lt/dok/Lietuvos%20Respublikos%20politini%C5%B3%20partij%C5%B3%20s%C4%85ra%C5%A1as%202013-05-177.pdf>>, 2013 05 27.

būtent šios partijos valdymo laikotarpiu. Tai rodo svarbius šių politinių partijų naudojamus politizacijos mechanizmų skirtumus.

Be to, daugiau agentūrų vadovų atstovauja didesnėms politinėms partijoms (ypač LSDP), bet ryšys tarp šių kintamųjų nėra statistiškai reikšmingas. DP ir PTT, kurios yra gana didelės politinės partijos, turi santykinai mažai politizuotų vadovų. Tai yra susiję su trumpesniu šių partijų valdymo laikotarpiu – jų politikai turėjo mažiau galimybių politizuoti aukštesniąją valstybės tarnybą (tačiau tai gali vykti XVI Vyriausybės kadencijos metu). Tačiau yra tam tikrų kokybinių įrodymų, kad partijų dydis yra svarbus politizacijos pasiūlos veiksnys. Įdomi šio reiškinio iliustracija yra XVI Vyriausybės susisiekimo ministro, atstovaujančio LSDP, pareiškimas, kad jis neatsigina valdančiosios daugumos partijų narių siūlymų eiti pareigas valstybės tarnyboje: „Ministerijoje yra 195 etatai, o per kelis mėnesius gavau jau apie 300 CV.“³¹

Apibendrinant galima teigti, kad didesnis politinių partijų dydis, skaičius ir ypač ilgesnė valdymo patirtis yra teigiamai susiję su politinių paskyrimų skaičiumi Vyriausybės įstaigose ir įstaigose prie ministerijų. Nors yra tam tikrų išimčių, šie veiksniai daro įtaką vadovų politizacijos tikimybei.

4.3. Valdymo sričių ir valstybės biudžeto asignavimų įtaka agentūrų vadovų politizacijai

Šioje dalyje nagrinėjama ministrams priskirtų valstybės valdymo sričių ir valstybės biudžeto asignavimų įtaka agentūrų vadovų politizacijai. Vyriausybės įstaigas ir įstaigas prie ministerijų analizuojant pagal ministrams priskirtas valdymo sritis nustatyta, kad labiausiai politizuoti yra SADM (40,7 %) ir EM (33,3 %) valdymo sričių va-

³¹ Lrytas.lt., R. Sinkevičius neatsigina partiečių prašymų įdarbinti Susisiekimo ministerijoje, 2013 05 07, <<http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/aktualijos/r-sinkevicius-neatsigina-partieciu-prasymu-idarbinti-susisiekimo-ministerijoje.htm>>, 2013 09 15.

dovai. Kiek mažiau politizuotos SAM (29,4 %) ir ŠMM (28,6 %) kontroliuojamos valdymo sritys. O KAM valdymo srityje vadovų politinis dalyvavimas iš viso nebuvo užfiksuotas (5 lentelė).

5 lentelė. Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų politizacija pagal valdymo sritis (%) (N = 293)

Sritis	AM	EM	FM	KAM	KM	SAM	SADM	SM	ŠMM	TM	UM	VRM	ŽŪM
Iš viso 19,1	14,3	33,3	16,3	0	22,2	29,4	40,7	10,0	28,6	10,5	9,1	20,0	22,7

Šaltinis: sudaryta autorių.

Taigi, kaip rodo atlikto tyrimo duomenys, labiausiai politizuojamos yra ministrams priskirtos viešųjų paslaugų sritys. Viešųjų paslaugų sritis, kuruojamas ŠMM, SADM, KM ir SAM, atskyrus nuo visų likusių valdymo sričių, nustatytas statistiškai reikšmingas ryšys tarp vadovų grupių pagal du valdymo sričių tipus ir jų politizacijos laipsnį (chi kvadrato reikšmė = 9,522, $p = 0,002$). Tai atitinka kitų šio specialiojo numerio straipsnių rezultatus, kurie rodo didžiausią politizaciją viešąsias paslaugas teikiančiose viešojo sektoriaus organizacijose (asmens sveikatos priežiūros ir švietimo įstaigose).

