

LIETUVOS MINISTERIJŲ AUKŠTESNIŲJŲ KARJEROS VALSTYBĖS TARNAUTOJŲ KAITA IR POLITIZACIJA 2001–2015 METAIS

AUŠRA BACEVIČIŪTĖ

Šiame straipsnyje nagrinėjama Lietuvos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų (sekretorių, valstybės sekretorių ir kanclerių) kaita ir politizacija 2001–2015 m. Nustatyta, kad šių tarnautojų politizacijos mastas analizuojamu laikotarpiu siekė 25–45 proc. Straipsnyje aiškinama, jog aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitą ir politizaciją ministerijose geriausiai paaiškina ne paklausos veiksniai, kaip antai valdančiosios daugumos pokyčių mastas ir ministro portfelį kontroliuojančios partijos pasikeitimas, o pasiūlos veiksniai – tinkamų kandidatų užimti aukštus karjeros postus ministerijose pasiūla ir palankių aplinkybių politizuoti susiklostymas. Identifikuotas atvirkštinis ryšys tarp struktūrinės ir *de facto* politizacijos bei tiesioginis ryšys tarp ministrų valdymo sričių institucijoms ir įstaigoms skiriamų valstybės biudžeto asignavimų dydžio ir atitinkamų ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos masto¹.

¹ Straipsnis parengtas remiantis Aušros Bacevičiūtės VU TSPMI magistro darbu „Lietuvos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaita ir politizacija 2001–2015 metais“ (2015 m.) (darbo vadovas – prof. dr. Vitalis Nakrošis).

Aušra Bacevičiūtė – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto viešosios politikos analizės magistro programos absolventė (el. paštas: ausra.baceviciute@gmail.com).

© Aušra Bacevičiūtė, 2015

Straipsnis įteiktas redakcijai 2015 m. rugpjūčio 28 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2015 m. spalio 25 d.

Ivadas

Šiame straipsnyje nagrinėjama Lietuvos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų (konkrečiau, sekretorių, valstybės sekretorių ir kanclerių) kaita ir politizacija 2001–2015 m. Ši tarnautojų grupė – ypatinga, nes yra arčiausiai vykdomosios valdžios centro ir patenka į aukštesniosios valstybės tarnybos, apimančios aukščiausių (17–20) kategorijų valstybės tarnautojus, sritį. Be to, minėtas pareigas ėję karjeros valstybės tarnautojai skirtingais laiko momentais analizuojamu laikotarpiu buvo laikomi oficialiais ministerijų administracijų vadovais.

Pagal J. H. Meyer-Sahlingo ir T. Veen (2012) sudarytą ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos indeksą Lietuva įvertinta kaip viena mažiausiai politizuotų Rytų ir Vidurio Europos (RVE) valstybių, o dviejų aukščiausios kategorijos pareigybių tarnautojų (valstybės sekretorių ir sekretorių) politizacija įvertinta kaip mažiausia visame regione². Nepaisant to, viešojoje erdvėje netylančios diskusijos išduoda, jog lojalumo partijai motyvas įdarbinant ministerijų tarnautojus gali būti pasitelkiamas dažniau nei fiksuoja iki šiol atlikti tyrimai. Žiniasklaidoje fragmentiškai rašoma apie, pavyzdžiui, sėkmingai karjerą ministerijų valstybės tarnyboje darančius politinių partijų narius³ ar ministrų ir su jais dirbančių ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų priklausymą tai pačiai politinei partijai⁴.

Be to, ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacija neretai aptariama ministerijų struktūrinių reformų kontekste.

² Meyer-Sahling J.-H., Veen T., „Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe“, *East European Politics* 28 (1), 2012, p. 7–10.

³ Alfa, *Premjero patarėja daro karjerą*, 2007 01 02, <<http://www.alfa.lt/straipsnis/c14083/>>, 2015 01 05.

⁴ Delfi, *Valdžių kaita – košmaras valstybės tarnautojams*, 2008 10 18, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/valdziu-kaita-kosmaras-valstybes-tarnautojams.d?id=18927941>>, 2015 01 05.

Jas įvykdžius įtvirtintas karjeros arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo aukštesniųjų valstybės tarnautojų kiekybinis pranašumas ministerijose sąlygojo atitinkamai struktūrinę depolitizaciją arba struktūrinę politizaciją. Oponuojančių politinių jėgų viena kitai metami kaltinimai dėl tariamų bandymų naudojantis struktūrinėmis reformomis įdarbinti ministerijose sau lojalius žmones⁵ leidžia numanyti esant ryšį tarp struktūrinės ir *de facto* politizacijos. Vis dėlto iki šiol neatlikta tyrimų, leidžiančių jį patvirtinti ar paneigti.

Anksčiau atlikti Lietuvos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos tyrimai apsiribojo arba gana subjektyviais (kokybiniais) metodais surinktų, arba santykinai trumpą laikotarpį apimančių duomenų analize. Minėtas Meyer-Sahlingo ir Veno (2012) politizacijos indeksas buvo sudarytas remiantis šalių ekspertų apklausa ir interviu su valstybės tarnautojais metu surinkta informacija. Panašiu būdu – klausiant Lietuvos politinio elito nuomonės apie ministerijų politizacijos laipsnį – įvertintas ministerijų politizacijos mastas 2014 m.⁶ M. Uldukytės (2010) tyrime, kuriame analizuotas faktinis kanclerių politizacijos mastas po 2009 m. ministerijų struktūrinės reformos, taikyti kiekybiniai metodai, tačiau apsiribota vienos vyriausybės valdymo laikotarpiu⁷.

Šiame straipsnyje pristatomas pirmasis ilgalaikis Lietuvos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitos ir politizacijos tyrimas, kuriame kiekybiškai įvertintos ir paaiškintos šių tarnautojų politizacijos tendencijos per daugiau nei dešimtmetį. Šio tyrimo rezultatai yra palyginami su kitų šalies viešojo sektoriaus organizacijų

⁵ Delfi, *Ministerijų sekretoriai gali krautis lagaminus*, 2009 02 05, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/ministeriju-sekretoriai-gali-krautis-lagaminus.d?id=20437344#ixzz3DHxtC85g>>, 2014 12 03; rytas.lt, *Socialdemokratai siūlo grąžinti ministerijų sekretorius*, 2014 09 22, <<http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/aktualijos/socialdemokratai-siulo-grazinti-ministeriju-sekretorius.htm>>, 2014 12 03.

⁶ Alfa, *Labiausiai politizuotos ministerijos*, 2015 01 16, <<http://www.alfa.lt/straipsnis/49787283/labiausiai-politizuotos-ministerijos>>, 2015 08 01.

⁷ Uldukytė M., *Lietuvos valstybės tarnybos politizacija: ministerijų vadovybės atvejis*, VU TSPMI magistro darbas, 2010.

vadovų politizacijos tyrimų rezultatais, todėl reikšmingai prisideda prie politizacijos reiškinio Lietuvoje pažinimo ir jo priežasčių aiškinimo.

Kitose šio straipsnio dalyse pateikiamas ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitos ir politizacijos analizės pagrindas ir metodika, analizuojamų tarnautojų kaitos ir politizacijos tendencijos bei svarbiausi pastarųjų aiškinimai, pagrindinės išvados ir siūlymai ateities tyrimams.

1. Analizės pagrindas ir metodika

Šioje dalyje nagrinėjami ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizaciją lemiantys veiksniai, keliamos hipotezės ir apibrėžiama tyrimo metodika.

Straipsnio analizės pagrindu pasirinktas ministerijų specifikai adaptuotas lošimų teorijos modeliu grįstas politizacijos teorinis analizės pagrindas. Jame partinis patronažas siejamas su politinių partijų bendradarbiavimo tikimybe – kuo ši mažesnė, tuo paskatos kontroliuoti politinių sprendimų įgyvendinimą biurokratijoje per politizuotus valstybės tarnautojų paskyrimus yra didesnės. Nors visoms šalies politinėms partijoms bendrai būtų naudingiausia, jei nė viena į valdžią atėjusi partija nepolitizuotų, pavienės partijos, būdamos racionalios žaidėjos, verčiau renkasi politizuoti, nes taip gauna didesnę išlošį – galimybę kontroliuoti politinių sprendimų įgyvendinimą. Dėl pasikartojančios sąveikos partinėje sistemoje politinės partijos sužino apie konkurenčių polinkį bendradarbiauti ar nebendradarbiauti (t. y. politizuoti ar nepolitizuoti) ir, pasitelkdamos strategiją „akis už akį“, atėjusios į valdžią mėgdžioja ankstesnių valdančiosios daugumos partijų elgesį.

Remiantis pirmiau įvardytu teoriniu analizės pagrindu, politinių partijų bendradarbiavimo tikimybė yra mažesnė ir, savo ruožtu, politizacijos tikimybė yra didesnė poliarizuotose partinėse sistemose,

prie kurių priskirtina ir Lietuvos partinė sistema⁸. Meyer-Sahlingas ir Veenas (2012), tirdami RVE šalių ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizaciją, identifikavo priežastinį ryšį tarp vyriausybės pokyčių masto ir politizacijos. Nustatyta, jog ministerijų biurokratijos politinės kontrolės poreikis, taigi ir paskatos politizuoti jų tarnautojus, yra didžiausi tada, kai nauja vyriausybė formuojama įvykus esminiam valdančiąją daugumą sudarančių partijų pasikeitimui⁹. Atsižvelgiant į tai, keliama pirmoji hipotezė – *didesnio masto valdančiosios daugumos pokyčiai sąlygoja didesnę ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitą ir politizaciją, palyginti su mažais pasikeitimais*.

Partijos „akis už akį“ strategiją gali taikyti ne tik įvykus esminiams partijų blokų pasikeitimams valdžioje, bet ir pasikeitus už valstybės tarnautojų paskyrimą atsakingiems asmenims (ministerijų atveju – ministrams), jei šie priklauso kitai partijai¹⁰. Konkretų ministro portfelį gavusi politinė partija gauna išskirtinį priėjimą prie ministerijos valdymo srities viešosios politikos¹¹, o ministro portfelį gavęs asmuo, savo ruožtu, įgyja savotišką „nuosavybės teisę“ formuoti ir įgyvendinti pageidaujamą politiką ministerijos valdymo srityje¹². Patikėtojo ir patikėtinio santykių teorijoje pabrėžiamas patikėtojų (politikų) poreikis kontroliuoti patikėtinius (biurokratus), kuriems patikimas tam tikros užduoties (politikos sprendimų) vyk-

⁸ Nakrošis V., Gudžinskas L., „Party Patronage and State Politicization in the Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* V (2), 2012/2013, p. 103–109.

