

## VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS RAIDAI ATKŪRUS NEPRIKLAUSOMYBĘ

**Dr. Audrius Bakaveckas**

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Administracinės teisės ir proceso katedra  
Ateities g. 20, 2057 Vilnius  
Telefonas 71 45 45  
Elektroninis paštas atk@ltu.lt

*Pateikta 2002 m. kovo 28 d.*

*Parengta spausdinti 2002 m. birželio 13 d.*

*Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Viešojo administravimo katedros vedėjas prof. habil. dr. Edvardas Enrikas Jančiauskas ir šio Universiteto Teisės fakulteto Baudžiamojo proceso katedros vedėjas dr. Alvydas Barkauskas*

### S a n t r a u k a

Jau pačią pirmą nepriklausomybės atkūrimo dieną buvo padėtas naujos valstybės valdžios sistemos pamatas. Naujoji sistema grindžiama demokratinėse pasaulio valstybėse plačiai taikoma valdžių padalijimo doktrina. Šis straipsnis ir skirtas vykdomosios valdžios institucijų sistemos – vienos iš svarbiausių valstybės valdžios instituto – genezei po nepriklausomybės atkūrimo analizuoti. Jame pateikiamas šios valdžios rūšies institucijų sistemos formavimasis, gana daug dėmesio skiriama atskirų vykdomosios valdžios institucijų struktūrų evoliucionavimui nagrinėti. Minėtos sistemos pokyčiai iliustruojami empiriniais tyrimais. Nurodomos vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo gairės bei priežastys, turinčios įtakos jos raidai.

### 1. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos formavimasis

Naujas Lietuvos valstybingumo raidos etapas prasidėjo Lietuvos Respublikos Aukščiausiajai Tarybai 1990 m. kovo 11 d. priėmus istorinės reikšmės dokumentą „Dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo“[1]. Kartu pastebimi ir esminiai pokyčiai valstybės valdymo sistemoje. Paskelbusi nepriklausomos Lietuvos Respublikos atkūrimą tuometinė Aukščiausioji Taryba ėmėsi ir visos valstybės valdymo institucijų sistemos pertvarkos. Tą pačią dieną priimamas ir kitas ne mažiau svarbus dokumentas – Laikinasis Pagrindinis Įstatymas. Tai laikinoji Lietuvos Respublikos Konstitucija, kuri, palyginti su 1978 m. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Konstitucija, iš esmės pakeitė valstybės valdžios organizavimo legitiminį pagrindą. Nors Lietuvos Respublikos valdymo sistema turėjo visus vykdomosios valdžios atributus (Ministrų Tarybą, ministerijas, valstybinius komitetus ir t. t.), ji netiesiogiai įtvirtino valdžių padalijimo principą (2 str. 2 d.), iš esmės pakeitė Vyriausybės formavimo tvarką ir jos įgaliojimus. Reikia pažymėti, jog būtent 11 šio teisės akto skirsnis skirtas tik vienai vykdomąją valdžią įgyvendinančiai institucijai (Vyriausybės teisinio statuso pagrindams reglamentuoti) ir nepateikia jokio supratimo apie vykdomosios valdžios institucijų sistemą.

Laikinojo Pagrindinio Įstatymo 100 straipsnyje buvo reglamentuota, kad „Vyriausybės sudėtį, kompetenciją ir veiklos principus nustato Vyriausybės įstatymas“[2]. Vadinasi, turėjo būti priimtas specialus teisės aktas, nustatantis šios vykdomosios valdžios institucijos teisinę padėtį. 1990 m. kovo 11 d. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimu Nr. I–7 „Dėl Lietuvos TSR Ministrų Tarybos pareiškimo“ Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Aukščiausioji Taryba nutarė priimti Lietuvos TSR Ministrų Tarybos pareiškimą dėl savo įgaliojimų grąžinimo iš naujo išrinktai Lietuvos TSR Aukščiausiajai Tary-

bai bei pavesti Lietuvos TSR Ministrų Tarybai toliau vykdyti savo įgaliojimus, kol Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba sudarys naują Vyriausybę [3].

Kitų valstybės valdymo institucijų likimas taip pat buvo išspręstas tą pačią dieną. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą Nr. I–8 „Dėl buvusių Lietuvos TSR sąjunginio–respublikinio pavaldumo valstybės valdymo organų statuso pakeitimo“, kuriuo nustatė, kad visos buvusios Lietuvos TSR sąjunginio–respublikinio pavaldumo ministerijos, valstybiniai komitetai ir žinybos pavaldžios tik Lietuvos Respublikai [4].

Gana operatyviai buvo parengtas ir Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 22 d. aprobuotas Vyriausybės įstatymo projektas. Šis įstatymas jau netiesiogiai įtvirtino Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Pagal 1990 m. kovo 22 d. priimtą Vyriausybės įstatymo redakciją vykdomosios valdžios institucijų sistemą sudarė du lygmenys: Vyriausybė kaip aukščiausia vykdomosios valdžios institucija (Vyriausybės įstatymo 1 str. 1 d. – „ji yra aukščiausias Lietuvos valstybės valdymo organas“) ir ministerijos kaip centrinės vykdomosios valdžios institucijos (Vyriausybės įstatymo 21 str. 1 d. – „Lietuvos Respublikos ministerijos yra centriniai vykdomosios valdžios organai“). Kartu prie centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens reikėtų priskirti ir valstybines inspekcijas bei tarnybas, paminėtas Vyriausybės įstatymo 22 straipsnyje.

Tolesni pokyčiai vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūroje susiję su 1992 m. spalio 25 d. tautos referendumu priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija. Naujoji Konstitucija įtvirtino ir vieną iš kertinių demokratinės valstybės pamatų – valdžių padalijimo principą. Konstitucijos 5 straipsnyje netiesiogiai reglamentuotas tradicinis valdžių padalijimo principas, palyginti su Laikiniu Pagrindiniu Įstatymu, leidžia daryti prielaidą, jog vykdomąją valdžią įgyvendina ir Lietuvos Respublikos Prezidentas.

Konstitucijos priėmimas sudarė būtinas teises prielaidas pradėti naują – sisteminių vykdomosios valdžios institucijų kūrimą. Konstitucija tapo šio proceso pagrindu, nes joje įtvirtintos svarbiausios vykdomosios valdžios institucijos bei apibrėžta jų kompetencija. Iš esmės Konstitucijoje nebuvo tiesiogiai reglamentuota vykdomosios valdžios institucijų sistema.

Be Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje nurodytų Lietuvos Respublikos Prezidento ir Vyriausybės institucijų, joje minimos ir ministerijos bei savo pavadinimu nauja institucijų grupė – Vyriausybės įstaigos. Be šių institucijų, Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalyje reglamentuota, kad „Aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė“ [5]. Tik priėmus Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymą paaiškėja, kad čia omenyje buvo turima apskrities valdytojo (vėliau apskrities viršininko) institucija kaip teritorinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo. Taigi sisteminiu–struktūriniu požiūriu Konstitucija nustatė tris vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenis (Lietuvos Respublikos Prezidentą ir Vyriausybę, ministerijas ir Vyriausybės įstaigas, apskritis), funkcionuojančias ir šiandien. Konstitucijos nuostatomis įgyvendinti buvo priimti atitinkami įstatymai bei kiti teisės aktai, kurie detalizavo atitinkamas vykdomosios valdžios institucijas.

Toliau trumpai apžvelgsime Vyriausybės raidą. 1990 m. kovo 17 d. Aukščiausioji Taryba pirma nepriklausomos Lietuvos Respublikos (po 1940 m.) Ministrė Pirmininke paskyrė K. D. Prunskienę [6]. 1991 m. sausio 8 d. ji buvo priversta atsistatydinti, kai susikirto Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės požiūris dėl perėjimo prie laisvosios rinkos kainų [7]. Atsistatydinus K. Prunskienės vadovaujamai Vyriausybei trumpiausiai, vos tris dienas, Vyriausybei vadovavo netikėtai 1991 m. sausio 13–osios naktį iš Vilniaus paslaptinai dingęs A. Šimėnas [8]. Nežinia kur esant Ministrui Pirmininkui ir negalint jam vykdyti savo pareigų, 1991 m. sausio 13 d. Aukščiausioji Taryba vietoj jo Ministru Pirmininku paskyrė G. Vagnorių [9] ir sudarė trečiąją Vyriausybę, kuri dirbo 19 mėnesių – nuo 1991 m. sausio 13 d. iki 1992 m. liepos 21 d. Aukščiausiajai Tarybai 1992 m. liepos 17 d. pareiškus nepasitikėjimą Ministru Pirmininku G. Vagnoriumi ir jam atsistatydinus [10], 1992 m. liepos 21 d. buvo sudaryta ketvirtoji Vyriausybė. Jos vadovu tapo A. Abišala [11]. Ši Vyriausybė savo įgaliojimus vykdė daugiau nei 4 mėnesius, kol 1992 m. gruodžio 2 d. buvo sudaryta B. Lubio vadovaujama penktoji Vyriausybė [12]. Ji gyvavo 3 mėnesius.

