

## LOJALUMO STRUKTŪROS ĮTAKA LIETUVOS VIEŠOJO SEKTORIAUS POLITIZACIJAI

*GIEDRIUS KAZAKEVIČIUS*

Straipsnyje iš viešosios tarnybos susitarimų modelio perspektyvos aptariamos viešojo sektoriaus politizacijos teorinės prielaidos ir nagrinėjamas sąryšis su viešojo sektoriaus vadovų lojalumu politikams. Remiantis šiomis įžvalgomis aptariami Lietuvos viešajame valdyme istoriškai susiklostę egalitariniai, o kai kuriais atvejais ir individualistiniai lojalumo elementai, kuriuos sustiprino fragmentuota sovietinė institucinė struktūra su lygiagrečia personaliniu lojalumu ir neformalių ryšių tinklu besiremiančia valdymo struktūra. Taip pat apžvelgiama šiandieninio Lietuvos viešojo valdymo lojalumo sampratos fragmentacija, parodant, kad politikų ir vadovų santykius apibrėžti kaip sutarimą galima tik tam tikruose sektoriuose, o daugumoje sričių lojalumo aspektą politikai ir viešųjų organizacijų vadovai interpretuoja skirtingai. Tai vyksta nepaisant bandymų institucionalizuoti su istorine tradicija nesisisėjančią hierarchinę lojalumo struktūrą.

---

**Giedrius Kazakevičius** – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto asistentas (el. paštas: g.kazakevicius@gmail.com).

© Giedrius Kazakevičius, 2014

Straipsnis įteiktas redakcijai 2013 m. gruodžio 1 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2014 m. balandžio 9 d.

## *Ivadas*

Politicizaciją atspindintis viešojo sektoriaus vadovų kaitos, pasikeitus politinei vadovybei, mastas<sup>1</sup> yra tiesiogiai susijęs su valdžios efektyvumu<sup>2</sup>. Tą patvirtina EBPO (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD)<sup>3</sup> indikatorių palyginimas su Pasaulio banko valdžios efektyvumo reitingais<sup>4</sup> ir kitų partinio patronažo tyrimų metu surinkti duomenys<sup>5</sup>. Valdymo efektyvumui kiti viešajį sektorių nusakantys aspektai, įskaitant atlygį ir kompetencijas, nėra tiek reikšmingi<sup>6</sup>.

Nagrinėjant politicizaciją svarbi ne tik politinių aspektų įtaka viešojo sektoriaus darbuotojų atrankai, jų išlikimui, paaukštinimams, atlygiui ir nuobaudų taikymui<sup>7</sup>, bet ir mechanizmai, kurie skatina politikus naudoti politicizacijos praktiką. Išskirtini du tokie mechanizmai. Pirmasis remiasi abipusiškumo principu, kai politicizacijos praktika taikoma atsilyginant ar tikintis atlygio ateityje (vadinamoji „grobio“ sistema skirstant postus<sup>8</sup>), o antrasis – siekiu užtikrinti efektyvią po-

<sup>1</sup> OECD, „Political Influence in Senior Staffing“, OECD, *Government at a Glance*, Paris: OECD Publishing, 2011, <[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-24-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-24-en)>, 2013 10 10.

<sup>2</sup> Christensen J. G., „Political Responsiveness in a Merit Bureaucracy: Denmark“, Peters B. G., Pierre J. (sud.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*, London: Routledge, 2004, p. 14–40.

<sup>3</sup> OECD, 2011.

<sup>4</sup> The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project, <[http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)>, 2013 06 01.

<sup>5</sup> Kopecký P., Mair P., „Party Patronage as an Organizational Resource“, Kopecký P., Mair P., Spirova M. (sud.), *Party Patronage and Party Government in Contemporary Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 3–16.

<sup>6</sup> Autoriaus atliktais vertinimais. Papildomai buvo nagrinėtas vadovų atlygis, strateginis žmogiškųjų išteklių valdymas, aukštesnioji valstybės tarnyba.

<sup>7</sup> Peters B. G., Pierre J., „Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes Consequences“, Peters B. G., Pierre J. (sud.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*, London: Routledge, 2004, p. 1–13.

<sup>8</sup> Ongaro E., *Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2009, p. 31–200.

litikos įgyvendinimo kontrolę<sup>9</sup>. Antrojo mechanizmo svarbos didėjimas sietinas su patrauklių postų viešajame sektoriuje mažėjimu įvykus privatizavimui, išorinės ir visuomenės kontrolės stiprėjimu, alternatyvomis kituose sektoriuose<sup>10</sup> ir tarptautinėse organizacijose, didėjančia pagrįstų ir nepagrįstų kaltinimų rizika<sup>11</sup>. Efektyvi politikos įgyvendinimo kontrolė, ypač krizių ir reikšmingų politikos pokyčių atveju, negalima be viešųjų organizacijų vadovų lojalumo. Todėl politikų ir viešojo sektoriaus organizacijų vadovų skirtingai interpretuojamas lojalumas, eliminuoti visuomenės toleruojami lojalumo kontrolės mechanizmai ir tarpusavio pasitikėjimo erozija sudaro pasakatas politizuoti aukščiausias viešojo sektoriaus pozicijas.

Šio straipsnio tikslas yra išnagrinėti, kaip Lietuvoje suvokiamas viešojo sektoriaus organizacijų vadovų lojalumas, įvertinti šio suvokimo istorinę kaitą ir įtaką viešojo sektoriaus politizacijai. Lojalumo struktūra straipsnyje suprantama kaip formalūs ir neformalūs politikų ir viešųjų organizacijų vadovų elgsenos visuomeniniai ir grupiniai apribojimai, lemiantys individualią lojalumo viešajame sektoriuje sampratą.

Lietuvoje viešųjų organizacijų vadovų santykis su politikais, įskaitant ir lojalumo aspektus, atskirai yra mažai tyrinėtas. Šioje srityje daugiausia dėmesio buvo skiriama aiškiam politinio ir administracinio lygio atskyrimui ir politinės biurokratijos kontrolės klausimui, kuris suprantamas kaip tarnautojų lojalumo užtikrinimas ir didesnės atsakomybės jiems delegavimas<sup>12</sup>. Vėlesniuose tyrinėjimuose ši koncepcija buvo plėtojama, bandant brėžti takoskyrą tarp perdėtai politizuoto personalo valdymo ir nepakankamos funkcinės aukštes-

---

<sup>9</sup> Pierre J., „Politization of the Swedish Civil Service: A Necessary Evil – or Just Evil?“, Peters B. G., Pierre J. (sud.), *Politization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*, London: Routledge, 2004, p. 41–53.

<sup>10</sup> Kopecký, Mair, p. 3–16.

<sup>11</sup> Hood C., *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-preservation in Government*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011, p. 3–23.

<sup>12</sup> Brožaitis H., „Dismantling Political-Administration Nexus in Lithuania“, *Lithuanian Political Science Yearbook* 2001, 2002, p. 113–127.

niosios valstybės tarnybos politizacijos, kur pastaroji yra laikoma adekvačia viešojo administravimo politinės kontrolės prielaida<sup>13</sup>. Politinei ir administracinei sąveikai įtaką turinti Lietuvos viešojo administravimo tradicija tyrinėtojų yra apibūdinama kaip legalistinė ir orientuota į procedūras<sup>14</sup>, kartu teigiant, kad aukščiausi ministerijų tarnautojai, nors ir yra sutelkę į savo rankas reikšmingą įtaką<sup>15</sup>, dažnai atlieka administravimo, o ne politikos formavimo ir teisėkūros koordinavimo funkciją<sup>16</sup>. Tam tikrų papildomų įžvalgų apie viešojo sektoriaus politinio ir administracinio lygio fragmentaciją ir atskaitomybės problemas suteikia valstybės tarnybos teisinio reguliavimo ir viešojo sektoriaus reformų rezultatus įvertinantys dokumentai<sup>17</sup>. Žvelgiant iš istorinio kelio priklausomybės teorijos perspektyvos, politikų ir vadovų santykiai, ko gero, yra vienas mechanizmų, kuris užtikrina viešojo valdymo tradicijų tęstinumą ir atsparumą pokyčiams<sup>18</sup>, todėl būtina įvertinti ir istorinius tyrinėjimus, atspindinčius tokių santykių tradiciją.

Straipsnio pirmoje dalyje aptariami politikų ir viešojo sektoriaus vadovų santykių teoriniai aspektai, besiremiantys viešosios tarnybos

---

<sup>13</sup> Pivoras S., „Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos. Posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje“, *Darbai ir dienos* 52, 2009, p. 159–174, <<http://www.minfolit.lt/arch/23001/23146.pdf>>.

<sup>14</sup> Pivoras S., „Post-Communist Public Administration in Lithuania“, Liebert S., Condrey S. E., Goncharov D. (sud.), *Public Administration in Post-Communist Countries Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*, Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group, 2013, p. 136–137.

<sup>15</sup> Nakrošis V., „Policy Transfer in the Pre- and Post-accession Period: Experience of the New EU Member States“, *Lithuanian Political Science Yearbook 2004*, 2005, p. 113–146.

<sup>16</sup> Žeruolis D., Maniokas K., „Policy Development Capacities of Ministries: Lithuania. A Paper Prepared for OECD SIGMA“, 2005, <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/35936039.pdf>>, 2013 10 10.

<sup>17</sup> Saulėlydžio komisija, „Viešasis sektorius Lietuvoje: gairės tolesniems pokyčiams. Veiklos ataskaita“, Vilnius, 2011, <<http://www.lrv.lt/bylos/veikla/veiklos-ataskaitos/saulelydis-final.pdf>>, 2013 03 05 ir Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) 2009–2012 m. veiklos ataskaita „Rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams“, Vilnius, 2012, <[http://www.lrv.lt/bylos/veikla/veiklos-ataskaitos/Saulelydžio%20ataskaita\\_2012%2011%2014.pdf](http://www.lrv.lt/bylos/veikla/veiklos-ataskaitos/Saulelydžio%20ataskaita_2012%2011%2014.pdf)>, 2013 03 05.

<sup>18</sup> Meyer-Sahling J. H., „Varieties of Legacies: A Critical Review of Public Administration Reform in East Central Europe“, *EUI Working Papers, MWP 2008/39*, 2008.

susitarimų<sup>19</sup> (angl. *Public Service Bargains – PSBs*) modeliu<sup>20</sup>, atskirai išskiriant lojalumo struktūrą. Kadangi Lietuvoje politinių ir administracinių santykių tyrinėjimuose šis modelis dar nebuvo taikytas, išsamiai pristatomas jo atsiradimo kontekstas ir aptariama terminija. Antroje straipsnio dalyje, remiantis viešosios tarnybos susitarimų modeliu ir istoriniais viešojo sektoriaus tyrinėjimais, nagrinėjama istorinė Lietuvos viešojo sektoriaus lojalumo supratimo kaita, taip pat yra vertinama lojalumo struktūra ir jos sąsaja su politizacija šiandieninių viešojo sektoriaus reformų kontekste. Tam buvo atlikta politikų ir viešojo sektoriaus įstaigų vadovų santykius reglamentuojančios teisinės bazės analizė, įvertinti jos pokyčiai, su tuo susiję teismų sprendimai, išnagrinėta politikų retorika ir jų pateikta pokyčių interpretacija. Taip pat buvo išanalizuotos vadovų biografijos ir remtasi informacija apie vadovų apklausas.

## ***1. Lojalumo klausimo analizės viešajame sektoriuje teoriniai aspektai***

### *1.1. Viešosios tarnybos susitarimų modelis ir jo lojalumo dimensija*

Lojalumo aspektas viešajame sektoriuje nagrinėtinas per politikų ir viešojo sektoriaus organizacijų vadovų santykių prizmę. Į šiuos santykius gali būti žvelgiama iš politikų ir tarnautojų vaidmenų pasiskirstymo perspektyvos, kur pagrindinius atskaitos taškus formuo-

---

<sup>19</sup> Toks lietuviškas PBS sąvokos atitikmuo pasirinktas atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje „viešosios tarnybos“ sąvoka yra vartojama Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“ (byla Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03), taip pat diskusijose dėl viešojo sektoriaus reformų (2009 m. vasario 24 d. Seime organizuotos tarptautinės konferencijos „Lietuvos valstybės tarnyba ir jos modernizavimo gairės“ rezoliucija, <www3.lrs.lt/docs2/ZICNHPOZ.DOC>, 2013 10 15).

