

KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS

AURIMAS ZAREMBA

PARTINIS PATRONAŽAS LIETUVOJE

Daktaro disertacija

Socialiniai mokslai, sociologija (05S)

2018, Kaunas

Daktaro disertacija rengta 2013–2017 metais Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto Viešosios politikos ir administravimo institute.

Mokslinis vadovas:

Prof. dr. Algis KRUPAVIČIUS (Vytauto Didžiojo universitetas ir Kauno technologijos universitetas, socialiniai mokslai, sociologija, 05S)

Interneto svetainės, kurioje skelbiama disertacija, adresas:

<http://ktu.edu>

Redagavo:

Rozita Znamenskaitė (leidykla “Technologija”)

© A.Zaremba, 2018

ISBN 978-609-02-1485-5

Leidinio bibliografinė informacija pateikiama Lietuvos nacionalinės Martyno Mažvydo bibliotekos Nacionalinės bibliografijos duomenų banke (NBDB).

TURINYS

LENTELIŲ SĄRAŠAS	4
PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS	5
SANTRUMPŲ SĄRAŠAS	6
IVADAS	7
1. POLITINIO IR PARTINIO PATRONAŽO KONCEPCIJOS	13
1.1. Politinio ir partinio patronažo reiškiniai	13
1.2. Partinio patronažo sąvokos adaptavimas	17
1.3. Partinis patronažas ir gretutiniai reiškiniai	23
1.4. Partinio patronažo tyrimai	30
2. PARTINIO PATRONAŽO LIETUVOJE TYRIMO METODOLOGIJA	35
2.1. Tyrimo projektas	35
2.2. Tyrimo metodai	39
3. PARTINIO PATRONAŽO LIETUVOJE ERDVĖ IR VEIKĖJAI	50
3.1. Viešasis sektorius ir valstybės tarnyba	50
3.2. Politinės partijos	68
4. PARTINIO PATRONAŽO REIŠKINYS IR PRAKTIKOS	76
4.1. Priežastys	76
4.2. Turinys ir aprėptis	81
4.3. Charakteristikos	108
5. PARTINIS PATRONAŽAS LIETUVOJE IR EUROPOJE: LYGINAMOJI ANALIZĖ	133
5.1. Motyvacija	133
5.2. Mastai ir skverbtis	135
5.3. Kandidatų parinkimo kriterijai	145
IŠVADOS	148
LITERATŪROS SĄRAŠAS	155
PRIEDAI	165

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Patronažo ir partinio patronažo sąvokų reikšmės.....	17
2 lentelė. Partinio patronažo ir gretutinių koncepcijų skirtumai.....	28
3 lentelė. Darbuotojų pareigos.....	39
4 lentelė. Informantų pasiskirstymas ir charakteristikos.....	43
5 lentelė. Priėmimo į pareigas autonomijos laipsnis skirtingose viešojo sektoriaus įstaigose.....	60
6 lentelė. Viešojo sektoriaus organizacijos, darbuotojai ir darbo užmokestis.....	63
7 lentelė. Viešojo sektoriaus organizacijos pagal organizacines bei teisinės formas ir viešosios politikos kryptis.....	64
8 lentelė. XV ir XVI Vyriausybių ministerijų paskirstymas tarp politinių partijų.....	73
9 lentelė. Lietuvos politinių partijų narių skaičius 2012 ir 2016 metais.....	74
10 lentelė. Partinio patronažo indeksas Lietuvos viešajame sektoriuje.....	82
11 lentelė. Partinio patronažo indeksas Europos valstybėse pagal institucinius lygius.....	138
12 lentelė. Partinio patronažo indeksas Europos valstybėse pagal viešosios politikos kryptis.....	140

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Partinio patronažo dimensijos.....	21
2 pav. Valstybės ir savivaldybių viešojo sektoriaus organizacijos 2015 metais.....	51
3 pav. Valstybės ir savivaldybių viešojo sektoriaus darbuotojai 2015 metais.....	52
4 pav. Ministrų valdymo srityse esančių darbuotojų skaičius 2015 metais.....	53
5 pav. Priėmimo į pareigas autonomijos lygis biudžetinėse įstaigose.....	55
6 pav. Priėmimo į pareigas autonomijos lygis valstybės kontroliuojamose viešosiose įstaigose.....	56
7 pav. Priėmimo į pareigas autonomijos lygis valstybės įmonėse.....	58
8 pav. Priėmimo į pareigas autonomijos lygis valstybės kontroliuojamose akcinėse bendrovėse.....	59
9 pav. Lietuvos viešojo sektoriaus žemėlapis.....	62
10 pav. Partinio patronažo priežastys.....	77
11 pav. Partinio patronažo mastai ir skverbtis instituciniuose lygmenyse.....	104
12 pav. Partinio patronažo mastai ir skverbtis viešosios politikos srityse.....	105
13 pav. Partinio patronažo praktikų kaita.....	106
14 pav. Kandidatų parinkimo kriterijai.....	108
15 pav. Lietuvos politinių partijų taikomo partinio patronažo pobūdis.....	111
16 pav. Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičiaus kaita.....	112
17 pav. Atsakingi už partinio patronažo sprendimus asmenys.....	114
18 pav. Lietuvos politinių partijų taikomo partinio patronažo vertinimas.....	122
19 pav. Opozicinių partijų galimybės daryti įtaką partinio patronažo sprendimams.....	125
20 pav. Valdančiųjų partijų kaitos įtaka partinio patronažo lygiui.....	128
21 pav. Partinio patronažo kaip politinės kultūros dalies vertinimas.....	130
22 pav. Partinio patronažo motyvacija Europoje ir Lietuvoje.....	134
23 pav. Partinio patronažo indeksas Europoje ir Lietuvoje.....	137
24 pav. Kandidatų parinkimo kriterijai Europoje ir Lietuvoje.....	146

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

TS-LKD – Tėvynės sąjunga–Lietuvos krikščionys demokratai
LiCS – Liberalų ir centro sąjunga
LRLS – Lietuvos Respublikos Liberalų sąjūdis
TPP – Tautos prisikėlimo partija
DP – Darbo partija
PTT – Partija „Tvarka ir teisingumas“
LSDP – Lietuvos socialdemokratų partija
LLRA – Lietuvos lenkų rinkimų akcija
AM – Aplinkos ministerija
EM – Energetikos ministerija
FM – Finansų ministerija
KAM – Krašto apsaugos ministerija
KM – Kultūros ministerija
SADM – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
SM – Susisiekimo ministerija
SAM – Sveikatos apsaugos ministerija
ŠMM – Švietimo ir mokslo ministerija
TM – Teisingumo ministerija
URM – Užsienio reikalų ministerija
ŪM – Ūkio ministerija
VRM – Vidaus reikalų ministerija
ŽŪM – Žemės ūkio ministerija

IVADAS

Temos aktualumas. Patrono ir kliento santykių apraiškų galima atrasti iš esmės visose tradicinėse visuomenėse, o pačios patrono ir kliento sąvokos atsirado antikinės Romos laikais (Eisenstadt, Roniger, 1984). Patrono ir kliento bendradarbiavimas siekiant abiem pusėms naudingų rezultatų evoliucionavo laikui bėgant, tačiau abipusiškai naudingų santykių prigimtis išliko. Būtina paminėti, kad patronažas kaip reiškinyss neišnyko visuomenėms modernėjant, jis buvo ir yra aptinkamas skirtingose valstybėse: Pietryčių Europoje, musulmoniškuose Viduriniuose Rytuose, Lotynų Amerikoje, Pietryčių Azijoje, Kinijoje, Japonijoje, Indijoje, JAV ar Sovietų Sąjungoje (Eisenstadt, Roniger, 1984). Pastebima, kad patronažas aptinkamas ir valstietiškoje, ir industrinėje visuomenėje, joms formuojantis ir šiais laikais. Galima teigti, kad patronažo apraiškoms atsirasti svarbūs yra ne kultūriniai visuomenės aspektai atskirai, o ryškūs resursų pasiekiamumo skirtumai jose (Abercrombie, Hill, 1976).

Partinis patronažas taip pat nėra visiškai naujas reiškinys, tačiau nuo tradicinio politinio patronažo jis skiriasi pirmiausia tuo, jog politinės partijos iš atskirų politinių lyderių-individų perima patrono vaidmenį (Kopecky, Mair, Spirova, 2012: 3). Tai, jog kolektyvinio patrono vaidmenį atlieka politinės partijos, iš dalies keičia ir patį patronažo reiškinį: asmeninę ir rinkiminę naudą keičia organizaciniai politinių partijų tikslai, siekis užsitikrinti viešosios politikos sektorių ir institucijų kontrolę, atsiranda patronažinių sprendimų priėmimo koordinavimas ir centralizavimas partijos viduje.

Šiuolaikinis partinis patronažas, kuris šiame darbe suprantamas kaip politinių partijų galia priimti ir pareigas asmenis viešajame sektoriuje, daro dvejopą įtaką viešojo valdymo kokybei. Pirmiausia tokia įtaka gali būti pozityvi, nes per priimtus ir pareigas viešajame sektoriuje asmenis politinės partijos gali kontroliuoti viešųjų sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą, o tai yra būtina partinei demokratijai, nes tik turėdamos galimybę ir esminius postus skirti partinei ideologijai lojalius asmenis ir taip užsitikrinti politinę tam tikros viešosios politikos krypties kontrolę, politinės partijos gali tikėtis sėkmingai įgyvendinti rinkimines savo programas. Partinis patronažas išlieka viena iš labiausiai paplitusių ir stabiliausių viešųjų institucijų kontrolės užtikrinimo formų (Volintiru, 2015).

Antra vertus, partinis patronažas gali būti panaudojamas ir ne tokiems idealistiniams tikslams: siekiant užsitikrinti valstybės finansinių išteklių kontrolę, norint pasirūpinti savo partijos ar šeimos nariais. Shefter (1977) pažymėjo, kad patronažinis dalomos naudos paskirstymas individams yra viena iš dviejų strategijų, kaip priešprieša kolektyvinei naudai, kurias politinės partijos taiko siekdamas rinkėjų paramos, finansinių aukų ar aktyvistų darbo partijos labui.

Visais atvejais tam tikras partinio patronažo lygis egzistuoja kiekvienoje valstybėje, ir tik nuo politinio susitarimo priklauso, kokio masto ir skverbties patronažas laikomas priimtiniu. Labai svarbu paminėti tai, kad politinės partijos, naudodamosi savo politine galia, gali nustatyti, kiek ir kokio lygmens pareigų viešajame sektoriuje joms yra prieinama.

Partinis patronažas suteikia informacijos ir apie jį vykdančias politines partijas: kaip keičiasi politinės partijos (Katz, Mair, 1995; Katz, Mair, 2009), taip keičiasi ir jų vykdomo patronažo pobūdis (Kopecky, Mair, Spirova, 2012), rinkiminiam tikslams taikytą politinį patronažą (patronažas kaip rinkiminis politinių partijų išteklius) keičia partijų organizacinius tikslus tenkinantis ir partijas arčiau valstybės pritraukiantis bei taip jų egzistavimą užtikrinantis partinis patronažas (partinis patronažas kaip organizacinis politinių partijų išteklius).

Partinio patronažo analizė gali suteikti informacijos ir apie pačias politines partijas: jų vidinį gyvenimą, sprendimų priėmimą, partijos tinklų veikimą ir galios pasiskirstymą tarp partijos narių.

Be to, partinis patronažas suteikia informacijos apie besikeičiančius politinių partijų ir visuomenės, taip pat politinių partijų ir valstybės santykius. Toldamos nuo visuomenės, politinės partijos juda vis arčiau valstybės, kurios resursai gali ne tik užtikrinti partinių organizacijų išlikimą, bet ir stiprinti jų struktūras. Van Biezen ir Kopecky (2007) nurodo, kad šiuo metu politinės partijos turi nuolatinius ryšius su valstybe ir tik laikinus su visuomene; tokie ryšiai pakeitė buvusius nuolatinius ryšius su visuomene ir laikinus – su valstybe.

Būtina pažymėti, kad partinio patronažo reiškinys domina skirtingų mokslų tyrėjus: sociologijos, politikos mokslų, viešojo administravimo, netgi teisės. Šio reiškinio kompleksiskumas lemia tai, kad partinio patronažo tyrimai dažniausiai peržengia vienos disciplinos rėmus, jo analizei reikia skirtingų prieigų: politikos sociologai gali tyrinėti politinių partijų galios santykius, vidinę partijų kaip organizacijų elgseną, viešojo administravimo specialistams aktualiausias politikų ir biurokratinio aparato atskyrimas, teisės tyrėjus gali dominti formalus personalo sprendimų viešajame sektoriuje reguliavimas, teismų, nagrinėjančių politizuotus bei neteisėtus priėmimus į darbą ir atleidimus iš jo, praktikos ir kuriami precedentai.

Svarbu ir tai, kad partinio patronažo studijos praturtina supratimą ir apie asmeninį patronažą, tam tikras mentorystės formas, padeda geriau suprasti įvairius karjeros bei darbuotojų socializacijos aspektus.

Lietuvos kontekste partinio patronažo tyrimas itin aktualus pirmiausia dėl to, kad šis reiškinys nėra sistemiškai tirtas mūsų šalyje, neskaitant keleto straipsnių, susijusių su viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita bei politizacija (Bogušinskaitė, Nakrošis, 2014; Laurišonytė, 2014; Likaitė, 2014; Čeponytė, 2014) ar kiek senesnių tyrimų apie politinę įtaką paskyrimams į viešojo administravimo pareigas (Johannsen, 2003), partinio patronažo ir valstybės valdymo politizacijos reiškiniai buvo tirti tik teoriniu lygmeniu. Taigi iš esmės visiškai nėra aišku, kiek, kaip ir kokią partinį patronažą taiko Lietuvos politinės partijos, kas motyvuoja jas taip elgtis, kokią įtaką šiam reiškiniui daro įvairūs veiksniai.

Maža to, patronažinių praktikų ar politizacijos tyrimai Lietuvoje dažniausiai apsiribodavo tik viešojo sektoriaus vadovų lygmeniu arba valstybės tarnyba. Dėmesio praktiškai nebuvo skiriama visam viešajam sektoriui, kuriame dirba beveik trečdalis visų šalies dirbančiųjų. Be to, trūksta tyrimų, nukreiptų į viešojo sektoriaus organizacijų veiklos reguliavimą ir tai, kokias sąlygas jis sudaro politizuotiems personalo sprendimams.

Lietuvos atvejo tyrimas suteiks naudingos informacijos ne tik šios srities mokslininkams, bet ir praktikams, valstybės politikams bei tarnautojams. Tikėtina, kad remiantis tyrimo duomenimis bus įmanoma suformuluoti tam tikras rekomendacijas, reikalingas siekiant efektyvesnio Lietuvos viešojo sektoriaus veikimo, skaidresnio personalo sprendimų valdymo jame.

Antra vertus, partinio patronažo tyrimas Lietuvoje suteiks lyginamajai analizei būtinų duomenų, kurie leis mūsų šalies situaciją palyginti tarptautiniame kontekste. Be to, tokie tyrimai praplės ir teorinių žinių apie partinį patronažą bazę; Lietuva yra pirmoji iš trijų Baltijos valstybių, kurioje atliekamas toks tyrimas. Taip pat, nors partinis patronažas sistemiškai buvo tirtas pokomunistinėse valstybėse: Vengrijoje, Bulgarijoje, Čekijoje (Kopecky, Mair, Spirova, 2012) ir Rumunijoje (Kopecky et al., 2016), tačiau Lietuva yra pirmoji valstybė, įėjusi į Sovietų Sąjungos sudėtį, kurioje atliekamas toks partinio patronažo tyrimas. Todėl tyrimo duomenys gali būti naudingi ir tyrėjams, nagrinėjantiems įvairių šalių komunistinius režimus bei jų pokomunistines transformacijas, taip pat šių veiksmų įtaką dabartiniam partinio patronažo lygiui bei jo charakteristikoms.

Partinio patronažo tyrimų Lietuvoje būtinybę pagrindžia ir po 2016 metų Seimo rinkimų viešojoje erdvėje pasirodžiusi gausi informacija apie įvairius su politinėmis partijomis siejamus ir į pareigas viešajame sektoriuje paskirtus asmenis, nepotizmo, valstybės užvaldymo apraiškas. Pasikeitus valdantiejiems skubiai imti keisti partinių afiliacijų turintys valstybės institucijų ir įmonių vadovai. Partinę įtaką personalo sprendimams viešajame sektoriuje pagrindžia ne tik gana dažnai žiniasklaidoje nušviečiami su tuo susiję skandalai, bet ir įvairios bylos teismuose, kurių metu atleisti iš darbo valstybiniame sektoriuje asmenys siekia įrodyti, jog jų atleidimas buvo nulemtas partinių ar politinių motyvų.

Maža to, XVII Vyriausybė Lietuvoje buvo formuojama laikantis profesionalumo principo; tai reiškė, kad partinis kandidatų į ministrus lojalumas ne tik nebuvo laikomas privalumu, bet buvo supriešintas su profesionalumo kriterijais, taip leidžiant suprasti, kad ministrams profesionalams politinis ar partinis pagrindas nėra būtinas. Tiesa, nėra aišku, ar tokiu būdu dažnai akivaizdesnio partinio patronažo nepakeis dar sunkiau identifikuojamas asmeninis patronažas arba asmeninis favoritizmas (Johannsen, Pedersen, Pivoras, 2015). Akivaizdu, kad partinė priklausomybė ar partiniai ryšiai Lietuvoje yra vertinami nevienareikšmiškai, tačiau jiems skiriamas dėmesys (dažniausiai neigiamas) nuolat didėja.

Daugelis aplinkybių leidžia daryti prielaidas apie partinio patronažo praktikų taikymą Lietuvoje, tačiau be sisteminės šio reiškinio analizės neįmanoma identifikuoti nei jo masto, nei skverbties, taip pat neįmanoma atskleisti kitų šio reiškinio elementų.

Atsižvelgiant į visa tai, toliau formuluojama šio darbo tyrimo problema.

Tyrimo problema – partinio patronažo reiškinys Lietuvoje.

Su disertacijos moksline problema yra susiję šie **tyrimo klausimai**.

1. Kiek yra paplitęs partinio patronažo reiškinys Lietuvoje?
2. Kokie pagrindiniai bruožai charakterizuoja partinį patronažą Lietuvoje?

Tyrimo tikslas – ištirti partinio patronažo reiškinių Lietuvoje. Tikslui įgyvendinti keliami tokie **tyrimo uždaviniai**.

1. Apžvelgti politinio ir partinio patronažo teorijas.
2. Išanalizuoti partinio patronažo koncepcijos problematiką, adaptuoti partinio patronažo apibrėžimą, tinkamą Lietuvos atvejui.
3. Įvertinti formaliai įteisintas partinio patronažo Lietuvos viešajame sektoriuje prielaidas.
4. Ištirti partinio patronažo Lietuvoje reiškinių, nustatyti jo mastą bei skverbtį, motyvaciją, kandidatų parinkimo kriterijus ir kitus aspektus.
5. Partinį patronažą Lietuvoje palyginti su partiniu patronažu kitose Europos šalyse, identifikuoti pagrindines tendencijas, panašumus ir skirtumus.

Tyrimo objektas – partinis patronažas Lietuvoje.

Metodologinis disertacijos pagrindas. Tyrimo metodologijai buvo pasirinkta modifikuoti ir Lietuvos atvejui pritaikyti Kopecky, Mair, Spirova (2012) taikytą metodiką, kuria remiantis atliktas tyrimas apėmė penkiolika Europos valstybių. Ši pasirinkimą lėmė keletas priežasčių.

1. Tokia tyrimo metodika išbandyta ir sėkmingai pritaikyta tiriant partinį patronažą penkiolikoje Europos valstybių, taip pat Argentinoje (Scherlis, 2013), Ganoje ir Pietų Afrikoje (Kopecky, 2011), Rumunijoje, Paragvajuje, Urugvajuje, Dominikos Respublikoje (Kopecky et al., 2016), taigi tokia tyrimo prieiga dominuoja šiuolaikiniuose partinio patronažo tyrimuose.
2. Tokia tyrimo metodika, priešingai nei kitos (patronuojamų asmenų apklausos, karjeros kelio analizė, bendrinių rodiklių, tokių kaip pareigų viešajame sektoriuje skaičius ar išlaidos joms, analizė, viešojo sektoriaus darbuotojų anketinių duomenų tyrimai), leidžia taikyti sisteminę prieigą ir surinkti bei analizuoti visą viešąjį sektorių apimančius rezultatus.
3. Duomenis, gautus taikant šią tyrimo metodiką, įmanoma palyginti su duomenimis, gautais kitose valstybėse; tai sudaro prielaidas atlikti lyginamąjį partinio patronažo Lietuvoje ir kitose valstybėse tyrimą; tokiu būdu šis darbas įgyja tarptautiškumo ir daugiau vertės.

Tyrimui Lietuvoje Kopecky, Mair, Spirova (2012) metodika buvo modifikuota siekiant kuo geriau atskleisti partinio patronažo Lietuvoje savybes, į klausimyną buvo įtraukti papildomi klausimai, kuriais norima surinkti išsamesnių duomenų apie partinio patronažo aspektus, galimai svarbius aiškinant šį reiškinį, bet jiems iki šiol buvo skirta mažiau dėmesio (partinis patronažas kaip politinės kultūros dalis, skirtumai tarp partijų, taikant patronažines praktikas, partinio patronažo priemonės).

Disertacinio tyrimo mokslinis naujumas yra grindžiamas keletu dalykų.

1. Partinis patronažas kaip reiškinys nėra sistemiškai tirtas Lietuvoje, neskaitant fragmentiškų bandymų įvertinti vadovų kaitą ir politizaciją Lietuvos viešajame sektoriuje (Nakrošis, 2015; Bogušinskaitė, Nakrošis, 2014; Laurišonytė, 2014; Likaitė, 2014; Čeponytė, 2014), nėra atlikta išsamių empirinių tyrimų, kuriais būtų įvertinta politinių partijų įtaka

personalo sprendimams viešajame sektoriuje, šie klausimai dažniausiai buvo nagrinėjami teoriniu lygmeniu (Nakrošis, Gudžinskas, 2013; Juralavičienė, Galvanauskaitė, 2007), politinės įtakos tirtos priimant tik į viešojo administravimo pareigas (Johannsen, 2003). Todėl nėra aiškūs ne tik partinio patronažo mastai bei skverbtis, bet ir tai, kodėl bei kaip yra taikomos patronažinės praktikos, koks yra politinių partijų vaidmuo jose. Neturint šių duomenų, nėra galimybės atlikti lyginamuosius Lietuvos ir kitų valstybių tyrimus, identifikuoti tendencijas, skirtumus bei panašumus.

2. Partinis patronažas nėra tirtas politinės kultūros kontekste, moksliniuose tyrimuose menkas dėmesys yra skiriamas partinio patronažo mechanizmų analizei. Todėl modifikuojant Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrimą šiems klausimams buvo skirtas didelis dėmesys, o surinkti duomenys praturtina tarptautinius patronažo tyrimus: partinio patronažo kaip politinės kultūros sudedamosios dalies analizė leidžia identifikuoti dar vieną priežastį, kodėl partinio patronažo praktikos nors ir keičiasi, tačiau išlieka integralia politinio gyvenimo dalimi, partinio patronažo priemonių išaiškinimas suteikia daugiau informacijos apie patį reiškinį, be to, ši informacija yra naudinga ir formuojant viešojo sektoriaus personalo politiką.
3. Pasirinkus Lietuvos atvejo tyrimui adaptuoti Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrimo metodologiją svarbu buvo tai, kad minėtas tyrimo metodas nebuvo taikytas nė vienoje buvusios Sovietų Sąjungos valstybėje, todėl šis tyrimas ir jo rezultatai, be kita ko, leis įvertinti ir tokios tyrimo metodikos pritaikomumą socialiai bei kultūriškai savitoms pokomunistinėms Rytų Europos valstybėms. Taigi kritinis iš esmės Vakarų ir Centrinės Europos demokratijoms kurtos metodikos įvertinimas bei jos ribotumų identifikavimas turėtų būti laikomas svarbiu šio darbo aspektu, praturtinančiu metodologines partinio patronažo tyrimų žinias tarptautiniu mastu.

Disertacijos struktūra. Disertaciją sudaro penkios dalys (viena teorinė, viena metodologinė ir trys empirinės), taip pat įvadas, lentelių, paveikslų ir santrumpų sąrašai, išvados, literatūros sąrašas, priedai. Pirmojoje dalyje „*Politinio ir partinio patronažo koncepcijos*“ apžvelgiami politinio ir partinio patronažo reiškiniai, adaptuojamas partinio patronažo apibrėžimas, apžvelgiami gretutiniai reiškiniai, pristatomi svarbiausi partinio patronažo tyrimai. Antrojoje dalyje „*Partinio patronažo tyrimo Lietuvoje metodologija*“ pateikiami ir pagrindžiami tyrimo metodai: dokumentų analizės metodas ir pusiau struktūruotų interviu tyrimas, pristatomas tyrimo projektas ir klausimynas, sudaromas Lietuvos viešojo sektoriaus žemėlapis. Trečiojoje disertacijos dalyje „*Partinio patronažo Lietuvoje erdvė ir veikėjai*“ analizuojamos partinio patronažo prielaidos viešajame sektoriuje ir valstybės tarnyboje, kaip partiniam patronažui įtaką darantis veiksnys analizuojamos Lietuvos politinės partijos ir partinė sistema. Ketvirtąją dalyje „*Partinio patronažo reiškinys ir praktikos*“ analizuojami empirinio tyrimo metu surinkti duomenys, pateikiama informacija, susijusi su partinio patronažo priežastimis, konstruojamas partinio patronažo mastą ir skverbtį nurodantis indeksas, analizuojama partinio patronažo praktikų kaita, partinio patronažo charakteristikos: kandidatų parinkimo

kriterijai, identifikuojamas partinio patronažo mechanizmas, vertinamas politinių partijų vaidmuo priimant patronažinius sprendimus, analizuojama, kokią įtaką daro valdančiųjų partijų kaita, partinis patronažas nagrinėjamas kaip politinės kultūros dalis. Penktojoje disertacijos dalyje „*Partinis patronažas Lietuvoje ir Europoje: lyginamoji analizė*“ Lietuvoje surinkti duomenys yra lyginami su penkiolikoje Europos valstybių surinktais duomenimis, analizuojamas bei lyginamas partinio patronažo indeksas, mastai ir skverbtis, partinio patronažo motyvacija, kandidatų parinkimo kriterijai, identifikuojamos svarbiausios tendencijos, panašumai ir skirtumai.

1. POLITINIO IR PARTINIO PATRONAŽO KONCEPCIJOS

Šiame skyriuje pristatant politinio¹ ir partinio patronažo reiškinius, nagrinėjant gretutinius partiniam patronažui konceptus bei jų vartojimo problematiką ir yra pagrindžiamas šiam tyrimui adaptuotas partinio patronažo apibrėžimas, pristatomi jo privalumai ir ribotumai.

Skyrius pradedamas politinio ir partinio patronažo pristatymu, šitaip identifikuojant partinio patronažo ištakas ir santykį su labiau tradiciniu politiniu patronažu. Toliau yra adaptuojama partinio patronažo sąvoka, mokslinėje literatūroje rasti patronažo ir partinio patronažo apibrėžimai nagrinėjami siekiant įvertinti esminius jų bruožus. Atlikus šią analizę yra modifikuojamas ir Lietuvos atvejui pritaikomas partinio patronažo apibrėžimas.

Toliau skyriuje dėmesys yra skiriamas konceptualizuoto partinio patronažo ir gretutinių jam reiškinių nagrinėjimui, ribų ir santykių tarp jų identifikavimui, skyrius baigiamas pristatant iki šiol atliktus svarbiausius partinio patronažo ir su juo susijusių reiškinių tyrimus.

1.1. Politinio ir partinio patronažo reiškiniai

Istoriniai patrono ir kliento santykiai

Nors patronažo (arba kitaip patrono ir kliento santykių) ištakas, kaip jau minėta, galima atrasti daugumoje tradicinių visuomenių, o patys patrono ir kliento terminai mus pasiekia iš senovės Romos, Bloch (1961) pažymėjo, kad esminiu aspektu, įtvirtinusių patrono ir kliento santykius kaip socialinę, ekonominę ir politinę organizaciją, tapo feodalizmo iškilimas Vakarų Europoje ir Japonijoje. Vis dėlto šiam tyrimui aktualesnės yra modernesnio patronažo, kuriame slypi partinio patronažo užuomazgos, analizė.

Mūsų laikams artimesnį XIX ir XX amžių patronažą tyrę mokslininkai (Eisenstadt, Roniger, 1984) įvardijo tokius patronažinių santykių bruožus, būdingus socialiai ir kultūriškai skirtingoms² (Pietryčių Europos, musulmoniškų Vidurinių Rytų, Lotynų Amerikos, Pietryčių Azijos, Kinijos, Japonijos, Indijos, JAV ar Tarybų Sąjungos) visuomenėms.

1. Patrono ir kliento santykiai yra individualūs ir pasklidę (angl. *diffuse*).
2. Jie paremti viena laikiu skirtingų gėrybių (ekonominių, politinių, lojalumo) mainymu.
3. Tokios gėrybės yra mainomos ne atskirai, bet kombinuojant jas tarpusavyje.
4. Dažniausiai patrono ir kliento santykiai pasižymi ilgalaikiškumu ir besąlygiškumu.
5. Dažnai tokie santykiai paremti ir tarpasmeninio įsipareigojimo jausmu, ir prisirišimu tarp patrono bei kliento.

¹ Politinio patronažo identifikavimas leidžia atskirti minėtą patronažą nuo nepolitinių patronažo formų: kultūrinio patronažo (žr., pavyzdžiui, Mulcahy, 1998) ar tam tikros mentorystės formos (žr., pavyzdžiui, Connor, Pokora, 2012).

² Kaip pažymi Abercrombie, Hill (1976), patronažo atsiradimui svarbūs ne tiek kultūriniai faktoriai, kiek situacijos, išsiskiriančios aiškiais resursų pasiekiamumo skirtumais.

6. Nepaisant to, patrono ir kliento santykiai dažniausiai nėra visiškai legalūs ar aiškiai apibrėžiami.
7. Nepaisant ilgalaikiškumo aspektų, patrono ir kliento santykiai yra savanoriški ir, bent teoriškai, gali būti nutraukiami savo noru.
8. Patrono ir kliento ryšiai dažniau pasireiškia tarp individų ir jų tinklų nei tarp organizuotų grupių (ši aspektą partinio patronažo atveju keičia politinių partijų kaip kolektyvinio patrono vaidmuo).
9. Patrono ir kliento santykiai paremti aiškiai išreikšta nelygybe ir galios tarp patrono bei kliento disbalansu.

Analizuojant pateiktas patrono ir kliento santykių savybes galima daryti išvadą apie tokių ryšių kompleksiskumą: pirmiausia santykiai yra ilgalaikiai, antra vertus, jie pagrįsti savanoriškumu ir galimybe juos nutraukti; maža to, nors jie ir pasižymi dideliu galios tarp patrono bei kliento skirtumu, tačiau santykiai pagrįsti gėrybių mainais, kitaip tariant, ne tik klientui reikia patrono, bet ir patronui – kliento.

Akivaizdu, kad patrono ir kliento santykiai gali pasireikšti daugeliu būdų, o konkrečios jų charakteristikos priklauso nuo unikalių tam tikros situacijos aplinkybių.

Kaip pamatysime vėliau, nors ir aiškiai pakitę bei evoliucionavę, keletą šių išvardytų patrono bei kliento santykių elementų perėmė politinio patronažo, o vėliau – ir partinio patronažo reiškiniai.

Politis ir partinis patronažas

Būtina pabrėžti, kad iš tradicinių patrono ir kliento santykių atsiradę politinis patronažas ir partinis patronažas yra tarpusavyje susiję, bet ne tapatūs reiškiniai. Šias koncepcijas skiria keletas esminių aspektų, kurie ir bus aptariami toliau.

Pirmiausia galima atkreipti dėmesį į tai, jog, kaip teigia Scott (1972), politinės partijos gali taikyti vieną iš dviejų pagrindinių strategijų siekdamos užsitikrinti, kad rinkėjai balsuotų už jas per rinkimus, rėmėjai skirtų finansavimą jų tikslams įgyvendinti, o aktyvistai dirbtų partijai. Partijos gali (1) paskirstyti įvairių formų dalomą naudą-patronažą individams, kurie remia partiją, taip pat (2) paskirstyti kolektyvinę naudą arba apeliuoti į kolektyvinius interesus, taip siekdamos išgauti pinigų, darbą ar balsus iš savo rėmėjų. Taigi politinis patronažas gali būti suprantamas kaip priemonė partijoms užsitikrinti rinkiminę paramą (Shefter, 1977; Golden, 2000).

Auyero (2012) atkreipia dėmesį, kad patronažas nėra lemiamas vien politikų; juo savo išgyvenimo problemas taip pat sprendžia neturtingi žmonės (angl. *poor people's*). Todėl Auyero (2012) teigia, kad politinio patronažo patvarumas yra paremtas dviejų tipų praktikų konsolidacija. Pirma, tai yra politikų atliekamas personalizuotas gėrybių ir paslaugų paskirstymas siekiant balsų per rinkimus ir dalyvavimo politinėje veikloje, antra, tai neturtingų žmonių išgyvenimo problemų sprendimas kuriant ir išlaikant pastovius santykius su politiniais brokeriais, balsuojant per rinkimus, dalyvaujant susirinkimuose ar partijos veikloje. Abercrombie ir Hill (1976) nurodo, kad patronažas veikia kaip tarpiniai ryšiai tarp pagrindinių visuomenės institucijų.

Autoriai savo darbuose fiksuoja netolygų politinio patronažo taikymą skirtingose valstybėse: Kenny (2015) kaip į politinį patronažą linkusias išskiria buvusias kolonijines Afrikos, Pietryčių Azijos ir Karibų jūros valstybes, Auyero (2012) mini Lotynų Ameriką, pokomunistines Europos valstybes, Pietų ir Pietryčių Aziją, dalį Afrikos valstybių.

Tokie politinio patronažo paplitimo skirtumai tarp skirtingų valstybių dažnai buvo aiškinami pasitelkiant sociologines prieigas: ieškant skirtumų tarp socialinių struktūrų, politinės kultūros, kurie paaiškintų skirtingą politinių partijų elgesį (Shefter, 1977). Būtina pabrėžti ir dar vieną dalyką: Weingrod (1968) atkreipia dėmesį į tai, kad skirtingos valstybių bei visuomenių charakteristikos gali lemti ir skirtingą patronažo pobūdį. Autorius taip pat nurodo, kad individualūs patrono ir kliento ryšiai atsiranda valstybėse, kuriose valdžia yra išsiskaidžiusi, o valstybinė veikla yra ribota savo apimtimi, kuriose egzistuoja didelė atskirtis tarp kaimo, miesto ir valstybės; priešingai, partijų vykdomas patronažas sietinas su valstybinės veiklos plėtra, didėjančia kaimo, miesto ir valstybės gyvenimo integracija.

Žinoma, nėra unifikuoto patronažo pritaikymo būdo, pavyzdžiui, Bearfield (2009) teigia, kad patronai savo tikslų siekia taikydami skirtingus „patronažo stilius“, autorius identifikuoja keturis.

1. *Organizacinis patronažas* skirtas stiprinti ir kurti politinei organizacijai.
2. *Demokratinis patronažas*: siekiama demokratinų ar egalitarinių tikslų, taikant patronažą.
3. *Taktinis patronažas*: taikomas viešojo sektoriaus pareigų paskirstymas siekiant panaikinti politinius skilimus tam, kad būtų įgyvendinti politiniai ar veiklos tikslai.
4. *Reformų patronažas* atsiranda tada, kai tie, kurie nori reformuoti egzistuojančią patronažo sistemą, patys pradeda taikyti patronažo praktikas siekdami pakeisti iki tol valdžiusį politinį režimą.

Toks suskirstymas praplečia patronažo suvokimą ir iliustruoja, kad jį taikant galima siekti skirtingų (taip pat ir demokratinų ar egalitarinių) tikslų, o tai yra svarbu mokslinei diskusijai dėl vertybinio patronažo traktavimo.

Dera pasakyti, kad politinis patronažas gali būti apibrėžiamas ir per tam tikrą ryšių tarp patrono bei kliento pobūdį: Golden (2000) teigia, kad politinis patronažas pasireiškia kaip naudos, kuri paprastai yra paskirstoma kolektyviškai, individualizavimas. Maža to, Abercrombie ir Hill (1976) pabrėžė, kad patronažas paremtas labai asmeniškais – akis į akį – santykiais tarp dviejų individų.

Labai svarbu pažymėti, kad patronažas nėra suprantamas kaip formalios valdymo ar valdžios sistemos dalis; patronažas yra neformali hierarchija, tam tikras draugų tinklas, nukreiptas į įtaką (Weingrod, 1968). Abercrombie ir Hill (1976) pažymi, kad patronažas priklauso nuo formalių institucinių susitarimų netinkamumo; būtent todėl, pasak autorių, patronažas dažniau aptinkamas visuomenėse, kurios yra „mažiau išsivysčiusios“.

Antra vertus, patronažas egzistuoja ir išsivysčiusiose visuomenėse, ypač tose srityse, kur formalus institucinis reguliavimas nėra tinkamas. Kaip pažymi Auyero (2012), patronažo pagrindu egzistuojantys partijų bei rinkėjų ryšiai vis dar veikia ne

tik naujosiose demokratijose (Lotynų Amerikoje, pokomunistinėje Europoje ir kitur), bet ir industrinėse demokratijose, tokiose kaip Italija, Austrija ar Japonija.

Ne tik su politiniu, bet ir su partiniu patronažu yra susijęs vertybinio neutralumo pozicijų išlaikymo klausimas. Antropologiniu ar politinės sociologijos požiūriu patronažo reiškiniai gali būti tyrinėjami iš vertybinio neutralumo pozicijų; bet, kaip pažymi Bearfield (2009), viešojo administravimo disciplinoje viena iš pagrindinių prielaidų yra tai, kad patronažas yra blogis. Iliustratyvus šiuo klausimu yra Kenny (2015) požiūris į patronažą: autorius teigia, kad patronažas valstybės sektoriuje yra pagrindinis stabdys valdymo kokybei, kuris – kartu su korupcija bendrai – yra susijęs su daugybe neigiamų vystymosi rezultatų. Lindberg (2012) pažymėjo, kad politinis patronažas yra instrumentas, kuriuo elito atstovai gali naudotis tam, kad pakirstų demokratinės atskaitomybės logiką.

Vis dėlto tokiu būdu nėra atkreipiamas dėmesys į kitas patronažo funkcijas, pavyzdžiui, Sorauf (1959) pažymėjo, kad pirmiausia patronažas suteikia galimybę partijoms kontroliuoti viešąją politiką, antra vertus, patronažas prisideda prie, o kai kuriais atvejais yra ir gyvybiškai svarbus aktyviai partinei sistemai, kuriai patronažas suteikia apdovanojimų ir paskatų už partinę veiklą galimybę. Bearfield (2009) identifikavo demokratines ir egalitarines patronažo funkcijas.

Todėl minėtas autorius (Bearfield, 2009) teigia, kad tokia patronažą vien neigiamai vertinanti prielaida kelia sunkumų tyrinėjant patronažą, nes dažniausiai šis reiškinys imamas tirti tik ten, kur egzistuoja tam tikros formos korupcijos įrodymų. Pažymėtina ir tai, kad tokios prielaidos egzistavimas užkerta kelią empiriniams patronažo teikiamos naudos tyrimams.

Politinį patronažą galima tam tikra prasme įvardyti kaip tradicinį, o partinis patronažas šiuo atveju yra moderni politinio patronažo atmaina, susijusi su keletu esminių sąvokai priskiriamų atributų pasikeitimų. Kitaip tariant, politinis patronažas turėtų būti laikomas bendresniu politiniu reiškiniu, o partinis patronažas – iš jo išplaukiančia modifikuota forma.

Pirmiausia reikia pažymėti, kad partinio patronažo reiškinys dažniausiai siejamas su politinių partijų vykdomais paskyrimais viešajame sektoriuje (Kopecky, Scherlis, Spirova (2008); Gwiazda (2008); Nakrošis, Gudžinskas (2012)), nebelieka politiniam patronažui būdingo individualaus patrono ir kliento santykio akis į akį, kolektyvinio patrono vaidmenį šiuo atveju atlieka politinė partija (Hopkin (2006); Kopecky, Scherlis, Spirova (2008)).

Dar vienas aspektas, kurį įvardyti būtina kalbant apie politinio ir partinio patronažo reiškinius, yra tai, kad keičiasi politinių partijų motyvacija taikant šias strategijas. Politinio patronažo atveju politikai siekdavo įvairios su rinkimais susijusios naudos: rinkėjų balsų, finansavimo rinkiminėms kampanijoms ar rėmėjų aktyvumo jų metu; o štai partinis patronažas jau yra susijęs su organizaciniais partijų tikslais: partijos organizacijos stiprinimu ir išlaikymu, viešosios politikos sprendimų priėmimo kontrolės užtikrinimu (Kopecky, Mair, Spirova, 2012). Nesunku pasakyti, kad partinis patronažas šiuo atveju gali ne tik lemti viešojo sektoriaus politizaciją, bet ir užtikrinti politinę viešojo administravimo kontrolę (Ban, 2014).

Taigi partinį patronažą nuo politinio patronažo atskirti padeda mažiausiai trys elementai: partinio patronažo koncepcija susiaurinama iki priėmimo į pareigas

sprendimų viešajame sektoriuje, o politinio patronažo metu mainomos į rinkiminę paramą galėjo būti įvairios viešosios gėrybės ir paslaugos, partinio patronažo atveju patrono vaidmenį atlieka politinės partijos, nebelieka individualizuoto patrono ir kliento ryšio, kuris egzistavo politinio patronažo metu. Trečia, partinis patronažas nukreiptas į organizacinius politinių partijų tikslus, o politiniu patronažu buvo siekiama užsitikrinti sėkmę per rinkimus.

Trumpai apžvelgus politinio ir partinio patronažo reiškinius, toliau dėmesys bus skiriamas labai svarbiam partinio patronažo reiškinio konceptualizavimo klausimui.

1.2. Partinio patronažo sąvokos adaptavimas

Partinio patronažo koncepcijos problematiką sudaro keletas elementų: visų pirma, moderni partinio patronažo koncepcija nėra visiškai atsiejama nuo tradicinio arba istorinio patronažo, todėl neišvengiama painumo ją vartojant, antra, partinio patronažo koncepcija mokslinėje literatūroje neretai persidengia su gretutinais reiškiniais, tokiais kaip politizacija, valstybės užvaldymas, klientelizmas. Trečia, autoriai neretai skirtingus reiškinius įvardija ta pačia partinio patronažo sąvoka arba partiniam patronažui priskiria visai skirtingus atributus, taip įnešdami sumaištį į šios sąvokos vartoseną.

