

## Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai

**Jolanta Juralevičienė**

*Kauno technologijos universitetas  
K.Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

**Edita Galvanauskaitė**

*Vytauto Didžiojo universitetas  
K.Donelaičio g 58, 44248 Kaunas*

*Akcentuojant, kad viešojo administravimo sistemos tobulinimas turi didelę reikšmę plačiajai aplinkai, straipsnyje nagrinėjami teoriniai ir praktiniai šios sistemos politizacijos aspektai tiek Lietuvoje, tiek kitose šalyse. Pabrėžiama, kad šiuolaikiniame valdyme atskirti politiką nuo administravimo yra neįmanoma ir bandoma įrodyti, kad maksimaliai saugant valstybės tarnybos sistemą nuo partinių interesų būtų įmanoma stabilizuoti valstybės valdymo procesą, sukurti profesionalią valstybės tarnybą, kuri remtųsi kvalifikacijos, darbo kokybės bei nuopelnų kriterijais, o ne asmeniniais ar partiniais (politiniais) interesais.*

**Raktažodžiai:** *politika, administravimas, valstybės tarnyba, politizacija*

**Keywords:** *politics, administration, public service, politicizing*

### Įvadas

Dvilypis politikų noras – sustiprinti savo įtaką biurokratijai ir kartu išvengti atsakomybės už biurokratijos veiklą – viešojo administravimo sistemą vis dažniau daro politizuotą. Kita vertus, teigiama, kad dauguma šiuolaikinių „politikos“ apibrėžimų susiję ne tik tam tikrais renkamais asmenimis (renkamais politikais) ar su specializuotomis veiksmo vietomis (parlamentais, ministerijomis ir t.t.), bet ir su tam tikrais procesais, kurie savo išraiška yra prilyginami viešojo administravimo sričiai [15, p. 161]. Pasaulyje vykstančios viešojo valdymo reformos įvairiais būdais pakeitė renkamų ir skiriamų pareigūnų santykius. Vis dažniau pasitaiko, kad politikai, dėl įvairių priežasčių pasitraukę iš aktyvios ir viešos politinės veiklos, užima aukštus valstybės tarnybos postus, o įtakingi valstybės tarnautojai tampa politikais. Ir nors priklausymas partijai, politinės pažiūros yra teisėta ir konstituciškai ginama teisė, maksimali valstybės tarnybos sistemos apsauga nuo partinių

interesų leistų kiek įmanoma labiau stabilizuoti valstybės valdymo procesą, sukurti nešališką ir profesionalią valstybės tarnybą, kuri būtų vienodai visiems prieinama, remtųsi kvalifikacijos, darbo kokybės ir nuopelnų kriterijais, o ne asmeniniais ar partiniais (politiniais) interesais.

Šio straipsnio tikslas - akcentuojant, kad viešojo administravimo tobulinimas turi didžiulę reikšmę plačiajai aplinkai, išanalizuoti teorinius ir praktinius viešojo administravimo sistemos politizacijos aspektus.

### 1. Politikos ir administravimo santykis

Politikos ir viešojo administravimo sąveikos problema pirmą kartą ryškiai akcentuota dar 1887 m. paskelbtame W.Wilson straipsnyje *The Study of Administration* [25], teigusiame, kad administravimą reikia atskirti nuo politikos, nes politiniai kaprizai neigiamai veikia administracinių įstaigų efektyvumą. Woodrow Wilson pabrėžė, kad yra dvi sritys, kurios turi būti savarankiškos: vienoje jų turi būti aptariami reikalai ir priimami sprendimai dėl valstybės interesų politikos, tuo tarpu kita – administracinė – turi tą politiką įgyvendinti, ir tai turi daryti neutrali, profesionali biurokratija. Postulodamas vieno galios centro idėją, jis nepaneigė ir kito valdžios centro svarbos, nurodydamas, kad „administravimas yra už politikos ribų tikrosios

*Jolanta Juralevičienė* - Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros lektorė  
El. paštas: jolanta.juralevicienne@ktu.lt

*Edita Galvanauskaitė* – Vytauto Didžiojo universiteto Baltijos regiono studijų magistrė.

El. paštas: edita\_galvanauskaite@yahoo.com,

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2007 m. kovos mėn.

sferos. Administravimo klausimai nėra politiniai. Nors politika nubrėžia administracijos tikslus, negalima toleruoti, kad būtų manipuluojama jos paslaugomis“ [25]. Panašios pozicijos laikėsi ir F. Goodnow. Jis teigė, kad „pakankamai kalbėta apie dvi atskiras valstybės funkcijas ir apie tai, jog tokio atskirumo rezultatas ir įrodymas yra ir kiek ribotas formalių valstybės valdymo organų atskyrimas. Vardan patogumo šias dvi valstybės funkcijas galima vadinti atitinkamai: Politika ir Administravimas. Politika apima viešąją politiką, arba kitaip – valstybės valios išreiškimą. Administravimas apima šios politikos įgyvendinimą“ [7, p. 17 - 26]. Toks požiūris politiką traktuoja kaip tikslą, o administravimą – kaip priemonę siekiant šio tikslo. Dar vienas teoretikas, Willoughby, nors ir nesutikdamas su tradiciniu valdžių atskyrimu, pripažino skirtumą tarp politikos formavimo krypties nustatymo ir politikos vykdymo su išlyga, kad tas skirtumas nėra absoliutus. L. Gulick, toliau vystydamas politikos ir administravimo funkcijų atskyrimo temą, 1937 metais teigė, kad administracijos kišimasis į politinius procesus turėtų tik neigiamų pasekmių [8, p. 86 - 95]. Tradicinės viešojo administravimo mokyklos šalininkų teigimu, politikos ir administravimo funkcijos – tai dvi, nieko bendro neturinčios valstybės valdymo funkcijos, aiškiai atskirtos viena nuo kitos valdymo sistemos hierarchinėje grandinėje, laikant, kad „viešųjų institucijų uždavinius turi apibrėžti politikai, o vykdyti – administracijos darbuotojai, šitaip įgyvendindami racionalaus sprendimų priėmimo modelio reikalavimus“ [10, p. 12]. Greta Wilson, Goodnow ir kitų ankstesniųjų, viešojo administravimo tyrinėtojų teiginių politikos ir administravimo atskyrimas argumentuojamas ir M. Weberio teiginiais. Biurokratijos teorijos pagrindu Weberis naudojo politikos ir administravimo atskyrimo koncepciją, teigdamas, kad biurokratija yra tas racionalusis valstybės komponentas, kurio paskirtis – vykdyti savo politinių, t.y. renkamųjų šeiminkų valią<sup>1</sup>. Tam jis numatė ir keletą valstybės tarnautojų įtaką ribojančių mechanizmų. Tai įstatyminė bazė, efektyvi kontrolė bei politinių pareigūnų vadovavimas biurokratinėms organizacijoms. Weberio biurokratija – tai organizacija, pasižyminti griežtomis vidaus elgesio taisyklėmis, detalio vaidmenų specializacija. Tai beasmenė, griežtai hierarchizuota struktūra, kurios taisyklės grindžiamos racionalios juridinės legitimacijos būdu [24, p. 80 - 86]. Kita vertus, pats Weberis pripažino, kad politikos atskyrimas nuo

administravimo yra probleminis dalykas, nes kiekviena problema, kad ir kokia techninė ji būtų, gali įgyti politinę reikšmę, ir jos sprendimas iš esmės gali tapti politinis [6, p. 204].