Ilgiausiai nuo 1993 m. kovo 8 d. iki 1996 m. vasario 8 d., iš viso 35 mėnesius, dirbo šeštoji A. Šleževičiaus Vyriausybė [13]. Ministras Pirmininkas atsistatydino dėl atsiimto indėlio iš bankrotą patyrusio Lietuvos akcinio inovacinio banko. 1996 m. kovo 11 d. Seimas pritarė M. Stankevičiaus septintosios Vyriausybės, kuri dirbo 9 mėnesius, programai.

Vyriausybių keitimosi lavina prasidėjo 1999 m. pavasarį, kai beveik pustrėčių metų aštuntajai Vyriausybei vadovavęs G. Vagnorius dėl Rusijos finansų krizės Lietuvai patyrus nuostolių 1999 m. gegužės 3 d. atsistatydino. Prezidentas pareiškė politinį nepasitikėjimą Ministru Pirmininku ir paragino Seimą apsispręsti dėl jo kandidatūros. 1999 m. gegužės 12 d. Prezidentas Seimui svarstyti teikė R. Pakso kandidatūrą. Gegužės 18 d. pritarus R. Pakso kandidatūrai buvo patvirtinta devintoji Vyriausybė. 1999 m. spalio 27 d. R. Paksas kartu su Vyriausybe staiga atsistatydino atsisakęs pasirašyti sutartį su JAV bendrove „*Williams International*“. Po poros dienų Seimui buvo teikiama svarstyti jau A. Kubiliaus kandidatūra. A. Kubilius dešimtajai Vyriausybei vadovavo metus – 1999 m. spalio 29 d. jis buvo paskirtas Ministru Pirmininku, o 2000 m. spalio 19 d. grąžino įgaliojimus Lietuvos Respublikos Prezidentui.

Po 2000 m. spalio 8 d. įvykusių rinkimų į Seimą, spalio 23 d., Prezidentas vėl pateikė Seimui R. Pakso kandidatūrą vadovauti jau koalicinei vienuoliktajai Vyriausybei. Deja, ir ši Vyriausybė dirbo neilgai. Iširus valdančiajai daugumai jau 2001 m. liepos 12 d. buvo sudaryta dvyliktoji, A. M. Brazausko vadovaujama Vyriausybė, kuri savo įgaliojimus vykdė ir šiandien.

## 2. Ministerijų sistemos reformos

Dėl naujo Vyriausybės modelio nustatymo reorganizuojamas ir centrinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo. Lietuvos Respublikos Vyriausybei iki 1990 m. birželio 1 d. buvo pavesta pertvarkyti iki šiol veikusias ministerijas ir žinybas pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo nustatytą ministerijų ir tarnybų sąrašą bei pavaldumą. Tuo metu Lietuvoje funkcionavo 18 ministerijų: Ekonomikos, Energetikos, Finansų, Krašto apsaugos, Kultūros ir švietimo, Materialinių išteklių, Miškų ūkio, Pramonės, Prekybos, Ryšių, Statybos ir urbanistikos, Susisiekimo, Socialinės apsaugos, Sveikatos apsaugos, Teisingumo, Užsienio reikalų, Vidaus reikalų, Žemės ūkio. Visoms veikiančioms vykdomosios valdžios struktūroms buvo pavesta vykdyti savo funkcijas tol, kol bus atlikti nustatyti pertvarkymai. Per vienuolika dienų po šio įstatymo priėmimo buvo paskirti nauji ministrai, išskyrus Krašto apsaugos ministrą, ir pirmoji nepriklausomos Lietuvos Respublikos Vyriausybė (po 1940 m.) pradėjo savo veiklą.

Pirmieji naujai sudarytos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkymai pagal valdžių padalijimo principą pradėti netrukus po nepriklausomybės atkūrimo. 1990 m. balandžio 3 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą Nr. I–108 „Dėl pakeitimų Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme“ [14] ir iš ministerijų sąrašo buvo išbraukta Krašto apsaugos ministerija. Remiantis tuo pačiu įstatymu Vyriausybei pavedama įsteigti Krašto apsaugos departamentą prie Vyriausybės ir paskirti jo direktorių. Taigi ministerijų sumažėjo iki 17.

1991 m. vasario 28 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba panaikino Lietuvos Respublikos pramonės ministeriją ir nustatė, kad pramonės įmonių steigėjo funkcijas vykdė Lietuvos Respublikos ekonomikos ministerija, o materialinio ir kitokio jų aprūpinimo funkcijas – Lietuvos Respublikos materialinių išteklių ministerija. Atitinkamai pakoreguojamas ir Vyriausybės įstatymo 25 straipsnis – iš ministerijų sąrašo išbraukiama Pramonės ministerija.

Žymesnės ministerijų sistemos reformos įgyvendintos 1991 m. rudenį. 1991 m. spalio 3 d. Aukščiausioji Taryba nutarė įsteigti Krašto apsaugos, Ryšių ir informatikos, Tarptautinių ekonominių santykių ministerijas bei panaikinti Prekybos ir Ryšių ministeriją. Tačiau faktiškai buvo įsteigta tik viena nauja ministerija – Tarptautinių ekonominių santykių ministerija. Kiti pertvarkymai daugiau susiję su ministerijų arba tam tikrų institucijų pavadinimų pakeitimu nežymiai išplečiant joms priskirtas vykdyti funkcijas. Panaikintos Prekybos ministerijos funkcijos perduotos vykdyti Materialinių išteklių ministerijai, kuri pavadinta Prekybos ir materialinių išteklių ministerija. Kuriant informacinę infrastruktūrą papildytos Ryšių ministerijos

funkcijos – ji pavadinta Ryšių ir informatikos ministerija. Naujai įsteigta Krašto apsaugos ministerija perėmė iki šiol veikusio Krašto apsaugos departamento funkcijas ir materialinę – techninę bazę. Atlikus numatytus pertvarkymus ministerijų liko tiek pat – 17.

Įsteigta Prekybos ir materialinių išteklių ministerijai nebuvo lemta ilgai gyvuoti. 1992 m. liepos 30 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba priėmė įstatymą Nr. I–2814 „Dėl Lietuvos Respublikos prekybos ir materialinių išteklių ministerijos pertvarkymo į Lietuvos Respublikos pramonės ir prekybos ministeriją“ [15]. Šiuo atveju faktiškai buvo pakeistas tik ministerijos pavadinimas, nes jos vykdomos funkcijos išliko tos pačios. Po šio pertvarkymo ministerijų skaičius taip pat nepakito.

1993 m. sausio 5 d. Seimas, atsižvelgdamas į Vyriausybės siūlymą, panaikino Lietuvos Respublikos tarptautinių ekonominių santykių ministeriją. Ministerijų sumažėjo iki 16.

Priėmus Konstituciją buvo parengta ir 1994 m. gegužės 19 d. priimta nauja Vyriausybės įstatymo redakcija. Svarbiausi pertvarkymai siejami su centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu. 1994 m. gegužės 31 d. įstatymu Nr. I–486 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo įgyvendinimo“ [16] Vyriausybei iki 1994 m. liepos 1 d. buvo pasiūlyta pertvarkyti veikusias ministerijas ir Vyriausybės įstaigas pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo nuostatas.

Pagal šį įstatymą buvo numatyta įsteigti dvi naujas ministerijas – panaikinti Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos departamentą ir jo pagrindu įsteigti Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos ministeriją, taip pat įsteigti Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministeriją bei pertvarkyti Lietuvos Respublikos kultūros ir švietimo ministeriją į Lietuvos Respublikos kultūros ministeriją ir Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministeriją, o Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ministeriją – į Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministeriją. Po centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens reformos ministerijų per visus Nepriklausomybės metus funkcionavo daugiausia – 19.