Įvertinus visa tai, bet kuriam partinį patronažą tyrinėjančiam autoriui iškyla pirmoji užduotis: kritiškai įvertinti kitų autorių siūlomas partinio patronažo koncepcijas, išrinkti apibrėžimą, kuris yra naudingiausias tiriant pasirinktą reiškinį, ir jį adaptuoti konkrečiam tyrimui.

Siekiant kritiškai įvertinti mokslinėje literatūroje vartojamus partinio patronažo apibrėžimus, 1 lentelėje pateikiamos mokslininkų siūlomos partinio patronažo sąvokos. Į lentelę taip pat įtraukti ir tradicinio patronažo apibrėžimai, taip siekiant aiškiau iliustruoti su tiriamo reiškinio konceptualizavimu susijusias problemas.

Tokie duomenys ne tik pagrindžia būtinybę teoriškai nagrinėti partinio patronažo reiškinio konceptualizavimo problemas, bet ir sudaro sąlygas tyrėjui kritiškai įvertinti kitų autorių darbą bei savo pasirinktai partinio patronažo koncepcijai atrinkti pačius tinkamiausius elementus.

1 lentelė. Patronažo ir partinio patronažo sąvokų reikšmės

Autorius, metai	Patronažo apibrėžimas
Daalder, 1966	Politinių partijų „prasiskverbimas“ į valstybinį ir pusiau valstybinį sektorius.
Shefter, 1977	Įvairi nauda, kurią politikai išdalija individualiems rinkėjams, kampanijų darbuotojams ar rėmėjams mainais į politinę paramą.
Blondel, 2000	Gėrybių (garbės, darbo, sutarčių ar viešųjų užsakymų) paskirstymas individams mainais į politinę naudą tiems, kurie skirsto gėrybes: politinėms partijoms, vyriausybei.
Lawson, 1980	Politinių partijų kaip tam tikrų kanalų, per kuriuos balsai rinkimuose yra keičiami į paslaugas, elgesys.
Weingrod, 1968	Būdas, kuriuo politikai paskirsto pareigas viešajame sektoriuje ar viešąsias gėrybes mainais į politinę paramą.

Weingrod, 1968 ³	Nelygių galių asmenų, susietų interesų ir draugystės ryšiais, manipuliavimas jų santykiais siekiant savo tikslų.
Eisenstadt, Lemarchand, 1981	Valdžioje esantys patronai aprūpina klientus gėrybėmis, apsauga ir parama, mainais į tai patronai gauna kitokias gėrybes ir paslaugas.
Bealey, 2000	Valdžios atlikti paskyrimai, paremti savais interesais, o ne paskirtojo nuopelnais ar sugebėjimais.
Badger et al., 1998	Valstybės kaip apdovanojimo sistemos už partinį lojalumą panaudojimas; įdarbinimas, kai esminis argumentas yra darbas partijai ar partinis lojalumas; įdarbinimas ir paaugstinimai viešajame sektoriuje, kurių pagrindas – ne nuopelnai, o suteikiama nauda (materiali ar nemateriali) valdančiajai partijai.
Meyer-Sahling, 2006	Viešojo sektoriaus įdarbinimai, paremti politiniais kriterijais.
Stokes, 2011	Valstybės pareigūnų atliekamas viešųjų išteklių (dažniausiai viešojo įdarbinimo) siūlymas mainais į rinkiminę paramą.
Partinio patronažo apibrėžimas	
Kopecky, Scherlis, Spirova, 2008	Politinių partijų galia skirti asmenis į pareigas viešajame ir pusiau viešajame sektoriuje.
Gwiazda, 2008	Politinių partijų „įsiskverbimas“ į valstybę ir valdančiųjų partijų vykdomas savo rėmėjų skyrimas į įvairias viešojo bei pusiau viešojo sektoriaus pareigas.
Nakrošis, Gudžinskas, 2013	Politinės partijos galia atlikti paskyrimus į pareigas viešajame sektoriuje.
Muller, 2005	Viešųjų išteklių panaudojimas išskiriančiuose (angl. <i>particularistic</i>) bei tiesioginiuose mainuose tarp kliento ir partijos politiko ar funkcionieriaus.
Nakrošis, 2014	Politinės partijos galia paskirti partinius arba šališkus asmenis į pareigas valstybės tarnyboje ar viešajame sektoriuje, taip pat juos atleisti iš pareigų.
Volintiru, 2014	Pirmenybiniai ar politizuoti paskyrimai viešojo sektoriaus institucijose.

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Gwiazda (2008: 805), Bagdanavičius (2011: 379), Bealey (2000: 239), Badger et al. (1998: 305), Nakrošis, Gudžinskas (2012/2013), Volintiru (2015), Nakrošis (2014), Muller (2005: 190)

Mokslinėje literatūroje yra ir daugiau prasmų, kurias įgauna patronažo terminas: kaip klientelistinių mainų objektas, klientelistinių santykių rūšis (Robinson, Verdier, 2013), kaip patronažo–klientelizmo termino dalis (Aceituno-Montes, Robles-Egea, 2011), kaip viena iš korupcinio klientelizmo formų (Singer, 2009), kaip korupcijos forma (Aceituno-Montes, Robles-Egea, 2011).

Iš pateiktos lentelės matyti, kad patronažo ir partinio patronažo sąvokos yra vartojamos skirtingai, autoriai analizuodami patronažo ir partinio patronažo reiškinius ne visada tiriamiems reiškiniams priskiria tuos pačius atributus. Tokie sąvokų neatitikimai įneša sumaištį į mokslinę literatūrą, apsunkina lyginamųjų tyrimų galimybes. Galima daryti išvadą, kad šiuo metu mokslinėje literatūroje nėra

³ Patronažo apibrėžimas antropologiniu požiūriu.

vieno vyraujančio patronažo apibrėžimo, o partinio patronažo sąvoka, nors ir būdama siauresnė, taip pat nėra vartojama unifikuotai.

Analizuojant prasmes, kurias mokslininkai suteikia patronažo ir partinio patronažo sąvokoms, galima pastebėti, kad patronažo apibrėžimas yra daug platesnis. Shefter (1977) akcentavo mainų elementą, kai politinės partijos siekia politinės paramos, o rinkėjai mainais į ją gauna įvairią naudą. Blondel (2000) taip pat kalbėjo apie mainus, tačiau įvardijo klientų gaunamas gėrybes: garbę, darbą, sutartis ar užsakymus; partijos ir šiuo atveju siekia politinės naudos bei paramos. Patronažą kaip mainus apibrėžė ir Eisenstadt, Lemarchand (1981), tačiau jie nedetalizavo mainų objekto, bet nurodė, kad patronai suteikia apsaugą, paramą bei gėrybes savo klientams, o šie atsako kitomis gėrybėmis bei paslaugomis.

Patronažas yra traktuojamas ir kitaip: Daalder (1966) jį apibrėžė kaip politinių partijų vykdomą procesą – prasiskverbimą, kuriuo partijos patenka į valstybinį ir pusiau valstybinį sektorius. O štai Lawson (1980) dėmesį skyrė politinių partijų elgesiui kaip tam tikrų kanalų, kuriais jos savo paslaugas keitė į balsus rinkimuose.

Taip pat būtina atkreipti dėmesį į faktą, kad kai kurie patronažo apibrėžimai (Weingrod (1968); Bealey (2000: 239); Meyer-Sahling (2006), Badger et al. (1998: 305), Stokes (2011)) savo prasme yra artimi partinio patronažo sąvokai ir yra susiję su įvairiomis paskyrimo į pareigas formomis viešajame sektoriuje.

Tradicinio patronažo koncepcija yra susijusi su istoriškai susiklosčiusiais patrono–kliento santykiais. Reikia pasakyti, kad šie patrono–kliento santykiai pasižymi nelygiomis galios pozicijomis. Stokes (2011) įvardija tokių santykių istorinius pavyzdžius: vergas ir šeimininkas, tarnas ir lordas, darbininkas ir vadovas, rinkėjas ir partijos vadas. Kitschelt (2000) teigia, kad tokie santykiai pasižymi abipusiškumu, savanoriškumu, taip pat ir išnaudojimu bei dominavimu.

Hicken (2011) pažymėjo, kad ankstyviesiems klientelizmo tyrinėtojams socialiniai patrono ir kliento santykiai buvo pirmaeilis dalykas. Didžiausias dėmesys buvo skiriamas tiesioginiam kontaktui akis į akį. Lemarchand, Legg (1972) pabrėžė emocijų svarbą patrono ir kliento santykiuose; jie pažymėjo, kad būtent emocijos yra svarbiausias klientą ir patroną jungiantis elementas. Todėl tokie santykiai būna suasmeninti, emociniai ir abipusiški.

Svarbu pažymėti, kad buvo manoma, jog patrono–kliento santykiai vykstant demokratizacijos ir modernizacijos procesams ilgainiui išnyks (Papakostas, 1999), vis dėlto, kaip parodė istorija, patronažas neišnyko, o transformavosi (Roniger, 2004). Socialinė ir ekonominė modernizacija lėmė didesnę geografinį mobilumą, urbanizaciją, aukštesnį išsilavinimo lygį, sumažėjusį tradicinių bendruomenių elito vaidmenį, šie pokyčiai nusilpnino tradicinius patrono–kliento ryšius, politinės partijos, būdamos palyginti biurokratinės struktūros, užėmė patronų vietas (Hopkin, 2006).

Partinio patronažo sąvoka tam tikra prasme yra siauresnė nei patronažo apibrėžimas, vyrauja tendencija (išskyrus Muller (2005: 190) apibrėžimą) partiniu patronažu laikyti tam tikrus politinių partijų vykdomus paskyrimus. Čia galima pasakyti, kad viešosios politikos žodynai (Badger, 1998; Bealey, 2000) patronažą apibrėžia kaip susijusį su politizuotais paskyrimais viešajame sektoriuje, nors kituose šaltiniuose tai yra būdingiau kaip tik partinio patronažo koncepcijai.

Politizuoti paskyrimai dažniausiai suprantami kaip tokie, kurie yra grindžiami ne asmens nuopelnais, o partiniais interesais (Bealey, 2000), lojalumu, tikėtina nauda ir darbu partijai (Badger, 1998). Taigi esminis dalykas apibrėžiant partinį patronažą yra tam tikros formos paskyrimas į pareigas, kurį vykdo politinės partijos ir kuris vyksta viešajame (Nakrošis, Gudžinskas (2013); Volintiru (2014)) arba viešajame ir pusiau viešajame sektoriuje (Kopecky et al. (2008); Gwiazda (2008)).

Analizuojant su partiniu patronažu susijusią literatūrą galima daryti išvadą, kad šiuo metu labiausiai pripažinta partinio patronažo koncepcija yra pasiūlyta Kopecky, Scherlis, Spirova (2008), partinį patronažą apibrėžiant „kaip partijos galią paskirti žmones į pareigas viešajame ir pusiau viešajame sektoriuje“. Autoriai (Kopecky, Scherlis, Spirova, 2008) nurodo, kad toks tiriamo reiškinių susiaurinimas iki personalo sprendimų viešajame ar pusiau viešajame sektoriuje yra naudingas todėl, jog atskiria šį reiškinį nuo artimų savo prasmėmis jam reiškinų, be to, ryšiai tarp šių reiškinų tampa aiškesni. Gwiazda (2008) teigia, kad partinio patronažo konceptualizavimas per personalo paskyrimus padeda lengviau atlikti empirinius tyrimus ir operacionalizuoti šį reiškinį.

Toliau nagrinėjant partinio patronažo koncepciją naudinga išskirti tris dimensijas, kurios ne tik leidžia atskirti partinį patronažą nuo artimų jam reiškinų, bet ir geriau paaiškina jų tarpusavio ryšius. Šie trys elementai yra susiję su atsakymais į klausimus: kieno, kokie ir kur priimami sprendimai vadintini partiniu patronažu? Pateikiant šios partinio patronažo koncepcijos elementus bus bandoma ne tik juos kritiškai įvertinti, bet ir pasiūlyti galimus patobulinimus Lietuvos atvejui bei konkrečiai partinio patronažo konceptualizavimui šiame darbe.

Pirma, partinį patronažą vykdo politinės partijos, kurios ir atlieka kolektyvinio patrono vaidmenį. Patronažiniais sprendimais gali būti lemiami ne tik partijos kaip organizacijos, vienijančios politikus, bet ir atskirų politikų, kurie per partinę liniją įgyja galią priimti tokius sprendimus. Nors politinės partijos, taikydamos partinio patronažo praktikas gali siekti įvairių tikslų, dažniausiai yra minimi du: siekis apdovanoti lojaliaus narius (Gwiazda, 2008) bei noras kontroliuoti viešųjų sprendimų priėmimą (Kopecky, Scherlis, Spirova, 2008).

Nepaisant to, svarbu paminėti, jog partinio patronažo apibrėžimo nederėtų apriboti konkrečiomis motyvacijomis: politizuoti, partiniais išskaičiavimais paremti sprendimai nepriklausomai nuo konkretaus motyvo turėtų būti laikomi patronažiniais (Kopecky, Scherlis, Spirova, 2008). Svarbiausia čia yra politinės partijos galia priimti tokius sprendimus, o ne kiekvieno individualaus atvejo motyvacija. Kaip pažymi Muller (2000), patronažas yra bendrinis tam tikro elgesio modelis, o ne individualūs sprendimai. Taigi partinio patronažo koncepcijai yra būtinas pirmas elementas – priėmimo į pareigas sprendimus atlikti arba lemti turi politinės partijos, išnaudodamos savo politinę galią.

Antra, kaip jau minėta, partinio patronažo reiškinį nuo patronažo (taip pat ir nuo kitų gretutinių reiškinų) atskiria tai, jos šiuo atveju patronažiniaiveiksmams susiaurinami iki politizuotų personalo sprendimų: paskyrimų (Kopecky, Scherlis, Spirova, 2008), paskyrimų ir atleidimų (Nakrošis, 2014), paaukštinimų (Badger, 1998). Taigi partinio patronažo reiškinys yra susijęs su labai konkrečiais veiksmais personalo valdymo srityje: paskyrimais ar kitų rūšių įdarbinimo procedūromis. Čia

būtina paminėti, kad Lietuvos atvejui tinkamiausias terminas yra *priėmimas į pareigas*, kuris gerai atitinka anglišką terminą *appointment* ir gali būti vartojamas nepriklausomai nuo to, ar įdarbinama pagal darbo sutartį, ar į valstybės arba diplomatinę tarnybą.

Gwiazda (2008) nurodo, jog tokie sprendimai yra susiję su partijų rėmėjais, o Nakrošis (2014) – kad su partiniais ir šališkais asmenimis; vis dėlto galima teigti, jog pagal prasmę tai yra tapatūs dalykai. Čia taip pat reiktų akcentuoti, kad (kaip ir partinio patronažo motyvacijos atveju) patronuojamų asmenų charakteristikos neturėtų būti svarbiausias aspektas apibrėžiant partinio patronažo reiškinį. Todėl antrasis aspektas, svarbus konceptualizuojant partinį patronažą, yra tai, kad politinės partijos, išnaudodamos savo politinę galią, lemia priėmimą į pareigas, tačiau partinio patronažo atveju lemiamos reikšmės neturi formali asmens priklausomybė partijai.

Trečioji dimensija, kuri konceptualizuoja partinį patronažą, yra vieta, kurioje atliekami tokie veiksmai. Užsienio autoriai ją dažniausiai apibrėžia kaip viešąjį ir pusiau viešąjį sektorius (Kopecky, Mair, 2008). Kalbant apie Lietuvos atvejį, tinkamesnis terminas būtų *viešasis sektorius*, kuris apima ne tik vyriausybines įstaigas bei įstaigas prie ministerijų, bet ir valstybės valdomas įmones (Nakrošis, 2014) bei kitas viešąją politiką įgyvendinančias organizacijas. Reikia pasakyti, kad ir Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija savo ataskaitose (2015 m. viešojo sektoriaus ataskaita) prie viešojo sektoriaus organizacijų priskiria ir valstybės įmones, ir valstybės kontroliuojamas akcines bei uždarąsias akcines bendroves, ir savivaldybių įmones, ir savivaldybių kontroliuojamas akcines bei uždarąsias akcines bendroves.

Šios trys partinio patronažo dimensijos pavaizduotos 1 pav.



1 pav. Partinio patronažo dimensijos

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Dar vienas dalykas, į kurį svarbu atkreipti dėmesį analizuojant partinio patronažo koncepciją, yra tai, kad patronažiniai priėmimai į pareigas nebūtinai prieštarauja nuopelnais pagrįstų kriterijų taikymui; politinių partijų valia į pareigas

skiriami individai dažniausiai nesunkiai atitinka konkrečioms pareigoms keliamus minimalius reikalavimus (Roniger, 2004). Tokiu atveju reikia kalbėti ne apie nekvalifikuotų asmenų priėmimą, o apie tai, kad renkantis iš grupės kandidatų partinio patronažo atveju bus pasirinktas nebūtinai geriausias, o tas, kuris atitiks politinės partijos poreikius.

Išnagrinėjus kitų mokslininkų taikomas patronažo ir partinio patronažo koncepcijas bei išanalizavus šiuo metu vieną populiariausių partinio patronažo apibrėžimų, Lietuvos tyrimui yra pasirinktas toks modifikuotas Kopecky, Scherlis, Spirova (2008) vartojamo partinio patronažo apibrėžimo variantas: *partinis patronažas – tai politinių partijų galia priimti į pareigas asmenis viešajame sektoriuje*.

Tokiu būdu atliekamos dvi pagrindinės modifikacijos: visų pirma, *paskyrimai* yra pakeičiami *priėmimu į pareigas*, nes tokia formuluotė yra labiau tinkama Lietuvos atvejui, šitoks terminas gerai atspindi šiame darbe tiriamus sprendimus, nepriklausomai nuo jų teisinių ir administracinių aspektų: darbo sutarties pasirašymo/nepasirašymo, priėmimo į valstybės ar diplomatinę tarnybą, kurie šiuo atveju nėra lemiami. Čia būtina pabrėžti, kad šiame darbe partinis patronažas tiriamas visame viešajame sektoriuje, ne tik valstybės tarnyboje. Tai reiškia, kad tiriami politinių partijų įtaka priimant ne tik į valstybės tarnybą, bet ir į darbą visame viešajame sektoriuje, nepriklausomai nuo to, kokių pagrindų atsiranda darbiniai santykiai (darbo sutartis ar kt.).

Antra, *viešąjį ir pusiau viešąjį sektorius* pakeičia Lietuvos kontekste aiškesnes ribas turintis *viešasis sektorius*. Taip apibrėžimas tampa aiškesnis ir suprantamesnis. Darbe tam tikrais atvejais yra išskiriama valstybės tarnyba kaip specifinė viešojo sektoriaus dalis, tačiau, kaip jau buvo minėta, partinio patronažo tyrimas apima visą viešąjį sektorių ir jo darbuotojus, nepriklausomai nuo to, ar jie eina pareigas valstybės tarnyboje, diplomatinėje tarnyboje, ar dirba pagal darbo sutartį.

Šiame darbe siūloma partinio patronažo koncepcija naudingiausia politikos sociologijos ir politikos mokslų tyrėjams, nes joje svarbiausias dėmesys skiriamas politinių partijų galiai paskirti asmenis į pareigas viešajame sektoriuje ir politinių partijų vaidmeniui juose (Weingrod, 1968). O štai viešojo administravimo ar antropologijos mokslininkams tinkamesni galėtų būti kiti terminai, kurių reikšmės iš dalies persidengia su partinio patronažo samprata.

Antropologijos ir socialinės antropologijos tyrėjus labiausiai turėtų dominti patrono–kliento ryšys ir kultūriniai šių ryšių aspektai, todėl tikėtina, kad jiems tinkamesnė būtų tradicinio patronažo koncepcija. Weingrod (1968) nurodė, kad antropologų vykdomi patronažo tyrinėjimai yra susiję su analize to, kaip skirtingą valdžią turintys asmenys yra tarpusavyje susiję interesais bei draugyste, ir to, kaip jie šiais ryšiais manipuliuoja siekdami savo tikslų.

O štai viešojo administravimo srities mokslininkams būdingesnis ir tinkamesnis yra politizacijos termino vartojimas (Meyer-Sahling, 2006). Tokiu būdu dėmesys yra koncentruojamas į santykius tarp biurokratų ir politikų, į tai, kaip vykdomas funkcijų tarp jų atskyrimas, kiek politizuoti yra viešosios politikos sprendimai.

Baigiant aptarti partinio patronažo koncepciją būtina atkreipti dėmesį į tai, kad vienu svarbiausių su šiuo reiškiniu susijusių klausimų išlieka klausimas: kiek *partinis* yra partinis patronažas? Nors teoriškai patronažą įvardyti kaip partinį yra gan paprasta, empiriškai nustatyti, kiek patronažas yra partinis, o kiek asmeninis, pakankamai sunku. Nors tikėtina, kad politinės partijos, siekdamos organizacinių tikslų, koordinuoja ir stengiasi centralizuotai priimti su partiniu patronažu susijusius sprendimus, antra vertus, asmeninis aspektas niekur nedingo ir iš partinio patronažo koncepcijos. Vertinant tiek pačius patronažinius sprendimus, tiek parinktų kandidatų atrankos kriterijus gali būti labai sunku ar netgi neįmanoma atskirti partinių ir asmeninių kriterijų.

Kaip pažymi Kopecky, Mair (2012), labai sunku atskirti, ar patronažinis sprendimas yra priimamas partijos, ar atskiros politikos. Esminis klausimas čia toks: ar partija veikia kaip sprendimo priėmėjas, o ministras – kaip vykdytojas, ar yra atvirkščiai (Kopecky, Mair, 2012)?

Lyginant partinį patronažą ir asmeninį patronažą, dėmesį verta atkreipti į keletą aspektų: partinis patronažas yra paremtas partiniais ir politiniais kriterijais (tarkim, atrenkant patronuojamus kandidatus), asmeninis patronažas – asmeniniais. Partinio patronažo sprendimai bent tam tikru mastu yra koordinuojami partijų viduje, o jų priėmimo procesas – centralizuotas, asmeninio patronažo apraiškos susijusios su pavienių politikų, turinčių pakankamą politinę galią, sprendimais.

Partinio patronažo *partiškumui* dėmesys bus skiriamas ir šio darbo empirinėje dalyje, analizuojant surinktus duomenis bus siekiama išsiaiškinti, kas lemia patronažinius sprendimus partijų viduje ir kiek svarbus yra pačios politinės partijos vaidmuo juose.

Aptarus su partinio patronažo konceptualizavimu susijusias problemas, pasiūlius Lietuvos atvejui pritaikytą partinio patronažo apibrėžimą ir nurodžius esminius jo elementus bei apribojimus, labai svarbu skirti dėmesio ir artimiems arba gretutiniams partiniam patronažui reiškiniais. Tokia analizė padės aiškiau suprasti ne tik ribas tarp partinio patronažo bei jam artimų reiškinų, bet ir patį tiriamą reiškinį.

1.3. Partinis patronažas ir gretutiniai reiškiniai

Partinis patronažas dažnai yra suprantamas kaip vienas iš būdų valstybę išnaudoti partiniais tikslais (Kopecky, Spirova, 2011), politinėms partijoms iš valstybės pelnytis ir ją kolonizuoti (Kopecky, Scherlis, Spirova, 2008). Be to, mokslinėje literatūroje galima rasti ir daugiau būdų, kuriais politinės partijos siekia savo tikslų, naudodamos valstybės išteklius. Tyrėjai identifikuoja klientelizmo, politizacijos, valstybės užvaldymo, privilegijų politikos ir kitus pavyzdžius. Šie reiškiniai turi tarpusavyje persidengiančių bruožų, tad neretai kyla neaiškumų juos įvardijant ar analizuojant.

Geras pavyzdys, iliustruojantis persidengiantį sąvokų vartojimą, yra patronažo ir klientelizmo reiškinų santykis: Roniger (2004) patronažo ir klientelizmo terminus vartoja kaip tapačias sampratas, kurios gali pakeisti arba papildyti viena kitą, panašiai šios sąvokos vartojamos ir Grzymala-Busse (2007), Robinson ir Verdier

(2013) darbuose. Aceituno-Montes ir Robles-Egea (2011) savo tyrime patronažo ir klientelizmo sąvokas sujungė į vieną – patronažo–klientelizmo terminą.

Partinio patronažo ir politizacijos sąvokos mokslinėje literatūroje taip pat vartojamos greta viena kitos (Nakrošis, Gudžinskas, 2013; Peters, Pierre, 2004). Meyer-Sahling (2006), savo tekste rašydamas apie ministerijų biurokratijos politizaciją, įvardija partinio patronažo praktikas. Meyer-Sahling (2006) teigia, kad tokiu atveju politizacijos ir partinio patronažo sąvokos persidengia viena su kita ir gali būti vartojamos kaip sinonimai.

Tyrinėjantis korupcijos reiškinių Varraich (2014) teigia, kad nors ir būdami nusistovėjęsios koncepcijos, patronažas, klientelizmas, patrimonializmas ir valstybės užvaldymas savo reikšmėmis iš dalies persidengia su korupcijos reiškiniu, Sajo (1998), kalbėdamas apie panašius reiškinius, vartoja klientelistinės korupcijos sąvoką. Mokslinėje literatūroje galima rasti ir daugiau terminų, nusakančių panašius į partinį patronažą reiškinius: Rakučevičius (2003) politizuotus personalo sprendimus viešojo administravimo srityje vadina ne tik partinio patronažo, bet ir, pavyzdžiui, „grobio dalijimosi“ sistemos terminais.

Daugiau aiškumo nesuteikia ir lietuvių kalba turimi žodynai, tarp jų skirti socialiniams mokslams. Politikos mokslų žodynuose nėra nei partinio patronažo, nei patronažo, nei valstybės užvaldymo terminų. Tiesa, galima rasti klientelizmo (Jankauskas, 2007) bei politizacijos apibrėžimus (Bagdanavičius, 2011). Tarptautinių žodžių žodynuose (Kaulakienė et al., 2013; Vaitkevičiūtė, 2007) pateikiamos patronažo reikšmės yra gan nutolusios nuo priimtinių tiriamajai socialinių mokslų literatūrai: patronažas/patronatas yra siejamos su medicininiu slaugymu ir priežiūra arba globos forma Senovės Romoje.

Galima daryti išvadą, kad neužtenka konceptualizuoti partinio patronažo reiškinių; būtina apibrėžti ir šios koncepcijos santykį su artimais jai reiškiniais, o tam būtina nustatyti ir jų apibrėžimus. Kaip ir partinis patronažas, kiti su valstybės išnaudojimu partiniams tikslams susiję būdai yra traktuojami nevienareikšmiškai, mokslinėje literatūroje galima rasti ne vieną jų apibrėžimą. Kadangi šiame darbe didžiausias dėmesys yra skiriamas partinio patronažo terminui, kitų reiškinių apibrėžimai bus siūlomi tokie, kurie leis juos aiškiai ir nedviprasmiškai atskirti nuo partinio patronažo reiškinio. Taigi svarbūs yra ne tik gretutinių reiškinių apibrėžimai, bet ir nurodyti jų skirtumai nuo tiriamo partinio patronažo reiškinio.

Su patronažo reiškiniu glaudžiai susijęs klientelizmas, kuris gali būti apibrėžiamas kaip materialinių gėrybių siūlymas mainais į rinkiminę paramą, kai paskirstymo kriterijus, kurį taiko patronai, yra paprasčiausiai klausimas: ar parėmei (paremsi) mane (Stokes, 2011)? Kitas autorius, Hicken (2011), išskiria tokius klientelizmo bruožus: dvipusiai ryšiai (asmeniškai patrono ir kliento ryšiai išlaiko savo svarbą, bet vis daugiau dėmesio skiriama brokerių ir tinklų vaidmeniui juose), tikėtinumas (klientelistiniai mainai vyksta dėl to, kad viena pusė kitai perduoda tam tikras gėrybes ar paslaugas ir tikisi (tačiau dažniausiai negali užtikrinti), kad mainais į tai gaus kitų gėrybių ar paslaugų), hierarchija (beveik visos klientelizmo studijos pripažįsta asimetrinį patrono ir kliento santykių pobūdį), pasikartojimas (savo prigimtimi klientelizmas yra pasikartojantis ryšys, nes abi jo pusės tikisi tam tikrų kitos pusės veiksmų ateityje, priimdamos sprendimus šiandien).

Kalbant apie šiuolaikinę politinių partijų vykdomą klientelizmą, tinkamesnė yra politinio arba partinio klientelizmo sąvoka. Partinis klientelizmas panašus į partinį patronažą tuo, kad juose kolektyvinio patrono vaidmenį atlieka politinė partija. Dažniausiai politinis arba partinis klientelizmas taikomas, kai politinės partijos siekia rinkiminės paramos. Piattoni (2001) klientelizmą apibrėžia kaip balsų ar kitokios partinės paramos mainus į viešuosius sprendimus su daloma nauda (angl. *divisible benefits*).

Nagrinėjant klientelizmą svarbu atkreipti dėmesį į šį faktą: nepaisant to, jog klientelizmas dažnai yra siejamas su tradicinėmis feodalinėmis bendruomenėmis, šitas reiškinys pasitaiko ir išsivysčiusiose demokratinėse Vakarų pasaulio valstybėse. Roniger teigia, kad klientelizmas nuolat transformavosi ir tai daro toliau (Roniger, 2004).

Norint atskirti partinį patronažą ir klientelizmą svarbu pastebėti, kad šiomis praktikomis politinės partijos siekia skirtingų tikslų, šiuolaikinis partinis patronažas yra laikomas vienu iš politinių partijų organizacinių ir valdymo išteklių (Kopecky, Mair, 2011), o taikydamos partinį klientelizmą politinės partijos siekia užsitikrinti rinkiminę paramą (Kitschelt, Wilkinson (2007); Stokes (2011)). Dėl šios priežasties partinis klientelizmas laikomas rinkiminiu politinių partijų ištekliumi. Dar vienas skirtumas tarp šių reiškinių yra viešųjų gėrybių, kurias mainams tarp patrono ir kliento naudoja politinės partijos, pobūdis: partinio patronažo atveju valstybės ištekliai, kuriais disponuoja partijos, yra susiaurinami iki pareigų viešajame sektoriuje; o partinio klientelizmo atveju politinės partijos gali taikyti įvairius valstybinius užsakymus ar viešuosius pirkimus, lengvatas, privilegijas ir kitus panašius išteklius.

Kitas reiškinys, kaip jau buvo minėta, kartais persidengiantis su partiniu patronažu, yra politizacija. Politizacijos procesas susijęs su viešosios politikos ir viešojo administravimo arba politikų ir biurokratų atskyrimo principu. Christensen (2003) mini idealaus tipo Maxo Weberio biurokratiją, kurioje nuopelnais pagrįsta valstybės tarnyba užima centrinę padėtį. Išskiriami tokie šio idealaus tipo biurokratijos principai, kuriais vis dar remiamasi šiuolaikinėje valstybės tarnyboje: darbo pasidalijimas ir funkcinė specializacija; hierarchija, veiklos taisyklių ir procedūrų formali sistema; dokumentų bei kitų su organizacijos veikla susietų užrašų išsaugojimas; profesionalumas (Juknevičienė, 2007). Taigi politizacijos reiškinys yra susijęs su šių principų pažeidimais.

Politzacijos procesas gali būti suprantamas dvejopai: plačiąja ir siaurąja prasme. Plačiąja prasme politizaciją galima apibrėžti kaip valstybės valdymo ir sprendimų priėmimo būdą, kai yra naudojamos partiniais ir šališkais kriterijais (Nakrošis, 2014). O štai Peters ir Pierre (2004) politizacijos terminą vartoja siaurąja prasme: minėti autoriai teigia, kad politizacija – tai nuopelnais paremtų kriterijų pakeitimas politiniais kriterijais parenkantis, išlaikant, paaukštinant, apdovanojant ir drausminant viešojo sektoriaus darbuotojus.

Taigi būtina įvardyti partinio patronažo skirtumus nuo politizacijos tiek siaurąja, tiek plačiąja prasme.

Nuo politizacijos siaurąja prasme partinio patronažo terminas skiriasi tuo, kad, kaip jau minėta poskyryje apie partinio patronažo konceptualizavimą, yra

tinkamesnis vartoti politikos sociologijos arba politikos mokslų srityje kaip akcentuojantis politinių partijų politinę galią ir vaidmenį paskiriant į pareigas asmenis viešajame sektoriuje. O štai politizacija siaurąja prasme yra labiau susijusi su biurokratų ir politikų santykiais; empiriniuose tyrimuose – ir su paprasčiausia valstybės tarnautojų partine priklausomybe. Nuo partinio patronažo politizacija plačiąja prasme skiriasi tuo, kad apima gana platų reiškinių (arba, tiksliau pasakius, valstybės valdymo būdą), kuriame politiniai arba partiniai aspektai ima dominuoti ir tampa lemiamais, kai reikia priimti pačius įvairiausius sprendimus.

Dar vienas terminas, randamas mokslinėje literatūroje, yra *valstybės užvaldymas*; jis gali būti apibrėžiamas kaip procesas, kurio metu įvairios verslo grupės daro įtaką politikams turėdamos tikslą keisti valstybės teisinę ir reguliacinę sistemą taip, kad ji taptų naudingesnė verslininkų interesams (Hellman, Jones, Kaufmann, 2000). Valstybės užvaldymas yra susijęs su sisteminė verslo įtaka politikai, o ne pavieniais neteisėtais atvejais (Palidaukaitė, Ibenskas, 2007). Nors valstybės, politinių partijų ir verslo grupuočių santykiai tokiuose procesuose nėra aiškūs, konceptualiai nagrinėjant šiuos reiškinius tampa akivaizdu, kad valstybės užvaldymą ir partinį patronažą skiria tai, jog pirmojo atveju naudos gavėjai yra verslo organizacijos, o štai politinės partijos iš esmės atlieka tarpininko vaidmenį, už kurį gauna tam tikrą atlygį. Kiek kitaip valstybės užvaldymą konceptualizuoja Innes (2013). Autorė išskiria du valstybės užvaldymo variantus: korporatyvų, kai valstybės užvaldymą vykdo verslo organizacijos, siekdamos naudos sau, ir vykdomą politinių partijų, kurios siekia politinio monopolio valstybėje. Galima manyti, kad partinio patronažo reiškiniui artimesnis yra politinių partijų vykdomas valstybės užvaldymas.

Galima išskirti ir dar vieną būdą, kuriuo politinės partijos siekia pasipelnyti iš valstybės. Tai privilegijų politika (angl. *Pork barrel*). Trumpajame Oksfordo politikos žodyne (2009) šis terminas apibrėžiamas kaip tam tikrų privilegijų – valstybinio finansavimo, stambių projektų ar palankių teisės aktų – nukreipimas į geografiškai atskiriamą teritoriją, kurios ribos dažnai sutampa su rinkiminės apylinkės ribomis. Kopecky, Scherlis, Spirova (2008) teigia, kad politinės partijos yra linkusios pozicionuoti privilegijų politikos pavyzdžius, juos pateikdamos kaip politikų nuopelnus ir jų darbo įrodymus, o kitus gretutinius reiškinius, tokius kaip klientelizmas, politizacija, partinis patronažas, jos linkusios slėpti.

Privilegijų politika, kaip ir klientelizmas, yra taikoma siekiant pritraukti rinkėjų (Kitschelt, Wilkinson (2007)), todėl turėtų būti laikoma politinės partijos rinkiminiu išteklumi. Tai būtų pirmasis privilegijų politikos skirtumas nuo partinio patronažo. Antras didelis skirtumas yra tai, kad privilegijų politikos atveju naudos gavėjai dažnai būna didelės žmonių grupės (to geografinio regiono, į kurį yra nukreipiamos privilegijos, gyventojai), o partinio patronažo atveju patronuojami ir į pareigas skiriami pavieniai individai.

Galiausiai būtina paminėti ir dar vieną terminą, kuris itin paplitęs ne tik mokslinėje literatūroje, bet ir viešojoje erdvėje, kai kalbama apie valstybės išnaudojimą ir bandymus iš jos pasipelnyti – korupciją. Paprastai korupcija suprantama kaip piktnaudžiavimas valdžia siekiant asmeninės naudos (Singer, 2009).

Korupcijos sąvoka gali būti vartojama ne tik identifikuojant tam tikrą reiškinį, bet ir apibūdinant tam tikras kitų valstybės išnaudojimo būdų savybes: Hellman et al. (2000) valstybės užvaldymą vadina viena iš specifinių korupcijos formų, Medard teigia, kad politinis patronažas ir klientelizmas nėra atskiri reiškiniai, o tik socialinių mainų korupcinės formos (Aceituno-Montes, Robles-Egea, 2011).

Aceituno-Montes ir Robles-Egea (2011) pastebėjo, kad patronažiniai ir klientelistiniai veiksmai dažnai balansuoja ant legalumo ribos, o kai jas peržengia – tampa korupciniais. Vartojant korupcijos terminą neišsengiama ir daugiau įdomių traktuočių: Singer (2009) savo pranešime nurodo, kad korupcijos ir klientelizmo reiškiniai persidengia tarpusavyje, Karklins (2002) valstybės užvaldymą įvardija kaip vieną korupcijos formų pokomunistinėse valstybėse.

Reikia pažymėti, kad korupcija yra laikoma neteisėtu reiškiniu, o tam tikri partinio patronažo pagrindu priimami sprendimai gali neprieštarauti egzistuojantiems teisės aktams. Atskirti partinį patronažą nuo korupcijos padeda ir tai, jog pirmojo atveju politinės partijos skirsto tik pareigas viešajame sektoriuje ir dažniausiai nesitiki (nors būna išimčių) mainais į jas gauti materialų atlygį. Taigi politinė korupcija taikytina politinėms partijoms siekiant materialinių išteklių, o partinis patronažas skirtas partijos organizacinių ir valdymo tikslų įgyvendinimui.

Išryškinant partinio patronažo ir korupcijos skirtumus, labai svarbu atkreipti dėmesį į kitą klausimą: ar veikia ir kaip veikia patronažinės praktikos demokratijos principus šiuolaikinėse valstybėse. Galima paminėti ir Roniger (2004), kuris kelia pagrįstus klausimus: ar partinio patronažo veiksmai gali sukurti tinkamas sąlygas sisteminei korupcijai atsirasti, ir ar tai nesumažina visuomenės pasitikėjimo valdžios institucijomis?

Klientelistinių bei patronažinių elementų buvimą politinėje sistemoje su galimybėmis atsirasti korupcijai bei asmeninės naudos siekimui sieja ir Lietuvos autoriai (Krupavičius, Lukošaitis, 2004). Taigi matome, kad dažnai persidengia ne tik tyrėjų vartojamos sąvokos bei terminai, bet ir jų analizuojami reiškiniai, todėl svarbu ne vien aiškiai identifikuoti atskirus reiškinius, nustatyti jų panašumus bei skirtumus, bet ir siekti suprasti, kaip šie tarpusavyje glaudžiai susiję reiškiniai sąveikauja vienas su kitu bei kokią įtaką vienas kitam daro.

2 lentelėje apibendrinama anksčiau pateikta informacija ir iliustruojami svarbiausi panašumai bei skirtumai, kurie atsiranda tarp partinio patronažo ir klientelizmo, privilegijų politikos ir korupcijos. Tuo siekiama kiek įmanoma palengvinti šių terminų vartoseną ir suteikti daugiau aiškumo.

Pateikiamoje lentelėje partinis patronažas ir artimi jam reiškiniai redukuojami iki atskirų elementų: valstybės išteklių, kuriais disponuoja politinės partijos, sąlyginių politinių partijų tikslų, kurių siekiama taikant skirtingas praktikas, naudos gavėjų ir teisinio šių valstybės išnaudojimo būdų statuso.

2 lentelė. Partinio patronažo ir gretutinių koncepcijų skirtumai

	Partinis patronažas	Klientelizmas	Privilegijų politika	Korupcija
Valstybės ištekliai	Pareigos viešajame sektoriuje	Subsidijos, paskolos, pareigos viešajame sektoriuje	Viešosios gėrybės, įstatymai	Viešieji sprendimai
Partijų tikslai	Institucijų ir sprendimų kontrolė, politinė parama	Rinkiminė parama	Rinkiminė parama	Finansinė nauda
Naudos gavėjai	Bet kurie asmenys	Rinkėjai	Tam tikro regiono gyventojai	Verslo įmonės, individai
Teisinis statusas	Legalu arba nelegalu	Legalu arba nelegalu	Legalu	Nelegalu

Šaltinis: Kopecky, Scherlis, Spirova (2008)

Kaip matome, toks atskirų elementų išskyrimas yra naudingas norint identifikuoti skirtingų reiškinių panašumus ir skirtumus. Visus šiuos reiškinius vienija tam tikras mainų elementas: politinės partijos vienoje pusėje ir naudos gavėjai kitoje. Mainų objektai yra viešosios gėrybės, kuriomis disponuoja politinės partijos, ir tie ištekliai, kuriuos turi naudos gavėjai bei kurių reikia politinėms partijoms.

Akivaizdu, kad politinės partijos, pasirinkdamos, kurias iš lentelėje pateiktų praktikų taikyti, atsižvelgs į šiuos faktorius: išteklius, kuriais tuo metu disponuoja, tikslą, kurio siekia, naudos gavėjus, t. y. tuos asmenis, kuriuos norės pasiekti taikydamos pasirinktą strategiją, ir galiausiai tikėtina, kad bus atsižvelgta į tam tikrų praktikų teisinį statusą.

Visų pirma skiriasi ištekliai, kuriuos panaudoti gali politinės partijos; kaip jau minėta, partinio patronažo atveju tai yra pareigos viešajame sektoriuje, klientelizmo – įvairios viešosios gėrybės, privilegijų politikoje – teisės aktai arba viešasis finansavimas, korupcijos metu politinės partijos išnaudoja viešųjų sprendimų galią.

Partijos taip pat siekia skirtingų tikslų: partinio patronažo pagrindinis tikslas yra gauti organizacinės ir partijos valdymo naudos, taikant klientelistines praktikas ir privilegijų politiką yra siekiama rinkiminės paramos, korupcijos metu tikimasi finansinės arba kitokios materialinės naudos partijai ar atskiriems jos nariams.

Naudos gavėjai gali būti: bet kurie darbingo amžiaus asmenys (partinis patronažas), rinkėjai (klientelizmas), tam tikro geografinio regiono gyventojai (privilegijų politika), verslo organizacijos (korupcija).