⁹ Meyer-Sahling, Veen, p. 7–15.

¹⁰ Likaitė D., „Politizuoti(s) ar ne(si)politizuoti? Lietuvos asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų atvejis“, *Politologija* 2 (74), 2014, p. 101.

¹¹ Warwick P. W., Druckman J. N., „The Portfolio Allocation Paradox: An Investigation into the Nature of a Very Strong but Puzzling Relationship“, *European Journal of Political Research* 45, 2006, p. 658.

¹² Laver M., Shepsle K. A., „Coalitions and Cabinet Government“, *The American Political Science Review* 84 (3), 1990, p. 874.

dymas¹³. Vienas būdų tai daryti – išankstinė atranka, kurios metu patikėtojas ieško patikėtinių, kurių kuo panašesnės preferencijos¹⁴. Preferencijų vienodumas gali pasireikšti ir priklausomybe tai pačiai politinei partijai. Atsižvelgiant į tai, keliama antroji hipotezė – *pasikeitus ministro portfelį kontroliuojančiai partijai, naujas ministras keičia ministerijų aukštesniuosius karjeros valstybės tarnautojus savo partijai lojaliais*.

Ministro vykdomo šališko ministerijų karjeros valstybės tarnautojų skyrimo pagrindu gali tapti ne tik jų lojalumas partijai, kuriai priklauso ministras, bet ir lojalumas ministrui, kaip individualiam asmeniui¹⁵. Anot G. Kazakevičiaus (2014), santykiai tarp renkamų politikų ir skiriamų tarnautojų gali būti suprantami kaip tiesioginiai ar netiesioginiai susitarimai, kuriais politikai įgyja skiriamų tarnautojų lojalumą ir kompetencijas, o tarnautojams užtikrina tam tikrą vietą valdžios struktūroje, suteikia atsakomybę ir atlygį. Tarp Lietuvos politikų ir biurokratų istoriškai susiklostė egalitariniu lojalumu grįsti santykiai, kai valstybės tarnautojai veikia kaip politikų partneriai, tačiau viešumoje yra nematomi – nereiškia savo pozicijos ir nedalyvauja politiniame gyvenime. Kai kuriais atvejais politikai egalitarinio valstybės tarnautojų lojalumo siekia neskaidriomis praktikomis, įskaitant politizaciją¹⁶. Atsižvelgiant į tai, keliama trečioji hipotezė – *pasikeitus ministrui, bet nepasikeitus ministro portfelį kontroliuojančiai partijai, bus fiksuojama ministrui, kaip asmeniui arba kaip partijos frakcijos ar grupės atstovui, lojalių ministerijos aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaita*.

¹³ Meier K. J., O'Toole L. J. Jr., „Political Control Versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate“, *Public Administration Review* 66 (2), 2006, p. 178.

¹⁴ Strøm K., „Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies“, *European Journal of Political Research* 37 (3), 2000, p. 11–12.

¹⁵ Heywood P., Meyer-Sahling J.-H., *Corruption Risks and the Management of the Ministerial Bureaucracy in Poland*, Varšuva: Ernst & Young, 2008, p. 9–16.

¹⁶ Kazakevičius G., „Lojalumo struktūros įtaka Lietuvos viešojo sektoriaus politizacijai“, *Politologija* 2 (74), 2014, p. 164–170, 174–175, 188–189, 192.

Pasak Meyer-Sahlingo (2006), ministerijų karjeros valstybės tarnautojų politizavimo galimybės priklauso nuo kompetentingų partinių kandidatų užimti aukštus postus ministerijose skaičiaus – kuo šis skaičius didesnis, tuo didesnė šių viešojo sektoriaus organizacijų politizavimo tikimybė¹⁷. Partinių kandidatų užimti postus viešojo sektoriaus organizacijose pasiūla susijusi su politinės partijos tinklu, kurį apibrėžia partijos narių skaičius ir jos valdymo patirtis. Laikoma, kad kuo daugiau narių ir kuo didesnę dalyvavimo valdančiojoje koalicijoje patirtį turi partija, tuo jos kandidatų į valstybės tarnybą pasiūla yra didesnė¹⁸. Atsižvelgiant į tai, keliama ketvirtoji hipotezė – *ilgesnę valdymo patirtį ir daugiau narių turinčios politinės partijos politizuoja labiau, palyginti su mažesnę valdymo patirtį ir mažiau narių turinčiomis partijomis.*

Politicizacijos tikimybę apibrėžia ir valstybės tarnybos reglamentavimas bei jo nuostatų įgyvendinimo užtikrinimas. Griežtas valstybės tarnautojų karjeros reglamentavimas, užtikrinantis pakankamą tarnautojų apsaugą nuo neteisėto atleidimo, sumažina politinių partijų galimybes užsiimti partiniu patronažu. Tokiais atvejais, siekdamas įtvirtinti ar išlaikyti sau lojalius asmenis aukštuose valstybės tarnybos posteose, politinės partijos gali imtis sau palankių struktūrinių reformų¹⁹. 2001–2015 m. laikotarpiu du kartus (2002 ir 2009 m.) buvo įgyvendintos ministerijų struktūrinės reformos, sąlygojusios ministerijų aukštesniųjų karjeros ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių ir skaičiaus pokyčius.

2002 m. balandžio 16 d. valdančiųjų kairiųjų partijų (Lietuvos socialdemokratų partijos (LSDP) ir Naujosios sąjungos (socialliberalų) (NS)) iniciatyva priimtomis Lietuvos Respublikos (LR) Vyriausybės įstatymo pataisomis buvo įtvirtinti trys reikšmingi struktūriniai po-

¹⁷ Meyer-Sahling J.-H., „The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and the Ministerial Bureaucracy in Hungary“, *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 22 (3), 2006, p. 286–287.

¹⁸ Nakrošis, Gudžinskas, p. 105.

¹⁹ Ibid.

kyčiai. Pirma, iki vieno apribotas politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų – viceministrų – skaičius. Antra, įsteigta nauja ministerijos karjeros valstybės tarnautojo – valstybės sekretoriaus, atsakingo už vadovavimą ministerijos administracijai, – pareigybė. Valstybės sekretorius, šalia viceministro ir ministerijos sekretorių įtrauktas į ministerijos kolegijos – ministro patarimosios institucijos, svarstančios svarbiausius ministerijos veiklos klausimus bei svarbiausių ministro įsakymų ir kitų teisės aktų projektus – sudėtį. Trečia, panaikintas didžiausio leistino ministerijų sekretorių skaičiaus ministerijose ribojimas. Šios pareigybės tarnautojų skaičiaus ir jų administravimo sričių nustatymas paliktas kiekvienos ministerijos ministrų diskrecijai²⁰.

2009 m. vasario 5 d. valdančiųjų dešiniųjų partijų (Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų (TS-LKD), Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdžio (LRLS) ir Tautos prisikėlimo partijos (TPP)) iniciatyva priimtomis LR Vyriausybės įstatymo pataisomis įgyvendinti iš esmės priešingi pirmiau išvardytiems pokyčiai. Pirma, panaikintos abi ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų – sekretoriaus ir valstybės sekretoriaus – pareigybės. Vietoj valstybės sekretoriaus pareigybės įsteigta nauja karjeros valstybės tarnautojo – ministerijos kanclerio – pareigybė. Šiems tarnautojams perleistas vadovavimas ministerijos administracijai. Antra, nuo vieno iki keturių padidintas didžiausias leistinas viceministrų skaičius ministerijose. Atitinkamai pakito ir ministerijos kolegijos sudėtis, pagal naująją įstatymo redakciją apėmusi didesnę skaičių politinio (asmeninio) pasitikėjimo negu aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų²¹.

²⁰ LR Vyriausybės įstatymo 3, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 44, 45 straipsnių, dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 31⁽¹⁾, 44⁽¹⁾ straipsniais įstatymas, 2002 m. balandžio 16 d., Nr. IX-842, *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 41-1527.

²¹ LR Vyriausybės įstatymo 26, 29, 31, 311, 32, 45 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2009 m. kovo 10 d., Nr. XI-185, *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 29-1139.

2002 m. reforma lėmė kiekybinę aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų persvarą prieš politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojus arba struktūrinę depolitizaciją, o 2009 m. reforma – politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų kiekybinį pranašumą prieš karjeros tarnautojus arba struktūrinę politizaciją. Teoriškai ministrų politinių komandų (politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičiaus) sumažėjimas turėtų padidinti ministerijų karjeros valstybės tarnautojų politinės kontrolės poreikį, taigi ir paskatas *de facto* politizuoti šiuos tarnautojus, ir atvirkščiai. Atsižvelgiant į tai, keliama penktoji hipotezė – *po 2002 m. ministerijų struktūrinės reformos bus santykinai didesnė ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų de facto politizacija, o po 2009 m. reformos – santykinai mažesnė jų de facto politizacija.*

Ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos mastas gali skirtis pagal valdymo sritį. Nevienodi ministrų portfelių svoriai rodo skirtingą politinių partijų suinteresuotumą kontroliuoti įvairių sričių politikos sprendimų įgyvendinimą²². Remiantis naujausiais Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų politizacijos tyrimais, didžiausias politizacijos mastas aptinkamas viešųjų paslaugų srityse veikiančiose agentūrose, kurioms skiriama santykinai daugiau valstybės biudžeto lėšų²³, ir didžiausius valstybės biudžeto asignavimus gaunančiose bei vietos lygmeniu svarbius išteklius kontroliuojančiose valstybės valdomose įmonėse²⁴. Tai rodo, kad politinės partijos gali būti suinteresuotos kontroliuoti valdžios išlaidų, valstybės investicijų ar valstybės turto panaudojimą²⁵. Atsižvelgiant į tai, keliama šeštoji hipotezė – *ministerijose, kurioms vadovaujančių ministrų valdymo sričių institucijos ir įstaigos gauna*

²² Meier, O'Toole, p. 178.

²³ Bogušinskaitė I., Nakrošis V., „Lietuvos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija“, *Politologija* 2 (74), 2014, p. 57–59.