Klasikinė politikos ir administravimo dichotomijos koncepcija pabrėžia ne tik administravimo atskyrimą nuo politikos lauko, bet ir profesionalumo svarbą administravimo srityje. Kai kurie viešojo administravimo teoretikai pažymi, kad profesionalumas viešajame administravime turi specifinių bruožų, kuriuos nulemia šios sistemos tarnautojų vykdomų funkcijų įvairovė ir jų vaidmuo skirtinguose viešojo administravimo hierarchiniuose lygmenyse. Savo veikloje jie profesionalumą privalo derinti su demokratiniu valdymu ir atskaitomybe. Be to, profesionalumas turi derintis su socialinių ir politinių procesų kaita [5, p. 57 - 64].

Laikui bėgant politikos ir administravimo atskyrimo koncepcija silpnėjo. Atsirado, pavyzdžiui, argumentų, kad riba tarp politikų ir administracijos svarbi tik sprendimų priėmimo aspektu. Viešosios politikos plėtojimas buvo grindžiamas „švietimo idėja, kad pasaulis kupinas mįslių ir problemų, kurias galima išspręsti pasitelkus protą ir žinias“ [28, p.31]. Ši idėja argumentuojama teiginiais, kad politika kaip protingas valdymas turi disponuoti „reikiamomis žiniomis apie esamas problemas“ ir gali pasiūlyti „geresnių sprendimų“. Dunleavy ir O'Leary knygoje *Valstybės teorijos* pabrėžia, kad būtent administratoriai, disponuodami informacija, gali nusakyti visus padarinius, kuriuos sukelia bet kurio konkretaus politinio tikslo alternatyvūs įgyvendinimo būdai, gali nupiešti sprendimų alternatyvų medį su atitinkamų sprendimų nauda, kaštais bei apibrėžta vienokio ar kitokio rezultato tikimybe. Pokarinė organizacijų teorija administratoriams suteikė dar didesnės reikšmės politikos formavimo procese. Buvo teigiama, kad politikai negali maksimizuoti, nes tam jie neturi visos reikiamos informacijos [6, p.204]. Kita vertus, pastebėta, kad administracijos santykis su formaliais ir neformaliais politikos veikėjais visuomenėje turi didžiulę įtaką administratorių elgesiui ir jų sprendimams [13, p.232]. Thom ir Ritz teigia, kad tik iš pirmo žvilgsnio aiškus politinės ir administracinės veiklos atskyrimas, kai pirmenybė teikiama politinei veiklai, atrodo esąs demokratiškas. Tačiau tai savo ruožtu sukelia administracinės veiklos priklausomumą, trukdo savarankišką iniciatyvą ir idėjų formulavimui. Autorių nuomone, įstatymų formulavimas yra gana siauro matymo, dažnai prieštaraujantis kitiems įstatymams ar neatsižvelgiantis į gretimas problemas. O tai savo ruožtu neskatina administracijos griebtis inicia-

<sup>1</sup> Cituojama pagal: Parsons W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001. P. 29.

tyvos ir bandyti spręsti problemas teisiškai dar nelegitimuotais sprendimais [26 p. 122].

Tačiau politikos ir administravimo atskyrimo principas yra naudingas tuo, kad jį įdiegus atsiranda galimybė stabilizuoti valstybės valdymo procesą, pažaboti korupciją, sukurti profesionalią valstybės tarnybą, kuri remtųsi kvalifikacijos, darbo kokybės bei nuopelnų kriterijais, o ne asmeniniais ar partiniais (politiniais) interesais. Aukštesnis administracinės sistemos savarankiškumo santykis su politinio valdymo sritimi gali sąlygoti didesnę administracinės sistemos skaidrumą ir atvirumą piliečiams [23, p. 373]. Kita vertus, manoma, kad einančiųjų pareigas staigus susidomėjimas apolitišku valdymo aparatu galimas savanaudiškumo motyvais. Tai gali būti vienintelis būdas vidutinio rango pareigūnams išsaugoti savo postus įvykus politinių jėgų kaitai [30, p. 103].

Klasikinės politikos ir administravimo dichotomijos priešybė – tai šių dviejų polių partnerystė. Dunn koncepcijoje teigiama, jei žinios yra „tezės“, dėl kurių „deramasi“, vadinasi argumentai bei prielaidos, turinčios įtaką sprendimo priėmimo procesui, turi būti atviros visapusiškai kritikai iš kuo įvairesnių pozicijų [28, p. 395 - 399]. Be to, šio požiūrio šalininkai teigdami, jog ne tik valstybės tarnautojai aktyviai dalyvauja viešosios politikos formavimo procesuose, bet ir politikai rūpinasi viešosios politikos įgyvendinimu, pabrėžia, kad tiek Wilson, tiek Goodnow pripažino, jog ir politinė administracijos kontrolė, ir administracijos darbuotojų indėlis viešosios politikos formavimo procesuose – viešojo administravimo praktikos būtinybė [29].

## **2. Viešojo valdymo reformos politizacijos kontekste**

Viešasis administravimas šiuo metu apibrėžiamas kaip viešosios politikos įgyvendinimas ir kartu šios politikos formulavimas. Dėl to viešasis administravimas apima įvairias politikos įgyvendinimo rūšis – nuo valstybės valdymo ir viešųjų paslaugų teikimo iki privačios veiklos reguliavimo [13, p. 423]. Todėl viešojo sektoriaus įstaigos, institucijos ar įmonės yra labai įvairios tiek valdymu, tiek struktūra, tiek atliekamomis funkcijomis. Plati viešojo sektoriaus institucijų amplitudė nulemia šių institucijų tikslų aiškumą, konkretumą arba, kitu atveju, tikslų daugialypumą, prieštaringumą ir pan. Pastebėta, kad kai kurios valstybinės institucijos yra novatoriškos ir iniciatyvios, o kitos – visai nepaslinkios“ [21, p. 40].

Buvusiose komunistinėse Rytų Europos šalyse vykstančios permainos vertinamos kaip mėginimas pasivyti per dešimtmečius Vakarų Europos šalyse

įvykusias vadybos ir organizavimo permainas. Mokslininkams šios šalys yra įdomios laboratorijos, leidžiančios suprasti administravimo pokyčių procesus [14, p. 216]. Viešojo administravimo institucijos formuojamos remiantis tokiomis politinėmis vertybėmis kaip valdžios atstovavimu, atsakomybe ir atskaitomybe [20, p. 20]. Institucijos struktūrą nulemia jos atliekamos funkcijos ir tikslai: struktūra skirstoma į *tradicinę* (dėmesys skiriamas stabilumui, komandinių linijų aiškumui, racionalumui, universalių administravimo mokslo mokyklos parengtų principų taikymas) ir *šiuolaikinę* (dėmesys skiriamas technologiniam procesui, kintamoms aplinkos sąlygoms, adaptacijai pagal atliekamas užduotis bei aplinkybes galimybėms) [4, p. 108 - 109; 20 p. 121].