Galiosiausiai skiriasi ir tiriamųjų reiškinių teisinis traktavimas. Čia išsiskiria korupcija, kuri visad laikoma neteisėta, ir privilegijų politika, kuri priešingai nei korupcija yra traktuojama kaip teisėtas politinių partijų elgesys. Likusios dvi strategijos (partinis patronažas ir klientelizmas) pagal aplinkybes gali būti laikomos tiek teisėtomis, tiek neteisėtomis.

Galima pažymėti, kad autoriai (Palidauskaitė, Ibenskas, 2007) išskiria ir dar vieną specifinę korupcijos formą – valstybės užvaldymą, tačiau šiuo atveju, atsižvelgiant į pateiktą partinio patronažo ir gretutinių reiškinių analizę, matyti, kad valstybės užvaldymas iš esmės atitinka korupcijos reiškiniui priskiriamus elementus.

Apibendrinant galima teigti, kad toks nagrinėjamų reiškinių redukovimas į atskirus elementus (valstybinių išteklių pobūdį, partijų tikslus, naudos gavėjus bei reiškinių teisinį statusą) yra naudingas siekiant suprasti, kaip politinės partijos priima sprendimą, kurią iš strategijų taikyti, tai taip pat naudinga norint išryškinti šių reiškinių panašumus bei trūkumus ir identifikuojant vieną ar kitą reiškinį.

Aptarus partinio patronažo ir gretutinius reiškinius būtina akcentuoti, kad ir pats partinio patronažo reiškinys nėra vienalytis. Mokslinėje literatūroje išskiriamos dvi partinio patronažo rūšys: struktūrinis, arba *de jure*, ir *de facto* partinis patronažas (Nakrošis, Gudžinskas, 2013). Struktūrinis patronažas reiškia, kad politinės partijos, pasinaudodamos savo turima politine galia, vykdo pakeitimus, susijusius su tuo, kurios pareigos viešajame sektoriuje yra paveiktos politinei įtakai, o kurios nuo tokios įtakos apribojamos. Kitaip tariant, politinės partijos nustato, į kurias pareigas jos gali skirti asmenis remdamosi politiniais kriterijais, o į kurias turi būti priimama remiantis profesionalumo ir kompetencijos kriterijais. *De facto* partinis patronažas iš principo reiškia situaciją, kai politinės partijos peržengia šias nustatytas ribas ir savo politinę galią, nekeisdamos esamos reguliacijos, panaudoja darydamos įtaką priėmimui į pareigas, į kurias formaliai žiūrint priėmimas organizuojamas remiantis skaidriais, su partine įtaka nesusijusiais kriterijais.

Struktūrinio patronažo išskyrimas yra svarbus, nes valdžioje esančios partijos dažnai naudojasi savo politine galia tam, kad pakeistų įstatymus sau naudinga linkme (Gwiazda, 2008). Taigi būtina pabrėžti, kad partinis patronažas gali pasireikšti ne tik kaip sunkiai identifikuojami, žiniasklaidos nuo visuomenės slepiami politinių partijų veiksmai priimant asmenis į pareigas viešajame sektoriuje, bet ir kaip esamos teisinės reguliacinės sistemos pakeitimai, kuriais plečiamas politinio pasitikėjimo pareigų skaičius valstybėje ar konkrečioje institucijoje. Žinoma, partinio patronažo terminas dėl savo neigiamos konotacijos tokiaime kontekste beveik niekada nėra vartojamas, tokių pareigų skaičius plečiamas prisidengiant būtinybe užtikrinti politinę biurokratų kontrolę, poreikiu įgyvendinti politines ir rinkimines politinių partijų programas.

Dar vienas reiškinys, kuriam galbūt skiriama per mažai dėmesio mokslinėje literatūroje, yra asmeninis favoritizmas. Johannsen, Pedersen, Pivoras (2015) pažymi, kad apskritai favoritizmas gali būti dvejopas: pirmiausia asmeninis, kai remiamasi individo pažintimis, ir politinis, kai dėmesys kreipiamas į politinius ryšius. Kalbant partinio patronažo kontekste, labai svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad yra sunku empiriškai identifikuoti skirtumus tarp politinių bei asmeninių favoritizmo motyvų; o tai sukelia sunkumų ir atskiriant šiuos reiškinius. Vis dėlto akivaizdu, kad geresnis asmeninio favoritizmo supratimas yra naudingas ir partinio patronažo studijoms.

Toliau darbe bus pateikiama trumpa partinio patronažo tyrimų analizė siekiant įvertinti, kokios tendencijos vyrauja tyrinėjant šį reiškinį, susisteminti informaciją apie jau atliktus tyrimus ir jų rezultatus.

1.4. Partinio patronažo tyrimai

Svarbiausiu iki šiol atliktu partinio patronažo tyrimu derėtų laikyti Kopecky, Mair, Spirova (2012) vadovautą projektą apie partinį patronažą ir partines vyriausybes Europos demokratijose. 2012 metais išleistoje knygoje pateikiami duomenys apie partinio patronažo lyginamąjį tyrimą penkiolikoje Europos valstybių: Jungtinėje Karalystėje, Nyderlanduose, Danijoje, Islandijoje, Norvegijoje, Portugalijoje, Airijoje, Čekijoje, Ispanijoje, Bulgarijoje, Vengrijoje, Vokietijoje, Italijoje, Austrijoje, Graikijoje. Remdamasis ta pačia metodologine prieiga partinį patronažą Argentinoje tyrė Scherlis (Scherlis, 2013), Pietų Afrikos Respublikoje ir Ganoje – Kopecky (2011).

Naujausiu Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrimo papildymu reikėtų laikyti autorių kolektyvo studiją (Kopecky et al., 2016), kurioje partinis patronažas tiriamas ir lyginamas jau 22 valstybėse. Be jau minėtų 15 Europos valstybių, Argentinos, Pietų Afrikos Respublikos ir Ganos, partinis patronažas yra analizuojamas Rumunijoje, Dominikos Respublikoje, Paragvajuje ir Urugvajuje. Kaip matome, partinio patronažo tyrimų remiantis šia metodologija geografinė nuolat plečiasi, o tai leidžia tikėti tokių tyrimų pagrįstumu ir perspektyvumu.

Šiomis studijomis buvo siekiama atsakyti į keturis pagrindinius tyrimo klausimus (Kopecky, Mair, Spirova, 2012: 13–15).

1. Koks yra partinio patronažo lygis kiekvienoje politinėje sistemoje?
2. Kas motyvuoja politines partijas vykdyti patronažinius paskyrimus?
3. Kokį vaidmenį patronažiniuose paskyrimuose atlieka politinės partijos?
4. Kiek patronažiniais paskyrimais dalijasi pagrindinės politinės partijos?

Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrimas yra laikomas pirmuoju standartizuotu ir lyginamuoju tarpvalstybiniu partinio patronažo tyrimu, kurio didžiausiu privalumu (Schuster, 2013) yra laikoma nauja metodologinė prieiga, leidžianti partinį patronažą skirtingose valstybėse tirti laikantis tos pačios metodologijos; taip galima atlikti lyginamąją gautų duomenų analizę.

Būtent duomenų palyginamumas tarptautiniu mastu gali būti laikomas didžiausia šio tyrimo pridėtine verte. Sukurta metodologija tapo įrankiu, kuriuo pasinaudoję skirtingų šalių mokslininkai gali atlikti tyrimus ir gautus duomenis palyginti su informacija iš kitų valstybių.

Ši studija yra laikoma itin vertingu, įtikinančiu ir nuosekliu informacijos apie partinį patronažą šaltiniu visiems, kas domisi politinių partijų raida, valstybės kolonizacija ar sunkumais, su kuriais susiduria modernios politinės partijos (Grzymala-Busse, 2013). Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad Kopecky, Mair, Spirova (2012) darbe yra taikoma nauja prieiga, partinį patronažą apibrėžiant kaip organizacinį, o ne rinkiminį politinių partijų išteklių; tai dažniausiai buvo daroma anksčiau mokslinėje literatūroje, taip atspindint besikeičiančius politinių partijų ryšius su valstybe bei visuomene.

Taip pat pažymėtinas autorių indėlis konceptualizuojant partinio patronažo reiškinį ir susiaurinant jį iki politinių partijų vykdomų paskyrimų viešajame sektoriuje; tai leidžia aiškiai atskirti šią koncepciją nuo su ja susijusių, tačiau

konceptualiai ir empiriškai skirtingų klientelizmo ir korupcijos reiškinių (Kopecky et al., 2016).

Nepaisant paminėtų svarbiausių Kopecky, Mair, Spirova (2012) darbo privalumų, mokslinėje literatūroje galima atrasti ir atitinkamos kritikos. Grzymala-Busse (2013) nurodo, kad partinį patronažą identifikuojant kaip organizacinę politinių partijų išteklį, nėra visiškai aiškus jo turinys. Viešosios politikos kontrolę įvardijant kaip partinio patronažo tikslą situaciją aiškėja, tačiau kartu nėra visai aišku, ką ta kontrolė lemia (angl. *entail*). Tiesa, čia galima pateikti ir atsakymą į šį klausimą – mažiausiai trys motyvacijos gali būti vadinamos bendresniu kontrolės terminu: viešųjų sprendimų įgyvendinimo kontrolė, viešosios politikos turinio kontrolė ir korupcinių praktikų kontrolė (Kopecky, Spirova, 2011).

Grzymala-Busse (2013) taip pat pažymi, kad praktiškai nėra taip lengva atskirti partinį patronažą ir rinkiminį klientelizmą, nors Kopecky, Mair, Spirova (2012) nurodo, kad partijos juda nuo antrojo prie pirmojo. Grzymala-Busse (2013) tvirtina, kad remiantis Austrijos pavyzdžiu galima pagrįsti teiginį, jog partinis patronažas ir rinkiminis klientelizmas ne tik pakeičia, bet ir papildo vienas kitą.

Galiausiai Grzymala-Busse (2013) nurodo, kad būtų buvę naudinga paanalizuoti, ar skirtingai į valstybę žiūri skirtingos politinės partijos: turinčios tradiciškai tvirtus organizacinius tinklus, būtinus rinkiminiam klientelizmui, ir palyginti naujos, susiformavusios kartu su nepriklausomybę atgavusiomis valstybėmis.

Būtina paminėti, kad Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrimo metodologija taip pat yra sukėlusį tam tikrų abejonių akademiniuose sluoksniuose dėl paties tyrimo projekto ir dėl to, kad šiame tyrime yra remiamasi nepatvariais (angl. *soft*) duomenimis. Metodologiniai šio tyrimo aspektai bus analizuojami antrojoje šio darbo dalyje; ten taip pat bus pagrindžiama, kodėl būtent toks, pusiau struktūruotais ekspertų interviu paremtas tyrimo metodas, yra tinkamiausias būdas partinio patronažo lyginamajai analizei būtiniams duomenims gauti.

Išsamiau Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrimas bus pristatomas penktajame šio darbo skyriuje, kur Europoje atlikto tyrimo duomenys bus papildyti Lietuvoje atlikto tyrimo duomenimis. Tai naudinga dėl dviejų priežasčių: visų pirma Lietuvoje surinktą informaciją yra įmanoma palyginti su platesnio – penkiolika Europos valstybių apimančio – tyrimo duomenimis, tai leidžia įvertinti mūsų šalies situaciją platesniame kontekste, nustatyti panašumus bei skirtumus su kitomis Europos valstybėmis; antra vertus, Lietuvoje vykdyto tyrimo duomenys svariai praturtina Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrimo rezultatus, tyrimas Lietuvoje yra pirmasis vykdytas Baltijos šalyse, tad tikėtina, kad jo duomenys suteiks daugiau aiškumo ir partinio patronažo Europoje paveikslui.

Kalbant apie kitus partinio patronažo tyrimus būtina paminėti, kad partinį patronažą Pietų Europos valstybėse (Graikijoje, Italijoje, Portugalijoje ir Ispanijoje) tyrė di Mascio, Jalali, Pappas, Verge ir Gomez (2011).

Be šių tyrimų, partinį patronažą, nors ir remdamiesi kitomis metodologinėmis prieigomis, tyrė ir daugiau mokslininkų. Galima paminėti tokius į atskiras valstybes orientuotus partinio patronažo tyrimus: partinius paskyrimus Portugalijoje tyrė Silva ir Jalali (2016), Volintiru (2015) tyrė išnaudotojišką partinio patronažo funkciją

Rumunijoje, Roper (2006) tyrė, kaip rinkimų rezultatus Rumunijoje veikė partinis patronažas ir valstybės vykdomas politinių partijų finansavimas, Szczerbiak (2006) analizavo valstybinį finansavimą ir patronažą pokomunistinėje Lenkijoje, Kristinsson (2006) – Islandijoje, Rybar (2006) savo tyrime pateikė duomenis apie viešųjų išteklių svarbą partijų kūrimui Slovakijoje. Ennser-Jedenastik (2014) nagrinėjo partinį patronažą Austrijoje, tirdamas valstybės valdomas įmones. Muller (2005) rašė apie partinį patronažą ir partijų vykdomą valstybės kolonizaciją, Hellman et al. (2000) – apie valstybės užvaldymą.

Artimus partiniam patronažui tyrimus – viešojo sektoriaus politizacijos analizę atliko Grzymala-Busse (2003), kuri tyrė Vengrijos, Lenkijos, Čekijos ir Slovakijos atvejus, Vengrijoje Gajdushek (2007) analizavo valstybės tarnybos politizaciją, o Meyer-Sahling (2006) – ministerijų biurokratų politizaciją ir patronažą. Meyer-Sahling ir Veen (2012) tyrė Centrinės bei Rytų Europos valstybės tarnybos vadovų politizaciją. Peters ir Pierre (2004) knygoje nagrinėjamas valstybės tarnybos politizavimas lyginamojoje perspektyvoje. Papadoulis (2006) remdamasis viešojo administravimo prieiga tyrė klientelizmą, korupciją ir patronažą Graikijoje. Afonso, Zartaloudis ir Papadopoulou (2015) tyrė, kaip klientelistiniai ryšiai tarp partijų ir piliečių daro įtaką taupymo politikai Graikijoje ir Portugalijoje.

Vertėtų atkreipti dėmesį ir į Gordin (2002), Manow (2006) bei Remmer (2007) tyrimus, kuriuose jie partinį patronažą konceptualizavo per aukščiausio lygio biurokratų pareigų skaičiaus augimą ir matavo jį kaip centrinės valdžios bei ministerijų išlaidų personalui procentą nuo visų išlaidų. Labai panašiai Brusco, Nazareto ir Stokes (2005) analizavo savivaldos institucijų išlaidas personalui nuo viso biudžeto tam, kad nustatytų patronažo lygį. O'Dwyer (2004, 2006) bei Gwiazda (2008) tyrė valstybės aparato darbuotojų skaičiaus didėjimą ir taikė šį dydį kaip partinio patronažo indikatorį. Galiausiai Ferraro (2006) valstybės tarnybos politizaciją tyrė lygindamas laikinai įdarbinamų asmenų ir nuolat dirbančių asmenų santykį.

Būtina pasakyti, kad tokiais tyrimais gautų duomenų patikimumas yra ribotas, neaišku, ar išaugęs darbuotojų skaičius yra susijęs būtent su partinio patronažo praktika, ar su tokiais veiksniais, kaip išaugusi darbo apimtis valstybės institucijoms perimant ES viešojo administravimo praktikas. Be to, labai tikėtini ir patronažiniadaruotojų paskyrimai nesikeičiant bendram darbuotojų skaičiui, kurių minėtu tyrimu įvertinti iš esmės neįmanoma (Kopecky, Scherlis, Spirova, 2008).

Kokybinių duomenų tiriamuoju klausimu galima surinkti atliekant kokybinius ekspertų interviu. Tokį tyrimo metodą išplėtojo Geddes (1994), kai sukonstravo „paskyrimų strategijos indeksą“, kuriuo matuojama, kiek vadovai taiko kompetencijos, o ne asmeninio lojalumo ar partinės priklausomybės kriterijus skirdami viešojo sektoriaus darbuotojus. Tyrime ekspertų yra prašoma atsakyti į gana skirtingus klausimus: kokiais kriterijais remiantis buvo paskirtas finansų ministras arba kaip dažnai spaudoje pasirodo informacijos apie partinį patronažą ar valstybės valdymo politizaciją. Visgi ir toks tyrimas turi savitų trūkumų: sunku nustatyti, ar tam tikri paskyrimai susiję būtent su partiniu patronažu, o ne kitokios prigimties protekcija.

Lietuvos autorių indėlis į partinio patronažo tyrimus kol kas nėra didelis, daugiausia dėmesio skiriama politizacijos ir kitų artimų partiniam patronažui reiškinių tyrimams. Bene rimčiausio tyrimo rezultatai buvo paskelbti 2014 metais išleidus „Politologijos“ žurnalo numerį, skirtą Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaitai ir politizacijai. Nors buvo analizuojamas ne partinis patronažas, kaip suprantama šiame darbe, o politizacija, vis dėlto tyrimo duomenys yra aktualūs ir partinį patronažą analizuojantiems tyrėjams.

„Politologijos“ žurnalo straipsniuose analizuota Lietuvos vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita bei politizacija (Bogušinskaitė, Nakrošis, 2014), valstybės valdomų įmonių politizacija (Laurišonytė, 2014), vadovų kaita bei politizacija sveikatos apsaugos (Likaitė, 2014) ir švietimo sektoriuose (Čeponytė, 2014), lojalumo įtaka viešojo sektoriaus politizacijai (Kazakevičius, 2014).

Svarbu pabrėžti, kad minėtuose straipsniuose partinis patronažas buvo suprantamas kaip tam tikras įrankis politizacijai pasiekti. Būtina išskirti dvi iš to kylančias problemas.

1. Partinis patronažas nėra susijęs su autorių minima politizacija „iš apačios aukštyn“ (Čeponytė, 2014), nes tokie sprendimai yra priimami konkrečių asmenų, nusprendusių keisti partiškumą arba jį įgyti, o ne politinių partijų, nors netiesioginis spaudimas ir yra galimas.
2. Partinis patronažas ne visada reiškia politizaciją kaip suprantamą minėto žurnalo numeryje⁴, maža to, formalus asmenų priklausymas politinėms partijoms gali neturėti jokios reikšmės, jei jie laimi konkursus įvairioms pareigoms užimti dėl savo profesinių savybių, patirties ir tinkamumo.

Nepaisant šių aspektų, dera atkreipti dėmesį į keletą tyrimo metu padarytų išvadų: tik 19,1 % Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų buvo politizuoti, jų kaitą geriausiai paaiškino valdančiosios daugumos ir Vyriausybės pokyčiai (Bogušinskaitė, Nakrošis, 2014), politizuotų vadovų asmens sveikatos priežiūros įstaigose skaičius viršijo 50 % (Likaitė, 2014), Vilniaus mieste ir rajone švietimo įstaigų vadovų politizacija siekė 39 % (Čeponytė, 2014), o Valstybės valdomose įmonėse – 35,8 % (Laurišonytė, 2014).

Idomią teorinę prieigą pasiūlė Nakrošis ir Gudžinskas (2013), kurie partinio patronažo ir valstybės politizacijos tyrimams pokomunistinėse Centrinės ir Rytų Europos valstybėse pritaikė žaidimų teorijos prieigą.

Svarbu atkreipti dėmesį į dar vieną aspektą, susijusį su partinio patronažo tyrimais – tyrimo metodus. Šiame darbe pasirinktas pusiau struktūruotų interviu metodas bus pristatomas išsamiai, tačiau svarbu paminėti ir kitų tyrėjų taikomas metodikas. Kopecky, Mair, Spirova (2012) išskiria tokius būdus partiniam patronažui tirti: patronuojamų asmenų apklausos, karjeros kelio analizė, bendrinių

⁴ Politizuotais laikomi asmenys, kurie buvo ministrai, politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, buvo išrinkti arba kandidatavo į Seimą, savivaldybės tarybą ar Europos parlamentą, buvo partijos pasiūlyti rinkimų atstovai, stebėtojai, komisijos nariai ar partijos pasiūlyti Vyriausiosios rinkimų komisijos nariai, turėjo tam tikras pareigas partijos struktūroje ar buvo partijos nariai (Nakrošis, 2014).

rodiklių taikymas. Nors šiais metodais yra įmanoma surinkti tam tikrų duomenų apie partinio patronažo praktikas, tokie tyrimai neleidžia nustatyti realaus partinio patronažo masto konkrečioje valstybėje ir atlikti lyginamųjų tyrimų (Kopecky, Mair, Spirova, 2012).

Apžvelgus politinio ir partinio patronažo reiškinius, išanalizavus problemas, susijusias su partinio patronažo konceptualizavimu, pasiūlius Lietuvos atvejo tyrimui modifikuotą partinio patronažo apibrėžimą bei nurodžius taip konceptualizuoto partinio patronažo santykį su artimais jam valstybės išnaudojimo reiškiniais, taip pat pristačius pagrindinius Europoje ir Lietuvoje vykdytus partinio patronažo tyrimus, toliau darbe bus pereinama prie partinio patronažo Lietuvoje tyrimo metodologijos.

2. PARTINIO PATRONAŽO LIETUVOJE TYRIMO METODOLOGIJA

Šiame skyriuje pristatoma partinio patronažo tyrimo Lietuvoje metodologija. Pirmiausia apibūdinamas tyrimo projektas, viešojo sektoriaus suskirstymas į viešosios politikos kryptis ir institucinius lygmenis, pristatoma partinio patronažo indekso, mastų ir skverbties apskaičiavimo logika.

Antrame poskyryje nurodomi tyrimo metodai: dokumentų analizės metodas ir pusiau struktūruotų interviu tyrimas, pristatomi šiame tyrime dalyvavę informantai. Pabaigoje aptariamas tyrimo metu naudotas klausimynas, pagrindžiama jį sudarančių klausimų parinkimo motyvacija.

2.1. Tyrimo projektas

Siekiant išanalizuoti partinio patronažo reiškinį Lietuvoje, mūsų šalies viešasis sektorius buvo suskirstytas į vienuolika viešosios politikos sričių, papildomai išskiriant vietos savivaldos lygmenį kaip kiekybiškai itin svarbią viešojo sektoriaus dalį. Nors vietos savivaldos lygmuo nėra laikomas viešosios politikos kryptimi, tačiau toks išskyrimas leidžia surinkti duomenis apie partinį patronažą ne tik nacionaliniu, bet ir vietos savivaldos lygmeniu. Svarbu paminėti, kad ir kitų viešosios politikos krypčių įstaigos ar institucijos (mokyklos ar vietos ligoninės) yra priskiriamos vietos savivaldos lygmeniui, jei yra savivaldybių pavaldumo, o ne atitinkamai švietimo ar sveikatos apsaugos sričiai (Kopecky, Mair, Spirova, 2012).

Taigi buvo išskirtos tokios Lietuvos viešojo sektoriaus sritys: aplinka, ekonomika, finansai, krašto apsauga, regionai ir savivalda, socialinė apsauga, sveikatos apsauga, švietimas ir kultūra, teisingumas, užsienio reikalai, vidaus reikalai ir žiniasklaida.

Kopecky, Mair, Spirova (2012) taikytas viešojo sektoriaus suskirstymas Lietuvos atvejo tyrimui ketvirtojoje šio darbo dalyje buvo kiek pakoreguotas: atskirti krašto apsaugos ir vidaus reikalų sektoriai, nuo sveikatos apsaugos atskirta socialinės apsaugos sritis, be to, į analizę papildomai įtraukta aplinkos sritis, kaip turinti atskirą ją kuruojančią ministeriją. Čia būtina pasakyti, kad nors aplinkos sritis kaip atskira viešosios politikos sritis nebuvo išskirta bendrame Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrime, tačiau ją kaip atskirą sritį analizavo nacionalinį tyrimą atlikusi mokslininkė Danijoje (Bischoff, 2012).

Empirinio tyrimo duomenys patvirtino prielaidą, kad socialinės apsaugos ir sveikatos apsaugos – o ypatingai krašto apsaugos ir vidaus reikalų srityse – partinio patronažo mastai yra skirtingi; todėl toks tyrimo metodikos pakoregavimas buvo naudingas gautų duomenų tikslumui, be to, leido atlikti išsamesnę reiškinio analizę, išryškinti daugiau skirtumų tarp skirtingų viešosios politikos krypčių.

Reikia pasakyti, kad tokie pakeitimai viešosios politikos žemėlapyje nesumažina gautų duomenų palyginimo galimybės europiniame kontekste. Penktajame šio darbo skyriuje lyginant Lietuvos tyrimo rezultatus su kitų Europos valstybių duomenimis, tam, kad būtų galima atlikti lyginamąją analizę, duomenys sugrupuojami pagal pradinį Kopecky, Mair, Spirova (2012) variantą, t. y. krašto apsaugos ir vidaus reikalų duomenys sujungiami į vieną grupę, socialinė apsauga

įtraukiama prie sveikatos apsaugos. Tai reiškia, kad yra sugrupuojami krašto apsaugos bei vidaus reikalų ir sveikatos apsaugos bei socialinės apsaugos sričių informantų atsakymai, jie iš naujo analizuojami siekiant gauti informaciją, kurią galima palyginti su europiniais krašto apsaugos ir vidaus reikalų, sveikatos apsaugos ir socialinės apsaugos sričių⁵ duomenimis. Taigi penktoje šio darbo dalyje Lietuvos viešajame sektoriuje yra išskiriamos devynios, o ne dvylika viešosios politikos sričių (aplinkos sritis, kaip nesanti europiniame tyrime, penktojoje šio darbo dalyje nėra analizuojama ir lyginama iš viso).

Partinį patronažą siekiama tirti ne tik skirtingose viešosios politikos kryptyse, bet ir skirtinguose instituciniuose lygmenyse. Tam, kad būtų pasiektas šis tikslas, Lietuvos viešasis sektorius buvo suskirstytas į tris lygmenis.

1. Ministerijų lygmuo.
2. Viešojo administravimo institucijos.
3. Viešąją politiką įgyvendinančios įstaigos.

Būtina pripažinti, kad toks skirstymas yra sąlyginis, nes kartais neįmanoma visiškai atskirti tos pačios organizacijos vykdomų viešojo administravimo ir viešosios politikos įgyvendinimo funkcijų. Sunkumų kyla ir siekiant klasifikuoti institucijas, kurių veikla nėra vieša, ir duomenys apie jas nėra prieinami; tai daugiausia pasakytina apie institucijas, pavaldžias Krašto apsaugos ministerijai. Nepaisant to, daugeliu atvejų toks atskyrimas yra įmanomas ir naudingas tiriamojo reiškinio analizei.

Reikia paminėti ir tai, kad tik trijų institucinių lygių išskyrimas yra supaprastintas ir tam tikrais atvejais negali visiškai tiksliai pavaizduoti esamos situacijos; tačiau taikant tokį suskirstymą, kuris atitinka Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrimo logiką, atsiranda galimybė atlikti palyginamąjį tyrimą, kuris ir yra didžiausias tokios taktikos privalumas. Žinoma, yra pripažįstami ir tokio sprendimo sąlygojami ribotumai: neatsižvelgiama į skirtingas institucines viešojo sektoriaus struktūras skirtingose šalyse ar į atskirų valstybių viešojo sektoriaus specifiką. Antra vertus, šitie klausimai ir nėra šio darbo objektas.

Toks sprendimas taip pat gali būti diskutuotinas, tačiau autorius laikosi nuomonės, kad tokio sprendimo teigiamos savybės (vienoda tyrimo logika skirtingose Europos valstybėse ir iš to atsirandanti galimybė atlikti lyginamuosius tyrimus) nusveria neigiamas (egzistuoja galimybė, kad bus neatsižvelgta į konkrečios valstybės viešojo sektoriaus ir atskirų valstybės valdomų įmonių specifiką bei išskirtinumą).

Galiausiai reikia atkreipti dėmesį į tai, kad ne visos viešosios politikos kryptys turi atitinkamas ministerijas arba kito institucinio lygmens institucijas ar įstaigas, pavyzdžiui, žiniasklaidos sritis neturi atskirai jai dedikuotos ministerijos, o užsienio reikalų sritis neturi atskirų viešąjį administravimą vykdančių institucijų ar viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų. Čia dera pasakyti, kad įvairių diplomatinų atstovybių (ambasadų, konsulatų) darbuotojai yra priskiriami ministeriniam

⁵ Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrime ši viešosios politikos sritis vadinama bendru sveikatos apsaugos pavadinimu.

lygmeniui, nes Diplomatinės tarnybos įstatymas reglamentuoja diplomatinėje tarnyboje dirbančių asmenų rotaciją tarp Užsienio reikalų ministerijos ir diplomatinių atstovybių užsienyje, taigi, neatsižvelgiant į konkrečias pareigas, diplomatinėje tarnyboje dirbantys asmenys priklauso tai pačiai diplomatinei tarnybai su unifikuota atrankos ir karjeros sistema.

Čia reikia atkreipti dėmesį ir į tai, kad tokia tyrimo metodika nepakankamai atskleidžia funkcinę ir hierarchinę viešojo sektoriaus sistemą, šiuo atveju didžiausias dėmesys buvo skiriamas atskirų ministerijų kuruojamoms sritims; šis faktas, be kita ko, reiškė ir tai, kad tiesioginiam Vyriausybės pavaldumui priklausančios institucijos (Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba, Valstybės kontrolė ir kitos) buvo priskirtos toms viešosios politikos kryptims, kurių specifiką labiausiai atitinka vykdydamos savo veiklą, o ne išskirtos kaip esančios pavaldžios ne ministrams, bet Ministrui Pirmininkui.

Toks suskirstymas į institucinius lygius leidžia įvertinti partinio patronažo lygį ne tik centriniame valstybės tarnybos aparate (ministerijų lygmeniu), bet ir kitose institucijose bei įstaigose, kurios yra itin svarbios šiandienos moderniai valstybei (Kopecky, Mair, Spirova, 2012).

Verta pasakyti, kad prie viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų (angl. *policy delivering institutions* (Kopecky et al., 2016)) yra priskiriamos ir skirtingų teisinių formų (akcinės bendrovės, uždarnosios akcinės bendrovės) valstybės valdomos įmonės, kurios dėl savo ryšių su politinėmis partijomis, taip pat ir priimant personalo sprendimus, pastaruoju metu susilaukia itin daug visuomenės, žiniasklaidos ir pačių politikų dėmesio. Tokia priskyrimo logika atitinka Kopecky, Mair, Spirova (2012) taikytą principą su iš to išplaukiančiais ribotumais. Antra vertus, toks priskyrimas leidžia visas valstybines įmones, veikiančias skirtingose valstybėse, priskirti tam pačiam instituciniam lygmeniui; o tai sudaro galimybę lyginti atitinkamo tyrimo rezultatus.

Partinio patronažo mastai ir skverbtis analizuojami taikant išvestinį partinio patronažo indeksą, kurio standartizuota vertė gali kisti nuo 0, kai viešajame sektoriuje priėmimai į pareigas visiškai nėra lemiami politinių partijų, iki 1, kai visi priėmimai į pareigas viešajame sektoriuje yra lemiami politinių partijų.

Tokio indekso išvedimas itin svarbus dėl galimybės palyginti partinio patronažo mastą ir skverbtį skirtinguose instituciniuose lygmenyse, skirtingose viešosios politikos kryptyse ir tarp skirtingų valstybių.

Čia būtina pažymėti vieną iš tyrimo metodikos išplaukiantį tokio indekso ribotumą: dėl skirtingos institucinės viešojo sektoriaus struktūros skirtingose šalyse neįmanoma užtikrinti, kad sudarytame viešojo sektoriaus žemėlapyje Lietuvoje ir kitose šalyse visiškai atsispindės konkrečios valstybės viešojo sektoriaus ir atskirų jį sudarančių organizacijų specifika. Tai kelia tam tikrų keblumų apskaičiuojant ir lyginant partinio patronažo indeksą; antra vertus, kaip tik tokia supaprastinta prieiga leidžia išskirti ir lyginti tuos pačius viešojo sektoriaus institucinius lygmenis skirtingose valstybėse; o to nebūtų įmanoma padaryti, jei didžiausias dėmesys būtų skiriamas kiekvienos šalies viešojo sektoriaus bei jo organizacijų išskirtinumo ir specifikos analizei.

Indeksui apskaičiuoti yra naudojami pusiau struktūruoto interviu informantų atsakymai į klausimus apie partinio patronažo mastą ir skverbtį konkrečioje viešosios politikos kryptyje, konkrečiame instituciniame lygmenyje. Tam taikoma sandauga tarp atsakymų apie mastą (politinės partijos lemia priėmimą į pareigas keliose (atsakymas įgyja reikšmę 1), daugelyje (atsakymas įgyja reikšmę 2), visose (atsakymas įgyja reikšmę 3) ministerijose/institucijose/įstaigose) ir skverbtį (politinės partijos daro įtaką aukščiausio lygio vadovų (atsakymas įgyja reikšmę 1), vidurinės grandies vadovų (atsakymas įgyja reikšmę 2), žemesnio lygmens darbuotojų/specialistų (atsakymas įgyja reikšmę 3) priėmimui į pareigas) konkrečioje viešojo sektoriaus dalyje. Siekiant kuo didesnio duomenų validumo, šiai sandaugai yra taikomos informantų atsakymų medianų reikšmės, taip eliminuojant labiausiai nukrypstančius atsakymus.

Šita sandauga, kurios reikšmė gali svyruoti nuo 0 iki 9, yra padalijama iš didžiausios galimos reikšmės – 9 (tokiu pat būdu yra standartizuojamos visų viešosios politikos sričių ir institucinių lygmenų partinio patronažo indekso reikšmės, t. y. sukaupta reikšmė yra dalijama iš didžiausios galimos reikšmės, ir taip gaunamas indekso įvertis, kuris svyruoja nuo 0 iki 1), šitaip apskaičiuojant kiekvienos viešosios politikos krypties kiekvieno institucinio lygmens partinio patronažo indeksą:

$$PPI_{il} = \frac{PP_m \times PP_s}{(PP_m \times PP_s)_{max}}; \quad (1)$$

čia PPI_{il} – partinio patronažo indeksas viename iš viešosios politikos krypties institucinių lygmenų, PP_m – partinio patronažo mastas, PP_s – partinio patronažo skverbtis.

Konkrečios viešosios politikos krypties partinio patronažo indeksas apskaičiuojamas sudedant jau minėtas sandaugas (galimos reikšmės nuo 0 iki 27⁶) ir padalijant iš didžiausios galimos reikšmės – 27:

$$PPI_{vpk} = \frac{\sum PPI_{il}}{\sum (PPI_{il})_{max}}; \quad (2)$$

čia PPI_{vpk} – partinio patronažo indeksas viešosios politikos kryptyje, o PPI_{il} yra partinio patronažo indeksas instituciniuose lygmenyse.

⁶ Čia išsiskiria žiniasklaidos ir regionų bei savivaldos sritys, kuriose maksimali sandaugos reikšmė buvo 18, nes šios sritys neturėjo ministerinio lygmens institucijų, taip pat užsienio reikalų sritis, kurioje nebuvo viešojo administravimo institucijų ir viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų; tai lėmė, kad maksimali sandaugos reikšmė šioje srityje buvo 9. Atitinkamai visos Lietuvos partinio patronažo įverčio maksimali vertė yra 288, taigi būtent iš šio skaičiaus yra dalijama visų viešosios politikos kryptių partinio patronažo įverčio suma. Toks skaičiavimas yra taikomas ketvirtojoje šio darbo dalyje, penktojoje dalyje iš analizės išbraukiant aplinkos sritį, taip pat sujungiant sveikatos bei socialinės apsaugos ir vidaus reikalų bei krašto apsaugos sritis, atitinkamai koreguojami ir partinio patronažo indekso apskaičiavimai bei maksimaliai galimi surinkti partinio patronažo įverčiai.

Atitinkamai valstybės partinio patronažo indeksas gaunamas sudedant visas gautas sandaugas (galima reikšmė nuo 0 iki 288) ir padalijant sumą iš didžiausios galimos reikšmės – 288:

$$PPI_v = \frac{\sum PPI_{vpk}}{\sum (PPI_{vpk})_{max}}; \quad (3)$$

čia PPI_v – partinio patronažo indeksas valstybėje, PPI_{vpk} – partinio patronažo indeksas viešosios politikos kryptyse.

3 lentelėje nurodoma, kokios darbuotojų pareigybės priskiriamos aukščiausio bei vidurinio lygmens vadovams ir kokios žemesnio lygmens darbuotojams.

3 lentelė. Darbuotojų pareigybės

	Ministerijų lygmuo	Viešojo administravimo institucijos	Viešąją politiką įgyvendinančios įstaigos
Aukščiausio lygmens vadovai	Ministrai, viceministrai, ministerijų kancleriai	Institucijų vadovai	Įstaigų vadovai, valdybų nariai
Vidurinio lygmens vadovai	Departamentų vadovai, skyrių, tarnybų ir poskyrių vedėjai	Skyrių, tarnybų bei poskyrių vedėjai ir viršininkai	Padalinių vadovai
Žemesnio lygmens darbuotojai (specialistai)	Specialistai, darbuotojai, techninis personalas	Specialistai, darbuotojai, techninis personalas	Darbuotojai, techninis personalas

Saltinis: Kopecky, Mair, Spirova (2012)

Kiti partinio patronažo aspektai analizuojami apskaičiuojant procentinę dalį informantų, pasirinkusių vieną ar kitą variantą atsakant į klausimus apie partinio patronažo motyvą, kandidatų parinkimo kriterijus, struktūrinio bei *de facto* patronažo taikymą ir kitus.

2.2. Tyrimo metodai

Partinio patronažo tyrimui Lietuvoje buvo pasirinkti du tyrimo metodai: dokumentų analizės metodas ir pusiau struktūruotų interviu tyrimas. Toliau šie tyrimo metodai bus pristatomi išsamiau.

Dokumentų analizės metodas

Šis metodas, kaip viena iš prieigų partinio patronažo tyrimui, buvo pasirinktas dėl kelių privalumų (Luobikienė, 2000): analizė yra kokybiška, nes oficialūs dokumentai būna parašyti profesionaliai, metodas nebrangus, oficialūs dokumentai nesunkiai prieinami, reaktyvumo arba neigiamo poveikio nebuvimas, nes dokumentai nedaro įtakos tyrėjo nuostatoms.

Aišku, neišvengiama ir atitinkamo metodo trūkumų (Luobikienė, 2000); galima išskirti tokius: dokumentai gali neturėti standartinių formų, tad tam tikrais atvejais sunkiau juos palyginti, apsiribojama rašytine informacija.

Dokumentų analizės metodas Lietuvos partinio patronažo tyrimui bus taikomas siekiant dviejų pagrindinių tikslų.

Pirma, viešojo sektoriaus organizacijų veiklos dokumentai (įstatai, nuostatai) buvo analizuojami siekiant sudaryti Lietuvos viešojo sektoriaus žemėlapi. Daugiausia dėmesio atliekant šią analizę buvo skiriama institucijų ir įstaigų funkcijoms identifikuoti, norint jas priskirti prie viešojo administravimo institucijų arba viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų. Žinoma, toks skirstymas daugiau ar mažiau yra sąlyginis, tačiau oficialių dokumentų analizė leidžia jį atlikti kiek galima tiksliau.

Antra, siekiant įvertinti formalias partinio patronažo prielaidas Lietuvoje, oficialūs dokumentai buvo tiriami išskiriant ir analizuojant jų dalis, susijusias su personalo politika. Čia daug dėmesio buvo skiriama Valstybės tarnybos įstatymui, reglamentuojančiam visos valstybės tarnybos darbą, taip pat buvo nagrinėjami ir atskirų institucijų bei įstaigų veiklos dokumentai, norint įvertinti politinių partijų galimybes daryti įtaką priėmimui į pareigas šiose organizacijose.

Buvo analizuojama priėmimo į pareigas įvairiose institucijose bei įstaigose tvarka, jų vadovų skyrimo procedūros ir visi kiti aspektai, galintys turėti reikšmės šiame darbe tiriamam reiškiniui.

Analizuojant dokumentus buvo laikomasi dviejų Tidikio (2003) nurodytų taisyklių: pirma, dokumentai – tarp jų teisiniai – buvo vertinami iš politinės sociologijos perspektyvų, o ne teisiniu požiūriu; tai reiškė, kad stengiamasi atskleisti dokumente fiksuojamo juridinio reiškinio esmę, o ne teisinės normos taikymo teisingumą. Antra, dokumentai nebuvo interpretuojami kaip „objektyvūs realybės ekvivalentai“; tai reiškia, kad dokumentų analizės metodas buvo suvokiamas kaip tam tikra prasme ribotas, skirtas susidaryti formaliam, su personalo politika viešajame sektoriuje susijusiam vaizdiniui, tačiau nebuvo tikimasi, kad tokia analizė atskleis tiriamo reiškinio situaciją *de facto*.

Kaip jau minėta, dokumentų analizės metodas į tiriamą reiškinį padeda žvelgti daugiau formaliai, realios situacijos įvertinimui ir išsamiai partinio patronažo būklės analizei Lietuvoje buvo pasirinktas pusiau struktūruotų interviu tyrimas.

Pusiau struktūruotų interviu tyrimas

Siekiant surinkti faktinių duomenų apie partinio patronažo situaciją Lietuvoje buvo pasirinkta adaptuoti Kopecky, Mair, Spirova (2012) metodologija, kuria remiantis partinio patronažo tyrimas vykdytas penkiolikoje Europos valstybių. Minėto tyrimo pagrindas – pusiau struktūruoti interviu su ekspertais.

Toks metodologijos adaptavimo sprendimas buvo priimtas atsižvelgus į keletą priežasčių: visų pirma, Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrimo metodas jau yra išbandytas ir pasiteisinęs, jo pagrindu paskelbta daug mokslinių publikacijų pripažintuose mokslo leidiniuose, apibendrinti tyrimo rezultatai pristatyti kolektyvinėje monografijoje.

Šio tyrimo metodo adaptacijos galimybes pagrindžia ir tai, kad tokį tyrimo metodą kitų šalių analizei pritaikė taip pat kiti tyrėjai, pavyzdžiui, Scherlis taikė šią metodiką tirdamas partinį patronažą Argentinoje (Scherlis, 2013).

Pati pusiau struktūruotų interviu metodika yra pasirinkta dėl keleto aspektų: kaip teigia Meyer-Sahling, partinį patronažą dažnai yra sunku identifikuoti ir išmatuoti, tokius veiksmus autorius priskiria *slaptajai politikai* (Meyer-Sahling, 2006). Pažymėtina ir tai, kad partinis patronažas turi neigiamą konotaciją visuomenėje (Kopecky, Scherlis, 2008), nors pripažįstama, kad patronažinės sistemos nėra savaiminis blogis ir turi savo pranašumų bei gerai veikia, esant tam tikroms sąlygoms (Shepherd, 2003). Savo ruožtu Muller (2000: 141) tvirtina, kad partinio patronažo egzistavimas viešai dažniausiai yra neigiamas, o nepaneigiamos jo apraiškos vadinamos išimtimis iš taisyklės; todėl didžioji dalis analizuojant partinį patronažą gaunamos informacijos yra nepatvari (angl. *soft*).

