

**LIETUVOS VIEŠOJO SEKTORIAUS
ORGANIZACIJŲ VADOVŲ KAITA
IR POLITIZACIJA**

VITALIS NAKROŠIS

Šiame įvadiniame straipsnyje pristatomi specialiojo „Politologijos“ numerio tiriamieji klausimai ir turinys, taip pat pateikiamas bendras analizės pagrindas, kurį taikant nagrinėjama, kokie veiksniai gali paaiškinti vadovų kaitą ir politizaciją skirtingose Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų (agentūrų, valstybės valdomų įmonių, asmens sveikatos priežiūros ir švietimo įstaigų) grupėse. Palyginus visų straipsnių rezultatus nustatyta, kad viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaitą geriausiai paaiškina valdančiosios daugumos ir vyriausybių pokyčiai, o politizaciją – politinių partijų dalyvavimas valdžioje, jų tinklai ir politikų įsitikinimai. Tačiau asmens sveikatos priežiūros ir švietimo įstaigų grupėse, kurioms būdinga didesnė politizacija, yra statistinis ryšys tarp vadovų stabilumo ir politizacijos. Valstybės tarnybos reglamentavimo bei teisinių nuostatų įgyvendinimo užtikrinimo veiksnys nėra labai reikšmingas – tai daro įtaką tik ribotam įstaigų prie ministerijų vadovų skaičiui. Pagaliau aiškinant politizacijos skirtumus gana svarbūs yra tokie viešojo administravimo veiksniai kaip politinis valdymo sričių jautrumas ir finansiniai organizacijų ištekliai.

Vitalis Nakrošis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto profesorius (el. paštas: vitalis.nakrosis@tspmi.vu.lt), specialiojo „Politologijos“ numerio, skirto viešojo sektoriaus organizacijų vadovų politizacijai, redaktorius.

© Vitalis Nakrošis, 2014

Straipsnis įteiktas redakcijai 2013 m. gruodžio 1 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2014 m. balandžio 9 d.

Įvadas

Nors tradiciniame viešojo administravimo modelyje daroma prielaida, kad valstybės tarnautojai yra profesionalūs ir neutralūs, užsienio akademinėje literatūroje pateikiama gana daug įvairių partinio patronažo ir valstybės valdymo politizacijos įrodymų. Lietuvoje partinių paskyrimų įvairiose viešojo sektoriaus organizacijose problema minima pačiu aukščiausiu lygiu: savo metiniame pranešime Lietuvos Respublikos Prezidentė D. Grybauskaitė pažymėjo, jog „prasidedant naujam europinės paramos skirstymo etapui matome, kad prasidėjo dirbtinė vadovų rotacija – partiniais kadrais bandoma pakeisti Europos socialinio fondo agentūros (ESFA), Žemės ūkio ministerijos, Nacionalinės mokėjimų agentūros (NMA), netgi neįgaliųjų vaikų globos namų, profesinių mokyklų, bibliotekų ir kultūros centrų vadovus“¹.

Tačiau norint paaiškinti šiuos reiškinius Lietuvoje ir kitose pokomunistinėse šalyse, reikia tiek tinkamų teorinių požiūrių, tiek tvirtų empirinių duomenų. Šis specialusis numeris yra Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto (VU TSPMI) mokslinių tyrimų temos „Partinis patronažas ir valstybės valdymo politizacija Lietuvoje ir kitose Rytų ir Vidurio Europos šalyse: priešastys, mastai ir skverbtis“ rezultatas. Jis buvo pasiektas TSPMI tyrėjų ir magistrantūros studentų, studijavusių ar studijuojančių viešojo administravimo (viešosios politikos analizės nuo 2012 m.) programą, taip pat bendradarbiaujant su užsienio šalių tyrėjais, dalyvaujančiais įvairiuose viešojo administravimo tinkluose.

Visuose šio specialiojo numerio straipsniuose politizacija yra apibrėžiama kaip valstybės valdymas ir sprendimų priėmimas, kurio metu vietoj profesionalumo ir nuopelnų taikomi partiniai ir šališki kriterijai², o partiniu patronažu laikoma politinės partijos galia pa-

¹ Lietuvos Respublikos Prezidentės Dalios Grybauskaitės metinis pranešimas, 2014 03 27, <http://www.president.lt/lt/prezidento_veikla/metinis_pranesimas/2014_m_.html>, 2014 03 28.

² Peters B. G., Pierre J., eds., *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, London: Routledge, 2004; Peters B. G., „Politicisation:

skirti partinius ar šališkus asmenis į pareigas valstybės tarnyboje ar viešajame sektoriuje³, taip pat juos atleisti iš šių pareigų. Kadangi ir patys viešojo sektoriaus organizacijų vadovai gali ieškoti partinių patronų, „patronavimasis“ gali būti apibrėžiamas kaip vadovo galia išlaikyti savo pareigas tam tikroje viešojo sektoriaus organizacijoje ir jos kontrolę išnaudojant partinius ryšius. Partinis patronažas dažniausiai pasireiškia remiantis politiniais kriterijais ir naudojant politinių partijų galią paskirti ir atleisti viešojo sektoriaus organizacijų vadovus ir kitas vadovaujamas pareigas einančius asmenis. Tačiau partinis ar asmeninis lojalumas nebūtinai visada prieštarauja profesionalumui – partinio patronažo penkiolikoje Europos šalių studija parodė, kad naudojant patronažą paskiriami asmenys gali būti ir kompetentingi eiti pareigas⁴. Šiame straipsnyje politizacijos terminas vartojamas kalbant apie viešojo sektoriaus organizacijose dirbančius vadovus (žmogiškuosius išteklius) ir neapima viešosios politikos politizacijos kaip strategijos politinių partijų rinkimų įsipareigojimams ar vyriausybių programoms įgyvendinti per atitinkamą tikslų, priemonių ir išteklių pokyčius. Partinio patronažo sąvoka yra susijusi su kitomis artimomis sąvokomis, kaip antai klientelizmas (tam tikro politinės partijos individo teikiama nauda, kuri padeda gauti paramą rinkimų metu) arba korupcija (neteisėti viešieji sprendimai, kuriuos priima politinių partijų atstovai siekdami gauti finansinių išteklių)⁵. Partinio patronažo naudojimas skirstant pareigas valstybės tarnyboje

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

³ Kopecký P., Mair P., „Party Patronage in Contemporary Europe: Principles and Practices“, *EUI Working Papers* RSCAS 2011/41, 2011, <<http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/2011/eudoworkingpaperkopeckymair.pdf>>, 2012 05 30.

⁴ Kopecký P., Mair P., Spirova M., eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 364.

⁵ Kopecký P., Scherlis G., Spirova M., „Conceptualizing and Measuring Party Patronage“, *Political Concepts, Committee on Concepts and Methods Working Paper Series* 25 (September), 2008.

gali prisidėti prie korupcijos ir kompetencijos trūkumo vyriausybės lygmeniu⁶.

Nors politinė įtaka vadovujančiojo personalo paskyrimams gali padėti didinti vyriausybių strateginį atliepumą, ji taip pat gali rodyti patronažo ir favoritizmo tendencijas, kurios gali pakenkti valdymui⁷. Partinio patronažo panaudojimas priklauso nuo politikų tikslų ir įgūdžių. Jeigu politikai ir kiti aukšto rango pareigūnai savo paskyrimo galias panaudoja aukštos kvalifikacijos vadovams pritraukti į viešojo sektoriaus organizacijas, gali atsirasti didelės kompetencijos „salos“, skirtos specialioms viešosios politikos iniciatyvoms įgyvendinti. Tačiau piktnaudžiavimas šiuo galios įrankiu gali duoti priešingą efektą⁸.

Tačiau visuotinai sutariama, kad politizacija yra vienas svarbiausių veiksnių, mažinančių valdymo kompetenciją, efektyvumą ir rezultatyvumą⁹. Viešojo sektoriaus darbuotojų įdarbinimas nešališku / nuopelnų pagrindu kauzaliniais ryšiais susijęs su valdymo kokybe dėl kelių galimų mechanizmų įtakos (profesionalios administracijos žiniomis grįsto racionalumo, objektyvių patarimų politikams ir geresnio žinių panaudojimo įgyvendinant politiką)¹⁰. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos šalims būdingas stiprus statistiškai reikšmingas ryšys tarp vadovaujamas pareigas einančių valstybės tarnautojų kaitos pasikeitus vyriausybėms ir Pasaulio banko valdymo efektyvumo indekso – kuo mažesnė politinė įtaka vadovų kaitai, tuo efektyvesnis valdymas¹¹.

⁶ Grindle M. S., *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 2012, p. 261.

⁷ OECD, „Political Influence in Senior Staffing“, *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-24-en>, 2013 05 04.

⁸ Grindle M. S., *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, p. 261.

⁹ Peters B. G., Pierre J., eds., *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, London: Routledge, 2004.

¹⁰ Rothstein B., „Quality of Government and Epistemic Democracy“, *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 6, 2012, p. 23.

¹¹ Buvo nustatytas stiprus šių kintamųjų koreliacijos koeficientas. Kazakevičius G., *Lietuvos viešojo valdymo pokyčių kelias viešosios tarnybos susitarimo teorijos*

Laikoma, kad partinis patronažas ir valstybės valdymo politizacija yra dažnas pokomunistinių demokratijų bruožas¹². Pripažįstama, kad politizacija mažina valstybės tarnybos reformų sėkmę Vidurio ir Rytų Europos šalyse¹³. Politinis kišimasis prieštarauja karjeros valstybės tarnybos principams, kaip antai nuopelnai, profesionalumas ir neutralumas. Tačiau poreikis pokomunistinėse šalyse atsisakyti senos nomenklatūros praktikų vykstant valstybės tarnybos reformai dažnai virsta tokių valstybės institucijų ar organizacijų kaip ministerijos, mokyklos ar ligoninės senojo personalo pakeitimu¹⁴.

Nepaisant partinio patronažo ir valstybės valdymo politizacijos reikšmingumo ir aktualumo valdymo kokybei ir valstybės valdymo efektyvumui, šiems reiškiniais teikiama mažai dėmesio – trūksta tiek išplėtos teorijos, nustatančios svarbiausius politizaciją veikiančius veiksnius ir jų tarpusavio ryšius, tiek tikslų ir objektyvių duomenų apie šio reiškinio apimtis Lietuvoje ir kitose pokomunistinėse šalyse.