Svarbūs centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens pertvarkymai sietini su 1996 m. gruodžio 6 d. priimtu Lietuvos Respublikos Europos reikalų ministerijos, Ūkio ministerijos, Žemės ir miškų ūkio ministerijos įsteigimo, Ekonomikos ministerijos, Energetikos ministerijos, Miškų ūkio ministerijos, Pramonės ir prekybos ministerijos, Žemės ūkio ministerijos panaikinimo ir Vyriausybės įstatymo 27 straipsnio pakeitimo įstatymu [17]. Įsteigta Ūkio ministerijai pavedamos vykdyti tos funkcijos, kurias anksčiau įgyvendino panaikintos Ekonomikos, Energetikos bei Pramonės ir prekybos ministerijos. Žemės ūkio ministerijai perduotos vykdyti Miškų ūkio ministerijos funkcijos ir atitinkamai pakeistas pavadinimas į Žemės ir miškų ūkio ministeriją. Dėl integracinių procesų į Europos Sąjungą įsteigiama Europos reikalų ministerija.

1997 m. rudenį Vyriausybė vėl ėmėsi pertvarkyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Įvykius paspartino naujai išrinktas Lietuvos Respublikos Prezidentas. Jis nuolat ragino vengti nereikalingo funkcijų dubliavimosi. Galiausiai buvo nuspręsta pradėti Vyriausybės struktūros reformą mažinant ministerijų skaičių nuo 17 iki 12. Reforma turėjo būti įgyvendinama dviem etapais. Pirmajame etape ministerijų skaičių planuota sumažinti 3, o antrajame – dar 2.

Numatyta Vyriausybės struktūros reforma užtruko iki 1998 m. pavasario. Pirmiausia imtasi reorganizuoti Žemės ir miškų ūkio bei Aplinkos apsaugos ministerijas. Vyriausybė, siekdama kuo geriau valdyti šalies gamtos išteklius, 1998 m. kovo 30 d. priėmė nutarimą Nr. 366 „Dėl kai kurių Žemės ir miškų ūkio ministerijos funkcijų perdavimo Aplinkos apsaugos ministerijai ir Miškų ir saugomų teritorijų departamento prie Aplinkos apsaugos ministerijos įsteigimo“ [18], kuriuo Aplinkos apsaugos ministerijai perduodamas miškų valstybinio valdymo koordinavimas, steigiamas Miškų ir saugomų teritorijų departamentas prie Aplinkos apsaugos ministerijos (pertvarkant Žemės ir miškų ūkio ministerijos Miškų ūkio departamentą ir Generalinę miškų urėdiją prie Žemės ir miškų ūkio ministerijos), reorganizuojama Valstybinė miškų inspekcija prie Žemės ir miškų ūkio ministerijos (prijungiant prie Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos prie Aplinkos apsaugos ministerijos). Atitinkamai pakeičiami ir šių ministerijų pavadinimai – į Žemės ūkio ministerijos ir Aplinkos ministerijos.

Igyvendinant reformą ypač daug diskusijų kilo dėl Europos reikalų ministerijos likimo. 1998 m. balandžio 28 d. Seimas priėmė Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymą [19], kuriuo po kelis mėnesius trukusių dvejonių galiausiai panaikino Europos reikalų ministeriją ir pasiūlė vietoj jos prie Vyriausybės įsteigti instituciją, atsakingą už Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą klausimų sprendimą. Kartu Seimas panaikino Statybos ir urbanistikos bei Ryšių ir informatikos ministerijas. Statybos ir urbanistikos ministerijos funkcijos perduotos Aplinkos, Finansų, Kultūros, Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijoms, o Ryšių ir informatikos atiteko šioms ministerijoms: ryšių sektorius – Susisiekimo ministerijai, informatikos – Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijai. Taigi iš anksčiau buvusių 17 liko 14 ministerijų.

Paskutinį kartą ministerijos buvo reformuotos 2000 m. rudenį. Siekiant veiksmingiau naudoti valstybės vidaus reikalams tvarkyti skiriamas lėšas bei optimizuoti ir modernizuoti valstybės vidaus reikalų valdymo sistemos struktūrą ir funkcijas 2000 m. spalio 17 d. priimtas Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo ir Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo įstatymas [20]. Vyriausybei iki 2000 m. lapkričio 15 d. pasiūlyta patvirtinti panaikinamos Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos funkcijų, teisių, pareigų ir turto perdavimo pertvarkytai Vidaus reikalų ministerijai ir kitoms valstybės institucijoms tvarką. Pagal Vyriausybės 2000 m. lapkričio 8 d. nutarimu Nr. 1388 patvirtintą planą dauguma Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos reguliavimo sričiai priskirtų funkcijų (valstybės tarnybos organizavimo, viešojo administravimo, regioninės ir vietos savivaldos plėtros, informatikos bei tarptautinių ryšių ir Europos integracijos srityse) perduodamos vykdyti reorganizuotai Vidaus reikalų ministerijai. Kai kurios funkcijos pavestos vykdyti ir kitoms valstybės institucijoms: Aplinkos ministerijai – butų ir komunalinio ūkio paslaugų valstybinio reguliavimo, Lietuvos standartizacijos departamento, Valstybinės metrologijos tarnybos ir Nacionalinio akreditacijos biuro steigėjo, valstybės ir savivaldybių turto efektyvaus naudojimo politikos vykdymo; Teisingumo ministerijai – dalyvavimo organizuojant asmens duomenų teisinę apsaugą bei Lietuvos metrologijos inspekcijos steigėjo; Ūkio ministerijai – turizmo valstybinio reguliavimo. Po reformos ministerijų skaičius sumažėjo iki 13.

Kaip matyti iš 1 lentelės, daugiausia ministerijų funkcionavo 1994 ir 1995 m. – 19. Net penkerius metus (1990–1992 ir 1996–1997) ministerijų buvo tiek pat – 17. Per vienuolika nepriklausomybės metų ministerijų lygmeniu atliktos aštuonios reformos (įsteigta 13, panaikinta – 18 ministerijų) neskaitant tų, kurios susijusios su ministerijų vadovų pasikeitimais ir vidinės organizacinės struktūros pertvarkymais. Iki 1995 m. reforma buvo vykdoma kiekvienais metais, dėl to ministerijų padaugėjo nuo 17 iki 19. Nuo 1995 m. reforma atliekama kas antri metai ir pastebima ministerijų skaičiaus mažėjimo tendencija – nuo 19 iki 13. Kadangi stabilios politikos ministerijų skaičiaus ir paskirties atžvilgiu nėra, vyksta dažnos jų sistemos reformos – dėl to vienos vykdomosios valdžios institucijos organizacinė–teisinė forma keičiama kita (pvz., ministerijos pertvarkomos į Vyriausybės įstaigas ir atvirkščiai). Ministerijų lygmeniu įvykę pokyčiai parodyti 1 lentelėje.

1 lentelė. **Ministerijų skaičius 1990–2001 m.**

Metai	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bendras ministerijų skaičius	17	17	17	16	19	19	17	17	14	14	13	13
Įsteigtų ministerijų skaičius		4	1		5	3						
Panaikintų ministerijų skaičius	1	4	1	1	2		5		3		1	

### 3. Kiti centrinio ir teritorinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens pertvarkymai

Kartu reformuojama ir kita centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens sudedamoji dalis – Vyriausybės įstaigos. Po nepriklausomybės atkūrimo (1990 m. kovo 22 d. Vyriausybės įstatymo 22 str. redakcija) valstybinius komitetus pakeitė valstybinės tarnybos ir inspekcijos, o 1992 m. spalio 25 d. priimtoje Konstitucijoje jos įvardijamos kaip Vyriausybės įstaigos.