Partinio patronažo tyrimai dažniausiai pagrįsti įrodymais, kurie nėra kiekybiniai, ir juos sunku palyginti. Muller (2000: 141) daro išvadą, kad alternatyva nepatvarių duomenų naudojimui yra patronažo tyrimų atsisakymas. Pusiau struktūruoti interviu padeda to išvengti; naudojant unifikuotą klausimyną skirtingose valstybėse įmanoma užkoduoti tyrimais gaunamus duomenis ir juos palyginti.

Be to, pusiau struktūruoti interviu yra naudingi todėl, kad leidžia labiau įsigilinti į tam tikrus interviu metu iškylančius klausimus ar problemas; tokia tyrimo metodika sudaro galimybes tyrėjui pasitikslinti visus iškylančius neaiškumus, nėra ribojamos informantų atsakymų galimybės.

Galima paminėti ir kitus interviu tyrimo privalumus (Tidikis, 2003: 471): interviu metu tyrėjas turi galimybę paaiškinti informantui vieno ar kito klausimo, atsakymo varianto prasmę, šiam tyrimo metodui nebūdingi atsakymai „nežinau“, „neturiu nuomonės“, interviu metu įmanoma gauti papildomos informacijos, ne tik verbalinius atsakymus, galima gauti išsamius atsakymus, ypač į atvirus klausimus, galima pateikti papildomų klausimų.

Ekspertai šiame tyrime suprantami kaip asmenys, kurie dėl savo profesinės ir gyvenimo patirties turi didžiausią kompetenciją ir patikimiausią bei pakankamai išsamią informaciją apie tiriamą problemą (Tidikis, 2003: 467).

Taip pat būtina atsižvelgti ir į galimus tokio tyrimo trūkumus: kadangi tyrimas paremtas ekspertų atsakymais ir nuomone, atsiranda atsakymų nepatikimumo pavojus, informantai gali nežinoti atsakymų, juos iškraipyti ar netgi meluoti. Kitais šio metodo trūkumais derėtų laikyti (Tidikis, 2003: 471) galimybę, kad interviu vedėjas netinkamai paveiks informantą; duomenų interpretaciją gali paveikti tyrėjo subjektyvios nuostatos; sunku gauti pakartotinius identiškus rezultatus; reikalinga aukšta interviu vedėjo profesinė ir tyrimų metodikos kvalifikacija; sunku nustatyti duomenų patikimumą, atskleisti interviu vedėjo padarytas klaidas.

Šiuos trūkumus eliminuoti stengiamasi keletu būdų: visų pirma, vykdoma kruopšti ekspertų atranka; buvo pasirinkti asmenys, išmanantys konkrečią viešosios politikos kryptį, kurių darbinė ar profesinė patirtis jiems leido pagrįstai atsakyti į klausimyno klausimus.

Iš viso elektroniniu paštu buvo išsiųsti 192 kvietimai dalyvauti tyrime, į kuriuos teigiamai atsiliepė 52 asmenys, su kuriais vėliau buvo vykdomi pusiau

struktūruoti interviu. Būtina pabrėžti, kad galutiniame disertacijos variante skaičiuojant partinio patronažo indeksą ir kitus išvestinius jį charakterizuojančius rodiklius buvo remtasi 39 informantų⁷ atsakymais ketvirtojoje darbo dalyje ir 36 informantų atsakymais – penktojoje dalyje⁸. Tai, jog tyrime sutiko dalyvauti vos vienas iš keturių atrinktų asmenų, pagrindžia prielaidą, kad partinio patronažo reiškinyje dažnai yra vertinamas neigiamai ir apie jį kalbėti vengiama. Panašios tendencijos buvo fiksuojamos ir kitose šalyse (pavyzdžiui, Austrijoje (Treib, 2012: 51)).

Taikant tikslinę atranką kiekvienai viešosios politikos kryptiai buvo stengiamasi parinkti informantus (ne mažiau nei tris) iš skirtingų sričių: buvusius ministrus ir viceministrus⁹, Seimo narius¹⁰, besispecializuojančius konkrečioje

⁷ Nors pradiniuose disertacijos variantuose buvo remiamasi 52 informantų atsakymais, galutiniame darbo variante buvo peržiūrėta informantų atranka ir iš jų sąrašo pašalinta 13 informantų, kurių atsakymų nešališkumas kėlė didžiausių abejonių. Taigi apskaičiuojant partinio patronažo indeksą ir kitus šį reiškinį charakterizuojančius rodiklius nebuvo nagrinėjami atsakymai informantų, kurie viceministrų ir ministrų patarėjų pareigas užėmė tyrimo vykdymo metu, taip pat buvo sumažintas Seimo narių skaičius tarp informantų (tiesa, šių informantų atsakymai, iliustruojant tam tikrus teiginius ir pateikiant konkrečius pavyzdžius, disertacijoje buvo palikti, toks sprendimas buvo priimtas atsižvelgiant į europinio tyrimo praktiką (žr., pavyzdžiui, Hohn, Poguntke, 2012: 143, Treib: 2012: 51)).

Tokie pakeitimai leido padidinti partinių afiliacijų neturinčių informantų dalį tyrime; tai leidžia tikėtis didesnio apskaičiuotų duomenų patikimumo. Šio darbo prieduose (3 priedas) taip pat pateikiamas dviejų modelių palyginimas, modelis A paremtas duomenų, gautų iš 52 informantų, analize, modelis B – duomenų, gautų iš 39 informantų, analize. Lyginant gautus rezultatus galima konstatuoti, kad informantų skaičiaus sumažinimas iš esmės nepakeitė apskaičiuotų partinio patronažo indekso reikšmių (Lietuvos nacionalinis indeksas padidėjo nuo 0,25 iki 0,26, dviejų viešosios politikos kryptių (sveikatos apsaugos ir ekonomikos) indeksai padidėjo nuo 0,26 iki 0,37, vienos (socialinės apsaugos) sumažėjo nuo 0,30 iki 0,19). Tai leidžia daryti prielaidą, kad partinio patronažo indekso dydžiui informantų charakteristikos didelės įtakos nedaro, ir indeksas gali būti laikomas gana patikimu. Antra vertus, kai sumažėjo informantų skaičius, sumažėjo ir skaičius klausimų, į kuriuos nebuvo atsakyta (pavyzdžiui, į klausimą apie partinio patronažo praktikų kaitą per pastaruosius 15–20 metų modelyje A neatsakė 35 %, modelyje B – 26 % informantų, modelyje A atsakingų už partinį patronažą asmenų negalėjo įvardyti 38 %, modelyje B – 28 % informantų); tai lėmė, kad gauti duomenys yra kiek tikslesni ir parodantys tikslesnę situaciją. Todėl galima teigti, kad informantų skaičiaus sumažinimas suteikė tyrimui papildomos naudos.

Svarbu pažymėti, kad ir sumažintas informantų skaičius iš esmės atitinka europinio tyrimo tendencijas (vidutiniškai vienoje valstybėje buvo apklausti 43 informantai (iš viso buvo apklaustas 641 informantas 15 valstybių (Kopecky, Mair, Spirova, 2012), pavyzdžiui, Austrijoje – 28 informantai (Treib: 2012: 51), Vokietijoje – 42 informantai (Hohn, Poguntke, 2012: 143)). Be to, buvo išlaikytas principas vienoje viešosios politikos srityje apklausti ne mažiau nei 3 informantus.

⁸ Informantų skaičius penktojoje dalyje sumažėjo, nes nebuvo naudojami trijų aplinkos srities, kurios nėra Europos valstybių tyrime, informantų atsakymai.

⁹ Tyrimo metu buvo laikomasi logikos, kad asmenys, nebeeinantys ministro ar viceministro pareigų ir nebedalyvaujantys aktyviame politiniame gyvenime, bus linkę atviriau atsakinėti į klausimus, ir taip bus išvengta galimo šališkumo ar noro pagražinti realią situaciją.

viešosios politikos srityje ir dirbančius atitinkamos srities komitete, savivaldybių tarybų narius¹¹, valstybės ir diplomatinės tarnybos tarnautojus, nevyriausybinių sektoriaus ekspertus, akademikus, žurnalistus, profesinių sąjungų vadovus; taip siekiama gauti įvairiapusių atsakymų apie tiriamą reiškinį, kurie ne tik papildytų vieni kitus, bet ir padidintų jų validumą (žr. 4 lentelę).

4 lentelė. Informantų pasiskirstymas ir charakteristikos

	Buvę ministrai ir viceministrai	Seimo ir savivaldybių tarybų nariai	Valstybės ir diplomatinės tarnybos tarnautojai	Kiti informantai	Iš viso
Ekonomika	1	0	0	2	3
Finansai	2	1	0	0	3
Teisingumas	2	0	0	1	3
Žiniasklaida	0	0	1	2	3
Krašto apsauga	1	0	0	2	3
Vidaus reikalai	0	0	2	1	3
Socialinė apsauga	2	1	0	0	3
Sveikatos apsauga	1	0	1	1	3
Švietimas ir kultūra	2	1	0	1	4
Užsienio reikalai	0	1	2	1	4
Regionai ir savivalda	0	4	0	0	4
Aplinka	0	0	0	3	3
Iš viso	11	8	6	14	39

Šaltinis: sudaryta autoriaus

Iš pateiktos lentelės matyti, kad neskaitant regionų ir savivaldos srities, kurioje visi informantai buvo savivaldybių tarybų nariai, ir aplinkos srities, kur visi informantai priklausė *kitam* informantų tipui (NVO ekspertai, akademikai), visose viešosios politikos srityse buvo išlaikytas informantų pasiskirstymas pagal jų charakteristikas. Tai užtikrino didesnę informantų atsakymo patikimumą, sumažino iškraipytų, šališkų atsakymų tikimybę.

¹⁰ Siekiant kuo didesnio Seimo narių atsakymų patikimumo, buvo apklausiami skirtingų frakcijų atstovai, dirbantys skirtinguose Seimo komitetuose.

¹¹ Siekiant kuo didesnio surinktų duomenų patikimumo visi savivaldybių tarybų nariai buvo iš skirtingų savivaldybių ir arba atstovavo skirtingoms politinėms partijoms, arba buvo nepartiniai.

Būtina pabrėžti ir tai, kad šiame tyrimo etape nepavyko visiškai išlaikyti Kopecky, Mair, Spirova (2012) informantų atrinkimo logikos, kai absoliučiai didžiąją informantų dalį sudarė valstybės tarnautojai, NVO ekspertai, akademikai ar žurnalistai. Lietuvos tyrime beveik pusę informantų sudaro buvę ministrai bei viceministrai ir politikai. Šį faktą būtina paaiškinti tuo, kad buvo itin sunku rasti valstybės tarnautojų, kurie sutiktų dalyvauti tyrime: į išsiųstas beveik 30 užklausų atsiliepė ir tyrime dalyvauti sutiko tik 6 valstybės bei diplomatinės tarnybos tarnautojai, todėl jų santykinė dalis Lietuvos tyrime yra maža¹². Nepaisant to, būtina pasakyti, kad visais kitais tyrimo žingsniais (informantų charakteristikų analize vykdant tikslingą atranką, kuria buvo siekiama užtikrinti, kad informantų profesinė ir asmeninė patirtis jiems leis kvalifikuotai atsakyti į tyrimo klausimus, informantų iš skirtingų sričių parinkimu, siekiant subalansuoti partinių afiliacijų turinčių bei neturinčių informantų santykį, partinio patronažo indekso ir kitų rodiklių skaičiavimu naudojant informantų atsakymų medianas) buvo stengiamasi kiek įmanoma labiau užtikrinti surinktų duomenų patikimumą ir palyginamumą su europinio tyrimo duomenimis.

Antra vertus, reikia pažymėti, kad didesnis į informantų sąrašą įtrauktų buvusių ministrų, viceministrų bei politikų skaičius turi ir tam tikrų privalumų. Akivaizdu, kad tokie informantai gali remtis savo asmenine bei profesine patirtimi atsakydami į klausimus, būdami politikoje jie įgyja neįkainojamų vidinių žinių, kurių, tikėtina, negali turėti tam tikra prasme iš išorės procesus stebintys asmenys (akademikai, žurnalistai, NVO atstovai). Taigi, nors tokiu atveju ir gali padidėti šališkų, iškreipiančių realybę atsakymų galimybė, būtina pažymėti, kad kartu tai sumažina spekuliatyvių ir faktais nepagrįstų atsakymų, kuriuos, tikėtina, gali pateikti išoriniai stebėtojai, tikimybę. Autorius laikosi nuomonės, kad būtent toks vidiniuose procesuose dalyvaujančių (angl. *insider*) ir iš išorės juos stebinčių (angl. *outsider*) informantų derinys sudaro geriausias sąlygas patikimiems ir pagrįstiems atsakymams gauti.

Maža to, skirtingų sričių ekspertų įtraukimas į tyrimą leidžia tikėtis išvengti tiek partinio patronažo reiškinio pervertinimo, tiek neįvertinimo (Kopecky, Mair, Spirova, 2012). Be to, duomenų validumo yra siekiama ne tik kruopščiai atrenkant informantus, bet ir taikant tam tikras tyrimo metu gautų duomenų apdorojimo procedūras, pavyzdžiui, apskaičiuojant partinio patronažo indeksą yra taikomos informantų atsakymų medianų reikšmės.

Čia būtina pasakyti, jog net ir tokios priemonės neeliminuoja grėsmės, kad tyrimo informantai nesakys tiesos, iškraipys realią situaciją ar stengsis ją pagražinti; kadangi tyrimas paremtas asmeniniais informantų vertinimais, to visiškai išvengti niekada ir nepavyktų, antra vertus, tyrimas sukonstruotas taip, kad tokių rezultatų iškraipymų galimybė būtų kuo mažesnė.

¹² Galima paminėti ir vieną atliktą, tačiau net į pradinį disertacijos tyrimą neįtrauktą interviu su valstybės tarnautoju, kuris į visus pateiktus klausimus atsakė, kad viskas vykdoma vadovaujantis teisės aktais, kad jokia politinių partijų įtaka yra neįmanoma ir t. t. Akivaizdu, kad tokie kategoriški atsakymai negali būti laikomi pakankamai atvirais ir patikimais, tad greičiausiai tik iškraipytų surinktų duomenų analizę.

Visiems ekspertams buvo užtikrintas anonimiškumas. Kaip pažymi O'Dwyer (2006: 81), anonimiškumas tokiuose interviu yra būtinas siekiant gauti atvirus ir objektyvius atsakymus. Lancaster (2016) pažymėjo, kad anonimiškumas leidžia informantams su didesniu pasitikėjimu pateikti išsamesnius atsakymus.

Atsakymų konfidencialumo klausimas ne kartą buvo iškilęs ir pačių interviu metu, kelis kartus buvo paprašyta sustabdyti garso įrašą ir tam tikros informacijos niekur neskelbti. Tikėtina, kad negarantavus visiško informantų anonimiškumo sutikusią dalyvauti tyrime asmenų skaičius būtų daug mažesnis, o atsakymų patikimumas irgi labai sumažėtų.

Siekiant išlaikyti informantų anonimiškumą, jų tapatybės buvo užkoduotos suteikiant numerius nuo E1 iki E52. Kadangi bet kokia papildoma informacija apie informantus (profesinė patirtis, amžius, lytis ar partiškumas), galėtų išduoti jų tapatybes, šiame darbe sąmoningai pasirinkta taktika nepateikti jokios papildomos informacijos apie informantus, išskyrus jų kodinę numerį.

Pusiaus struktūruoti interviu buvo atliekami 2016 metų lapkričio–2017 metų sausio mėnesiais. Trumpiausias interviu trukmo mažiau nei dvidešimt minučių, ilgiausias – daugiau nei dvi valandas. Toks interviu trukmės netolygumas buvo sąlygotas keleto veiksnių: skirtingos viešosios politikos sritys apima labai skirtingą skaičių organizacijų, tad natūralu, kad klausiant apie tam tikras institucijas ir įstaigas, informacijos yra mažiau arba daugiau; antra vertus, informantų informuotumas bei polinkis atskleisti informaciją taip pat skyrėsi, tad vienu atsakymai į uždarus klausimus būdavo lakoniški, kiti įsigilindami pateikdavo papildomus pavyzdžius, asmenines patirtis ir vertinimus. Galiausiai interviu trukmė tam tikrais atvejais akivaizdžiai ribojosi ir informantų užimtumas, kai interviu iš anksto buvo skiriamas ribotas laiko tarpas. Nepaisant šių aspektų, visų interviu metu buvo spėta užduoti visus numatytus klausimus ir gauti į juos atsakymus; tad tai nesudarė problemų koduoti ir analizuoti gautus duomenis.

Pusiaus struktūruoto interviu tyrimo klausimynas

Kaip jau minėta, partinio patronažo tyrimui Lietuvoje buvo adaptuota Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrimo metodika tam, kad mūsų šalyje gautus duomenis būtų galima palyginti su gautais kitose šalyse; buvo priimtas sprendimas panaudoti ir minėtų autorių parengtą klausimyną. Šis klausimynas buvo papildytas ir naujais klausimais, skirtais tik Lietuvos atvejui; nors nebus įmanoma atlikti šiais klausimais gautos informacijos lyginamosios analizės, tačiau tikėtina, kad taip gauti duomenys suteiks išsamesnės informacijos apie partinio patronažo reiškinių Lietuvoje.

Dėl neigiamos partinio patronažo sąvokos konotacijos klausimyne sąmoningai buvo vengiama vartoti šį terminą. Vietoj to buvo užduodami klausimai apie politinių partijų vykdomus priėmimus į pareigas.

Iš viso klausimyną sudaro 15 klausimų, kai kurie jų (nuo 1 iki 5 klausimo) dar yra skirstomi į a), b) ir c) dalis. 5 klausimai yra uždari, informantams pateikiami galimi atsakymų variantai, 10 klausimų yra atviri. 1–10 ir 15 klausimai yra iš Kopecky, Mair, Spirova (2012) naudoto klausimyno, juos papildė 11, 12, 13 ir 14

klausimai, skirti tik Lietuvos tyrimui. Visas tyrimo klausimynas yra pateikiamas šio darbo prieduose.

Pirmi penki klausimai yra susiję su partinio patronažo masto ir skverbties nustatymu, atsakymai į juos naudojami apskaičiuojant partinio patronažo indeksą skirtingose viešosios politikos kryptyse ir skirtinguose instituciniuose lygmenyse. Šie klausimai, kaip jau minėta, yra suskirstyti į tris dalis: a) dalis skirta klausimams, susijusiems su instituciniu ministerijų lygmeniu; b) dalis – klausimams, susijusiems su instituciniu viešojo administravimo institucijų lygmeniu ir c) dalis – klausimams, susijusiems su instituciniu viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų lygmeniu. Taigi tas pats penkių klausimų blokas yra pateikiamas tris kartus, įvardijant skirtingą institucinį lygmenį ir jam priskiriamas viešojo sektoriaus organizacijas.

Pirmasis klausimas yra susijęs su formaliu konkrečiau institucinio lygmens institucijų ar įstaigų pasiekiamumu politinėms partijoms. Atsakymai į šį klausimą susiję su struktūrinio partinio patronažo galimybėmis, t. y. teisėtomis politinių partijų galiomis lemti priėmimą į pareigas viešajame sektoriuje.

Antruoju klausimu stengiamasi įvertinti faktiškai vykstančius procesus, informantų prašoma atsakyti, ar politinius postus užimantys asmenys faktiškai skiria asmenis į pareigas viešajame sektoriuje, nurodant konkretų institucinį lygmenį, apie kurį yra klausiama. Atsakymai į šį klausimą neparodo, kiek plačiai paplitęs partinis patronažas, tačiau padeda užfiksuoti patį jo pasireiškimą.

Trečiasis klausimas susijęs su politinių partijų vaidmeniu atliekant patronažinius sprendimus. Svarbiausias šio klausimo aspektas – ar konkretūs politikai, paskirdami į pareigas arba kitaip darydami įtaką personalo sprendimams, veikia nepriklausomai, ar jų veiksmai yra koordinuojami, nulemiami arba kitaip paveikiami jų atstovaujamų politinių partijų.

Šis klausimas svarbus identifikuojant politinių partijų vaidmenį patronažo sprendimuose, kaip pažymi Kopecky, Mair, Spirova (2012), net jei asmeninė ištikimybė yra svarbesnė nei partinis lojalumas skyrimo į pareigas procese, būtent per partinio patronažo reiškinių tokie asmeninio patronažo tinklai gali būti sukurti, vėliau juos išnaudojant partinės organizacijos stiprinimui.

Ketvirtasis ir penktasis klausimai skirti įvertinti partinio patronažo mastą ir skverbtį. Kaip tik rezultatai, gauti užduodant šiuos klausimus, yra naudojami partinio patronažo indeksui apskaičiuoti.

Taigi ketvirtasis klausimas skirtas partinio patronažo mastams nustatyti, juo klausiama, keliose viešojo sektoriaus organizacijose politinės partijos lemia priėmimą į pareigas, pateikiami galimi atsakymo variantai: keliose; daugelyje; visose. Žinoma, toks įvertinimas yra sąlyginis, tačiau jis leidžia sukiekybinti gaunamus duomenis ir juos panaudoti apskaičiuojant palyginimui tinkamą partinio patronažo indeksą. Kuo didesniame skaičiuje organizacijų politinės partijos skiria asmenis į pareigas, tuo yra fiksuojamas didesnis partinio patronažo mastas.

Penktuoju klausimu norima įvertinti partinio patronažo skverbtį arba tai, kaip giliai prasiskverbia politinių partijų įtaka skiriant asmenis į pareigas viešajame sektoriuje. Konkrečiai klausiama, į kokio lygmens darbuotojų pareigas politinės partijos skiria asmenis, pateikiami tokie atsakymo variantai: aukščiausio lygio vadovų; vidurinės grandies vadovų; žemesnio lygmens darbuotojų/specialistų. Į kuo

žemesnes pareigas yra skiriami politinių partijų pasirinkti asmenys – tuo skvarbesnis partinis patronažas.

Čia svarbu pažymėti: tyrime laikomasi logikos, kad atsakymas, jog politinės partijos pasiekia vidurinės grandies vadovų pozicijas, reiškia, kad jos pasiekia ir aukščiausio lygmens vadovų pozicijas, o atsakymas, kad yra pasiekiamos žemesnio lygmens darbuotojų pozicijos, reiškia, kad politinės partijos taip pat pasiekia ir aukščiausio, ir vidurinio lygmens vadovus. Dėl to didžiausią galimą partinio patronažo skverbtį reprezentuoja atsakymas, kad politinės partijos paskiria asmenis į pareigas žemesnio lygmens darbuotojų ar specialistų pozicijose.

Šeštuoju klausimu norima išsiaiškinti, kas partijų viduje yra atsakingi už viešajame sektoriuje atliekamus priėmimus į pareigas. Žinoma, visiškai tikslų ir atvirų atsakymų į šį klausimą nebuvo tikimasi, tačiau juo buvo bandoma surinkti kiek įmanoma daugiau informacijos, ypač iš politikų, turinčių vidinės informacijos apie šiuos veiksmus, apie partijų viduje vykstančius procesus, susijusius su partiniu patronažu.

Septintuoju klausimu stengiamasi įvertinti, kaip partinio patronažo situacija Lietuvoje kito laikui bėgant, informantų prašoma įvertinti, ar dabartinė viešojo sektoriaus priėmimo į pareigas praktika iš esmės skiriasi nuo buvusios ankstesniais periodais, papildant klausimą buvo nurodomas 10–15 metų senumo laikotarpis.

Su partinio patronažo motyvacija yra susijęs aštuntasis klausimas, juo buvo bandoma sužinoti, kodėl politinės partijos faktiškai paskiria asmenis, ir pateikiami tokie atsakymo variantai: siekia apdovanoti lojalius partijų aktyvistus ir narius valstybiniu darbu; nori kontroliuoti viešosios politikos sektorius, turėdamos su jomis susijusį personalą; siekia ir apdovanoti, ir kontroliuoti; kita.

Kopecky, Mair, Spirova (2012) teigia, kad siekis apdovanoti partiečius ar kitus asmenis yra susijęs su partinio patronažo kaip rinkiminio ištekliaus taikymu, o siekis kontroliuoti viešosios politikos sektorius ir sprendimų priėmimą juose reiškia, jog partinis patronažas taikomas kaip organizacinis politinių partijų resursas.

Devintuoju klausimu buvo siekiama išsiaiškinti kriterijus, kuriais vadovaujasi politinės partijos pasirinkdamos patronuojamus asmenis. Buvo nurodomi galimi atsakymo variantai: dėl profesinės patirties ir tinkamumo; dėl politinių ryšių; dėl asmeninių ryšių; dėl kitų priežasčių.

Kaip jau minėta, Roniger (2004) pažymi, kad šiuolaikinis partinis patronažas nereiškia nekvalifikuotų partinių priėmimo į pareigas viešojo sektoriaus įstaigose. Dažniausiai patronuojami asmenys, kurių profesinės kvalifikacijos bent jau atitinka minimalius pareigoms keliamus reikalavimus. Todėl čia svarbu tai, kokie kriterijai yra lemiami vienam ar kitam asmeniui gaunant darbą. Informantai galėjo rinktis daugiau nei vieną atsakymo variantą, todėl tokie duomenys leidžia įvertinti kiekvieno kriterijaus svarbą ir juos palyginti.

Dešimtas klausimas susijęs su opozicinių partijų įtaka partiniam patronažui. Informantų buvo klausiama, ar partijos, esančios valdžioje, lemia patronažinius sprendimus vienos, ar opozicijoje esančios politinės partijos taip pat gali paskirti asmenis į pareigas viešajame sektoriuje. Šis klausimas yra susijęs su politinių partijų konkurencija, taip pat partijų galimybe daryti įtaką personalo sprendimams net ir

nebūnant valdžioje. Tokia įtaka gali nulemti ir politinių partijų patronažinius sprendimus grįžus į valdžią.

Su partinių patronažu kaip politinės kultūros dalimi yra susijęs vienuoliktasis klausimas. Čia informantų klausiama, ar Lietuvos politinėms partijoms įprasta ir priimtina paskirti į pareigas asmenis viešajame sektoriuje ir ar galima teigti, kad tokia praktika yra visoms partijoms priimtinos *žaidimo taisyklės*. Tokiu būdu siekiama įvertinti, kaip politikų nuostatos veikia partinio patronažo reiškinių, ar nepaisant viešai deklaruojamo skaidrumo ir profesionalumo partinis patronažas nėra visiems priimtinas ir visų taikomas. Svarbu pažymėti, kad partinis patronažas kaip sudedamoji politinės kultūros dalis kol kas praktiškai nėra tyrinėtas, tad tai pakankamai nauja prieiga šiam aspektui tirti.

Dvyliktuoju klausimu bandoma išsiaiškinti, ar egzistuoja skirtumai tarp politinių partijų, kai kalbama apie partinio patronažo praktikas. Tokiu būdu norėta sužinoti, ar egzistuoja esminių skirtumų tarp partijų taikant partinį patronažą – tokie duomenys, kartu su informacija apie politinių partijų struktūrą, istorinę raidą ir kitus bruožus, padėtų daugiau sužinoti apie įvairių partinių aspektų ryšį su partiniu patronažu.

Valdančiųjų partijų kaitos ir partinio patronažo reiškinio ryšiams nustatyti skirtas tryliktasis klausimas. Čia informantų prašoma įvertinti, kokią įtaką politinių partijų vykdomiems priėmimams į pareigas viešajame sektoriuje turi valdančiųjų partijų kaita, t. y. ar pasikeitus valdančiosioms partijoms politizuotų priėmimų į pareigas skaičius sumažėja; padidėja; lieka toks pat.

Duomenys, gauti analizuojant atsakymus į šį klausimą, papildytų kitų mokslininkų tyrimus, kuriuose nėra rasta vieno atsakymo, kokią įtaką partinio patronažo praktikų taikymui turi valdančiųjų partijų kaita. Kaip teigia Meyer-Sahling ir Veen (2012), reguliari didelio masto valdančiųjų kaita tarp skirtingų ideologijų partijų blokų sukuria platesnę ir intensyvesnę politizaciją, antra vertus, O'Dwyer (2006) ir Grzymala-Busse (2007) nurodo, kad partinio patronažo manifestacijoms palankesnė situacija, kai valdančiųjų partijų kaita yra tik dalinė arba vyksta ne tarp skirtingų ideologijų partijų.

Keturioliktasis klausimas naudojamas siekiant surinkti informacijos apie partinio patronažo pobūdį Lietuvoje.

Svarbu pažymėti, kad politinių partijų sprendimai, kuriais išplečiamas pareigų, tiesiogiai pasiekiamų politinėms partijoms, skaičius, yra laikomi struktūriniu partinių patronažu. O štai *de facto* partinis patronažas reiškia tai, kad partijos naudojasi savo politine galia ir daro įtaką priėmimams į pareigas, kurios formaliai nėra joms pasiekiamos.

Taigi šiuo klausimu siekiama sužinoti, ar politinės partijos yra linkusios keisti esamą reguliacinę sistemą tam, kad galėtų skirti asmenis į pareigas viešajame sektoriuje, ar tiesiog išnaudoti savo politinę galią. Šis klausimas susijęs su tuo, kad partinis patronažas gali būti taikomas ir visiškai teisėtai, t. y. teisės aktų numatyta tvarka. Politinės partijos ne tik gali skirti į pareigas savo žmones viešajame sektoriuje, vadovaudamosi teisės aktais, bet ir atitinkamai keisti teisės aktus, kad tokių skyrimo į pareigas galimybių turėtų vis daugiau.

Lietuvos atveju geriausiu struktūrinio patronažo pavyzdžiu turbūt derėtų laikyti XV Vyriausybės įvykdytą reformą, kai karjeros valstybės tarnautojus – ministerijų sekretorius pakeitė politinio pasitikėjimo viceministrai. Užduodant šį klausimą buvo siekiama gauti informacijos apie kitus atvejus, kai prielaidos partiniam patronažui buvo sukuriamos struktūriškai, t. y. keičiant teisės aktus ar kitus dokumentus, susijusius su personalo politika viešajame sektoriuje.

Galiausiai penkioliktasis klausimas buvo skirtas papildomiems informantų komentarams, klausimams ir paaiškinimams.

Baigus aprašyti tyrimo metodologiją, toliau bus pereinama prie partinio patronažo galimybių Lietuvoje analizės; ji atliekama nagrinėjant informaciją, susijusią su viešuoju sektoriumi, valstybės tarnyba ir politinėmis partijomis bei partine sistema.

3. PARTINIO PATRONAŽO LIETUVOJE ERDVĖ IR VEIKĖJAI

Partinio patronažo erdvė ir veikėjai Lietuvoje yra nagrinėjami keletu aspektų; visų pirma tiriamas viešasis sektorius ir valstybės tarnyba, kuriuos būtų galima įvardyti kaip tam tikrą erdvę, kurioje vyksta partinis patronažas.

Esminis viešojo sektoriaus ir valstybės tarnybos analizės tikslas – įvertinti politinių partijų galimybes, kurias sąlygoja egzistuojanti viešojo sektoriaus ir valstybės tarnybos sankloda bei atitinkami jos bruožai, taikyti partinį patronažą Lietuvoje.

Kita partinio patronažo Lietuvoje prielaidų analizės sudėtinė dalis yra Lietuvos politinių partijų ir partinės sistemos tyrimas. Čia taip pat akcentuojama politinių partijų ir partinės sistemos specifikos įtaka galimam partinio patronažo taikymui, todėl tyrimo metu fokusuojamasi į tuos politinių partijų ir partinės sistemos bruožus, kurie yra aktualūs politinių partijų galimybėms taikyti partinį patronažą.

3.1. Viešasis sektorius ir valstybės tarnyba

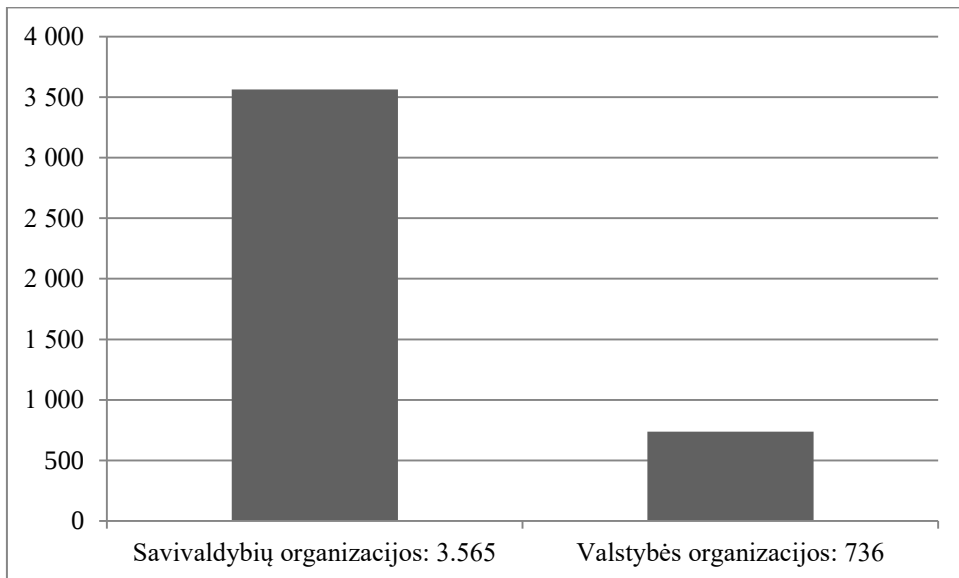
Viešasis sektorius

Nepaisant profesionalėjimo tendencijų, kai kalbama apie bet kurios valstybės viešąjį sektorių, būtina pasakyti, kad tam tikro lygio politizacijos jame išvengti neįmanoma; klausimas tik tai, kurios ir kiek pareigų bus laikomos politinėmis (Petters, Pierre, 2004).

Lietuvos viešąjį sektorių sudaro skirtingų organizacinių bei teisinių formų valstybės ir savivaldybių institucijos bei įstaigos. Viešasis sektorius šiame darbe suprantamas taip, kaip jį traktuoja ir Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija (2015 metų viešojo sektoriaus ataskaita), t. y. jam priskiriamos:

- 1) valstybės viešojo sektoriaus organizacijos:
 - a) valstybės biudžetinės įstaigos: ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir Vyriausybei atskaitingos įstaigos, įstaigos prie ministerijų, kitos ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms ir Vyriausybei atskaitingos įstaigos, taip pat įstaigoms prie ministerijų pavaldžios biudžetinės įstaigos;
 - b) viešosios įstaigos, kurių savininkas ar dalininkas yra valstybė;
 - c) valstybės įmonės, kurių savininko teisės ir pareigas įgyvendina valstybės biudžetinės įstaigos;
 - d) valstybės kontroliuojamos akcinės ir uždarnosios akcinės bendrovės;
- 2) savivaldybių viešojo sektoriaus organizacijos:
 - a) savivaldybių biudžetinės įstaigos;
 - b) viešosios įstaigos, kurių savininkės ir dalininkės yra savivaldybės;
 - c) savivaldybių įmonės;
 - d) savivaldybių kontroliuojamos akcinės bendrovės ir uždarnosios akcinės bendrovės.

Viešasis sektorius nėra vienalytis ir gali būti skirstomas į valstybės bei savivaldybių viešąjį sektorių. Informacija apie valstybės ir savivaldybių viešojo sektoriaus organizacijas pateikiama 2 paveiksle.

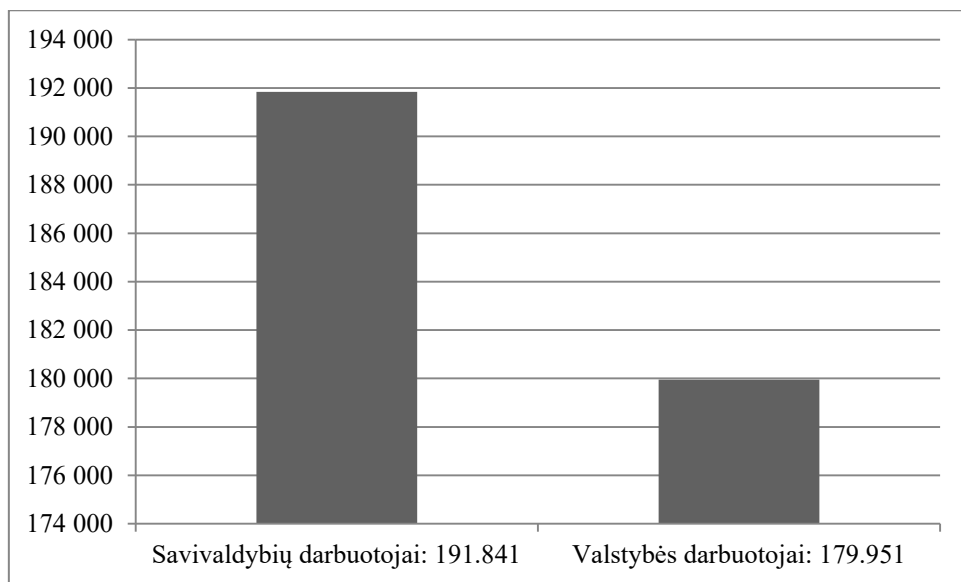


2 pav. Valstybės ir savivaldybių viešojo sektoriaus organizacijos 2015 m.

(Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos duomenimis)

Kaip matome, viešajame sektoriuje veikia daug daugiau savivaldybių viešojo sektoriaus organizacijų nei valstybės. Reikia pabrėžti ir tai, kad savivaldybių organizacijose dirba daugiau darbuotojų nei valstybės viešojo sektoriaus organizacijose; šie skaičiai pavaizduoti 3 paveiksle.

Galima konstatuoti, kad centrinės valdžios valdomos viešojo sektoriaus organizacijos tiek savo skaičiumi, tiek jose dirbančių darbuotojų skaičiumi nusileidžia vietos valdžios valdomoms viešojo sektoriaus organizacijoms.



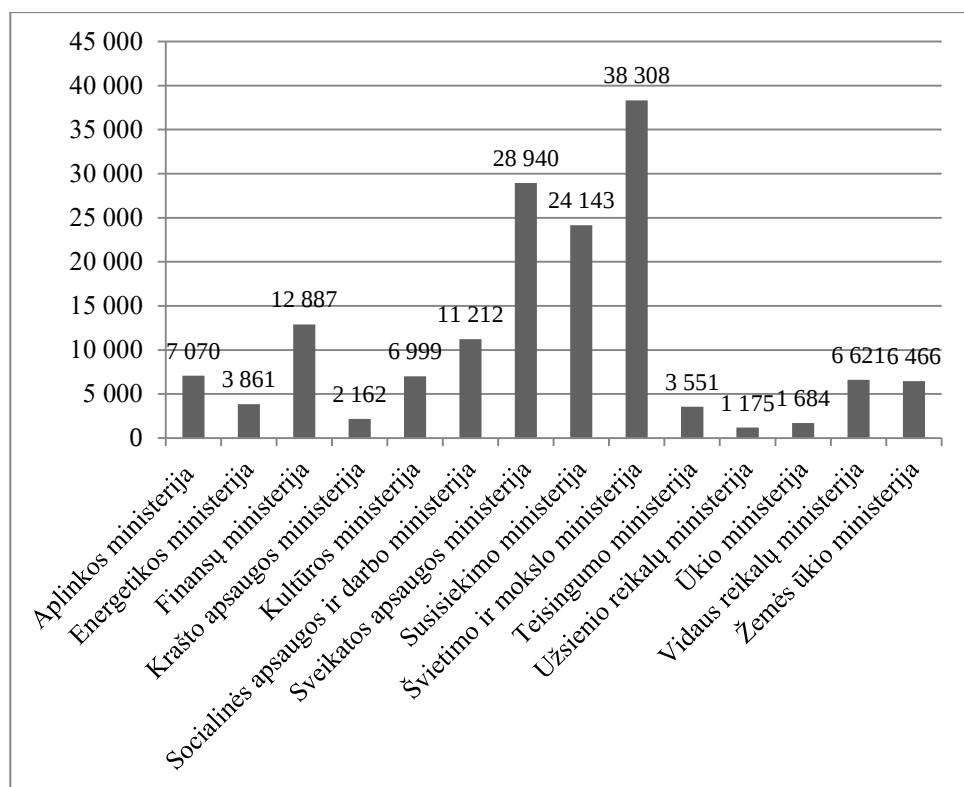
3 pav. Valstybės ir savivaldybių viešojo sektoriaus darbuotojai 2015 m.

(Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos duomenimis)

Remiantis Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos duomenimis, 2015 metais Lietuvoje veikė 4301 viešojo sektoriaus organizacija, jose dirbo 371 792 (arba 28 % visų dirbančiųjų) darbuotojai. Svarbu pažymėti, kad tiek organizacijų skaičiumi, tiek darbuotojų skaičiumi savivaldybių viešasis sektorius pranoksta valstybės viešąjį sektorių. Tokie skaičiai tik pagrindžia tyrimo metu taikytą logiką regionų ir vietos savivaldos sritį išskirti kaip atskirą analizuojant partinį patronažą.

Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad viešojo sektoriaus darbuotojų skaičius ir jo kitimo tendencijos suteikia indikacijas apie partinio patronažo reiškinį ir gali būti analizuojami siekiant įvertinti partinio patronažo mastus konkrečioje valstybėje (O'Dwyer, 2004; O'Dwyer, 2006; Gwiazda, 2008).

4 paveiksle pateikiama informacija apie valstybės viešojo sektoriaus darbuotojų pasiskirstymą pagal ministrų valdomas sritis. Šiame paveiksle nėra įvardytas savivaldybių viešasis sektorius, kuriame dirbo 191 841 darbuotojas.



4 pav. Ministrų valdymo srityse esančių darbuotojų skaičius¹³ 2015 m.

(Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos duomenimis)

Iš pateiktos informacijos matyti, kad pagal darbuotojų skaičių išsiskiria trijų ministrų pavaldumui priklausančių sričių darbuotojų skaičius: švietimo ir mokslo ministro pavaldumui 2015 metais priklausė 38 308 darbuotojai, sveikatos apsaugos ministro – 28 940 darbuotojų, o susisiekimo ministro – 24 143 darbuotojai. Vis dėlto net ir gausiausia darbuotojų ministro pavaldumui priklausanti sritis darbuotojų skaičiumi daugiau nei keturis kartus nusileidžia savivaldybių viešojo sektoriaus organizacijose dirbančių asmenų skaičiui.