Politizacija yra latentinis reiškinys, kurio mastą empiriškai įvertinti gana sunku. Valstybės tarnybos politizacijai išmatuoti buvo naudojamas netiesioginis valstybės tarnautojų kaitos rodiklis. Ankstesnėse SIGMA ataskaitose buvo teigiama, jog po 1996 m. Seimo rinkimų Lietuvos valstybės tarnautojų kaita sudarė apie 30 %, o 2003 m. jos lygis dar siekė apie 20 %¹⁵. Nuo 2003 m. Valstybės tarnybos departamento pradėtai rinkti duomenimis, atleistų tarnautojų skaičius

kontekste, Vilnius, 2013 m. (nepublikuotas darbas). Informacija iš OECD, „Political Influence in Senior Staffing“, *Government at a Glance 2011*; Kaufmann D., Kray A., Mastruzzi M., *Worldwide Governance Indicators 1996–2010*, 2011, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>>, 2012 05 30.

¹² Kopecký P., „Political Parties and the State in Post-Communist Europe: The Nature of Symbiosis“, *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 22 (3), 2006, p. 251–273.

¹³ Verheijen T., Coombes D., eds., *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.

¹⁴ Kopecký P., Mair P., Spirova M., eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, p. 367.

¹⁵ OECD/SIGMA, *Lithuania: Public Service and the Administrative Framework Assessment*, OECD/SIGMA, 2003, p. 10.

2004–2006 m. sudarė apie 8–10 %¹⁶. Tačiau šie duomenys negali būti laikomi nei politizacijos, nei jos tvirtais įrodymais: jie neleidžia atskirti valstybės tarnautojų kaitos dėl partinio patronažo ir kitų priežasčių.

Apklausų duomenys, kurie rodo subjektyvų valstybės tarnautojų supratimą tam tikru metu (žr. kitą straipsnį), taip pat yra aiškiai nepakankami tiriant vadovų politizaciją. Reikia tiek longitudinalio požiūrio, tiek tvirtesnių įrodymų, koks yra politizacijos mastas. Šiame specialiajame numeryje, laikantis longitudinalio požiūrio, nagrinėjama vadovų kaita ir politizacija 1990–2012(3) m. Jame naudojami vadovų biografijų analizės rezultatai, kurie, nepaisant tam tikrų jų apribojimų, teikia kur kas tvirtesnių įrodymų apie politizacijos mastą ir galimus jos mechanizmus.

Vadovų politizacija būdinga ne tik valdžios ir savivaldybių institucijose ir įstaigose, kuriose dirba valstybės pareigūnai ir tarnautojai, bet ir kitose viešojo sektoriaus organizacijose. Todėl įdomu analizuoti ir lyginti politizacijos mastą ir mechanizmus įvairiose organizacijų grupėse, kurias sudaro biudžetinės institucijos, įvairios valstybės valdomos įmonės (VVI) ir viešąsias paslaugas teikiančios viešosios įstaigos. Šiame tyrime politizacija buvo analizuojama šiose Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų grupėse:

- vyriausybės įstaigose ir įstaigose prie ministerijų, kurios yra biudžetinės įstaigos;
- VVI, turinčiose skirtingą teisinį statusą (akcinės bendrovės ar uždarosios akcinės bendrovės, valstybės įmonės);
- asmens sveikatos priežiūros įstaigose ir švietimo įstaigose, kurios dažniausiai turi viešųjų įstaigų statusą.

Kitose šio straipsnio dalyse pateikiamas viešojo sektoriaus organizacijų vadovų politizacijos analizės pagrindas ir metodika, operacionalizuojami pagrindiniai priklausomieji kintamieji, išdėstomi

¹⁶ Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, *Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo ataskaita už 2006 m.*, Vilnius, 2007, <<http://www.vtd.lt/index.php?302204322>>, 2012 05 30.

specialiojo numerio tiriamieji klausimai ir turinys, pristatomi pagrindiniai rezultatai, išvados ir siūlymai būsiesiems tyrimams.

1. Vadovų politizacijos analizės pagrindas, metodika ir tiriamieji klausimai

Šiame specialiajame „Politologijos“ numeryje nagrinėjamos dvi pagrindinės tiriamųjų klausimų grupės. *Teorinių klausimų grupė* apima tokius klausimus: kaip išmatuoti viešojo sektoriaus vadovų politizaciją? Kaip paaiškinti šių vadovų politizaciją ir jos skirtumus įvairiose viešojo sektoriaus organizacijų grupėse? Šiame straipsnyje pateiktas bendras teorinis analizės pagrindas, kuris kituose specialiojo numerio straipsniuose pritaikytas politizacijai tirti būtent atitinkamose viešojo sektoriaus organizacijų grupėse. Taip pat apibendrinus visų straipsnių rezultatus šio straipsnio pabaigoje pateikiama teorinė šio rinkinio reikšmė bei siūlymai dėl būsimųjų politizacijos tyrimų Lietuvoje ir kitose pokomunistinėse šalyse.

Empirinių klausimų grupė apima šiuos klausimus: kokia yra įvairių viešojo sektoriaus organizacijų grupių politizacija? Kokia buvo politizacijos dinamika atitinkamais laikotarpiais? Kuo skiriasi politizuotų ir nepolitizuotų vadovų turimų pareigų išlaikymas? Kokie veiksniai geriausiai paaiškina skirtingų vadovų politizaciją ir jų stabilumą (kaitą)? Šie klausimai nagrinėjami straipsniuose apie atitinkamas viešojo sektoriaus organizacijų grupes ir apibendrinami šio straipsnio pabaigoje.

Atsilyginimas lojaliems politinių partijų nariams ir sprendimų priėmimo proceso kontrolė yra du pagrindiniai (ir tarpusavyje susiję) politinių partijų patronažo ir valstybės valdymo politizacijos veiksniai¹⁷. Partinio patronažo tyrimas penkiolikoje Europos šalių parodė, jog pagrindinis patronažo motyvacijos šaltinis buvo kontrolė – tai

¹⁷ Kopecký P., Scherlis G., Spirova M., „Conceptualizing and Measuring Party Patronage“, p. 1–18.

patvirtino, kad patronažas tapo organizaciniu, o ne rinkiminiu ištekliumi¹⁸. Tačiau politizacijos motyvacijos šaltiniai gali būti skirtingi pagal valdymo sritis ir viešojo sektoriaus organizacijų grupes. Pavyzdžiui, viešosios paslaugos, kurios gali būti siejamos su tikslu stiprinti vidinę politinės organizacijos struktūrą, gali būti svarbus politizacijos šaltinis.

Tačiau šiame specialiajame numeryje, be politizacijos motyvacijos, mus domina jos lygis ir mechanizmai – koks yra politizacijos mastas ir kokie veiksniai ją lemia? Kitaip nei Kopecký'io ir Mairo knygoje, šiame leidinyje nagrinėjamas ne tik politinių partijų vaidmuo naudojant patronažinius paskyrimus, bet ir viešojo administravimo sistema, kurioje politizuojami vadovaujamas pareigas einantys asmenys.

Rytų ir Vidurio Europos (RVE) šalių kontekste partinė konkurencija buvo išskirta kaip svarbus politizaciją veikiantis veiksnys. Tačiau jo įtaka vertinama nevienodai – Meyer-Sahlingas ir Veenas, įrodydami ryšį tarp esminių priešingų partinių blokų pasikeitimų valdžioje ir valstybės tarnybos vadovų politizacijos¹⁹, paneigė ankstesnius Grzymala-Busse's teiginius, kad esant didesnei konkurencijai partinėje sistemoje yra mažiau galimybių politizuoti valstybės tarnybą²⁰. Lietuvos tyrėjai irgi nustatė, kad pasikeitus Lietuvos Vyriausybei Vyriausybės kancleris (dažniausiai karjeros tarnautojo pareigybė) savo pareigas paprastai išlaikydavo vidutiniškai apie dvi savaites²¹. Tačiau Vyriausybės (Ministro Pirmininko) kanclerių kaita susijusi ne tik su partiniu, bet ir asmeniniu kanclerio lojalumu Vyriausybės va-

¹⁸ Kopecký P., Mair P., Spirova M., eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, p. 361.

¹⁹ 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. 17–18.

²⁰ Grzymala-Busse A., *Rebuilding Leviathan*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

²¹ Juralevičienė J., Galvanauskaitė E., „Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai“, *Viešoji politika ir administravimas* 19, 2007, p. 98–108.

dovui – kartais kancleriai keitėsi net ir pasikeitus tos pačios partijos Ministrui Pirmininkui (pvz., XIV Lietuvos Vyriausybės atveju).

Be partinių sistemų nestabilumo ir poliarizacijos, yra ir kitų veiksnių, kurie gali daryti įtaką politizacijai. Žaidimų teorijos (kalinio dilemos) modeliu pagrįstos analizės, kurioje daugiausia dėmesio teikiama pagrindinių veikėjų bendradarbiavimo galimybėms, yra viena iš politizacijos analizės galimybių²². Remiantis šiuo teoriniu analizės pagrindu, valdymo politizacijai (kaip priklausomajam kintamajam) paaiškinti reikia papildomai analizuoti tokius svarbiausius veiksnius (nepriklausomuosius kintamuosius): politinių partijų tinklų struktūra, politinio ir administracinio elito įsitikinimai dėl patronažo, valstybės tarnybos reglamentavimas bei šių nuostatų įgyvendinimo užtikrinimas. Kuo didesnė partinės sistemos fragmentacija, kuo nepalankesnis elito požiūris į nuopelnais pagrįsto valdymo principus, kuo platesnis politinių partijų tinklas ir kuo silpnesnis profesionalaus valstybės tarnybos vadovų valdymo reglamentavimas, tuo mažesnė politinių partijų bendradarbiavimo siekiant profesionalios valstybės tarnybos (ir atvirkščiai) tikimybė.

Šis specialusis numeris leido išnagrinėti ryšius tarp svarbiausių kaitos ir politizacijos kintamųjų skirtingose Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų grupėse, siekiant toliau plėtoti politizacijos teoriją. Šiame numeryje analizuojama ne tik politinių veiksnių (kaip antai valdančiosios daugumos ir vyriausybių pokyčiai ar politinių partijų ypatybės) įtaka politizacijai, bet ir viešojo administravimo veiksnių ir politizacijos ryšys. Politizacija gali skirtis valdžios išlaidų ar viešojo sektoriaus organizacijų pajamų apimtimi – kuo tam tikra valdymo sritis ar organizacija yra finansiškai patrauklesnė, tuo stipresnė gali būti politinių partijų motyvacija ją kontroliuoti per patronažinius paskyrimus. Be to, didesnės politizacijos galima tikėtis viešųjų paslau-

²² Nakrošis V., Gudžinskas L., „Party Patronage and State Politicisation in the Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Special Issue: The Politics of Agency Governance V (2), 2012/2013, p. 102–103.

gų srityje dėl politinio jų jautrumo. Taip pat politizacijos mastas gali priklausyti nuo to, kiek organizacijos yra nutolusios nuo Vyriausybės centro – kai kurių autorių nuomone, politizacija gali būti didžiausia toliausiai nuo centro nutolusiose organizacijose dėl mažiausiai pastebimų patikėtinių veiksmų²³.