Anksčiau minėtas 1994 m. gegužės 19 d. Vyriausybės įstatymas nustatė, jog Vyriausybės įstaigas sudaro Vyriausybei pavaldūs departamentai, tarnybos ir inspekcijos. 1998 m. balandžio 28 d. Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas padidino Vyriausybės įstaigų skaičių ir įtvirtino, kad Vyriausybės įstaigoms priskiriami departamentai, kontrolės arba apskaitos funkcijas vykdančios tarnybos, inspekcijos, agentūros ir kitos įstaigos. Be to, pagal abu anksčiau minėtus įstatymus prie ministerijų taip pat gali būti steigiamos įstaigos – departamentai, tarnybos ir inspekcijos. Vadinasi, centrinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo buvo papildytas dar viena rūšių aspektu panašia kaip ir Vyriausybės įstaigų institucijų grupe, kuri sukėlė tik dar daugiau neaiškumų ir painiavos anksčiau minėto lygmens struktūroje.

Be ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų, centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu šiandien funkcionuoja Vyriausybės komitetai ir komisijos. Vyriausybės komitetai pradėti sudaryti 1999 m., kai 1998 m. balandžio 28 d. priėmus Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymą buvo nustatytas juridinis jų steigimo pagrindas, nors Vyriausybė dar 1997 m. balandžio 16 d. nutarimu Nr. 371 „Dėl specializuotų Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų steigimo“ [21] buvo įsteigusi Teisės ir teisėsaugos, Užsienio politikos, Finansų ir Ekonomikos komitetus nesant tam įstatyminio pagrindo. Jie paprastai atlieka patariamąsias arba koordinavimo funkcijas.

Pirmą kartą Vyriausybės komisijos paminėtos 1994 m. gegužės 19 d. Vyriausybės įstatyme ir Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 patvirtintame Vyriausybės darbo reglamente. Iki 1999 m. pradžios jos paprastai buvo sudaromos tik organizaciniams klausimams spręsti ir įstatymų projektams rengti. Kadangi jų sudarymo tvarką nustato minėtas Vyriausybės darbo reglamentas, tai Vyriausybės 1999 m. spalio 27 d. nutarimu Nr. 1188 patvirtintoje naujoje jo redakcijoje iš esmės keitėsi ir jų veiklos pobūdis, nes nuo 1999 m. Vyriausybės komisijos taip pat steigiamos tik koordinavimo funkcijoms įgyvendinti.

Dėl centriniu vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmeniu funkcionuojančių kitų institucijų gausos neįmanoma išvardyti visų įgyvendintų reformų ir reorganizacijų. Dalis reformų susijusios su naikinamomis arba pertvarkomomis ministerijomis – dėl to keičiamas jų pavadinimas, pavaldumas arba steigiama nauja Vyriausybės įstaiga ar įstaiga prie ministerijos. Vykdamas valdymo reformas kai kurių ministerijų departamentai, kaip vidinės organizacinės struktūros (ministerijos administracijos padaliniai), buvo pertvarkyti į Vyriausybės įstaigas arba įstaigas prie ministerijų. Čia ypač pasižymėjo Vidaus reikalų ministerija – buvo įsteigtas Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos. Per laikotarpį nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 2002 m. sausio 1 d. Vyriausybės įstaigų padaugėjo nuo 3 iki 14, o įstaigų prie ministerijų – nuo 6 iki 43.

Įgyvendindamas anksčiau minėtą Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalyje reglamentuotą nuostatą 1994 m. gruodžio 15 d. Seimas priėmė Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymą (toliau – Apskrities valdymo įstatymas), kuriuo netiesiogiai įsteigiamas trečiasis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo – apskrities valdytojo (vėliau viršininko) institucija.

Apskričių steigimas tikslingumo požiūriu sukėlė daug ginčų visuomenėje ir tarp specialistų. Jas kuriant siekta dekoncentruoti valdymą, priartinti jį prie vietos sąlygų, sumažinti valdymo išlaidas. Valdymas iš tiesų buvo šiek tiek dekoncentruotas, tačiau abejotina, ar pagerėjo valdymo kokybė. Atrodo, viskas aišku ir suprantama, kai gremėzdiškas valdymo modelis transformuojamas į paprastesnį ir tobulesnį, o ne atvirkščiai. Įsteigtas naujas vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo kuriamas perimant funkcijas iš ministerijų ir savivaldybių. Pirmajame etape dalį savo funkcijų apskritims turėjo atiduoti savivaldybės, o antrajame etape – ir ministerijos. Ypač sunkiai vyko derybos dėl Apskrities valdymo įstatymu nustatytų ministerijų funkcijų perdavimo apskritims. Tendencija tokia, jog laipsniškai ūkio

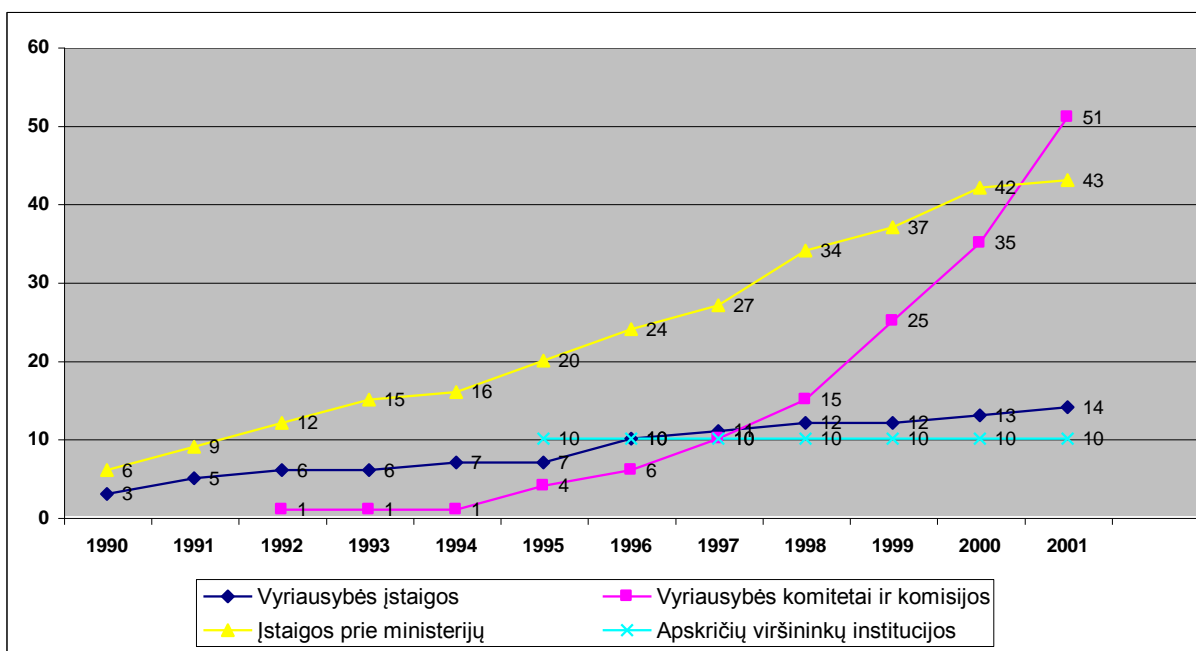
valdymas ir konkrečių programų vykdymas turės būti perduotas apskritims, o ministerijos privalės rūpintis priskirtos valdymo srities politikos vykdymo ir strategijos įgyvendinimo, jai pavaldžių įstaigų veiklos koordinavimo, metodinio vadovavimo ir kontrolės funkcijomis. Apskritis reformą prognozuota baigti iki 1998 m. sausio 1 d. Šiandien vis dėlto tenka konstatuoti, jog apskričių steigimo pradžioje numatyti tikslai nėra pasiekti, nes planuotas funkcijas joms perdavė ne visos ministerijos. Tai patvirtina ir Vyriausybės 1995 m. spalio 23 d. nutarimas Nr. 1378 „Dėl Lietuvos Respublikos ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų funkcijų perdavimo apskričių valdytojams programos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“ [22], kurio Seimas taip ir nepatvirtino.

2 lentelėje ir 1 paveiksle pateikiami empiriniais tyrimais surinkti duomenys apie Vyriausybės įstaigų, Vyriausybės komitetų ir komisijų, įstaigų prie ministerijų bei apskričių viršinių institucijų skaičiaus didėjimą 1990–2001 m. Iš duomenų lentelėje ir iš kreivės paveiksle darytina išvada, jog sparčiausiai pastaraisiais metais (nuo 1998 m.) didėjo kvazi-valdymo struktūrų (Vyriausybės komitetų ir komisijų) skaičius. Laipsniškai daugėjo įstaigų prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigų, o tvirčiausias nuo įsteigimo momento išliko apskričių viršinių institucijų skaičius.