Vertinant grynai kiekybiniu požiūriu, partinio patronažo pasireiškimui didžiausios galimybės atsiranda savivaldybių viešajame sektoriuje arba regionų ir savivaldos srityje, įvardytoje šiame darbe. Politinės partijos geriausias galimybes skirti į pareigas savo pasirinktus asmenis vietos savivaldos įstaigose turi tiek pagal šių įstaigų skaičių, tiek pagal jose dirbančių darbuotojų skaičių.

Vertinant ministrų pavaldumui priklausančias sritis, dėkingiausia partiniam patronažui kiekybiniu požiūriu situacija yra švietimo ir mokslo, sveikatos apsaugos, susisiekimo, finansų srityse. Mažiausiai darbuotojų dirbo užsienio reikalų ir ūkio srityse.

¹³ Be vidaus reikalų sistemos statutinį valstybės tarnautojų ir profesinės karo tarnybos karių.

Vis dėlto svarbesnis partinio patronažo prielaidų analizei yra ne viešojo sektoriaus įstaigų ar darbuotojų skaičius, bet formalus personalo politikos vykdymo reguliavimas skirtingose viešojo sektoriaus organizacijose. Taigi svarbiausia nustatyti, kokių sprendimų dėl priėmimo į pareigas autonomijos lygį lemia skirtingų viešosios politikos krypties įstaigų veiklą reglamentuojantys teisės aktai. Kitaip tariant, kiek išsamiai yra reglamentuojamas procesas darant sprendimus dėl priėmimo į pareigas skirtingo tipo įstaigose?

Kaip viso viešojo sektoriaus situaciją iliustruojantis pavyzdys buvo pasirinktos susisieikimo srities organizacijos. Šioje srityje veikia visų organizacinių ir teisinių formų viešojo sektoriaus įstaigos: biudžetinės įstaigos, viešosios įstaigos, valstybės įmonės, valstybės kontroliuojamos akcinės bendrovės. Tokių pavienių viešojo sektoriaus organizacijų lygmeniu atliekama analizė yra tinkama tam tikriems apibendrinimams daryti, nes tos pačios organizacinės ir teisinės formos viešojo sektoriaus organizacijos savo veikloje vadovaujasi tais pačiais teisės aktais, jų įstatai iš principo yra tapatūs, valdymo organams priskiriamos funkcijos – tarp jų personalo sprendimų – taip pat sutampa. Būtina pripažinti, kad tokia analizė turi ir aiškių apribojimų: nėra analizuojamos skirtingų sričių skirtingos įstaigos, todėl atsiranda galimybė praleisti tam tikrą jų specifiką; visgi tokia analizė atliekama siekiant labiau susidaryti bendrą vaizdą, nei atlikti giluminį tyrimą, kuris visais atvejais nėra itin svarbus nagrinėjant pagrindinę šio darbo temą.

Čia būtina išskirti ministerijas (šiuo atveju konkrečiai – Susisieikimo ministeriją) kaip centrinę viešojo administravimo sistemos dalį. Susisieikimo ministerijoje egzistuoja skirtingų tipų darbuotojų pareigos: aukščiausioji ministerijos vadovybė sudaryta iš ministro ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų: viceministrų ir ministro patarėjų. Aukščiausias karjeros valstybės tarnautojo postas ministerijoje – kancleris. Valstybės tarnautojai taip pat dirba departamentų, skyrių vadovais, vyriausiais specialistais. Ministerijose taip pat dirba dalis darbuotojų, įdarbintų pagal darbo sutartis. Svarbu paminėti, kad dėl savo svarbos ministerijų biurokratijos yra tapusios politizacijos ir partinio patronažo tyrimų objektu; Meyer-Sahling (2006) tyrimas Vengrijoje parodė, kad politinių partijų įtaka ministerijose yra labai skvarbi, galinti pasiekti visas pareigas, nors labiausiai partijas domina aukščiausio ministerijų biurokratijos postai.

Tolesnei kitų organizacinių formų įstaigų analizei buvo pasirinktos: *Lietuvos saugios laivybos administracija* (kaip biudžetinė įstaiga), *VŠĮ Plaćiajuostis internetas* (kaip viešoji įstaiga), *VĮ Oro navigacija* (kaip valstybės įmonė), *AB Lietuvos geležinkeliai* (kaip valstybės kontroliuojama akcinė bendrovė). Šių organizacijų veiklos dokumentų analize siekiama nustatyti formalias galimybes ir apribojimus politinėms partijoms siekiant daryti įtaką priimant į pareigas jose.

Biudžetinės įstaigos. Buvo nagrinėjami tokie *Lietuvos saugios laivybos administracijos* veiklos dokumentai: *Lietuvos saugios laivybos administracijos* darbo reglamentas, patvirtintas *Lietuvos saugios laivybos administracijos* direktoriaus 2007 m. gegužės 5 d. įsakymu Nr. V-72 (2013 m. gruodžio 23 d. įsakymo Nr. V-331 redakcija), *Lietuvos saugios laivybos administracijos* nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos susisieikimo ministro 2002 m. birželio 25 d.

įsakymu Nr. 3-318 (Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2016 m. spalio 25 d. įsakymo Nr., 3-354 (1.5 E) redakcija).

Lietuvos saugios laivybos administracijos nuostatai numato, kad šios įstaigos direktorius į pareigas priimamas ir atleidžiamas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme nustatyta tvarka, o į pareigas jį priima ir iš jį atleidžia susisiekimo ministras. Administracijos direktorius savo ruožtu skiria į pareigas ir atleidžia iš jų valstybės tarnautojus ir darbuotojus, dirbančius pagal darbo sutartis. Pagal nuostatus tokiose biudžetinėse įstaigose dirba dviejų tipų darbuotojai: valstybės tarnautojai, su kuriais susijęs reguliavimas bus aptariamas vėliau, ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Esminis dalykas čia yra tai, kad antrųjų įdarbinimas nėra apibrėžiamas atskirais teisės aktais, t. y. nėra aiškiai nustatytos, unifikuotos tvarkos, kaip tokie darbuotojai turėtų būti atrenkami ir įdarbinami. Kitaip tariant, įstatymiškai yra reguliuojamas įstaigos direktoriaus ir kitų valstybės tarnautojų priėmimas į pareigas, tačiau visų likusių darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, parinkimas ir įdarbinimas yra palikti vidinei pačios įstaigos nuožiūrai. Tokia situacija yra vertintina kaip suteikianti didelę autonomiją sprendimams dėl priėmimo į pareigas.

Svarbu pažymėti, kad darbuotojų skatinimas – taip pat ir nuobaudų skyrimas – yra paliktas įstaigos direktoriui, jam taip pat yra pavesta vykdyti ir kitas, su personalo valdymu susijusias funkcijas (didelė autonomija). Galima daryti išvadą, kad biudžetinės įstaigos direktorius turi plačius, su personalo valdymu susijusius įgaliojimus, jo galios skiriant į pareigas ribojamos tik tiek, kiek tai susiję su valstybės tarnautojų priėmimu į pareigas.

5 paveiksle atsispindi priėmimo į pareigas autonomijos lygis biudžetinėse įstaigose. Maža autonomija yra vadinami sprendimai, kurie paremti unifikuotomis, valstybės mastu taikomomis priemonėmis (valstybės tarnybos atvejis) ir turi juos prižiūrinčią nepriklausomą instituciją (šiuo atveju – Valstybės tarnybos departamentą). Vidinės ministerijų ir komisijų tvarkos, bendrieji teisės aktai šiuo požiūriu suprantami kaip suteikiantys didelę autonomiją darant sprendimus dėl priėmimo į pareigas.



5 pav. Priėmimo į pareigas autonomijos lygis biudžetinėse įstaigose

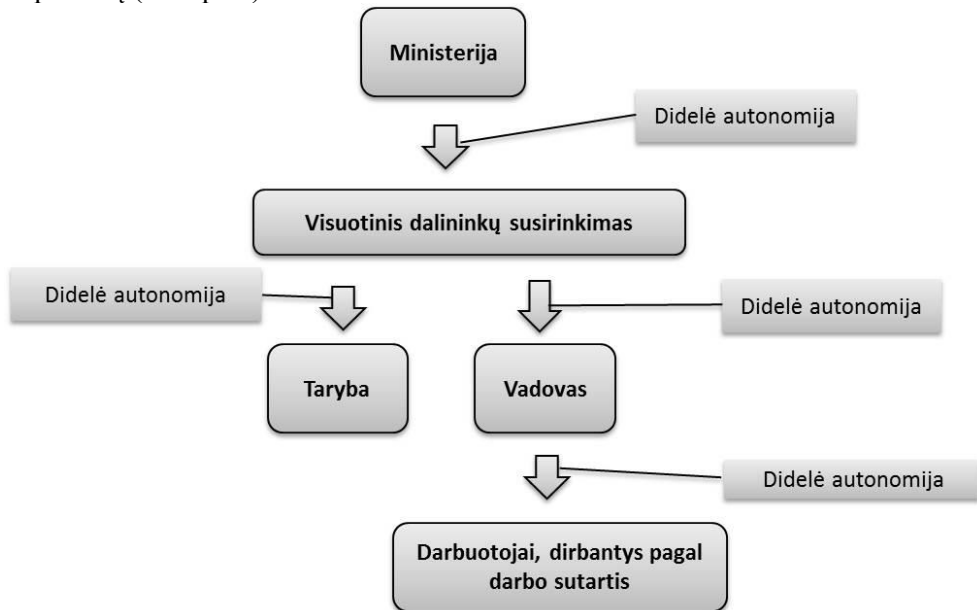
(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Viešosios įstaigos. Siekiant įvertinti politinių partijų galimybes daryti įtaką priėmimui į pareigas valstybės valdomose viešosiose įstaigose buvo analizuojami šie dokumentai: viešosios įstaigos *Plačiajuostis internetas* įstatai, įregistruoti Juridinių asmenų registre 2014 m. lapkričio 17 d., viešosios įstaigos *Plačiajuostis internetas* darbuotojų atrankos tvarka, patvirtinta viešosios įstaigos *Plačiajuostis internetas* direktoriaus 2017 m. vasario 24 d. įsakymu Nr. V-23.

VšĮ *Plačiajuostis internetas* įstatuose numatyta, kad įstaigos valdymo organai yra: visuotinis dalininkų susirinkimas, taryba ir direktorius. Įstaigos steigėjas ir vienintelis dalininkas yra Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija. Pagal įstatus būtent dalininkų susirinkimas skiria ir atšaukia konkurso būdu parinktą vadovą, nustato jo darbo sąlygas. Dalininkų susirinkimas taip pat turi teisę formuoti tarybą, skirti ir atleisti jos narius. Taigi iš principo viešosios įstaigos direktoriaus parinkimą lemia Susisiekimo ministerija, kuri skelbia konkursą, parenka kandidatą, kitaip nei biudžetinių įstaigų atveju vadovų atrankos į viešąsias įstaigas nereglamentuoja ir neprižiūri Valstybės tarnybos departamentas.

Visi kiti personalo sprendimai VšĮ *Plačiajuostis internetas* yra palikti įstaigos direktoriaus kompetencijai (didelė autonomija), būtent jis sudaro ir nutraukia darbo sutartis, nustato atlyginimų dydžius, priima sprendimus dėl konkursų į tam tikras pareigas skelbimo.

Galima daryti išvadą, kad priėmimas į pareigas viešosiose įstaigose, pavaldžiose ministerijoms, gali būti veikiamas politinių partijų per jų ministrus, viceministrus ar kitokią įtaką ministerijose. Šių įstaigų įstatuose numatyta priėmimo į darbo tvarka neužkerta kelio politinių partijų įtakai, platūs įgaliojimai suteikiami jų vadovams, kurie savo ruožtu į pareigas iš principo skiriami ministerijos darbuotojų ar politikų (žr. 6 pav.).



6 pav. Priėmimo į pareigas autonomijos lygis valstybės kontroliuojamose viešosiose įstaigose

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Galima pažymėti, kad Lietuvos mokslininkai (Marčiulionytė, Oržekauskas, Junevičius, 2013) yra pateikę rekomendacijas, kuriose teigiama, jog tam, kad valstybinių įmonių valdymas taptų efektyvesnis, inovatyvesnis ir skaidresnis, joms vadovauti turi vadybos specialistai, o ne valdančiąjai partijai priklausantys atstovai. Taip pat atkreiptinas dėmesys į tai, kad Europos Sąjungos šalyse valstybės valdomų įmonių valdymą yra siekiama priartinti prie privataus sektoriaus standartų ir kiek įmanoma atskirti nuo politizuotų sprendimų (Valstybės valdomų įmonių grąža, 2017).

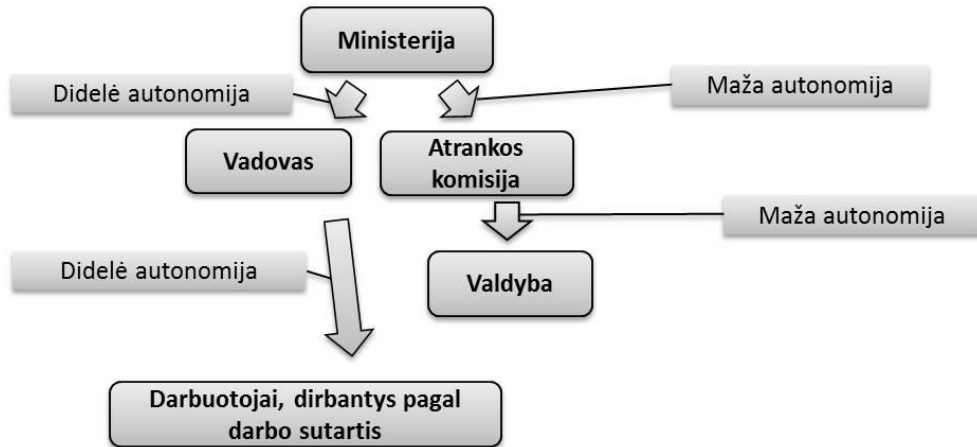
Valstybės įmonės. Analizuojant politinių partijų galimybes daryti įtaką priėmimui į pareigas valstybės įmonėse, buvo nagrinėjami VĮ *Oro navigacija* įstatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2017 m. liepos 4 d., Kandidatų į valstybės įmonės ar savivaldybės įmonės valdybą parinkimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 631, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo dvi suvestinės redakcijos: galiojanti nuo 2017 m. liepos 1 d. iki 2017 m. gruodžio 31 d. ir galiosianti nuo 2018 m. sausio 1 d.

Lietuvos Respublikos Susisiekimo ministerija skiria ir atšaukia VĮ *Oro navigacija* vadovą ir valdybos narius, taigi ministerija kontroliuoja tiek kolegialų įmonės valdymo organą – valdybą, tiek vienasmenį valdymo organą – įmonės vadovą. Tiesa, renkant valdybos narius yra formuojama atrankos komisija, kurią sudaro ne tik trys – šiuo atveju Susisiekimo ministerijos pasiūlyti – nariai, bet ir po vieną narį, pasiūlytą Ministro Pirmininko, finansų ministro, ūkio ministro ir Valdymo koordinavimo centro. Taigi nors įtaka formuojant valdybos narių atrankos komisiją išsiskaido tarp skirtingų institucijų, politinių partijų įtaka, ypatingai kontroliuojančių anksčiau minėtas ministerijas, atrankai yra galima. Visais atvejais Susisiekimo ministerija kontroliuoja 3 iš 7 atrankos komisijos narių, tarp jų komisijos pirmininką ir pavaduotoją, be to, turi galimybę skirti ir komisijos sekretorių (kuris, tiesa, neturi balso teisės ir nėra laikomas komisijos nariu).

Įmonės vadovo skyrimo prerogatyva taip pat priklauso ministerijai, kuriai pavaldi įmonė. Šiuo metu galiojančiuose teisės aktuose nėra aiškiai apibrėžiama atrankos į vadovo pareigas tvarka, tai paliekama ministerijų nuožiūrai; dera atkreipti dėmesį, kad tokia iš esmės ydinga praktika yra keičiama: Lietuvos Respublikos Seimas patvirtino Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymo pakeitimus, kuriems įsigaliojus nuo 2018 m. sausio 1 dienos tapo privaloma skelbti viešus konkursus įmonių vadovų pareigoms užimti, taip pat numatyta penkerių metų kadencija bei apribota galimybė tam pačiam asmeniui eiti vadovo pareigas daugiau nei dvi kadencijas iš eilės.

Valstybės įmonės įstatai numato, kad generalinis direktorius priima į darbą ir atleidžia darbuotojus, tvirtina jų pareigų nuostatus. Taigi ir vėl priėmimo į darbą valstybės įmonės tvarka pasižymi dideliu autonomijos laipsniu. Atrankos ir skyrimo į pareigas galios yra sutelkiamos įmonės vadovo rankose (žr. 7 pav.). Turint

omenyje, kad pagal visai neseniai galiojusią tvarką politinės partijos per savo politikus ministerijose galėjo daryti įtaką valstybės įmonių vadovų skyrimui, tikėtina, jog tokia partinė įtaka per vadovą pasireiškia ir skiriant kitus įmonių darbuotojus.



7 pav. Priėmimo į pareigas autonomijos lygis valstybės įmonėse

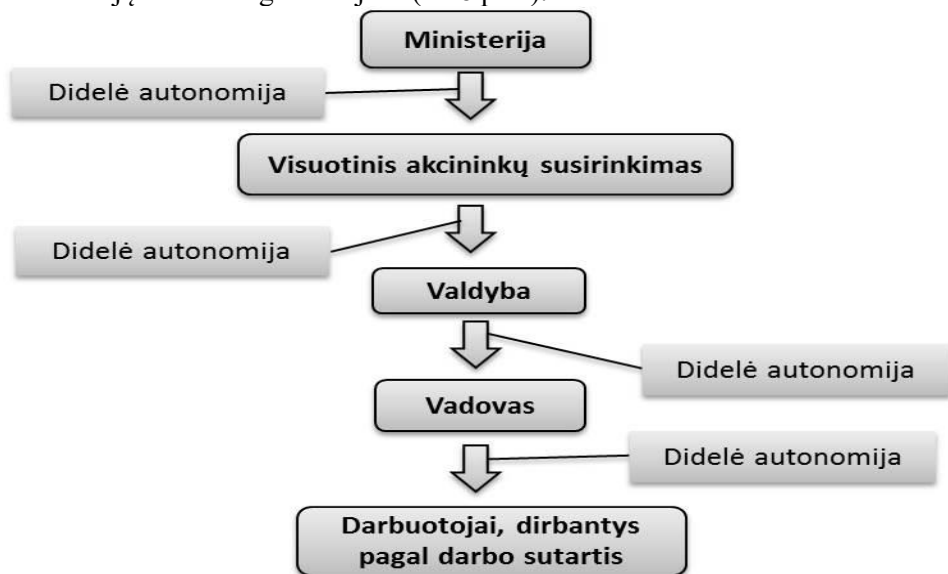
(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Valstybės kontroliuojamos akcinės bendrovės. Šiam atvejui buvo pasirinkti analizuoti akcinės bendrovės *Lietuvos geležinkeliai* įstatai, įregistruoti Juridinių asmenų registre 2017 m. kovo 1 d., AB *Lietuvos geležinkeliai* bendrovių grupės valdymo struktūros schema.

Pagal įstatus, AB *Lietuvos geležinkeliai* aukščiausias organas yra visuotinis akcininkų susirinkimas; kadangi 100 % bendrovės akcijų priklauso valstybei, Lietuvos Respublikos Susisiekimo ministerija, kuri įgyvendina vienintelio bendrovės akcininko teises, visiškai kontroliuoja bendrovės valdybą, taip pat ir galimybę rinkti bei atšaukti valdybos narius. Įstatuose numatyta, kad bendrovės valdyba ketverių metų laikotarpiui yra renkama visuotinio akcininkų susirinkimo; tai reiškia, kad ją paskiria Susisiekimo ministerija. Bendrovės valdyba svarsto ir tvirtina darbuotojų pareigas bei pareigas, į kurias darbuotojai priimami konkurso tvarka, renka ir atšaukia bendrovės vadovą, nustato jo darbo sąlygas. Iš principo tai reiškia, kad Susisiekimo ministerija kontroliuoja ne tik visuotinį akcininkų susirinkimą kaip aukščiausią bendrovės organą, bet ir bendrovės valdybą kaip kolegialų valdymo organą bei bendrovės vadovą kaip vienasmenį bendrovės valdymo organą. Galima daryti išvadą, kad šie sprendimai pasižymi didele autonomija.

Bendrovės vadovas turi teisę priimti į darbą ir atleisti darbuotojus, skatinti juos ir skirti nuobaudas. Akivaizdu, kad valstybės kontroliuojamų akcinių bendrovių atveju politinių partijų galimybės daryti įtaką personalo sprendimams yra pakankamai geros; per savo politikus ministerijose politinės partijos ne tik įgyja priėjimą prie visų bendrovių valdymo organų, bet per juos gali daryti įtaką ir kitų

darbuotojų skyrimui; tai vėlgi rodo didelę sprendimų dėl priėmimo į pareigas autonomiją tokiose organizacijose (žr. 8 pav.).



8 pav. Priėmimo į pareigas autonomijos lygis valstybės kontroliuojamose akcinėse bendrovėse

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Tai, kad valstybės valdomų įmonių (valstybės įmonių ir valstybės valdomų akcinių bei uždarytų akcinių bendrovių) politizacija yra įmanoma, įrodo ir kitų autorių tyrimai. Laurišonytė (2014) nustatė, kad valdančiosios daugumos pasikeitimas paaiškina valstybės valdomų įmonių vadovų kaitą, nors to pasikeitimo įtaka politizacijai ir nėra visiškai aiški.

Užsienyje partinį patronažą valstybės valdomose įmonėse tyrinėjo Ennsner-Jedenastik (2014); išanalizavęs Austrijos atvejį autorius teigė, kad taikydamos partinį patronažą valstybės valdomose įmonėse politinės partijos plečia savo kontrolės sritis už Ministrų kabineto ribų.

Aptarus Lietuvos viešojo sektoriaus skirtingų organizacinių ir teisinių formų organizacijų pavyzdžius galima daryti keletą išvadų. Visų pirma būtina pabrėžti vadovo įtaką priėmimui į pareigas visose organizacijose – ir įstaigų, ir įmonių vadovams yra suteikiamos galios priimti į darbą darbuotojus ir juos atleisti. Žinoma, tokios galios įmonių veikloje yra deleguojamos, tačiau formali vadovo atsakomybė už priimamus darbuotojus lieka, antra vertus, tokia formali galia esant būtinybei gali virsti ir faktine įtaka. Kitaip tariant, viešojo sektoriaus įstaigų vadovai pagal dabar galiojančius teisės aktus turi didelę autonomiją spręsti dėl kandidatų priėmimo į pareigas.

Antra, Lietuvos ministerijos, vykdydamos savo įstaigų bei įmonių steigėjų ir dalininkų arba akcininkų funkcijas turi esminę galią formuoti organizacijų valdymo organus – tiek kolegialius, tiek vienasmenius.

Trečia, teisiškai politinių partijų įtaka personalo sprendimams yra ribojama (suteikiamas mažas autonomijos laipsnis) tik kalbant apie biudžetinių įstaigų vadovų ir kitų valstybės tarnautojų priėmimą į pareigas jose bei, iš dalies, formuojant atrankos į valstybės įmonių valdybas komisijas. Kaip jau minėta, atliekant tokį reguliavimą palikta akivaizdžių spragų, kurios tik formaliai gali riboti partinę įtaką.

Susisteminta informacija apie sprendimų dėl priėmimo į pareigas autonomijos laipsnį pateikiama 5 lentelėje.

5 lentelė. Priėmimo į pareigas autonomijos laipsnis skirtingose viešojo sektoriaus įstaigose

	Vienasmenis valdymo organas	Kolegialus valdymo organas	Darbuotojai	
			Valstybės tarnautojai	Pagal darbo sutartis
Biudžetinės įstaigos	Maža autonomija	–	Maža autonomija	Didelė autonomija
Viešoji įstaiga	Didelė autonomija	Didelė autonomija	–	Didelė autonomija
Valstybės įmonė	Didelė autonomija ¹⁴	Maža autonomija	–	Didelė autonomija
Valstybės kontroliuojama akcinė bendrovė	Didelė autonomija	Didelė autonomija	–	Didelė autonomija

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Iš pateiktos lentelės matyti, kad mažiausia autonomija pasižymi priėmimai į pareigas biudžetinėse įstaigose, didžiausia autonomija fiksuojama viešosiose įstaigose ir valstybės kontroliuojamose akcinėse bendrovėse. Tokiose bendrovėse skyrimo į pareigas procesai nėra aiškiai formalizuoti, sprendimų galia suteikta savininko ar steigėjo teisės įgyvendinančioms institucijoms – dažniausiai politinių partijų kontroliuojamoms ministerijoms.

Biudžetinėse įstaigose personalo sprendimai bent jau formaliai yra apibrėžti gana aiškiai: tiek įstaigų vadovai, tiek jose dirbantys valstybės tarnautojai dažniausiai į darbą priimami konkursų būdu (išimties yra pakaitinių valstybės tarnautojų priėmimas į pareigas ir priėmimas į pareigas iš valstybės tarnybos rezervo), todėl čia sprendimai dėl priėmimo į pareigas pasižymi mažu autonomijos laipsniu.

Įdomu tai, kad vis daugiau dėmesio yra skiriama sprendimų dėl priėmimo į pareigas autonomijos laipsniui valstybės įmonėse. Nuo 2018 metų sausio 1 dienos tapo privaloma skelbti viešus konkursus ir į vienasmenio valdymo organo – direktoriaus pareigas. Reikia atkreipti dėmesį, kad tuo atveju, kai nėra skirtumų reglamentuojant vadovų paskyrimus į valstybės įmones ir valstybės kontroliuojamas

¹⁴ Yra reglamentuojama nuo 2018 m. sausio 1 d.

akcines bendroves, nepasitvirtino ir prielaida, kad egzistuoja politizacijos lygio skirtumai tarp šių skirtingos organizacinės formos įmonių (Laurišonytė, 2014).

Būtina pabrėžti, kad nors vadovų lygmeniu vyksta tam tikri pokyčiai mažinant tokių sprendimų autonomijos laipsnį, žemesnio lygmens darbuotojų atveju maža autonomija priimant tokius sprendimus egzistuoja tik valstybės tarnyboje. Visose kitose organizacijose (viešosiose įstaigose, valstybės valdomose įmonėse) šio lygmens darbuotojų priėmimas paliktas jų vadovų atsakomybei, jiems suteikiant didelę sprendimo priėmimo autonomiją.

Apibendrinant galima reziumuoti, kad Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijos, nepriklausomai nuo savo organizacinių ir teisinių formų, yra paveiktos politinių partijų įtakai paskiriant asmenis, o vienintele išimtimi, bent jau formaliu požiūriu, derėtų laikyti valstybės tarnautojų priėmimo organizavimą ir kontrolę. Valstybės tarnyba, kaip turinti išskirtinį statusą viešajame sektoriuje, ir bus nagrinėjama toliau.

Viešojo sektoriaus žemėlapis pagal viešosios politikos kryptis

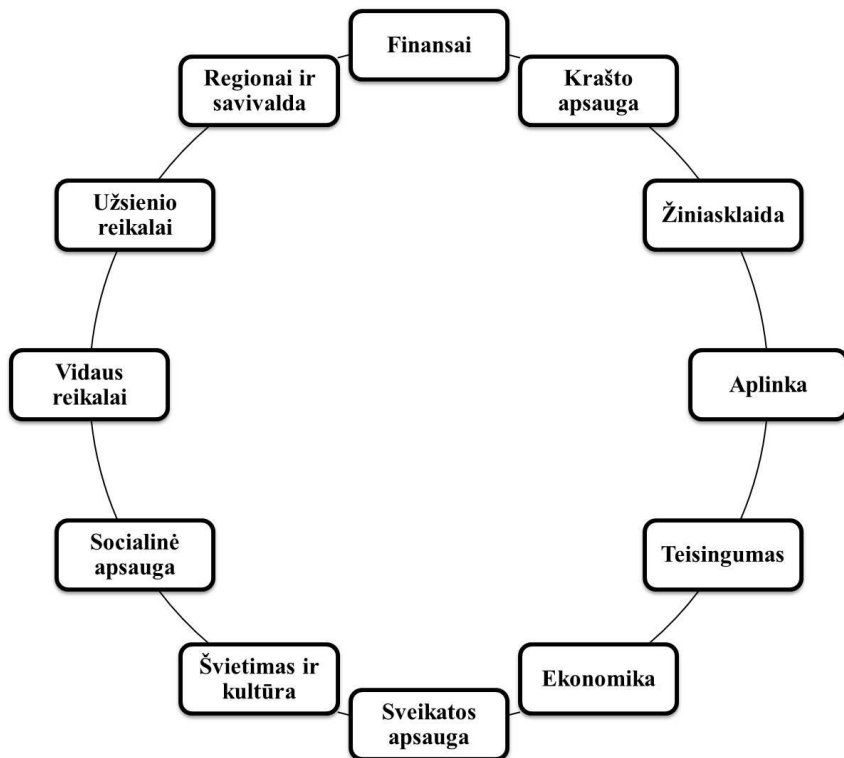
Sudarant Lietuvos viešojo sektoriaus žemėlapi, buvo išskirtos dvylika viešosios politikos krypčių. Šiose kryptyse veikiančios institucijos ir įstaigos buvo suskirstytos pagal atitinkamus institucinius lygmenis. Dera pažymėti, kad daugumoje atvejų viešosios politikos kryptis atitiko konkrečių ministerijų kuruojamos sritys (finansai, teisingumas, krašto apsauga, vidaus reikalai, socialinė apsauga, sveikatos apsauga, užsienio reikalai ir aplinka). Antra vertus, į ekonomikos sritį buvo įtrauktos keturios ministerijos ir atitinkamos institucijos bei įstaigos (energetikos, ūkio, žemės ūkio ir susisiekimo), beje, tokią logiką pagrindžia ir Lietuvos politinio gyvenimo realijos, šios keturios ministerijos ir politikų dažnai yra vadinamos *ūkinių*, o dalijantis joms vadovaujančių ministrų portfelius jos netgi būna atskirai grupuojamos nuo likusių ministerijų. Švietimo ir kultūros sritis sujungė dviejų ministerijų (Švietimo ir Mokslo bei kultūros) kuruojamas sferas, taip pat į tyrimą įtrauktos žiniasklaidos ir regionų bei savivaldos sritys, kurios neturi konkrečiai šioms sritims skirtų ministerijų (nors ir yra pavaldžios tam tikroms ministerijoms).

Skirstant institucijas ir įstaigas pagal jų institucinius lygius, buvo analizuojami šių organizacijų veiklos dokumentai – įstatai, nuostatai – siekiant įvertinti, kokios yra pagrindinės jų veiklos kryptys. Atitinkamai organizacijos, kurių veikla daugiausia susijusi su viešuoju administravimu, reguliavimu, buvo priskiriamos viešojo administravimo institucijoms, o tos, kurios užsiima įvairių viešųjų paslaugų teikimu, taip pat valstybės valdomos įmonės, buvo priskirtos viešąsias paslaugas teikiančioms įstaigoms.

Toks suskirstymas svarbus ne tik siekiant susidaryti vaizdinį apie Lietuvos viešąjį sektorių, bet ir dėl to, kad paminėtos institucijos ir įstaigos buvo pateikiamos kaip pavyzdžiai pusiau struktūruoto interviu metu siekiant, kad atsakymai į klausimus būtų kuo tikslesni ir kad informantai tiksliai suprastų, kokios organizacijos turimos omenyje, klausiant apie vieną ar kitą viešosios politikos krypties institucinį lygmenį.

Toliau, remiantis Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos 2015 metų viešojo sektoriaus ataskaita, bus analizuojamos viešosios politikos kryptys, pasitelkiant informaciją apie ministrų pavaldumui priklausančias viešojo sektoriaus organizacijas.

Svarbu pasakyti, kad nors Lietuvos ministerijų kuruojamos sritys ne visiškai sutampa su šiame darbe taikoma viešosios politikos krypčių tipologija, tačiau dažniausiai jos persidengia ir dėl to gali būti įtrauktos į šią analizę. 9 paveiksle vaizduojamos Lietuvos viešojo sektoriaus žemėlapis viešosios politikos sritys.



9 pav. Lietuvos viešojo sektoriaus žemėlapis pagal viešosios politikos kryptis

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Išsamus Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų suskirstymas (kitais tarant, Lietuvos viešosios politikos žemėlapis) pagal viešosios politikos kryptis ir institucinius lygmenis yra pateikiamas šio darbo prieduose.

6 lentelėje pateikiami duomenys apie kiekvienos viešosios politikos srities organizacijų skaičių, darbuotojų skaičių, darbo užmokesčio fondo dydį ir vidutinio darbo užmokesčio toje srityje medianą.

6 lentelė. Viešojo sektoriaus organizacijos, darbuotojai ir darbo užmokestis 2015 m.

	Organizacijų skaičius	Darbuotojų skaičius	Darbo užmokesčio fondas	Vidutinio darbo užmokesčio mediana
Finansai	56	12 887	134 000 000	893
Krašto apsauga	11	2162	19 000 000	805
Aplinka	105	7070	67 000 000	740
Teisingumas	35	3551	36 000 000	701
Ekonomika	133	36 154	380 000 000	901
Sveikatos apsauga	59	28 940	244 000 000	682
Švietimas ir kultūra	250	45 307	367 000 000	598
Socialinė apsauga	84	11 212	89 000 000	581
Vidaus reikalai	90	6621	54 000 000	576
Užsienio reikalai	2	1175	16 000 000	956
Regionai ir savivalda	3565	191 841	–	485

(Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos duomenimis)

Lentelėje pateikti duomenys leidžia susidaryti pirminį vaizdą apie skirtingų viešosios politikos krypčių patrauklumą politinės partijoms partinio patronažo prasme; tikėtina, kad kuo daugiau organizacijų ir darbuotojų, gaunančių didesnius atlyginimus, yra konkrečioje viešosios politikos kryptyje – tuo ta kryptis patrauklesnė politinėms partijoms, o partinio patronažo galimybės joje yra geresnės.

Akivaizdu, kad tiek viešojo sektoriaus organizacijų, tiek jų darbuotojų skaičiumi savivaldybių viešasis sektorius (arba regionų ir savivaldos sritys) pranoksta visas kitas viešosios politikos kryptis (arba visą valstybės viešąjį sektorių). Antra vertus, regionų ir savivaldos lygmuo išsiskiria itin maža vidutinio darbo užmokesčio medianos reikšme kitų viešosios politikos krypčių kontekste. Galima daryti išvadą, kad, nepaisant didelio viešojo sektoriaus organizacijų ir darbuotojų skaičiaus, atlyginimai savivaldybės viešajame sektoriuje yra mažesni nei valstybės viešajame sektoriuje, ir šie skirtumai yra pakankamai ryškūs. Toliau bus išsamiau aptariami valstybės viešojo sektoriaus skirtingų viešosios politikos krypčių duomenys.

Iš pateiktos lentelės matyti, kad daugiausia valstybės viešojo sektoriaus organizacijų veikia švietimo ir kultūros srityje (250), toliau eina ekonomikos (133) ir aplinkos (105) sritys. Mažiausiai organizacijų veikė užsienio reikalų (2), krašto apsaugos (11) ir teisingumo (35) srityse. Galima konstatuoti, kad viešosios politikos

kryptyse organizacijų skaičius labai skiriasi, todėl skiriasi ir ministrų ar kitų politikų galimybės patronuoti asmenis į pareigas jiems pavaldžiose įstaigose.

Pareigų viešajame sektoriuje patrauklumą lemti gali ir darbo užmokestis, todėl dar vienas rodiklis, pateikiamas lentelėje, yra vidutinio darbo užmokesčio konkrečioje viešosios politikos kryptyje mediana. Šis rodiklis didžiausias yra užsienio reikalų (956), ekonomikos (901) ir finansų (893) srityse, mažiausias – vidaus reikalų (576), socialinės apsaugos (581) ir švietimo bei kultūros (598) srityse. Darbo užmokesčio dydžio aktualumą pagrindžia Gajduschek (2007) tyrimas, kuriuo buvo nustatyta, kad politizacijos skverbtis valstybės tarnyboje apsiriboja aukštesnio lygmens ir geriau apmokamomis pareigomis.

Kadangi prieš tai buvo nagrinėjamas su personalo valdymu susijusių sprendimų autonomijos laipsnis skirtingų organizacinių ir teisinių formų Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijose, 7 lentelėje pateikiami duomenys apie skirtingų formų organizacijų pasiskirstymą pagal viešosios politikos kryptis.

7 lentelė. Viešojo sektoriaus organizacijos pagal organizacines bei teises formas ir viešosios politikos kryptis 2015 m.

	Biudžetinės įstaigos	Viešosios įstaigos	Valstybės įmonės	Akcinės bendrovės
Finansai	26	2	3	21
Krašto apsauga	11	0	0	0
Aplinka	57	3	44	1
Teisingumas	30	1	2	0
Ekonomika	27	26	27	49
Sveikatos apsauga	37	19	0	2
Švietimas ir kultūra	177	66	2	3
Socialinė apsauga	78	4	0	2
Vidaus reikalai	70	16	1	2
Užsienio reikalai	1	1	0	0
Regionai ir savivalda	2751	591	46 ¹⁵	177

(Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos duomenimis)

Kaip parodė su personalo valdymu susijusių sprendimų autonomijos laipsnio skirtingos organizacinės ir teisinės formos viešojo sektoriaus organizacijose analizė, didžiausia autonomija šie procesai pasižymi valstybei ar savivaldybėms priklausančiose viešosiose įstaigose ir akcinėse bendrovėse.

Regionų ir savivaldos sritis išsiskiria didžiausiu viešųjų įstaigų (591) ir akcinių bendrovių (177) skaičiumi. Tarp kitų viešosios politikos kryptių daugiausia viešųjų

¹⁵ Nurodytas savivaldybių įmonių skaičius.

įstaigų veikia švietimo ir kultūros (66), ekonomikos (26) ir sveikatos apsaugos (19), mažiausiai – krašto apsaugos (0), teisingumo (1) ir užsienio reikalų (1) srityse.

Daugiausia akcinių bendrovių buvo ekonomikos (49) ir finansų (29) srityse, nė vienos tokios įmonės nebuvo krašto apsaugos, teisingumo ir užsienio reikalų srityse. Galima manyti, kad būtent tos viešosios politikos sritys, kuriose veikia daugiausia organizacijų ir kurių personalo valdymo sprendimai pasižymi didžiausiu autonomijos laipsniu, yra patraukliausios politinėms partijoms partinio patronažo atžvilgiu.

Toliau bus pereinama prie valstybės tarnybos kaip specialų statusą ir reglamentavimą turinčios viešojo sektoriaus dalies analizės.

Valstybės tarnyba

Valstybės tarnybos politizacija ir patronažiniais sprendimai joje susilaukia nemažo tyrėjų dėmesio. Čia būtina paminėti Beblavy (2002), Shepherd (2003), Peters, Pierre (2004), Meyer-Sahling (2004), Gajdushek (2007), Niklasson (2013), Iancu (2013), Nahtigal, Haček (2013) darbus.

Todėl prieš pradedant nagrinėti Lietuvos valstybės tarnybą ir partinio patronažo prielaidas joje, naudinga apžvelgti kitų mokslininkų darbus ir atradimus.

Visų pirma būtina pasakyti, kad pats valstybės tarnybos politizavimas ar depolitizavimas nėra vienareikšmiškai vertinamas procesas. Čia naudingas Ban (2014) atliktas tyrimas, nagrinėjantis politinės kontrolės ir politizacijos aspektus. Visų pirma politizacija dažniausiai vertinama neigiamai, antra vertus, politinė kontrolė laikoma būtina dirbant su savo postuose įsitvirtinusia ir neatliepia biurokratija (Ban, 2014). Peters, Pierre (2004) taip pat nurodo, kad politizacija yra viena iš strategijų, kurias politinės partijos taiko norėdamos išlaikyti politinę viešojo sektoriaus kontrolę.

Galima konstatuoti ir tai, kad nors dauguma autorių pabrėžia depolitizuotos valstybės tarnybos svarbą, tačiau pripažįstama, kad visiška depolitizacija yra mažai tikėtina, o tam tikru laipsniu politizuota biurokratija netgi gali būti pranašesnė pereinamuoju laikotarpiu, reformuojant visą viešąjį aparatą (Pivoras, 2014). Meyer-Sahling (2004) tvirtina, kad pokomunistinėse valstybėse yra sunku tikėtis, jog valstybės tarnyba bus laipsniškai depolitizuojama. Gajdushek (2007) laikosi panašaus požiūrio ir teigia, kad pokomunistinių transformacijų realybė neleidžia tikėtis modernios, nuopelnais grįstos valstybės tarnybos sistemos.

Antra vertus, galima rasti ir požiūrių, kad valstybės tarnybos politizavimas tėra besivystančių valstybių aspektas, o štai išsivysčiusių šalių valstybės tarnautojai atrenkami taikant nuopelnais grįstus kriterijus ir yra izoliuoti nuo politinės įtakos (Shepherd, 2003). Nepaisant to, lyginamieji skirtingų valstybių tyrimai (Peters, Pierre, 2004) parodė, kad ir išsivysčiusiose valstybėse vis daugiau pareigų, kurios anksčiau išvengdavo politinės įtakos, pastaruoju metu tampa politinio spaudimo ir paskyrimų taikiniais.

Nahtigal, Haček (2013) pateikia tris priežastis, kodėl dirbdami valstybės tarnautojai jaučia politikų spaudimą: a) viešojo sektoriaus organizacijų vadovai nori įsitvirtinti savo postuose gerai dirbdami, o tam reikia lyderystės ir politinių įgūdžių; b) įgyvendindami politines darbotvarkes politikai ir politinio pasitikėjimo tarnautojai

kreipiasi pagalbos į kitus valstybės tarnautojus, kurie tokiu būdu yra įtraukiami į politinių sprendimų formulavimą ir įgyvendinimą; c) dauguma valstybės tarnyboje dirbančių vadovų supranta, kad jų darbas priklauso nuo išorinės politinės galios. Tokiu būdu valstybės tarnautojai jaučia spaudimą įtikti politikams kiek galima labiau (Hojnacki, 1996).

Toliau bus pereinama prie partinio patronažo prielaidų Lietuvos valstybės tarnyboje analizės.

Valstybės tarnybos modelis – mišri valstybės tarnybos sistema su dominuojančiais *Rechstaat* arba karjeros tipo valstybės tarnybos elementais – Lietuvoje buvo įtvirtinta 1999 metais, viešasis administravimas buvo atskirtas nuo politikos, sudarytos sąlygos valstybės tarnybos profesionalėjimui (Pivoras, 2014). Valstybės tarnybos reglamentavimas yra nuolat tobulinamas, ir šiuo metu (2017 metais) yra parengta nauja Valstybės tarnybos įstatymo redakcija.