Nuolatinė visų organizacijų būseną yra kaita ir vystymasis. Planuota organizacijos kaita ir vystymasis yra kiekvienos organizacijos sąmoningas tikslas siekiant, kad ji veiktų geriau [15, p.32]. Viešojo administravimo institucijų kaitą lemiančios priežastys: siekis riboti valstybės išlaidas, palengvinti biurokratizmo našta, pakeisti socialinę politiką, kuri dėl socialinių, demografinių pokyčių darosi nebeįvykdoma [15, p. 44; 19, p. 352]. Politinei ir teisinei aplinkai, ekonominiams ir socialiniams veiksniams taip pat tenka tam tikra vieta šioje kaitoje. Kita vertus, vystomos organizacijos kryptį nulemia ir viešojo administravimo teorijos modelio pasirinkimas (ideali biurokratijos modelis, organizacinis humanizmas, naujasis viešasis administravimas). Siektinas pavyzdys galėtų būti Naujasis viešasis administravimas (NVA). Knygoje *New Public Management* E. Lane rašo, kad jei būtų galima visoms viešojo sektoriaus reformoms suteikti vieną bendrą etiketę, tai ji būtų „Naujasis viešasis administravimas“ [9, p. 6], kurio vertybėmis laikomas efektyvumas, žemesniojo lygmens dalyvių įtraukimas, bendradarbiavimo galimybė, neformalių veikėjų reikšmė, hierarchinio valdymo mažinimas – tai yra tradicinės organizacijos struktūros pakeitimas [3, p. 153]. Kai kurių autorių teigimu, skirtumai tarp įvairių organizacijų vystymo idėjų įgyvendinimo metodų nėra esminiai, todėl bandoma išskirti bendrus, standartizuotus modernizavimo kriterijus [17, p. 19; 18, p. 14]. *Pirma* - griežtesnių veiklos vertinimo ir matavimo kriterijų taikymas naudojant viešąjį biudžetą. *Antra* - organizacijos, politikos, strategijos lankstumo siekis, nes problemų sprendimas sudėtingėja, spartėja, o jų prognozavimas viešajame sektoriuje problemiškas. *Trečia* - siekis užtikrinti administracinių sistemų ir valdžios institucijų veiklos visišką legitimizavimą.

*Ketvirta* - personalo lūkesčių, modernizuojant viešąjį sektorių, užtikrinimas.

Nacionalinio ir tarptautinio viešojo administravimo vykdomos reformos remiasi tam tikromis idėjomis, reformai kryptingumą teikiančiais idėjų rinkiniais (vizijomis), kurias galima suskirstyti į keturias grupes [165, p. 153]. Tai – *rinkos modelis, visuomenės dalyvavimas, dereguliavimas ir lanksti valdžia*.

*Rinkos modelio* požymis yra plataus masto privatizavimas ir dėl to sumažėjęs viešasis sektorius. Organizacijų struktūros keičiamos taip, kad kiekviena organizacija tampa atsakinga tik už vienos programos įgyvendinimą. Tai vadinama specializavimu [15, p. 97]. Viešojo sektoriaus veikla dėl jo kompetencijai priskiriamų uždavinių apimtys tampa kompleksiškesnė. Viešasis sektorius vis giliau skverbiasi į kitas visuomenės sferas, o tai savo ruožtu sukelia ir nenumatytų problemų. Dėl savo išsikerojimo viešasis sektorius pats tampa administracine ir ekonomine problema – norint jį suvaldyti radosi vis daugiau sunkumų [1, p. 126]. Kartu su struktūriniais pokyčiais keičiamos ir valdymo operacijos: apmokėjimo sistema, pagrįsta pareigų laipsniavimu ir vyresniškumu, keičiama sistema „apmokėjimas už atliktą darbą“ arba į pareigas viešajame sektoriuje gali pretenduoti ne tik valstybės tarnybos monopolis, kadangi konkursai skelbiami viešai. Rinka įdiegiama pasitelkiant vidinės rinkos sampratą bei priverčiant viešojo sektoriaus tarnautojus jausti konkurenciją. Tokioje situacijoje pilietis tampa vartotoju, galinčiu pasirinkti paslaugos teikėją, ir tada mažėja viešojo sektoriaus darbuotojų. Tai dažnai sukelia pasipriešinimą ir, kaip pastebėjo Peters, „nenuostabu, kad viešojo sektoriaus profesinės sąjungos linkusios prieštarauti šiai reformai ir dažnai savo egoizmą dangsto rūpinimusi klientų interesais“ [14, p. 441]. Nors rinkos idėjų modelis yra labiausiai paplitęs ir taikomas, tačiau rinka ir konkurencija viešajame sektoriuje sulaukia ir kritikos. Svarbiausias argumentas tas, jog valdžia nėra tas pats, kas privatus sektorius. Privatizavimas ilgainiui paprastai sukelia priešingą nei tikėtasi rezultatą, nes „privatizavimas sudaro palankias sąlygas stiprėti monopolistinėm tendencijoms, kurios neskatina viešųjų institucijų efektyvumo augimo, paslaugų kaimų mažėjimo, silpnina valstybės ir visuomenės kontrolės bei piliečių dalyvavimo galimybes“ [17, p. 367].

*Dalyvavimo* modelio požymiais laikomi didesnės svarbos piliečių įgaliojimams ir dalyvavimui „savos“ administracijos veikloje suteikimas, pasitikėjimas piliečių gebėjimais bei noru vaidinti svarbesnį vaidmenį savo pačių valdyme [15, p. 153]. Viena viešojo sektoriaus problemų – pernelyg hierarchinis valdymas. Nuoseklūs ir sistemiški įsaky-

mai tokiose organizacijose ateina iš viršaus. Manoma, jog vyriausybės organizacijos dirbtų geriau, jei jų darbuotojams būtų leista dalyvauti priimanant organizacijos sprendimus ir suteikti daugiau laisvės patiems savarankiškai priiminėti sprendimus atliekant darbą. Idėja grindžiama individo motyvacija dirbti ne tik dėl finansinio atlyginimo, bet ir dėl galimybės dalyvauti bei išreikšti save. Viešuosius tarnautojus dažnai skatina nuoširdus atsidavimas savo pareigoms. Dalyvavimu pagrįsto modelio įgyvendinimas organizacijos struktūroje siejamas su vyriausybinių organizacijų *hierarchijos sumažinimu*. Informacijos technologijų dėka daug mažiau laiko galima skirti tiesioginei kontrolei ir daugiau tiesioginėms pareigoms – todėl galima mažinti hierarchinių lygių, ir organizacija „plokštėja“ [14, p. 444].

*Dereguliavimo*, arba nereguliuojamos valdžios, vizija pagrįsta prielaida, kad valstybės tarnyba ir jos organizacijos yra kupinos kūrybiškų idėjų, turi reikiamos patirties ir gerai motyvuotų žmonių – tereikia juos išlaisvinti iš biurokratijos gniaužtų. Teigiama, kad didžiausia problema yra viešajame sektoriuje dirbančių žmonių varžymas taisyklėmis ir nuostatomis, kurios ir neleidžia efektyviai dirbti. Akivaizdi išeitis – *panaikinti taisyklių perteklių*: suteikti daugiau laisvės formuojant personalą, leisti laisvai pirkti paslaugas be konkursų, jei vadybininkai gali pateisinti savo pasirinkimus, dereguliuoti biudžeto sudarymą. Taip siekiama „*leisti vadybininkams vadovauti*“ [14, p. 446]. Pagal šį modelį vadybininkas nėra tiesiog vadybininkas, bet kartu ir politikos formuotojas, kadangi jam nereikia varžytis dėl postų, jis neturi politinių išpareigojimų, jam nereikia galvoti apie sprendimų padarinius rinkimams, ir todėl jis gali reikalauti techniškai teisingų sprendimų [16, p. 63]. Todėl šie pareigūnai dar tampa atsakingi ir už atskaitomybę, o ministrai galėtų skirti daugiau laiko strategijos rengimui, o ne kasdieninei veiklai.

*Lanksčios valdžios* vizijos bruožai – priešini-masis nelankstumui ir konservatyvumui. Tokios naujos valdžios pagrindine jėga laikoma pažangios informacinės technologijos. Valstybės aparatas supanašėja su sparčiai kintančiu verslo pasauliu [15, p. 153].

Šis idėjų rinkinys remiasi prielaida, jog didžiausia valdžios problema yra organizacijos pas-tovumas ir pernelyg suinstitucinti valdymo mode-liai, dėl ko negalima laiku ir efektyviai reaguoti į kintamas sąlygas. Specialistai organizacijų lakstumą vertina kaip vieną svarbiausių šiuolaikinės or-ganizacijos bruožų [19, p. 368]. Tačiau tiek politi-kai, tiek interesų grupės, tiek ir piliečiai gali gana

skeptiškai vertinti lanksčią vyriausybę, kadangi valdžios priežiūra ir atskaitomybė taptų dar sudėtingesniais uždaviniais.