2 lentelė. Centrinų ir teritorinių vykdomosios valdžios institucijų skaičius 1990–2001 m.

Eil. Nr.	Institucijos pavadinimas	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1.	Vyriausybės įstaigos	3	5	6	6	7	7	10	11	12	12	13	14
2.	Vyriausybės komitetai ir komisijos	–	–	1	1	1	4	6	10	15	25	35	51
3.	Įstaigos prie ministerijų	6	9	12	15	16	20	24	27	34	37	42	43
4.	Apskričių viršinių institucijos	–	–	–	–	–	10	10	10	10	10	10	10
5.	<b>Iš viso</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>41</b>	<b>50</b>	<b>58</b>	<b>71</b>	<b>84</b>	<b>110</b>	<b>118</b>

1 paveikslas. Centrinų ir teritorinių vykdomosios valdžios institucijų skaičius 1990 – 2001 m.



#### 4. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo gairės

Pastaraisiais metais ypač daug dėmesio skiriama vykdomosios valdžios institucijų sistemai tobulinti. Regioninės politikos formavimas ir įgyvendinimas, rinkos santykių bei so-

cialinė–ekonominė šalies plėtra reikalauja naujų valdymo formų ir veiksmingų sprendimų priėmimo bei įgyvendinimo būdų, todėl visos Vyriausybės bando pertvarkyti ir vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Toliau aptarsime įvykdytas ir numatomas įvykdyti svarbiausias jos sistemos reformas.

Siekdama spartinti šalies valdymo sistemos struktūrinę reformą ir didinti valdymo efektyvumą ir ekonomiškumą Vyriausybė 1999 m. gruodžio 3 d. priėmė nutarimą Nr. 1361 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos“ [23]. Juo remiantis buvo sudaryta Komisija pasiūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti (žinoma kaip Saulėlydžio komisija taikant JAV komisijų pavyzdį). Pagrindinis jos uždavinys – teikti Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybės valdymo sistemos struktūrinės reformos, jos kryptių ir terminų, finansinių ir materialinių išteklių taupymo, racialesnio jų naudojimo ir valstybės institucijų veiklos funkcijų pagrindimo.

Kaip rodo atlikta centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens analizė, funkcionuoja nemažai Vyriausybei ir ministerijoms pavaldžių institucijų. Todėl išskirtinis dėmesys turėjo būti kreipiamas į tas ministerijas, kuriose pavaldžių institucijų daugiausia. Vyriausybė 2001 m. balandžio 4 d. nutarimu Nr. 364 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnio tobulinimo“ [24] įpareigojo ministrus, Vyriausybės įstaigų vadovus ir apskričių viršininkus iki 2001 m. balandžio 18 d. sudaryti visose pagal kompetenciją valstybės įstaigose ir institucijose, Vyriausybės įstaigose ir apskrities viršininko administracijose atitinkamos pavestos srities valstybės valdymo tobulinimo grupes, iki 2001 m. gegužės 7 d. patvirtinti jų veiklos planus ir iki 2001 m. gegužės 15 d. pateikti Komisijai pasiūlymus dėl atitinkamos pavestos srities valstybės valdymo tobulinimo: tolesnio atitinkamų valstybės įstaigų ir institucijų veiklos ar tam tikrų funkcijų vykdymo tikslingumo, šių funkcijų atsisakymo arba perdavimo kitiems subjektams, prireikus kai kurių valstybės įstaigų ir institucijų likvidavimo arba reorganizavimo bei administracinių procedūrų supaprastinimo.

Nors pagal komisijos sudarytą veiklos planą įgyvendinta keletas reformų (rinkos priežiūros institucijų reforma ir kt.), tačiau Komisijos veikla nebuvo labai efektyvi dėl keleto priežasčių. Pirma, ji suformuota iš valstybės tarnautojų, kurie šioje Komisijoje dirbo visuomeniniais pagrindais ir turėjo daugybę su tiesioginiu jų darbu susijusių reikalų. Antra, reforma buvo vykdoma pačių reformuojamų institucijų iniciatyva, sudarant jose pasiūlymus dėl reformų teikiančias valstybės valdymo tobulinimo grupes. Šiuo atveju netinkamai įvertintas veiksnys, jog valstybės institucijos priešinsis naujovėmis ir nebus suinteresuotos „susinaikinti“. Todėl manytina, kad Komisija nuėjo lengviausiu keliu pasirinkdama ne tą veiklos modelį.

Vykdomosios valdžios institucijų sistemos reformos požiūriu verta dėmesio ir vienuoliktosios Vyriausybės programa, kuri, deja, nebuvo įgyvendinta. 2001 m. vasario 9 d. ji priėmė nutarimą Nr. 149 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ [25], kuriame 2002 m. I–II ketvirtyje siūloma Vyriausybės struktūros pertvarkymo projekte numatyti tikslų ir funkcijų paskirstymą, taip pat pereinamojo laikotarpio pradžioje palikti 13 ministerijų, o vėliau jų skaičių sumažinti iki 12 bei palikti galimybę toliau mažinti ministerijų skaičių, taip pat tobulinti ministerijoms pavaldžių institucijų valdymo organizavimą, aiškiai apibrėžti valdymo lygmenis, minėtųjų institucijų teisinį statusą ir vietą valdymo sistemoje.

Įgyvendindama savo programą ši Vyriausybė 2001 m. pradėjo trečiojo vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens – apskričių valdymo reformą. Dar prieš steigiant apskritis (1994) buvo suabejota jų reikalingumu ir manyta, jog iš tokios pseudoreformos nieko gero neišeis. Kaip teigė Gotfridas Ektis „dabar ir apskričių steigimo šalininkai, ir „apskritizavimo“ koncepcijos rengėjai pripažįsta, kad grįžimas prie ikikarinio Lietuvos administracinio teritorinio suskirstymo – anachronistinis ir, be to, valstybei brangiai atsieinantis žingsnis“ [26].

Vyriausybės 2000–2004 m. programos įgyvendinimo priemonių plane buvo siūloma sumažinti antrojo lygio administracinių–teritorinių vienetų skaičių siekiant tvarkyti valstybės reikalus šiuolaikinių demokratinių valstybių pavyzdžiu bei įteisinti penkis antrojo lygio atstovaujamuosius administracinius–teritorinius vienetus, atitinkančius Europos Sąjungos regionų



politikos reikalavimus. Įgyvendindama šią nuostatą Vyriausybė 2001 m. balandžio 26 d. priėmė nutarimą Nr. 476 „Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptų ir apskričių teritorinės reformos kryptų pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“ [27]. Ši reforma perskirstė funkcijas tarp valstybės valdymo ir savivaldybių institucijų bei atsisakė netikslingų funkcijų. Jos metu dalis 1995 m. iš savivaldybių paimtų funkcijų ir įgaliojimų kartu su finansiniais asignavimais buvo grąžintos savivaldybėms (pvz., savivaldybėms perduotos visos su žemės ūkiu susijusios funkcijos bei leidimų išdavimas statyti ir griauti statinius).

Kaip matyti iš pavadinimo, nutarimą sudarė trys dalys: apskričių valdymo reformos koncepcija, apskričių teritorinės reformos kryptys ir apskričių teritorinės reformos kryptų pateikimo visuomenei svarstyti priemonių planas.

Vertinant apskričių reformos koncepciją valdymo kontekste negalima įžvelgti esminių valdymo tobulinimo permainų. Ji pagrįsta funkcijų perskirstymu, nors kai kurių klausimų (švietimo, sveikatos priežiūros) kompetencija liko išskaidyta ir apskritims, ir savivaldybėms. Didžioji dalis apskričių perduodamų funkcijų atiteko savivaldybėms, keletas – ministerijoms (Kultūros ir Žemės ūkiu ministerijoms) bei valstybės įmonei Valstybės turto fondui. Pats apskrities valdymo modelis išlieka nepakitęs, nors, mano nuomone, reikalauja esminės reformos. Taigi koncepcija pagrįsta tik daliniu funkcijų perskirstymu, o ne visos apskrities viršininko institucijos valdymo sistemos pertvarkymu.