<sup>20</sup> Hood C., Lodge M., *The Politics of Public Service Bargains Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 3–23.

ja politiškai neutralus viešasis sektorius ir visiškas biurokratijos ir politikų veiklos ribų išsitynimasis<sup>21</sup>. Konfliktinius aspektus galima sieti su konkurencija dėl išteklių ir įtakos ir su tuo susijusia valstybės tarnybos elito politizacija<sup>22</sup>. Tačiau viešosios tarnybos susitarimų modelis, apimantis institucinės struktūros ir kultūrinės tipologijos elementus, suteikia galimybių šiek tiek kitaip nagrinėti politizacijos problematiką<sup>23</sup>. Šiame modelyje santykiai tarp renkamų politikų ir skiriamų viešojo sektoriaus vadovų suprantami kaip tiesioginiai ar netiesioginiai susitarimai, kuriais politikai įgyja tam tikrą skiriamų vadovų lojalumą ir kompetencijas, o vadovams užtikrinama tam tikra vieta valdžios struktūroje, suteikiama atsakomybė ir atlygis<sup>24</sup>. Jis remiasi Jungtinės Karalystės išrinktų politikų ir paskirtų valstybės tarnautojų tarpusavio supratimo dinamikos XIX a. tyrinėjimais. To meto politikų ir tarnautojų santykių modelis, pasižymėjęs serijinio lojalumo elementais (kur tarnautojai yra lojalūs tik tuo konkrečiu metu postą turinčiam politikui taip pat, kaip buvo lojalūs jo pirmtakui), yra įvardijamas kaip Bernardo Schafferio tipo susitarimas<sup>25</sup>. Vėliau, lyginant Jungtinės Karalystės ir Vokietijos administravimo sistemas, viešosios tarnybos susitarimų tipologija buvo plėtojama – išskirti du pagrindiniai tipai<sup>26</sup>. Vienas šių tipų yra administracinio patikėtinio (angl. *Trustee-Type*) susitarimas, numatantis apibrėžtą viešojo sektoriaus tarnautojų autonomiją, suteikiančią galimybę ginti viešąjį interesą ar kurti viešąsias vertybes. Šio tipo susitarimai skirstomi į globė-

<sup>21</sup> Aberbach J. D., Putnam R. D., Rockman B. A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge M. A: Harvard University Press, 1981, p. 1–23.

<sup>22</sup> Peters B. G., „Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making“, Lane J. E. (sud.), *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage Publications, 1987, p. 255–282.

<sup>23</sup> Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform a Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Third edition*, New York: Oxford University Press, 2011, p. 95–106.

<sup>24</sup> Hondelghem A., Steen T., „Evolving Public Service Bargains for Top Officials: Some International Comparisons“, *International Review of Administrative Sciences* 79 (1), March 2013, p. 1–3.

<sup>25</sup> Schaffer B. B., *The Administrative Factor*, London: Frank Cass., 1973.

<sup>26</sup> Hood, Lodge, p. 24–60.

jo tipo susitarimą (būdingas Vokietijos administravimo tradicijai, kur viešojo sektoriaus tarnautojas atstovauja geriausiems ekspertinėms žinioms ar moraliniam autoritetui<sup>27</sup>) ir reprezentavimo susitarimą (kur tarnautojas atstovauja dominuojančiai ar tam tikrai visuomenės grupei)<sup>28</sup>. Kitas tipas atitinka užsakovo ir vykdytojo (angl. *Principal-Agent*) teorijos sampratą, kai viešojo sektoriaus tarnautojas veikia kaip politinio užsakovo valios vykdytojas (angl. *Agency-Type*)<sup>29</sup>. Vykdytojo tipo susitarimai papildomai skirstomi į serijinio lojalumo susitarimą (atitinka tradicinį Jungtinės Karalystės viešąjį sektorių ir B. Schafferio tipo susitarimą) ir delegavimo susitarimą (atitinka Naujosios viešosios vadybos idėjas, kur tarnautojas turi tam tikrą autonomiją veikti ir yra atskaitingas už rezultatus vienam arba keliems užsakovams, todėl toks tipas dar vadinamas vadybiniu susitarimu). Vykdytojo susitarimo tipui priskirtini ir asmeniškai politikui lojalūs tarnautojai, kurie vykdo tik to konkretaus politinio užsakovo valią<sup>30</sup>.

Nors viešosios tarnybos susitarimų idėjos sampratą formuoja čia aptarta tipologija, praktiniams tyrinėjimams yra reikšmingesnė politikų ir tarnautojų santykių dinamika trijose viešosios tarnybos susitarimų dimensijose. Šios dimensijos apima pagrindinius sandorio tarp politikų ir tarnautojų elementus: tai, ką tarnautojai gauna, t. y. atlygį, ir tai, ką jie duoda politikui, t. y. kompetencijas ir savo lojalumą.

Remiantis antropologės Mary Douglas pasiūlyta ribojimų (kiek įtakos asmens sprendimams turi išoriniai ribojantys veiksniai) ir grupės (kiek įtakos asmens sprendimams turi priklausymas grupei) teorija (angl. *Grid – Group*)<sup>31</sup>, kuri buvo pritaikyta politikos ir administravimo kultūrai nagrinėti<sup>32</sup>, viešosios tarnybos susitarimų modelio

<sup>27</sup> Hood, Lodge, p. 26.

<sup>28</sup> Ten pat, p. 34–37.

<sup>29</sup> Ten pat, p. 42–51.

<sup>30</sup> Ten pat, p. 53–58.

<sup>31</sup> Douglas M., *Natural Symbols: Explorations in Cosmology*, London: Routledge, 1996, p. 54–68.

<sup>32</sup> Peters B. G., *The Politics of Bureaucracy, Fifth edition*, London and New York: Routledge, 2001, p. 43–77.

trims dimensijoms (atlygis, lojalumas ir kompetencijos) yra išskiriami keturi kultūriniai elementai: hierarchinis, egalitarinis, individualistinis ir fatalistinis<sup>33</sup>. Lojalumo dimensijos atveju šių elementų apibendrinimas pateiktas 1 lentelėje<sup>34</sup>. Pažymėtina, kad toje pačioje valstybėje skirtinguose viešojo valdymo sektoriuose gali susiklostyti skirtingų tipų viešosios tarnybos susitarimai<sup>35</sup>.

*1 lentelė. Lojalumo tipai viešosios tarnybos susitarimų modelio perspektyvoje*

<p><b>Fatalistinis</b> požiūris – erzinantis lojalumas: gražina politikus į realybę ir įvardija tikrąją situaciją (pvz., kai pareigybės tikslas sukelti suirutę ar sukrėtimą – gali būti radikalių idėjų generatoriai, auditoriai ir t. t.). „Juokdario“ vaidmuo</p>	<p><b>Hierarchinis</b> požiūris – lojalumas valstybei ir įstatymui: veikia kaip iš dalies autonominis žaidėjas, kuris lojalus aukštesnėms vertybėms. „Teisėjo“ vaidmuo</p>
<p><b>Individualistinis</b> požiūris – lojalumas neperžengiant nustatytų ribų: siekia tikslų siauroje srityje, kuri gali būti pakeista (čia vykdomos kasdienės instrukcijos arba nustatomi ilgesnio laikotarpio uždaviniai). „Vykdytojo“ vaidmuo</p>	<p><b>Egalitarinis</b> požiūris – lojalus kaip svitos narys ir besidalijantis valdžia: veikia kaip diskusijų dalyvis ir bendradarbis, kuris turi teisę būti išklausytas, bet kartu yra nematomas viešumoje (tarnautojas, nedemonstruojantis savo politinio profilio ir atsisakantis bet kokių politinių ambicijų). „Partnerio“ vaidmuo</p>

*Šaltinis:* Hood C., Lodge M., 2006, p. 111.

Hierarchinis lojalumas artimiausias tradicinei žemyninei valstybės tarnybai ir suvokiamas kaip įsipareigojimas Konstitucijai ar aukštesnėms vertybėms, o ne tuo metu valdžioje esantiems politikams. Valstybės tarnautojai yra lojalūs politikams, kol šie nepažeidžia mi-

<sup>33</sup> Hood, Lodge, p. 64–132.

<sup>34</sup> Ten pat, p. 111.

<sup>35</sup> Ten pat, p. 134–139.



nėtų vertybių<sup>36</sup>. Šiai kategorijai priskiriami Vokietijos tarnautojai, kai kurių JAV ir Jungtinės Karalystės rinką reguliuojančių agentūrų vadovai<sup>37</sup>. Čia svarbi tam tikra vadovų autonomija, o pareigybės stabilumas siejamas su galimybe išlikti politinio spaudimo atveju. Tokio lojalumo sistemos pasižymi subtiliais kontrolės mechanizmais (pvz., Vokietijoje taikomu išankstinės pensijos mechanizmu, vok. *vorzeitiger Ruhestand*<sup>38</sup> ar politiko teise peržiūrėti tarnautojų sprendimus arba instrukuoti, vok. *Weisungsrecht*<sup>39</sup>).

Egalitarinis požiūris būdingas santykiams, kai tarnautojas nereiškia savo pozicijos ir nedalyvauja politiniame gyvenime. Šiai kategorijai priskirtini ir serijiniu lojalumu pasižymintys Jungtinės Karalystės centrinės valdžios departamentų tarnautojai<sup>40</sup>. Egalitarinėje sistemoje kontrolės mechanizmą formuoja pasitikėjimas, besiremiantis tradicija, bendra politikų ir tarnautojų patirtimi ar karjera.

Individualistinis požiūris apima organizacijas, kurioms nustatomi siektini rezultatai, o vadovams suteikiama veiklos autonomija<sup>41</sup>. Nors kilus politinėms krizėms veiklos laisvė gali būti apribota, politikui individualistinis tipas yra naudingas, nes situacijai pakrypus netinkama linkme, kaltinimus tenka prisiimti organizacijos vadovui. Individualistinėse sistemose lojalumo kontrolė įgyvendinama nustatant trumpas kadencijas ir sudarant terminuotus veiklos kontraktus<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Hood, Lodge, p. 112–116.

<sup>37</sup> Ten pat, p. 113.

<sup>38</sup> Christensen J. G., Gregory R., „Public Personnel Policies and Personnel Administration“, Derlien K. U., Peters B. G. (sud.), *The State at Work, Volume 2, Comparative Public Service Systems*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2008, p. 192–225.

<sup>39</sup> Döhler M., „Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell“, Jann W., Döhler M. (sud.), *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p. 12–47.

<sup>40</sup> Hood, Lodge, p. 116–120.

<sup>41</sup> Ten pat, p. 121–122.

<sup>42</sup> Hansen M. B., Steen T., Jong M. D., „New Public Management, Public Service Bargains and the Challenges of Interdepartmental Coordination: A Comparative Analysis of Top Civil Servants in State Administration“, *International Review of Administrative Sciences* 79 (1), March 2013, p. 29–48.

Fatalistinis lojalumo tipas efektyviose administracinėse sistemose yra retas, apima politikų pasitikėjimą turinčius valstybės tarnautojus (pvz., politinius patarėjus), kuriems leidžiama kalbėti nepatogią tiesą ir kelti radikalias idėjas. Taip jie gali prisiimti pokyčių šauklių ar „dvaro juokdarių“ vaidmenį<sup>43</sup>. Čia lojalumas užtikrinamas per asmeninį politiko pasitikėjimą, o pozicija prarandama praradus pasitikėjimą arba pasitraukus kartu su politiku. Mažo efektyvumo ir pasitikėjimo administravimo sistemose fatalistinis lojalumo tipas atitiktų trumpalaikius mažu tarpusavio pasitikėjimu grįstus politikų ir tarnautojų santykius, kilus krizei vedančius į asmeninio lojalumo dominavimą<sup>44</sup>.

Nors viešosios tarnybos susitarimų modelyje lojalumo koncepcija yra tik viena dedamoji greta atlygio ir kompetencijų, ji tiesiogiai atspindi sąsają su aptarta pirmine susitarimų tipologija. Taigi iš tarnautojo, ginančio viešąjį interesą ar kuriančio viešąsias vertybes, yra tikimasi hierarchinio lojalumo tipo, iš serijinį lojalumą demonstruojančio tarnautojo – egalitarinio tipo, o iš agentūros vadovo – individualistinio<sup>45</sup>.