Be to, analizuojant politizaciją (žr. 1 pav.) yra svarbus vidinių viešojo valdymo kintamųjų vaidmuo – elito įsitikinimai dėl politizacijos ir jos ištekliai, per kuriuos perduodami politiniai pokyčiai ar pavienių partijos narių spaudimas. Viešosios politikos įsitikinimai, kurie laikomi atskirus veikėjus į tam tikras palaikymo koalicijas jungiančiais „klėjais“, atspindi, kokie tikslai ir priemonės jiems pasiekti yra palankomi tam tikrų politikų ar kitų veikėjų²⁴. Galima išskirti keletą pagrindinių išteklių, kurie naudojami viešosios politikos procese (formali teisinė valdžia sprendimams priimti, viešojo nuomonė, informacija, pajėgų mobilizavimas, finansiniai ištekliai, sumani lyderystė)²⁵. Iš jų šiame tyrime aktualiausi ištekliai yra formali teisinė valdžia patronažiniams sprendimams priimti, žmogiškieji (laisvos ar užimtos vadovaujamos pareigos) ir finansiniai (finansinės galimybės įsteigti naujas organizacijas ar pareigybes), taip pat viešojo nuomonė ir tam tikro pasipriešinimo politizacijai mobilizavimo tikimybė. Atitinkamai kuo palankesni politizacijai skirtingų partijų ar vyriausybių įsitikinimai dėl politizacijos, kuo didesnė jų patronažo galia ir kuo palankesni kiti pagrindiniai ištekliai, tuo didesnės vadovų kaitos ir politizacijos galima tikėtis²⁶.

²³ Muller W. C., „Party Patronage and Party Colonization of the State“, p. 190–191; Katz R. S. and Crotty W., eds., *Handbook of Party Politics*, London: Sage publications, 2006.

²⁴ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, Sabatier P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, 1999.

²⁵ Weible C. M., Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., Nohrstedt D., Henry A. D., deLeon P., „A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue“, *The Policy Studies Journal* 39 (3), 2011, p. 349–360.

²⁶ Tačiau gali būti ir kitokių politizacijos ir lojalumo aiškinimų. Šiame numeryje pateikiamame G. Kazakevičiaus straipsnyje taikant viešosios tarnybos susitarimo modelį politizacija siejama su skirtingomis politikų ir vadovų lojalumo interpretacijomis taip

| Išoriniai kintamieji | Vidiniai kintamieji | Priklausomieji kintamieji |
|---|---|---|
| Politinių partijų dalyvavimas valdžioje ir tinklai Valdančiosios daugumos ir vyriausybės pokyčiai | Politinio ir administracinio elito įsitikinimai dėl kaitos ir politizacijos Politinio ir administracinio elito išteklių (galia ir kiti išteklių) | Viešojo sektoriaus organizacijų vadovų politizacija |
| Viešojo sektoriaus ir valstybės tarnybos reglamentavimas Politinis valdymo sričių ir viešojo sektoriaus organizacijų jautrumas | Patronažas ir „patronavimasis“, taip pat viešojo sektoriaus organizacijų pertvarkymai kaip veikimo strategijos | Viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita |

1 pav. Teorinis analizės pagrindas: pagrindiniai vadovų kaitos ir politizacijos veiksniai

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Šio straipsnių rinkinio priklausomieji kintamieji yra viešojo sektoriaus vadovų kaita ir politizacija. Šie kintamieji yra tarpusavyje susiję. Nors ne kiekvienas kaitos, kuri yra platesnė sąvoka, atvejis yra susijęs su partiniu patronažu, greita vadovų kaita dažnai koegzistuoja su didele politizacija paskiriant ar atleidžiant vadovus. Tačiau didelė politizacija gali būti ir esant mažai kaitai, kai politinių partijų „užgrobtose“ valdymo srityse kaita nevyksta ar esami vadovai „patronuojasi“, siekdami išsaugoti savo vadovaujamas pareigas ir organizacinių išteklių kontrolę. Todėl tarp šių kintamųjų gali nebūti stipraus statistinio ryšio.

Viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita paprastai matuojama jų valdymo trukme (nuo paskyrimo į pareigas iki atleidimo iš jų),

pat administracinio elito bandymais institucionalizuoti hierarchinę lojalumo sandarą, kuri neatitinka egalitarinio politikų požiūrio į lojalumo santykius tarp politikų ir viešojo sektoriaus vadovų.

o politizacijos mastą įvertinti sunkiau. Visuose šio numerio straipsniuose politizacijos mastas apibrėžiamas kaip viešojo sektoriaus organizacijų vadovaujамų pareigybių, kurias tiesiogiai ar netiesiogiai politinės partijos kontroliuoja *de jure* ar *de facto*, skaičių. Dažniausiai taikomas *de facto* politizacijos mastas operacionalizuojamas kaip politinė vadovų priklausomybė²⁷. Vadovas yra laikomas politizuotu, jeigu jis atitinka bent vieną iš toliau pateikiamų sąlygų:

- buvo ministras;
- buvo ministro, Seimo pirmininko, mero politinio (asmeninio) 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;
- turėjo tam tikras pareigas konkrečios partijos struktūroje (pvz., skyriaus pirmininkas, prezidiumo narys, partijos tarybos ar komiteto narys) ar buvo partijos narys.

Šis operacionalizavimas leidžia objektyviai išmatuoti politizacijos mastą naudojant gana patikimus viešojo sektoriaus organizacijų vadovų biografijų duomenis, bet šis požiūris neleidžia nustatyti, ar viešojo sektoriaus organizacijų vadovai buvo politizuojami tiesiogiai (į vadovaujamas pareigas paskiriant partinius „lojalistus“) ar profesionaliai (kai politinių partijų veikloje dalyvaujantys vadovai tuo pačiu metu yra pakankamai profesionalūs)²⁸. Pagal šią operacionalizaciją vadovų giminystės ryšiai su politinių partijų nariais, kurie gali rodyti nepotizmo apraiškas viešajame sektoriuje, politizacijos atvejais laikomi nebuvo.

²⁷ Dahlstrom C., Niklasson B., „The Politics of Politicization in Sweden“, *Public Administration, Public Administration* 91 (4), 2013, p. 891–907.

²⁸ Peters B. G., „Politicisation: What Is It and Why Should We Care?“

Po įvadinio straipsnio einančiame straipsnyje „Lietuvos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų politizacija“ I. Bogušinskaitė ir V. Nakrošis nagrinėja Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaitą ir politizaciją 1990–2012 m. N. Laurišonytė savo straipsnyje „Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politizacija“ analizuoja valstybės valdomų įmonių (VVI) vadovų politizaciją tuo pačiu laikotarpiu. Straipsnyje „Politizuoti(s) ar ne(si)politizuoti? Lietuvos asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų atvejis“ D. Likaitė vertina asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų politizaciją 1997–2013 m. Pagaliau paskutiniame straipsnyje E. Čeponytė nagrinėja Lietuvos valstybinių ir savivaldybių švietimo įstaigų politizaciją Vilniaus miesto ir rajono savivaldybėse 2001–2013 m., taip pat kokią įtaką jai padarė 2011 m. švietimo įstaigų vadovų atrankos reforma.

Šiems straipsniams būdinga panaši struktūra. Straipsnius sudaro šios pagrindinės dalys: įvadas, kuriame pateikiamas atitinkamos organizacijų grupės kontekstas; teorinis analizės pagrindas, hipotezės ir metodika, pritaikyta atitinkamų viešojo sektoriaus organizacijų specifikai; empiriniai įrodymai ir rezultatai; pagrindinės išvados ir siūlymai dėl būsimųjų tyrimų. Papildomai į šį numerį įtrauktas G. Kazakevičiaus straipsnis „Lojalumo struktūros įtaka Lietuvos viešojo sektoriaus politizacijai“, kuriame nagrinėjami viešojo sektoriaus vadovų lojalumo klausimai taikant viešosios tarnybos susitarimo modelį.

Šis „Politologijos“ numeris yra išskirtinis Lietuvos viešojo sektoriaus vadovų kaitos ir politizacijos tyrimuose. Pirma, jis leidžia palyginti skirtingų viešojo sektoriaus organizacijų grupių politizaciją, nustatant politizacijos masto ir mechanizmų panašumus ir skirtumus. Tuo šis numeris skiriasi nuo ankstesnių politizacijos darbų, kuriuose dažniausiai buvo aprašomas politizacijos reiškinys²⁹ arba politizacijos padėtis pavienėse pokomunistinėse šalyse ar organizacijų grupėse³⁰.

²⁹ Juralevičienė J., Galvanauskaitė E., „Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai“.

³⁰ Pavyzdžiui, politizacija Lenkijoje (Gwiazda A., „Party Patronage in Poland: The Democratic Left Alliance and Law and Justice Compared“, *East European Politics*

Antra, šiam straipsniui rinkiniui būdinga tai, kad jame nagrinėjami ryšiai tarp svarbių politizacijos kintamųjų, atsižvelgiant į bendrą teorinį analizės pagrindą, kuris pritaikomas prie savitų organizacijų grupių konteksto ir specifikos. Trečia, politizacijos reiškinys dažniausiai buvo matuojamas ir analizuojamas pagal subjektyvius (interviu ir apklausų) duomenis, kurie rodo jo suvokimą, o ne faktinę padėtį, šis tyrimas pagrįstas biografiniais viešojo sektoriaus vadovų duomenimis, kuriems būdingas didesnis objektyvumas.

Surinkti duomenys analizuojami pasitelkus aprašomąją ir išvadų statistiką. Aprašomoji statistika leidžia apibendrinti politizacijos tendencijas, o išvadų statistika – patikrinti hipotezes, tiriant galimas politizacijos priežastis ir mechanizmus. Be to, straipsniuose taikomi tokie novatoriški analizės metodai kaip išlikimo analizė, kuri leidžia įvertinti politizacijos ir kitų veiksnių įtaką viešojo sektoriaus vadovų kaitai. Šie kiekybiniai duomenys papildomi turimos informacijos analizės, interviu ir organizacijų atvejų rezultatais, siekiant geriau interpretuoti kiekybinę informaciją.