Antroje dalyje nustatytos trys alternatyvios apskričių reformos kryptys: apskričių sujungimas, apskričių reorganizavimas į regionus ir apskričių reorganizavimas į regionus pagal etnologinius ir lingvistinius kriterijus. Pagal pirmą – apskritys sujungiamos nekeičiant esamų savivaldybių ribų. Ekonomiškai silpnesnė apskritis prijungiama prie ekonomiškai stipresnės siekiant paskatinti silpnesnių teritorijų ekonominę plėtrą. Pagal antrą – teritorijos administracinis suskirstymas derinamas su šalies regionine sąranga. Ši reformos alternatyva grindžiama regiono plėtrą ir tvarkymą lemiančio teritorinio potencialo bendrumu. Pagal trečią – ji orientuota į Lietuvos Respublikos teritorijos administracinį suskirstymą, paremtą regiono etninės kultūros identiteto ir istorijos bendrumu.

Trečioje nutarimo dalyje – apskričių teritorinės reformos kryptų pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plane – numatoma informuoti visuomenę apie patvirtintas Apskričių teritorinės reformos kryptis, surengti apskričių lyginamąją viešosios nuomonės apklausą ir sužinoti viešąją nuomonę apie rengiamą apskričių teritorinę reformą, spausdinti medžiagą ir reguliariai teikti informaciją centrinei ir regioninei spaudai, taip pat specialioms radijo ir televizijos laidoms bei visose apskrityse organizuoti seminarus – diskusijas apskričių teritorinės reformos kryptų klausimais.

2001 m. liepos 5 d. Lietuvos Respublikos Prezidento dekretu Nr. 1412 „Dėl Vyriausybės sudėties“ [28] sudaroma nauja Vyriausybė, o 2001 m. liepos 12 d. Seimas nutarimu Nr. IX–455 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymo“ [29] pritaria jos programai. Kartu su nauja Vyriausybe keičiasi ir valstybės valdymo reformų kryptys. Naujosios Vyriausybės 2001 m. spalio 4 d. nutarime Nr. 1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ [30] 2001 m. IV ketvirtyje numatoma priimti naują modernesnį Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir jai pavaldžių institucijų struktūros bei veiklos organizavimo modelį, o 2002 m. II ketvirtyje – parengti Vyriausybės įstatymo tobulinimo projektą – numatyti centrinės viešojo administravimo sistemos institucinę sąrangą, institucijų veiklos organizavimą ir tarpusavio koordinavimą, užtikrinti veiklos perimamumą ir tęstinumą keičiantis vyriausybėms, ministrų atsakomybę už jiems pavestas valdymo sritis bei parengti vykdomosios valdžios institucijų sprendimų priėmimo procedūras, atskirti centrinės, regioninės ir vietinės valdžios funkcijas, o laikotarpiu nuo 2002 m. II ketvirčio–2004 m. atlikti kai kurių centrinių valdymo institucijų auditą, optimizuoti (decentralizuoti ir dekoncentruoti) kai kurias centrinio valdymo institucijų vykdomas funkcijas ir parengti atitinkamų teisės aktų projektus.

Kaip matyti, naujos Vyriausybės programos įgyvendinimo valstybės valdymo srityje priemonės skiriasi nuo ankstesnių. Jose nenumatoma mažinti ministerijų ir apskričių skaičiaus bei pabrėžiama centrinės viešojo administravimo sistemos institucinė sąranga ir

valdymo institucijų vykdomos funkcijos. Be to, naujoji Vyriausybė sustabdė Saulėlydžio komisijos veiklą ir pakoregavo anksčiau minėtą apskričių valdymo reformos koncepciją pripažindama netekusiu galios ankstesnės Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimo Nr. 476 „Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, Apskričių teritorinės reformos kryptių ir Apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“ 2.3 punktą [31] – apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių planą. Neaišku, kodėl nepripažintas netekusiu galios ir minėto nutarimo 2.2 punktą – apskričių teritorinės reformos kryptys, nes jis nėra ir nebus vykdomas – Vyriausybės programoje ir jos įgyvendinimo priemonėse nenumatyta sumažinti apskričių skaičių. Taigi įgyvendinta tik viena vienuoliktosios Vyriausybės patvirtinto nutarimo dalis – perpaskirstytos funkcijos. Antros dalies įgyvendinimo procesas neaiškus, o trečioji – pripažinta netekusia galios. Vadinasi, tai, kas išdėstyta, suponuoja mintį, kad Vyriausybės 2001–2004 m. programa ir jos įgyvendinimo priemonės nėra orientuotos į vykdomosios valdžios kaip savarankiškos valdžios rūšies paskirties, jos institucijų sistemos ir struktūros pertvarkymą.

Taip pat reikėtų paminėti ir Vyriausybės 2001 m. spalio 15 d. protokolinį sprendimą Nr. 48 „Dėl vykdomo bei numatomo vykdyti įstaigų prie ministerijų likvidavimo, reorganizavimo ar pertvarkymo“. Juo Vyriausybė pasiūlė ministerijoms likviduoti jų įsteigtas viešąsias įstaigas, kurios neteikia paslaugų jų įstatuose nustatytoje veiklos srityse arba kurių veiklos terminas yra pasibaigęs, pertvarkyti iš valstybės biudžeto lėšų visiškai arba iš dalies išlaikomus ir mokamas paslaugas teikiančius ministerijų mokymo centrus į viešąsias įstaigas, taip pat iš valstybės biudžeto išlaikomas įstaigas prie ministerijų, vykdančias ūkinę–komercinę veiklą, – į valstybės įmones arba viešąsias įstaigas. Tuo pačiu sprendimu Vidaus reikalų ministerija įpareigojama rengiamame Vyriausybės įstatymo naujos redakcijos projekte įvardyti ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir kitų įstaigų valdymo sričių nustatymo ir jų steigimo teisinius pagrindus bei rengiamame Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projekte standartizuoti centrinių valstybinio administravimo subjektų vidaus administravimo struktūrą ir aiškiai apibrėžti teisinį jų statusą. Tačiau šiame protokoliniame sprendime įtvirtintų nuostatų įgyvendinimas praktikoje dėl kai kurių priežasčių (pvz., nenustatyta atsakinga institucija, neaišku, kas atliks sprendime nurodytų institucijų veiklos įvertinimą, ar nereikėtų tokius sprendimus įforminti įstatymu arba Vyriausybės nutarimu ir pan.) labai abejotinas.

Taip pat negalima pamiršti pastaruoju metu atlikto svarbiausių vykdomosios valdžios institucijų pertvarkymo. 2002 m. balandžio 16 d. Seimas priėmė „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 įstatymą“ [32], kuriuo iš dalies keičiama Vyriausybės vidinė organizacinė struktūra ir iš esmės pertvarkoma ministerijų vadovybė. Siekdamas garantuoti didesnę šių institucijų veiklos stabilumą ir objektyvumą skiriant į pareigas minėtame įstatyme nurodytus valstybės tarnautojus, Lietuvos Respublikos Prezidentas jį vetavo ir su pasiūlymais grąžino Seimui tobulinti. Į minėtus pasiūlymus nebuvo atsižvelgta.

Priimant šį įstatymą buvo siekiama užtikrinti Vyriausybės ir ministerijų veiklos stabilumą keičiantis Vyriausybėms. Tačiau abejotina, ar tai pavyko pasiekti, nes jame galima įžvelgti nemažai teisinio reguliavimo spragų, kurios egzistavo anksčiau ir kurių minėtas įstatymas taip pat nepašalino: neapibrėžti kriterijai, kuriais remiantis nustatomas Ministro Pirmininko ir ministrų politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų bei ministerijų sekretorių skaičius, taip pat nepakankamai gerai užtikrintas įstatyme nurodytų aukščiausių karjeros valstybės tarnautojų priėmimo į valstybės tarnybą objektyvumo principas. Iš tikrųjų įstatymas tik pakeitė kai kurių valstybės tarnautojų pareigybių pavadinimus (pvz., „Vyriausybės sekretorius“ buvo pavadintas „Vyriausybės kancleriu“), kitų (pvz., atsisakius viceministrų (išskyrus vieną) pareigybių įkuriama ministerijų sekretorių pareigybė) – hierarchinę padėtį atitinkamų institucijų organizacinėse struktūrose. Vadinasi, valdymo efektyvumo ir ekonomiškumo požiūriu šis įstatymas jokių naujovių nepasiūlė, atvirkščiai – padidino hierarchinius valdymo lygius (ministerijose įsteigiama nauja valstybės sekretoriaus pareigybė), lėtinančius sprendimų priėmimą ir didinančius ministerijų vadovybės narių skaičių.