Siekiant nustatyti ryšį tarp valstybės biudžeto asignavimų ir jų vadovų politizacijos buvo analizuojami 1995, 2000, 2005 ir 2010 m. valstybės biudžeto asignavimai pagal valdymo sritis, nes nebuvo viešai prieinamų detalių duomenų apie pavienių agentūrų asignavimus ir jų metinius pokyčius. Įvertinus analizuojamo laikotarpio specifškumą³² buvo apskaičiuoti skirtų biudžeto asignavimų vidurkiai pagal valdymo sritis. Kaip rodo 6 lentelė, didžiausi asignavimai buvo skirti FM, ŽŪM ir SADM valdymo sritims, o mažiausi – TM, KM ir AM valdymo sritims. Tačiau statistiškai reikšmingas ryšys tarp valstybės biudžeto asignavimų ir vadovų politizacijos nebuvo nustatytas.

³² Pavyzdžiui, pirmaisiais nepriklausomybės metais ypač daug asignavimų buvo skiriamas krašto apsaugai, o Finansų ministerija valdė visai nedideles lėšas.

6 lentelė. *Asignavimų ir politizuotų vadovų skaičius pagal valdymo sritis*

Valdymo sritis	Valstybės biudžeto asignavimų vidurkis (tūkst. Lt)	Politzuotų vadovų skaičius
Aplinkos ministerija	101 790	4
Energetikos ministerija	59 030	2
Finansų ministerija	2 973 712	6
Krašto apsaugos ministerija	589 097	0
Kultūros ministerija	129 153	4
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	975 159	11
Susisiekimo ministerija	409 194	2
Sveikatos apsaugos ministerija	253 230	5
Švietimo ir mokslo ministerija	730 317	2
Teisingumo ministerija	36 736	2
Ūkio ministerija	506 631	3
Vidaus reikalų ministerija	425 238	10
Žemės ūkio ministerija	1 224 501	5

Šaltinis: sudaryta pagal 1995, 2000, 2005 ir 2010 m. valstybės biudžeto asignavimų duomenis.

Apibendrinant, hipotezė apie viešųjų paslaugų srityje veikiančių ir didesnius asignavimus gaunančių agentūrų politizaciją pasitvirtino tik iš dalies – statistinis ryšys buvo nustatytas tik tarp valdymo srities ir vadovų politizacijos. Kadangi viešųjų paslaugų valdymo sritims (ypač SADM ir ŠMM valdymo srityse, taip pat SAM srityje, jeigu būtų įtrauktos Valstybinio privalomojo sveikatos draudimo fondo lėšos), yra skiriama santykinai daugiau lėšų iš valstybės biudžeto nei kitoms valdymo sritims, šie kintamieji gali būti susiję. Dėl viešųjų paslaugų jautrumo ir joms skiriamų santykinai didelių asignavimų politinės partijos gali būti suinteresuotos stipresne atitinkamų agentūrų kontrole, kuri vykdoma per politiškai motyvuotus vadovų paskyrimus ir atleidimus.

5. Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų politizacijos atvejai

Šioje straipsnio dalyje pristatoma po vieną labiausiai politizuotą Vyriausybės įstaigą ir įstaigą prie ministerijos 1990–2012 m. Analizuojant Vyriausybės įstaigas pastebima didelė vadovų kaita, keičiantis Vyriausybei. Kūno kultūros ir sporto departamentas (KKSD) yra ypatingas tuo, kad šiai agentūrai būdinga ne tik sparti vadovybės kaita (nuo nepriklausomybės atkūrimo KKSD vadovavo šeši vadovai), bet ir ypač didelė vienos partijos – LSDP – įtaka vadovų paskyrimams. O Jaunimo reikalų departamentą (JRD) prie SADM galima išskirti kaip gana politizuotą SADM valdymo srities įstaigą, palyginti su kitomis įstaigomis prie ministerijų. Šiuo atveju pastebimas ryšys su Vyriausybės kaita ir tokiais „užslėptos“ politizacijos priemonėmis kaip įstaigos reorganizacija ar konkurso sąlygų pritaikymas prie lojalaus kandidato biografijos ypatybių. Toliau pristatoma trumpa šių agentūrų vadovų kaitos ir politizacijos dinamika.