²⁴ Laurišonytė N., *Lietuvos valstybės valdomų įmonių politizacija: vadovų atvejis*, VU TSPMI magistro darbas, 2013, p. 53.

²⁵ Nakrošis V., „Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita ir politizacija“, *Politologija* 2 (74), 2014, p. 28.

santykinai daugiau valstybės biudžeto asignavimų, aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacija bus didesnė negu ministerijose, kurioms vadovaujančių ministrų valdymo sričių institucijoms ir įstaigoms skiriami asignavimai yra santykinai mažesni.

Siekiant patikrinti iškeltas hipotezes, buvo atlikta statistinė ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų biografijų duomenų analizė. Duomenų rinkimo etapai buvo šie: valstybės tarnautojų identifikavimas, valstybės tarnautojų biografijų duomenų rinkimas ir jų kodavimas. Atgalinio stebėjimo būdu buvo atsekti ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų pokyčiai, įvykę tarp 2001 m. gegužės ir 2015 m. sausio. Tyrimo imtį sudaro 143 valstybės tarnautojai, dirbę 14 ministerijų (AM, EM, FM, KAM, KM, SADM, SAM, SM, ŠMM, TM, URM, ŪM, VRM, ŽŪM). Tarp valstybės tarnautojų – 95 sekretoriai iš 13 ministerijų, 23 valstybės sekretoriai iš 13 ministerijų²⁶ ir 25 kancleriai iš 14 ministerijų.

Skirtingų Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų politizacijos tyrimuose vadovautasi vienoda politizacijos sąvoka. Remiantis ja, asmuo laikomas politizuotu, jei atitinka bent vieną iš šių požymių: buvo ministras; buvo ministro, Seimo pirmininko ar mero politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojas (pvz., viceministras, politinis patarėjas, vicemeras, savivaldybės administracijos direktorius ir pavaduotojas); buvo išrinktas arba kandidatavo į Seimą, savivaldybės tarybą ar Europos Parlamentą; buvo partijos pasiūlytas rinkimų atstovas, stebėtojas, komisijos narys ar partijos pasiūlytas Vyriausiosios rinkimų komisijos narys; buvo partijos narys. Visgi ministerijų atveju prie politizuotų nepriskirtini tarnautojai, neturintys jokių politinių ryšių, neskaitant to, kad, iki tapdami karjeros valstybės tarnautojais, ėjo viceministrų pareigas. Tokių atvejų sieti su partiniu patronažu negalima dėl kelių priežasčių.

²⁶ Laikotarpiu tarp EM atkūrimo 2009 m. sausio 27 d. ir sekretorių bei valstybės sekretorių pareigybių ministerijose faktinio panaikinimo 2009 m. liepos 1 d. sekretorių pareigybių EM nebuvo įsteigta, o EM valstybės sekretorius, kaip dirbęs pernelyg trumpą laiką, į imtį nebuvo įtrauktas.

Pirma, neįmanoma identifikuoti šių valstybės tarnautojų partinės priklausomybės, nes viceministrais jie galėjo būti paskirti tiek politinio, tiek asmeninio pasitikėjimo pagrindais, kurių objektyviai atskirti negalima. Be to, kai kurie iš šių valstybės tarnautojų viceministrų pareigas ėjo santykinai ilgą laiką (daugiau kaip penkerius metus), per kurį buvo skirtingų ar net ideologiškai priešingų politinių partijų ministrų politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojais. Akivaizdu, kad tokiais atvejais skiriant viceministrus nuopelnais grįsti kriterijai (valstybės tarnautojų kompetencija) dominavo šališkų kriterijų (partinės priklausomybės) atžvilgiu.

Antra, absoliučia dauguma atvejų analizuojami karjeros valstybės tarnautojai viceministro pareigas nustojo eiti po 2002 m. ministerijų struktūrinės reformos. Daugiau nei trys ketvirtadaliai po jos atleistų viceministrų iš karto buvo paskirti karjeros valstybės tarnautojais (ministerijų sekretoriais arba valstybės sekretoriais). Tikėtina, kad taip ministrai siekė išlaikyti ministerijose didelę kompetenciją ir patirtį įgijusius tarnautojus. Šiais atvejais fiksuojama ne partinė, o konjunktūrinė politizacija.

Trečia, įvertinus aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų ir viceministrų skaičiaus dinamiką ministerijose per visą nepriklausomybės laikotarpį²⁷, matyti, kad karjeros valstybės tarnautojų ir viceministrų pareigybės tam tikrais laikotarpiais galėjo būti viena kitą pakeičiančios. Tai patvirtina ir Uldukytė (2010), nustačiusi, kad apie trečdalis po 2009 m. ministerijų struktūrinės reformos dirbusių viceministrų anksčiau ėjo aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų pareigas tose pačiose ministerijose²⁸.

²⁷ 1994–1996 m. – neribotas karjeros valstybės tarnautojų (sekretorių) skaičius; 1996–1998 m. – 1 karjeros valstybės tarnautojas (sekretorius), iki 3 viceministrų; 1998–2002 m. – 1 karjeros valstybės tarnautojas (sekretorius), neribotas skaičius viceministrų; 2002–2009 m. – neribotas skaičius karjeros valstybės tarnautojų (1 valstybės sekretorius ir neribotas skaičius sekretorių), 1 viceministras, nuo 2009 m. – 1 karjeros valstybės tarnautojas (kancleris), iki 4 viceministrų.

²⁸ Uldukytė, p. 27–28.

Surinktų ir apdorotų duomenų analizė buvo atliekama pasitelkus „MS Excel“ elektroninę skaičiuoklę ir SPSS statistinę programą. Buvo naudojami aprašomosios ir išvadų statistikos testai (chi kvadrato statistinis testas, Pearsono koreliacijos ir Pearsono chi kvadrato taškinės-biserijinės koreliacijos koeficientai), taip pat atlikta išlikimo analizė (Kaplano ir Meierio statistinis testas).

2. Lietuvos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitos ir politizacijos tendencijos

Šioje dalyje aprašomos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitos ir politizacijos tendencijos tiriamu laikotarpiu.

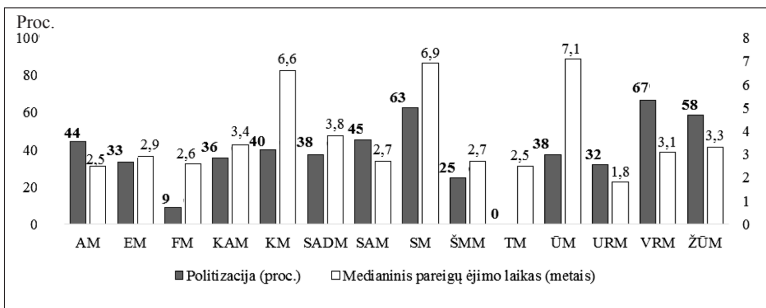
Remiantis duomenų analize, medianinė²⁹ visų analizuojamų pareigybių tarnautojų (sekretorių, valstybės sekretorių ir kanclerių) pareigų ėjimo trukmė lygi 2,8 metų. Išlikimo pagal tarnautojų turimas pareigybes analizė, kuri procentais matuoja pareigų ėjimo tikimybę pagal pareigų ėjimo laiką, atskleidė, jog ilgiausia medianinė pareigų ėjimo trukmė – kanclerių (3,9 metų), trumpiausia – sekretorių (2,7 metų), už kurią tik šiek tiek ilgesnė – valstybės sekretorių (2,8 metų). Nepaisant to, skirtumai tarp įvairias pareigybes turėjusių tarnautojų pareigų ėjimo trukmės – statistiškai nereikšmingi (Mantelio ir Coxo chi kvadratas = 3,278, $p = 0,194$).

Kitokius rezultatus pateikia išlikimo pagal ministerijas analizė, kurios metu nustatytas statistiškai reikšmingas (Mantelio ir Coxo chi kvadratas = 49,104, $p < 0,001$) skirtumas tarp įvairių ministerijų tarnautojų pareigų ėjimo trukmės. Ilgiausia (tarp 6 ir 8 metų) medianinė pareigų ėjimo trukmė fiksuojama ŪM, SM ir KM, trumpiausia (iki 2 metų) – URM. Vidutiniškai 2–3 metus dirbo TM, AM, FM, ŠMM, SAM ir EM, 3–4 metus – SADM, KAM, ŽŪM ir VRM tarnautojai.

²⁹ Vidutiniam pareigų ėjimo laikui nustatyti pasirinkta mediana, o ne vidurkis, nes duomenų apie pareigų ėjimo laiką pasiskirstymas nėra normalus, tad vidurkio naudojimas duomenims interpretuoti juos iškreiptų.

Vidutinis ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos mastas 2001–2015 m. laikotarpiu (t. y. politizuotų tarnautojų dalis nuo visų tiriamu laikotarpiu dirbusių analizuojamų tarnautojų) – 39 proc., nors skirtingais metais svyravo tarp 25 ir 45 proc. Vertinant pagal atskiras pareigybes, labiausiai politizuoti – sekretoriai (44 proc.), mažiausiai – valstybės sekretoriai (22 proc.), o tarp kanclerių politizuotų tarnautojų buvo kiek mažiau nei trečdalis (32 proc.). Didžiausia politizacija užfiksuota VRM (67 proc.), SM (63 proc.) ir ŽŪM (58 proc.), mažiausia – ŠMM (25 proc.) ir FM (9 proc.). Analizuojamu laikotarpiu nė vieno politizuoto aukštesniojo karjeros valstybės tarnautojo neaptikta tik TM. Likusiose ministerijose politizacijos mastas svyravo tarp 30 ir 50 proc.

Nei aprašomoji, nei išvadų statistika neleidžia apibrėžti aiškaus priežastinio ryšio tarp analizuojamų valstybės tarnautojų kaitos ir politizacijos mastų (žr. 1 pav.). Analizuojamų tarnautojų išlikimo pagal statusą (pagal tai, ar tarnautojas politizuotas, ar ne) analizė atskleidė, kad politizuoti tarnautojai pareigas vidutiniškai ėjo netgi ilgiau nei nepolitizuoti (pirmųjų medianinė pareigų ėjimo trukmė – 3,1 metų, antrųjų – 2,7 metų). Visgi skirtumas tarp politizuotų ir nepolitizuotų valstybės tarnautojų pareigų ėjimo trukmės – statistiškai nereikšmingas (Mantelio ir Coxo chi kvadratas = 0,005, p = 0,945).