Taip pat būtina pažymėti, kad valstybės tarnybos išskyrimas iš viso viešojo sektoriaus Lietuvoje šiame darbe svarbus yra dėl dviejų priežasčių: visų pirma valstybės tarnautojai viešajame sektoriuje užima ypatingą vietą – vykdo svarbiausias viešojo administravimo funkcijas, turi atskirą jų veiklą reglamentuojantį Valstybės tarnybos įstatymą, valstybės tarnautojai sudaro svarbiausių valstybės institucijų darbuotojų pagrindą. Čia būtina paminėti, kad nors Gajduschek (2007), tyrinėdamas valstybės tarnybos politizaciją Vengrijoje, nustatė, kad nuopelnais grįstų kriterijų įtvirtinimas teisės aktuose (šiuo atveju Valstybės tarnybos įstatyme) neužkerta kelio politizacijai, galima tikėtis, kad toks reguliavimas apriboja politinių partijų galias taikyti patronažo praktikas (Wolinetz, 2006).

Antroji priežastis kyla iš pirmosios: atrankos į valstybės tarnybą procedūros yra reglamentuotos teisės aktais, turinčiais užtikrinti skaidrumą, profesionalumo ir kompetencijos pirmenybę prieš partiškumą ar politizavimą. Tiriant partinį patronažą labai svarbu įvertinti, ar politinės partijos ir atskiri politikai laikosi įstatymuose įtvirtintų formalių reikalavimų ir atrankos kriterijų. Partinio patronažo valstybės tarnybos kontekste įvertinimas yra esminis siekiant nustatyti valstybės tarnybos politizavimo laipsnį.

Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas valstybės tarnautoją apibrėžia kaip fizinį asmenį, einantį pareigas valstybės tarnyboje ir atliekantį viešojo administravimo veiklą.

Analizuojant su valstybės tarnyba susijusius skaičius reikia pasakyti, kad valstybės tarnautojai sudaro tik nedidelę dalį Lietuvos viešojo sektoriaus darbuotojų: 2015 m. valstybės tarnyboje dirbo 47 866 asmenys, o viešajame sektoriuje buvo 371 792 darbuotojai. Taigi valstybės tarnautojai sudarė mažiau nei 13 % visų viešojo sektoriaus dirbančiųjų ir kiek daugiau nei 3,5 % visų mūsų šalies dirbančiųjų.

Valstybės tarnyba nėra vienalytė, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas numato, kad valstybės tarnautojų pareigos skirstomos į:

- 1) karjeros;
- 2) politinio (asmeninio) pasitikėjimo;
- 3) įstaigų vadovų;
- 4) statutinių.

Valstybės tarnybos įstatymas netaikomas valstybės politikams, teisėjams, prokurorams, Lietuvos banko darbuotojams, profesinės karo tarnybos kariams, valstybės ir savivaldybių įmonių darbuotojams, viešųjų įstaigų darbuotojams, darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis ir gaunantiems darbo užmokestį iš valstybės, savivaldybių biudžetų bei valstybės pinigų fondų, žvalgybos pareigūnams, Specialiųjų tyrimų tarnybos pareigūnams.

Didžioji dalis valstybės tarnautojų dirba biudžetinėse valstybės ir savivaldybių įstaigose: ministerijose, Vyriausybės įstaigose ir Vyriausybei atskaitingose įstaigose, įstaigose prie ministerijų, kitose ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms ir Vyriausybei atskaitingose įstaigose.

Į karjeros valstybės tarnybą ir į įstaigų vadovų pareigas darbuotojai priimami konkursų būdu; tiesa, skiriasi formalūs reikalavimai kandidatams, be bendrųjų gebėjimų testo pretendentai į įstaigų vadovų postus dar turi išlaikyti vadovavimo gebėjimų testą Valstybės tarnybos departamente.

Taigi priėmimas konkurso būdu vyksta dviem etapais: pirmasis etapas vyksta Valstybės tarnybos departamente laikant bendrųjų gebėjimų ir, jeigu reikia, vadovavimo gebėjimo testą, antrasis – pokalbis priimančioje įstaigoje su atrankos komisija. Tokia tvarka siekiama, kad visi kandidatai į valstybės tarnybą atitiktų bent jau minimalius jų gebėjimams taikomus reikalavimus.

Išimtimi iš konkursinių priėmimų į pareigas gali būti laikomi pakaitinių valstybės tarnautojų priėmimas į pareigas ir priėmimas į pareigas iš valstybės tarnybos rezervo. Apskritai per 2015 metus į pareigas buvo priimti 735 pakaitiniai darbuotojai ir 503 darbuotojai buvo priimti be konkurso. Matome, kad šie skaičiai yra itin nedideli, tad nebus smulkiau analizuojami darbe toliau.

Formaliai vertinant, politinės partijos neturi įtakos ne tik pirmajam etapui, kuris centralizuotai atliekamas Valstybės tarnybos departamente, bet ir antrajam, kuriame turėtų būti formuojamos nešališkos atrankos komisijos, vertinančios kandidatus. Šioms komisijoms taip pat buvo parengtas praktinis vadovas, kuriame buvo pateikta informacija apie profesionalų atrankos vykdymą, pokalbio ir praktinių užduočių vedimą (Tumėnė, Žukauskaitė, Židonis, 2014).

Kaip teigia Tumėnė, Žukauskaitė, Židonis (2014), tokia dvipakopė atrankos sistema, įsigaliojusi 2013 metais, prisidėjo prie valstybės tarnybos modernizavimo tikslų – žmogiškųjų išteklių valdymo skaidrumo didinimo ir protekcionizmo bei nepotizmo apraiškų mažinimo.

Atskirai būtina paminėti politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojus. Valstybės tarnybos įstatymas numato, kad jie į pareigas priimami be konkurso valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos pasirinkimu. Tokie tarnautojai dažniausiai skiriami valstybės politiko ar kolegialios valstybės institucijos įgaliojimų laikui, tad šiam terminui pasibaigus jie gali būti keičiami kitais tarnautojais.

Būtent politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigos yra struktūrinio partinio patronažo Lietuvoje pagrindas; tai pareigos, į kurias partijos, laimėjusios rinkimus, gali atsivesti savo žmones. Svarbu pažymėti, kad tokių pareigų nėra daug, 2015 metais, kurie buvo pasirinkti lyginimui, Lietuvoje buvo 946

politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai. Šis skaičius sudaro vos 2 % visų valstybės tarnautojų (arba 0,07 % visų šalies dirbančiųjų).

Politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigų skaičiaus kitimui svarbi buvo XV Vyriausybės įvykdyta reforma, kai karjeros valstybės tarnautojus – ministerijų sekretorius pakeitė politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojai – viceministrai. Ši reforma ne tik išplėtė politinio pasitikėjimo pareigų skaičių, bet ir suteikė joms nemažai politinės galios, kartu iš principo buvo išplėstos ir į ministerijas ateinančių ministrų galios: jiems atsirado galimybė atsivesti savo suformuotą komandą, o ne paveldėti prieš tai dirbusius sekretorius.

Čia galima pasakyti, kad Lietuvos atveju dažnai reformomis, susijusiomis su aukštesniąja valstybės tarnyba, tik formaliai yra siekiama skaidrumo, depolitizacijos ir panašių tikslų. Galima pateikti ir tokį pavyzdį: kaip teigia Pivoras (2009), 2002 metais, įvedant ministerijos valstybės sekretorių ir ministerijos sekretoriaus pareigas (t. y. politinio pasitikėjimo tarnautojus keičiant karjeros tarnautojais) iš principo buvo tenkinamas politinis interesas, o naujai sukurtas pareigas užėmė prieš tai viceministrais ir kitais politinio pasitikėjimo tarnautojais dirbę asmenys.

Apibendrinant galima konstatuoti, kad valstybės tarnyba yra ta viešojo sektoriaus dalis, kurioje personalo sprendimai aiškiausiai reglamentuoti, yra įdiegta centralizuota sistema, kaip į darbą turėtų būti priimami valstybės tarnautojai, veikia ši procesą prižiūrinti institucija – Valstybės tarnybos departamentas. Taigi derėtų apie valstybės tarnybą kalbėti kaip apie viešojo sektoriaus dalį, pasižyminčią mažiausiu su personalo valdymu susijusių sprendimų autonomijos laipsniu.

Beje, panašios valstybės tarnybos veiklą prižiūrinčios agentūros veikia ir Lenkijoje bei Slovakijoje (Beblavy, 2002). Taigi formaliai politinių partijų įtakos vykdant valstybės tarnautojų, išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojus, priėmimą nėra. Antra vertus, būtent Valstybės tarnybos įstatymas per politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų pareigas garantuoja politinėms partijoms struktūrinio partinio patronažo galimybę.

Toliau bus analizuojamos Lietuvos politinės partijos ir partinė sistema, norint įvertinti, kokią įtaką jos, kaip partinio patronažo veikėjai, gali daryti partinio patronažo praktikoms.

3.2. Politinės partijos

Šioje dalyje nagrinėjama informacija, susijusi su Lietuvos politinėmis partijomis ir partine sistema. Analizė atliekama turint omenyje partinio patronažo reiškinių, vadinasi, tiek politinės partijos, tiek partinė sistema nagrinėjama tiek, kiek tai gali daryti įtakos tiriamam partinio patronažo reiškiniui.

Galima konstatuoti, kad politinių partijų vaidmuo priimant partinio patronažo sprendimus yra lemtingas: būtent jos, vykdydamos kolektyvinio patrono vaidmenį, išnaudoja savo politinę galią ir skiria į pareigas asmenis viešajame sektoriuje. Maža to, tradiciškai partijos buvo suprantamos kaip turinčios nuolatinį ryšius su visuomene ir laikinus – su valstybe, o šiuo metu dėl besikeičiančio politinių partijų vaidmens jos imamos suprasti kaip turinčios nuolatinį ryšius su valstybe ir tik laikinus – su visuomene (Van Biezen, Kopecky, 2007). Šios transformacijos

kontekste ypatingai svarbus tampa ir partinio patronažo, leidžiančio partijoms įsitvirtinti valstybėje, reiškinys.

Visų pirma galima išskirti bent keturis aspektus, susijusius su politinėmis partijomis ir partine sistema, kurie daro įtaką partinio patronažo reiškiniui, jo mastams ir skverbčiai.

1. Pokomunistinėse valstybėse partinio patronažo reiškinys yra siejamas su politinių partijų vaidmeniu atkuriant Vidurio ir Rytų Europos valstybes.
2. Konkurencija tarp politinių partijų laikoma svarbia, vertinant partijų galimybes taikyti partinį patronažą.
3. Didesnis partijų narių skaičius gali sudaryti geresnes sąlygas partijai taikyti partinį patronažą.
4. Valdančiųjų partijų kaitos pobūdis laikomas veiksnium, darančiu įtaką partinio patronažo praktikų taikymui.

Taigi pokomunistinėse valstybėse partinio patronažo reiškinys yra siejamas su politinių partijų vaidmeniu atkuriant Vidurio ir Rytų Europos valstybes (Grzymala-Busse, 2007; Kopecky, 2006; O'Dwyer, 2006). Politinės partijos aktyviai reiškėsi formuojant administracines struktūras, nustatant jų funkcijas, kuriant agentūrų tinklą. Todėl šiame regione partijų ir valstybės santykiai yra nevienareikšmiai ir kompleksiški: partijos dažnai yra priklausomos nuo valstybės dėl jos finansinės paramos; antra vertus, partijos atliko itin svarbų vaidmenį šioms šalims atgaunant nepriklausomybę ir reformuojant valstybės struktūrą (Kopecky, 2006).

Čia verta pažymėti ir tai, kad Vidurio bei Rytų Europos regiono valstybėms yra būdingas mažas rinkėjų aktyvumas, žymus rinkimų rezultatų kintamumas ir nedidelis partijų narių skaičius. Šį bruožą galima būtų aiškinti menku pačių partijų ideologiniu susisaistymu bei neryškiomis socialinėmis takoskyromis (Ramonaitė, 2010). Reikia pažymėti ir tai, kad Pietryčių bei Rytų Europos, taip pat Lotynų Amerikos, Užsacharės Afrikos naujųjų demokratijų partijos yra charakterizuojamos kaip turinčios palyginti silpnus saitų su visuomene, tačiau glaudžiai susijusios su valstybės institucijomis (Salih 2003; van Biezen 2003; van Biezen, Kopecky 2007). Akivaizdu, kad šiuo atveju politinių partijų polinkis į patronažą yra daug labiau tikėtinas nei tais atvejais, kai partijų ir valstybės institucijų ryšys yra ne toks glaudus.

Partinis patronažas Vidurio bei Rytų Europos regione dažnai siejamas ir su komunistiniu palikimu. Partinis patronažas valdant komunistiniam režimui reiškėsi kaip neformalus tinklas, kuris atliko labai svarbų vaidmenį rekrutuojuant ir mobilizuojant komunistų partijos narius bei darant įtaką jų elgesiui (Willerton, 1992). Tai savo ruožtu kūrė ir savitus santykius tarp valdžios ir piliečių. Keičiantis partinio patronažo pobūdžiui, keičiasi ir šie santykiai. Todėl tai yra dar vienas partinio patronažo tyrimo dėmuo. Kaip teigia Kopecky ir Spirova (2011), politinės partijos pokomunistinėse valstybėse atsirado ir toliau kuriasi kaip valdžios elitų grupės, bet ne kaip socialiniai judėjimai, esantys už įsitvirtinusios politinės sistemos ribų. Tokių politinių partijų gyvenimas labai glaudžiai susijęs su valdžios institucijomis.

Kopecky ir Spirova (2011) ekspertų interviu paremtas tyrimas Čekijoje, Vengrijoje ir Bulgarijoje iš dalies patvirtino hipotezę, kad partinį patronažą pokomunistinėse valstybėse paveikė skirtingi tų šalių komunistinių režimų tipai, kurie gali būti skirstomi į: biurokratinis autoritarinius (Čekija, Rytų Vokietija), tautinius prisitaikėliškus (Vengrija, Slovėnija, Kroatija) ir patrimoninius (Bulgarija, Rumunija ir visos buvusios Sovietų Sąjungos respublikos, išskyrus Pabaltijo valstybes). Reikia paminėti, kad kai kuriose valstybėse susiformavo ir mišrūs režimai: Baltijos šalyse, Serbijoje bei Slovakijoje (tautinio prisitaikėliško ir patrimoninio komunizmo mišinys), Lenkijoje (biurokratinio–autoritarinio ir tautinio prisitaikėliško komunizmo mišinys) (Kitschelt et al., 1999). Vis dėlto būtina pažymėti, kad toks komunistinių režimų suskirstymas gali būti ir pernelyg supaprastintas; kaip teigia Norkus (2008: 33), ignoruojant labai nevienodą komunistinį paveldą neįmanoma paaiškinti, „kodėl gi žlugus komunizmui pokomunistinių šalių ekonominė ir politinė raida buvo tokia skirtinga“. Taigi, nors Lietuva buvo iš dalies priskirta patrimoninio komunizmo tipui, lyginant ją su tikrojo patrimoninio komunizmo valstybėmis jos komunistinio režimo administracinės praktikos galėjo pasirodyti „vos ne kaip vėberiško formaliojo technokratiškai biurokratinio racionalumo etalonai“ (Norkus, 2008: 33). Taigi būtina atsargiai vertinti tokią komunistinių režimų klasifikaciją ir tai, kokią įtaką ji gali daryti dabartinei pokomunistinių šalių raidai.

Kitas veiksnys, akcentuojamas tiriant partinio patronažo reiškinius, yra konkurencijos tarp politinių partijų lygis (Grzymala-Busse, 2007; O'Dwyer, 2006). Stipri partinė opozicija gali daryti įtaką valdančiųjų siekiams politizuoti tam tikrus sprendimus, iš dalies užkirsti kelią partinio patronažo apraiškoms. Antra vertus, nėra prieita prie vieningos nuomonės, kaip tą partijų konkurenciją išmatuoti ir įvertinti. Kopecky (2011) teigė, kad politinių partijų konkurencija korupcinius veiksmus – o tai gali būti taikoma ir partiniam patronažui – gali riboti trimis būdais: pirma, konkurencija riboja politinių partijų veiksmus, nes jos bijo rinkėjų bausmės per kitus rinkimus; antra, konkurencija tarp politinių partijų skatina opozicines partijas akcentuoti valdančiųjų partijų nederamą elgesį, jį kritikuoti, kelti į viešumą; trečia, konkurencija skatina valdančiąsias partijas kurti priežiūros ir reguliacijos institucijas, turinčias kontroliuoti galimai neteisėtus politikų veiksmus.

Grzymala-Busse (2007) nurodė, kad *stipriai* konkurencijai tarp politinių partijų atsirasti yra būtinos tokios sąlygos: konkurencija turi būti *aiški* (valdančiųjų ir opozicijos stovyklos aiškiai atskirtos ir nesunkiai identifikuojamos rinkėjų), *kritiška* (opozicija stebi ir pasmerkia valdančiųjų klaidingus sprendimus), *tikėtina* (jokia partija *a priori* nėra pašalinta iš valdančiosios koalicijos, visos partijos yra laikomos patikimomis partnerėmis).

Autorė taip pat teigia, kad partijų konkurencijos lygis Vidurio ir Rytų Europos valstybėse smarkiai priklauso nuo tų šalių komunistinių partijų likimo. Šalyse, kur buvusios komunistinės partijos sugebėjo persitvarkyti ir tapti įtakingomis demokratinėmis jėgomis, sąlygos partijų konkurencijai yra geresnės nei tose, kur buvusios komunistų partijos nesugebėjo reformuotis ir buvo uždraustos arba tapo ignoruojamos formuojant vyriausybes (Grzymala-Busse, 2007).

Lietuvos partijų konkurenciją autorė (Grzymala-Busse, 2007) apibūdino kaip gana stiprią, tai pačiai kategorijai buvo priskirtos ir Vengrija, Lenkija, Slovėnija bei Estija. Vis dėlto tai nėra vienintelė prieiga vertinant partijų konkurenciją, pavyzdžiui O'Dwyer (2006) stiprią konkurenciją tarp partijų laiko tokią situaciją, kai nė viena partija nėra dominuojanti, ir rinkėjas gali rinktis iš nedidelio skaičiaus partijų, kurių preferencijos buriantis į koalicijas yra gerai žinomos. Esant šioms sąlygoms, anot autoriaus, partijų atskaitomybė rinkėjams yra didesnė, o partinio patronažo galimybės – mažesnės. Akivaizdu, kad nuo atliktų įvertinimų praėjo nemažai laiko, todėl aktualu identifikuoti autorių analizės kriterijus ir iš naujo įvertinti situaciją Lietuvoje.

O'Dwyer (2006) įvardijo tris partinės konkurencijos tipus: atsakingo valdymo, kai tiek valdantieji, tiek opozicija yra mažai fragmentuoti, turi stabilų elektoratą ir stiprias partines organizacijas; dominuojančio valdymo, kai vyriausybė yra formuojama vienos partijos, galinčios išlaikyti dominuojančią padėtį daugiau nei vienuose rinkimuose, o opozicija yra silpna ir susiskaldžiusi; ir silpno valdymo, kai tiek valdančiųjų, tiek opozicijos fragmentacija yra didelė, o organizacijos silpnos. Verta paminėti, kad tikrai pirmojo tipo konkurencija įgalina riboti partinį patronažą. O'Dwyer (2006) tyrė 1996–2002 metų periodą ir to laikotarpio partinę konkurenciją Lietuvoje įvardijo kaip silpną – tokiu būdu palankią patronažui.

Kopecky (2011) teigia, kad partinio patronažo ribojimui svarbi yra ne pati partinė konkurencija ar jos mastas, bet tam tikri specifiniai partinės konkurencijos bruožai, kurie gali riboti patronažo taikymą. Taigi partinio patronažo ribojimas galimas ten, kur politinė konkurencija apima palyginti stabilias, disciplinuotas ir institucionalizuotas politines partijas, o vyriausybę ir opoziciją sudaro ideologiškai artimų partijų blokai, turintys palyginti stabilų rinkėjų paramą.

Vertinant XV ir XVI Vyriausybių kadencijas¹⁶ tiek Grzymala-Busse (2007), tiek O'Dwyer (2006) požiūriu, sunku Lietuvos partijų konkurenciją įvardyti kaip stiprią ir užkertančią kelią partiniam patronažui: Ramonaitė ir Jastramskis (2014) tvirtina, kad, 2012 metų duomenimis, opozicijos partijas LSDP, TP ir PTT rinkėjams buvo sunku atskirti, o jų vertinimai tarpusavyje koreliavo. Politinių partijų preferencijas burtis į koalicijas taip pat sunku traktuoti kaip aiškias ir iš anksto numanomas, to pavyzdžiu galima laikyti ir situaciją po 2016-ųjų ir ankstesnių metų Seimo rinkimų.

Maža to, galima teigti, kad tiek pozicijos, tiek opozicijos partijos dažnai būna susiskaldžiusios, o tai rodytų ir silpnos partinės konkurencijos apraiškas. Pastebimi ir kai kurių partijų bandymai *a priori* kitas partijas pašalinti iš būsimų valdančiųjų koalicijų, deklaruojant išankstinį nusistatymą nebūti vienoje valdančiojo koalicijoje su jomis. Ne visos partijos yra laikomos patikimomis galimos koalicijos partnerėmis.

¹⁶ Minėtų Vyriausybių pasirinkimą nulėmė tyrimo strategija: pusiau struktūruotų interviu metodas, taikytas šiame darbe, iš esmės leido tirti esamą situaciją ir situaciją, buvusią netolimoje praeityje. Todėl natūraliai tyrimas apėmė dvi Seimo ir Vyriausybės kadencijas. Maža to, tyrimui atrinkti informantai savo pareigas užėmė būtent šių dviejų kadencijų metu, todėl natūraliai jų atsakymai apėmė jau minėtą laikotarpį.

Lietuvos partinė sistema taip pat nepasižymi dideliu stabilumu ar partijų disciplina. Galima pastebėti, kad tiek XV, tiek XVI Vyriausybių partinė sudėtis pasikeitė jų kadencijos metu: pirmuoju atveju Tautos prisikėlimo partija prisijungė prie kitos politinės jėgos, nors tuo metu į valdančiąją koaliciją, antruoju iš Vyriausybės ir valdančiosios koalicijos pasitraukė Lietuvos lenkų rinkimų akcija. Partinei sistemai stabilumo nesuteikia ir tai, kad praktiškai kiekvienuose Seimo rinkimuose Lietuvoje sėkmingai pasirodo naujai susikūrusi arba tam tikra prasme „atgimusi“ politinė jėga.

Taigi, turint omenyje Lietuvos partinės sistemos bruožus, galima daryti išvadą, kad egzistuojanti partinė konkurencija vertintina kaip neužkertanti kelio partinio patronažo praktikų taikymui.

Partinio patronažo tyrimams naudinga išanalizuoti ir nagrinėjamų vyriausybių ministerijų pasiskirstymą tarp valdančiųjų partijų; čia reikia atkreipti dėmesį į pagrindinį skirtumą tarp XV ir XVI Vyriausybių: XV Vyriausybėje skirstant ministrų portfelius laikytasi principo, kad kai viena partija kontroliuoja vieną ministeriją, tai ji ne tik kontroliuoja ministro skyrimą, bet ir yra atsakinga už jo kabineto formavimą: viceministrų, patarėjų pareigas. Šitaip partija tapdavo atsakinga už viešosios politikos kryptį ir joje įgydavo apčiuopiamą politinę galią.

O štai XVI Vyriausybėje postų dalybos tarp partijų vyko ir žemesniame nei ministro lygmenyje. Ministrai ir viceministrai nebūtinai buvo skiriami iš tos pačios partijos, vyko ne tik ministrų, bet ir viceministrų postų dalybos, turėjusios padėti vienoms koalicijos partijoms kontroliuoti kitas, ir atvirkščiai. Tiek ministrų, tiek viceministrų postai toje pačioje ministerijoje galėjo būti paskirstomi tarp koalicijos partnerių, šitaip tapo įmanomi variantai, kai vienos partijos ministro viceministrais tampa trijų kitų partijų parinkti asmenys. Akivaizdu, kad šiuo atveju politinių partijų galia, o kartu ir atsakomybė, konkrečioje viešosios politikos kryptyje ganėtinai išsiskaidė.

Galima sakyti, jog teoriškai pirmasis variantas yra palankesnis partinio patronažo taikymui dėl mažesnės politinių partijų vykdomos viena kitos kontrolės, sutelktos atsakomybės. Ministerijos padalytos, postai jose ir žemesniame lygmenyje – taip pat; o antrojoje sistemoje, kaip pažymi van Thiel (2012), procesas depolitizuojamas ne išskiriant tam tikras politines partijas iš jo, bet jas įtraukiant, padalijant atsakomybę.

Antra vertus vertus, negalima atmesti prielaidos, kad ir antrojoje sistemoje partinis patronažas galėjo pakankamai pasireikšti, ypač jei ne tik viceministrų pareigos buvo suprantamos kaip politinių mainų objektas, bet ir įstaigų ar departamentų vadovų pareigose įtaka galėjo būti išdalijama skirtingoms partijoms.

8 lentelėje vaizduojamas ministerijų pasiskirstymas tarp politinių partijų XV ir XVI Vyriausybėse.

8 lentelė. XV ir XVI Vyriausybių ministerijų pasiskirstymas tarp politinių partijų

Ministerija	XV Vyriausybė	XVI Vyriausybė
Aplinkos	TPP	PTT
Energetikos	TS–LKD	LLRA
Finansų	TS–LKD	LSDP
Krašto apsaugos	TS–LKD	LSDP
Kultūros	TPP	DP
Socialinės apsaugos ir darbo	TS–LKD	DP
Susisiekimo	LRLS	LSDP
Sveikatos apsaugos	LiCS	LSDP
Švietimo ir mokslo	LRLS	DP
Teisingumo	LRLS	LSDP
Užsienio reikalų	TS–LKD	LSDP
Ūkio	TS–LKD	LSDP
Vidaus reikalų	LiCS	PTT
Žemės ūkio	TS–LKD	DP

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Iš pateiktos lentelės matyti, kad abiejų vyriausybių atveju daugiausia mandatų Seime gavusi ir vyriausybę formavusi partija gavo ir daugiausia ministrų portfelių (XV Vyriausybėje TS–LKD turėjo septynių ministrų postus, XVI Vyriausybėje LSDP taip pat turėjo septynių ministrų postus), likusios ministerijos buvo padalytos tarp kitų koalicijos partnerių: XV Vyriausybėje LRLS turėjo tris ministerijas, LiCS ir TPP – po dvi. XVI Vyriausybėje DP kontroliavo keturias, PTT – dvi, LLRA – vieną ministeriją.

Ši informacija svarbi, nes Ennsner-Jedenastik (2013) nustatė, kad egzistuoja ryšys tarp to, kuriai partijai yra paskiriamas ministerijos valdymas, ir atitinkamos srities vadovų partinių afiliacijų.

Partinio patronažo tyrimams naudingos gali būti ir kitos prieigos: pavyzdžiui, Meyer-Sahling ir Veen (2012) skirtingo lygio politizaciją tarp naujųjų Europos Sąjungos valstybių narių iš Vidurio ir Rytų Europos aiškino kiek kitaip – nagrinėdami skirtingus vyriausybių kaitos modelius. Pasak autorių, reguliari didelio masto valdančiųjų kaita tarp skirtingų ideologijų partijų blokų sukuria platesnę ir intensyvesnę politizaciją.

Antra vertus, O'Dwyer (2006) ir Grzymala-Busse (2007) teigia kiek kitaip – pasak jų, būtent situacija, kai valdančiųjų kaita yra tik dalinė arba vyksta ne tarp skirtingų ideologijų partijų, yra palankesnė partinio patronažo plėtrai. Šią prieštarą galima paaiškinti tuo, jog Meyer-Sahling ir Veen (2012) savo tyrimą koncentravo ties valstybės tarnybos vadovais ir pagrindiniu partinio patronažo motyvu laikė biurokratijos kontrolę, o štai Grzymala-Busse (2007) ir O'Dwyer (2006) pabrėžė partijų siekį gauti ekonominės naudos. Siekiant šitą mokslinę diskusiją praturtinti, šiame darbe taip pat skiriamas dėmesys klausimui, kokią įtaką partinio patronažo reiškiniams daro politinių partijų kaita.

Dera pasakyti, kad abi Vyriausybės darbą pradėjo po didelio masto valdančiųjų partijų kaitos (politinės *švytuoklės* principas, kai valdančiojoje

daugumoje viena kitą keičia didžiosios Lietuvos politinės partijos), kitaip tariant, abiem atvejais pasikeitė didžioji dalis į valdančiąją koaliciją įėjusių partijų. Tiek daugumą Seime, tiek Vyriausybę suformavo prieš tai opozicijoje buvusios¹⁷, o Tautos prisikėlimo partijos atveju – ir naujos partijos. Remiantis Mayer-Sahling ir Veen (2012), galima būtų teigti, kad tokia situacija yra palanki partinio patronažo praktikų taikymui.

Tokie vyriausybių formavimo aspektai darė įtaką ne tik struktūriniam patronažui, t. y. politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų postų paskirstymui tarp politinių partijų, bet, tikėtina, ir *de facto* partiniam patronažui.

Dar vienas aspektas, kuriuo gali būti tyrinėjamos politinės partijos nagrinėjant partinį patronažą, yra jų narių skaičius. 9 lentelėje atspindi į XV ir XVI Vyriausybes įėjusių partijų narių skaičiai 2012 ir 2016 metais.

9 lentelė. Lietuvos politinių partijų narių skaičius 2012 ir 2016 metais

Partija	2012 m.	2016 m.
TS–LKD	12 336	14 945
TPP ¹⁸	–	–
LRLS	3 645	7922
LiCS ¹⁹	4777	4394
LSDP	17 032	20 389
DP	25 326	20 659
PTT	13 094	12 899
LLRA	1280	2179

(Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Lietuvos Respublikos Teisingumo ministerijos duomenimis)

Matome, kad pagal narių skaičių Lietuvoje išsiskiria dvi partijos: Darbo partija ir Lietuvos socialdemokratų partija, kurios įėjo į XVI Vyriausybės sudėtį, trečia pagal dydį – Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai kartu su partneriais formavo XV Vyriausybę.

Galima daryti prielaidą, kad didesnę narių tinklą turinčios partijos bus labiau linkusios taikyti partinį patronažą dėl didesnio spaudimo iš apačios „pasirūpinti“ nariais. Maža to, tikėtina, kad daugiau narių turinčios partijos turės ir didesnę asmenų, tinkamų patronavimui į viešąjį sektorių, ratą. Žinoma, ši prielaida susijusi ne tik su kiekybiniu, bet ir su kokybiniu partijų narių aspektu (narių patirtys, profesinės savybės ir t. t.), tačiau tikėtina, kad didesnis narių skaičius sudaro palankesnes galimybes partiniam patronažui.

Empirinio tyrimo metu buvo gauta nemažai duomenų ir informantų įžvalgų, susijusių su šiomis teorinėmis įžvalgomis, todėl empiriniai duomenys, kurie yra

¹⁷ Vienintelė Liberalų ir centro sąjunga turėjo savo deleguotų ministrų ir XIV, ir XV Vyriausybėse.

¹⁸ Po Tautos prisikėlimo partijos prisijungimo prie Liberalų ir centro sąjungos Teisingumo ministerija nepateikia duomenų apie Tautos prisikėlimo partijos narių skaičių.

¹⁹ 2014 metais po susijungimo su politine partija „Sąjunga TAIP“ Liberalų ir centro sąjunga tapo Lietuvos laisvės sąjunga (liberalais).

pateikiami kitame skyriuje, itin svarbūs tikrinant teoriškai iškeltas prielaidas ir hipotezes.

Apibendrinant trečiąjį skyrį reikia paminėti keletą dalykų: Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų veiklos dokumentų analizė atskleidė, kad tokios įstaigos yra paveikios politinėms partijoms personalo sprendimų požiūriu. Partijos, kontroliuojamos ministerijas, kurios yra viešojo sektoriaus organizacijų steigėjos, dalininkės ar akcininkės, gali daryti įtaką viešojo sektoriaus organizacijų valdymo organų formavimui, o per tai – ir personalo sprendimams šiose įstaigose. Teisiniu valstybės tarnybos reguliavimu yra siekiama riboti politinių partijų įtaką valstybės tarnautojų skyrimams, dvipakopė valstybės tarnautojų atranka – bent jau formaliai – užtikrina skaidrumą ir objektyvumą konkursų būdu atrenkant valstybės tarnautojus. Visgi būtina pasakyti, kad Valstybės tarnybos įstatymu yra įtvirtintos struktūrinio partinio patronažo galimybės – politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigos. Partinė Lietuvos sistema su ne itin stipria partine konkurencija, didelio masto valdančiųjų partijų pasikeitimais po rinkimų, keliomis didžiausią partinę organizaciją turinčiomis partijomis sudaro gana palankias sąlygas partinio patronažo taikymui.

Toliau bus analizuojami empirinio tyrimo metu surinkti duomenys apie partinį patronažą Lietuvoje.

4. PARTINIO PATRONAŽO REIŠKINYS IR PRAKTIKOS

Šiame skyriuje pristatomi empirinio partinio patronažo tyrimo Lietuvoje rezultatai. Pirmajame poskyryje nagrinėjamos partinio patronažo priežastys, stengiamasi nustatyti, kas labiausiai motyvuoja partijas taikant partinio patronažo praktikas.

Antrasis šio skyriaus poskyris yra skirtas partinio patronažo turinio ir aprėpties analizei. Visų pirma yra konstruojamas partinio patronažo mastą ir skverbtį parodantis partinio patronažo indeksas, kuris leidžia partinio patronažo lygį palyginti ne tik tarp skirtingų viešosios politikos sričių, bet ir tarp institucinių lygmenų. Šiame poskyryje taip pat pateikiama informacija apie partinio patronažo praktikų kaitą: tai, kaip partinio patronažo praktikos pasikeitė per pastaruosius 15–20 metų.

Trečiajame poskyryje pateikiamos svarbiausios partinio patronažo Lietuvoje charakteristikos.

Visų pirma nagrinėjami kandidatų parinkimo kriterijai, bandoma įvertinti, kokios patronuojamų asmenų savybės yra svarbiausios juos parenkant. Toliau tiriamas partinio patronažo Lietuvoje pobūdis (struktūrinis ir *de facto* partinis patronažas), analizuojamas partinio patronažo mechanizmas: pirmiausia tiriama, kas partijų viduje yra atsakingi už patronažinius sprendimus, antra vertus, identifikuojamos partinio patronažo priemonės arba būdai, kuriais partijos gali paskirti savo narius į pareigas viešajame sektoriuje.

Vėliau nagrinėjamas taikomo partinio patronažo ir konkrečių politinių partijų ryšys, mėginama nustatyti, ar tam tikros partijos pasižymi didesniu polinkiu taikyti partinį patronažą. Dar įvertinamas opozicinių partijų vaidmuo patronažiniuose sprendimuose bei tai, kaip partinio patronažo taikymą paveikia valdančiųjų partijų ir vyriausybės kaita; galiausiai partinis patronažas yra analizuojamas kaip politinės kultūros dalis, stengiamasi išsiaiškinti, ar partinis patronažas yra suprantamas kaip visoms partijoms priimtinos *žaidimo taisyklės*.

4.1. Priežastys

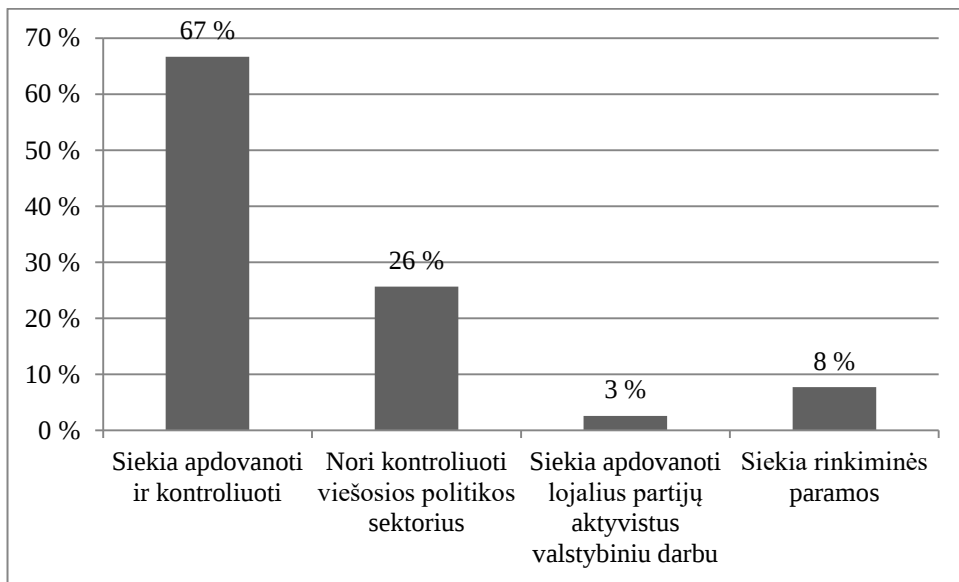
Nors partinio patronažo reiškinio neįmanoma paaiškinti vienu politinių partijų tikslu (Scherlis, 2013), tačiau tyrimai (Kopecky, Mair, Spirova, 2012) atskleidžia, kad taikydamos partinį patronažą partijos dažniausiai siekia kontroliuoti viešosios politikos kryptis (*partinis patronažas kaip organizacinis partijos išteklius*), o ne apdovanoti ištikimus partijos narius (*partinis patronažas kaip rinkiminis partijos išteklius*). Čia galima daryti prielaidą, kad viešojo sektoriaus pareigų mainymas į rinkiminę paramą šiuolaikinėms politinėms partijoms turėtų atrodyti pernelyg brangus, turint omenyje ribotą partijoms prieinamų pareigų viešajame sektoriuje skaičių. Tikėtina, kad partijos rinkiminei paramai užsitikrinti taiko kitus būdus, o partinį patronažą išnaudoja siekdamos esminių partijos išlikimui būtinų tikslų: viešojo sektoriaus organizacijų kontrolės, finansinių išteklių valdymo, partinės organizacijos stiprinimo.

Partinis patronažas taip pat gali būti taikomas ir siekiant kitų tikslų: partinės organizacijos stiprinimo, partijos idėjų įgyvendinimo kontrolės, valstybinių institucijų išnaudojimo partijų naudai.

Kopecky, Spirova ir Scherlis (2011) teigia, kad partinis patronažas kaip organizacinis partijos išteklius gali būti laikomas strategija, kuria partijos naudojasi norėdamos sukurti organizacinį tinklą viešajame sektoriuje. Autoriai taip pat įvardijo skirtingas partinio patronažo motyvacijas ir partijų tikslus: rinkiminės motyvacijos tikslas yra rinkėjų balsai, organizacinės motyvacijos – partijos narių susitelkimas ir disciplina, lėšų pritraukimas, aktyvumas ir partinių tinklų kūrimas, valdymo motyvacijos – sprendimų priėmimo proceso kontrolė (Kopecky, Spirova, Scherlis, 2011).

Muller (2000: 157–158) išskyrė tokius partinio patronažo tikslus: partijų finansavimo užtikrinimas, rinkiminė parama, sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo kontrolė (angl. *power patronage*), atlyginimas partijos nariams. Volintiru (2015) nurodė, jog partinis patronažas gali būti taikomas ir tam, kad per sukurtą viešojo sektoriaus darbuotojų tinklą partijos galėtų nukreipti valstybės išteklius partijai naudinga linkme.

10 paveikslo diagrama atspindi informantų atsakymų į klausimą, kodėl politinės partijos faktiškai skiria į pareigas asmenis viešajame sektoriuje, pasiskirstymą.



10 pav. Partinio patronažo priežastys

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Tyrimo duomenys atskleidė, kad svarbiausias partinio patronažo motyvas yra dvigubas: du trečdaliai informantų nurodė siekį apdovanoti lojalius asmenis darbu ir kontroliuoti viešosios politikos sektorius. Ketvirtadalis informantų nurodė, kad

svarbiausias yra siekis kontroliuoti viešosios politikos sektorius, turint su partijomis susijusį personalą, 8 %²⁰ atsakė, kad svarbios yra kitos priežastys – partiniu patronažu siekiama rinkiminės paramos, mažiausiai informantų (8 %) teigė, kad partijas motyvuoja siekis apdovanoti lojalius partijų aktyvistus valstybiniu darbu. Susumavus rezultatus galima pažymėti, kad kontrolės motyvą paminėjo didžioji dauguma informantų (93 %), siekį apdovanoti pastebimai mažiau – 70 %.

Kaip pažymi Kopecky, Mair, Spirova (2012), atskirti pagrindinius du patronažo motyvus ganėtinai sunku, todėl esminis dalykas nagrinėjant šiuos atsakymus yra tai, kiek informantų pasirinko tik vieną iš minėtų variantų; čia akivaizdu, kad kontrolės elementas (26 %) yra daug svarbesnis nei apdovanojimo (3 %), kuris, atrodo, kaip atskiras veiksnys praktiškai nereikšmingas partinio patronažo motyvacijai.

Prielaidą, kad partinis patronažas gali būti traktuojamas kaip vienas iš būdų politinėms partijoms „kolonizuoti“ valstybę (Kopecky, Scherlis, Spirova, 2008), patvirtina ne tik agreguoti tyrimo duomenys, bet ir interviu metu surinkti kokybiniai duomenys – papildomi informantų paaiškinimai ir įžvalgos: „yra kitas aspektas: kontroliuoti viešųjų pirkimų tam tikras procedūras ir galimybes daryti poveikį. Ne tiek politinis, kiek finansinis“ (E9). „Ir tie patys negeri darbeliai, korupcijos atvejai, ir jų negalima atmesti“ (E11). „Pagrindinis dalykas – priimti tokius sprendimus, kurie yra jiems naudingi vienokia ar kitokia prasme; tiek turinio prasme, tiek finansų prasme“ (E19). „Kontroliuoti, nes bet kurioje įstaigoje, institucijoje vyksta viešieji pirkimai, jie yra kontroliuojami, bet sąlygos yra surašomos ir yra galimybė susidėlioti, kaip nori“ (E31).

Gauta ir daugiau įžvalgų, susijusių su partinio patronažo kaip tam tikros prielaidos politinei korupcijai taikymu: „Jei skiriamas vadovauti partijos žmogus kažkokiai struktūrai, kuri valdo, skirsto dideles lėšas, vykdo didelės apimties viešuosius pirkimus, gali būti ir neskaidrus interesas gauti finansinį atsaką per jo įtakas, per tai generuoti partijai ar sau asmeniškai tam tikras pajamas“ (E17). „Yra noras kontroliuoti finansus per viešuosius pirkimus“ (E13).