Viešosios tarnybos susitarimų modelis naudingas vertinant viešojo sektoriaus vadovų statuso pokyčius, reformų rezultatus, institucinių aspektų poveikį politikų ir tarnautojų santykiams, leidžia palyginti skirtingų valstybių politinių ir administracinių santykių tradicijas ir jų kaitą<sup>46</sup>. Todėl tyrinėtojai dažniausiai pasitelkia šį modelį vertindami, kiek sustiprėjo delegavimo (vadybinio) susitarimo elementai vienoje ar kitoje valstybėje po viešojo sektoriaus reformų ir taiko tai ne tik žemyninės Europos ir anglosaksų tradicijos valstybėms<sup>47</sup>, bet ir Pietų Europos viešojo administravimo tradicijos šalims<sup>48</sup>. Viešosios

<sup>43</sup> Hood, Lodge, p. 122–125.

<sup>44</sup> Lodge M., Hood C., „Into an Age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries“, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25 (1), January 2012, p. 79–101.

<sup>45</sup> Hood, Lodge, p. 138.

<sup>46</sup> Hondeghem, Steen, p. 1–3.

<sup>47</sup> Hondeghem A., Dorpe K. V., „Performance Management Systems for Senior Civil Servants: How Strong is the Managerial Public Service Bargain?“, *International Review of Administrative Sciences* 79 (1), March 2013, p. 9–27.

<sup>48</sup> Ongaro, p. 110.

tarnybos susitarimo modelis taip pat sietinas su istorine tradicija ir kelio priklausomybės teorija<sup>49</sup>, nes esami viešosios tarnybos susitari- mai riboja reformų parinkčių skaičių<sup>50</sup>.

Remiantis šiuo modeliu, taip pat įvertinus istorinę ir šiandieninę lojalumo praktiką Lietuvos viešajame sektoriuje, buvo siekiama nu- statyti, kuriam iš keturių tipų viename ar kitame sektoriuje priskirtina lojalumo struktūra ir ar tos struktūros politikai ir viešųjų organizacijų vadovai netraktuoja skirtingai.

### *1.2. Politinio ir administracinio lygmens atskiriamumo problematika Lietuvos viešajame sektoriuje*

Viešosios tarnybos susitarimų modelis remiasi politikų ir tarnautojų tarpusavio sąveikos analize, todėl, taikant šį modelį, būtinas aiškus politinio ir administracinio lygių atskyrimas ir nepolitinės imties apibrėžimas. Lietuvos viešojo valdymo sistemoje tai nėra paprastas klausimas, nes Vyriausybės kaip institucijos teisinė ir praktinė transformacija nuo technokratinio ir administracinio darinio iki vykdomosios politikos centro vis dar tęsiasi<sup>51</sup>, kinta ir jos santykiai su Respublikos Prezidento institucija. Ministrų, dalyvaujančių politikoje kaip Seimo nariai, vidutinis santykis su bendru ministrų skaičiumi Vyriausybėje prieš pradėdant rengtis narystei ES buvo 0,20, pasirengimo narystei metu padidėjo iki 0,48, o Lietuvai tapus ES nare, pasiekė 0,60<sup>52</sup>. Tai- gi, šio straipsnio tikslui laikytina, kad formali<sup>53</sup> ir reali politinio ir administracinio lygių takoskyra Lietuvoje iš esmės nesiskiria.

<sup>49</sup> Hondeghem, Steen, p. 1–3.

<sup>50</sup> Hood C., „Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public Service Reform“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 12 (3), 2002, p. 309–332.

<sup>51</sup> Brožaitis.

<sup>52</sup> Autoriaus atliktu vertinimu.

<sup>53</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“, byla Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03.

Didelė viešojo sektoriaus institucinė fragmentacija taip pat kelia klausimą, kurių vadovų ir politikų santykiai yra nagrinėtini viešosios tarnybos susitarimo modelio požiūriu, o kurie yra tik procedūriniai ir ministro formaliai ar neformaliai deleguoti ministerijos administraciniam aparatui, ir kaip politikai tokiu atveju vertina pavaldžių organizacijų ir jų vadovų veiklą<sup>54</sup>. Viešojo sektoriaus fragmentacija atspindi ir tyrinėjimų kryptyse, kai orientuojamasi į viešojo sektoriaus darbuotojų teisinį statusą (valstybės tarnautojai, statutiniai valstybės tarnautojai, dirbantys pagal darbo sutartis biudžetinėse įstaigose, įmonių ir viešųjų įstaigų darbuotojai) arba jų profesinę grupę (gydytojai, mokytojai ir pan.). Nuosekliausiai yra nagrinėjami pokyčiai Lietuvos valstybės tarnyboje, apimančioje ne tik centrinę valdžią, bet ir vietos savivaldą. Tačiau ir čia vadovai retai išskiriami kaip atskira grupė, ir kai kurios svarbios institucijos nepatenka į tyrimų imtį.

Viešosios tarnybos susitarimų modeliui minėta formali institucinė ir teisinė fragmentacija nėra tiek svarbi, nes jis orientuojasi į skirtingų viešosios tarnybos susitarimų tipų identifikaciją ir leidžia atskleisti realios fragmentacijos mastą. Todėl šiame straipsnyje viešųjų organizacijų vadovai, suprantami kaip visi centrinės valdžios institucijų, turinčių juridinio asmens statusą, vadovai, kurie palaiko formalius ar neformalius santykius su politikais (Respublikos Prezidentu, Ministru Pirmininku ir ministrais).

## ***2. Lojalumo struktūra Lietuvos viešajame sektoriuje: mechanizmai ir tendencijos***

### *2.1. Istorinė lojalumo struktūra Lietuvoje*

Žvelgiant į istorinę Lietuvos viešojo sektoriaus lojalumo struktūrą, atskaitos tašku tenka rinktis carinės Rusijos administravimo tradiciją.

---

<sup>54</sup> Nakrošis V., „Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-based Government“, Peters B. G. (sud.), *Mixes, Matches, and Mistakes. New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, Budapest: Open Society Institute, 2008, p. 53–115.

Ši tradicija suvokiama kaip tarnyba valdovui (o ne valstybei)<sup>55</sup>, siejama su lojalumu pastarajam ir remiasi tarnybos stažo svarbą įtvirtinančia caro Petro I įdiegta rangų lentele. Apskritai, carinės Rusijos viešasis valdymas gali būti apibūdintas kaip lojalumo aukštesniam rangui sistema, pasižyminti fatalistiniais (valdovo malonės) ir individualistiniais lojalumo elementais. Ši tradicija tiek per konkrečius asmenis, tiek per išlikusį teisinį reglamentavimą<sup>56</sup> turėjo reikšmingą įtaką tarpukario Lietuvos viešajam administravimui<sup>57</sup>. Tiesa, pastarojo aiškesnius bruožus būtų sunku išskirti, nes tuometinė teisinė bazė nebuvo sutvarkyta, trūko ministerijų, kitų valstybės institucijų struktūros, valdininkų, Administracinio teismo ir kitų įstatymų<sup>58</sup>. Aiškiaus sutarimo dėl to, kokie turėtų būti viešųjų organizacijų vadovai, taip pat nebuvo<sup>59</sup>, o A. Smetona, tiesiogiai formavęs aukštesnę valstybės tarnybą, lojalumą įvardijo kaip sutikimą „su vyriausybės nustatyta linkme“<sup>60</sup>. Tad nėra jokių įrodymų, kad tarpukariu Lietuvoje būtų formavusis Vokietijos tradicijai būdinga tradicinė hierarchiniu lojalumu grįsta viešojo valdymo sistema. Besiformavusi struktūra labiau priskirtina egalitariniam ir iš dalies individualistiniam lojalumo tipui. Kitas carinės Rusijos poveikis Lietuvos viešojo administravimo sistemai buvo netiesioginis ir susijęs su SSRS valdymo tradicija. Sovietinė administracija nebuvo vienoda visose valstybėse ir negalima kalbėti apie vieną idealų modelį, atsietą nuo nacionalinės

<sup>55</sup> Ноздрачев А. Ф., „История отечественной «государевой службы»“, Оболонский А. В. (sud.), *Государственная Служба*, Москва: Дело, 2000, c. 35–69.

<sup>56</sup> Mikalauskas A., „Valstybės tarnautojai ir valstybės tarnyba pirmojoje Lietuvos Respublikoje (1918–1940 m.)“, Daktaro disertacija, Vytauto Didžiojo universitetas, 2007, <[http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2007~D\\_20071228\\_121346-42490/DS.005.0.01.ETD](http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2007~D_20071228_121346-42490/DS.005.0.01.ETD)>, 2013 10 10.

<sup>57</sup> Paukštytė L., „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos samprata ir modelis 1918–1940 metais“, *Jurisprudencija* 1 (103), 2008, p. 64–71.

<sup>58</sup> Smalskys V., Raipa A., „Tarpukario Lietuvos valdininkų įvaizdis ir jų veiklos efektyvumo problemos“, *Viešoji politika ir administravimas* Nr. 6, 2003, p. 73–80.

<sup>59</sup> Palidauskaitė J., „Idealo ir tikrovės santykis valstybės tarnyboje: retrospektyvus žvilgsnis į etikos problemas tarpukario Lietuvos Respublikoje“, *Lietuvos istorijos studijos* 27, 2011, p. 81–96.

<sup>60</sup> Mikalauskas, p. 42.

specifikos<sup>61</sup>. Lietuvoje veikęs nomenklatūrinės<sup>62</sup> biurokratijos modelis pasižymėjo dideliu stabilumu, o pokyčių įvykdavo tik pasikeitus pirmajam asmeniui. Taip po A. Sniečkaus mirties, 1974–1981 m. iš 69 vadovaujamų postų 30 buvo paskirta P. Griškevičiaus sąjungininkams (tiems, kurių karjera siejosi su pastarojo karjera, kartos faktorius šiems paskyrimams nebuvo reikšmingas)<sup>63</sup>. Šio laikotarpio lojalumo santykį tarp politikų (aukščiausių partinių veikėjų) ir viešųjų organizacijų vadovų (įskaitant ir ministrus) reikėtų laikyti egalitariniu su tam tikrais individualistiniais elementais, nes vadovai stengėsi išlikti mažai pastebimi, tačiau kartu su politine vadovybe dalijosi valdžia, o tam tikrais atvejais veikė kaip vykdytojai neperžengdami jiems nustatytų siaurų rėmų (pvz., įgyvendindami gamybos planus)<sup>64</sup>. Nomenklatūra savo ruožtu visos visuomenės atžvilgiu formavo uždara ir viešai nematomą sistemą, išoriškai deklaruojančią hierarchinį lojalumą komunizmo idėjoms.

Taigi, istoriškai Lietuvos viešųjų organizacijų vadovų lojalumo struktūra niekada nepasižymėjo hierarchine lojalumo tradicija, kur nepolitinė vadovybė yra lojali valstybei, visuomenei ir kartu tam tikrai institucijai (organizacijai) ir, svarbiausia, politinė vadovybė tokį lojalumo tipą pripažįsta. Lietuvos viešajame valdyme kur kas stipresni egalitariniai, o kai kuriais atvejais fatalistiniai ir individualistiniai lojalumo elementai. Sovietinėje sistemoje tai dar sustiprino fragmentuota institucinė struktūra ir lygiagreti valdymo struktūra, besiremianti personaliniu lojalumu ir neformalių ryšių tinklu, kuris iš dalies išliko ir po 1990 m. Istorinis Lietuvos viešojo sektoriaus vadovų paveikslas visų pirma sietinas su nelabai ryškiomis asmeniškai politikams lojaliomis personalijomis arba uoliais politikų valios vykdytojais, stipriai priklausančiais nuo pastarųjų malonės.

---

<sup>61</sup> Meyer-Sahling.

<sup>62</sup> Pivoras, 2009.

<sup>63</sup> Willerton J. P., *Patronage and Politics in the USSR*, New York: Cambridge University Press, 1992, p. 157–190.

<sup>64</sup> Ivanauskas V., „Sovietinių biurokratų darbo etika, neformalios rutinos ir planavimo sistemos trūkumai: Lietuvos atvejis“, *Filosofija. Sociologija* Nr. 4, 2006, p. 1–12.