1 pav. Ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos masto ir medianinio pareigų ėjimo laiko santykis

Šaltinis: sudaryta autorės.

3. Lietuvos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitos ir politizacijos aiškinimai

3.1. Valdančiosios daugumos pokyčiai

Šioje dalyje nagrinėjama vyriausybės tipo (pagal valdančiosios daugumos pasikeitimo, kuriam įvykus ji suformuota, mastą) įtaka ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitai ir politizacijai.

Vyriausybės, suformuotos po didelių valdančiosios daugumos pokyčių (XII, XV ir XVI), kartu tiek paskyrė, tiek atleido absoliučią daugumą analizuojamų ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų (paskyrė – 71 proc., atleido – 80 proc.) (žr. 1 lentelę). Tačiau, įvykus esminiam valdančiosios daugumos pasikeitimui, tarnautojų paskyrimų skaičius padidėja daugiau nei du, o atleidimų – beveik keturis kartus, palyginti su vyriausybėmis, suformuotomis po nedidelių valdančiosios daugumos pokyčių (XIII, XIV). Nepaisant to, analizuojant šias vyriausybes atskirai, negalima išvelgti ryšio tarp vyriausybės tipo ir jos paskirtų tarnautojų skaičiaus. Pavyzdžiui, po didelių valdančiosios daugumos pokyčių sudaryta XV Vyriausybė

1 lentelė. Skirtingų vyriausiųjų įvykdyti ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų paskyrimai ir atleidimai

Vyriausybė	Paskyrė tarnautojų	Iš jų politizuoti	Politiizuotų dalis (proc.)	Atleido tarnautojų	Iš jų politizuoti	Politiizuotų dalis (proc.)
XII	65 (43*)	28 (17*)	43 (40*)	27 (8*)	9 (2*)	33 (25*)
XIII	20	9	45	12	5	42
XIV	18	6	33	13	7	50
XV	20 (14*)	5 (2*)	25 (14*)	67 (59*)	28 (24*)	42 (41*)
XVI	7	3	43	5	3	33

Šaltinis: sudaryta autorės.

Pastaba. Žvaigždute (*) pažymėti valstybės tarnautojai, paskirti iškart po ministerijų struktūrinės reformos.

absoliučia išraiška paskyrė panašų skaičių tarnautojų, kaip ir anksčiau dirbusios įvykus mažam valdančiosios daugumos pasikeitimui sudarytos XIII ir XIV vyriausybės.

Skirtumus tarp skirtingų tipų vyriausybių bendrai paskirtų ir atleistų tarnautojų dalies vertėtų sieti su struktūrinėmis aplinkybėmis, konkrečiau – su A. M. Brazausko XII Vyriausybės (2001–2004 m.) ir A. Kubiliaus XV Vyriausybės (2008–2012 m.), pradėjusių darbą įvykus esminiam valdančiosios daugumos pasikeitimui, iniciatyva įgyvendintomis ministerijų struktūrinėmis reformomis.

XII Vyriausybės valdymo laikotarpiu (2002 m.) įgyvendintos ministerijų struktūrinės reformos metu, įsteigus naują valstybės sekretoriaus pareigybę ir panaikinus didžiausio leistino sekretorių skaičiaus apribojimą, buvo gerokai padidintas ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų skaičius. 66 proc. paskyrimų ir 30 proc. atleidimų XII Vyriausybė įvykdė būtent po šios reformos. Panašios tendencijos matyti ir XV Vyriausybės valdymo laikotarpiu. Ši Vyriausybė 70 proc. visų savo paskyrimų ir 88 proc. atleidimų įvykdė po 2009 m. ministerijų struktūrinės reformos, kurios metu buvo panaikintos abi tuo metu egzistavusios aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų pareigybės ir įsteigta nauja – kanclerio – pareigybė.

Panašios tendencijos ryškėja ir vertinant politizuotus analizuojamų tarnautojų paskyrimus bei atleidimus. Vyriausybės, suformuotos po didelių valdančiosios daugumos pokyčių, paskyrė 71 proc., o atleido 77 proc. visų politizuotų valstybės tarnautojų. Visgi, vertinant analizuojamas vyriausybes atskirai, negalima įžvelgti ryšio tarp vyriausybės tipo ir jos atliktų politizuotų paskyrimų bei atleidimų. Pavyzdžiui, XV Vyriausybė ir absoliučia, ir santykinė išraiška paskyrė mažiau politizuotų tarnautojų nei prieš ją dirbusios vyriausybės, suformuotos įvykus mažam valdančiosios daugumos pasikeitimui. Savo ruožtu, XII Vyriausybė politizuotų paskyrimų dalimi atsilieka nuo XIII Vyriausybės, atėjusios į valdžią įvykus mažam valdančiosios daugumos pasikeitimui (žr. 1 lentelę).

Išvadų statistikos testas patvirtino, kad nėra statistiškai reikšmingo ryšio nei tarp vyriausybės tipo ir jos paskirtų tarnautojų statuso (Pearsono chi kvadratas = 0,001, $p = 0,971$), nei tarp vyriausybės tipo ir jos atleistų tarnautojų statuso (Pearsono chi kvadratas = 0,462, $p = 0,497$). Ir šiuo atveju skirtumai tarp skirtingų tipų vyriausybių atliktų politizuotų paskyrimų ir atleidimų aiškintini XII ir XV vyriausybių įgyvendintomis ministerijų struktūrinėmis reformomis. Po 2002 m. reformos įvykdyta 61 proc. XII Vyriausybės politizuotų paskyrimų, o po 2009 m. reformos – 86 proc. XV Vyriausybės politizuotų atleidimų.

Apibendrinant, pirmoji hipotezė apie tiesioginį ryšį tarp valdančiosios daugumos pokyčių ir ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitos bei politizacijos mastų nepasitvirtino. Nors vyriausybės, suformuotos po didelių valdančiosios daugumos pokyčių, bendru paskirtų ir atleistų tarnautojų (tiek bendrai, tiek politizuotų) skaičiumi lenkė vyriausybes, atėjusias į valdžią įvykus mažam valdančiosios daugumos pasikeitimui, tokias tendencijas daugiausia nulėmė XII ir XV vyriausybių įvykdytos ministerijų struktūrinės reformos, leidusios skirti ir atleisti daug aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų – tarp jų ir politizuotų.

3.2. Ministro portfelį kontroliuojančios partijos pokyčiai

Šioje dalyje nagrinėjama ministro portfelį kontroliuojančios partijos pokyčių įtaka ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitai ir politizacijai. Absoliučia dauguma analizuotų atvejų ministerijos portfelį kontroliuojanti partija keitėsi pasikeitus vyriausybei, kitais – partijai perleidus kuruojamą ministro portfelį koalicijos partneriui.

71 proc. ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų atleidimų, įvykusių pasikeitus vyriausybei ir ministro portfelį kontroliuojančiai partijai, nelaikytini politizuotais. Analizuojamų tarnau-

tojų URM karjeros pokyčiai sietini su rotacijos principu, taikomu diplomatų karjerai. Diplomatus darbas ministerijose neretais atvejais nutrūko dėl jų paskyrimo į pareigas diplomatinėse atstovybėse užsienyje. Kadangi į sprendimus dėl tokių URM tarnautojų paskyrimų įsitraukia išoriniai veikėjai (Prezidentas ir Seimo Užsienio reikalų komitetas), ministro galimybės politizuoti yra ribotos. Dalies analizuojamų ministerijų tarnautojų karjeros pokyčiai įvyko nepriklausomai nuo ministrų elgesio. Tokie tarnautojai iš ministerijų valstybės tarnybos pasitraukė, pavyzdžiui, laimėję konkursus eiti karjeros valstybės tarnautojų pareigas kitose nacionalinėse ar tarptautinėse institucijose arba pradėję eiti politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo ar politinio pareigūno pareigas.

Tik 29 proc. ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų atleidimų, įvykusių pasikeitus vyriausybei ir ministro portfeli kontroluojančiai partijai, laikytini politizuotais. Skirtingose ministerijose matyti aplinkybių, kuriomis įvykdyti politizuoti tarnautojų atleidimai, įvairovė. Vienais atvejais netrukus po kitos partijos ministro darbo pradžios atleisti su ankstesnio ministro partija politinių ryšių turėję tarnautojai, kitais – nepolitizuoti tarnautojai pakeisti lojaliais naujo ministro partijai. Kai kuriais atvejais pagrindu atleisti ilgamečius nepolitizuotus tarnautojus, į jų vietą paskiriant ministrų partiečius, tapo struktūriniai pokyčiai (2002 m. ministerijų struktūrinė reforma) ar valstybės tarnautojų karjeros reglamentavimo ypatumai (tarnautojo atleidimas dėl jam suėjusio pensinio amžiaus).

Iš vos poros atleidimų, įvykdytų nepasikeitus vyriausybei, bet pasikeitus ministro portfeli kontroluojančiai partijai, tik vienas laikytinas politizuotu. Šiuo atveju buvusio ministro partietis pakeistas naujo ministro partijai lojaliu tarnautoju.

Apibendrinant – antroji hipotezė apie ministro portfeli kontroluojančios partijos pasikeitimo įtaką ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitai ir politizacijai nepasitvirtino. Tik nedidelė dalis tarnautojų atleidimų, įvykusių pasikeitus ministro

portfelį kontroliuojančiai partijai, sietini su politizacija. Vadovavimą ministerijai perėmę kitos partijos ministrai dažnu atveju politizuoti neskuba – laukia tam palankios progos. Tai iš dalies paaiškina, kodėl nepavyko nustatyti statistiškai reikšmingo ryšio tarp tarnautojų pareigų ėjimo trukmės ir jų politizacijos.

3.3. *Lojalumas ministrui*

Šioje dalyje nagrinėjama ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų lojalumo ministrui įtaka jų kaitai. Beveik dviem trečdaliais analizuotų atvejų ministrų pokyčiai įvyko pasikeitus vyriausybei, likusiais – nepasikeitus.