Kūno kultūros ir sporto departamento prie LRV atvejis. Pirmuoju KKSD vadovu tapo Lietuvos kūno kultūros instituto dekanas A. Raslanas, jį 1993 m., sudarius VI (A. Šleževičiaus) Vyriausybę, pakeitė LSDP partijos narys V. Nėnius. 1996 m. į valdžią atėjus VIII (G. Vagnoriaus) Vyriausybei, V. Nėnius buvo atleistas ir į jo pareigas paskirtas R. Kurtinaitis, kuris nepriklausė jokiai politinei partijai, bet neslėpė savo konservatoriškų pažiūrų. R. Kurtinaitis KKSD vadovavo iki buvo sudaryta XII (A. M. Brazausko) Vyriausybė. Šios Vyriausybės premjeras pareiškė, kad R. Kurtinaitis turėtų palikti savo postą, motyvuodamas tuo, kad kelios Lietuvos sporto federacijos yra pareiškusios nepasitenkinimą R. Kurtinaičio veikla³³. Atleidus R. Kurtinaitį, iš karto į KKSD direktoriaus postą buvo paskirtas anksčiau šias pareigas ėjęs socialdemokratas V. Nėnius, kuris jau 2005 m.

³³ Delfi, *Rimas Kurtinaitis pralaimėjo kovą su premjeru*, 2001 08 10, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/rimas-kurtinaitis-pralaimejo-kova-su-premjeru.d?id=434136>>, 2013 05 27.

atsistatydino savo noru ir vadovo postą užleido irgi jau šias pareigas ėjusiam bendrapartiečiu tapusiam A. Raslanui. 2008 m. į valdžią atėjus XV (A. Kubiliaus) koalicinei Vyriausybei, kurią sudarė TS-LKD, LiCS, LRLS ir Tautos prisikėlimo partijos, A. Raslanas atsistatydino savo noru, o jo postą po 2010 m. Vyriausybės įstatymo, reglamentuojančio, kad visi Vyriausybės įstaigų vadovai yra politiniai pareigūnai, pakeitimo perėmė LiCS partijos narys K. Rimšelis.

Jaunimo reikalų departamento prie SADM atvejis. Valstybinės jaunimo reikalų tarybos (VRJT) veiklos laikotarpiu pirmininko pareigas eidavo atitinkami SADM vadovai (V. Balčiūnas, kuris buvo Lietuvos politinių kalinių ir tremtinių partijos narys; Naujosios Sąjungos narė V. Blinkevičiūtė; LiCS narė R. Melnikienė ir V. Murauskaitė). 2006 m. valdant XIV (G. Kirkilo) Vyriausybei VJRT buvo reorganizuota į JRD prie SADM, kurio vadovu buvo paskirtas LSDP ir Vilniaus miesto savivaldybės tarybos narys J. Požėla. Jis įstaigai vadovavo ketverius metus. 2010 m. XV (A. Kubiliaus) Vyriausybės valdymo laikotarpiu JRD vadovą pakeitė TS-LKD narys M. Kuliavas, anksčiau vadovavęs vienai privataus sektoriaus bendrovei. Pastarasis paskyrimas sulaukė nemažai prieštarų nuomonių – tuometinis Lietuvos Respublikos Seimo Jaunimo ir sporto reikalų komisijos pirmininkas Ž. Šilgalis teigė, kad konkurso sąlygos buvo pritaikytos šališkam kandidatui³⁴. Taigi, nuo 2006 m. šiam departamentui dar nevadovavo nuo politinių partijų nepriklausomas vadovas.