Lietuvoje išskiriamos keturios pagrindinės reformų kryptys, orientuotos į viešosios administracijos struktūrą, personalą, veiklos valdymą ir finansus [13, p.424]. Pirmoji reformų kryptis – teritorinė - administracinė reforma, viešojo administravimo įstaigų reorganizacija, Vyriausybės aparato ir ministerijų vidaus struktūros reforma. Į personalą orientuota reformų kryptis apima priėmimą į darbą, karjeros galimybes viešojoje tarnyboje, atlyginimų, paskatinimų bei nuobaudų reformas. Veiklos valdymo reformų kryptis apima strateginio planavimo įdiegimą viešajame sektoriuje, įvairių atskaitomybės formų diegimą, interesų grupių įtraukimą į sprendimų priėmimo procesą. Ketvirtoji, finansų reformų kryptis apima biudžeto ir finansinio valdymo reformas, išorinio ir vidaus audito diegimą, valdymo išlaidų mažinimo būdų ieškojimą.

Išskiriamos kelios viešojo sektoriaus vidinės organizacinės ir vadybos problemos. Itin daug dėmesio skiriama *hierarchinės kontrolės* ir *bendravimo įstaigoje* problemoms. Tie, kurie vadovaujasi aiškios, piramidinės organizacijos schema, remiasi prielaida, jog hierarchijos viršuje esantys asmenys yra atsakingi už daromus sprendimus ir kad jų sprendimai privalomi visiems organizacijos nariams. Panašiai daroma ir prielaida, jog pavaldiniai yra tam, kad perduotų reikšmingą informaciją viršūnėms, kur bus priimti teisingi sprendimai. Tačiau toks tvarkingas valdymas pasitaiko retai. Kitas nehierarchinis požiūris labiau tinka viešajam sektoriui, nes čia darbo sėkmė ir nesėkmė nėra aiškiai apibrėžtos, dauguma šio sektoriaus darbuotojų yra etatiniai valstybės tarnautojai, be to, šio sektoriaus institucijos dirba ne sau, o piliečiams. Pask B.Guy Peters, „galiausiai daugumoje viešųjų organizacijų politinis ir valstybės tarnybos personalai yra susipynę, todėl dažnai skiriasi jų motyvacijos, taip pat ir nuomonės dėl to, kada įgyvendinti permainas“ [14, p. 210].

Pagrindinis *hierarchinės kontrolės tikslas* – pasiekti, kad organizacijos valdiniai veiktų vienodai. Manoma, jog vienas iš biurokratinės organizacijos privalumų - kai organizacijos priimamiems sprendimams neturi įtakos darbuotojo užgaidos ar nuomonė. Tačiau vienas svarbiausių to padarinių organizacijai yra organizacijos *sluoksnių izoliavimas vienas nuo kito*. Viršinių ir valdinių santykiai tampa nelankstūs, ir tarp sluoksnių lieka beveik vien formalus bendravimas. Kiekvienas sluoksnis tampa socialiai izoliuotas nuo kitų sluoksnių, ir kiekvienas linkęs susikurti savas paklusimo virši-

ninkams normas. Su sluoksnių izoliacija susijusi organizacijoms būdinga tendencija kurti dubliuotus bendravimo kanalus [14, p. 211]. Dvigubų hierarchijų egzistavimas sovietų administravimo praktikoje galbūt buvo kraštutinis dubliavimo atvejis, skirtas kontroliuoti informacijai ir veiklai visose administracinio proceso pakopose. Formalus paklusimas taisyklėms ir sluoksnių izoliacija gali sumažinti organizacijos veiklos efektyvumą.

Lietuvoje valstybės tarnybos sistema siekia laikytis principų, panašių į kitų ES valstybių narių valstybės tarnybos sistemų principus. *Lietuvos Respublikos Konstitucijoje* įtvirtinta nuostata, kad kiekvienas šalies pilietis turi teisę lygiomis sąlygomis stoti į Lietuvos Respublikos valstybinę tarnybą [11]. *Valstybės tarnybos* įstatymas numato bendruosius reikalavimus, o konkrečiai pareigybei nurodomi ir specialieji reikalavimai [12]. Kitas principas remiasi tuo, kad į valstybės tarnybą siekiama priimti geriausius iš esamų kandidatų į valstybės tarnybą. Tam yra numatyti įvairūs priėmimo būdai, taikomas privalumų (pasiekimų) principas. Taip jau susiklostė, kad dėl tradicijų, papročių, istorinio paveldo vienos šalys labiau pabrėžia vieną principą, kitos – kitą. Šie skirtumai iškyla ir dėl šalyse egzistuojančių *karjeros* ar *postų* valstybės tarnybos modelių. Tačiau kai kurie autoriai pažymi, kad pokomunistinio bloko šalys, kuriose ilgą istorijos tarpsnį vyravo absoliutizmas ir despotiškas politinis režimas, kaip atsvarą jam naudoja lygios prieigos principą, kuris remiasi kandidato privalumais. Taip buvo siekiama išgyvendinti anksčiau gyvavusių favoritizmo, politinio patronažo praktiką ir pažaboti vietos valstybės tarnyboje pirkimą [2]. Kita vertus, favoritizmas, politinis patronažas gana subtilūs dalykai. Juos sunku inkriminuoti, nes „favoritai“ irgi gali būti pakankamai kvalifikuoti ar nusipelnę.

Kai kurių autorių nuomone, nuopelnų principo taikymas priimant į valstybės tarnybą, valstybės tarnautojų mokymas, darbo užmokesčio reforma bei kiti sprendimai prisidėjo prie valstybės tarnybos profesionalumo, tačiau ji vis dar išliko nestabili [13]. Nestabilumas siejamas su nepakankamais atlyginimais bei *didele valstybės tarnybos politizacija*. Politizacija itin nepatinka administracinėms reformoms, nes joms įgyvendinti paprastai reikia kelerių metų [15, p. 75]. Analitikai pažymi, kad gana dažnai pasikeitus vyriausybėms keičiasi ne tik politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai (tai yra visiškai normalu), bet kartais savo postus yra priversti palikti ir karjeros valstybės tarnautojai Ypač ši tendencija buvo sustiprėjusi XX a. paskutiniajame dešimtmetyje, kai po

Seimo rinkimų pasikeisdavo nemažai valstybės tarnautojų<sup>2</sup>. Be to, kartais taikomas įstaigos vidinio reorganizavimo būdas, kai panaikinamos ne-  
pageidaujamos pareigybės ir sukuriamos naujos, kurioms skelbiamas konkursas [22, p.51].

Lietuvos atveju aukštesniosios valstybės tarnybos politizacija padidėjo 2002 metais, įsteigus naujas karjeros tarnautojų – Vyriausybės kanclerio bei ministerijų valstybės sekretorių pareigas. Nemažai šių postų po konkursų teko buvusiems viceministrams arba kitiems asmenims, priklausantiems arba remiamiems valdančiosios daugumos politinės partijos<sup>3</sup>.