2. Pagrindiniai specialiojo numerio rezultatai

Šio specialiojo numerio straipsniuose buvo nagrinėjama kelių viešojo sektoriaus organizacijų grupių (agentūrų, valstybės valdomų įmonių, asmens sveikatos priežiūros ir švietimo įstaigų) vadovų kaita ir politizacija. Empirinių duomenų analizė rodo skirtingą šių vadovų kaitos ir politizacijos mastą. Viešojo sektoriaus vadovų kaita labai skiriasi pagal organizacijų tipą ir valdymo sritis. VVĮ vadovų valdymo trukmės vidurkis yra septyneri metai, bet energetikos sektoriuje vidutinė valdymo trukmė yra tik treji metai, o miškininkystės sekto-

& *Societies* 22, 2008, p. 802–827), Slovakijoje (Beblavý M., Sicakova-Beblava E., Ondrusova D., „Understanding Reasons and Implications of Agency Management ‘Politicization’ in Slovakia“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Special Issue: The Politics of Agency Governance V (2), 2012/2013, p. 121–142) ar Slovėnijoje (Nahtigal L., Haček M., „Politicisation of Senior Civil Servants in Slovenia“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 39, 2013, p. 108–127).

riuje šis vidurkis siekia net vienuolika metų. Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų vadovavimo trukmės vidurkis buvo penkeri metai. Švietimo įstaigų vadovų valdymo vidurkis yra dvylika metų, o asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų (skaičiuojant nuo 1997 m.) – vienuolika metų³¹.

Labiausiai politizuotos yra asmens sveikatos priežiūros ir švietimo įstaigos – net 53 % asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų ir 43 % švietimo įstaigų vadovų yra politizuoti. Mažiausiai politizuota yra biudžetinių įstaigų, kurioms priklauso Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų, grupė (19 %). VVI politizacijos mastas sudaro 36 % (1 lentelė). Nors šiame specialiajame numeryje nebuvo nagrinėjama politizacija Lietuvos ministerijų administracijose, jo rezultatai neatitinka partinio patronažo penkiolikoje Europos šalių studijos išvados, kad politizacijos mastas mažėja pereinant nuo ministerijų prie nedeptamentinių ir vykdomųjų institucijų³². Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų, kurios labiausiai nutolusios nuo Vyriausybės centro, politizacija yra didesnė nei agentūrose.

1 lentelė. *Politizacijos mastas skirtingose Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijose*

| | Biudžetinės įstaigos | | Valstybės valdomos įmonės | Asmens sveikatos priežiūros įstaigos | Švietimo įstaigos |
|---|----------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------------------------|-------------------|
| | Vyriausybės įstaigos | Įstaigos prie ministerijų | | | |
| Politizuotų vadovų dalis nuo visų vadovų (%) | 28 | 16 | 36 | 53 | 43 |

Šaltinis: sudaryta pagal šio specialiojo numerio straipsnių rezultatus.

³¹ Dėl skirtingo duomenų laikotarpio asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų valdymo vidurkis nelyginamas su kitų viešojo sektoriaus organizacijų vidurkiais, kurie buvo skaičiuojami 1990–2012 m.

³² Kopecký P., Mair P., Spirova M., eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, p. 370.

Tačiau šių organizacijų grupių politizacija irgi nėra vienoda. Tarp VVI labiausiai politizuotos energetikos (43 %) ir ypač miškininkystės (56 %) įmonės. Asmens sveikatos priežiūros srityje politizacija priklauso nuo paslaugų lygio – labiausiai politizuoti pirminės sveikatos priežiūros centrai, kurie yra pirminio lygmens. Švietimo įstaigų vadovų politizacija Vilniaus rajono savivaldybėje gerokai didesnė (77 %) nei Vilniaus miesto savivaldybėje (26 %). Biudžetinių įstaigų grupėje mažiausiai politizuotos įstaigos prie ministerijų (16 %), kitaip nei Vyriausybės įstaigų vadovai (28 %). Verta pažymėti, jog šis politizacijos masto rodiklis apima tik vadovus, kurių veikla politinėse partijose yra viešai įrodyta – tikėtina, kad politizacija, matuojama pagal politinių partijų narių sąrašus, būtų šiek tiek didesnė. Tačiau šie duomenys neleidžia nustatyti politizacijos pobūdžio (pvz., ar politizacija tiesioginė, ar profesionali).

Taip pat šių vadovų politizacijos mastas nebuvo vienodas 1990–2012 m. Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų politizacija buvo didžiausia 2002–2005 m., o VVI – irgi panašiu laikotarpiu (2003–2005 m.). Tuo laikotarpiu taip pat buvo užfiksuotas ryškesnis partinio patronažo padidėjimas ir Lietuvos ministerijų administracijose, siejamas su naujų karjeros valstybės tarnautojų pareigybių įsteigimu 2002 m.³³ Todėl galima teigti, kad centrinės valdžios lygiu didžiausia politizacija buvo valdant XII ir XIII Lietuvos Vyriausybėms, kurių Ministras Pirmininkas buvo A. Brazauskas.

Įdomu, kad valstybinių ir savivaldybių švietimo įstaigų vadovų konkurso tvarkos pasikeitimas nesumažino šių įstaigų vadovų politizacijos. Nors naujoji tvarka numato, kad vadovai centralizuotai atrenkami komisijų, kuriose konkurso organizatoriaus (savivaldybės tarybos ar ŠMM) balsas sudaro tik 25 %, naujai paskirtų vadovų politizacijos mastas yra santykinai didelis (50 %, palyginti su 43 %

³³ „Ministerijose įsteigus valstybės sekretorių ir ministerijų sekretorių pareigas, formalų konkursų būdu jas laimėjo buvę viceministrai ar kiti partijų globojami ir remiami asmenys.“ Juralevičienė J., Galvanauskaitė E., „Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai“.

politicizacijos mastu Vilniaus mieste bei rajone vadovų, paskirtų pagal senąją tvarką).

Tačiau tik asmens sveikatos priežiūros ir švietimo įstaigų grupėse yra statistinis ryšys tarp vadovų stabilumo ir politicizacijos. Išlikimo analizė parodė, jog politinėje veikloje dalyvaujantys asmens sveikatos įstaigų vadovai savo darbe išsilaiko dvylika metų ilgiau nei nepolituoti vadovai. Taip pat Vilniaus rajone savo pareigas ilgiau išlaiko LLRA nariai ar nepolituoti vadovai, palyginti su kitų partijų veikloje dalyvaujančiais vadovais. Todėl šių organizacijų vadovų politicizacija yra racionalus sprendimas siekiant išsaugoti vadovaujamas pareigas ir organizacijos išteklių kontrolę. Kas geriausiai paaiškina šiuos kaitos ir politicizacijos skirtumus visose viešojo sektoriaus organizacijų grupėse?

Pirmasis ir svarbiausias vadovų kaitos veiksnys neabejotinai yra *politinių partijų ir jų blokų konkurencija, su kuria susiję valdančiosios daugumos pokyčiai Lietuvos Respublikos Seime ir atitinkami Lietuvos Vyriausybių pokyčiai*. Dauguma Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų buvo paskirti ir atleisti Lietuvos Vyriausybių, kurios atėjo į valdžią įvykus esminių parlamentinės daugumos pokyčių, kadencijų metu. Iš esmės pasikeitus parlamentinei daugumai, taip pat panašiai dažnai paskiriami bei atleidžiami ir VVI vadovai (2 lentelė)³⁴. Ankstesni įrodymai, kad šių Vyriausybių kadencijų metu taip pat įvyko daugiausia organizacinių pokyčių³⁵ rodo institucinio ir asmeninio lygmens pokyčių sąsajas – kartais valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose norint „nuimti“ „svetimus“ vadovus ir „pastatyti“ „savus“ inicijuojamos tam tikrų įstaigų ar vidi-

³⁴ Ne tik po esminio daugumos pasikeitimo paskirtos Vyriausybės vykdo daugiau paskyrimų ir atleidimų, tai būdinga ir koalicinėms Vyriausybėms, bet šie veiksniai yra glaudžiai susiję, nes dauguma koalicinių Vyriausybių į valdžią atėjo iš esmės pasikeitus daugumai. Laurišonytė N., „Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politicizacija“ (šiame specialiajame numeryje).

³⁵ Nakrošis V., Martinaitis Ž., eds., *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, Vilnius: Vilnius University, 2011.

nių padalinių restruktūrizacijos (žr. toliau apie politiškai motyvuotas Vyriausybės įstaigų reformas).

2 lentelė. Vadovų paskyrimas ir atleidimas Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijose pagal Lietuvos vyriausybių tipus

| Vyriausybės tipas | Vadovų paskyrimas ir atleidimas biudžetinėse įstaigose (Vyriausybės įstaigose ir įstaigose prie ministerijų) | | Vadovų paskyrimas ir atleidimas valstybės valdomose įmonėse | |
|---|--|---------------------------|---|---------------------------|
| | Vadovų paskyrimų skaičius | Vadovų atleidimų skaičius | Vadovų paskyrimų skaičius | Vadovų atleidimų skaičius |
| Vyriausybė, atėjusi į valdžią įvykus didelių parlamento daugumos pokyčių (I, III, V, VIII, XI, XII, XV Vyriausybės) | 176 (69,3 %) | 110 (66,7 %) | 231 (67,7 %) | 152 (72,7 %) |
| Vyriausybė, atėjusi į valdžią įvykus mažų parlamento daugumos pokyčių (II, IV, VI, VII, IX, X, XIII, XIV Vyriausybės) | 78 (30,7 %) | 55 (33,3 %) | 110 (32,3 %) | 57 (27,3 %) |
| Iš viso | 254 (100 %) | 165 (100 %) | 341 (100 %) | 209 (100 %) |

Šaltinis: sudaryta pagal šio specialiojo numerio straipsnių rezultatus.

Tačiau valdančiosios daugumos pasikeitimo mastas, kuris paaiškina vadovų kaitą, nedaro didelės įtakos jų faktinei politizacijai. Todėl reikia ieškoti papildomų politinių ar administracinių veiksnių, kurie galėtų paaiškinti politizaciją.