Išvados

Šiame straipsnyje buvo nagrinėjama Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija 1990–2012 m. *De jure* politizacija šioje aukštesniųjų valstybės tarnautojų grupėje kito vykstant struktūrinėms ir valstybės tarnybos reformoms, atitinkamai kei-

³⁴ Delfi, *Jaunimo departamentui vadovaus M. Kuliavas*, 2011 02 25, <http://www.delfi.lt/news/daily/education/jaunimo-departamentui-vadovaus_mkuliavas.d?id=42466225#ixzz2TL911VWc>, 2013 05 27.

čiant Vyriausybės ir Valstybės tarnybos įstatymo nuostatas. Lietuvoje prasidėjus europeizacijos procesui struktūrinė politizacija sumažėjo, bet *de facto* politizacijos rodiklis šiuo laikotarpiu didėjo. 2008–2012 m. Vyriausybės kadencijos metu tendencija buvo priešinga: nors didėjo struktūrinė pareigybių politizacija, faktinė vadovų politizacija mažėjo.

Agentūrų politizacijos analizė taip pat leido nustatyti politinių partijų skirtumus pagal politizacijos tipus. LSDP dažniau taiko *de facto* politizacijos strategiją, priimdama į pareigas partijos veikloje dalyvaujančius vadovus – jos valdymo laikotarpiu buvo paskirta daugiausia politizuotų Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų. Kitaip nei LSDP, TS-LKD labiau linkusi naudoti struktūrinę politizaciją, kai karjeros pareigybės keičiamos politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigybėmis. Nors šios partijos valdymo laikotarpiu įvyko abi struktūrinės Vyriausybės įstaigų reformos, *de facto* politizacija tuo metu nedidėjo.

Šis tyrimas parodė, kad *de facto* Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų politizacijos lygis buvo santykinai neaukštas ir siekė tik 19,1 % visų vadovų. Tačiau šis politizacijos mastas yra labiau pesimistinis nei optimistinis – tikėtina, kad aukštesniojoje valstybės tarnyboje dirba daugiau politizuotų vadovų nei buvo įmanoma nustatyti tiriant jų biografijas. Taip pat dalis agentūrų vadovų gali būti paskirti asmeninio, o ne partinio lojalumo pagrindais³⁵. Be to, politizacijos mastas skiriasi pagal įstaigų grupes: Vyriausybės įstaigų, kurios yra arčiau Vyriausybės centro, vadovai yra labiau politizuoti nei įstaigų prie ministerijų vadovai.

Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaitą geriausiai paaiškina esminiai valdančiosios daugumos ir Vyriausybių pokyčiai, papildomai atsižvelgiant į LSDP Vyriausybių vykdytą santykinai aktyvią vadovų kaitą. Įvykus esminių valdančiosios daugumos pokyčių keitėsi daugiau agentūrų vadovų, o LSDP valdymo

³⁵ Lojalumo klausimas šiame numeryje plačiau nagrinėjamas G. Kazakevičiaus straipsnyje.

laikotarpiai labiau pasižymėjo vadovų keitimusi. Vienos pasirinktos Vyriausybės įstaigos ir vienos įstaigos prie ministerijos atvejai rodo, kaip keitėsi agentūrų vadovai, pasikeitus valdančiajai daugumai.

Tačiau nėra vieno akivaizdaus politizacijos paaiškinimo. Pirmasis aiškinimas yra susijęs su politizacijos „*stūmos*“ veiksniais: politinių partijų valdymo trukme ir jų tinklo tankumu. Kuo ilgiau politinės partijos valdo, tuo jos daugiau turi galimybių pasinaudoti politiniais paskyrimais. Antrasis aiškinimas yra susijęs su politizacijos „*traukos*“ veiksniais: didesnė politizacija būdinga viešųjų paslaugų sritims, kurios dėl politinio jautrumo gali būti aktyviau kontroliuojamos pasitelkus politinių partijų patronažą.