Nė vienu atveju, kai tos pačios partijos ministras atėjo į valdžią nepasikeitus vyriausybei, negalima įžvelgti tarnautojų pasitraukimo iš pareigų lojalumo ankstesniam ministrui pagrindu. Šiais atvejais ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų karjeros pokyčiai sietini su diplomatinės tarnybos specifika ar asmenine iniciatyva. Be to, užfiksuoti du įdomūs politizacijos atvejai. Pirmuoju atveju ministro partietis, praėjus vos porai mėnesių po naujo ministro atėjimo, tapo agentūros vadovu. Anot žiniasklaidos, konkursas eiti šias pareigas buvo fiktyvus – jo „laimėtojas“ esą buvo žinomas iš anksto³⁰. Į minėto tarnautojo vietą taip pat buvo paskirtas ministro partietis, tad šiuo atveju įvyko savotiškas politizacijos „persiliejimas“ (angl. *spill-over*) iš ministerijos į kitą viešojo sektoriaus organizaciją. Antruoju atveju ministras įsteigė anksčiau neegzistavusią pareigybę agentūroje ir ten įdarbino su savo partija ryšių turintį ir skandalingai pagarsėjusį tarnautoją, kurį viešojoje erdvėje buvo spaudžiamas atleisti³¹.

³⁰ Kauno diena, *Konkursai tapo fikcijos sinonimu*, 2003 07 18, <<http://kauno.diena.lt/dienrastis/kita/konkursai-tapo-fikcijos-sinonimu-10835#.VUX-GPmqko>>, 2015 03 30.

³¹ Delfi, *J. Liaudanskas pasitraukė iš FNNT*, 2004 12 22, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/jliaudanskas-pasitrauke-is-fnnt.d?id=5698742>>, 2015 03 30.

Tarp atvejų, kai tos pačios partijos ministras atėjo į valdžią pasikeitus vyriausybei, identifiкуotas tik vienas tarnautojo pasitraukimas iš pareigų, grįstas lojalumu ankstesniajam ministrui. Nepolitizuotas tarnautojas, išdirbęs vos porą mėnesių po naujo ministro darbo pradžios, laimėjo konkursą tapti Vyriausybės kancleriu. Ministru pirmininku naujoje Vyriausybėje dirbo būtent ankstesnysis ministras. Pasak žiniasklaidos, buvęs ministras šį tarnautoją išsivedė kartu su savimi³². Likusi dalis tarnautojų buvo atleisti kitais pagrindais – dėl pačių tarnautojų inicijuotų karjeros pokyčių ar jų paskyrimo į diplomatinę tarnybą.

Taip pat identifiкуoti du politizacijos atvejai, kuriais kitoms partijoms lojalūs tarnautojai buvo atleisti tik antrosios ministro kadencijos metu. Vienur su kita partija ryšių turinčio tarnautojo atsikratyta po 2002 m. ministerijų struktūrinės reformos, kitur – panaikinus vos prieš metus įsteigtą papildomą sekretoriaus etatą, į kurį tuomet buvo paskirtas ministro partietis. Šie atvejai rodo, jog kai kuriais atvejais politizuojama nepasikeitus ne tik ministro portfelį kontroliuojančiai partijai, bet ir ministro pareigas einančiam asmeniui.

Apibendrinant – trečioji hipotezė apie ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų lojalumo ministrui įtaką tarnautojų kaitai nepasitvirtino. Tik vienetai analizuojamų tarnautojų atleidimų į valdžią atėjus tos pačios partijos ministrui sietini su jų lojalumu ankstesniam ministrui. Galima paantrinti Kazakevičiui (2014), teigiamam, jog Lietuvos politikų-biurokratų santykiams būdingas egalitarinis, o ne fatalistinis lojalumo tipas. Kitaip tariant, politikų asmeninis pasitikėjimas biurokratais nelaikytinas dominuojančiu ministrų ir ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų bendro darbo pagrindu. Ministerijų biurokratai veikiau traktuotini kaip viešumoje nematomi politikų partneriai.

³² Delfi, *Ministerijų pilkieji kardinolai*, 2007 07 21, <<http://www.delfi.lt/news/daily/li-thuania/ministeriju-pilkieji-kardinolai.d?id=13846252>>, 2015 03 30.

Tai patvirtina ir žiniasklaidoje atkreipiamas dėmesys į „ministerijų pilkuosius kardinolus“ – įtakingus ministerijų aukštesniuosius karjeros valstybės tarnautojus, kurie tampa kone kiekvieno į valdžią atėjusio ministro „dešiniąja ranka“, nors visuomenei jų veikla nėra matoma³³. Didelę ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų įtaką lemia jų aukšta kompetencija ir didelė darbo ministerijoje patirtis. Dėl to šie tarnautojai gali būti sunkiai pakeičiami, o partijų galimybės vykdyti politizuotus paskyrimus į šiuos ministerijų postus daugiausia priklauso nuo kompetentingų kandidatų pasiūlos. Tai, kad politizuojama nepasikeitus ne tik ministro portfelį kontroliuojančiai partijai, bet ir ministro pareigas einančiam asmeniui, dar kartą patvirtina palankių aplinkybių politizuoti svarbą.

3.4. Politinių partijų tinklai

Šioje dalyje nagrinėjama politinių partijų tinklų, kuriuos apibrėžia partijų dydis (narių skaičius) ir partijų įsitvirtinimas valdžioje (valdymo trukmė metais), įtaka ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitai ir politizacijai.

Daugiausia (45 proc.) politizuotų tarnautojų tiriamu laikotarpiu dalyvavo Lietuvos socialdemokratų partijos (LSDP) veikloje, tris kartus mažiau (15 proc.) – Liberalų ir centro sąjungos (LiCS), keturis kartus mažiau (11 proc.) – Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų (TS-LKD) veikloje. Po vienodą dalį (7 proc.) tarnautojų turėjo partinių ryšių su Naująja sąjunga (socialliberalais) (NS), Darbo partija (DP) bei Lietuvos valstiečių ir liaudininkų sąjunga (LVLS) ir tik menka dalis (2 proc.) – su Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdzium (LRLS)³⁴. Absoliuti dauguma (60 proc.) politizuotų tarnautojų

³³ Ibid.

³⁴ Kai kurios politinės partijos, su kuriomis analizuojami tarnautojai turėjo ryšių, tiriamuoju laikotarpiu savarankiškai nebeegzistavo, nustojo savarankiškai egzistuoti arba pakeitė pavadinimą. Tokiais atvejais anksčiau egzistavusioms partijoms duomenų rinkinyje buvo priskirti iš jų kilusių partijų pavadinimai.

dalyvavo dviejų didžiausių (daugiau kaip 15 tūkst. narių turinčių) partijų (LSDP ir TS-LKD) veikloje (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. *Partijų veikloje dalyvavusių tarnautojų skaičiaus, partijų dydžio ir jų įsitvirtinimo valdžioje santykis*

Partija	LSDP	LiCS	TS-LKD	NS	DP	LVLS	LRLS
Politizuotų tarnautojų skaičius	25	8	6	4	4	4	1
Partijos įsitvirtinimas valdžioje (valdymo trukmė metais)	13	7	8	5	6	4	4
Partijos dydis (narių skaičius)	18 830	4 458	16 506	4 590	12 564	2 857	3 242

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2010 metų³⁵ VRK duomenimis.

Vis dėlto nėra statistiškai reikšmingo ryšio tarp partijos dydžio ir jos veikloje dalyvavusių ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų skaičiaus (Pearsono koreliacijos koeficientas = 0,673, $p = 0,098$). Nepaisant to, identifikuotas teigiamas stiprus statistiškai reikšmingas ryšys tarp partijos įsitvirtinimo valdžioje ir su ja ryšių turėjusių tarnautojų skaičiaus (Pearsono koreliacijos koeficientas = 0,948, $p = 0,001$).

Tai paaiškina, pavyzdžiui, kodėl LiCS, kurios narių skaičius – daugiau nei du kartus mažesnis už DP, veikloje dalyvavo dukart daugiau analizuojamų ministerijų tarnautojų. Viena vertus, LiCS valdė ilgiau (nors ir nedaug) už DP, tad turėjo didesnių galimybių politizuoti. Kita vertus, ši centro politinė partija pasižymi santykinai dideliu ideologiniu lankstumu – skirtingose vyriausybėse buvo ideologiškai priešingų partijų (LSDP ir TS-LKD) koalicijos partnerė. Tikėtina, kad, gebėdama nesunkiai prisitaikyti ir sėkmingai dirbti su skirtingomis

³⁵ 2010 m. partijų narių skaičiaus duomenimis remtasi siekiant didesnio palyginamumo. Šie metai – paskutiniai, kai NS ir DP gyvavo kaip atskiros politinės jėgos ir kai prie LiCS dar nebuvo prisijungusi TPP.

politinėmis jėgomis, LiCS turėjo pasiūlyti daugiau įvairioms koalicijos partnerėms priimtinių kandidatų į aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų pareigas ministerijose.

Be to, yra reikšmingų skirtumų tarp ideologiškai priešingų politinių jėgų politizavimo strategijų (žr. 3 lentelę).

3 lentelė. Vyriausybių paskirtų ir atleistų politizuotų tarnautojų dalis nuo visų politizuotų tarnautojų

Vyriausybė ir ją sudaran- čios partijos	XII		XIII		XIV		XV	
	LSDP, NS		LSDP, NS, DP, LVLS		LSDP, LiCS, LVLS, DP		TS-LKD, TPP, LRLS, LiCS	
Politizuotų tarnautojų dalis	Pa- skirtų	At- leistų	Pa- skirtų	At- leistų	Pa- skirtų	At- leis- tų	Pa- skirtų	At- leis- tų
	55 proc.	17 proc.	18 proc.	10 proc.	12 proc.	13 proc.	10 proc.	54 proc.

Šaltinis: sudaryta autorės.

Kairioji LSDP kartu su koalicijos partnerėmis XII ir XIII vyriausybių valdymo metu labiau politizavo tarnautojų skyrimo metu, o dešinioji TS-LKD su koalicijos partnerėmis XV Vyriausybės valdymo metu – tarnautojus atleidžiant. Ir kairės, ir dešinės politinių partijų politizavimo strategijos susijusios su ministerijų struktūrinėmis reformomis, tačiau dėl pastarųjų atsiradusios politizavimo galimybės priešingų politinių jėgų buvo išnaudotos skirtingai. Kairieji 2002 m. įgyvendino struktūrinius pokyčius, kuriais buvo depolitizuota ministerijų aukštesnioji valstybės tarnyba, tačiau, užimdami naujai įsteigtus ministerijų karjeros valstybės tarnautojų postus, gana dideliu mastu pasitelkė *de facto* politizaciją. Dešinieji 2009 m. ministerijų struktūrinės reformos metu atleido visus politizuotus tarnautojus, tačiau į vietą skirdami naujus *de facto* politizavo retai.