## 2.2. Lojalumo pokyčių tendencijos Lietuvos viešojo valdymo reformų kontekste

Po 1990 m. kartu su vienos partijos monopoliu demontavus nomenklatūros sistemą, Lietuvos viešasis sektorius buvo reformuojamas nesistengiant pasiekti aiškaus sutarimo tarp politikų, visuomenės ir viešųjų organizacijų vadovų dėl pastarųjų vaidmens viešajame valdyme. Užsakovo ir vykdytojo (angl. *Principal and Agent*) santykiai paprastai susidaro ten, kur dominuoja viena politinė partija, turinti galimybių ilgą laiką išsilaikyti valdžioje (yra vienas veto žaidėjas<sup>65</sup>) arba atvirksčiai – ten, kur renkami politikai yra mažai gerbiami, žiniasklaidos ir visuomenės yra nuolat kaltinami, kad ir ką darytų<sup>66</sup>. Tad po 1990 m. Lietuvos fragmentuotame viešajame valdyme susiklosčiusi nestabilumo, visuotinių kaltinimų ir priešiško atmosferą buvo palankesnė tarp politikų ir viešojo sektoriaus vadovų susidaryti užsakovo ir vykdytojo tipo santykiams. Viešosios tarnybos susitarimų modelio požiūriu tai reiškia, kad politikai neturėjo paskatų keisti istoriškai nusistovėjusios egalitarinės ir iš dalies individualistinės lojalumo struktūros.

Tačiau viešojo sektoriaus reformos visgi turėjo įtakos lojalumo struktūrai ir kaip tik per šią prizmę galima vertinti realų minėtų reformų poveikį. Toliau yra apžvelgiami lojalumo struktūros pokyčiai trijuose skirtinguose sektoriuose – teisminėje valdžioje, rinką reguliuojančiose agentūrose ir Vyriausybės kompetencijos srityje veikiančiose organizacijose.

Kalbant apie teisminę valdžią, pirmiausia reikėtų išskirti Konstitucinį Teismą, kuris sukurtas pagal Vokietijos pavyzdį (vok. *Das Bundesverfassungsgericht*). Šio teismo teisėjai yra ilgai kadencijai skiriami profesionalūs teisininkai<sup>67</sup>, kurie savo veiklą sieja su lojalumu

<sup>65</sup> Tsebelis G., *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002, p. 19–37.

<sup>66</sup> Hood, Lodge, p. 47–50.

<sup>67</sup> Teisėjų gali būti skiriamas nepriekaištingos reputacijos Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį teisinį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip dešimties metų teisinio ar mokslinio pedagoginio darbo pagal teisininko specialybę stažą (Konstitucinio Teismo įstatymo 5 straipsnis).

mu Konstitucijai ir teisinėms procedūroms. Pažymėtina, kad Konstitucinio Teismo teisėjų profesionalumas užtikrinamas ne tik formaliai, bet ir realiai – skiriami teisininko (tačiau nebūtinai teisėjo) karjerą pasirinkę pretendentai, o ne teisininko išsilavinimą turintys visuomenės veikėjai. Tai artima Vokietijos teisininkų monopolio viešajame administravime<sup>68</sup> tradicijai. Nepaisant šių stiprių formalių hierarchinio lojalumo elementų, politikų reiškama kritika Konstituciniam Teismui<sup>69</sup>, įskaitant ir kritiką dėl darbo užmokesčio atkūrimo valstybės tarnautojams, tik patvirtina, kad ir šioje srityje realus hierarchinio lojalumo susitarimas yra gana trapus. Kad toks susitarimas vis dėlto egzistuoja, galima būtų aiškinti politikų noru išlaikyti politinės įtakos pusiausvyrą (tai patvirtina ir Konstitucinio Teismo formavimo principai), siekiu išvengti kaltinimų, su kuriais susiduria kai kurių kitų valstybių politikai<sup>70</sup>, taip pat noru turėti įrankį, kurį galima išnaudoti, esant opozicijoje (pvz.: kreipimaisi dėl 2009 m. biudžeto<sup>71</sup>, dėl privalomojo sveikatos draudimo reformos<sup>72</sup>, dėl sveikatos įstaigų pertvarkymo<sup>73</sup>, dėl aukštojo mokslo reformos<sup>74</sup>). Kiek sunkiau hie-

<sup>68</sup> Kickert W., „Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain“, Pollitt Ch. et al. (sud.), *New Public Management in Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 26–50.

<sup>69</sup> <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/madomenas-constitucini-teisma-pavadino-teisine-chunta.d?id=50153022>>; Lietuvos Respublikos Seimo etikos ir procedūrų komisijos 2011 12 15 išvada Nr. 101-I-23 *Dėl Seimo nario Manto Adomėno viešų pasisakymų*, <<http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/a-kubiliausnuomone-constitucinis-teismas-neturi-kistis-i-ekonomika-317866>>, 2013 10 10.

<sup>70</sup> <<http://www.economist.com/news/europe/21569456-support-prime-minister-seems-be-fading-fast-blow-viktor-orban>>, 2013 09 15.

<sup>71</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 15 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo, Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2009 metų rodiklių patvirtinimo, Lietuvos Respublikos 2009 metų privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymų, su jais susijusių kai kurių įstatymų ir kitų teisės aktų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, byla Nr. 28/2009.

<sup>72</sup> Prašymas Nr. 1B-143/2010, <[http://www.lrkt.lt/Prasymai/143\\_2010.htm](http://www.lrkt.lt/Prasymai/143_2010.htm)>, 2013 11 13.

<sup>73</sup> Prašymas Nr. 1B-20/2010, <[http://www.lrkt.lt/Prasymai/20\\_2010.htm](http://www.lrkt.lt/Prasymai/20_2010.htm)>, 2013 11 13.

<sup>74</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. gruodžio 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymo (2009 m. balandžio 30 d. redakcija)



rarchinio lojalumo elementai skynėsi kelių teismų sistemoje, kur tik 2002 m. realiai buvo baigti diegti nepriklausomos teismų institucinės sistemos elementai. Tačiau ir čia galima teigti, kad formuojasi realus sutarimas dėl lojalumo politikams struktūros. Svarbu pasakyti, kad Konstitucinio Teismo teisėjai ne tik patys savo santykius su politikais grindžia hierarchiniu lojalumu, bet ir nuosekliai siekia šį principą ar atskirus jo elementus įtvirtinti viešajame valdyme plėtodami atitinkamą konstitucinę doktriną. Tai apima sprendimus dėl valstybės tarnybos<sup>75</sup>, viešojo sektoriaus darbuotojų atlygio, teisėjų<sup>76</sup> ir generalinio prokuroro atsakomybės<sup>77</sup>. Kaip tik Konstitucinio Teismo sprendimai padėjo pagrindus formuoti hierarchinio lojalumo struktūrai teismų sistemoje<sup>78</sup>. Panašia hierarchinio lojalumo logika vadovaujasi ir teismai, spręsdami konkrečius su tarnautojų lojalumu politikams susijusius klausimus, iš kurių išskirtini sprendimai dėl atleistų vadovų grąžinimo į einamas pareigas ar tarnybinių nuobaudų panaikinimo (buvęs Seimo kancleris G. Vilkelis<sup>79</sup>, Darbo biržos

---

nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, byla Nr. 13/2010–140/2010.

<sup>75</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“, byla Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03.

<sup>76</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. kovo 10 d. sprendimas Nr. KT9-S6/2014 „Dėl Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimo nuostatų, susijusių su konstituciniu teisėjo ir teismų nepriklausomumo principu, išaiškinimo“.

<sup>77</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2014 m. sausio 16 d. sprendimas Nr. KT1-S1/2014 „Dėl Konstitucinio Teismo 2000 m. kovo 30 d., 2003 m. sausio 24 d., 2004 m. gegužės 13 d., 2006 m. sausio 16 d. nutarimų nuostatų, susijusių su prokurorų nepriklausomumu ir generalinio prokuroro atleidimu iš pareigų, išaiškinimo“.

<sup>78</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 14, 25 (1), 26, 30, 33, 34, 36, 40, 51, 56, 58, 59, 66, 69, 69 (1) ir 73 straipsnių atitiktimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, byla Nr. 16/98.

<sup>79</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2013 m. vasario 20 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 2009 m. balandžio 28 d. nutarimo Nr. XI-234 „Dėl G. Vilkelio atleidimo iš Seimo kanclerio pareigų“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymui, Lietuvos Respublikos Seimo statutui“, byla Nr. 41/2009.

vadovas V. Šlekaitis<sup>80</sup>, Valstybės tarnybos departamento direktorius O. Šarmavičius<sup>81</sup>, buvęs Pravieniškių gydymo ir pataisos namų vadovas R. Kalendra<sup>82</sup>, Valstybinės ligonių kasos vadovas A. Sasnauskas<sup>83</sup>). Minėti teismų sprendimai dažniausiai siejami su procedūriniais pažeidimais, nors atleisdami minėtus vadovus politikai sprendė lojalumo, o ne kompetencijos klausimus<sup>84</sup>. 2011–2012 m. teismų sprendimu valstybės tarnautojams kaip kompensacijos buvo išmokėta 1,1 mln. litų, iš kurių beveik 60 % sumos teko trims įstaigų vadovams<sup>85</sup>, o tai tik patvirtina, kad efektyviausiai teisinę apsaugą išnaudojo kaip tik aukščiausių vadovų grupei priklausantys valstybės tarnautojai. Tokie teismų sprendimai kuria reikšmingus precedentus, leidžiančius kalbėti apie bandymus replikuoti į kitus viešojo valdymo sektorius pačių teismų sistemoje veikiančius hierarchinio lojalumo elementus. Kartu tai rodo, kad teismo praktikoje yra nepripažįstamas politikų siekis santykius su aukščiausiais valstybės tarnautojais ir pavaldžių organizacijų vadovais grįsti egalitarinio ar individualistinio lojalumo struktūra. Todėl susidaro įspūdis, kad teismų praktikoje efektyvi organizacijų veikla ir tinkamas politikos įgyvendinimas nublanksta prieš procedūrinius teisinius aspektus.

Šiek tiek kitaip klostėsi viešųjų organizacijų vadovų lojalumo politikams struktūra rinką reguliuojančių institucijų atveju. Šių institucijų formavimasis ir jų statuso raidą Lietuvoje, kaip ir kitose

<sup>80</sup> <<http://verslas.delfi.lt/verslas/teismo-sprendimu-i-darba-grazinamas-darbo-birzos-vadovas-pasiruoses-vadovauti.d?id=49863198>>, 2013 04 30.

<sup>81</sup> <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/valstybes-tarnybos-departamento-direktoriumi-vel-siulomas-osarmavicius.d?id=60482337>>, 2013 04 30.

<sup>82</sup> <<http://www.lrytas.lt/-13237868761322784746-teismas-panaikino-buvusiam-pataisos-nam%C5%B3-vadovui-r-kalendrai-skirt%C4%85-nuobaud%C4%85.htm>>, 2013 04 30.

<sup>83</sup> <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/teismas-panaikino-ligoniu-kasu-vadovui-asasnauskui-skirta-papeikima.d?id=60085261>>, 2013 04 30.

<sup>84</sup> <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/rpalaitis-uz-netinkama-pareigu-atlikima-atleido-osarmaviciu.d?id=29871441>> ir <<http://www.lzinios.lt/Lietuvoje/Ministerija-kratosi-V.Slekaicio>>, 2013 04 30.

<sup>85</sup> <<http://www.lzinios.lt/Tyrimas/Atleistuju-nuoskaudas-isperkame-visi>>, 2013 04 30.

Europos šalyse<sup>86</sup>, visų pirma lėmė infrastruktūros privatizavimas ir ES reikalavimų perėmimas rengiantis narystei. Tarptautinės organizacijos suvaidino lemiamą vaidmenį nustatant šių institucijų autonomiją ir siekiant jų vadovams garantuoti hierarchinio lojalumo struktūrą, turinčią tam tikrų fatalistinių elementų (t. y. toleruojama galimybė priimti sprendimus, neatsižvelgiant į politinius jautrumus). Taip šiandien beveik visos rinką reguliuojančios organizacijos veikia už ministrų valdymo sričių ribų, aiškiai neapibrėžtoje erdvėje tarp vykdomosios ir teisminės valdžios<sup>87</sup>. Ryškiausias pavyzdys čia būtų centrinis bankas, kurio net veiklos tikslas pagal tarptautines sutartis yra derintinas su Europos centrinio banko veiklos tikslu – palaikyti kainų stabilumą<sup>88</sup>. Tiesa, dėl savo vietos konstitucinėje institucijų struktūroje ir valiutų valdybos modelio centrinio banko vadovai tam tikrą išskirtinį statusą buvo įgiję ir anksčiau. Nepaisant gana didelės autonomiją ir savivaldą užtikrinančio formalaus teisinio reguliavimo, banko vadovo oficialūs pasisakymai<sup>89</sup> ir 2012–2013 m. priimti sprendimai dėl kelių bankų ir kreditų unijų leidžia teigti, kad šios institucijos veikla aptariamam metu iš esmės atliepė politikų akcentuotus prioritetus<sup>90</sup>. Tad šiuo atveju, nors įstatymuose įtvirtinti hierarchinio lojalumo elementai, praktikoje tai yra individualistinei ir egalitarinei lojalumo struktūrai priskirtini elementai. Kitų reguliatorių atveju reikšmingą įtaką formaliai lojalumo struktūrai turėjo ES reikalavimų užtikrinti minėtų institucijų nepriklausomumą interpretacija. Taip iš hierarchinio lojalumo sampratos kylanti reguliuojančių institucijų teisė priimti savarankiškus sprendimus, nepriklausomus nuo Vyriausybės ar atskiro ministro pozicijos, tapo instituciniu klausimu, kaip

<sup>86</sup> Döhler, p. 12–47.