Taigi Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija susijusi su politinių ir administracinių veiksmių sąveika. Viena vertus, valdžioje įsitvirtinusios politinės partijos turi lojalių kandidatų, kuriuos paskyrus vadovauti agentūroms palaikomi ryšiai su politinėmis partijomis ir išrinktais politikais. Antra vertus, naudodamos politiškai motyvuotus paskyrimus ir atleidimus, politinės partijos yra linkusios kontroliuoti tam tikrų agentūrų veiklą. Tačiau vadovų politizacija yra įmanoma dėl politikų įsitikinimų ir galios naudoti partinį patronažą, taikant įvairias priemones (teisinius pareigybių pokyčius, organizacijų struktūrinius pokyčius, t. t.).

Nors valstybės tarnybos reglamentavimas nėra reikšmingas politizacijos veiksnys Lietuvos agentūrų atveju, kelių agentūrų vadovų grąžinimas į pareigas rodo tam tikrą šio veiksnio įtaką³⁶. Todėl reikėtų detaliau įvertinti, kokią įtaką agentūrų depolitizacijai daro administracinių teismų bylų rezultatai. Ateityje taip pat būtų naudinga nagrinėti vadovų kaitą ir politizaciją kitose Lietuvos agentūrose, kurios nebuvo šio straipsnio objektas. Viešųjų įstaigų ir kitų viešųjų

³⁶ Pavyzdžiui, Lietuvos darbo biržos direktorius V. Šlekaitis, kuris yra vienas iš ilgiausiai pareigas einančių valstybės institucijų vadovų Lietuvoje, buvo grąžintas į pareigas 2011 m. Delfi, *V. Šlekaitis grąžinamas į Darbo biržos direktoriaus postą, dabartinis vadovas atleidžiamas*, 2011 11 05, <<http://verslas.delfi.lt/verslas/vslekaitis-grazinamas-i-darbo-birzos-direktoriaus-posta-dabartinis-vadovas-atleidziamas.d?id=51435961#ixzz2etFutWIL>>, 2013 09 15.

juridinių asmenų, kurie atlieka viešojo administravimo funkcijas tam tikrose valdymo srityse, vadovybė irgi gali būti pakankamai politizuota. Pavyzdžiui, agentūros „Investuok Lietuvoje“ vadovo pareigų patrauklumas „saviems“ kandidatams buvo pažymėtas buvusios vadovės M. Dargužaitės atvirame atsistatydinimo laiške³⁷. Nors šiame straipsnyje buvo aptarti tik trumpi kelių agentūrų atvejai, būsimuose tyrimuose būtų galima smulkiau nagrinėti pavienių agentūrų ar jų grupių vadovų kaitos ir politizacijos atvejus, kurie padėtų detaliau sužinoti, kaip veikia šiame straipsnyje išskirti politizacijos mechanizmai.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Armingeon K., Weisstanner D., Engler S., Potolidis P., Gerber M., Leimgruber P., *Comparative Political Data Set III*, 2012 08 30, <http://www.ipw.unibe.ch/content/team/klaus_armingeon/comparative_political_data_sets/index_ger.html>, 2013 09 15.

Austraszkas A., „Esminiai pokyčiai modernizuojant Lietuvos valstybės tarnybą“, *Valstybės tarnybos aktualijos*, Nr. 3, 2005, p. 13–15.

Beblavý M., Sicakova-Beblava E., Ondrusova D., „Understanding Reasons and Implications of Agency Management ‘Politization’ in Slovakia“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Special Issue: The Politics of Agency Governance V (5), 2012/2013, p. 121–139.

Dahlstrom C., Niklasson B., „The Politics of Politicization in Sweden“, *Public Administration* 91 (4), 2013, p. 891–907.

Delfi, *Jaunimo departamentui vadovaus M. Kuliavas*, 2011 02 25, <http://www.delfi.lt/news/daily/education/jaunimo-departamentui-vadovaus_mkuliavas.d?id=42466225#ixzz2TL9I1VWc>, 2013 05 27.