Politinių partijų dalyvavimas valdžioje yra kitas svarbus politizacijos veiksnys. Nustatytas ryšys tarp partijos valdymo trukmės ir Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų politizacijos:

kuo ilgiau politinės partijos yra valdžioje, tuo dažniau šių agentūrų vadovai dalyvauja jų veikloje. Pavyzdžiui, ilgiausiai valdžioje buvusi LSDP paskyrė daugiausia šių įstaigų vadovų, o antroje vietoje pagal politinius paskyrimus esanti TS-LKD jų paskyrė kiek mažiau. Ryšys tarp partijų valdymo trukmės ir politizuotų vadovų skaičiaus taip pat būdingas VVI – jų vadovų dauguma buvo paskirta ilgiau valdžiusių partijų (LSDP, kuri pralenkė toliau einančias TS-LKD ir LiCS partijas).

Asmens sveikatos priežiūros įstaigose tendencija kiek kitokia – daugiausia politizuotų vadovų priklauso TS-LKD, po jos eina LSDP. Vilniaus rajono ir miesto švietimo įstaigose daugiausia politizuotų vadovų priklauso LLRA ir LCS, kurių atstovai ilgiausiai valdė atitinkamų savivaldybių tarybų daugumose, o toliau abiejose savivaldybėse eina TS-LKD, kurios atstovai Vilniaus mieste 2001–2013 m. net ilgai nepriklausė valdančiajam daugumai. Turima įrodymų, kad šios politizacijos tendencijos viešųjų paslaugų srityje susijusios ne tik su šių partijų valdymo laikotarpiu tiek centriniu, tiek vietos lygmeniu, bet ir labiau dešinės pakraipos politinėmis medikų ir švietimo vadovų pažiūromis, taip pat skirtingais politinių partijų politizacijos prioritetais.

Taip pat galima atkreipti dėmesį į įdomius politizacijos masto skirtumus, kurie gali būti susiję su *politikų įsitikinimais dėl politizacijos*. Nors daugelis Lietuvos politinių partijų naudoja partinį patronažą³⁶, partijų ir jų atstovų įsitikinimai dėl politizacijos gali skirtis. LSDP dažniau laikosi *de facto* politizacijos strategijos – jos valdymo laikotarpiu buvo paskirta daugiausia politizuotų Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų. Taip pat keičiant nepriklausomus

³⁶ Plačiai paplitusias politizacijos praktikas patvirtina Lietuvos Respublikos Seimo vicepirmininko G. Kirkilo pareiškimas: „Mane truputį juokina, kai tokiais dalykais vieni kitus kaltina. Visi tą patį daro. Partijos turi valdžią, jos turi teisę skirti.“ Delfi, G. Kirkilas nesureikšmina prezidentės kritikos dėl „savų“ kišimo į svarbius postus: *taip daro visi*, 2014 03 28, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/g-kirkilas-nesureikšmina-prezidentės-kritikos-del-savų-kisimo-i-svarbius-postus-taip-daro-visi.d?id=64387838#ixzz2xEurYpmY>>, 2014 03 28.

VVI valdybų narius šioje partijoje laikomasi principo, kad jeigu „konservatoriai turėjo savo nepriklausomus valdybos narius, mes paskirsime savo nepriklausomus narius“³⁷. Panaši tendencija gali išryškėti ir asmens sveikatos priežiūros srityje, kur 2011 m. (TS-LKD valdymo laikotarpiu, nors ir Prezidentės D. Grybauskaitės iniciatyva) priėmus sprendimą rotuoti jų vadovus, vadovų rotacija faktiškai vyksta valdant LSDP, kurios politikai gali pasinaudoti šia partinio patronažo galimybe. Spauloje buvo minėta, kad ligoninių vadovų kaita medikus gali stumti į socialdemokratų partijos glėbį³⁸. Taip pat nustatyta, kad daugiausia pagal naują švietimo įstaigų vadovų konkurso tvarką paskirtų vadovų atstovauja LSDP (28 %).

Kad LSDP priklauso didžiausia dalis tam tikrų viešojo sektoriaus organizacijų grupių vadovų (išskyrus švietimo įstaigas Vilniaus mieste ir rajone) susiję ne tik su ilgiausiu (11 metų) šios partijos valdymo laikotarpiu (palyginti su kitomis partijomis), bet ir jos politikų faktinės politizacijos įsitikinimais. Tai gali vesti prie tam tikrų viešojo sektoriaus organizacijų ar valdymo sričių „užvaldymo“, kai jose aiškiai dominuoja vienos politinės jėgos atstovai. Net 57 % transporto sektoriaus VVI vadovų paskyrimo metu priklausė LSDP, kurios atstovai didžiąją partijos valdymo dalį turėjo susisiekiimo ministro portfelį. Šios partijos veikloje taip pat dalyvavo 78 % politizuotų VRM valdymo srities įstaigų vadovų, o tai gali būti ankstesnio partinio patronažo rezultatas (nes nuo 2004 m. socialdemokratai nekontroliavo vidaus reikalų ministro portfelio). Pagaliau 73 % politizuotų Vyriausybės įstaigų vadovų dalyvavo šios partijos veikloje (kitai pat įstaigų prie ministerijų vadovai, kurie pasiskirsto tolygiau pagal

³⁷ Verslo žinios, *Valstybės įmonės pajėgios rimčiau paremti šalies biudžetą*, 2013 07 10, <<http://vz.lt/article/2013/7/13/valstybes-imonos-pajegios-rimciau-paremti-salies-biudzeta>>, 2013 09 15.

³⁸ Pavyzdžiui, 2013 m. Klaipėdos Jūrininkų ligoninės vyriausiasis gydytojas J. Sąlyga, siekdamas išsaugoti savo vadovaujamas pareigas, įstojo į socialdemokratų gretas. Delfi, *Ligoninių vadovų kaita medikus stumia į socialdemokratų partijos glėbį*, 2013 05 09, <<http://www.delfi.lt/news/daily/health/ligoniniu-vadovu-kaita-medikus-stumia-i-socialdemokratu-partijos-glebi.d?id=61343399#ixzz2gCb218xQ>>, 2013 10 19.

pagrindines Lietuvos politines partijas) – tai gali būti Ministro Pirmininko posto kontroliavimo rezultatas. Tačiau tam tikrų organizacijų grupių „užvaldymas“ būdingas ir kitoms partijoms – pavyzdžiui, 63 % visų 2001–2013 m. politizuotų švietimo įstaigų vadovų Vilniaus mieste priklausė LCS, o Vilniaus rajone 67 % politizuotų vadovų priklausė LLRA arba TS-LKD.

TS-LKD labiau linkę naudoti struktūrinę politizaciją, kai karjeros pareigybės keičiamos politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų pareigybėmis. Pavyzdžiui, politinis Vyriausybės įstaigų vadovų paskyrimo principas valdant šiai partijai (1998–2000 m. ir nuo 2010 m.) buvo įtvirtintas du kartus. Struktūriniai pokyčiai grindžiami biurokratijos politinės kontrolės poreikiu: pasikeitus valdžiai, sena komanda turi užleisti vietą naujai komandai (arba netinkami žmonės turi būti „išsodinti iš autobuso“, kad tinkami būtų „susodinti į autobusą“)³⁹. Pavyzdžiui, kad labiau politizuotų Vyriausybės įstaigų pertvarkymas 2009–2010 m. buvo politiškai motyvuotas, rodo ne tik aiškias viešojo administravimo pagrindimo trūkumas (kitaip nei kitų šios Vyriausybės vykdytų reformų atveju). Tai buvo būdas atsikratyti svetimos politinės jėgos atstovų valstybės institucijose – Vyriausybės įstaigose dominuojantys ir LSDP partijos veikloje dalyvaujantys vadovai reikšmingai keitėsi po esminio valdančiosios daugumos pasikeitimo.

Tačiau įdomu, kad TS-LKD valdymo laikotarpiu politizacija atleidžiant vadovus nevirsta politiškai motyvuotais paskyrimais. Nors XV Vyriausybės kadencijos metu vyko VVI struktūrinės reformos ir jų vadovų kaita, politizuotų VVI skaičius mažėjo. Tai patvirtina, kad VVI reformos metu buvo laikomasi skandinaviško principo depolitizuoti šias įmones – atskirti jų valdymą nuo tiesioginės politikų įtakos, diegti nepriklausomumą ir profesionalumą. Taip pat nėra įrodymų, kad TS-LKD naudoja partinį patronažą švietimo įstaigoms

³⁹ Lietuvos Respublikos Seimas, *Seimo plenarinio posėdžio Nr. 43 stenograma*, 2009 03 10, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=338732>, 2010 11 15.

politizuoti – Vilniaus miesto ir rajono švietimo įstaigų vadovai įstojo į TS-LKD tada, kai šios partijos atstovai nedalyvavo valdančiojoje daugumoje. Struktūrinės politizacijos naudojimas TS-LKD valdymo laikotarpiu reorganizuojant tam tikras įstaigas ir keičiant valstybės tarnybos pareigybių tipus gali būti atsakas į priešingo politinio bloko partijų atstovų dominavimą tam tikrose viešojo sektoriaus organizacijų grupėse (žr. šio straipsnio siūlymus dėl būsimųjų tyrimų). Partinis lietuviškų mokyklų vadovų mobilizavimas minėtose savivaldybėse taip pat gali būti naudojamas kaip politinis atsakas į plataus masto politizaciją, kurią tautinių mažumų įstaigose naudodama partiją patronažą vykdo LLRA.

Tačiau nepaisant šių tendencijų, vienos partijos atstovų įsitikinimai dėl politizacijos gali būti nevienodi ir vienos partijos ministrų taikomas patronažas valdžioje gali skirtis. Tai iš dalies gali paaiškinti skirtingą politizacijos mastą įvairiose valdymo srityse, kurios buvo kontroliuojamos tų pačių partijų atstovų⁴⁰.

Su partijų politiniu įsitvirtinimu susijęs *politinių partijų tinklas*. Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų grupėje didesnės partijos paskyrė santykinai daugiau politizuotų vadovų, bet yra tam tikrų išimčių (žr. kitą straipsnį). Partijos narių skaičius daro įtaką vadovų politizacijai ir VVĮ grupėje: dauguma politizuotų vadovų buvo paskirta iš didesnių partijų. Be to, didžiausioms partijoms priklauso ir daugiausia asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų, kurie papildo politinių partijų tinklus įtakingais vietos elito nariais. Šis ryšys yra susijęs su ilgesniu politinių partijų valdymo laikotarpiu – dauguma ilgiausiai valdžioje buvusių partijų turėjo ir daugiausia narių.