Priklausymas partijai, nors niekam nėra jokia paslaptis, dažniausiai neviešinamas, nes politinės pažiūros yra teisėta ir net konstitucijos ginama individų teisė. Kai kuriose šalyse niekas negali būti priverstas atskleisti savo politinių įsitikinimų. F.Cardona, atlikęs kai kurių ES valstybių narių priėmimo į valstybės tarnybą analizę, pažymėjo, kad net tose šalyse, kur egzistuoja objektyvus ir paremtas privalumais priėmimo į valstybės tarnybą procesas, skyrimas į aukštesnes pareigose arba karjeros sistema neišsivaizduojama be priklausymo kokiam nors politinei partijai. Atlikta analizė autoriui leido teigti, kad iš esmės tokiose šalyse kaip Belgija, Prancūzija, Italija, Ispanija ar Portugalija ministrai dažnai įdarbina savo nuožiūra daug politinių ar asmeninių bendradarbių [2]. Panašiai yra ir JAV, nes naujas prezidentas skubiai pakeičia daugelį aukštų pareigūnų ir sukuria padėtį, kurią vienas amerikiečių mokslininkas pavadino „svetimųjų vyriausybe“ [15, p. 75]. Manoma, kad mažiausiai politizuotos valstybės tarnybos sistemos yra Jungtinėje Karalystėje, Švedijoje ir Suomijoje dėl čia vyraujančios stiprios nacionalinės tradicijos, kad valstybės administracijos turi būti politiškai neutralios. F.Cardona teigimu, politinio patronažo mažinimas valstybės tarnautojų priėmimo į tarnybą procese yra gana sunkus bet kur. Politinio patronažo problema dažniausiai kyla, kai politinio pasitikėjimo asmenys siekia vadovų valstybės tarnyboje pareigų. „Jungtinės Karalystės Valstybės tarnybos pareigūnų tarnyba atsakė į Parlamentinės viešosios

<sup>2</sup> Lietuvoje aukštesniosios valdininkijos politizacija sustiprėjo 2002 metais, kai Socialdemokratų partijos prezidentas į 2002 m. Prezidento rinkimų propagandines ir agitacines grupes įtraukė daug aukštų karjeros pareigūnų, tarp jų ir Vyriausybės kanclerį, valstybės ir ministerijų sekretorius, įvairių departamentų vadovus [22, p. 51].

<sup>3</sup> Pavyzdžiui, Vyriausybės kancleriu tapo A. Z. Kaminskas, atleidus jį iš Vyriausybės kanclerio politinio pasitikėjimo tarnautojo pareigų (panaikinus tokią pareigybę), o po mėnesio jį paskyrus Vyriausybės kancleriu.

administracijos paskirto komiteto klausimus dėl to, ar turi valstybės tarnautojai tapti labiau „politiškais“, o tai reiškia, labiau palaikyti neseniai išrinktos vyriausybės programą, ir ar turėtų politikai turėti didesnę galią skirdami valstybės tarnautojus. Komitetas atsakė, kad jei valstybės tarnyba taptų labiau politizuota, iškiltų grėsmė ir todėl ministrai turi laikytis atokiau nuo bet kokios priėmimo į valstybės tarnybą procedūros. Tuo pat metu komitetas pabrėžė, kad svarbu atskirti politinių patarėjų ir tikrųjų valstybės tarnautojų pareigas. Politiniai patarėjai neturėtų turėti vadovaujančiųjų ar vykdančiųjų galių ir funkcijų. Svarbiausi tikslai, pasak Parlamentinės viešosios administracijos paskirto komiteto, yra išlaikyti pagrindines valstybės tarnybos vertybes, kurios yra sąžiningumas, dorumas, nešališkumas ir objektyvumas, o kad jos būtų išlaikytos, skyrimas į tarnybą privalo remtis privalumais“ [2]. Vykdomajai valdžiai neturint galimybių savo nuožiūra samdyti darbuotojus, juos paaukštinti, perkelti ir atleisti, pradeda veikti subtilesni kontrolės metodai [14, p. 405].

Vis didesnis valstybinės tarnybos politizavimas yra vienas iš pasirinkimų „įsitikinimų politikos“ amžiuje, kitas pasirinkimas – mažinti valstybinės tarnybos politinį bei politiką formuojantį vaidmenį. Akivaizdžiausias to pavyzdys buvo Sovietų Sąjunga, kur tai buvo įgyvendinama per dvigubą – partijos ir administracijos – hierarchiją, kuri veikia vienu metu įgyvendindama politiką ir kontroliuodama politinį personalo ortodoksiškumą [14, p. 264].

Lietuvos Vyriausybės kanceliarijos darbuotojai juto padidėjusį politinio aparato kišimąsi į Vyriausybės kanceliarijos darbą antrosios Rolando Pakso Vyriausybės metu (2000-10-27 – 2001-06-20).

Tradicinės viešojo valdymo sampratos šalininkai pasisako už politiškai neutralų profesionalų darbą valdymo aparate, kuris pasižymi pareigų ėjimo saugumu, yra gerai apmokamas, žmonės į pareigas priimami ir paaukštinami pagal nuopelnus, ir t.t. Kai kuriems šiuolaikiniams reformuotojams kelia abejonių šio tradicinio modelio aspektai, tačiau ir jiems nesvetimas principas, kad valstybės pareigūnų nereikėtų priimti į darbą ir atleidinėti dėl politinių priežasčių [30, p. 103].

Kaip minėta, tradicinės valdymo formos viešajame sektoriuje, kai buvo bandoma atskirti politiką nuo administravimo, atsisakyta, nes paaiškėjo, jog to padaryti neįmanoma [11, p. 25; 21, p. 15]. Kita vertus, „organizacijos savo ruožtu yra ne kas kita kaip politinės arenos, kuriose sudėtingas individų ir grupių interesų kompleksas sąveikauja tarsi žaidime. <...> Organizacinė forma suformuoja instituci-

nį mechanizmą, kuris suteikia naujos energijos politiniams sprendimams ir veikia įvairių veikėjų galimybes. Organizacinės formos pasirinkimas gali tapti instrumentu siekiant pakreipti galios pusiausvyrą vieniems ar kitiems derybose dalyvaujantiems interesams naudinga linkme“ [1, p. 130].

Daugumoje šiuolaikinių politinių sistemų tiesioginis partijų poveikis biurokratijai buvo apribotas daugeliu struktūrinių ir procedūrinių mechanizmų. Partijos nebegali dideliu mastu prievarta keisti administracinio personalo pasikeitus valdančiajai partijai [14, p. 263; 20, p. 183 - 184]. Tačiau net senose demokratinėse valstybėse politiniai lyderiai išdėstė savo norus plėtoti „angažuotą“ valstybinę tarnybą, paklūstančią dominuojančios politinės partijos norams. Tokia praktika gali būti teisinama įvairiai, pavyzdžiui, nacionalinės vienybės ar sutelktumo poreikiu, iškilus plėtos sunkumams. Anot B. Guy Peters, politiškai neutraliai valstybinei tarnybai, dominuojančiai anglų-amerikiečių demokratijose, iš tiesų tėra kiek daugiau nei šimtas metų, tuo tarpu politinio lojalumo siekis daug senesnis ir galbūt daug stipresnis [14, p. 264].