Kristinsson (2012) nurodo tris pagrindines priežastis, kodėl apdovanojimas valstybiniu darbu praranda svarbą taikant partinį patronažą: visų pirma privatizacijos procesas sumažino politinėms partijoms pasiekiamų pareigų skaičių; antra, valstybės tarnybos profesionalizacija sumažino skaičių pareigų, kurias galėtų užimti nekvalifikuoti partijų rėmėjai, trečia, išaugęs žiniasklaidos vaidmuo, padidėjęs skaidrumas; tai nulėmė, kad politinius priėmimus į pareigas vis sunkiau nuslėpti nuo visuomenės. Žiniasklaidos svarbą viešinant politinius priėmimus į pareigas yra pabrėžęs ir Sundel (2012).

Vis dėlto analizuojant informantų atsakymus susidaro įspūdis, kad lojalių asmenų apdovanojimas valstybiniu darbu vis dar išlieka svarbus, kai kalbama apie žemesnio lygmens darbuotojų pareigas: „Tam tikras atsidėkojimo elementas visada

²⁰ Procentinis 39 informantų atsakymų pavaizdavimas yra diskutuotinas, tačiau šiuo atveju toks sprendimas buvo priimtas atsižvelgiant į Kopecky, Mair, Spirova (2012) taikytą metodiką, taip siekiant užtikrinti galimybę nesunkiai palyginti šio tyrimo ir europinio tyrimo duomenis.

yra; jei žemiausias lygmuo, tai atsidėkojimas, draugiškumas, (...) jei aukštesniame lygyje, tai įtaka: aš turiu savo žmogų. Prieiga prie pinigų, postų, ta įtaka labai svarbi“ (E29). „Kontrolė – tai kalba eina apie aukštesnio lygmens darbuotojus“ (E26).

Idomu tai, kad beveik visi savivaldos srities informantai nurodė, kad rinkiminė parama vis dar išlieka svarbiu motyvu partijoms taikyti partinio patronažo praktikas: „partijos nori sustiprinti savo padėtį ir turėdamos žmonių, užimančių vadovaujančias pareigas savivaldybės įstaigose ar administracijoje, tarp specialistų, šitaip stiprina savo pozicijas; jei vadovas, faktas, kad turi pavaldžių darbuotojų, kuriems gali daryti politinę įtaką. (...) Paskui natūraliai, kai vyksta rinkimai, išnaudoji administracinius resursus, net ir šios tokios prievartos būdu arba gąsdinant: vieną procentą renkant partijai, kviečiant balsuoti, pasirašyti, kai renkami parašai“ (E15). „Manau, viskas susideda, tikslas – rinkimai, per rinkimus visiems yra skiriama užduotis, kas yra įdarbinami ir priklauso partijai, visi jie atidirba. Per rinkimus turi užduotis tam tikras, turi pririnkti tam tikrą kiekį žmonių, kurie ateitų balsuoti už tą partiją, už tam tikrus žmones. Ir tų administracinių resursų dėka jie paskui ir rinkimus laimi“ (E37). „Siekia užsitikrinti rinkėjų palankumą“ (E51).

Taigi partinio patronažo motyvacija gali skirtis ne tik pagal tai, į kokias pareigas patronuojama, bet ir pagal tai, kokiame – nacionaliniame ar savivaldos – lygmenyje šie procesai vyksta.

Nemažai informantų tvirtino, kad partinis patronažas kaip kontrolės priemonė yra svarbus siekiant užsitikrinti galimybę įgyvendinti įvairias rinkimines ir politines nuostatas, įgaunant esminių institucijų kontrolę: „Politinė partija yra organizacija, kuri siekia iškovoti tam tikrus postus savo nariams ir per tuos postus daryti įtaką. (...) turi prisiimti atsakomybę už tam tikrų sričių politiką. Ne viską turi uzurpuoti politinė partija, ir tam užkirsti kelią yra pakankamai svertų, bet į vadovaujančias, kontroliuojančias pareigas paskirti savo asmenis yra absoliučiai leistina ir normalu. Aišku, nereikia persmelkti visos valstybės tarnybos partiniais žmonėmis, tačiau politinė kontrolė turi būti“ (E3). „Iš viso politinė partija gyvena tam, kad paimtų valdžią ir įgyvendintų tikslus, tad jei dirbam ne su savo bičiuliais, tai mes niekad neįgyvendinsim“ (E20). „Bandymas susifomuoti tokį valstybės tarnautojų ratą, kuris užtikrintų savos politikos įgyvendinimą“ (E24). E39 pažymėjo, kad savi žmonės būtini norint perimti valdžią: „pagrindinis dalykas – tam, kad perimtum valdžią, vis tiek reikia turėti savo patikimus žmones, ne tai kad patikimus, bet kad turėtų panašią vertybių sistemą kaip partija valdžioje“. „Minėjau, kad bent jau tose strateginėse institucijose, jei ateini su partijos programa ir kažką nori įgyvendinti, tai turi pasiimti sau lojalų žmogų“ (E48). Šie atsakymai pagrindžią prielaidą, kad partinis patronažas išlieka viena iš labiausiai paplitusių ir stabiliausių viešųjų institucijų kontrolės užtikrinimo formų (Volintiru, 2015).

Antra vertus, partinis patronažas įvertintas kaip svarbus ir apibrėžiant jo įtaką partijos organizacijos formavimui: „dažniau yra noras partijos nariams suteikti tam tikrą atlygį už tą visuomeninį dalyvavimą partinėje veikloje, galbūt puoselėjant viltis, kad tas narys dar aktyviau veiks, dar naujų narių pritrauks, dar padės plėsti politinę organizaciją“ (E17). „Partijos narių eilių didinimas, pasiūlant darbą ir

pririšant narij prie politinės partijos“ (E24). Informantas E25 atkreipė dėmesį į tai, kad patronuojami asmenys tampa svarbūs politinių partijų pajamų šaltiniai: „partijos – tai verslas, kuris išlaiko būrį žmonių ir tas viršūnes, kurios suinteresuotos, kad kuo daugiau partijos narių dirbtų kokiose nors įstaigose, ir net pagal statutus politinio pasitikėjimo pareigūnai moka partijoms nario mokestį kaip atlygį ar įnašą, nes gavo darbą per partiją. Kai kur yra nerašyti įstatymai: jei gauni darbą, tu tiesiog susimoki juodais pinigais. Pas mus partijoje yra statutinė norma – procentas nuo politinių pareigų, tai yra taip. Bet nematau čia nieko blogo, partija yra struktūra, kurią reikia išlaikyti.“

Dar vienas aspektas, kurį išskyrė informantai – partinis bendruomeniškumas. E17 pažymėjo, kad: „yra grynai žmogiški dalykai, partijos nariai tarpusavyje bendraujantys, pažįstami. (...) Tad jei narys ateina pas politiką ir prašo padėti išspręsti, tai ir žmogiškai nėra lengva atsisakyti“. „Tai galima pavadinti partijos rūpesčiu dėl savo kadrų“ (E1). „Ir tam tikro pasirūpinimo savais yra, nes politinė partija jaučiama kaip bendruomenė, kur vienas kitu turėtų rūpintis, tas savaime suprantama, ir tas rūpestis kartais virsta keistais pasirūpinimais“ (E40). „Tai juk organizuota grupė, ji nepalieka savų. Tai lojalumu grįsta struktūra“ (E21).

E24 paminėjo, kad partinis patronažas yra naudingas keliant partiečių kompetencijas: „tai yra edukacinis dalykas, nariai tokiu būdu įgyja įgūdžių, gebėjimų, pačiai partijai svarbūs tie administraciniai gebėjimai“.

Akivaizdu, kad partinio patronažo priežastys yra kompleksinės, netgi identifikavus, kad pagrindinis partijų tikslas – kontroliuoti viešosios politikos sektorius, kiekvienu atveju reikia išsamesnės analizės norint išsiaiškinti, kam bus taikoma tokia kontrolė: rinkimų programos įgyvendinimui ar finansinei, neteisėtais būdais gaunamai naudai.

Siekis apdovanoti partijų narius neatrodo toks svarbus politinių partijų motyvas, ir šį faktą galima aiškinti tuo, jog partijos dažniausiai patronuoja asmenis į vadovaujamas pareigas, kurias išnaudoja kontrolei, o žemesnio lygmens pareigos, kurios būtų tinkamos apdovanojimui, dažnai nėra svarbios partijoms ir dėl to nepasiekiamos. Tokią prielaidą pagrindžia partinio patronažo skverbties įvertinimas Lietuvos viešajame sektoriuje bei gautos informantų įžvalgos, susijusios su pareigų, į kurias paskiria partijos, įvertinimu.

Rinkiminės paramos užsitikrinimas partinio patronažo būdu taip pat nebuvo svarbus veiksnys vertinant partinio patronažo motyvaciją, žinoma, čia reikia paminėti regionų ir vietos savivaldos išimtį.

Apibendrinant galima teigti, kad svarbiausia partinio patronažo priežastimi Lietuvoje derėtų laikyti norą kontroliuoti tam tikras institucijas. Per šią kontrolę vėliau yra siekiama partinių tikslų, kurie gali būti labai įvairūs (tiek politiniai, tokie kaip partinės programos ar konkrečių jos nuostatų įgyvendinimas, tiek organizaciniai: naujų narių pritraukimas, esamų narių kompetencijų didinimas, tiek finansiniai-korupciniai: valstybės išteklių užvaldymas, piniginės naudos siekimas).

Finansinių išteklių kontrolės kaip tikslo taikant partinį patronažą, svarbą pagrindžia ir vėliau pateikiami informantų atsakymai, iš kurių aišku, kad partijoms įdomiausios yra tos institucijos, kurios kontroliuoja didelius pinigų – ypač skiriamų

ES – srautus. Taip pat buvo nurodyta, kad partijas daug mažiau domina įstaigos, kurios nepasižymi tokių piniginių srautų kontrole.

Partinis patronažas rečiau taikomas siekiant užsitikrinti paramą per rinkimus, dar rečiau – kaip lojalių asmenų apdovanojimo priemonė.

4.2. Turinys ir aprėptis

Siekiant įvertinti partinio patronažo lygį Lietuvoje, yra konstruojamas partinio patronažo indeksas, leidžiantis atlikti lyginamąją analizę tarp skirtingų viešosios politikos krypčių ir skirtingų institucinių lygmenų (Kopecky, Mair, Spirova, 2012).

Be to, surinkti duomenys leidžia įvertinti partinio patronažo mastą ir skverbtį kiekvienoje viešosios politikos kryptyje ir atitinkamuose instituciniuose lygmenyse. Tokie duomenys leidžia atlikti ir lyginamąją Lietuvos viešojo sektoriaus analizę.

Galiausiai šiame poskyryje pateikiama informacija apie partinio patronažo praktikų kaitą laikui bėgant, dabartinė situacija yra lyginama su buvusia prieš 15–20 metų.

Partinio patronažo indeksas

Kaip jau minėta, siekiant įvertinti partinio patronažo lygį Lietuvoje buvo apskaičiuotas partinio patronažo indeksas skirtingose viešosios politikos srityse ir instituciniuose lygmenyse, 10 lentelėje pateikiamos partinio patronažo indekso Lietuvoje reikšmės.

10 lentelė. Partinio patronažo indeksas Lietuvos viešajame sektoriuje

Viešosios politikos sritis	Ministerijos	Viešojo administravimo institucijos	Viešąją politiką įgyvendinančios įstaigos	Viešosios politikos srities indeksas
Finansai	0,33	0,00	0,00	0,11
Krašto apsauga	0,33	0,00	0,00	0,11
Žiniasklaida	n/a	0,33	0,00	0,17
Socialinė apsauga	0,33	0,11	0,11	0,19
Aplinka	0,33	0,22	0,11	0,22
Teisingumas	0,33	0,11	0,22	0,22
Švietimas ir kultūra	0,67	0,00	0,11	0,26
Vidaus reikalai	0,67	0,11	0,11	0,30
Užsienio reikalai	0,33	n/a	n/a	0,33
Ekonomika	0,67	0,22	0,22	0,37
Sveikatos apsauga	0,67	0,22	0,22	0,37
Regionai ir savivalda	n/a	1,00	0,22	0,61

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Tendencinga yra tai, kad partinio patronažo indeksas mažėja tolstant nuo ministerijų lygmens į viešojo administravimo institucijas ir viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų lygmenį. Visos Lietuvos mastu indeksas mažėja atitinkamai nuo 0,47 (ministerijų lygmenyje) iki 0,21 (viešojo administravimo institucijų lygmenyje) ir 0,12 (viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų lygmenyje).

Tarp skirtingų viešosios politikos krypčių egzistuoja dideli partinio patronažo lygio skirtumai, labiausiai išsiskiria vietos savivaldos lygmuo (0,61); tokį rezultatą lėmė maksimali surinkta partinio patronažo reikšmė savivaldybių administracijų lygmeniu; informantai nurodė, kad savivaldybių administracijos aparate politinės partijos skiria asmenis į visus pareigų lygmenis, tarp jų į žemesnio lygmens darbuotojų ar specialistų pareigas. Reikšmingas partinio patronažo indeksas užsienio reikalų srityje (0,33) gali būti paaiškintas tuo, jog sudarinėjant viešosios politikos žemėlapi Lietuvos diplomatinė tarnyba buvo priskirta ministerijų lygmeniui, nebuvo išskirtos viešojo administravimo ir viešąsias paslaugas teikiančios organizacijos; tad tai ir nulėmė, kad ministerinio lygmens indekso reikšmė tapo visos viešosios politikos srities indekso reikšme.

Didesnis nei Lietuvoje bendrai partinio patronažo indeksas buvo fiksuotas ekonomikos (0,37), sveikatos apsaugos (0,37), vidaus reikalų (0,30) srityse, šias indekso reikšmes lėmė svarus partinio patronažo įvertinimas ministeriniame

lygmenyje (0,67); vadinasi, šiose ministerijose partijų įtaka jaučiama ne tik aukščiausio lygmens vadovų, bet ir vidurinės grandies vadovų (departamentų direktorių, skyrių vadovų) lygmenyje.

Sveikatos apsaugos (0,37) ir ekonomikos (0,37) indeksų reikšmėms įtakos turėjo ne tik partinio patronažo įvertis ministerijų lygmenyje, bet ir didesnės partinio patronažo reikšmės viešojo administravimo institucijų lygmenyje (0,22) bei viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų (0,22) lygmenyje.

Mažiausios partinio patronažo reikšmės fiksuotos finansų (0,11) ir krašto apsaugos srityse (0,11); svarbu pažymėti, kad šiais atvejais partinis patronažas antrajame ir trečiajame instituciniuose lygiuose buvo įvertintas 0; tai reiškia, jog informantai fik savo partinio patronažo apraiškas tik šių sričių ministerijų lygmenyje.

Reikia pasakyti, kad atskiruose instituciniuose lygmenyse nefiksuojami labai dideli indekso skirtumai: ministeriniame lygmenyje indeksas svyruoja nuo 0,33 iki 0,67, viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų lygmenyje – nuo 0,11 iki 0,22; tik viešojo administravimo institucijų lygmenyje indeksas įgyja reikšmės nuo 0,11 iki 1,00, bet čia, kaip jau minėta, išsiskiria regionų ir vietos savivaldos lygmuo, kurio rezultatai ir nulemia tokius netolygumus.

Regionų ir savivaldos išskyrimas iš Lietuvos viešojo sektoriaus leidžia palyginti partinį patronažą nacionaliniu ir savivaldos lygmeniu. Partinio patronažo indekso palyginimas rodo daug didesnį šio reiškinio mastą ir skverbtį regioniniame lygmenyje (0,61) nei nacionaliniame (0,24).

Čia būtina pabrėžti keletą dalykų: nors indeksas apskaičiuojamas taikant informantų atsakymų medianas (taip siekiant kuo didesnio surinktų duomenų validumo), analizuojant informantų atsakymus buvo akivaizdu, kad tam tikrais atvejais atsakymai galėjo būti pagražinti ar sušvelninti (taip siekiant kuo palankiau apibūdinti esamą padėtį). Kai kurių informantų iš tos pačios viešosios politikos krypties atsakymai išsiskyrė itin akivaizdžiai, taigi tokia metodologinė prieiga, nors ir apsaugojo nuo itin nukrypstančių nuo medianos duomenų taikymo, tačiau sukūrė prielaidas tam, kad, tikėtina, atviresni ir labiau nepagražintą realybę atspindintys atsakymai nebuvo panaudoti.

Tam tikrų informantų atsakymai, taip pat ir įvardyti konkretūs partinio patronažo apraiškų pavyzdžiai verčia pripažinti, kad šiame tyrime apskaičiuotas partinio patronažo indeksas Lietuvoje nėra nekvestionuojamas, paremtas *negriežtais* įrodymais, galbūt netgi kiek optimistiškas.

Nepaisant to, būtina pabrėžti ir taip apskaičiuoto indekso privalumus: jis sudaro puikias galimybes lyginti partinį patronažą skirtingose Lietuvos viešosios politikos srityse ir skirtinguose instituciniuose lygmenyse, suteikia labai svarbių įžvalgų apie šio reiškinio paplitimo laipsnį.

Kadangi partinio patronažo indeksas buvo skaičiuojamas kiekvienoje viešosios politikos srityje atskirai, toliau bus pateikiama išsamesnė informacija apie partinį patronažą kiekvienoje dalyje. Čia svarbu pabrėžti vieną dalyką: kadangi partinio patronažo indeksas yra agreguotas rodiklis, jis ne visada atspindi visų informantų nuomonę. Todėl toliau aptariant partinį patronažą viešosios politikos sektoriuose, net ir turint agreguotą įvertinimą 0, bus pristatomos ir kitų informantų nuomonės, susijusios su konkrečiais partinio patronažo taikymo pavyzdžiais.

Finansai

Bendras partinio patronažo vertinimas finansų srityje buvo 0,11; tokį žemą rodiklį lėmė tai, kad partinis patronažas viešojo administravimo ir viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų lygmenyje buvo įvertintas kaip nevykstantis (0); ministerinio lygmens indeksas buvo 0,33, tai šiuo atveju reiškė, kad patrunuojami tik aukščiausio lygmens ministerijos vadovai.

E14 nurodė, kad: „*Finansų ministerija vien dėl to, kad ji finansų, niekuo neišsiskiria iš kitų ministerijų*“, tačiau pažymėjo, kad ministerijoje nežino nė vieno žmogaus, įsodinto į vadovaujamas pareigas: „*būdamas finansų ministru, nepasiskirsi visiško obliaus greta savęs, bet jei reikia kažkur nusodinti iš Seimo išmestą partietį, tai visoje sistemoje rasi, kur tą padaryti.*“

E30 pažymėjo, kad visai normalu, jog rinkimus laimėjusi partija į ministeriją ateina su savo žmonėmis; klausimas yra, ar tie asmenys atitinka jiems keliamus reikalavimus. „*Matai labai aiškiai, kai partijos deleguoja viceministrus, gali pamatyti, kad kitą sykį tas aukštesnės kvalifikacijos standartas yra nepasiekiamas, praėjusioje kadencijoje buvo viceministrų, (...) kur labai ryškiai matėsi, kad tos kvalifikacijos kaip viceministrai jie tikrai neturėjo*“ (E30).

Informantai E30 ir E14 pateikė Edmundo Žilevičiaus pavyzdį, kaip tam tikra prasme priešingo partiniam patronažui: „*Finansų ministerijoje kai kurie viceministrai amžini, Edmundas Žilevičius viceministru dirba nuo 1996 m. Galit įsivaizduoti, kiek buvo rotacijų socdemai – konservatoriai, o jis liko*“ (E14). „*Aišku, yra Žilevičius, kuris visiems žinomas ir jo patirtis naudinga, todėl jis nesikeičia*“ (E30). Žilevičius buvo Finansų ministerijos sekretorius, vėliau XV ir XVI Vyriausybės finansų viceministras (prie trijų ministrų: Ingridos Šimonytės, Rimanto Šadžiaus, Rasos Budbergytės), net ir dar kartą pasikeitus politinei valdžiai liko dirbti ministerijoje politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigose, šiuo metu užima ministro patarėjo pareigas.

Kaip politinių partijų įtakos už ministerijos ribų pavyzdys buvo paminėtas Dainoro Bradausko tapimas Valstybinės mokesčių inspekcijos vadovu: „*Dainoras Bradauskas – politinis paskyrimas? Aš sakyčiau, kad taip. Vertinant visą kontekstą tai – politinis paskyrimas; jei jis nebūtų Broniaus Bradausko sūnus, manau, kad vargiai jis būtų tapęs VMI viršininku*“ (E14). Vis dėlto šiuo klausimu informantų nuomonės išsiskyrė: „*tai pareigybės, kurioms reikia aukštos kvalifikacijos; žinome apie Bradauską, bet negirdėjau, kad kas sakytų, jog jis visai netinka ir kad tai partinis sprendimas; kiek aš suprantu, jis nuosekliai lipo karjeros laiptais, ir kiek jis dirba, negirdžiu, kad jis būtų su polinkiu į vieną partiją*“ (E30).

Krašto apsauga

Partinio patronažo įvertinimai krašto apsaugos srityje buvo tokie pat, kaip ir finansų: bendras partinio patronažo indeksas 0,11, ministerijų lygmenyje 0,33, viešojo administravimo institucijų – 0,00, viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų – 0,00.

Pasak kalbintų informantų, krašto apsaugos sritis Lietuvoje yra itin mažai politizuota: politinių partijų galia paskirti asmenis apsiriboja viceministrų ir ministro

patarėjų pareigomis. E24 pažymėjo, kad Krašto apsaugos ministerija yra pakankamai specifinė: „iš šitos ministerijos daug nepaimsi, ji reikalauja labai daug darbo“. E35 teigė, kad: „politinių partijų įtaka apsiriboja ministro komanda“. E39 taip pat nurodė, kad KAM yra mažai paveiki politinių partijų įtakai.

Antra vertus, pavieniais atvejais neatmestina ir politinių partijų įtaka tam tikriems paskyrimams: „Realiai politinės partijos turi tą įtaką, ir tai lemia aukščiausias lygmuo, kai keičiasi ministras; kai buvo skirtas Olekas, jis Pajėgumų ir ginkluotės generaliniu direktoriumi įdarbino savo patarėją Užkuraitį. Tai yra įtakingas postas, nes jis prižiūri visus įsigijimus ir gali daryti įtaką sprendžiant vieno ar kito įsigijimo eigą. Nors formaliai tas postas užimamas konkurso būdu, bet kai kandidatuoja buvęs ministro patarėjas, tai didelė tikimybė, kad jis ir laimės“ (E27).

Informantai buvo vieningi įvertindami politinių partijų įtaką personalo sprendimams už Krašto apsaugos ministerijos ribų: „Manychiau, kad ten tos įtakos mažiau, nes tai specifinės sritys“ (E27). „Dėl Antrojo operatyvinių tarnybų departamento – kategoriškai ne, ten politinės partijos negali daryti jokios įtakos, ten svarbi kompetencija, labai įdomi atranka. Kibernetinio saugumo centras – yra toks dalykas kaip specialistai, programišiai, turi gerą galvą turėti. Bet kokio savo žmogaus nepastatysi, nebent vienetiniais atvejais. Tai tarnybos, kur bet ko nepasodinsi“ (E24). E39 išreiškė labai panašią poziciją: „Antrajame operatyvinių tarnybų departamente to tikrai nebuvo, buvo renkamas iš karjerą darančių kariškių. Dėl Kibernetinio saugumo centro (...) vargu ar partijos turi tokios kompetencijos žmonių“.

E35 pažymėjo, kad politinių partijų įtaka ribojama ir Krašto apsaugos sistemos specifikos: „Neįsivaizduoju, kaip politinės partijos galėtų daryti įtaką. KAM skiriasi nuo kitų ministerijų tuo, kad į daugelį aukštų pareigų yra skiriami kariškiai; kai jie skiriami, tai reglamentuoja įstatymas“.

Priėmimo į pareigas politizacijos informantai neišvengė ir Lietuvos kariuomenėje bei jos struktūriniuose padaliniuose: „Čia tikrai neįdomi, čia išimtinai kariškių kompetencija. Ilgai svarstėme ministerijos santykį su kariuomene, tai net atvirkščiai atsitiko; dėl to, kad kariuomenė nedidelė, negalim turėti daug generolų; todėl buvo priimtas sprendimas, kad dalis kariškių ateina dirbti į civilinę ministerijos dalį; taigi tų kariškių įtaka tam tikra prasme padidėjo“ (E39). E24 išsakė panašią poziciją: „Nors dėl Kariuomenės vado yra tariamasi ir su partijomis, nes skiria Prezidentė, Kariuomenės politizavimo nėra. Politinis kariuomenės neutralumas pristabdo politines įtakas“.

Užsienio reikalai

Užsienio reikalų ministerija taip pat priskirtina prie tų, kuriose politinių partijų įtaka priėmimui į pareigas labai ribota. Kalbinti ekspertai minėjo, kad politinės partijos paskiria asmenis į formaliai joms priklausančias viceministrų ir ministro patarėjų pareigas. Užsienio reikalų ministerijos, o kartu ir viešosios politikos sritys, partinio patronažo indekso reikšmė buvo 0,33.

Vis dėlto būtina paminėti galimybę, kurią per savo deleguotus politikus turi partijos: remiantis Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymu,

Prezidentas, Seimo Pirmininkas ir Ministras Pirmininkas turi teisę siūlyti į diplomatinę tarnybą priimti asmenį, kuris dirba užsienio politikos darbą Prezidentūroje, Seime ar Vyriausybėje, ne viešo konkurso būdu. E23 teigė, kad kiekvienos Seimo kadencijos metu šitaip diplomatinę tarnybą papildo keletas asmenų: „*Procedūros nėra labai sunkios. Mintis paprasta, iš politinio pasitikėjimo statuso pareigybės galima pereiti į diplomatinę tarnybą, tai visiškai teisėta, legalu. Įstatyme numatyta galimybė užsienio reikalų ministrui perkelti asmenis į diplomatinę tarnybą. Kiekviena kadencija pasipildo žmonėmis, kurie tuo pasinaudoja. 2016 m. užsienio reikalų ministro du patarėjai socialdemokratai tapo diplomatais. Vienas dabar atstovybėje prie ES, kitas ambasadoje Baltarusijoje. Kitur tai turbūt neįmanoma. Tai yra teisėta, bet keista praktika*“.

Kalbant apie diplomatinę tarnybą derėtų pabrėžti tai, jog atranka į ją vyksta kiek kitaip nei į valstybės tarnybą. Pasak E46: „*Visi sprendimai yra aiškūs, rengiami konkursai, tikri konkursai. Į diplomatinę tarnybą konkursas užtrunka pusę metų. Žmonės ranka rašo lietuvių kalbos diktantą, bendro išsilavinimo testą, tada rašomas analitinis esė, anglų kalbos egzaminas, pokalbis su komisija, komisija iš 17 žmonių ir 5 stebėtojai, plius psichologas. Ir tik po to jie patenka į diplomatinės tarnybos rezervą, jei atsilaisvina darbo vieta, skelbiamas konkursas esantiems rezerve, konkursą sudaro dvi dalys: rašto darbas ir pokalbis. Jokia politinė partija neturi jokios galimybės niekaip paveikti šito proceso, jis anonimiškas, tapatybės paviešinamos tik per pokalbį, iki tol yra šifrai. Skaidrumas yra esminis principas. Per terminuotas darbo sutartis teorinė galimybė yra, bet tai numato įstatymas. Valstybės tarnautojas negali tapti diplomatu*“.

Taigi matome, kad užsienio sritis, ypač diplomatinė tarnyba, yra depolitizuota, ji turi griežtą personalo atrankos sistemą, tačiau joje palikta galimybė politinėms partijoms patronuoti savo žmones teisės aktų nustatyta tvarka – perkelti juos iš politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų pareigų į diplomatinę tarnybą ne konkurso būdu.

Žiniasklaida

Žiniasklaidos srities partinio patronažo indeksas buvo lygus 0,17. Ši sritis neturi ją kuruojančios ministerijos, viešojo administravimo institucijų partinis patronažas buvo įvertintas 0,33, o viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų – 0,00.

Svarbu pažymėti, kad žiniasklaidos srities viešojo administravimo institucijos: Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba ir Lietuvos radijo ir televizijos komisija yra paveikios politinėms partijoms formaliai, t. y. jų veiklos dokumentuose įtvirtinta partijų teisė daryti įtaką paskyrimams jose.

Nors „*žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba – labai specifinė institucija, reikia ir istorinių žinių, ir patirties*“ (E16), „*žurnalistų etikos inspektorių skiria parlamentas, tai parlamento daugumos deleguotas žmogus į tą valstybės tarnybą, tai partijų sutarimas, ką skirti. Pasiūlymai ateina iš asociacijų, kurios formuoja visuomenės informavimą, tačiau pasiūlyti galima ką nori, o sprendimą priima parlamentas*“ (E1). Taip pat pažymėtina, kad: „*skiriant inspektorius, jie negali būti partijų nariai, bet vis tiek partinė dauguma ar valdančioji koalicija tą paskyrimą daro*“ (E1).

E1 įvardijo situaciją taip pat Lietuvos radijo ir televizijos komisijoje: „Lietuvos radijo ir televizijos komisijoje yra 5 nariai, skiriami politikų tiesiogiai, 2 ar 3 iš jų – parlamento, pozicijos ir opozicijos. Svarbiausia, kad komisijos vadovas ir jo pavaduotojas yra skiriami parlamento, tai yra žmonės, turintys aiškias afiliacijas su partijomis. Pirmininkas dabar yra Darbo partijos narys, pavaduotojas – socialdemokratas. Įtaka paskyrimams yra pasiskirsčiusi tarp politinių partijų, tačiau pirmininkas atstovauja konkrečiai partijai, nors institucija formaliai yra atskirta nuo vyriausybės ar parlamento“.

Informantai nematė politinių partijų įtakos priėmimui į pareigas Lietuvos radijo ir televizijos centre, Lietuvos radijo ir televizijos atveju politinių partijų įtaka laikyta nereikšminga: „Lietuvos radijo ir televizijos vadovas skiriamas tarybos konkurso būdu, tai čia kalbėti apie politinių partijų įtaką neįmanoma. Politinės partijos ir taryboje turi palyginti mažą galią – 4 iš 12 narių“ (E6).

Galima konstatuoti, kaip visi trys žiniasklaidos srities informantai (E1, E6 ir E16) patvirtino, kad žiniasklaidos srityje politinių partijų įtaka priėmimui į pareigas neviršija formalių joms, kaip Seimą sudarančioms politinėms jėgoms, suteiktų galių.

Aplinka

Aplinkos srities partinio patronažo indekso reikšmė yra lygi 0,22, ši sritis yra pavyzdys, kaip politinių partijų įtaka priėmimui į pareigas mažėja tolstant nuo centrinio valstybės valdymo aparato: ministerijų lygmenyje partinio patronažo indeksas yra 0,33, viešojo administravimo institucijų – 0,22, viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų – 0,11.

E10, kalbėdamas apie ministro ir jo komandos skyrimą, pažymėjo: „Kiekviena dominuojanti partija daro įtaką ministro paskyrimui grynai politiniame lygmenyje. Jei yra koalicija, koalinės partijos pasiskirsto viceministrus. Teikiamas dėmesys ne kvalifikaciniams gebėjimams, o grynai partiniam lojalumui“. E31 teigė, kad viceministrų ir ministro patarėjo parinkimas priklauso nuo santykių tarp ministro ir kitų valdančiosios koalicijos narių: „priklauso nuo to, kokie santykiai, kai tampi ministru, kaip susitari su partija, kiek turi įgaliojimų, kiek partija nori paveikti“. Jis dar pridūrė, kad valstybės tarnyba taip pat apsaugo ministerijas nuo partinės įtakos: „kad lengvas prakišimas savo žmonių – tikrai taip nėra“ (E31).

E5 įžvelgė ir didesnio masto personalo pasikeitimų po rinkimų ne tik politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų lygmenyje, tačiau pridūrė, kad: „Vidutinio lygio vadovų didelės kaitos nėra, departamentų vadovai dažniausiai nesikeičia keičiantis valdžiai. Tačiau bėgant laikui, atsiradus vietai, tada taip. Su žemesnio lygmens specialistais – ne tokie ten atlygiai, kad ten kažką darytum, nebent kieno nors studentas baigė mokslus ir reikia padėti“. E10 taip pat teigė, kad politinės partijos turi labai mažai įtakos skyrių vedėjų ar eilinių darbuotojų skyrimui.

Viešojo administravimo lygmenyje E5 nurodė tendencijas „geriems žmonėms padaryti išskirtines sąlygas“ ir paminėjo Aplinkos apsaugos agentūros vadovo atvejį: „jo karjera išpūdinga, buvo skyriaus vedėjas, tapo Vilniaus regiono aplinkos apsaugos departamento vadovu, paskui tapo agentūros vadovu; tai žmogus, kuris, matyt, naudingas ir lojalus partijai, turintis geras sąlygas tokiai migracijai. Tokių potėpių yra visose įstaigose daugiau ar mažiau“. Tos pačios agentūros vadovo

skyrimo atvejį kaip sukėlusį įtarimų paminėjo ir E10. Jis teigė, kad paskyrimui įtaką darė valdančioji partija, jis buvo suderintas su ministru.

E10 įvertino, kad didžiausia politinių partijų įtaka jaučiama svarbiausiose institucijose, mažesnė – specializuotose institucijose. E5 atsakymas jį papildė, kad „(politinėms partijoms) į žemesnes pareigas patekti mažiau rūpi, į aukštesnes – labiau“. Galima konstatuoti, kad politinės partijos nevienodai vertina tiek pačias institucijas, tiek pareigas jose. Labiausiai partijas domina svarbiausios, „susietos su lėšų valdymu“ (E10) institucijos ir sprendimus priimančių vadovų pareigos jose.

Išsiskyrė informantų nuomonės apie konkursus, vykstančius į įstaigų vadovų pareigas; E5, E10 ir E52 buvo nusiteikę skeptiškai: E5 pabrėžė, kad konkursą organizuoja, komisiją sudaro ir klausimus užduoda ministerijos darbuotojai, tad „galimybių tikrai yra, nėra nė vieno kvailo, kuris nepasinaudotų, būtų naivoka. Partijos tikrai neateina dėl švento įsitikinimo išgelbėti gamtą, orą ar panašiai, faktas, kad yra susitarimai“. E10 teigė, kad konkursai „nėra skaidrūs“, E52 pažymėjo, kad „konkursai įvyksta tokiu būdu, kad laimi tie, kas būna numatyti“.

O E31 teigė abejojantis politinių partijų įtaka konkursuose, nors pripažino, kad partijos gali daryti įtaką formuojant konkurso komisijas, o ministras gali „koreguoti reikalavimus“. Tiesa, informantas pripažino, kad pasitaiko atvejų, kai konkurse dalyvauja „rekomenduotas“ žmogus, kiti kandidatai tiesiogiai nesudalyvauja

Įdomu tai, kad kalbėdamas apie viešąją politiką įgyvendinančias įstaigas, E31 pažymėjo, kad „va ten nesakytiau, kad 100 % įvyksta skaidrūs konkursai“. Jis teigė, kad būdavo galimybės paveikti konkursus miškų urėdijose, į Seimo narių ar kitų asmenų rekomendacijas, „jei santykiai geri“, buvo atsižvelgiama. Informantas pažymėjo, kad „apie žemesnius postus neina kalba, tik apie pagrindinius“ (E31). E5 išskyrė saugomas teritorijas ir regioninius parkus kaip patrauklesnius politinėms partijoms. E10 pažymėjo, kad šiame lygmenyje gali dominuoti ne partijų, o atskirų jų narių interesai daryti įtaką.

Teisingumas

Teisingumo srities partinio patronažo indeksas buvo lygus 0,22. Didžiausias indeksas fiksuotas ministerijos lygmenyje (0,33), mažiausias – viešojo administravimo institucijų (0,11), viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų atveju jis buvo 0,22.

E28 kalbėdamas apie ministerinį lygmenį pabrėžė Teisingumo ministerijos specifiką: „Teisingumo ministerija, lyginant su kitomis, yra šiek tiek specifinė, jos viena užduočių – teisėkūros proceso koordinavimas, todėl kiekviena primityvi įtaka politinės partijos į teisėkūrą būtų ypač nepageidaujama“, taip pat jis nurodė, kad beveik visi ankstesni ministrai buvo teisininkai. E38 pastebėjo, kad ministerija „yra labai profesinė“.

E29 teigė, kad politinės partijos daro įtaką formuojant ministerijos vadovybę, E3 atsakė panašiai, teigdamas, kad įtaka juntama „politiniame lygmenyje“. Du informantai išsakė abejones dėl konkursų į valstybės tarnybą: „Lyg tai turėtume, pasakyti, kad kalbame apie valstybės tarnybą, ir viskas būtų aišku, žinoma, tai per daug naivu, pernelyg anksti tikėtis, kad taip yra. Tam tikrus sutapimus pastebėjau. Bet kaip ir kodėl tai vyksta – nenorėčiau komentuoti. Nes visgi pagrindinis dalykas –

reikalavimai, kompetencija, atitiktis; bet taip sutampa, jog esant tam tikram ministrui, tikrai galima pastebėti tokį dėsnį, kad kažkaip prijauniančių jaunų darbuotojų vienai ar kitai politinei jėgai priėmimas į ministeriją padidėja“ (E28). E38 teigė, kad turėjo pastabų dėl kanclerių, departamentų vadovų skyrimo, apibendrinamas jis konstatavo, kad „politinių partijų galia šiek tiek peržengia tas politinio pasitikėjimo pareigūnų ribas, bet tas nesileidžia tiek giliai“.

E28 ir E38 pabrėžė ministro vaidmenį politinėms partijoms darant įtaką: „nesakau, kad spaudimo nėra, bet čia jau asmeninės ministro ambicijos ir asmeninė atsakomybė, kaip tu atsilaikai“ (E28), „jei ministras turi savo užsibrėžtas pozicijas, tai partija jo nelabai ir pajudins; ir tas matosi iš karto, kuris ministras labiau nepriklausomas, kuris mažiau“ (E38).

Viešojo administravimo lygmenyje E29 įvardijo dviejų politizuotų paskyrimų pavyzdžius: „vartotojų teisių apsaugos tarnybos vadovas ponas Petrauskas, Valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos vadovas ponas Kunčinas, jie tikrai pagal partinę liniją buvo paskirti“ (E29). Priešingai vieną iš šių situacijų įvertino E3: „Šviežias pavyzdys – Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos vadovo skyrimo procesas, kada ministro komandos žmogus tapo vadovu, bet kiek aš žinau – pažįstu ne vieną atrankos komisijos narį – konkursas įvyko pakankamai skaidriai. Ten viskas įvyko pakankamai sklandžiai, tiesiog kažkuris buvo geriausias“. Akivaizdu, kad net turint omenyje tuos pačius asmenis ir institucijas, visiškai objektyviai įvertinti situaciją yra sunku; partinio patronažo kaip latentinio reiškinių prigimtis neleidžia jo lengvai ir paprastai identifikuoti. Nepaisant to, svarbu identifikuoti atvejus, kurie galėjo sukelti įtarimus.

E28 teigė jaučiantis ministro įtaką: „Galima studijuoti teisės aktus, pareigybių aprašymus ir kitus dalykus, bet ji visada buvo ir yra. Procedūras pakeisti, parašyti naują aprašą yra paprasčiau negu... Ir niekas neapkalts savivaliavimu, kompetencijos viršijimu. Keičiasi sąlygos, negali pareigybės aprašymas būti 20 metų į priekį“.

Antra vertus, buvo iškelta problema, kad ne į visas vadovaujamas pareigas partijos turi ir gali pasiūlyti kandidatūrų: „pavyzdžiui, Kalėjų departamentas; man reikėjo naujo vadovo, jei kas būtų pasakę, tai aš jį būčiau nunešęs ten, nes nėra norinčių; kas norėtų Kalėjų departamentui vadovauti“ (E38), Kalėjų departamentą kaip pavyzdį minėjo ir E32, E28.

Informantai nurodė, kad viešųjų paslaugų teikimu užsiimančių įstaigų lygyje patraukliausios politinėms partijoms yra valstybės įmonės: „tokių indikacijų yra, kad politinės partijos deleguoja asmenis į valstybės įmones“ (E3). Dauguma išskyrė Registrų centrą kaip susilaukiantį daugiausia partijų dėmesio: „Tenai iš tiesų yra probleminė vieta. Politikų įtakos, žinom tuos pavyzdžius. Registrų centras skamba kaip prieglauda iškritusių žmonių. Žinom Saulių Stripeiką, buvęs viceministras, truputį suklupęs, ten susirado darbą. Ir tiesą pasakius – čia galiu pasakyti – kai baigėsi mano kadencija, Registrų centro direktorius man siūlė pas jį dirbti pavaduotoju. Tenai viskas truputėlį paprasčiau, nėra tų konkursų, yra darbo sutartys, viskas direktoriaus sprendimu daroma“ (E29). „Registrų centras yra valstybės įmonė, gerai finansiškai atrodanti, atliekanti svarbias funkcijas. Neatmesčiau – ir viešojoje erdvėje yra buvę žinių, kad kažkas įsidarbino. Va, ten

gali būti. Registrų centras gal ir domina politines partijas. Informacijos neturiu, bet jautrumo prasme politikams ten būtų intereso turėti savus žmones, bent jau tiems žmonėms būtų pakankamai šiltos darbo sąlygos“ (E32). „Registrų centre vadovas neoficialiai laikomas socdemų statyiniu, išgyvenusių įvairias valdžias“ (E38).

Kalbėdami apie kitas įstaigas informantai pabrėžė jų specializaciją: „Kuo didesnis pavaldžios institucijos specializacijos lygmuo – tuo atvirkščiai proporcinga politinių partijų įtaka. Nes ten kandidatų sąrašas sumažintas“ (E28). „Jei paimsime ekspertinį lygmenį, ten reikalingi specialūs įgūdžiai, patirtis ir žinios, tai didžiulė atsakomybė, jų atranka yra pagal specialų įstatymą, vargu ar politinės partijos galėtų turėti įtakos“ (E32). „Teismo ekspertizės centras per daug specifinis, kad būtų įdomus“ (E38). Galima daryti išvadą, kad įvairių įstaigų specializacija, juose dirbantiems specialistams keliama reikalavimai mažina politinių partijų interesą jose skirti į pareigas savo žmones ir tokio skyrimo galimybes.