Tačiau reikia atskirai detalizuoti politizaciją veikiantį tinklaveikos mechanizmą. Santykinai masinės partijos (tarkime, TS-LKD ar

⁴⁰ Per pastaruosius metus užsienio šalyse vidinės partijų organizacijos tapo fragmentiškesnės, o pavieniai lyderiai ir ypač vyriausybių ministrai vis labiau pradėjo veikti kaip nepriklausomi veikėjai. Kopecký P., Mair P., Spirova M., eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, p. 359.

LSDP) turi daugiau galimybių pasirinkti iš savo narių ne tik ministrus⁴¹, bet ir kitus viešojo sektoriaus organizacijų vadovus. Politiškai lojalių vadovų pasiūla gali būti didžiausia LSDP dėl šios partijos kilmės – sovietinio laikotarpio kadrai ir jų nomenklatūriniai ryšiai yra svarbus partinio patronažo paklausos veiksnys⁴². Su tuo gali būti susijęs politikų noras imtis įstaigų ar vidinių padalinių pertvarkymo, taip pat steigti naujas įstaigas ir pareigybes, nes viešojo sektoriaus (ar valstybės tarnybos) plėtra leidžia atsidėkoti lojaliems partijos bičiuliams. Kitaip nei didesnės partijos, kurios turi ilgesnę valdymo patirtį, naujesnės ir mažesnės partijos susiduria su didesniu tinkamų kandidatų trūkumu. Todėl „šiltoms“ kėdėms užimti lojalių kadru gali būti ieškoma net už partijos ribų (įvairiose viešojo ir privataus sektoriaus organizacijose), keliant partinės narystės ar asmeninio lojalumo sąlygas. Kad LCS valdymo Vilniaus mieste metu nemažai švietimo įstaigų vadovų tapo šios partijos nariais, yra susiję su partinio tinklo plėtra naudojant partinį patronažą. Taip pat yra įrodymų, kad švietimo įstaigas politizuoja ir Darbo partija (leiboristai), kuri XVI Vyriausybės kadencijos metu kontroliuoja ŠMM ministrui priskirtą valdymo sritį⁴³.

Antroji veiksnių grupė yra susijusi su *viešojo sektoriaus / valstybės tarnybos reglamentavimu bei teisinių nuostatų įgyvendinimo užtikrinimu*. Mažiausia biudžetinių institucijų ir ypač įstaigų prie ministerijos politizacija (palyginti su kitomis viešojo sektoriaus organizacijomis) gali būti susijusi su valstybės tarnybos reglamentavimu, kuris nuo Valstybės tarnybos įstatymo priėmimo buvo visiškai taikomas įstaigų prie ministerijų vadovams ir su tam tikromis išimtimis

⁴¹ Krupavičius A., Lukošaitis A., „Politinės partijos ir partinė sistema“, *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, p. 336.

⁴² Palidauskaitė J., „Retrospektyvus žvilgsnis į etikos problemas Lietuvos valstybės tarnyboje: naujos problemos, jų turinys ar raiškos formos?“, *Politologija* 4 (64), 2011, p. 39–72.

⁴³ Delfi, „Darbiečių“ čiuptuvai: nepartinis? Rašyk pareiškimą, 2013 12 18, <<http://www.delfi.lt/news/daily/education/darbieciu-ciuptuvai-nepartinis-rasyk-pareiskima.d?id=63554478>>, 2013 12 20.

Vyriausybės įstaigų vadovams, kurie kartais turėjo valstybės pareigūnų statusą. Nors šis mechanizmas riboja politiškai lojalių vadovų paskyrimą į vadovaujamas pareigas, politinės partijos turi galimybes išvengti valstybės tarnybos nuostatų taikymo arba jas sušvelninti (pvz., numatant valstybės tarnautojų atleidimą šalių susitarimu). Politizacijos dinamika rodo, kad Valstybės tarnybos įstatymo redakcijų priėmimas 1999 m. ir 2002 m. politizacijos masto nesumažino – priešingai, tuo laikotarpiu politizacija didėjo dėl politinių veiksnių įtakos.

Administraciniai teismai kartais tenkina neteisėtai atleistų vadovų prašymus juos grąžinti į pareigas. Pavyzdžiui, Lietuvos darbo biržos direktorius V. Šlekaitis, kuris yra vienas iš ilgiausiai pareigas einančių valstybės institucijų vadovų Lietuvoje, buvo grąžintas į pareigas 2011 m.⁴⁴ Tačiau tokias galimybes turi tik vadovaujamas pareigas einantys karjeros valstybės tarnautojai, kurie dirba įstaigose prie ministerijų. Vis dėlto tokių atvejų skaičius nėra toks didelis, kad tai sistemiškai darytų įtaką viešojo sektoriaus vadovų atleidimo depolitizacijai.

Valstybės tarnybos reglamentavimo pokyčiai gali didinti Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų politizaciją po kelerių metų – 2014 m. pasibaigus daugelio šių įstaigų vadovų kadencijoms, galima prognozuoti šios valdymo grandies politizaciją, ypač jeigu tuo metu valdžioje būsiančios partijos, be formalių vadovų paskyrimo galių, turės ir *de facto* politizacijos įsitikinimus bei patirs partinių kandidatų spaudimą. Jau XVI Vyriausybės kadencijos pradžioje prasidėjo VVI repolitizacija – naujajai valdančiajai daugumai būdingi įsitikinimai dėl faktinės politizacijos ir vadovų darbo saugumo trūkumas (ministerijų kontroliuojamos valdybos juos gali atleisti) nesudaro didelių politizacijos suvaržymų. Spauloje buvo skelbta, kad į VVI valdybas grąžinami partijoms lojalūs asmenys, mažėja nepriklausos-

⁴⁴ Delfi, V. Šlekaitis grąžinamas į Darbo biržos direktoriaus postą, dabartinis vadovas atleidžiamas, 2011 11 05, <<http://verslas.delfi.lt/verslas/vslekaitis-grazinamas-i-darbo-birzos-direktoriaus-posta-dabartinis-vadovas-atleidziamas.d?id=51435961#ixzz2etFutWIL>>, 2013 09 15.

mų valdybų narių skaičius ir keičiasi vadovai⁴⁵. Tačiau įstaigose prie ministerijų šios Vyriausybės kadencijos pradžioje nebuvo pastebėta politizacijos padidėjimo.

Trečiasis veiksnys yra *politinis valdymo sričių ir viešojo sektoriaus organizacijų funkcijų jautrumas, taip pat jų asignavimų dydis*. Pagal Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų politizaciją labiausiai politizuotos valdymo sritys Lietuvoje buvo viešųjų paslaugų sritys, kurios buvo priskirtos SADM, SAM ir ŠMM kompetencijai. Asmens sveikatos priežiūros srityje labiausiai politizuoti yra arčiausiai pacientų esantys pirminės sveikatos priežiūros centrai – tai siejama su viešųjų paslaugų tipo patronavimu, kai priimant į politinės partijos gretas arčiau piliečių esančius administracinio elito atstovus plečiamas jų tinklas, o vadovai pasididina savo vadovavimo tęstinumo tikimybę. Iš švietimo įstaigų labiausiai politizuojamos tautinių mažumų mokyklos – net 95 % Vilniaus rajono tautinių mažumų mokyklų vadovauja politinėje veikloje. Kad rajone LLRA politizavo tik tautinių mažumų mokyklas, o TS-LKD – tik lietuviškas mokyklas, rodo šių partijų prioritetus siekiant kontroliuoti švietimo politikos įgyvendinimą.

Taip pat kartais nustatytas ryšys tarp didesnius asignavimus gaudančių organizacijų ir politizacijos laipsnio. VVĮ grupėje tarp labiausiai politizuotų sektorių patenka energetika, kuriai būdinga didelė strateginė reikšmė ir įmonių valdomo turto dalis, bet šiuos kriterijus atitinkančio transporto sektoriaus politizacija yra kiek mažesnė⁴⁶. Nors miškininkystės sektorius, palyginti su VVĮ, neišsiskiria didele turto verte, urėdijų kontroliuojami ištekliai yra svarbūs vietos lygmeniu. Lietuvos Respublikos Prezidentės D. Grybauskaitės metiniame

⁴⁵ Verslo žinios, *Valstybės įmonės pajėgios rimčiau paremti šalies biudžetą*.

⁴⁶ Didesnė energetikos įmonių politizacija susijusi su energetikos sektoriaus pertvarkomis, kurių metu ne kartą keitėsi šio sektoriaus įmonių vadovai. Delfi, *Dabar dalinasi ministrų postus, rytoj – ir vietas valstybės įmonėse*, 2012 11 06, <<http://verslas.delfi.lt/business/dabar-dalinasi-ministru-postus-rytoj-ir-vietas-valstybes-imonese.d?id=59914757#ixzz2BOCADo00>>, 2013 07 15.

pranešime išskirta dirbtinė vadovų rotacijos problema buvo siejama su naujomis ES struktūrinių fondų investicijomis, kurios gali būti „uzurpuotos“⁴⁷. Tai rodo, kad politinės partijos gali būti linkusios kontroliuoti ne tik politiškai jautrių viešųjų paslaugų teikimą, bet ir valdžios išlaidų, valstybės investicijų ar valstybės turto panaudojimą. Tai patvirtina, kad partinis patronažas Lietuvoje, kaip ir kitose Europos šalyse, yra svarbus organizacinis išteklius.

Kokių teorinių veiksnių įtakos nebuvo nustatyta tyrimo metu? Svarbiausia paminėti *visuomenės pasipriešinimo politizacijai veiksmų*. Kad jis gali būti svarbus, rodo buvusio „Verslios Lietuvos“ vadovo P. Lukausko, kuris pasitraukė iš organizacijos dėl politikų spaudimo, taip pat M. Dargužaitės, buvusios VŠĮ „Investuok Lietuvoje“ generalinės direktorės, kuri irgi buvo gavusi siūlymą trauktis iš pareigų, sulauktas verslo bendruomenės ir visuomeninių organizacijų palaikymas (pvz., prie Ūkio ministerijos 2013 m. gegužę buvo organizuota pilietinė akcija, kurios metu nutūpė 635 „balandžiai“⁴⁸). Tačiau visuomenės nepakantumas politizacijai tebėra labiau išimtis, o ne taisyklė tiek dėl politizacijos latentiško (nemažai vadovų iš pareigų traukiasi šalių susitarimu ir be viešo pareiškimo), tiek dėl nepakankamo pačios pilietinės visuomenės aktyvumo.