Kaip ir kitos reformos, administracinė reforma reikalauja didelių politinės vykdomosios valdžios pastangų. Tačiau šių pastangų Lietuvoje labai trūko. Lietuvos vyriausybės ilgą laiką tam neteikė pakankamai dėmesio dėl kelių priežasčių [13, p. 449]. Visų pirma, politinių partijų rinkimų programose nebuvo aiškių nuostatų dėl viešojo administravimo reformos, dėl ko ir Vyriausybės programose nebuvo skiriama dėmesio reformoms įgyvendinti. Kaip nurodo Kettl<sup>4</sup>, „valstybės tarnybos reforma yra visuose nuveiktinų darbų sąrašuose, tačiau niekur ji nėra sąrašo viršuje. Ji nėra tokia patraukli, kad sukeltų politinį interesą. Nors visi sutaria dėl būtinybės keisti, tačiau valstybės tarnybos nereformavimo padariniai neatrodo tokie rimti, kad reforma patektų į politinę programą“ [15, p. 97]. Antra, dėl didelės valstybės tarnybos politizacijos pasikeitus vyriausybei, pasikeičia ir dalis aukšto rango karjeros valstybės tarnautojų. Dėl trumpos tarnybos kadencijos ir institucinės atminties už reformą atsakingi tarnautojai tiesiog negali efektyviai vykdyti reformos. Ypač tai ryškiai matyti analizuojant Lietuvos Vyriausybės kanceliarijos vadovo situaciją<sup>5</sup>. *Vyriausybės kanceliarijos nuo-*

*statais* reglamentuojama, kad Vyriausybės kanceliarija yra biudžetinė įstaiga, kurios steigėja yra Lietuvos Respublikos Vyriausybė, ir kuri padeda vykdyti Vyriausybės ir Ministro Pirmininko funkcijas [27]. Vyriausybės kanceliarijos vadovas – Vyriausybės kancleris - yra įstaigos vadovas, kurio priėmimą į pareigas, atleidimą iš jų, pareigybinius reikalavimus ir kitus dalykus numato *Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas*. *Vyriausybės kanceliarijos nuostatuose* be kitų Vyriausybės kancleriui priskiriamų funkcijų yra numatyta, kad jis sprendžia Vyriausybės kanceliarijos kompetencijai priskirtus klausimus, atsako už visą Vyriausybės kanceliarijos darbą; organizuoja valstybės institucijų ir įstaigų, savivaldybių tarybų pateiktų Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui teisės aktų projektų ir programų analizę, prireikus Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka organizuoja Vyriausybei ir Ministrui Pirmininkui teikiamų teisės aktų projektų ir programų, kurių rengėjams nepavyksta suderinti su suinteresuotomis institucijomis, derinimą; dalyvauja koordinuojant Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių ir strateginių veiklos planų vykdymą; organizuoja Vyriausybės posėdžių, Vyriausybės pasitarimų rengimą, dalyvauja juose ir užtikrina, kad būtų rašomi protokoliai, išleidžiami ir įstatymų nustatyta tvarka skelbiami Vyriausybės nutarimai, Vyriausybės sprendimai, Vyriausybės rezoliucijos ir Ministro Pirmininko potvarkiai; Vyriausybės darbo reglamento nustatyta tvarka organizuoja ministerijų valstybės sekretorių pasitarimus ir t.t. Taigi Vyriausybės kanclerio pareigybė, net ir keičiantis Vyriausybėms, turėtų išlikti stabili. Tuo tarpu iš *1 lentelėje* pateiktų duomenų matyti, kad pasikeitus Vyriausybei Vyriausybės kancleris savo pareigose išsilaiko vidutiniškai apie dvi savaites.

### 3. Užsienio valstybių praktika

Analizuojant kai kurių užsienio valstybių patirtį taip pat pastebimos priėmimo į valstybės tarnybą politizacijos tendencijos.

Pavyzdžiui, personalo formavimo politika Švedijos viešojo administravimo sistemoje gana decentralizuota, agentūroms suteikta pakankama veiksmų laisvė ieškant ir samdant personalą, tačiau valdant socialdemokratams (1935 - 1976 me-

<sup>4</sup> Cituota pagal Pollitt C. ir Bouckaert G. *Viešojo valdymo reforma*, P. 97.

<sup>5</sup> Iki *Vyriausybės kanceliarijos nuostatų* patvirtinimo 2004 m. Vyriausybės kanceliarijai vadovavo Vyriausybės sekretorius,

kuri į pareigas skirdavo ir iš jų atleisdavo Ministras Pirmininkas. Tačiau Vyriausybės sekretoriaus pareigos jokiame teisės akte nebuvo priskirtos politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų pareigų grupei. Nuo 2004 metų Vyriausybės kanceliarijos vadovas yra Vyriausybės kancleris.

tais, 1982 - 1991 metais ir nuo 1994 metų) ir šioje šalyje buvo pastebima valstybės tarnybos politizacijos tendencija. Valdymas per daug glaudžiai buvo siejamas su ta viena partija ir todėl į valsty-

bės tarnybą daugiau būdavo priimama šios partijos šalininkų. 1991 m. į valdžią atėjus buržuazinei vyriausybei, valdymas buvo pertvarkomas skiriant į postus savo žmones [14, p.186 - 188].

#### Vyriausybės kanceliarijos vadovų kaita 1991 - 2006 metais

Metai	Vyriausybės kanceliarijos vadovas	Vyriausybė
1991	Kęstutis Čilinskas (1991-08-29 d. – 1993-03-22)	I Vyriausybė (1990-03-17 – 1991-01-10) - K. D. Prunskienė II Vyriausybė (1991-01-10 – 1991-01-13) – A. Šimėnas III Vyriausybė (1991-01-13 – 1992-07-21) – G. Vagnorius IV Vyriausybė (1992-07-21 – 1992-11-26) – A. A. Abišala
1992		V Vyriausybė (1992-12-12 – 1993-03-10) – B. Lubys
1993	Algirdas Mikulis (1993-03-22 – 1996-11-22 )	VI Vyriausybė (1993-03-10 – 1996-02-08) – A. Šleževičius
1994		
1995		VII Vyriausybė (1996-02-23 – 1996-11-19) – L. M. Stankevičius
1996		
1997	Alfonsas Savičius (1996-12-17 – 1998-08-25)	VIII Vyriausybė (1996-12-04 – 1999-05-03) – G. Vagnorius
1998	Olegas Romančikas (1998-09-25 – 1999-06-22)	
1999		
	Antanas Deveikis (1999-06-28 – 1999-11-19)	IX Vyriausybė (1999-06-01 – 1999-10-27) – R. Paksas
		X Vyriausybė (1999-11-03 – 2000-11-09) – A. Kubilius
2000	Algirdas Gediminas Šemeta (1999-12-01 – 2001-09-04)	XI Vyriausybė (2000-10-27 – 2001-06-20) – R. Paksas
2001		
2002	Antanas Zenonas Kaminskas (2002-05-24 – 2006-08-16)	XII Vyriausybė (2001-07-12 – 2004-12-14) – A. M. Brazauskas
2003		
2004		XIII Vyriausybė (2004-12-14 – 2006-06-01) - A. M. Brazauskas
2005		
2006		
2007	Valdemaras Serapinas (nuo 2006-09 21)	XIV Vyriausybė (2006-07-18) – Gediminas Kirkilas

JAV viešojo administravimo sistema pasižymi ne tik dideliu decentralizavimu, bet ir smarkiu jos politizavimu. Vien federaliniu lygiu yra maždaug 3000 politinių vykdomosios valdžios postų, ir šis skaičius kur kas didesnis nei kitose pramoninėse demokratinėse šalyse [14, p.188].

Vokietijos administracinė struktūra grindžiama trimis principais. Pirmasis - „valdžių atskyrimo“ principas - įstatymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę valdžią paskirsto atskiroms institucijoms. Antrasis - federalizmo principas, kuris Žemes (*Lander*) apibrėžia, kaip „federacijos nares, išlaikančias savo su-

verenią valstybinę valdžią“. Tačiau esminis yra trečiasis principas – vietos savivalda, kuri įgyvendinama dviem lygiais – vietos valdžios ir apskričių. Tokia struktūra lemia, kad viešojo valdymo ir viešųjų vadybininkų įtaka visoje Vokietijoje ir skirtingose viešojo administravimo lygiuose yra nevienoda. Nors vokiškajai viešojo administravimo sistemai būdingas klasikinis biurokratinis modelis, labiau akcentuojantis legalumą ir tinkamą reguliavimo funkcijų vykdymą, tačiau pastebima, kad aukštutiniai federalinės valstybės lygiai yra gerokai politizuoti. Įprasta, kad, atėjus kitos politinės pakraipos vyriausybei, daugelis vyres-

niųjų pareigūnų pakeičia darbą arba išaina akademi-  
nių atostogų [16, p. 274 - 281].