Delfi, *LVAT: V. Gailius atleistas neteisėtai, priteista per didelę neturtinę žalą*, 2013 09 23, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/lvat-v-gailius-atleistas-neteisetai-priteista-per-didele-neturtine-zala.d?id=62417867>>, 2013 09 15.

Delfi, *M. Dargužaitė traukiasi*, 2014 02 27, <<http://www.delfi.lt/verslas/verslas/m-darguzaitė-traukiasi.d?id=64142316#ixzz2vS87R9pM>>, 2014 03 09.

Delfi, *Rimas Kurtinaitis pralaimėjo kovą su premjeru*, 2001 08 10, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/rimas-kurtinaitis-pralaimejo-kova-su-premjeru.d?id=434136>>, 2013 05 27.

Delfi, *V. Šlekaitis grąžinamas į Darbo biržos direktoriaus postą, dabartinis vadovas atleidžiamas*, 2011 11 05, <<http://verslas.delfi.lt/verslas/vslekaitis-grazinamas-i>

³⁷ Delfi, *M. Dargužaitė traukiasi*, 2014 02 27, <<http://www.delfi.lt/verslas/verslas/m-darguzaitė-traukiasi.d?id=64142316#ixzz2vS87R9pM>>, 2014 03 09.

darbo-birzos-direktoriaus-posta-dabartinis-vadovas-atleidziamas.d?id=51435961#ixzz2etFutWIL>, 2013 09 15.

Goetz K. H., Wollmann H., „Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-Country Comparison“, *Journal of European Public Policy* 8 (6), 2001, p. 864–887.

Gwiazda A., „Party Patronage in Poland: The Democratic Left Alliance and Law and Justice Compared“, *East European Politics & Societies* V (22), 2008, p. 802–827.

Jacobsen D., „The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency Factors, Formal Structure, Demography, and Time“, *Governance* 19 (2), 2006, p. 303–323.

Juralevičienė J., Galvanauskaitė E., „Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai“, *Viešojo politika ir administravimas* 19, 2007, p. 98–108.

Kaselis M., Pivoras S., „Valstybės tarnautojų veiklos vertinimas pagal rezultatus: taikymo iššūkiai Lietuvoje“, *Viešojo politika ir administravimas* 1, 2012, p. 139–152.

Kopecký P., Mair P., Spirova M., eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

Kopecký P., Scherlis G., Spirova M., „Conceptualizing and Measuring Party Patronage“, *Political Concepts, Committee on Concepts and Methods Working Paper Series* 25 (September), 2008, p. 1–18.

Lietuvos Respublikos Prezidentės Dalios Grybauskaitės metinis pranešimas, 2014 03 27, <http://www.president.lt/lt/prezidento_veikla/metinis_pranesimas/2014_m.html>, 2014 03 28.

Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“, *Valstybės žinios*, Nr. 121-2854, 1996.

Lrytas.lt., *R. Sinkevičius neatsigina partiečių prašymų įdARBINTI Susisiekimo ministerijoje* 2013 05 07, <<http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/aktualijos/r-sinkevicius-neatsigina-partieciu-prasymu-idarbinti-susisiekimo-ministerijoje.htm>>, 2013 09 15.

Matonytė I., Gerazimaitė G., „Koalicinių vyriausybių morfologija: akademiniai postulatai, Vakarų Europos patirtys ir atvejai Lietuvoje“, *Parlamento studijos*, Nr. 14, 2013.

Meyer-Sahling J.-H., *Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe*, Paris: OECD-SIGMA Publications, 2009.

Meyer-Sahling J.-H., „The Changing Colours of the Post-Communist state: The Politicisation of the Senior Service in Hungary“, *European Journal of Political Research* 47, 2008, p. 1–33.

Nakrošis V., Gudžinskas L., „Party Patronage and State Politicisation in the Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Special Issue: The Politics of Agency Governance V (2), 2012/2013, p. 89–120.

Nakrošis V., Martinaitis Ž., eds., *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, Vilnius: Vilnius University, 2011.