Kiekviena Vyriausybė savo programoje ir jos pagrindu parengtame įgyvendinimo priemonių plane numatydavo pertvarkyti ir valstybės valdymą. Ieškant veiksmingo ir racionalaus valdymo modelio dažniausiai būdavo reformuojamas centrinis vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmuo, t. y. ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų. Reformas turbūt lemdavo tai, kad šiuo lygmeniu funkcionuoja gausiausia vykdomosios valdžios institucijų sistemos grupė, kuri formuoja ir įgyvendina valstybės valdymo politiką visose svarbiausiose viešojo valdymo (administravimo) srityse.

Pažymėtina, jog visi esminiai pertvarkymai vykdomosios valdžios institucijų sistemoje vienaip ar kitaip susiję su politiniais pokyčiais. Atliktas reformas iš esmės lėmė Vyriausybių kaitos bei šalies Prezidento rinkimai. Mažinant ministerijų skaičių kartu didėjo Vyriausybės įstaigų skaičius ir atvirkščiai. Pavyzdžiui, 1998 m. panaikinus Europos reikalų ministeriją buvo įsteigtas Europos komitetas. Jam, kaip ir buvusiai ministerijai, skirti 65 etatai (nors funkcijų skaičius sumažėjo nuo 36 iki 23 funkcijų) bei priskirtos vykdyti analogiškos funkcijos. Be to, įgyvendinant šią reorganizaciją įsteigtas Europos teisės departamentas prie Vyriausybės, turintis 24 etatus, tačiau faktiškai užimti tik 10. Priminsim, kad centrinių vykdomosios valdžios institucijų organizacinių–teisinių formų keitimas neapsiriboja pateiktu pavyzdžiu (1990 m. balandžio 3 d. Krašto apsaugos ministerija buvo pertvarkyta į Krašto apsaugos departamentą, o 1991 m. spalio 3 d. vėl buvo panaikintas minėtas departamentas ir įsteigta Krašto apsaugos ministerija ir t. t.).

Per pastarąjį dešimtmetį neįvyko jokių reikšmingų poslinkių stiprinant mokslinius vykdomosios valdžios institucijų ir jų sistemos organizavimo ir funkcionavimo pagrindus. Trūkumai, kurie pastebėti analizuojant ją 1990–2001 m., išlieka nepakitę ir šiandien. Per pastaruosius trejus metus vykdomosios valdžios institucijų sistemoje įvyko tik kiekybinių permainų: 1998 m. funkcionavo 86 institucijos, o 2001 m. – 132. Buvo ne tik steigiamos naujos institucijos, bet ir sujungiamos bei skaidomos jau veikiančios arba keičiama jų organizacinė – teisinė forma. Šis procesas nuolat papildomas vadovybės, ypač ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir apskričių viršininkų institucijų, keitimu. Vargu ar yra vykdomosios valdžios institucijų, kurios per tokį trumpą laiką nebūtų patyrusios įvairaus pobūdžio pertvarkymų.

Pokyčiai vykdomosios valdžios institucijų sistemoje vyksta nuolat: institucijos reorganizuojamos, kuriamos naujos, keičiama vadovybė, pertvarkoma vidinė organizacinė struktūra ir t. t. Dažna vyriausybių ir kitų vykdomosios valdžios institucijų vadovybės kaita kaip destabilizuojantis veiksnys veikia ne tik tam tikros institucijos, bet ir visos vykdomosios valdžios institucijų sistemos funkcionavimo kokybę ir efektyvumą. Bet kokia institucijų pertvarka, o tuo labiau nepertraukiamas jų tobulinimas reiškia, kad jos dirbtinai išjungiamos iš vykdomosios valdžios institucijų sistemos ir nevykdo savo funkcijų, be to, demoralizuojami valstybės tarnautojai. Kaip rodo atlikti tyrimai, galima lengvai nurodyti pavyzdžių, kai per 3 metus tam tikros vykdomosios valdžios institucijos buvo pertvarkomos kelis kartus.

Apibendrinant reikia pasakyti, jog vykdomosios valdžios institucijų sistema nuo pat 1990 m. kovo 11 d. išgyvena permanentinių permainų laikotarpį. Valdymo reformos – nesi- baigiantis procesas mūsų valstybėje. Pradėtos reformos dažniausiai neužbaigiamos (nėra tęstinumo) dėl politinių permainų ir pradedamos naujos. Būtina aiškiai suvokti, kad visi bandymai spręsti sudėtingas ekonomines arba socialines problemas kuriant vis naujas ir naujas institucijas bei vykdamas ekonominius motyvais ir moksliniais tyrimais nepagrįstą valdymo reformų politiką nebus sėkmingi. Be to, gana sunku apskaičiuoti, kiek tokios reformos kainavo mūsų valstybės biudžetui, o dar sunkiau teigiamai įvertinti jų naudą.

Kaip jau minėta, reformų būtinumą lemia Vyriausybės programa ir ja vadovaujantis parengtas jos įgyvendinimo priemonių planas, t. y. visos reformos susijusios su atskirų partijų intencija arba nuomone apie valstybės valdymą. Aišku, jog vykdomosios valdžios institucijų sistemos esminė reforma – tai ne trumpalaikis ir dinamiškas procesas: jis reikalauja tam tikro laiko, etapų, stadijų. Todėl neturint vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo strategijos (programos, koncepcijos), pagrįstos įvairiapusiška analize ir nepriklausomos nuo politinių procesų, neįmanoma užtikrinti vykdomosios valdžios institucijų sistemos stabilumo ir darnos. Vykdomosios valdžios institucijos nėra politikos formavimo šaltinis, o tik konkrečios

politikos įgyvendinimo įrankiai, todėl įgyvendinamos reformos neturėtų priklausyti nuo politinių pokyčių.

## Išvados

1. 1990 m. kovo 11 d. priimtas Laikinasis Pagrindinis Įstatymas nepateikė jokios vykdomosios valdžios institucijų sistemos sampratos. Tik 1990 m. kovo 22 d. tuometinės Aukščiausiosios Tarybos aprobuotas Vyriausybės įstatymas leidžia daryti prielaidą, jog ją sudarė du lygmenys: 1) Vyriausybė; 2) ministerijos ir valstybinės tarnybos bei inspekcijos.

2. 1992 m. spalio 25 d. priimta Konstitucija netiesiogiai nustatė ir vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrą. Tai: Vyriausybė, ministerijos ir Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkų institucijos. 1994 m. gegužės 19 d. priėmus naują Vyriausybės įstatymo redakciją centrinio vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūra papildoma dar dviem grandimis – Vyriausybės komisijomis ir įstaigomis prie ministerijų, o nuo 1998 m. balandžio 28 d. – ir Vyriausybės komitetais.

3. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos reformos, kurias iš esmės lemia Vyriausybės programa ir jos įgyvendinimo priemonių planas, kaip destabilizuojantis veiksnys veikia šios sistemos stabilumą ir darną. Neturint vykdomosios valdžios institucijų sistemos strategijos (konceptijos, programos) neįmanoma užtikrinti jos efektyvaus ir ekonomiško funkcionavimo, todėl svarbiausias vykdomosios valdžios institucijų sistemos sutvarkymo uždavinys – jos legitimacija.

4. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos raidą atkūrus nepriklausomybę galima suskirstyti į tris laikotarpius. Pirmasis – nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 1992 m. spalio 25 d. – nustatė naujus valstybės valdžios, įskaitant ir vykdomosios valdžios institucijų sistemą, organizavimo legitiminius pagrindus; antrasis – nuo 1992 m. spalio 25 d. iki 1994 m. gegužės 19 d. – nustatė šandien funkcionuojančios vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrą; trečiasis – nuo 1994 m. gegužės 19 iki šių dienų, kai pasitelkus Vyriausybės įstatymą plečiamas centrinių vykdomosios valdžios institucijų sistemos struktūrų skaičius.