<sup>87</sup> Dėl savo politinio jautrumo panašią poziciją taip pat užima teisėsaugos ir valstybės saugumą užtikrinančios institucijos.

<sup>88</sup> Lietuvos banko įstatymo 7 straipsnis.

<sup>89</sup> Lietuvos Respublikos Seimo VI (pavasario) sesijos 2011 m. kovo 17 d. vakarinio plenarinio posėdžio Nr. 299 stenograma.

<sup>90</sup> <<http://vz.lt/article/2013/2/21/grybauskaite-viena-lietuvos-banko-uzduociu-isvalyti-lietuvos-finansu-sistema>>, 2013 10 23.

eliminuoti Vyriausybės ar atitinkamo ministro dalyvavimą skiriant reguliuojančios institucijos vadovą ir susilpninti atskaitomybę politikams. Sutelkus dėmesį į tokių organizacijų institucinę nepriklausomybę ir ją įtvirtinus įstatymuose, net nebuvo bandoma sukurti lojalumą politikams užtikrinančių priemonių, kaip antai instruktavimo teisė (vok. *Weisungsrecht* arba angl. *General Directions*)<sup>91</sup>, ar išnaudoti tokias neformalias galimybes kaip biurokratinis prisitaikymas (angl. *Bureaucratic Accommodation*)<sup>92</sup>, kai siekiama ne priversti, o susitarti darbinio lygiu. Nepaisant tokio teisinio reguliavimo ir formalių lojalumo įrankių nebuvimo šioje srityje, vieša politikų retorika (pvz., Konkurencijos tarybos vadovas raginamas tirti energetikos ir mažmeninės prekybos sritis<sup>93</sup>) visgi leidžia kalbėti apie užsakovo ir vykdytojo santykių struktūrą su individualistiniais lojalumo elementais. Panašiai individualistinių lojalumo struktūros elementų galima išvelgti tarp politikų ir teisėsaugos pareigūnų<sup>94</sup>, nepaisant to, kad ir čia įstatymai per statutinės valstybės tarnybos sampratą taip pat deklaruoja hierarchinį lojalumo tipą.

<sup>91</sup> Döhler.

<sup>92</sup> Böllhoff D., „Ministerielle Steuerung von Regulierungsbehörden – Ein britisch – deutscher Vergleich der Telekommunikationsregulierer OFTEL und RegTP“, Jann W., Döhler M. (sud.), *Agencies in Westeuropa*, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2007, p. 79–99.

<sup>93</sup> 2010 m. sausio 7 d. pranešimas spaudai *Naujasis Konkurencijos tarybos vadovas įpareigotas griežtinti kartelinių susitarimų kontrolę*, <[http://www.president.lt/lt/spaudos\\_centras\\_392/pranesimai\\_spaudai/naujasis\\_konkurencijos\\_tarybos\\_vadovas\\_ipareigotas\\_griezinti\\_karteliniu\\_susitarimu\\_kontrolė.html?backlink=%252F%252Fpaieska%252Fresults%252Fp0.html](http://www.president.lt/lt/spaudos_centras_392/pranesimai_spaudai/naujasis_konkurencijos_tarybos_vadovas_ipareigotas_griezinti_karteliniu_susitarimu_kontrolė.html?backlink=%252F%252Fpaieska%252Fresults%252Fp0.html)> ir 2011 m. balandžio 4 d. pranešimas spaudai *Svarbiausias Konkurencijos tarybos uždavinys – efektyviai ginti Lietuvos vartotojų interesus*, <[http://www.president.lt/lt/spaudos\\_centras\\_392/pranesimai\\_spaudai/svarbiausias\\_konkurencijos\\_tarybos\\_uzdaviny\\_s efektyviai\\_ginti\\_lietuvos\\_vartotoju\\_interesus.html?backlink=%252F%252Fpaieska%252Fresults%252Fp0.html](http://www.president.lt/lt/spaudos_centras_392/pranesimai_spaudai/svarbiausias_konkurencijos_tarybos_uzdaviny_s efektyviai_ginti_lietuvos_vartotoju_interesus.html?backlink=%252F%252Fpaieska%252Fresults%252Fp0.html)>, 2013 04 03.

<sup>94</sup> BNS, *Prokuratūra užsibrėžė intensyvinti kovą su ekonominiais nusikaltimais, daugiau bendrauti su žiniasklaida*, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/prokuratūra-uzsibreze-intensyvinti-kova-su-ekonominiiais-nusikaltimais-daugiau-bendrauti-su-ziniasklaida.d?id=60922277>>; www.delfi.lt; *Kandidatas vadovauti VSD pasižadėjo būti tik pavedimų vykdytoju*, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/kandidatas-vadovauti-vsd-pasizadejo-buti-tik-pavedimu-vykdytoju-atnaujinta.d?id=30380523>>, 2013 04 03.

Nors čia jau aptarti du sektoriai yra išskirtiniai savo institucine vieta, o jų reikšmė viešajame valdyme nuosekliai didėja, pagal politikų dėmesį, atskirų organizacijų ir jose dirbančių darbuotojų skaičių, sąveiką su gyventojais, biudžetų dydžius kaip tik Vyriausybės kompetencijos srityje veikiančios organizacijos sudaro esminę Lietuvos viešojo sektoriaus dalį. Viešosios tarnybos susitarimų lojalumo elementų pokyčiai čia visų pirma sietini su ES konsultantų įtaka<sup>95</sup>, ypač laikotarpiu iki narystės ES<sup>96</sup>, ieškant būdų, kaip išplėsti hierarchinio lojalumo elementus. Tai geriausiai atspindi valstybės tarnybos teisinio reglamentavimo raida<sup>97</sup>. Pažymėtina, kad įvairių redakcijų valstybės tarnybos įstatymo nuostatos ne tik neaptarė ir neaptaria lojalumo santykių su politikais<sup>98</sup>, bet net ir eliminuoja teorines galimybes politikams skirti, vertinti ir atleisti valstybės tarnautojus (politikas beveik besąlygiškai turi priimti atitinkamų komisijų rekomendacijas). Lietuvos valstybės tarnybos teisiniame reglamentavime nebuvo įtvirtinti ir tokie hierarchinei lojalumo struktūrai svarbūs dalykai kaip išankstinė pensija ar bandomasis laikotarpis vadovams. Tačiau nuo 1999 m. nekinta Valstybės tarnybos įstatymo redakcijos nuostata, kad valstybės tarnautojas privalo laikytis įstatymo viršenybės principo ir nešališkai tarnauti žmonėms. Ši nuostata interpretuoja XX a. pradžioje Vokietijoje susiformavusią sampratą, kad tarnautojai tarnauja visai Tautai, o ne vienai politinei partijai ir turi atsižvelgti į viešąjį interesą (vok. *das Wohl der Allgemeinheit*)<sup>99</sup>. Tačiau kartu Vokietijos sistema numato griežtą hierarchiją (iš dalies taikomą politikų ir tarnautojų santykiams), nustatydamą, kad tarnautojas turi tiesioginiam vadovui patarti, padėti ir vykdyti jo tarnybinius nuro-

<sup>95</sup> Pivoras, 2009.

<sup>96</sup> Nakrošis V., „Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: vadybos modelio link?“, Švedas G. (sud.), *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*, Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008, p. 133–146.

<sup>97</sup> Smalskys V., Minkevičius A., „Lietuvos valstybės tarnybos kūrimas ir raida 1990–2012 metais“, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 1 (29), 2013, p. 20–28.

<sup>98</sup> Valstybės tarnybos įstatymo 3 straipsnis.

<sup>99</sup> Vokietijos federalinių tarnautojų įstatymas, vok. *Bundesbeamtengesetz* (BBG), § 60 (1).

dymus (instrukcijas), išskyrus tuos atvejus, kai numatoma, jog turi būti tiesiogiai laikomasi įstatymo<sup>100</sup>. Lietuvos teisiniame reglamentavime hierarchinis ryšys formaliai nėra nustatytas, o teisinėje praktikoje jis yra deklaruojamas, tačiau nei apibrėžiamas, nei detalizuojamas (Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad „valstybės tarnyba, kaip sistema, yra organizuojama remiantis *inter alia* hierarchijos ir pavaldumo principais“<sup>101</sup>, taip pat kai kurių elementų galima rasti konkrečiuose pareigybių aprašymuose). Lietuvoje dažnai minimas ir viešasis interesas (tą patvirtino ir Konstitucinis Teismas, nurodydamas, kad „valstybės tarnyba yra <...> profesinė veikla, susijusi su viešojo intereso garantavimu“<sup>102</sup>), tačiau teisinėje sistemoje ši koncepcija taip pat nėra išplėta ir todėl praktikoje gali būti siaurinama iki lojalumo įstatymams ir procedūroms, o tai kai kuriais atvejais prieštarauja visuomenės interesams ir kur kas dažniau – politikų siekiams. Iš esmės visa tai sietina su tuo, kad esminė valstybės tarnybos reforma buvo įgyvendinta per legalistinį biurokratinį procesą, tikintis, kad teisinis reglamentavimas yra pakankama priemonė nustatyti naują politikų elgesio modelį ir pakeisti susiklosčiusią egalitarinę viešojo valdymo tradiciją. Kartu šiame procese atsispindėjo patirtis, sukaupta stabilizuojant 1990–1996 m. vykusią viešojo sektoriaus institucinę kaitą<sup>103</sup>, kai specialiais įstatymais, įtvirtinus viešojo sektoriaus įstai-gų fragmentaciją, jų veiklos modalumus ir funkcijas buvo apribotos Vyriausybės galimybės naudotis reorganizavimu ir taip gerokai

<sup>100</sup> Vokietijos federalinių tarnautojų įstatymas, vok. *Bundesbeamten-gesetz* (BBG), § 62 (1).

<sup>101</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“, byla Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03.

<sup>102</sup> Ten pat

<sup>103</sup> Budraitis M., Nakrošis V., „Mapping of the Agencies under the Lithuanian Ministries: How do the Mapping Data Explain Organisational Birth, Maintenance And Death“, Nakrošis V., Martinaitis Ž. (sud.), *Mapping of the Agencies under the Lithuanian Ministries: How Do the Mapping Data Explain Organisational Birth, Maintenance and Death // The Organisation, Autonomy, Control and Performance of the Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations*, Vilnius: Vilnius University, 2011, p. 36–58.

sumažėjo politinė rizika viešųjų organizacijų vadovams. Prie to, ko gero, prisidėjo ir politinį procesą pretenduojantis pakeisti detaliai reglamentuotas teisėkūros procesas, kuriame kai kurie teisininkai (Seimo teisės departamentas, Vyriausybės kanceliarijos teisės departamentas) užsitikrino teisę vertinti politikų siūlymus (t. y. jų pateiktus teisės aktų projektus), užuot bendradarbiaavę juos rengiant (kitaip nei teisininkai, dirbantys privačiose ir nevyriausybinėse organizacijose).