Išvados ir siūlymai būsimiesiems tyrimams

Apibendrinant, Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaitą paaiškina valdančiosios daugumos ir vyriausybių pokyčiai, bet politizaciją geriausiai paaiškina politinių partijų dalyvavimas valdžioje, jų tinklai ir politikų įsitikinimai. Tačiau asmens sveikatos priežiūros ir švietimo įstaigų grupės, kurioms būdinga didesnė politizacija, yra

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Prezidentės Dalios Grybauskaitės metinis pranešimas, 2014 03 27, <http://www.president.lt/lt/prezidento_veikla/metinis_pranesimas/2014_m..html>, 2014 03 28.

⁴⁸ Verslo žinios, *Prie Ūkio ministerijos nutūpė balandžiai*, 2013 05 16, <<http://vz.lt/article/2013/5/16/prie-ukio-ministerijos-nutupe-balandžiai>>, 2013 07 15.

tam tikra išimtis – jose yra statistinis ryšys tarp vadovų stabilumo ir politizacijos. Valstybės tarnybos reglamentavimo bei teisinių nuostatų įgyvendinimo užtikrinimo veiksnys yra reikšmingesnis tik įstaigų prie ministerijų vadovams. Pagaliau aiškinant politizacijos skirtumus gana svarbūs yra tokie viešojo administravimo veiksniai kaip politinis valdymo sričių ir viešojo sektoriaus organizacijų funkcijų jautrumas, taip pat jų asignavimų dydis, kurie rodo skirtingus politizacijos poreikius ir galimybes – politinė motyvacija politizuoti viešųjų paslaugų, kurioms skiriami didesni biudžeto asignavimai ir kurioms būdingas didesnis politinis jautrumas, teikimo organizavimą Lietuvoje yra didesnė.

Taigi viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita ir politizacija susijusi su įvairių išorinių ir vidinių veiksnių, taip pat įvairių politinių ir viešojo administravimo veiksnių sąveika. Kitaip nei teigiama ankstesniuose politizacijos tyrimuose, tokie pavieniai veiksniai kaip politinių partijų konkurencija ir vyriausybės pokyčiai nepaaiškina politizacijos masto ir dinamikos Lietuvoje. Remiantis šio straipsnių rinkinio analizės pagrindu ir empiriniais rezultatais, vykstant valdančiosios daugumos ir vyriausybės pokyčiams arba kandidatų kovai dėl vadovaujama pareigų taikomos politinio patronažo arba „patronavimo“ strategijos, kurių tipai (struktūrinė ar *de facto* politizacija) ir mechanizmai („iš viršaus žemyn“ ar „iš apačios aukštyn“) priklauso nuo politikų ir pačių vadovų įsitikinimų ir jų išteklių. Šios strategijos aktyviau taikomos valdymo srityse ir organizacijose, kurioms yra būdingas didesnis politinis jautrumas ir didesnis finansavimas ar pajamos. Tačiau politizacijos tikimybė ir mastas priklauso nuo tokių svarbių skatinančių veiksnių kaip politinių partijų tinklai, kurie didina politizacijos galimybes valdžioje esant tam tikroms partijoms, ar ribojančių veiksnių, sakysime, valstybės tarnybos reglamentavimas, kuris mažina politizacijos galimybes biudžetinėse įstaigose, kurioms taikomas Valstybės tarnybos įstatymas, bet jų nepanaikina.

Šie politizacijos tyrimo Lietuvoje rezultatai daugiausia patvirtina naujausias teorines įžvalgas, pagrįstas žaidimų teorijos (kalinio dile-

mos) modeliu, kuriame pagrindinis dėmesys teikiamas politinių partijų bendradarbiavimo galimybėms⁴⁹. Konkuruojantys politinių partijų blokai Lietuvoje taiko partinio patronažo strategijas, atliepiančias anksčiau valdžioje buvusių politinių partijų elgesį. Vienam partijų blokui *de facto* politizavus karjeros valstybės tarnautojus, einančius vadovaujamas pareigas, priešingas partijų blokas imasi struktūrinės politizacijos – restruktūrizuoja įstaigas ir keičia vadovų pareigybių statusą, siekdamas „nuimti“ pavaldėtus vadovus. Nors politinės partijos gali žinoti neigiamus politizacijos padarinius, kaip racionalūs veikėjai jos gali neturėti intereso atsisakyti partinio patronažo nesant partijų bendradarbiavimo ir patikimų susitarimų dėl vadovų valdymo profesionalizavimo.

Šis politizacijos „iš viršaus žemyn“ mechanizmas gali paaiškinti politizaciją ir jos dinamiką centriniu valdymo lygiu, ypač Vyriausybės įstaigų ir VVĮ grupėje. Tačiau kitaip nei centriniu lygmeniu, vietos lygmens organizacijų (ypač asmens sveikatos priežiūros įstaigų, švietimo įstaigų ir miškininkystės įmonių) vadovams būdingas kitoks politizacijos mechanizmas (žr. 3 lentelę). Pirma, skiriasi politizacijos motyvacija ir varomoji jėga: pagal „iš viršaus žemyn“ mechanizmą politinės partijos patronuoja tam tikrus vadovus siekdamos atsilyginti lojaliems politinių partijų nariams ar kontroliuoti sprendimų priėmimo procesą, o pagal „iš apačios aukštyn“ mechanizmą viešojo sektoriaus organizacijų vadovai patys „patronuojasi“, kad galėtų išsaugoti vadovaujamas pareigas, atsilyginti lojaliems organizacijos nariams ar kontroliuoti organizacijos veiklą ir jos išteklių naudojimą. Antra, šie mechanizmai skiriasi pagal politizacijos rezultatą ir su juo susijusius procesus: politizacija „iš viršaus žemyn“ veda prie aukštesnės *de jure* ir *de facto* politizacijos, su kuria dažniausiai susijusi viešojo sektoriaus organizacijų struktūros ir vadovų kaita, o politizacija „iš apačios aukštyn“ gali vykti santykinai stabilioje institucinėje aplinkoje, bet būti didelio masto (su galimais perėjimais iš vienos partijos

⁴⁹ Nakrošis V., Gudžinskas L., „Party Patronage and State Politicisation in the Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach“.

į kitą – tai ypač būdinga miškininkystės sektoriaus VVĮ⁵⁰). Tačiau reikia pripažinti, kad šie kraštutiniai politizacijos mechanizmai, kurių taikymas šiame straipsnių rinkinyje yra teorinė politizacijos studijų naujovė, praktikoje gali susikloti: tam tikrose organizacijų grupėse gali būti tiek pirmojo, tiek antrojo mechanizmo bruožų. Pavyzdžiui, Vilniaus rajono švietimo įstaigos politizuojamos „iš apačios aukštyn“ ir „iš viršaus žemyn“ vienodai dažnai.

3 lentelė. „Iš viršaus žemyn“ ir „iš apačios aukštyn“ politizacijos mechanizmų palyginimas

| | Politicizacija „iš viršaus žemyn“ | Politicizacija „iš apačios aukštyn“ |
|--|--|--|
| Patronažo motyvacija | Atsilyginimas lojaliems politinių partijų nariams, sprendimų priėmimo proceso kontrolė | Vadovaujamų pareigų išsaugojimas, atsilyginimas lojaliems organizacijos nariams, organizacijos veiklos ir išteklių kontrolė |
| Varomoji politicizacijos jėga | Partinis elitas: politinės partijos, išrinkti ar paskirti pareigūnai | Administracinis elitas: viešojo sektoriaus organizacijų vadovai |
| Politicizacijos rezultatas | <i>De jure</i> ir <i>de facto</i> politicizacija: politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigybių skaičiaus didėjimas ir politiškai (asmeniškai) lojalių asmenų paskyrimas į karjeros valstybės tarnybos pareigybes, santykinai dažna vadovų kaita | Viešojo sektoriaus organizacijų vadovų narystė politinėse partijose ir dažnas jų perėjimas iš vienos partijos į kitą, santykinai reta vadovų kaita |
| Su politicizacija susiję procesai | Viešojo sektoriaus organizacijų sukūrimas ir pertvarkymas | Viešojo sektoriaus organizacijų stabilumas |

⁵⁰ Toks „turistavimas“ miškininkystės sektoriuje sudaro 53 % visų vadovų politicizacijos atvejų. Įdomu paminėti, jog buvo taip, kad VVĮ vadovai per savo kadenciją pakeitė net iki keturių partijų, kurios kartais atstovavo visiškai priešingoms ideologijoms. Laurišonytė N., „Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politicizacija“ (šiam specialiajame numeryje).

Ateityje viešojo sektoriaus vadovų kaitą ir politizaciją galima tyrinėti keliomis kryptimis. Pirma, galima rinkti duomenis ir analizuoti vadovų kaitą ir politizaciją kitose Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų grupėse – šiame tyrime buvo nagrinėtos biudžetinės įstaigos, VVĮ ir viešosios įstaigos, o įdomu būtų šio tyrimo rezultatus palyginti su savivaldybių institucijomis ir įstaigomis, taip pat savivaldybių įmonėmis ar kitomis viešojo sektoriaus organizacijomis. Antra, būtų naudinga atlikti pavienių organizacijų ar jų grupių vadovų kaitos ir politizacijos atvejo studijas, siekiant patikrinti šio tyrimo metu detaliauotus teorinius politizacijos teiginius ar faktinius partinio patronažo mechanizmus tiek centriniu valdymo lygiu, tiek vietos savivaldoje. Trečia, siekiant nustatyti statistiškai reikšmingiausias kintamuosius, galima taikyti „griežtesnius“ statistinės analizės metodus (tokius išvadų statistikos metodus kaip regresinė analizė). Ketvirta, surinkus pakankamai duomenų apie partinį patronažą ir politizaciją kitų RVE šalių viešojo sektoriaus organizacijose, būtų galima atlikti Lietuvos ir kitų pokomunistinių šalių lyginamąją analizę. Penkta, dėl gana didelio politizacijos masto ir jos svarbos Lietuvos viešajame sektoriuje būtų aktualu nagrinėti vadovų valdymo reformas ir jų įgyvendinimo rezultatus. Pavyzdžiui, valstybinių ir savivaldybių švietimo įstaigų vadovų priėmimo į darbą reforma, kuri buvo įvykdyta 2011 m., neleido sumažinti gana didelio politizacijos masto šioje organizacijų grupėje. Kodėl stringa bandymai kurti aukštesniąją valstybės tarnybą ar kokie yra atskirų vadovų korpusų valdymo mechanizmų (pvz., asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų rotacijos) diegimo rezultatai? Šešta, tai, kad mažiausiai politizuotos yra tos viešojo sektoriaus organizacijos, kurios labiausiai susijusios su ES reikalų valdymu (t. y. įstaigos prie ministerijų), o tarp jų – tos įstaigos, kurios veikia kitose nei viešųjų paslaugų srityse, leidžia kelti Europos studijoms aktualų klausimą – kaip ES daro įtaką viešojo sektoriaus organizacijų politizacijai ir kokie gali būti europeizacijos

mechanizmai, kurie leidžia sulaukyti politines partijas nuo patronažo strategijų taikymo⁵¹.