Apibendrinant – ketvirtoji hipotezė apie tiesioginį ryšį tarp politinių partijų tinklų dydžio ir jų politizavimo galimybių pasitvirtino. Didesnę valdymo patirtį turinčios partijos išties turėjo daugiau

galimybių į analizuojamus ministerijų postus pasiūlyti sau lojalius kandidatus. Politinių partijų dydis savaime neturi įtakos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos mastui. Tai lemia santykinai mažas analizuojamų pareigybių tarnautojų skaičius ir dideli reikalavimai, keliami kandidatams eiti sekretoriaus, valstybės sekretoriaus ir kanclerio pareigas. Politinių partijų galimybės gauti šias pareigybes priklauso ne tik nuo siūlomų kandidatų skaičiaus, bet ir nuo jų „kokybės“. Vis dėlto didžiausios partijos (LSDP, TS-LKD) taip pat pasižymi ir didesne valdymo patirtimi, todėl ne tik turėjo daugiau galimybių politizuoti, bet ir galėjo sėkmingai jomis pasinaudoti.

3.5. Ministerijų struktūrinės reformos

Šioje dalyje nagrinėjama ministerijų struktūrinių reformų įtaka ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitai ir politizacijai.

Didelė dalis tarnautojų kaitos ir politizacijos užfiksuota iškart po 2002 ir 2009 m. ministerijų struktūrinių reformų. Jos sukūrė objektyvias aplinkybes tarnautojams skirti ir atleisti.

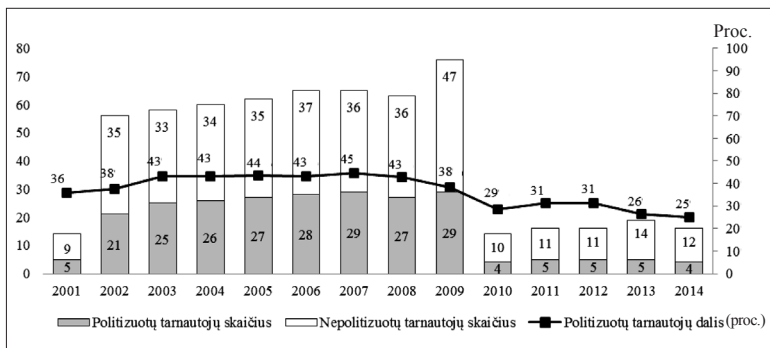
Oficialus 2002 m. struktūrinės reformos tikslas – profesionalizuoti ministerijų aukštesniąją valstybės tarnybą padidinant aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų skaičių ministerijose. Jos metu buvo drastiškai sumažintos ministrų politinės komandos – viceministrų skaičius kiekvienoje ministerijoje apribotas iki vieno. Lyginant politizacijos mastą apytiksliai metai iki reformos (2001 m.) ir reformos įgyvendinimo metais (2002 m.) matyti, kad bendras politizacijos mastas nedaug (apie 2 procentinius punktus) padidėjo (žr. 2 pav.). Nors didžioji dalis prieš reformą dirbusių sekretorių liko dirbti ministerijose (ėjo tas pačias ar valstybės sekretorių pareigas), struktūriniai pokyčiai sudarė valdančiosioms partijoms palankias sąlygas į naujai įsteigtas valstybės sekretorių pareigybes ir papildomai sukurtus se-

kretorių etatus skirti politizuotus valstybės tarnautojus. Net 40 proc. XII Vyriausybės po reformos paskirtų tarnautojų turėjo partinių ryšių.

Vykstant 2002 m. reformai, taip pat buvo panaikintas ministerijų sekretorių skaičiaus ribojimas. Šis pokytis sudarė sąlygas ministrams savo nuožiūra steigti ir naikinti sekretorių etatus ir taip vykdyti *de facto* politizuotus šių tarnautojų paskyrimus ir atleidimus. Tikėtina, kad tai dar labiau padidino aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos mastą tarp 2002 ir 2009 m. struktūrinių reformų. 2003–2008 m. bendras politizacijos mastas svyravo tarp 43 ir 45 proc. (žr. 2 pav.), o naujai paskirtų politizuotų tarnautojų dalis siekė iki 60 proc.

Be to, po 2002 m. reformos paskirti ministerijų aukštesnieji karjeros valstybės tarnautojai galėjo eiti pareigas iki 7 metų (iki 2009 m. reformos, kai sekretorių ir valstybės sekretorių pareigybės buvo panaikintos), tad reforma leido valdančiosioms partijoms ilgam laikui įtvirtinti sau lojalius asmenis aukštuose ministerijų postuose. Tai iš dalies paaiškina, kodėl nepavyko identifikuoti statistiškai reikšmingo ryšio tarp analizuojamų tarnautojų kaitos ir jų politizacijos.

2009 m. ministerijų struktūrinės reformos atveju susidarė visai kitokia situacija. Šia reforma atvirai siekta padidinti ministrų politines komandas. Ją įgyvendinusi XV Vyriausybė turėjo galimybę ne



2 pav. *Politiizuotų ir nepolitiizuotų ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų skaičius pamečiui*

Šaltinis: sudaryta autorės.

tik atsikratyti ankstesnių, priešingos ideologinės krypties vyriausybių paskirtų politizuotų valstybės tarnautojų, bet ir įdarbinti sau lojalius. Vis dėlto tos progos ši Vyriausybė neišnaudojo. 2009 m. bendras politizacijos mastas jau buvo mažesnis nei anksčiau. Po reformos paskirtų tarnautojų politizacijos mastas tesiekė 25 proc. ir buvo mažesnis nei bet kuriais ankstesniais metais (išskyrus 2008 m., kai į valdžią atėjo reformą inicijavusi XV Vyriausybė) (žr. 2 pav.).

Viena vertus, tokias tendencijas galima aiškinti ankstesnėje straipsnio dalyje nurodytu skirtumu tarp kairiųjų ir dešiniųjų politinių partijų politizavimo strategijų. Kita vertus, po 2009 m. reformos politizacijos mastas apskritai buvo santykinai mažesnis (25–31 proc.) negu iki jos. Net ir į valdžią 2012 m. pabaigoje atėjusi kairioji XVI Vyriausybė (bent jau pirmuosius savo darbo metus³⁶) nebuvo linkusi dideliu mastu politizuoti ministerijų kanclerių. Tai sietina su karjeros ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo aukštesniųjų valstybės tarnautojų santykiu ministerijose – 2009 m. reforma įtvirtino akivaizdžią politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų (viceministrų) kiekybinę persvarą prieš karjeros valstybės tarnautojus (kanclerius), todėl sumažino ministrų poreikį plėsti savo politinę komandą politiizuojant karjeros valstybės tarnautojus.

Apibendrinant – penktoji tyrimo hipotezė apie atvirkštinį ryšį tarp struktūrinės ir *de facto* ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos pasitvirtino. Po 2002 m. ministerijų struktūrinės reformos, įtvirtinusios karjeros valstybės tarnautojų kiekybinę pranašumą prieš politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus, padidėjo analizuojamų tarnautojų *de facto* politizacija. O po 2009 m. reformos, sąlygojusios politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų kiekybinę persvarą prieš karjeros valstybės tarnautojus, buvo santykinai mažesnė pastarųjų *de facto* politizacija.

Paskutinį kartą karjeros ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo

³⁶ Patekusius į tiriamą laikotarpį.

aukštesniųjų valstybės tarnautojų balansą ministerijose bandyta keisti 2014 m. rudenį. Tąsų valdančiųjų (LSDP) atstovės M. Petrauskienės iniciatyva įregistruotomis LR Vyriausybės įstatymo pataisomis siūlyta nuo keturių iki vieno sumažinti viceministrų skaičių, vietoj panaikintų politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų įsteigiant tris karjeros valstybės tarnautojų – sekretorių – pareigybes. Socialdemokratų teigimu, viceministrams dažnai prireikia iki metų, kol „įsivažiuos“ į darbus“, todėl sekretorių sugražinimas į ministerijas galėtų padėti užtikrinti politikos įgyvendinimo nuoseklumą keičiantis vyriausybėms³⁷. Pažymėtina, kad su tokia pačia dingstimi įgyvendinta ir 2002 m. struktūrinė reforma³⁸, todėl konservatoriaus A. Kubiliaus išreikštas nuogaštavimas, jog minėtomis įstatymo pataisomis LSDP siekia grąžinti į ministerijas „amžinus biurokratus“, išlaikysiančius lojalumą juos į postą atvedusiai partijai³⁹, atrodo pagrįstas.

3.6. *Finansiniai ištekliai*

Šioje dalyje nagrinėjama ministrų valdymo sričių institucijoms ir įstaigoms skiriamų valstybės biudžeto asignavimų dydžio įtaka ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos mastui.

Palyginus skirtingų ministrų valdymo sričių institucijų ir įstaigų asignavimus ir atitinkamų ministerijų politizacijos mastus, dauge liu atvejų galima įžvelgti sąsajas tarp šių kintamųjų (žr. 3 pav.). Labiausiai politizuotų ministerijų (VRM, SM ir ŽŪM) valdymo sričių institucijos ir įstaigos analizuojamu laikotarpiu gavo santykinai dau-

³⁷ Lrytas.lt, *Socialdemokratai siūlo grąžinti ministerijų sekretorius*, 2014 09 22, <<http://www.lrytas.lt/lietuvas-diena/aktualijos/socialdemokratai-siulo-grazinti-ministeriju-sekretorius.htm>>, 2015 01 19.

³⁸ Bakaveckas A., „Vykdamosios valdžios institucijų sistemos raida atkūrus nepriklausomybę“, *Jurisprudencija* 26 (18), 2002, p. 66.

³⁹ Lrytas.lt, *Socialdemokratai siūlo grąžinti ministerijų sekretorius*, 2014 09 22, <<http://www.lrytas.lt/lietuvas-diena/aktualijos/socialdemokratai-siulo-grazinti-ministeriju-sekretorius.htm>>, 2015 01 19.

giausia asignavimų⁴⁰, o visiškai nepolitizuotos TM valdymo srities institucijos ir įstaigos gavo bene mažiausiai valstybės biudžeto lėšų. Mažesnius asignavimus gavo tik URM, kurios politizacijos mastas – taip pat santykinai nedidelis.