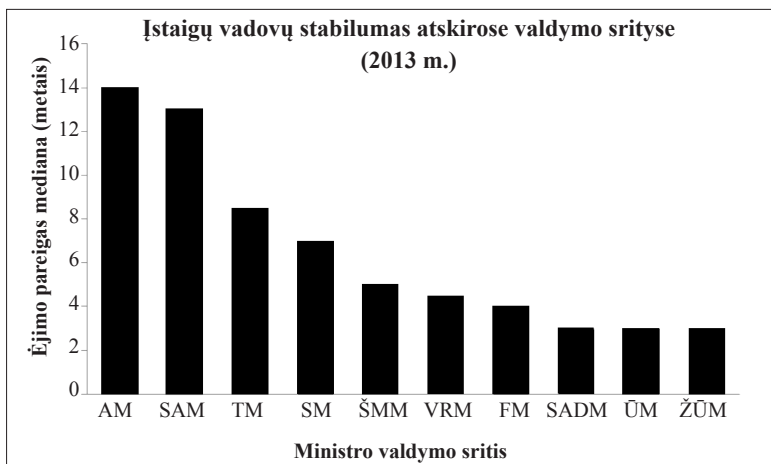
Ar valstybės tarnybos teisinio reglamentavimo pokyčiai turėjo realią įtaką didesniai viešųjų organizacijų vadovų stabilumui ir lojalumo struktūros pokyčiams, galima įvertinti nagrinėjant įstaigų prie ministerijų personalinius pokyčius (kaip tik šie vadovai yra nagrinėtini iš viešosios tarnybos susitarimų modelio perspektyvos, o jų veiklą reglamentuoja Valstybės tarnybos įstatymas). Lietuvoje nuo 1990 m. nebuvo tokio ilgo vienos partijos valdymo laikotarpio kaip Švedijoje ar Singapūre. Taip pat Lietuvos Vyriausybės iki 2000 m. buvo vienos nestabiliausių Rytų ir Vidurio Europoje<sup>104</sup>, tačiau vėlesnis laikotarpis iki 2008 m. pasižymėjo santykinai nuosaikiais teisiniais ir personaliniais pokyčiais viešajame valdyme. Taigi po jo, valdant kitai parlamentinei daugumai, pasikeitė 36 % Vyriausybės atsakomybės srityje veikiančių įstaigų<sup>105</sup> vadovų, o 2013 m. vis dar dirbo 32 % vadovų, paskirtų iki 2001 m., ir toks pats procentas vadovų, paskirtų 2001–2008 m. 1 pav. pateikiama ministrų valdymo srityse veikiančių įstaigų vadovų ėjimo pareigas 2013 m. mediana.

Tokia vadovų kaitos dinamika ir skirtumai tarp atskirų ministrų valdymo sričių rodo, kad, nepaisant pastangų įstatymu įtvirtinti hierarchinę lojalumo struktūrą, turinčią užtikrinti vadovų stabilumą visose ministrų valdymo srityse, realiai vadovų galimybės išlikti nėra

---

<sup>104</sup> Nakrošis V., Martinaitis Ž., sud., *Mapping of the Agencies under the Lithuanian Ministries: How Do the Mapping Data Explain Organisational Birth, Maintenance and Death // The Organisation, Autonomy, Control and Performance of the Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations*, Vilnius: Vilnius University, 2011, p. 22.

<sup>105</sup> Čia įtrauktos Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų, nes Vyriausybės įstaigų vadovams iki 2010 m. buvo taip pat taikomas Valstybės tarnybos įstatymas.



*1 pav. Įstaigų vadovų stabilumas atskirose valdymo srityse<sup>106</sup>*

vienodos. Tose valdymo srityse, kur vadovų kaita didžiausia, nėra pagrindo kalbėti apie hierarchinės lojalumo struktūros formavimąsi ir realų Valstybės tarnybos įstatymo deklaruojamų nuostatų poveikį. Tačiau valdymo srityse, kuriuose vadovų stabilumas yra santykinai didelis, gali susidaryti tinkamos sąlygos formuoti hierarchinei lojalumo struktūrai. Tai pirmiausia gali būti sietina su mažai politiškai jautriais sektoriais, kuriuose reikalingos specifinės žinios, o stabilumas leidžia atsirasti profesiniam elitui. Šiame kontekste galima būtų išskirti aplinkos ministro valdymo sritį, kur net pusė įstaigų vadovų buvo paskirta į pareigas iki 2001 m., o dauguma jų visą savo veiklą siejo su viena sritimi arba net su viena įstaiga, kuriai ir vadovauja (pvz.: Lietuvos hidrometeorologijos tarnyba, Lietuvos geologijos tarnyba<sup>107</sup> ir regioniniai aplinkos apsaugos departamentai:

<sup>106</sup> Parengta pagal viešai skelbiamas vadovų biografijas. Į tyrimą nebuvo įtraukta: KAM (išsami informacija viešai neteikiama), URM (neturi įstaigų prie ministerijos, nors kurį laiką veikė tik Energetinio saugumo centras), EM (naujai įsteigta), KM (priemami duomenys buvo tik apie vieną vadovą).

<sup>107</sup> Čia kalbama apie buvusį direktorių J. Mockevičių, kuris savo noru pasitraukė 2013 m. rugsėjį (<<http://www.15min.lt/naujiena/verslas/karjera/geologijos-tarny->



Marijampolės ir Panevėžio aplinkos apsaugos departamentų vadovai savo pareigas, nekreipiant dėmesio į jų vadovaujamų organizacijų pavadinimų ir administracinio pavaldumo kaitą, eina daugiau nei 23 metus)<sup>108</sup>. Tokia pati situacija yra ir sveikatos apsaugos ministro valdymo srityje, ypač kalbant apie regioninių visuomenės sveikatos centrų vadovus – juos sieja ne tik karjera vienoje sistemoje, bet ir bendras išsilavinimas (beveik visi yra Vilniaus universiteto Medicinos fakultete įgiję higienisto specialybę). Paminėtina, kad Alytaus ir Telšių visuomenės sveikatos centrų vadovai savo pareigas (nepaisant jų vadovaujamų organizacijų pavadinimų ir administracinio pavaldumo kaitos) eina daugiau nei 35 metus<sup>109</sup>. Jei šiose abiejose valdymo srityse realiai būtų susiformavusi hierarchinė lojalumo struktūra, kai politikai ir pavaldžių institucijų vadovai sutaria, kad prioritetas yra gyventojams nekenksminga aplinka ir priimtina gyvenimo kokybė, tai, susidarius probleminei situacijai, sprendimų paieškos iniciatyvą turėtų rodyti šiose srityse veikiančių institucijų vadovai. Tačiau stambių kiaušinių kompleksų plėtra ir dėl to kilusios problemos 2009–2011 m. aiškiai parodė visai priešingą vadovų elgseną, pasižyminčią bandymu nusišalinti nuo problemų sprendimo ir paversti tai tarpinstitucinio koordinavimo<sup>110</sup> ir netinkamo teisinio reglamentavimo klausimu. Net politikams įsitraukus į sprendimų paiešką<sup>111</sup>, atsakingų institucijų vadovai nebandė paimti iniciatyvą į savo rankas. Viešosios tarnybos susitarimo modelyje tai laikoma tarnautojų kolektyviniu gudravimu, o politikai, nors ir nepasitiki tarnautojais, negali pakeisti sistemos<sup>112</sup>. Tokią situaciją geriausiai atspindi tuo-

---

ba-paliekantis-juozas-mockevicius-ginciai-del-skalunu-turi-itakos-mano-pasitraukimui-666-355686>, 2013 10 10).

<sup>108</sup> Čia ir kitur remiamasi 2013 m. pradžios duomenimis.

<sup>109</sup> Nepaisant jų vadovaujamų organizacijų pavadinimų ir administracinio pavaldumo kaitos.

<sup>110</sup> <<http://verslas.delfi.lt/kaimas/prestizineje-kaimo-gyvenvietėje-danu-kiaules.d?id=46562729>>, 2013 05 07.

<sup>111</sup> <[http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=7657&p\\_d=104735&p\\_k=1](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=7657&p_d=104735&p_k=1)>, 2013 10 10.

<sup>112</sup> Hood, Lodge, p. 158.

metinio Seimo vicepirmininko, buvusio sveikatos apsaugos ministro A. Čapliko replika svarstant su miškų urėdais susijusių įstatymų pataisas: „<...> įtakingiausi Lietuvoje yra ne specialiųjų tarnybų vadovai, kuriuos mes „surotavome“, o miškininkai, daktarai ir mokytojai. Specialiųjų tarnybų vadovus „surotavome“ per kelias minutes, o miškininkų niekaip neįveikiame.“<sup>113</sup> Taigi, aplinkos ir sveikatos apsaugos ministrų valdymo srityse, nekalbant apie hierarchinę lojalumo struktūrą, nėra ir jokio kito aiškaus abipusio politikų ir aukščiausių tarnautojų sutarimo dėl lojalumo. Tai laikytina nepasitikėjimu grįsta fatalistine lojalumo struktūra. Todėl išskirtinis šių valdymo sričių vadovų ilgaamžiškumas sietinas ne su lojalumo struktūra, o su konkrečios politinės darbotvarkės nebuvimu arba politikų pasirinkimo laisvę ribojančiais veiksniais, kurie padidina politinę pokyčių kainą ir *status quo* išlaikymo alternatyvos patrauklumą. Palyginus su kitomis valdymo sritimis darytina išvada, kad pagrindiniai tokie ribojantys veiksniai galėtų būti aplinkos ir sveikatos apsaugos sričių išskirtinai fragmentuota institucinė sistema, kur politiką įgyvendina daug smulkių ir funkciškai arba geografiškai autonomiškų organizacijų<sup>114</sup>.

Reikšmingu, tačiau šiek tiek mažesniu vadovų ilgaamžiškumu<sup>115</sup> pasižymi dar dvi valdymo sritys. Teisingumo ministro valdymo srityje paminėtinos geografiškai decentralizuotos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos ir trys kitos organizacijos (Centrinė hipotekos įstaiga, Valstybinis patentų biuras, Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba), tačiau čia ilgaamžiškumu išsiskiria ir valstybės įmonės Registrų centras vadovas, kuriam nėra taikomos Valstybės tarnybos įstatymo nuostatos. Panaši situacija susiklostė ir susisiekimo srityje, kur ilgaamžių vadovų branduolį sudaro Valstybinės kelių transporto inspekcijos, Lietuvos saugios laivybos administraci-

<sup>113</sup> Lietuvos Respublikos Seimo VI (pavasario) sesijos 2011 m. gegužės 24 d. vakarinio plenarinio posėdžio Nr. 329 stenograma.

<sup>114</sup> Tiesiogiai ministrai atskaitingi regioniniai padaliniai, be aplinkos ir sveikatos valdymo sričių, veikia tik teisingumo srityje – penkios valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybos.

<sup>115</sup> Dešimt ir daugiau metų.

jos, Civilinės aviacijos administracijos vadovai ir VĮ „Oro navigacija“ vadovas, kuriam taip pat nėra taikomas minėtas įstatymas. Todėl galima teigti, kad ir be Valstybės tarnybos įstatymo, deklaruojančio hierarchinio lojalumo principus, ministrų valdymo srityje veikiančių organizacijų vadovams yra galimybių išlikti santykinai ilgą laiką.

Čia aptarta skirtinga įstatyminio reglamentavimo taikymo praktika skirtingose valdymo srityse ir teismų sprendimai dėl vadovų atleidimo rodo, kad politikai iš esmės yra suinteresuoti kitokio nei hierarchinio tipo valstybės tarnautojų lojalumu ir nebūtinai pripažįsta formaliąją šio aspekto pusę ir su tuo susijusius viešųjų organizacijų vadovų lūkesčius. Ministrui atskaitingų tarnautojų ratas Lietuvoje yra gana platus ir čia esminiai tarpusavio santykių principai žvelgiant iš ministro perspektyvos gali varijuoti nuo delegavimo iki instruktavimo<sup>116</sup>. Politinio ir asmeninio pasitikėjimo tarnautojai, priklausantys vadinamajam ministro kabinetui, savo santykius labiau grindžia instruktavimo principais. Tai taikytina ir kai kuriems viceministrams. Politiką įgyvendinančių organizacijų atveju dėl jau aptartos didelės organizacinės fragmentacijos (vidutiniškai ministras yra atsakingas už daugiau nei 10 organizacijų vadovų) ir mažo kai kurių sričių politinio jautrumo tiesioginis instruktavimas yra sunkiai įgyvendinamas. Tad kasdienėje savo veikloje dauguma įgyvendinančiųjų įstaigų operuoja tik delegavimu. Tačiau čia santykiai tarp politiko ir atitinkamos organizacijos vadovo išlieka mažai institucionalizuoti ir ne iki galo aiškūs visiems dalyvaujantiems. Siekiant aiškesnės politikų ir politiką įgyvendinančių organizacijų sąveikos, buvo pakeistos valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklės – jos nuo 2011 m. numato kasmetinių individualių užduočių formulavimą<sup>117</sup>. Kaip tik pastarasis įrankis, turėjęs sustiprinti individualistinius poli-

<sup>116</sup> Hood, Lodge, p. 50–51.