Peters B. G., „Politicisation: What Is It and Why Should We Care?“, Neuhold C., Vanhoonacker S., Verhey L. (eds.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

The European Commission, Agenda 2000 – *Commission Opinion on Lithuania's Application for Membership of the European Union*, Brussels, 15th July 1997.

Teisingumo ministerija, *Politinių partijų narių sąrašai*, 2013, <<http://www.tm.lt/dok/Lietuvos%20Respublikos%20politini%C5%B3%20partij%C5%B3%20s%C4%85ra%C5%A1as%202013-05-177.pdf>>, 2013 05 27.

Teodoro M. P., „Moving in, Managing Up: Executive Job Formation and Political Behaviour“, *Journal of Public Policy* 33 (2), 2013, p. 137–164.

Uldukytė M., *Lietuvos valstybės tarnybos politizacija: ministerijų vadovybės atvejis*, VU TSPMI magistro darbas, 2010.

Valstybės tarnybos departamentas prie VRM, *Ataskaita apie valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymą ir įgyvendinimą 2004 metais*, Vilnius, 2005, <<http://www.vtd.lt/index.php?302204322>>, 2012 05 30.

SUMMARY

CHANGE AND POLITICISATION OF LITHUANIAN GOVERNMENT AGENCIES AND AGENCIES UNDER THE MINISTRIES

This article analyses the change and politicisation of management in the Lithuanian government agencies and agencies under the ministries in the period 1990–2012. Changes in *de jure* politicisation of the higher civil service depended on structural and civil service reforms. The start of Lithuania's accession to the EU marked a decline in structural politicisation, but *de facto* politicisation increased throughout this period. However, the politicisation trend was opposite during the 2008–2012 Government term: structural politicisation faced an upward trend, while actual politicisation was going down.

Our analysis of the Lithuanian agency politicisation also revealed some differences in the pattern of politicisation according to the Lithuanian political parties. The Lithuanian Social Democratic Party more frequently pursues the strategy of *de facto* politicisation by recruiting agency heads involved in its political activities, while the Homeland Union (Lithuanian Christian Democrats) tends to adopt the structural form of politicisation by using government-wide civil service reforms to dismiss the incumbent managers.

This research indicated that *de facto* politicisation of the Lithuanian agencies is relatively small with only 19.1% of all agency heads engaged in party networks. However, this measure of politicisation is more pessimistic than optimistic – it is

possible the higher civil service employs more politically affiliated managers than our analysis based on personal biographies was able to detect. Furthermore, there is variation across different types of agencies. Heads of the government agencies who acted as political appointees at certain periods of time were more politicised than managers in charge of the ministerial agencies who held career civil service positions more frequently.

The turnover of agency managers is best explained by alterations of ruling majorities and governments, taking into account more the intensive turnover of agency managers during the Lithuanian governments controlled by the Lithuanian Social Democratic Party. Cases of one government agency and one agency under the ministries indicated how their managers were replaced after actual changes of government.

However, there is no single straightforward explanation of politicisation. First, politicisation of the agency management could be explained in terms of certain 'push' factors: politicisation is associated with party entrenchment in power and density of the party networks. Political parties with longer government experience have more opportunities to make use of political appointments. Second, politicisation is linked to some 'pull' factors: party patronage is exercised more frequently over more politically salient areas of public services.

Therefore, the mix of political and administrative factors can be used to understand the change and politicisation of the Lithuanian agency management. On the one hand, the political parties that are better entrenched in power possess longer lists of loyal candidates for filling up managerial positions in the Lithuanian agencies. On the other hand, political parties tend to control the performance of more salient agencies through politically motivated appointments and dismissals. However, it is politicians' beliefs and their power to exercise party patronage that brings politicisation in the higher civil service.

The future research of politicisation can assess how civil service legislation and its enforcement affect the dynamics of politicisation in the Lithuanian agencies. Also, it could be useful to examine the change and politicisation of management in other Lithuanian public sector organisations.