Vienintele išskirtimi laikytina FM, kurios tarnautojų politizacijos mastas – vienas mažiausių, tačiau finansų ministro valdymo srities institucijoms ir įstaigoms skiriamos lėšos – santykinai didžiausios. Vis dėlto FM skiriamų valstybės biudžeto asignavimų struktūra iš esmės skiriasi nuo kitų ministerijų, nes reikšmingą dalį šiai ministerijai skiriamų valstybės biudžeto lėšų sudaro finansiniai ištekliai, skirti ne ministerijos veiklai. Ši ministerija laikoma viena pažangiausių Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų, atsakiusia „švogeriskų“ viešojo valdymo praktikų (įskaitant politizacijos)⁴¹. Tai sietina su didele jos europeizacija (FM formuoja ES struktūrinę ir sanglaudos politiką bei organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą⁴²) – Lietuvoje atliktų tyrimų duomenimis, europeizuotos institucijos apskritai yra mažiau politizuotos⁴³.

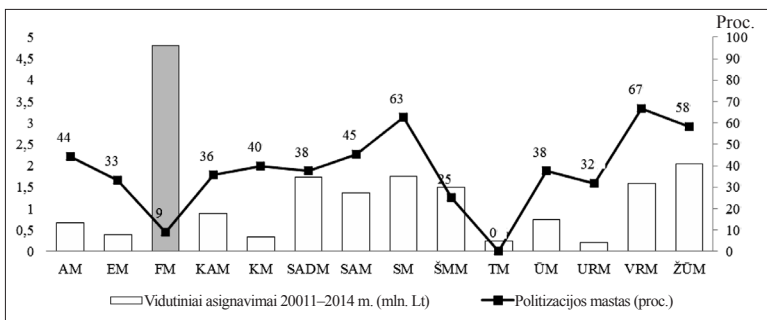
Neįtraukiant į analizę FM, identifikuotas teigiamas vidutinio stiprumo statistiškai reikšmingas ryšys (Pearsono koreliacijos koeficientas = 0,629, $p = 0,021$ ($p < 0,05$)) tarp ministrų valdymo sričių institucijų ir įstaigų gautų asignavimų dydžio ir atitinkamų ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos masto. Tai rodo, kad didesnius finansinius išteklius gaunančiose ministro valdymo srityse veikiančios ministerijos politizuoti linkusių politinių partijų laikomos didesniu „grobium“.

⁴⁰ Remiantis 2001–2014 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymais.

⁴¹ Keršanskas V., „Švogeriskas“ viešojo sektoriaus modelis pamažu keičiasi“, *Veidas* 43, 2013, p. 24–25.

⁴² LR Vyriausybės 2010 m. spalio 13 d. nutarimas Nr. 1453 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 8 d. nutarimo Nr. 1088 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“.

⁴³ Nakrošis V., Bankauskaitė-Grigaliūnienė S., „Lietuvos viešojo administravimo pokyčiai ir Europos Sąjungos poveikis: agentūrizacija ir depolitizacija“, *Politologija* 4 (76), 2014, p. 171.



3 pav. *Ministerijoms ir ministrų valdymo sričių institucijoms ir įstaigoms 2001–2014 m. skirtų vidutinių asignavimų ir ministerijų politizacijos masto santykis*

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis 2001–2014 m. LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymais⁴⁴.

Apibendrinant – šeštoji hipotezė apie tiesioginę priklausomybę tarp ministro valdymo srities institucijoms ir įstaigoms skiriamų valstybės biudžeto asignavimų dydžio ir atitinkamų ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos masto pasitvirtino. Didžiausia politizacija nustatyta būtent tose ministerijose, kurių valdymo sritims skiriama santykinai daugiausia lėšų⁴⁴.

Išvados

Šiame straipsnyje nagrinėjama Lietuvos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų (sekretorių, valstybės sekretorių ir kanclerių) kaita ir politizacija 2001–2015 m.

⁴⁴ Informacija apie ministrų valdymo sričių institucijoms ir įstaigoms skiriamus asignavimus pateikta šiose LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų dalyse: 2001 m. – apie asignavimus ministerijų valdymo sričių įmonėms ir organizacijoms, 2002–2006 m. ir 2008–2010 m. – apie asignavimus įstaigoms prie ministerijų, 2007 m. – apie asignavimus ministerijų valdymo sritims, 2011–2014 m. – apie asignavimus ministrų valdymo sričių institucijoms ir įstaigoms. Pažymėtina, kad minėtuose įstatymuose nepateikta jokių duomenų apie asignavimus LR užsienio reikalų ministro valdymo srities institucijoms ir įstaigoms, todėl URM atveju pateikti vidutiniai asignavimai apima tik asignavimus ministerijai.

Vidutinis analizuojamų tarnautojų politizacijos mastas tiriamu laikotarpiu sudarė 39 proc., nors skirtingais metais svyravo tarp 25 ir 45 proc. ir buvo didesnis už vidutinį Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų (19 proc.)⁴⁵ bei valstybės valdomų įmonių vadovų (36 proc.)⁴⁶, tačiau mažesnis už švietimo⁴⁷ ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų⁴⁸ (atitinkamai 43 ir 53 proc.) politizacijos mastą. Todėl Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų atveju netaikytina partinio patronažo penkiolikoje Europos šalių tyrimo metu padaryta išvada, kad politizacijos mastas mažėja tolstant nuo vykdomosios valdžios centro⁴⁹.

Labiausiai aukštesnieji karjeros valstybės tarnautojai buvo politizuojami VRM, SM ir ŽŪM, mažiausiai – FM ir TM. Nustatytas statistiškai reikšmingas ryšys tarp ministro valdymo srities institucijoms ir įstaigoms skirtų valstybės biudžeto asignavimų dydžio ir atitinkamų ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos masto. Kitaip nei agentūrų vadovų politizacijos atveju⁵⁰, viešųjų paslaugų srityse veikiančių ŠMM, SADM ir SAM aukštesnieji karjeros valstybės tarnautojai nelaikytini labiausiai politizuotais, nors šių valdymo sričių institucijos ir įstaigos gavo santykinai didelius asignavimus.

Nustatyta, kad paklausos veiksniai, kaip antai valdančiosios daugumos pokyčių mastas ar ministro portfelių kontroliuojančios partijos pasikeitimas, savaime negali paaiškinti ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaitos ir politizacijos. Tai, kad kai kuriais atvejais šie tarnautojai politizuojami nepasikeitus ne tik ministro

⁴⁵ Bogušinskaitė, Nakrošis, p. 49.

⁴⁶ Laurušonytė, p. 48.

⁴⁷ Čeponytė E., „Lietuvos švietimo įstaigų vadovų politizacija: Vilniaus miesto ir Vilniaus rajono savivaldybių lyginamoji analizė“, *Politologija* 2 (74), 2014, p. 123.

⁴⁸ Likaitė, p. 106.

⁴⁹ Kopecky P., Mair P., „Conclusion: Party Patronage in Contemporary Europe“, Kopecky P., Mair P., Spirova M. (sud.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 370.

⁵⁰ Bogušinskaitė, Nakrošis, p. 59.

portfelį kontroliuojančiai partijai, bet ir ministro pareigas einančiam asmeniui, rodo pasiūlos veiksmų – tinkamų kandidatų užimti aukštus karjeros postus ministerijose pasiūlos ir politizavimui palankių aplinkybių – svarbą.

Kaip ir Lietuvos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų⁵¹ bei valstybės valdomų įmonių⁵² vadovų politizacijos tyrimuose, įrodyta priklausomybė tarp politinių partijų įsitvirtinimo valdžioje ir jų politizavimo galimybių. Daugiausia ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų dalyvavo santykinai ilgiausiai valdžiusių partijų (LSDP ir – mažesniu mastu – LiCS bei TS-LKD) veikloje.

Kita vertus, priešingai nei kitų Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų (agentūrų, valstybės valdomų įmonių ir asmens sveikatos priežiūros įstaigų) atveju, politinių partijų dydis savaime neturi įtakos analizuojamų ministerijų tarnautojų politizacijos mastui. Taip yra dėl ypač didelių reikalavimų, keliamų kandidatams eiti ministerijų sekretorių, valstybės sekretorių ir kanclerių pareigas. Vis dėlto dauguma didžiausių partijų taip pat pasižymėjo didesne valdymo partitimi, todėl ne tik turėjo daugiau galimybių politizuoti, bet ir galėjo sėkmingai jomis pasinaudoti.

Yra skirtumų tarp ideologiškai priešingų politinių partijų politizavimo strategijų. LSDP su koalicijos partnerėmis labiau politizavo ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų skyrimo, o TS-LKD su koalicijos partnerėmis – atleidimo metu. Šios tendencijos atliepia Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų politizacijos tyrime padarytą išvadą, kad kairiųjų ir dešiniųjų partijų naudojami politizacijos mechanizmai skiriasi⁵³.

Šie politizavimo strategijų skirtumai ypač išryškėjo ministerijų struktūrinių reformų, kurias ir kairiosios, ir dešinėsios politinės jėgos pasitelkė politizavimo tikslais, metu. 2002 m. reformą įgyven-

⁵¹ Ibid., p. 55.

⁵² Laurišonytė, p. 51.

⁵³ Bogušinskaitė, Nakrošis, p. 56–57.

dinę kairieji formaliai įtvirtino ministerijų aukštesniųjų valstybės tarnautojų struktūrinę depolitizaciją, tačiau, skirdami tarnautojus į naujai įsteigtas karjeros valstybės tarnautojų pareigybes ir papildomai sukurtus etatus, *de facto* politizavo. Savo ruožtu, 2009 m. reformą įvykdę dešinieji struktūriškai politizavo ministerijų aukštesniąją valstybės tarnybą, bet nepasinaudojo galimybe *de facto* politizuoti naujai skiriamus ministerijų aukštesniuosius karjeros valstybės tarnautojus.