Kadangi vadovų profesionalumas, kuris yra esminis kokybiško ir efektyvaus valstybės valdymo veiksnys, priklauso nuo politinių partijų „žaidimų“ ir vadovaujamas pareigas einančių vadovų sprendimų, reikia ne tik toliau vykdyti teorinius partinio patronažo ir politizacijos tyrimus, bet ir siekti politinių partijų bendradarbiavimo dėl viešojo sektoriaus vadovų depolitizacijos. Taip pat viešajame diskurse būtų naudinga aiškiai atskirti vadovų politizaciją naudojant partinį patronažą ir viešosios politikos sprendimų politizaciją, kuri kartais gali būti reikalinga modernizuojant žmogiškųjų išteklių valdymo praktikas ar siekiant įgyvendinti kitus politinius tikslus. Tai prisidėtų prie sumanesnių kasdienių sprendimų, kurių reikia norint pasiekti Lietuvos ilgalaikius strateginius tikslus, numatytus strategijoje „Lietuva 2030“ ir kituose strateginiuose dokumentuose.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Beblavý M., Sicakova-Beblava E., Ondrusova D., „Understanding Reasons and Implications of Agency Management ‘Politicization’ in Slovakia“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Special Issue: The Politics of Agency Governance V (2), 2012/2013, p. 121–142.

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

Delfi, G. *Kirkilas nesureikšmina prezidentės kritikos dėl „savų“ kišimo į svarbius postus: taip daro visi*, 2014 03 28, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/g-kirkilas-nesureikšmina-prezidentės-kritikos-del-savu-kisimo-i-svarbius-postus-taip-daro-visi.d?id=64387838#ixzz2xEurYpmY>>, 2014 03 28.

Delfi, „*Darbiečių“ čiuptuvai: nepartinis? Rašyk pareiškimą*, 2013 12 18, <<http://www.delfi.lt/news/daily/education/darbieciu-čiuptuvai-nepartinis-rasyk-pareiskima.d?id=63554478>>, 2013 12 20.

Delfi, *Ligoninių vadovų kaita medikus stumia į socialdemokratų partijos glėbį*, 2013 05 09, <<http://www.delfi.lt/news/daily/health/ligoniniu-vadovu-kaita-medikus-stumia-i-socialdemokratu-partijos-glebi.d?id=61343399#ixzz2gCb218xQ>>, 2013 10 19.

⁵¹ Šis klausimas nagrinėjamas viešojo administravimo tyrėjų komandos įgyvendinant TSPMI projektą „Lietuva Europos Sąjungoje: transformacija ar imitacija?“, kurį finansuoja Lietuvos mokslo taryba.

Delfi, *Dabar dalinasi ministrų postus, rytoj – ir vietas valstybės įmonėse*, 2012 11 06, <<http://verslas.delfi.lt/business/dabar-dalinasi-ministru-postus-rytoj-ir-vietas-valstybes-imonese.d?id=59914757#ixzz2BOCADo00>>, 2013 07 15.

Delfi, *V. Šlekaitis grąžinamas į Darbo biržos direktoriaus postą, dabartinis vadovas atleidžiamas*, 2011 11 05, <<http://verslas.delfi.lt/verslas/vslekaitis-grazinamas-i-darbo-birzos-direktorius-posta-dabartinis-vadovas-atleidziamas.d?id=51435961#ixzz2etFutWIL>>, 2013 09 15.

Grindle M. S., *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 2012.

Grzymala-Busse A., *Rebuilding Leviathan*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

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

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

Kaufmann D., Kray A., Mastruzzi M., *Worldwide Governance Indicators 1996–2010*, 2011, <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>>, 2012 05 30.

Kazakevičius G., *Lietuvos viešojo valdymo pokyčių kelias viešosios tarnybos susitarimo teorijos kontekste*, Vilnius, 2013 (nepublikuotas darbas).

Kopecký P., „Political Parties and the State in Post-Communist Europe: The Nature of Symbiosis“, *Journal of Communist studies and Transition Politics* 22 (3), 2006, p. 251–273.

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

Kopecký P., Mair P., „Party Patronage in Contemporary Europe: Principles and Practices“, *EUI Working Papers RSCAS 2011/41*, 2011, <<http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/2011/eudoworkingpaperkopeczymair.pdf>>, 2012 05 30.

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

Kopecký P., Spirova M., „Jobs for the Boys? Patterns of Party Patronage in Post-Communist Europe“, *West European Politics* 34 (5), 2011, p. 897–921.

Krupavičius A., Lukošaitis A., „Politinės partijos ir partinė sistema“, *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004.

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

Lietuvos Respublikos Seimas, *Seimo plenarinio posėdžio Nr. 43 stenograma*, 2009 03 10, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=338732>, 2010 11 15.

Matheson A., Weber B., Manning N., Arnould E., „Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Mi-

nisters and Senior Civil Servants“, *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing, <doi:10.1787/136274825752>, 2013 05 04.

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

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. 4–22.

Muller W. C., „Party Patronage and Party Colonization of the State“, Katz R. S. and Crotty W. (eds.), *Handbook of Party Politics*, London: Sage Publications, 2006.

Nahtigal L., Haček M., „Politicisation of Senior Civil Servants in Slovenia“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 39, 2013, p. 108–127.

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

Nakrošis V., Budraitis M., „Longitudinal Change in Lithuanian Agencies: 1990–2010“, *International Journal of Public Administration* 35, 2012, p. 820–831.

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

Nakrošis V., Meyer-Sahling J.-H., „Modernising the Lithuanian Civil Service“, Unpublished paper, 2009.

OECD, „Political Influence in Senior Staffing“, *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-24-en>, 2013 05 04.

OECD/SIGMA, *Lithuania: Public Service and the Administrative Framework Assessment*, OECD/SIGMA, 2003.

Palidauskaitė J., „Retrospektyvus žvilgsnis į etikos problemas Lietuvos valstybės tarnyboje: naujos problemos, jų turinys ar raiškos formos?“, *Politologija* 4 (64), 2011, p. 39–72.

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

Peters B. G., Pierre J., eds., *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, London: Routledge, 2004.

Rothstein B., „Quality of Government and Epistemic Democracy“, *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 6, 2012, p. 11–30.

Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, Sabatier P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, 1999.

Weible C. M., Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., Nohrstedt D., Henry A. D., deLeon P., „A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue“, *The Policy Studies Journal* 39 (3), 2011, p. 349–360.

Valstybės tarnybos departamentas prie VRM, *Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo ataskaita už 2006 m.*, Vilnius, 2007, <<http://www.vtd.lt/index.php?302204322>>, 2012 05 30.

Verheijen T., Coombes D., eds., *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.

Verslo žinios, *Valstybės įmonės pajėgios rimčiau paremti šalies biudžetą*, 2013 07 10, <<http://vz.lt/article/2013/7/13/valstybes-imonės-pajėgios-rimčiau-paremti-salies-biudžeta>>, 2013 09 15.

Verslo žinios, *Prie Ūkio ministerijos nutūpė balandžiai*, 2013 05 16, <<http://vz.lt/article/2013/5/16/prie-ukio-ministerijos-nutupe-balandžiai>>, 2013 07 15.

World Bank, *Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?*, Washington D.C.: The World Bank, 2006.

SUMMARY

CHANGE AND POLITICISATION OF MANAGEMENT IN LITHUANIAN PUBLIC SECTOR ORGANISATIONS

This introductory article presents the common research questions of this special issue and offers a joint framework for analysing the change and politicisation of the senior levels of management of different groups of Lithuanian public sector organisations (agencies, state-owned enterprises, personal health care organisations and educational organisations). A comparison of all contributions to this special issue revealed that repeating alterations of governing majorities and governments best explain the frequent turnover of heads of different Lithuanian public sector organisations (except those of personal health care and educational organisations). However, their politicisation is associated with party entrenchment in power, density of the party networks and politicians' beliefs. The factor of civil service legislation and its enforcement is only important in the case of ministerial agencies whose heads hold career civil service positions. Furthermore, variations in the scope of politicisation are related to such administrative factors as the political salience of policy areas and organisational functions, as well as the budget size. This indicates different politicisation motivations and opportunities in the public sector.

Therefore, it is the interplay of political and administrative factors that determines the change and politicisation of management in various public sector organisations. In the context of alternating ruling majorities, changing governments and positions, patronage strategies are exercised by political parties and incumbent managers on the 'top-down' or 'bottom-up' basis. These strategies are more actively pursued in policy areas and organisations that are characterised by higher political salience, larger funding or revenue. The likelihood and scope of politicisation is also affected by such

facilitating factors as party networks or such constraining factors as legal regulation of the civil service.

These results of politicisation research to a large extent correspond to the previous theoretical propositions based on a game theory (prisoner's dilemma) approach. Competing party blocs exercise patronage strategies, responding to their opponents' behaviour in office. If one party bloc politicises the positions of career managers, a competing bloc attempts to force the incumbent managers out of office through organisational restructuring and changing the status of civil service positions. Although political parties may be aware of the negative effects of politicisation, as rational actors they may have no interest in discontinuing their patronage practices in the absence of party cooperation and credible agreements concerning the professional management of public sector managers.

The mechanism of 'top-down' politicisation can account for the level of politicisation and its dynamics at the central level, especially among the government agencies and state-owned enterprises. However, unlike at the central level, managers of local-level organisations (especially personal health care organisations, educational organisations and forestry companies) are involved in a different politicisation game. First, if under the 'top-down' politicisation mechanism political parties exercise patronage in order to reward loyal party members and control decision-making, under the 'bottom-up' politicisation mechanism some heads of public sector organisations themselves engage in patronage relations in order to keep their managerial positions, reward loyal members of their organisations and control organisational performance. Second, these mechanisms also differ in terms of politicisation results and processes: if 'top-down' politicisation results in high politicisation and low institutional stability (frequent organisational changes and managers' turnover), the mix of a relatively stable institutional environment and high levels of actual politicisation can co-exist under 'bottom-up' politicisation.