Pokomunistinio bloko šalyse, kur viešojo admi-  
nistravimo sistemos tobulinimas tik išibėgėja, šios  
tendencijos yra stipresnės. Šalys, užbaigusios vien-  
partinio ar autoritarinio valdymo laikotarpį, susiduria  
su profesionalaus valdymo aparato kūrimo proble-  
ma. Yra suprantama, kad vykdomoji to aparato  
šaka turi būti politiškai atskaitinga, tačiau nevisai  
suvokiamos favoritizmo pasekmės kasdienėje jos  
veikloje [30, p. 103]. Pavyzdžiui, Bulgarijoje skyri-  
mo į aukštesnes pareigas valstybės tarnyboje siste-  
ma nėra skaidri, ir, ekspertų vertinimu, valstybės  
tarnautojai yra labai priklausomi nuo politikų bei  
vyresniųjų biurokratų [2]. Be to, 2001 - 2005 metais  
Bulgarijos vyriausybė labai išplėtė politinių patikė-  
tinių sąvoką, kad galėtų laisviau atleisti iš pareigų  
kai kuriuos vadovaujančias pareigas einančius vals-  
tybės tarnautojų sluoksnius. Panašiai situacija verti-  
nama ir Čekijos Respublikoje, kur priėmimui į vals-  
tybės tarnybą kyla šališkumo bei patronažo rizika  
dėl nenustatytų jokių skyrimo į aukštesnes pareigas  
procedūrų, ir kurios vykdomos vadovų nuožiūra. Be  
to, neigiamu veiksmu laikoma ir tai, kad valstybinė-  
se institucijose dirbantiesiems neribojamas dalyva-  
vimas politinių partijų veikloje, o tai gali pakenkti  
profesiniam jų nepriklausomumui. Kai kurios naujo  
Valstybės tarnybos įstatymo nuostatos laikomos  
kaip užkertančios kelią į Čekijos administracijos  
atsinaujinimą<sup>22</sup>. Abejonių kelia ir galima išankstinė  
vadovų nuostata, kad kandidatai nesilaikys Čekijos  
Respublikos konstitucinės teisės demokratiškos prin-  
cipų bei ateityje nepakankamai gerai dirbs, o tai są-  
lygoja savavališką kandidatų atmetimą.

Estijos praktika priimant į valstybės tarnybą ver-  
tintina palankiai. Teigiama yra tai, kad priėmimas į  
valstybės tarnybą vykdomas centralizuotai, užtikrin-  
tos bendros priėmimo procedūros, veikia nuolatinis  
komitetas, kurį sudaro ministerijų ir privataus sektori-  
aus atstovai. Tačiau ir čia ekspertai išvelgia politinio  
patronažo pavojų, nes tiek ministerijų vadovai, tiek

<sup>22</sup> Ekspertai gana kritiškai vertina Valstybės tarnybos įsta-  
tymo 31 straipsnį, t.y. laisvų vietų užpildymą konkurso  
būdu trimis etapais: pirmojo etapo dalyviai yra tie, kurie:  
grįžta į tarnybą ir tie, kurie yra ėję panašias pareigas (lygi-  
namasis svertas - atlygis ir kategorija); yra aktyvūs tarny-  
boje, kurioje yra laisva vieta (horizontalus vidaus laisvano-  
riškas pervedimas); eina žemesnes pareigas tarnyboje,  
kurioje yra laisva vieta (vertikalus vidaus pareigų paaukš-  
tinimas konkurso būdu); ir tie, kurie yra baigę „pasirengi-  
mą tarnybai“. Trečiojo etapo dalyviai yra kitų departamen-  
tų valstybės tarnautojai, dirbantys toje pačioje srityje, arba  
valstybės tarnautojai iš kitų sričių. Ši sistema laikoma per  
daug uždara [2].

atskirų institucijų vadovai vis dar turi per daug  
veiksmų laisvės priimant į tarnybą savo nuožiūra.

Tuo tarpu, Latvijos priėmimo į valstybės tarnybą  
sistema vertinama kaip neaiški. Kritikuotina tai, kad  
tiek valstybės sekretorius, tiek „paprasti valstybės  
tarnautojai“, ministrai ar aukštesnes pareigas einantys  
valstybės tarnautojai gali neatsižvelgti į atrankos ko-  
misijos siūlymą ir neprivalo nurodyti jokių savo  
sprendimo priežasčių. Sprendimo apskundimo proce-  
dūra, nors ir reglamentuojama įstatymo, yra sudėtin-  
ga, nes dėl sistemos neaiškumo sunku argumentuoti  
skundo pagrįstumą. Todėl yra teigiama, kad kandida-  
tas ieškovas prieš valstybės tarnybą yra beveik be-  
ginklis. Įvairūs Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimi-  
mai, reglamentuojantys skyrimo į aukštesnes pareigas  
procedūras neužkerta kelio politinės įtakos rizikai  
aukštesnėse valstybės tarnybos pareigybėse<sup>23</sup>.

Lietuvos praktiką valstybės tarnybos sistemoje  
ekspertai vertina gana palankiai. Manoma, kad dir-  
bančiųjų valstybės tarnautojų priėmimo į tarnybą  
sąlygos yra pakankamai griežtos. Dėl to padidėjo  
valstybės tarnybos profesionalumas ir sumažėjo poli-  
tizavimas. Patronažo praktika vis dar kartais pasitaiko  
valstybės tarnybos vadovybės lygiu, ir kaip akcenta-  
vo ekspertai, tai labiau būdinga vietos valdžios lyg-  
menyje. Buvo akcentuoti ir nepakankami bei nekon-  
kurencingi valstybės tarnautojų atlyginimai, kurie  
nemotyvuoja jaunų žmonių dirbti viešojo administra-  
vimo srityje. Kritikos susilaukė kvalifikacinės kate-  
gorijos suteikimo procedūra, kur sprendimus priima  
vadovybė. Kritikuotina ir pažymėjimų valstybės tar-  
nautojams išdavimo tvarka ir kriterijai, kurie įvardi-  
jami kaip pasižymintys subjektyvizmu, o tvarka pe-  
rmelyg dideliu sudėtingumu [2].

Tuo tarpu Turkijos, kaip kandidatuojančios į ES,  
valstybės tarnyba vertinama gana skeptiškai. Ekspertų  
nuomone, priėmimo į valstybės tarnybą Turkijoje  
procedūros neužtikrina proceso objektyvumo, vieno-  
dų kokybės standartų ir skatina patronažo praktiką.  
Skyrimo į aukštesnes pareigas schema vertinama taip  
pat dvejopai. Teisiniu požiūriu paaukštinimas iki sky-  
riaus vadovo pagrįstas tik nuopelnais, o praktiniu  
aspektu – į atranką paaukštinti žiūrima kaip į veiksmą,  
priklausantį nuo vadovų ir politikų savo nuožiūra  
priimamų sprendimų [2].

<sup>23</sup> 2002 m. Latvijos Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimais  
reglamentuoja pareigų paaukštinimo galimybes. Pagal  
dabar galiojančias įstatymo nuostatas atviras konkursas  
užimti laisvai pareigybei nėra privalomas. Valstybės tar-  
nautojo paaukštinimo procedūra vykdoma savo nuožiūra  
ribotam ar neribotam laikotarpiui. Lygiai taip pat valstybės  
tarnautojų pareigos gali būti ir pažeminamos. Valstybės  
sekretoriai, institucijų vadovai irgi skiriami be konkurso ir  
atleidžiami ministro nuožiūra [2].