Po 2002 m. ministerijų struktūrinės reformos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos mastas padidėjo ir 2003–2008 m. buvo didžiausias visu tiriamu laikotarpiu. Po 2002 m. padidėjo ir Lietuvos agentūrų bei valstybės valdomų įmonių vadovų politizacija⁵⁴. Tai rodo, jog karjeros valstybės tarnautojų politizacija buvo suderinama su A. Brazausko XII Vyriausybę sudariusių valdančiųjų partijų politiniais įsitikinimais.

Po 2009 m. ministerijų struktūrinės reformos analizuojamų tarnautojų politizacijos mastas sumažėjo ir nepadidėjo net į valdžią 2012 m. grįžus kairiosioms politinėms partijoms. Tai sietina su karjeros ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo aukštesniųjų valstybės tarnautojų santykiu ministerijose. Priešingai nei 2002 m. reforma, 2009 m. reforma įtvirtino akivaizdžią politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų kiekybinę persvarą prieš karjeros valstybės tarnautojus, todėl sumažino ministrų poreikį plėsti savo politinę komandą politizuojant karjeros valstybės tarnautojus. Taigi, patvirtintas atvirkštinis ryšys tarp struktūrinės ir *de facto* politizacijos.

Ateities tyrimams politizacijos tema siūlytina tirti Lietuvos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų politizacijos mastą 1994–2001 m., siekiant išsiaiškinti, ar politizaciją sąlygojantys veiksniai vienodai aktualūs skirtingais laiko tarpais. Taip pat pravartu būtų patikrinti, ar šiame straipsnyje identifikuotas atvirkštinis ryšys tarp struktūrinės ir *de facto* politizacijos buvo ir 1996 bei 1998 m. ministerijų struktūrinių reformų atveju.

⁵⁴ Nakrošis, p. 18.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Alfa, *Labiausiai politizuotos ministerijos*, 2015 01 16, <<http://www.alfa.lt/straipsnis/49787283/labiausiai-politizuotos-ministerijos>>, 2015 08 01.

Alfa, *Premjero patarėja daro karjerą*, 2007 01 02, <<http://www.alfa.lt/straipsnis/c14083/>>, 2015 01 05.

Bakaveckas A., „Vykdamosios valdžios institucijų sistemos raida atkūrus nepriklausomybę“, *Jurisprudencija* 26 (18), 2002.

Bogušinskaitė I., Nakrošis V., „Lietuvos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija“, *Politologija* 2 (74), 2014.

Čeponytė E., „Lietuvos švietimo įstaigų vadovų politizacija: Vilniaus miesto ir Vilniaus rajono savivaldybių lyginamoji analizė“, *Politologija* 2 (74), 2014.

Delfi, *J. Liaudanskas pasitraukė iš FNNT*, 2004 12 22, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/jliaudanskas-pasitrauke-is-fnnt.d?id=5698742>>, 2015 03 30.

Delfi, *Ministerijų pilkieji kardinolai*, 2007 07 21, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/ministeriju-pilkieji-kardinolai.d?id=13846252>>, 2015 03 30.

Delfi, *Ministerijų sekretoriai gali krautis lagaminus*, 2009 02 05, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/ministeriju-sekretoriai-gali-krautis-lagaminus.d?id=20437344#ixzz3DHxtC85g>>, 2014 12 03.

Delfi, *Valdžių kaita – košmaras valstybės tarnautojams*, 2008 10 18, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/valdziu-kaita-kosmaras-valstybes-tarnautojams.d?id=18927941>>, 2015 01 05.

Heywood P., Meyer-Sahling J.-H., *Corruption Risks and the Management of the Ministerial Bureaucracy in Poland*, Varšuva: Ernst & Young, 2008.

Kauno diena, *Konkursai tapo fikcijos sinonimu*, 2003 07 18, <<http://kauno.diena.lt/dienrastis/kita/konkursai-tapo-fikcijos-sinonimu-10835#.VUX-GPmqqko>>, 2015 03 30.

Kazakevičius G., „Lojalumo struktūros įtaka Lietuvos viešojo sektoriaus politizacijai“, *Politologija* 2 (74), 2014.

Keršanskas V., „Švogeriškas“ viešojo sektoriaus modelis pamažu keičiasi“, *Vaidas* 43, 2013.

Kopecky P., Mair P., „Conclusion: Party Patronage in Contemporary Europe“, Kopecky P., Mair P., Spirova M. (sud.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

Laurišonytė N., *Lietuvos valstybės valdomų įmonių politizacija: vadovų atvejis*, VU TSPMI magistrų darbas, 2013.

Laver M., Shepsle K. A., „Coalitions and Cabinet Government“, *The American Political Science Review* 84 (3), 1990.

Likaitė D., „Politizuoti(s) ar ne(si)politizuoti? Lietuvos asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų atvejis“, *Politologija* 2 (74), 2014.

Lrytas.lt, *Socialdemokratai siūlo grąžinti ministerijų sekretorius*, 2014 09 22, <<http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/aktualijos/socialdemokratai-siuolo-grazinti-ministeriju-sekretorius.htm>>, 2015 01 19.

LR Vyriausybės 2010 m. spalio 13 d. nutarimas Nr. 1453 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 8 d. nutarimo Nr. 1088 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“.

LR Vyriausybės įstatymo 26, 29, 31, 311, 32, 45 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2009 m. kovo 10 d., Nr. XI-185, *Vyriausybės žinios*, 2009, Nr. 29-1139.

LR Vyriausybės įstatymo 3, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 44, 45 straipsnių, dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 31⁽¹⁾, 44⁽¹⁾ straipsniais įstatymas, 2002 m. balandžio 16 d., Nr. IX-842, *Vyriausybės žinios*, 2002, Nr. 41-1527.

Meier K. J., O'Toole L. J. Jr., „Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate“, *Public Administration Review* 66 (2), 2006.

Meyer-Sahling J.-H., „The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and the Ministerial Bureaucracy in Hungary“, *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 22 (3), 2006, p. 286–287.

Meyer-Sahling J.-H., Veen T., „Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe“, *East European Politics* 28 (1), 2012.

Nakrošis V., „Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita ir politizacija“, *Politologija* 2 (74), 2014, p. 28.

Nakrošis V., Bankauskaitė-Grigaliūnienė S., „Lietuvos viešojo administravimo pokyčiai ir Europos Sąjungos poveikis: agentūrizacija ir depolitizacija“, *Politologija* 4 (76), 2014.

Nakrošis V., Gudžinskas L., „Party Patronage and State Politicization in the Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* V (2), 2012/2013.

Strøm K., „Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies“, *European Journal of Political Research* 37 (3), 2000.

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

Warwick P. W., Druckman J. N., „The Portfolio Allocation Paradox: An Investigation into the Nature of a Very Strong but Puzzling Relationship“, *European Journal of Political Research* 45, 2006.

SUMMARY

TURNOVER AND POLITICISATION OF SENIOR CAREER CIVIL SERVANTS IN LITHUANIAN MINISTRIES IN 2001–2015

In this article the results of the research on the turnover and politicization of senior career civil servants (in particular, secretaries, state secretaries and chancellors) in Lithuanian ministries in the period of 2001–2015 are provided.

The above-mentioned research revealed that over the analysed period the average extent of politicization of senior career civil servants in the ministries amounted to 39%, while the total share of politicized servants varied between 25% and 45%. It exceeds the politicisation of the management in the Lithuanian government agencies and agencies under the ministries (19%) and state-owned enterprises (36%), however, lags behind that of managers in Lithuania's educational institutions and personal health care organisations (43% and 53%, respectively).

The highest politicisation was observed in the ministries of the interior, transport and communications, and agriculture, while the lowest – in the ministries of finance and justice. Evidence indicates the existence of statistically significant relationship between the amount of state budget allocations for institutions and agencies in the minister's field of activity, and the degree of politicisation of senior career civil service in the respective ministries. It confirms the notion that public sector organisations rich in financial resources are the most appealing targets for political parties seeking to politicize.

The analysis has revealed that demand-side factors, such as the scale of alteration of ruling majorities or alteration of parties holding minister portfolio, are insufficient to explain the turnover and politicisation of ministerial senior career civil servants. In some cases, politically motivated appointments and dismissals of these servants were made regardless of alterations of parties holding minister portfolio or even person serving as minister. Thus, supply-side factors, namely the existence of suitable partisan candidates to fill high-ranking positions in the ministries and opportunities for politicisation, have higher explanatory power.

Furthermore, the research revealed the existence of positive relationship between party entrenchment in power and politicization of ministerial senior career civil servants. Parties having relatively more governing experience (the Lithuanian Social Democratic Party and, to a lesser extent, the Liberal and Centre Union and the Homeland Union-Lithuanian Christian Democrats) were more capable of offering suitable partisan candidates for ministerial appointments, thus, politicized relatively more. On the other hand, the size of a party, as such, does not influence its abilities to politicize due to high requirements for candidates to fill high-ranking ministerial positions. Yet, the largest parties also happen to have more governing experience. As

a result, they not only had higher capacities to politicize but could successfully take advantage of them, as well.

In addition, the substantial difference in politicisation strategies of ideologically opposite political parties was observed. Left parties politicized more while appointing civil servants, right parties – while dismissing them. With an aim to create favourable conditions for politicisation, parties on both sides of political spectrum carried out ministerial structural reforms. However, opportunities provided by the latter were exploited differently by ideologically opposite parties. With the reform of 2002, left-wing governing parties caused structural de-politicisation but took advantage of new appointments to *de facto* politicize. Completely different situation was observed with regard to the reform of 2009 carried out by right-wing governing parties. The latter conditioned structural politicisation but rarely *de facto* politicized.

Following the reform of 2002, the level of *de facto* politicisation in ministerial senior career civil service increased, maintaining relatively stable during 2003–2008. Only after the reform of 2009 a decrease in the level of *de facto* politicisation was observed. This trend did not change even after left-wing parties returned to power in 2012. It is attributable to the changed proportions of career civil servants and those of political (personal) confidence in the ministries. The reform of 2009 resulted in clear quantitative advantage of civil servants of political (personal) confidence against career civil servants. Consequently, the need of the ministers to expand their political teams through *de facto* politicisation of ministerial career civil servants was reduced. In other words, negative relationship between structural and *de facto* politicisation was identified.

For the future research on politicisation of Lithuanian public sector organisations it is suggested to analyse turnover and politicisation of the same groups of ministerial senior career civil servants in the period not covered by this research (i. e. 1994–2001), also testing the relationship between structural and *de facto* politicisation following the ministerial structural reforms of 1996 and 1998.