<sup>117</sup> Vyriausybės 2010 m. gruodžio 29 d. nutarimas Nr. 1860 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimo Nr. 909 „Dėl Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo taisyklių bei Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ pakeitimo“, *Žin.*, Nr. 158-8050, 2010.

tiką įgyvendinančių institucijų vadovų lojalumo elementus, gana aiškiai parodė, kad politikai nėra suinteresuoti nei aiškiu rezultatų formulavimu, nei nuosekliai reikalauja lojalumo įgyvendinamai politikai<sup>118</sup>. Panaši situacija susiklostė ir 2010–2012 m. pradėjus valstybės ir valstybės valdomų įmonių valdymo pertvarką, kai už atitinkamą valdymo sritį atsakingi ministrai siekė kelti ambicingus finansinius tikslus minėtoms įmonėms. Tad, žvelgiant iš šios perspektyvos, darytina išvada, kad ministrai daugumos savo valdymo srityje veikiančių organizacijų atveju projektuoja užsakovo ir vykdytojų santykius, grįstus egalitarinio lojalumo elementais.

Galima teigti, kad nei administravimo tradicija, nei teisinis reglamentavimas politikams nesuteikia įrankių užsitikrinti norimą ar bent priimtina organizacijų vadovų lojalumą. Valstybės tarnybos įstatymas nenumato klasikinei hierarchinei sistemai būdingų lojalumo kontrolės priemonių, o konstitucinė doktrina bei teismų praktika tokią situaciją tik papildomai institucionalizuoja. Bandydami pertvarkyti institucinę struktūrą politikai dėl įstatyminio reglamentavimo taip pat susiduria su neproporcingomis politinėmis sąnaudomis. Galimybės valstybės tarnautojus eliminuoti iš politikos formavimo proceso ar riboti jų įtaką, pasitelkiant išorinius konsultantus ir ekspertus, taip pat nėra labai patrauklios<sup>119</sup>. Pažymėtina, kad išorinės konsultacijos suteikia papildomą pretekstą parlamentinę kontrolę atliekančiam Seimo Audito komitetui šį klausimą paversti jautriu politinės darbotvarkės elementu<sup>120</sup>. Tiesa, vykdytojo ir užsakovo santykis teisėtai gali būti realizuojamas per politinio ir asmeninio

---

<sup>118</sup> Autoriaus buvo įvertintos viešai įstaigų tinklalapiuose skelbiamos vadovų užduotys, vadovaujantis Bendrųjų reikalavimų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų interneto svetainėms aprašu (2003 m. balandžio 18 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 480).

<sup>119</sup> Ferraro A. E., „A Splendid Ruined Reform: The Creation and Destruction of a Civil Service in Argentina“, Massey A. (sud.), *International Handbook on Civil Service Systems*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2011, p. 152–177.

<sup>120</sup> Ministerijų ir joms pavaldžių įstaigų išlaidos audito, teisinėms ir finansinėms paslaugoms, konsultacijoms, studijoms, moksliniams tyrimams 2008 m., 2009 m. ir planuojamos 2010 m. (tūkst. Lt.), <[http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=7258&p\\_k=1](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=7258&p_k=1)>, 2013 05 31.

pasitikėjimo valstybės tarnautojus<sup>121</sup>. Lietuvoje ministerijų sekretorių (ar kanclerių), kurie turėjo būti karjeros valstybės tarnautojai, ir viceministrų, kaip politinio ar asmeninio pasitikėjimo tarnautojų, proporcijos keitimasis ir su tuo susijusi diskusija<sup>122</sup> iš esmės atspindi situaciją, kai siekiama turėti daugiau įrankių, kuriais galėtų būti užtikrintas ministerijos aukščiausių valstybės tarnautojų vykdytojų vaidmuo, besiremiantis egalitariniu lojalumo tipu. Taip pat kadencijų nustatymas daliai vadovų<sup>123</sup>, Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtinta nuostata dėl atleidimo šalių susitarimu<sup>124</sup> ir šio įstatymo nuostatų nebetaikymas Vyriausybės įstaigų vadovams gali būti laikomi bandymu ieškoti kitokio viešosios tarnybos lojalumo susitarimo. Politikai taip pat išsaugo galimybę siekti tarnautojų lojalumo viešais kaltinimais ir smerkimu, tačiau tokio žingsnio padarinius yra sunku prognozuoti<sup>125</sup>. Ši situacija ir siekis išvengti galimų personalinių paskyrimų klaidų skatina politikus tęsti iki 1990 m. vyravusią ir pasiteisinusią praktiką skirti asmeninius lojalistus, pavedant jiems vykdytojo vaidmenį. Tačiau nestabilioje politinėje situacijoje, net darant prielaidą, kad asmeninis lojalumas suvaidino svarbų vaidmenį gaunant vienas ar kitas vadovaujamas pareigas, pasikeitus politinei situacijai asmeniškai lojalaus vykdytojo vaidmuo tampa negalimas ir atsiranda naujo susitarimo su naujais politikais poreikis. Jei politikas turi aiškią programą ir aiškius reikalavimus, vykdytojas gali tęsti veiklą kaip serijinis lojalistas ar grįsti santykius individualistinio lojalumo principais. Situacija išsisprendžia ir kai viešojo sektoriaus vadovas pasitraukia. Tačiau kai nėra aiškių politikos nustatytų tolesnės veiklos

---

<sup>121</sup> Hood, Lodge, p. 53–58.

<sup>122</sup> Brožaitis.

<sup>123</sup> Vyriausybės įstatymo 3, 6, 22, 24, 26, 29, 30, 31 (1), 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo skirsnio pavadinimo pakeitimo, Įstatymo papildymo 28 (1), 29 (1) straipsniais ir 33 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas Nr. XI-863, 2010-06-03, *Žin.*, Nr. 71-3541, 2010.

<sup>124</sup> Valstybės tarnybos įstatymo 3 (1), 4, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 16 (1), 17, 22, 29, 30, 31 (1), 32, 34, 41, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. XI-2041, 2012-06-05, *Žin.*, Nr. 69-3523, 2012.

<sup>125</sup> Hood, Lodge, p. 120.

gairių, o vadovas toliau eina pareigas, tikėtina, kad šis su politiku bandys formuoti hierarchiniu lojalumu grįstus santykius ir savo viešai išsakiusius veiksmus interpretuos kaip sutarimą su politiku. Šis atvejis turi didžiausią konflikto ir nepasitikėjimo potencialą, nes politikas nėra įsipareigojęs pripažinti tokį santykių tipą.

Tai atsispindi ir visoje Lietuvos viešojo sektoriaus raidoje po 1990 m., kuri gali būti apibūdinama kaip besitęsiantis neaiškumas, kokiais lojalumo principais yra grindžiami politikų ir viešojo sektoriaus organizacijų vadovų santykiai. Tarp teisėjų, kuriems iš esmės pripažįstamas hierarchinio tipo lojalumas, ir politinių ar asmeninių pasitikėjimą turinčių vadovų ir patarėjų, kurie tiek formaliai, tiek realiai yra asmeniškai lojalūs vykdytojais (egalitarinis lojalumas), susidarė didelė pilkoji zona, kurioje vyksta nuolatinis gudravimas, pavieniai personaliniai konfliktai ir ideologiniai nesutarimai, formuojantys nepasitikėjimu grįstą fatalistinę lojalumo struktūrą. Tai sietina su asimetriniu politikų ir valstybės tarnautojų (taip pat organizacijų vadovų) lojalumo suvokimu. Politikai tik mažai daliai institucijų pripažįsta klasikinį hierarchinį susitarimą, kur ne politikui suteikiama galimybė priimti autonominius sprendimus, o iš didžiosios daugumos vadovų, nepaisant teisinio reglamentavimo, tikimasi partnerio tipo (egalitarinio) lojalumo sutarimo. Čia prioritetas teikiamas asmeniniams lojalistams, tačiau yra toleruojama ir tam tikra dalis serijinių lojalistų. Tam pasitelkiami tiek įstatymais įtvirtinti (politinio ir asmeninio pasitikėjimo tarnautojai), tiek neformalūs mechanizmai (asmeninio patronažo). Tačiau dėl didelės funkcinės ir regioninės decentralizacijos yra nemažai tarnautojų ir organizacijų vadovų, kurių santykiai pasikeitus politikui nebėra grindžiami partnerystės santykiais, o nauji santykiai nėra aiškiai nustatomi. Atsiradusį neapibrėžtumą (nepasitikėjimu grįstą fatalistinę lojalumo struktūrą) tarnautojai ir organizacijų vadovai bando pakeisti hierarchiniais santykiais, demonstruodami išskirtinį lojalumą įstatymui, taip keisdami neapibrėžtą viešojo intereso koncepciją arba lojalumą tam tikrai organizacijai į nuoseklų procedūrų ir įstatymo raidės laikymąsi. Toks deklaratyvus hierarchinis lojalumas iš dalies minimizuoja kaltinimų riziką ir gali padidinti tų

tarnautojų ir organizacijų vadovų galimybę išlikti, tačiau kartu formuoja legalistinę viešojo valdymo tradiciją, didina tų pačių politikų nepasitikėjimą ir viešojo sektoriaus politizacijos paskatas.

### *Išvados*

Viešosios tarnybos susitarimo modelis leidžia gana patikimai paaiškinti Lietuvos viešojo sektoriaus pokyčių tendencijas. Bandymai formaliais priemonėmis įtvirtinti hierarchinės sąveikos tarp politikų ir aukščiausių tarnautojų struktūrą ir eliminuoti visus formalius svertus, leidžiančius politikui užsitikrinti patenkinamą valstybės tarnautojų lojalumą, sudarė papildomas paskatas viešojo sektoriaus organizacijų politizacijai.

Lietuvoje viešojo nuomonė hierarchiniams santykiams tarp politikų ir viešųjų organizacijų vadovų niekada nebuvo palanki, nėra ir ryškesnės kultūrinės minėtų santykių tradicijos. Tuo labiau kad iki 1990 m. egzistavusi sistema pasižymėjo egalitarine vieša retorika ir paslėpta hierarchine nomenklatūros praktika, kurios atsisakymas yra vienas esminių viešojo valdymo transformacijos po 1990 m. elementų. Lietuvos visuomenė, nors ir lėčiau, palyginti su gretimomis Baltijos valstybėmis<sup>126</sup>, juda individualistinės<sup>127</sup> vertybių sampratos link. Tą patvirtina ir tyrinėtojų pastebėjimas, kad teisės aktais nustatyti valstybės tarnautojų veiklos vertybiniai orientyrai labiau atspindi siekiamybę (tarnavimas visuomenei, nesavanaudiškumas, nepiknaudžiavimas valdžia ir kt.), o štai visuomenėje, sparčiai žengiančioje vartotojiškos kultūros link, orientuojamasi į visai kitokius idealus (asmeninė gerovė, pripažinimas, socialinis statusas)<sup>128</sup>.

<sup>126</sup> Chai S., Liu M., Kim M., „Cultural Comparisons of Beliefs and Values: Applying the Grid-Group Approach to the World Values Survey“, *Beliefs and Values* 1 (2), 2009, p. 193–208.

<sup>127</sup> Hüttinger M., „Cultural Dimensions in Business Life: Hofstede’s Indices for Latvia and Lithuania“, *Baltic Journal of Management*, Vol. 3, Iss. 3, 2008, p. 359–376.

<sup>128</sup> Palidauskaitė J., „Vertybinis valstybės tarnautojo profilis šiuolaikinės Lietuvos politinės kultūros kontekste“, *Politologija* 2 (50), 2008, p. 23–52.

Istoriškai susiformavusi funkciškai ir geografiškai fragmentuota Lietuvos institucinė struktūra taip pat trukdo įsitvirtinti hierarchinei sistemai. Tokios sistemos veiksmingumas atsiskleidžia tik didelėse ir kompleksinius tikslus turinčiose organizacijose, kurios pačios inicijuoja pokyčius, o ne yra verčiamos adaptuotis prie nuolat besikeičiančios ir priešiškos aplinkos.

Todėl hierarchinės sistemos elementai Lietuvoje vertintini ne kaip politikų, o visų pirma kaip pačių tarnautojų pasirinkimas, siekiant bent šiek tiek didesnio apibrėžtumo santykiuose su politikais ir išnaudojant integracijos į ES kontekstą. Formalaus hierarchinio lojalumo elementai taip pat rado atgarsį Konstitucinio Teismo doktrinoje ir teismų sprendimuose. Hierarchinis lojalumo modelis gali veikti ir iš dalies veikia tam tikrose srityse, tačiau jo formalus taikymas visam viešajam sektoriui neabejotinai susidurtų su daugybe problemų. Iš kitos pusės, yra įrodymų, kad politikai pasisako už egalitarinį tarnautojų lojalumą ir siekia to ne visada skaidriomis praktikomis, įskaitant viešojo sektoriaus politizaciją. Kai kuriais atvejais yra pripažįstamas ir serijinis lojalumas.