## LITERATŪRA

1. **Dėl Lietuvos** nepriklausomos valstybės atstatymo // Valstybės žinios. 1990 03 16. Nr. 11; 1990 03 31. Nr. 9.
2. **Lietuvos Respublikos** Aukščiausiosios Tarybos ir Aukščiausiosios Tarybos Prezidiumo dokumentų rinkinys / 1 dalis. – Vilnius, 1991.
3. **Lietuvos Respublikos** Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 11 d. nutarimas Nr. I–7 „Dėl Lietuvos TSR Ministrų Tarybos pareiškimo“ // Valstybės žinios. 1990 03 31. Nr. 9.
4. **Lietuvos Respublikos** Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 11 d. įstatymas Nr. I–8 „Dėl buvusių Lietuvos TSR sąjunginio–respublikinio pavaldumo Valstybės valdymo organų statuso pakeitimo“ // Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios. 1990 03 31. Nr. 9.
5. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija. – Vilnius, 1992.
6. **Lietuvos Respublikos** Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 17 d. nutarimas Nr. I–35 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko paskyrimo“ // Valstybės žinios. 1990 03 31. Nr. 9.
7. **Lietuvos Respublikos** Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 8 d. nutarimas Nr. I–920 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministrės Pirmininkės pareiškimo“ // Valstybės žinios. 1991 01 20. Nr. 2.
8. **Lietuvos Respublikos** Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 10 d. nutarimas Nr. I–929 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko“ // Valstybės žinios. 1991 01 31. Nr. 3.
9. **Lietuvos Respublikos** Aukščiausiosios Tarybos 1991 m. sausio 13 d. nutarimas Nr. I–937 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko“ // Valstybės žinios. 1991 01 31. Nr. 3.
10. **Lietuvos Respublikos** Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. liepos 14 d. rezoliucija „Dėl interpeliacijos Ministrui Pirmininkui G. Vagnoriui“ // Valstybės žinios. 1992 08 10. Nr. 22.

11. **Lietuvos Respublikos** Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. liepos 21 d. nutarimas Nr. I–2769 „Dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko“ // Valstybės žinios. 1992 08 10. Nr. 22.
12. **Lietuvos Respublikos** Prezidento 1992 m. gruodžio 2 d. dekretas Nr. 3 „Dėl B. Lubio paskyrimo Ministru Pirmininku“ // Valstybės žinios. 1999 12 31. Nr. 36.
13. **Lietuvos Respublikos** Prezidento 1993 m. kovo 10 d. dekretas Nr. 11 „Dėl A. Šleževičiaus paskyrimo Ministru Pirmininku“ // Valstybės žinios. 1993 03 31. Nr. 9.
14. **Lietuvos Respublikos** Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. balandžio 3 d. nutarimas Nr. I–108 „Dėl pakeitimų Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme“ // Lietuvos aidas. 1990 04 06. Nr. 16; Valstybės žinios. 1990 04 20. Nr. 11.
15. **Lietuvos Respublikos** įstatymas Nr. I–2814 „Dėl Lietuvos Respublikos prekybos ir materialinių išteklių ministerijos pertvarkymo į Lietuvos Respublikos pramonės ir prekybos ministeriją“ // Valstybės žinios. 1992 08 31. Nr. 9.
16. **Lietuvos Respublikos** įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 1994 06 08. Nr. 43.
17. **Lietuvos Respublikos** Europos reikalų ministerijos, Ūkio ministerijos, Žemės ir miškų ūkio ministerijos įsteigimo, Ekonomikos ministerijos, Energetikos ministerijos, Miškų ūkio ministerijos, Pramonės ir prekybos ministerijos, Žemės ūkio ministerijos panaikinimo ir Vyriausybės įstatymo 27 straipsnio pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 1996 12 18. Nr. 122.
18. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 1998 m. kovo 30 d. nutarimas Nr. 366 „Dėl kai kurių Žemės ir miškų ūkio ministerijos funkcijų perdavimo Aplinkos apsaugos ministerijai ir Miškų ir saugomų teritorijų departamento prie Aplinkos apsaugos ministerijos įsteigimo“ // Valstybės žinios. 1998 04 15. Nr. 35.
19. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas // Valstybės žinios. 1998 05 01. Nr. 41.
20. **Lietuvos Respublikos** valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo ir Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000 10 25. Nr. 89.
21. **Lietuvos Respublikos** 1997 m. balandžio 16 d. nutarimas Nr. 371 „Dėl specializuotų Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų steigimo“ // Valstybės žinios. 1997 04 23. Nr. 34.
22. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 1995 m. spalio 23 d. nutarimas Nr. 1378 „Dėl Lietuvos Respublikos ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų funkcijų perdavimo apskričių valdytojams programos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“ // Valstybės žinios. 1995 11 02. Nr. 89.18.
23. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 1999 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1361 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos“ // Valstybės žinios. 1999 12 08. Nr. 104.
24. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2001 m. balandžio 4 d. nutarimas Nr. 364 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnio tobulinimo“ // Valstybės žinios. 2001 04 06. Nr. 30.
25. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2001 m. vasario 9 d. nutarimas Nr. 149 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001 02 04. Nr. 14.
26. **Ektis G.** Apskritys valdžią nuo žmonių tik atitolina // Lietuvos rytas. – Vilnius, 2000. Nr. 275.
27. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 „Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptių ir apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“ // Valstybės žinios. 2001 05 02. Nr. 37.
28. **Lietuvos Respublikos** Prezidento 2001 m. liepos 5 d. dekretas Nr. 1412 „Dėl Vyriausybės sudėties“ // Valstybės žinios. 2001 07 11. Nr. 60.
29. **Lietuvos Respublikos** Seimo 2001 m. liepos 12 d. nutarimas Nr. IX–455 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudarymo“ // Valstybės žinios. 2001 07 18. Nr. 62.
30. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2001 m. spalio 4 d. nutarimas Nr. IX–1196 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2001 10 10. Nr. 86.
31. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1074 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimo Nr. 476 „Dėl Apskričių valdymo reformos koncepcijos, Apskričių teritorinės reformos kryptių ir Apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“ 2.3 punkto pripažinimo netekusiu galios“ // Valstybės žinios. 2001 09 14. Nr. 79.
32. **Lietuvos Respublikos** 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 // Valstybės žinios. 2002 04 19. Nr. 41.



## ***Development of the System of Executive Institutions after the Restoration of the Independence***

***Dr. Audrius Bakaveckas***  
*Law University of Lithuania*

### ***SUMMARY***

*After a restoration of the Independence on March 11, 1990, the Provisional General Law (the Provisional Constitution of Republic of Lithuania) has been passed. Although state authorities were organized according to the principles of power distribution used in democratic states, however, an insufficient attention was paid to this issue. The law provided the principles of the legal status of the only executive institution – the Government, but did not pay a considerable attention to the system of executive institutions. Only the logical analysis of the Law on Government passed on March 22, 1990 allows to suppose that it consisted of the Government, ministries and inspections. The National Referendum dated October 25, 1992, had approved the Constitution of Republic of Lithuania that consolidated the structure of the system of executive institutions: the President and the Government of Republic of Lithuania, ministries and governmental institutions, county administrations.*

*Because of an adoption of the new Law on Government, the central level of the system of executive institutions shall be reorganized. Within eleven years of Independence, eight reforms were implemented on the level of ministries (13 ministries were established and 18 ministries were liquidated), not taking into account reforms, related to changes of heads of ministries and organizational transformations of their structure. From 1995, reforms are implemented once in two years and the trend of a reduction of number of ministries – from 19 to 13 – takes place. An absence of a stable policy in respect of the number and purpose of the ministries caused frequent reforms in this system that replaced one organizational–legal form of an executive institution was replaced by another form (for example, ministries were reorganized into governmental organizations and vice versa).*

*Within last years (from 1998), growing of the number of quasi–governing structures (governmental committees and commissions) was particularly rapid. The number of institutions at ministries and governmental organizations gradually grew as well, and the number of institutions of county's heads remained the most stable from the moment of the establishment.*

*The system of executive institutions from March 11, 1990 passes the period of permanent changes. Governing reforms present a continuous process in our state. The necessity of reforms is predetermined by the programme of the Government, i.e. all reforms are bound with the intuition and opinion of various political parties on state governing. Thus, in absence of a strategy (conception, programme) of an improvement of the system of executive institutions, based on an comprehensive analysis and independent on political processes, it is impossible to ensure a stability and harmony of the system of executive institutions.*