## Išvados

Lietuvoje politinio patronažo ryškesnis padidėjimas siejamas su naujų karjeros valstybės tarnautojų pareigybių steigimu 2002 m., kai ministerijose įsteigus valstybės sekretorių ir ministerijų sekretorių pareigas, formalių konkursų būdu jas laimėjo buvę viceministrai ar kiti partijų globojami ir remiami asmenys. Tačiau Lietuvos atvejis nėra išskirtinis, nes valstybės tarnybos politizacijos problema egzistuoja ir kitose šalyse, o jos mažinimas valstybės tarnautojų priėmimo į tarnybą procese yra iššūkis kiekvienai valstybei, reikalaujantis didelio valdančiojo politinio sluoksnio sąmoningumo ir ryžtingumo.

Skirtingas politikos ir administravimo santykis įvairiose šalyse gali būti vertinamas istorinių tradicijų, puoselėjamos kultūros ir pagrindinių vertybių skirtumais. Tačiau net ir senose demokratiškosiose yra pastebimos valstybės tarnybos politizacijos tendencijos. Tuo tarpu jaunų demokratijų valstybės tarnybos sistemos dar jaučia paveldėtos atminties įtaką ir neturi galutinai suformuoto valstybės tarnybos modelio. Nors nuopelnais pagrįstos sistemos egzistuoja, tačiau jos dažniau taikomos pirminėje atrankoje arba žemesniame valstybės tarnybos lygmenyje, tuo tarpu pareigų paaugstinimo procedūrose jos retesnės. Politiniu protegavimu grindžiama įdarbinimo sistema pastebima ir tose valstybėse, kur politinės partijos keičia vienos kitą valdžioje.

Konceptualioji politikos ir administravimo dichotomija jau seniai peraugo į tą lygmenį, kai nebandoma dirbtinai šių dalykų atskirti, o mėginama ieškoti optimalaus jų santykio gerinant viešojo valdymo kokybę. Dirbtinis politikos ir administravimo funkcijų atskyrimas sukelia abipusį priklausomumą, kuris savo ruožtu neskatina griebtis iniciatyvos arba prisiimti atsakomybės. Kol abiejų grupių interesai sutampa, tiek politikai, tiek administratoriai linkę spręsti konfliktus bei priimti sprendimus bendra derybų metu surasta pozicija. Tačiau iškilus konfliktui paprastai grįžtama prie hierarchinio konfliktų sprendimo būdo, kai kovą dažniausiai laimi politikai.

Vienintelis būdas sumažinti tiesioginių partijų poveikį valstybės tarnybai yra administracinė reforma, kurios išraiška - kokybiškai reformuota valstybės tarnautojų priėmimo sistema. Tai galima pasiekti įsteigus centralizuotas įdarbinimo agentūras, sukūrus visiškai nepriklausomas atrankos komisijas, patobulinus valstybės tarnautojų pareigybių aprašymus ir t.t. Tačiau, pastebėta, kad pagrindinis šios reformos stabdys yra ne tik aiškių vyriausybinių nuostatų nebuvimas, bet ir tam tikras politinių partijų nesuinteresuotumas vykdyti priešrinkiminius pažadus.

## Literatūra

1. Albaek E. *Ekspertizė ir viešoji politika: keisti sugulovai?* Vilnius. Eugrimas. 2004.
2. Cardona F. Priėmimo į valstybės tarnybą sistemos ES valstybėse ir kai kuriose šalyse kandidatėse. <http://www.oecd.org/dataoecd/52/38/36762257.pdf> [2006-12-10].
3. Denhardt R.B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius, Algarvė, 2001.
4. Domarkas V. Viešasis administravimas organizacijų teorijos kontekste. Kn. A.Raipa (Ats. red.). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 1999, 88 - 126.
5. Domarkas V. Teorijos ir praktikos santykio problema viešojo administravimo studijų programose. *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr.5, 57 - 64.
6. Dunleavy P., O'Leary B. *Valstybės teorijos*. Vilnius, Eugrimas, 1999.
7. Goodnow F. *Politics and Administration: A Study in Government*. 1900, New York: Russell Russell. 17-26. In J. M. Shafritz, A. C. Hyde (Eds.). *Classics of Public Administration*. Belmont, Ca.: Wadsworth, Inc., 1992, 25 - 28.
8. Gulick L. Notes on the Theory of Organization. In J. M. Shafritz, J. S. Ott (Eds.). *Classics of Organization Theory*. 4th ed. Wadsworth Publishing Company, 1996, 86 - 95.
9. Lane, J.E. *New Public Management*. London. Routledge, 2001.
10. Lane J.E. *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai, požūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2000.
11. *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. 1992.
12. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 45-1708.
13. Nakrošis V. Viešoji administracija. Kn. A. Krupa- vičius, A. Lukošaitis (Red.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, 423 - 455.
14. Peters B.G. *Biurokratijos politika*. Vilnius, 2002.
15. Politt C, Bouckaert G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003.
16. Puškorius S. (Ats. Red.). *Viešojo administravimo institucijų administravimas*. Vilnius. Lietuvos teisės universiteto leidybos centras. 2002.
17. Raipa A. Viešojo administravimo efektyvumo turinys. Kn. A.Raipa (Ats. red.). *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2001, 8 - 35.
18. Raipa A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: Raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr.1, 11 - 21.
19. Raipa A., Smalskys V. Šiuolaikinio viešojo administravimo raidos tendencijos. Kn. A.Raipa (Ats. red.). *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2001, 352 - 370.
20. Rosenbloom, D.H. *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. New York. Randoma house, 1986.

21. Taljūnaitė M. *Valstybės institucijų įvaizdis ir organizacinė elgsena*. Vilnius. Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2001.
22. Vilpišauskas R., Nakrošis V. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003.
23. Vilpišauskas R. Biurokratija ir demokratinis valdymas. Kn. A.Raipa (Ats. red.). *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2001, 370 - 386.
24. Weber, M. Bureaucracy. In. J. M. Shafritz, J. S. Ott (Eds.). *Classics of Organization Theory*. 4th ed. Wadsworth Publishing Company, 1996, 80 - 85.
25. Wilson W. The Study of administration. *Political Science Quarterly* 2, June 1887 In J. M. Shafritz, A. C. Hyde (Eds.). *Classics of Public Administration*. Belmont, Ca.: Wadsworth, Inc., 1992, 11 - 24.
26. Thom N. Ritz A. *Viešoji vadyba*. Vilnius: Vilniaus teisės universiteto leidykla, 2004.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. liepos 8 d. nutarimas Nr. 890 *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos nuostatų patvirtinimo*. *Valstybės žinios*, 2003, Nr.69-3131.
28. Parsons W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
29. Svava J.H. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*. March/April 2001, Vol. 61, No 2, 176 - 183.
30. Rose-Ackerman S. *Korupcija ir valdžia: priežastys, padariniai ir reforma*. Vilnius: Vaga, 2001.

Jolanta Juralevičienė and Edita Galvanauskaitė

### **Theoretical and Practical Aspects of Politization of Public Administration**

#### Summary

In the context of constant change the public administration system undergoes different types of reforms: amendment of interaction mechanisms among institutions representing different management levels, application of competence and qualification improvement methods in the public service, etc. By stressing the importance of improvement of public administration system on a wider general environment this article analyses theoretical and practical aspects of politization of the system in both Lithuania and other countries. Although in reality the separation of politics and administration is impossible, yet, by assuring a maximum protection of the public service system from political interests, it is possible to stabilize the process of state governance and to create a professional public service, which would be based on qualification, performance and merit results, but not on personal or party-based (political) interests.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.19.27026