Toks asimetrinis lojalumo suvokimas tarp politikų ir viešųjų organizacijų vadovų yra vienas iš pagrindinių elementų, neleidžiančių formuotis tarpusavio pasitikėjimu grįstiems santykiams, kurie būtini, siekiant didesnio socialinio kapitalo<sup>129</sup> ir viešojo valdymo efektyvumo. Tarpusavio pasitikėjimo stygius taip pat skatina perdėtą viešojo sektoriaus reglamentavimą ir legalizmą, pakeičiančius politikų ir viešojo sektoriaus vadovų bendradarbiavimą.

Santykiai tarp politikų ir viešojo sektoriaus organizacijų vadovų neapsiriboja vien lojalumo aspektu, todėl išsamiam Lietuvos viešosios tarnybos susitarimo tyrimui būtina įvertinti ir kitus elementus, kurie apima vadovų kompetencijas, atlygį ir atsakomybę, susijusias su viešais kaltinimais, kontekstą. Kartu čia pateiktas įžvalgas būtų

---

<sup>129</sup> Fukuyama F., „Social Capital, Civil Society and Development“, *Third World Quarterly* 22 (1), 2001, p. 7–20.



tikslinga patikrinti atlikus giluminius interviu su politikais ir viešojo sektoriaus vadovais, taip pat pasinaudojus tinkamai parengtomis apklausomis.

Šiame tyrime taikytas viešosios tarnybos susitarimų modelis galėtų formuoti naują tyrimų kryptį, svarbią ne tik viešojo valdymo reformų rezultatyvumui vertinti, bet ir ieškant praktinių sprendimų, susijusių su aukštesniosios valstybės tarnybos formavimu.

### LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Aberbach J. D., Putnam R. D. and Rockman B. A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

Böllhoff D., „Ministerielle Steuerung von Regulierungsbehörden – Ein britisch – deutscher Vergleich der Telekommunikationsregulierer OFTEL und RegTP“, Jann W., Döhler M. (sud.), *Agencies in Westeuropa*, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2007, p. 79–99.

Brožaitis H., „Dismantling Political-Administration Nexus in Lithuania“, *Lithuanian Political Science Yearbook 2001, 2002*, p. 113–127.

Budraitis M., Nakrošis V., „Mapping of the Agencies under the Lithuanian Ministries: How do the Mapping Data Explain Organisational Birth, Maintenance And Death“, Nakrošis V., Martinaitis Ž. (sud.), *Mapping of the Agencies under the Lithuanian Ministries: How Do the Mapping Data Explain Organisational Birth, Maintenance and Death // The Organisation, Autonomy, Control and Performance of the Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations*, Vilnius: Vilnius University, 2011, p. 36–58.

Chai S., Liu M., Kim M., „Cultural Comparisons of Beliefs and Values: Applying the Grid-Group Approach to the World Values Survey“, *Beliefs and Values 1 (2)*, 2009, p. 193–208.

Christensen J. G., „Political Responsiveness in a Merit Bureaucracy: Denmark“, Peters B. G., Pierre J. (sud.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*, London: Routledge, 2004, p. 14–40.

Christensen J. G., Gregory R., „Public Personnel Policies and Personnel Administration“, Derlien K. U., Peters B. G. (sud.), *The State at Work: Volume 2, Comparative Public Service Systems*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2008, p. 192–225.

Döhler M., „Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell“, Jann W.,

Döhler M. (sud.), *Agencies in Westeuropa*, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, 2007, p. 12–47.

Douglas M., *Natural Symbols: Explorations in Cosmology*, London: Routledge, 1996.

Ferraro A. E., „A Splendid Ruined Reform: The Creation and Destruction of a Civil Service in Argentina“, Massey A. (sud.), *International Handbook on Civil Service Systems*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar 2011, p. 152–177.

Fukuyama F., „Social Capital, Civil Society and Development“, *Third World Quarterly* 22 (1), 2001, p. 7–20.

Hansen M. B., Steen T., Jong M. D., „New Public Management, Public Service Bargains and the Challenges of Interdepartmental Coordination: A Comparative Analysis of Top Civil Servants in State Administration“, *International Review of Administrative Sciences* 79 (1), March 2013, p. 29–48.

Hondeghem A., Dorpe K. V., „Performance Management Systems for Senior Civil Servants: How Strong is the Managerial Public Service Bargain?“, *International Review of Administrative Sciences* 79 (1), March 2013, p. 9–27.

Hondeghem A., Steen T., „Evolving Public Service Bargains for Top Officials: Some International Comparisons“, *International Review of Administrative Sciences* 79 (1), March 2013, p. 1–3.

Hood C., „Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public Service Reform“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 12 (3), 2002, p. 309–332.

Hood C., Lodge M., *The Politics of Public Service Bargains Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford: Oxford University Press, 2006.

Hood C., *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-preservation in Government*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011.

Hüttinger M., „Cultural Dimensions in Business Life: Hofstede’s Indices for Latvia and Lithuania“, *Baltic Journal of Management*, Vol. 3, Iss. 3, 2008, p. 359–376.

Ivanauskas V., „Sovietinių biurokratų darbo etika, neformalios rutinos ir planavimo sistemos trūkumai: Lietuvos atvejis“, *Filosofija. Sociologija* Nr. 4, 2006, p. 1–12.

Kickert W., „Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain“, Pollitt Ch. et al. (sud.), *New Public Management in Europe*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 26–50.

Kopecký P., Mair P., „Party Patronage as an Organizational Resource“, Kopecký P., Mair P. and Spirova M. (sud.), *Party Patronage and Party Government in Contemporary Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 3–16.

Lodge M., Hood C., „Into an Age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries“, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25 (1), January 2012, p. 79–101.

Meyer-Sahling J. H., „Varieties of Legacies: A Critical Review of Public Administration Reform in East Central Europe“, EUI Working Papers, MWP 2008/39, 2008.

Mikalauskas A., „Valstybės tarnautojai ir valstybės tarnyba pirmojoje Lietuvos Respublikoje (1918–1940 m.)“, Daktaro disertacija, Vytauto Didžiojo universitetas, 2007, <[http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2007~D\\_20071228\\_121346-42490/DS.005.0.01.ETD](http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2007~D_20071228_121346-42490/DS.005.0.01.ETD)>, 2013 10 10.

Nakrošis V., „Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: vadybos modelio link?“, Švedas G. (sud.), *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir perspektyvos Lietuvos Respublikoje*, Vilnius: Lietuvos viešojo administravimo institutas, 2008, p. 133–146.

Nakrošis V., „Policy Transfer in the Pre- and Post-accession Period: Experience of the New EU Member States“, *Lithuanian Political Science Yearbook 2004*, 2005, p. 113–146.

Nakrošis V., „Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-based Government“, Peters B. G. (sud.), *Mixes, Matches, and Mistakes. New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, Budapest: Open Society Institute, 2008, p. 53–115.

Nakrošis V., Martinaitis Ž., sud., *Mapping of the Agencies under the Lithuanian Ministries: How Do the Mapping Data Explain Organisational Birth, Maintenance and Death // The Organisation, Autonomy, Control and Performance of the Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations*, Vilnius: Vilnius University, 2011.

OECD, „Political Influence in Senior Staffing“, OECD, *Government at a Glance*, Paris: OECD Publishing, 2011, <[http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2011-24-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-24-en)>, 2013 10 10.

Ongaro E., *Public Management Reform and Modernization Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing Limited, 2009.

Palidauskaitė J., „Idealo ir tikrovės santykis valstybės tarnyboje: retrospektyvus žvilgsnis į etikos problemas tarpukario Lietuvos Respublikoje“, *Lietuvos istorijos studijos* 27, 2011, p. 81–96.

Palidauskaitė J., „Vertybinis valstybės tarnautojo profilis šiuolaikinės Lietuvos politinės kultūros kontekste“, *Politologija* 2 (50), 2008, p. 23–52.

Paukštytė L., „Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos samprata ir modelis 1918–1940 metais“, *Jurisprudencija* 1 (103), 2008, p. 64–71.

Peters B. G., „Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy Making“, Lane J. E. (sud.), *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage Publications, 1987, p. 255–282.

Peters B. G., *The Politics of Bureaucracy, Fifth edition*, London and New York: Routledge, 2001.

Peters B. G., Pierre J., „Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes Consequences“, Peters B. G., Pierre J. (sud.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*, London: Routledge, 2004, p. 1–13.

Pierre J., „Politicization of the Swedish Civil Service: A Necessary evil – or just evil?“, Peters B. G., Pierre J. (sud.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*, London: Routledge, 2004, p. 41–53.

Pivoras S., „Nuo nomenklatūros iki pseudobiurokratijos. Posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje“, *Darbai ir dienos* 52, 2009, p. 159–174, <<http://www.minfolit.lt/arch/23001/23146.pdf>>.

Pivoras S., „Post-Communist Public Administration in Lithuania“, Liebert S., Condrey S. E., Goncharov D. (sud.), *Public Administration in Post-Communist Countries Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*, Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group, 2013, p. 136–137.

Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform a Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Third edition.* New York: Oxford University Press, 2011.

Schaffer B. B., *The Administrative Factor*, London: Frank Cass., 1973.

Smalskys V., Minkevičius A., „Lietuvos valstybės tarnybos kūrimas ir raida 1990–2012 metais“, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 1 (29), 2013, p. 20–28.

Smalskys V., Raipa A., „Tarpukario Lietuvos valdininkų įvaizdis ir jų veiklos efektyvumo problemos“, *Viešoji politika ir administravimas* Nr. 6, 2003, p. 73–80.

Tsebelis G., *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

Willerton J. P., *Patronage and Politics in the USSR*, New York: Cambridge University Press, 1992.

Žeruolis D., Maniokas K., „Policy Development Capacities of Ministries: Lithuania. A Paper Prepared for OECD SIGMA“, 2005, <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/35936039.pdf>>, 2013 10 10.

Поздрачев А. Ф., „История отечественной «государевой службы»“, Оболонский А. В. (sud.), *Государственная Служба*, Москва: Дело, 2000, с. 35–69.

## SUMMARY

### *IMPACT OF LOYALTY BARGAIN TO THE POLITICISATION OF THE PUBLIC SECTOR IN LITHUANIA*

This article deals with politicisation of the public sector in Lithuania in the context of ensuring loyalty of high public officials to the politics of the Government of the day. The theoretical framework of Public Service Bargains (PSBs) was used in order to analyse historical changes and contemporary perception of loyalty among politicians and high public officials.

The analysis of available historical researches does not allow identifying precisely a clear picture of the loyalty bargain in the public sector of the interwar Lithuania. But the lack of clear legal framework, some elements of the tsarist Russia public administration tradition and no evidence on the intended attempt to create loyalty to the state and the law don't allow regarding historical Lithuanian interwar tradition as a hierarchical loyalty bargain. Post-war Soviet type administration tradition in Lithuania was analysed taking into account the researches of central Soviet administration tradition as well as studies of the Soviet Lithuania administration. A close look at the dual type Soviet administration provides evidence on the domination of egalitarian with some individualistic elements loyalty bargain type among the ruling elite. This type of loyalty bargain was secured by a personal loyalty network based on formal and informal ties.

An analysis of changes in the legislative framework after re-establishing independence was used to identify the attempts to redefine loyalty bargain in transition period. The integration to the EU was a factor that was used by the administrative elite of Lithuania to secure a hierarchical loyalty bargain in a formal and legalistic way without reaching a common understanding with politicians. This hierarchical loyalty bargain is not based on historical administrative or cultural tradition.

An analysis of biographies of the heads of the policy making institutions, statements of politicians as well as courts' decisions regarding the removal from office provides a mixed picture regarding the praxis of loyalty bargain in the Lithuanian public sector. There is some evidence that politicians prefer egalitarian loyalty bargain and do not recognise formal hierarchical loyalty setting. The hierarchical loyalty bargain is tolerated by politicians only with judges and in some cases with the heads of the regulatory agencies. On the other hand, most of the heads of the policy making institutions are making attempts to consolidate the hierarchical loyalty bargain through legal means. This situation could be regarded as cheating on loyalty bargain from both sides that provoke politicians to search for new ways in achieving the loyalty of high public officials to the politics of the incumbent government and exercise politicisation practices for that purpose