Ekonomika

Kaip jau minėta, ekonomikos sektoriui buvo priskirtos Ūkio, Žemės ūkio, Energetikos bei Susisiekimo ministerijos ir joms pavaldžios institucijos bei įstaigos. Didžiausias partinio patronažo indeksas buvo fiksuotas ministerijų lygmenyje – 0,67, viešojo administravimo institucijų ir viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų lygmenyje indeksas buvo lygus 0,22.

Kadangi šis sektorius apima kelias ministerijas, buvo įdomi informantų nuomonė apie jas; pasirodo, skirtumai tarp ministerijų egzistuoja: „Viskas labai priklauso nuo europinių investicijų, kiek jos valdo, ir visos šitos, išskyrus Energetikos ministeriją, jas valdo, taigi jos yra įdomios. Ir jeigu žiūrėsime vyriausybės formavimą, visada vyksta derybos dėl šių ministerijų, ne veltui jos vadinamos ūkinėmis. Energetikoje nieko nebeliko, viskas išdalyta, perduota Finansų ministerijai ir apskritai ją uždaryti ruošiasi“ (E19). „Nors yra skirtumas tarp ministerijų, priklauso, kuri partija valdė; jei mes turime Žemės ūkio ministeriją, tai ten buvo tragedija – visur, kur galima, buvo įkišti Darbo partijos žmonės. Energetikos ministerijoje – atvirkščiai: ten buvo bandoma motyvuoti esamus darbuotojus, negrūdant naujų. Ūkis tikrai taip, tik gal įtaką daugiau darė, pozicijų mažiau. Susisiekimas – tai aišku. Nieko gero. Turbūt galim gretinti prie Žemės ūkio“ (E44). „Energetikos, manau, yra pati skaidriausia, nes yra naujai susikūrusi, pirmasis ministras buvo ne partijos narys ir tokio charakterio, kad geriau nuo partijos nemėgink siūlyti. Paskui irgi ministrai buvo nepartiniai, taigi, manau, ten mažiausiai paveiki partinėms įtakoms ministerija, nors gali būti. Žemės ūkio ministerijoje, manau, yra šiek tiek daugiau įtakų, ir kiek jos yra nulemtos buvusių ministrų asmeninių įtakų ar partinių – būtų sunku atskirti. Bet pavaldžių įstaigų vadovų skandalai ir jų parinkimas parodė, kad su ministrės aplinka jie glaudžiai susiję. Partiškumas eina lygiagrečiai, gal kai kur tai asmeniškumas. Ūkio ministerijoje ne per daug tų įtakų vykdanč skyrimus. Paskutinis ministras irgi ne per daug politizuotas, gal neatsitiktinai ūkio ministras ir nebesiūlomas į tas pareigas, gal naujas ministras čia bus „uolesnis“. Susisiekimo ministerijoje į svarbias pareigas partinių skyrimų tikrai yra, nors didelių kaitų ten nebūna“ (E17).

Akivaizdu, kad Energetikos ministerija vertinama kaip mažiausiai paveiki politinių partijų įtakai, nors tarp kitų ministerijų skirtumai nėra tokie ryškūs; tikėtina, kad labiau politizuotos yra Susisiekimo ir Žemės ūkio ministerijos.

Tiesa, išsiskyrė informantų nuomonės, į kurias pareigas partijos bando skirti: „*sprendimus priimančiose pareigybėse: aukščiausiose ir vidurinės grandies vadovų*“ (E19). „*Ministerijose paprasčiau, nes ten yra politinio pasitikėjimo postai, aukšti labai. Ir aš manau, kad į pačias ministerijas rečiau, nes ten nėra dideli atlyginimai; tarnautojo statusas; daug aktyviau yra su įmonėmis*“ (E44). „*Dėl politinio pasitikėjimo – viskas akivaizdu, ministras turi teisę ir ja naudojasi. Kai reikia skelbti konkursus, tai per visas sritis pasakysiu: būtų žioplas ministras ar politinė partija, kad nepasidomėtų ir nepasirūpintų, kas dalyvaus tame konkurse. Aišku, jei iš Marso ar iš kažkur atsiranda superžvaigždė, tai gal ir negali garantuoti, kas laimės, bet bendrąja prasme įvyksta taip. Tarp tų žmonių, vienas yra artimas, tada – formalus konkursas; ne tai kad tampa fikcija, bet jei tu pasirinkai, kolegos irgi... Žmogus, kuris priartintas prie būsimos vietos, turėjo daugiau laiko geriau pasiruošti*“ (E22).

Konkursų į valstybės tarnybą skaidrumu ministerijose suabejojo ir E17: „*Manau, būna tokių konkursų, kur visi žino, kad tas kandidatas ministro žmogus ir kiti nelabai turi įkvėpimo kandidatuoti. Būna neretai, kai daug kandidatų pasiima konkurso dokumentus, o į realų konkursą ateina vienas ar du. Matyt, be tos formalios teisinės pusės reikalaujant konkursų, yra toks neformalus toleravimas, kaip tam tikra nerašyta taisyklė, kad ministras turi teisę pasirinkti tą savo, kur jis turi tvirtinti to lygio vadovą; manau, kad toks supratimas pereina ir žemyn, jei toks politizuotas vadovas atsiranda kažkokios svarbios įmonės vadovo pareigose, tokiu neformaliu politiniu pagrindu, tai jis gali tą patį principą pritaikyti ir tvirtindamas žemesnės grandies vadovus*“. Savo ruožtu E22 paaiškino, kodėl partijos daro įtaką tokiems konkursams: „*Tas įdarbinimas: pirmas dalykas turi būti pasitikėjimas, o pasitikėjimas visada bus iš to rato, kuriame sukiesi. Ir jei esi partinis ilguosius metus, tai aišku – tu ir pažįsti tuos žmones, kreipiesi į kitus, kurie atsijos ir pasakys: su tuo pakalbėk, su tuo pakalbėk. Pokalbiai vyksta su keliais žmonėmis ir vieną pasirenki kaip tinkamą sudalyvauti konkurse*“.

Viešojo administravimo lygmenyje E44 išskyrė Nacionalinę žemės tarnybą ir Nacionalinę mokėjimo agentūrą: „*Nacionalinė žemės tarnyba yra geriausias pavyzdys (...) šovė į visus lygmenis, ministerija išdarinėjo, ką norėjo, ketverius metus. Nacionalinėje mokėjimų agentūroje gal ir visai neblogai. Nors visi ten nori būti užmetę savo... Jei turi savo žmogų, gali užsukti vienai kitai įmonei kranelį*“. Žemės ūkio srities institucijų politizavimą išvėlgė ir E17: „*Žemės ūkio ministerijos srityje tos visos agentūros ir tarnybos, man atrodo, kad sulaukia to politizuoto poveikio ir politiškai-asmeniškai paveikiamų skyrimų*“.

Išsiskyrė informantų nuomonės, į kokiais pareigas skiriant įtaką daro politinės partijos: „*manau, vadovų, priimančių sprendimus*“ (E19), „*Jei partija per savo ministrą turės kryptingumą kažkurį vadovą pakeisti, tai jam tikrai nebus lengva atsilaikyti. Pajutęs spaudimą ir pats vadovas pradės galvoti pasitraukti, gal šalių susitarimu, (...) visas taikinyis eina į vadovus*“ (E17). O E9 ir E44 laikėsi kiek kitokios nuomonės: „*Vidurinės grandies vadovų pareigybėse. Daug paprasčiau čia, sunkiau įrodoma. Pačias aukščiausias lengviau pastebėti*“ (E9), „*manau, kad bent*

vidurinį lygmenį tai tikrai judina, tie aukščiausio lygmens vadovai sugeba būti gudrūs, ginami skirtingų valdžių; tuos, kurie nesugeba, tai keičia“ (E44).

Kalbėdami apie viešąją politiką įgyvendinančias įstaigas informantai teigė, kad partijoms patraukliausios yra organizacijos, kurios turi finansinius resursus: „Čia svarbiausia sprendžiant finansiškai svarbių įmonių vadovų parinkimą. Ten gali labai greitai ir pareigybę naują įkurti, o ministerijoje pareigybių skaičiai įtvirtinti vyriausybės sprendimu. Todėl visi įdarbinimo srautai labiau nukreipiami į ministerijų pavaldumo įmones ir įstaigas“ (E17).

E44 pažymėjo, kad partijos gali ne tik skirti asmenis į esamas pareigas, bet ir kurti naujas: „yra įmonių, kur dirbo 3 darbuotojai, tapo 15, iš 2 – 10. Jei dar keistų žmones, tai dar nėra taip blogai; blogiausia, kai jie prikišo naujų etatų“.

Neskaitant vienos išimties: „Ūkio ministerijoje buvo tie „Investuok Lietuvoje“ skyrimai, turintys tos politinės įtakos kvapo“ (E17), daugiau informantai kalbėjo apie partijų įtaką valstybės valdomoms įmonėms: „Formaliai čia lengvai pasiekiamos, kaip tik formaliai čia lengviau pakeisti, ministras gali paveikti valdybos sprendimus ir pakeisti vadovą. Tai daug lengviau nei keisti valstybinės struktūros vadovą. Bet ne visais atvejais taip politiškai stengiamasi; Energetikos ministerijoje gal iš esmės ir neįžvelgčiau politizuotų skyrimų bei atleidimų, gal tik „Lietuvos energijos“ antrinės įmonės, kuri buvo Landsbergienės mokyklai išnuomojusi patalpas; taigi per specialias komisijas tą vadovą atleido. Politinės partijos veikimas nulėmė, kad jis buvo pakeistas, bet gavo kitas vadovo pareigas – uostui vadovaus, taigi nebuvo išmestas politiškai už borto. Susisiekiimo ministerijoje taip susiklostė, kad politizuoto skyrimo galimybė atsirado į Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcijos vadovo pareigas; taigi čia labai paprasta paskirti politiškai paveikiamą žmogų, nors nesakyčiau, kad gavęs tas pareigas jis vykdo kažkokius partinius nurodymus. Lietuvos geležinkelių vadovybė dar iš ankstesnės socialdemokratų vyriausybės yra išlikusi, tai nieko nebereikėjo skirti. Liberalų laikų direktorių irgi išliko, nors tie vadovai įvairioms partijoms priklauso, yra ir konservatorių. Nors tą komercinę pusę socialdemokratai gali paveikti. Prie europinių projektų yra buvęs jų kancleris Kaminskas, Butkevičiaus laikais paskirtas generalinis direktorius. Konservatorių atstovai yra Burkovskis, keleivinių vežimo, Albertas Šimėnas yra ekonomikos direktorius, bet jis daugiau teoretikas, prie praktinių procesų neprieina. Socialdemokratai turi galimybę per tas ūkines pareigybes paveikti, tas tai taip. Nors, kad žodis „valstybė valstybėje“ – niekada nepripažinsiu, nes niekas man neparodys nė vieno ministro nurodymo ar valdybos sprendimo, kur ta struktūra būtų nevykdžiusi“ (E17).

Akcentuojama buvo tai, kad vadovų postai valstybinėse įmonėse yra gana lengvai pasiekiami: „Įmonių atveju visada yra valdybos. Ministras skiria valdybos narius, kurie renkasi savo pirmininką, paprastai tai būdavo viceministras“ (E22). „Išimtiniai konkursai, kur partijos neturi ko pasiūlyti. Nors nesakau, kad visi, kurie atrenkami, turėjo partinį bilietą. Nieką panašaus. Yra niekam neįdomių įmonių, bet, pavyzdžiui, Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija – čia ne tas žodis. Direktorius buvo paprašytas išeiti, bet tik po to, kai buvo surasta, kas jį pakeis“ (E22). „Pasiiekiamos, valdybos turi būti nepriklausomos. Turi būti ir ministerijos mandatas, bet mažesnis; kai valdyba yra ministerijos, tai jie ir galėdavo ten keisti. Geras

pavyzdys – Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direktorius, mes žinom, kieno jis yra žmogus; jis buvo susisiekimo viceministras, kai Algirdas Butkevičius buvo ministras. Dabar jis Klaipėdos uoste, nesakau, kad jis blogas direktorius, bet jo kilimui tas padėjo. „Lietuvos pašte“ lyg nėra nieko įmesto iš politikos, nors pasiekiamumas yra, jei būti norėję, būtų ir padarę, bet gal neaktualu. Tada „Klaipėdos nafta“, ten pasiekiamumas geras, bet svarbus objektas, Suskystintų gamtinių dujų terminalas visas, tai nėra politinių paskyrimų. „Lietuvos geležinkeliai“ – mes jau žinom, nėra ką aptarinėti, bet ten nėra vien socialdemokratai, kaip sako. Kur didesni pinigai, jie įmerkę savo pirštą. Geras pavyzdys su „Lietuvos geležinkelių“ parama. Kaip buvo skirstoma Lietuvos geležinkelių parama? Ministras skirstydavo tą paramą, Dailydka tik atnešdavo lapą – ir viskas, Masiulis kur norėdavo, ten ir skirstydavo, manau, tą patį darė ir kiti ministrai“ (E44).

Matome, kad išskirtinai didžiausio politinių partijų dėmesio sulaukė dvi valstybės įmonės: Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija ir „Lietuvos geležinkeliai“. Čia galima paminėti, kad turėdami maždaug dešimt tūkstančių darbuotojų, „Lietuvos geležinkeliai“ yra didžiausias mūsų šalies viešojo sektoriaus darbdavys. Antra vertus, ne visos valstybės valdomos įmonės buvo įvardytos kaip itin patrauklios partijoms; tai leidžia daryti išvadą, kad šiuo atveju svarbūs yra konkrečios organizacijos aspektai, o ne organizacinė ar teisinė forma.

Svarbu ir tai, kad informantų atsakymai patvirtino prielaidas, suformuluotas vertinant partinio patronažo Lietuvos viešajame sektoriuje (o būtent – valstybės valdomose įmonėse) galimybes. Akivaizdu, kad tvarka, kai politinės partijos per savo deleguotus asmenis ir įtaką ministerijose gali formuoti įmonių valdymo organus, veda prie to, kad partijos turi didelę įtaką tokių įmonių vadovams, o atitinkamai – ir jų vykdomai personalo politikai bei, tikėtina, įvairių finansinių srautų kontrolei.

Sveikatos apsauga

Sveikatos apsaugos sektoriaus partinio patronažo indeksas buvo 0,37, didžiausias užfiksuotas ministerijos lygmenyje – 0,67, o viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų lygmenyse jis buvo lygus – po 0,22.

E36 teigė, kad ministerijoje politinėms partijoms pasiekiamos tik politinio pasitikėjimo pareigos: „tai yra viceministrai ir patarėjai“. Panašios pozicijos laikėsi ir du kiti informantai: E4 ir E49. Vis dėlto buvo ir kitokių nuomonių: „yra dvi grandys tarnautojų: politinio (asmeninio) pasitikėjimo (ir karjeros), turi galių skirti ir kitus tarnautojus, nors tai vadinasi konkursu“ (E13).

Apie partijoms pasiekiamas pareigas kiek kitokią požiūrį išsakė E47, kuris nurodė, kad partijoms pasiekiamos ir vidurinės grandies vadovų pareigos. Dar skvarbesnę partijų įtaką pažymėjo E13: „Ministro asmenyje, kuris atstovauja partijai – visuose lygmenyse; kaip ministras išnaudoja tai, čia jau jo supratimo ar profesionalumo reikalas. Jis turi begalinę įtaką paskiriant ar laimint konkursą nuo vyriausiojo specialisto iki skyriaus ar departamento vadovo arba pavaldžios įstaigos vadovo“.

Kalbėdamas apie politinių partijų vaidmenį E13 sakė: „Aš manau, ir turi būti svarbus. Kas sako, kad to nėra... Jei ministras yra politinės partijos narys, tai

svarbus. Po rinkimų yra krūva talkininkų, krūva padėjėjų, krūva žmonių, tų pačių specialistų, kurie turi savo teisėtų lūkesčių. Tai nereiškia, kad jėga galima valymą daryti, bet atsiradus galimybei nepasiūlyti partijos nariui dalyvauti vienoje ar kitoje pozicijoje yra kvailystė“.

Vertindami viešojo administravimo lygmenį informantai nurodė, kad partijų įtaka priėmimui į pareigas ten galima: „tai paties ministro sprendimai gali būti“ (E49), „jie gali skirti, ar visada naudojami – nežinau. Tai būna politinių derybų klausimas, kuri pareigybė kam priklauso. Įstaigos (Ligoninių kasos, Vaistų kontrolės tarnyba) būna derybų klausimas. Tai truputėlį prieštarauja galiojančiai teisei bazei, bet de facto taip yra, de jure yra organizuojamas konkursas. Tai nereiškia, kad vien tiktai partinė priklausomybė nulemia, bet jos yra pasiekiamos“ (E13).

Kaip svarbiausi buvo išskirti vadovų postai: „aš kalbu apie vadovų lygmenį, ministrui reikia dirbti, pavyzdžiui, su Ligoninių kasų direktoriais. Jei vyksta konkursas, tai prasideda partinė įtaka. Svarbesnis yra vadovų lygmuo“ (E13).

Aptardami organizuojamų konkursų kokybę, du informantai nurodė plačiai nuskambėjusį Noros Ribokienės atvejį: „pavyzdys – Noros Ribokienės atvejis, jis apnuogino visą tiesą, konkursai dažniausiai yra fikcija ir širma pridengti politiniam sprendimui išvengiant asmeninės atsakomybės“ (E13). „Geras pavyzdys yra Noros Ribokienės atvejis, kada vyko skandalas, kai vienas komisijos narys parašė balus kitaip, nei įsivaizdavo komisijos pirmininkas socialdemokratas Černiauskas, pamenat žodį „dūra“? Išreiškė nepasitenkinimą, pasimatė, kad viceministras kaip politikas darė įtaką komisijos nariams nurodinėdamas, kas turi laimėti. Černiauskas sakė, kad su premjeru čia yra suderinta, premjeras, aišku, nusiplovė. Černiauskui teko pasitraukti. Vargu ar Černiauskas be ministro suderinimo būtų sau leidęs tuos veiksmus vykdyti. Įrodymų jokių nėra, bet galiu daryti prielaidą: partijos narys, vadovaudamas komisijai, akivaizdžiai darė įtaką, kad partijos narys laimėtų. Tas atvejis parodė: taip, tas vyksta, įtakos yra, jos yra daroma“ (E36).

Sis pavyzdys ir informantų įžvalgos parodo tai, kad dabartinė įstaigų prie ministerijų vadovų konkursų organizavimo tvarka, kai atrankos komisijos sudaromos ir konkursai vykdomi ministerijose, palieka politinėms partijoms galimybę daryti įtaką formuojant atrankos komisijas ir darant spaudimą jų sprendimams.

Galima konstatuoti ir dar vieną problemą, susijusią su minėtu atveju: partinis tokių įtakų aspektas yra labai sunkiai įrodomas (kaip ir pats partinio patronažo buvimo faktas), o tai savo ruožtu itin sumažina politinę atsakomybę. Nurodytu atveju savo postą dėl nederamos įtakos prarado tik Sveikatos apsaugos viceministras, bet tai pačiai politinei jėgai priklausančias ministras ir premjeras liko nuošalyje, nors labai abejotina, kad viceministro veiksmai buvo asmeninės, o ne partinės prigimtys.

Kalbėdami apie viešąją politiką įgyvendinančias įstaigas, informantai daugiausia dėmesio skyrė ligoninėms, priklausančioms ministerijos pavaldumui: „Kalbant apie respublikines ligonines, įvedus kadencijas, dauguma vadovų pasikeitė. Negalima atmesti, kad didžiosios daugumos ligoninių vadovais tapo turintys įtaką, ryšius arba partijų, esančių Vyriausybėje, nariai, bet dauguma socialdemokratų nariai. Nors nebūtinai. Kauno klinikoje laimėjo jokios partijos

narys Jurkevičius. Šiauliuose laimėjo tas pats buvęs vadovas Simavičius Petras, su socialdemokratais labai susijęs, visada buvo susijęs, bent jau Šiaulių miesto socialdemokratų vertinamas kaip prijaučiantis, palaikantis kontaktus su vietos politikais, o ten socialdemokratai buvo labai stiprūs iki pat paskutinių rinkimų. Panevėžio ligoninės vadovu tapo tiesiogiai į Socialdemokratų partiją įstojęs Dorošas, taigi negaliu nei patvirtinti, nei paneigti, ar tas įstojimas turėjo įtakos jam laimėti tą konkursą, bet taip jau atsitiko. Klaipėdos Jūrininkų ligoninės vadovas Sūlyga, nepartinis, prijaučiantis konservatoriams, įstojo į socialdemokratų ir laimėjo konkursą; čia tik faktai. Vilniaus Greitosios pagalbos ligoninės universitetinės – nežinau, nepažįstu, nežinau jo ryšių, bet, kiek teko girdėti, neatmetama, kad turėjo kažkokios įtakos Socialdemokratų partija. Turiu sutikti su nuostata, kad skiriant ligoninių vadovus, didžiąja dauguma atvejų partiškumas arba sąsaja su valdančiąja Socialdemokratų partija sutapo su galimybe laimėti tuos konkursus ir tapti ligoninių vadovais“ (E36). E4 pažymėjo, kad: „organizuojami konkursai, bet konkursuose irgi visko būna...“. „Respublikinės ligoninės (Klaipėda, Panevėžys, Šiauliai) – ten jau grynai ministro atsakomybė, ką ministras parodo – tas ir... Vyksta tas pats žaidimas. Jei ministras ne partijos atstovas – tai per asmenines pažintis, jei ne per asmenines – tai nežinau, kokie dėsniai galioja“ (E13).

E13 pažymėjo, kad ligoninės, turinčios du steigėjus, yra mažiau paveiktos politinėms partijoms: „jos yra sudėtingiau pasiekiamos, nes yra du steigėjai (Santariškės, Kauno klinikos), tai ten derinama su akademine bendruomene, nors pats konkursas vis tiek yra fikcija, bet priverčia derinti kandidatūras“.

Kalbėdamas apie politinių partijų įtaką skiriant įstaigų vadovus, E13 atkreipė dėmesį į teigiamus šio reiškinio aspektus: „Manau, gerai, kad partija, atsakinga už tą sritį, domisi, kas tampa įstaigos vadovu; ministras privalo kištis, stebėti, kas laimės tą konkursą. Nes vėliau kyla skandalas, visi žiūri į ministrą ir sako: atsakomybė tai tavo, o jis sako: aš jo neskyriau, čia komisija paskyrė, ir vėl niekas nekaltas“ (E13).

Švietimas ir kultūra

Švietimo ir kultūros sritis apėmė dvi ministerijas: Švietimo ir mokslo bei Kultūros. Partinio patronažo indeksas šioje viešosios politikos kryptyje buvo 0,26. Didžiausias indeksas fiksuotas ministeriniame lygmenyje – 0,67, viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų lygmenyje – 0,11, viešojo administravimo institucijose – 0,00.

Kalbant apie ministerinį lygmenį informantų nuomonės išsiskyrė: „ministerijose įdarbinti yra beveik neįmanoma, kartais bandoma neįtinkančius atleisti, bet įdarbinti tikrai ne“ (E2), „tą labai sunku padaryti, net ir norint, valstybės tarnybos sistema sudaro daug problemų: kompetencijų patikrinimas valstybės tarnybos departamente, suformuoti komisiją konkursinę...“ (E8). Tačiau „faktiškai galima daryti prielaidą, kad pasikeitus ministrui, atsiranda žmonės iš jų aplinkos. Pitrėnienė „atsivedė“ aukštas pareigas užimančius asmenis, departamentų vadovus. Galima daryti tokią prielaidą. Akivaizdu, kad partijos neturi tokios įtakos, kokios norėtų, aukštas pareigas užimančių pareigūnų keičiantis ministrui kartais lieka. Nesakyčiau, kad partijos, kaip viešojoje erdvėje bandoma parodyti, susodina

savo žmones. Bet, antra vertus, jei yra skylė, tai pro ją pralendama; jei jos nėra, tai ne“ (E7).

E8 teigė, kad ministerijos pasiekiamumas politinėms partijoms priklauso nuo to, koks yra koalicijos susitarimas dėl viceministrų ir ministro padėjėjų skyrimo: „nebent, kaip dabar daro žalieji, ministrai, viceministrai yra vienos partijos. Ir tokiu būdu priėjimas bus daug geresnis. Jei yra iš skirtingų politinių partijų ir stipri valstybės tarnybai vadovaujančio asmens figūra, tai tą įtaką tiesiogiai daryti yra sunku. Įtaka yra, bet ji netiesioginė: per informuotumą, laiku paskelbtus konkursus, to žmogaus paviešinimą, anksčiau dirbtų darbų jam perdavimą, kad jis geriau pasirodytų. Bet ne taip, kad atėjai ir pasakei: dabar jis bus jūsų viršininkas“ (E8).

Skeptiškos nuomonės dėl politinių partijų įtakos ribotumo laikėsi E45 ir E25: „Manau, kad partijų įtaka peržengia tą formaliąją ribą. Yra tas universalus, gražus įrankis, kuris vadinamas reorganizacija, galimybė paveikti vidurinio lygmens vadovus yra reali, egzistuoja. Ta prasme sunku atleisti žmogų – bylinėjasi, bet reorganizacija – ypač tas labai patrauklus žmonių ausiai valdininkų armijos mažinimo kriterijus. Visi ploja, ir tuo metu gali pasistatyti savo žmones, su kuriais galėsi dirbti, nėra čia nieko super smerktino“ (E45), „su karjeros valstybės tarnautojais – sudėtingiau juos iškrapštyti, bet jis (ministras) gali restruktūrizuoti ir pakeisti struktūrą“ (E25).

E25 išvėlgė problemą, kai formaliai politizuotas politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų pareigas užima nekompetentingi asmenys: „Vienareikšmiškai iki šiol taip ir buvo. Ir tai yra, buvo turbūt pati blogiausia tradicija, kokia tik gali būti, nes kultūra neturėtų būti politizuojama. Iki šiol Kultūros ministerija buvo paverčiama viena iš galimų įdarbinimo agentūrų, politinio pasitikėjimo pareigūnai pareigas gaudavo visiškai nepriklausomai nuo jų kompetencijos. Ministro Biručio viceministrai, patarėjai formaliai ateina iš kultūros sektoriaus, bet pačios asmenybės neturi tos brandos ir tos kultūros įsivaizdavimo. Ten daug žmonių, neigiančių kultūrą. Pavyzdys – vienas jaunas viceministras be jokios politinės patirties. Atėjo laikas, kai turėdamas valdžios įgaliojimus kuruoti Kultūros tarybą jis pakuravo savo asmeninę įmonę. Besigilinant į tą konkretų atvejį išaiškėjo, kad tas žmogus niekada nebaigė vidurinės mokyklos ir suklautojo atestatą. Paskui baigė aukštąjį mokslą ir tapo Kultūros viceministru. Aišku, jį patraukė atsakomybė, ir tikiu, kad politinės karjeros jis nebedarys. Tai čia vienas iš pavyzdžių, kas yra Kultūros ministerija; paskui ten pateko mergina iš Darbo partijos, paskui, kai ji išėjo, atėjo kažkoks nelaimėjęs mero rinkimų Vigelis, pagarsėjęs tuo, kad girtas būdamas kirkino stiuardės lėktuve, kitą kartą susimušė su kitu tarybos nariu; tokį žmogų paskyrė ministras Birutis viceministru; jis pabuvo dvi savaites, tada kažkodėl Prezidentė trenkė kumščiu į stalą ir pasakė, kad tokio žmogaus būti negali. Tai yra Kultūros ministerija. Tokių dalykų galima būtų išvengti, jei vadovautų žmogus bent jau su tam tikra samprata ir sąžine, nors paradoksas: Birutis buvo vienintelis kultūros ministras, išdirbęs visą kadenciją; šito negaliu paaiškinti, kodėl nepaprašė atsistatydinti, nors medžiagos atstatydimui buvo daugiau nei pakankamai... Jie yra pagrindinė ministerijų darbo jėga. Vis dėlto tai nėra institucinė problema, tai asmenybių problema“.

Kalbėdami apie viešojo administravimo institucijas informantai daugiausia teigė, kad partijų įtakos čia nesama: „kažkiek paveikti gali, bet apskritai ne. Kiek dirbau ministerijoje, nebuvo jokio spaudimo iš politinės partijos, kad kažkurioje iš tų įstaigų būtų kažkas įdarbintas“ (E2). „Ne vienas svajojo, ne vienas buvo užliūliuotas, bet... Čia gal veikiau ne, negu taip“ (E45). E8 nurodė, kad pasiekiamumą riboją kandidatams keliama reikalavimai: „atrinkti, kas galėtų būti direktorius Nacionalinės mokyklų vertinimo agentūros, kada ministrė yra mokytoja, surasti žmogų, kuris pasirašytų po visomis nesąmonėmis, kur jie deklaravo. Gal ir būtų norėję, bet ten reikalavimai pakankamai aukšti ir niekas net nesiūlė žmonių iš partijų“ (E8). Tiesa, E25 visgi nurodė, kad pastebi partijų įtaką ir šiame lygmenyje.

Idomią poziciją išsakė E7, kuris teigė, kad: „Šios įstaigos yra pasiekiamos ir domina ne politines partijas, bet tam tikras interesų grupes. Sieti su valdančiomis politinėmis partijomis būtų sunku. Ugdymo plėtotės centras, Švietimo paramos centras su informacinėmis technologijomis susiję, per juos eina dideli europiniai projektai ir jų įgyvendinimu yra suinteresuoti universitetai, tam tikros interesų grupės“ (E7).

Viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų lygmenyje informantai matė daugiau politinių partijų įtakos: „dėl vadovų tikrai yra politinės diskusijos ir įtaka. Politikų įtaka vadovų skyrimui yra pakankamai svarbi. Dėl darbuotojų – tai neturiu patirties. Stengiamasi, kad žmogus ne tik būtų profesionalus, bet ir turėtų tam tikrą lojalumą. Vieni tiesiog yra nepriimtini, nepaisant profesinių savybių. Įtaka priklauso nuo to, kokio masto institucija, koks jos svoris ir kokią įtaką daro. Jei ministerija yra steigėjas, tai logiška, kad politikai daro įtaką. Jei to nėra įstatuose, tai ir įtaka mažesnė“ (E2). „Ypač dėl nacionalinio lygmens institucijų. Bet, pavyzdžiui, dėl kolegijos direktoriaus, negirdėjau, kad būtų svarstoma partijos valdančiuose organuose; nors jeigu tai svarbi įstaiga, tada partijos valdžia nori žinoti, kokie bus žmonės, čia partijų interesas didesnis“ (E2).

E8 pabrėžė ministro svarbą: „Ministro pozicija yra turinti įtaką. Gali daryti tam tikrą spaudimą. Dėl kolegijų yra lengviau tą daryti, bet pasikeitė gal tik vienas vadovas. Surasti, pavyzdžiui, Žemaitijos kolegijos vadovą, kai ji turi kelis milijonus litų skolos, yra sudėtinga, niekas nenori gadintis reputacijos. Ko gero, vienas labiausiai įsimintinų variantų – Klaipėdos kolegijos direktoriaus skyrimas, kur aiškiai liberalai susitvarkė, kad skirtų liberalę. Manau, tai nebuvo geriausias jų sprendimas, bet mokslo taryba viską taip išdėliojo, kad ten įkišti ką nors kitą – be šansų“ (E8).

E9 paminėjo partijų įtaką universitetams: „Neformaliai – vienareikšmiškai taip. Užtenka pažiūrėti į dalies valstybės universitetų, kurie susiduria su sunkesne finansine padėtimi, situaciją. Pamatytume, kad įvairių partijos vadovų ar ministrų nusėda tose institucijose. Vienas pavyzdys: vienas šios kadencijos Seimo vicepirmininkas nespėjo baigti kadencijos, o vieno Kauno universiteto senatas jau svarsto naujos pareigybės kūrimą – prorektorius infrastruktūrai ir plėtrai“. E9 taip pat pažymėjo, kad: „Figūruoja keletas universitetų, kur tokie požymiai ypač ryškūs, net atsidarius kai kurių universitetų valdymo organų sudėtis ir suliginus su buvusios daugumos pagrindine partija, sutampa dalis žmonių su partijos prezidiumo sąrašu tikrai“ (E9).

E25 pateikė pavyzdžių iš kultūros srities: „*Kalbant apie tiesiogiai pavaldžias įstaigas, kad ir dabar, baigiasi kadencija ir maždaug pusantų metų likus iki kadencijos pabaigos, prasidėjo konkursai į vadovų postus. Ir praktiškai 70 % laimėjo kandidatai, kurie buvo Biručio paskirti. Tam sudaromos specialios komisijos, kurios keičiamos dieną prieš arba tą patį rytą, kad laimėtų tie, kurie numatyti. Sufabrikuojamos kandidatų konkurentų pavardės, ateina neplanuoti žmonės, kad sudarytų konkurenciją, žodžiu, schemos yra įvairios. Jie padarė nepramušamą sieną“.* E45 pasidalijo asmeniniais prisiminimais: „*prisimenu, kaip vyko Mažvydo bibliotekos konkursas, prisimenu, kaip partija skambino ir įvardijo žmogų, kurį reikia paskirti, nes aš buvau komisijos pirmininkas, aš paskyriau kitą ir prisimenu, kaip paskambino ir rėkė: ką tu sau leidi, ką tu sau įsivaizduoji?“* Pasak E45, politinių partijų spaudimas ministrams paskirti tam tikrus asmenis tampa ir rimtų politinių konfliktų priežastimi: „*Spaudimas daromas, jei būčiau išsigandęs, susigūžęs, kam čia tų konfliktų, bet pasinaudojau šiokiu tokiu savo populiarumu. Manau, kad Vilkaitis irgi dėl panašių dalykų susipyko su Tautos prisikėlimo partija. Su Valinsku, paprastai tariant. Panašiai Uspaskichas su Pavalkiu. Kam toks ministras reikalingas? Lauk ministrą. Politinė partija stengiasi daryti įtaką, kišasi, kartais net dvi partijos“* (E45).

Socialinė apsauga

Socialinės apsaugos srities partinio patronažo indeksas – 0,19, ministerijos lygmenyje fiksuotas didžiausias indeksas – 0,33, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų lygmenyse indeksas buvo vienodas – 0,11.

Kalbėdamas apie ministeriją E20 teigė, kad partijų įtakos čia neturėtų būti, bet „*negaliu paneigti, kad to nėra“*. Buvo išskirtas ir politinis lygmuo ministerijoje: „*Politinis lygmuo – tai čia visiems aišku: valstybės tarnyboje sudėtingiau tą įtaką turėti. Kai mes priiminėjome žmones, stengdavomės, kad bent 50 % būtų kompetentingas eiti šitas pareigas, nesvarbu, kad yra partijos narys“* (E48). „*Su ministru kaip komanda ateina viceministrai ir patarėjai. Kur kas didesnė dalis, kur į valstybės tarnybą ateina per konkursus, šito, deja, pas mus trūksta, deja, labai labai. Konkursai vyksta, bet... Teko ne iš vieno žmogaus girdėti, kad pasikeitus valdžioms, nieko neaptarus, kokie reikalavimai, kokius darbus reikia atlikti, kokie bus iššūkiai, pirmas klausimas būna: kokiomis sąlygomis sutinki išeiti iš darbo? Tamstos vieta mums reikalinga. Tokių pasakojimų teko girdėti, tokios tendencijos matėsi. Ir nuo partijų priklauso, kas dominuoja“* (E41).

E40 atkreipė dėmesį į vidurinės grandies vadovų pareigas: „*Praktiškai skiriant į departamentų, skyrių vadovų pareigybes partijos turi ganėtinai daug įtakos. Nuo ministro priklauso persiskirstymas viduje, jis gali ganėtinai pertvarkyti tarnybas; atleisti žmogų yra gana sudėtinga, bet perkelti į kitą pareigybę tame pačiame lygmenyje nėra labai sudėtingas dalykas, jei darai reorganizaciją. Tai vienas iš būdų politinėms partijoms susitvarkyti, ne išimtis taip pat Socialinės apsaugos ir darbo ministerija“*.

Dar buvo atkreiptas dėmesys į ministerijos kanclerės partiškumą, kuris sutapo su tuo metu valdžiusios ministrės partinėmis afiliacijomis: „*Šiaip nematyčiau problemos dėl ministerijos kanclerės partiškumo, bet klausimas, ar pakankamai*

skaidriai paskirta, ar tai nebuvo pasinaudota savo padėtimi, nes žmogus atėjo į tarnybą iš viceministro posto, va čia yra klausimas. Nes jei taip ateitų į kanclerio vietą iš valstybės tarnybos, nors partijai priklausomai, aš čia nematau jokių problemų. Kai ateina iš viceministro posto – gali kilti abejonių, klausimų man kyla. Pagal valstybės tarnybos logiką kancleris turėtų eiti nuosekliai tarnybos grandine, karjeros tarnautojui čia – vienas iš svajonių laiptelių“ (E40).

Informantai teigė pastebėję politinių partijų įtaką konkursams į viešojo administravimo institucijų vadovų („kalba eina apie vadovus, pavaduotojus“ (E48)) pareigas: „Konkursas čia – subtilesnis meno kūrinys, mačiau ne vieną konkursą, kur sąlygas bandoma pritaikyti siaurai: turint tik tam tikrą aukštąjį išsilavinimą, nors tą vietą užimti gali bet kas. Kyla įtarimas, kad konkursas surengtas labai tikslingai kažkuriai personalijai“ (E20). „Politinių partijų įtaka konkursams juntama, ar ji lemiamą – čia jau kitas klausimas“ (E41). „Šiose įstaigose reikia labai aukštos kvalifikacijos vadovo. Politinės partijos kažkiek svarsto tas kandidatūras, ir norint įgyvendinti tą pačią Vyriausybės programą bus daug paprasčiau, jei ateisi su tuo pačiu savo žmogumi. Bet iš tiesų turi įtakos, labai didelės“ (E48).

E40 išreiškė abejones dėl personalo sprendimų skaidrumo Darbo biržoje: „Asmeniškai netikiu Darbo biržos skaidrumu, niekas nepasikeitė. Kadangi mes mėginom ją pertvarkyti, bet teismas atgal sugrąžino Šlekaitį, kuris buvo pusanatro milijono iššvaistęs; teismas nusprendė, kad už tai užtenka tik griežto papeikimo. Tada Darbo biržos pertvarka sustojo, ji – užsikonservavusi institucija. Su Darbo birža nebūčiau garantuotas dėl skaidrumo, ir tie žmonės, kurie ten pasiskiria, keistai atrodo kaip vadovai“. E41 pabrėžė Darbo partijos įtaką: „Konkrečiai pastebėjau Darbo partijos įtaką, galiu daryti prielaidas iš kelių pavyzdžių: įstaigų vadovų pokyčiai, galima nujauti, kad buvo leiami partinių dalykų; ar tai ministerijos kancleris, ar tos pačios įstaigos prie ministerijų, pavyzdžiui, Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba. Sunku nubrėžti ribą, kur yra partinė įtaka ir kur yra žmogiškasis faktorius, mano supratimu, labiau tikėtina partinė įtaka yra aukštesniame ešeline“.

E41 nurodė, kad partiškumas buvo svarbus ir valdant skirtingoms partijoms: „lyginant kadencijas, galima daryti prielaidą, kad pagal tai, kokia politinė jėga ėmėsi vadovauti ministerijai, ta kartelė pakankamai aiškiai pasislenka į vieną ar į kitą pusę; tas tikrai jaučiasi“.

Kalbėdamas apie viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų lygmenį, E48 pažymėjo, kad nors formaliai būna rengiami konkursai, būna ir „lobizmas iš politinių partijų“. Jis nurodė, jog politinės partijos taikosi į vadovų, jų pavaduotojų pozicijas. E40 tvirtino, kad šiame lygmenyje svarbesni gali būti ne partiniai, o asmeniniai ryšiai. Jis tą susiejo su srities specifika: „Socialinė sritis apskritai yra labai vieša, iškart viskas matoma; pagunda skirti žmogų su politiniais ryšiais yra per didelė rizika, aišku, galima susitarti su komisija, priversti ją konkurso keliu kažką padaryti, bet visur ta pati problema; tik kad socialinė sritis nėra ta, kad būtų didelė nauda, jei tave ten paskirs. Kita specifika, ne energetika ar geležinkeliai, greičiau tave prilups, nei naudos gausi.“

Vidaus reikalų srities partinio patronažo indeksas buvo 0,30. Ministerijos lygmenyje jis buvo 0,67, viešojo administravimo institucijų ir viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų lygmenyse fiksuotas 0,11 indeksas.

Kalbėdami apie Vidaus reikalų ministeriją informantai teigė, kad politinių partijų įtaka peržengia politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigų ribas: „įdomiausios aukštesnės pareigybės – departamentų direktorių“ (E26), „kalbant apie partijų strategijas – į vidutinio ir aukšto lygmens vadovus tas yra daroma“ (E12). O E11 pažymėjo, kad partijų įtaką gali prasiskverbti ir dar žemiau: „visoms pareigybėms, buvo įvairių pavyzdžių ir praktikų: ministro patarėjai, viceministrai, departamentų ir skyrių vadovai, yra pavienių atvejų ir leidžiantis žemiau“.

E12 išskyrė ministro Alfonso Dailio Barakausko kadenciją: „Jei pasižiūrėsime ypač skandalingą laikotarpį, kol vadovavo ministerijai Barakauskas, tai tų istorijų buvo daug, (...) iš tikrųjų patarėjai ne savo funkcijas vykdė nurodinėdami, ką priimti, ko nepriimti. Norint išnaudoti sistemą, tam yra galimybės, jei vadovybė nesąžininga“.

Politinės partijos savo įtaką išnaudodavo per ministrą ir jo komandą: „priklauso, kokios partijos yra ministras, per ministrą ar jo kabinetą galima daryti įtaką“ (E26).

Vertinant situaciją viešojo administravimo institucijose informantų nuomonės išsiskyrė: E12 pažymėjo, kad partijos gali daryti įtaką ir žemesnio lygmens darbuotojų pareigoms: „būna, staiga žiūri: iš vienos partijos atsirado keturi kolegos, staiga, konkurso būdu; kaip tai paaiškinti, yra sunku, bet būna tokie atvejai“. E11 taip pat nurodė politinių partijų įtaką: „žiūrim netolimą praeitį: Palaičio laikai, Barakausko laikai. Tų pavyzdžių buvo, kada kelių ministrų atvejais buvo ir įdarbinimo niuansų, ir protegavimų, ir netgi atvejų, kai tarnyba neturėjo būti pratęsinėjama baigiantis kadencijoms, tai įsikišdavo politinis lygmuo ir tą darydavo“. Informantas taip pat atkreipė dėmesį, kad mažiausiai paveikus politinėms partijoms buvo Policijos departamentas „ypač kai vadovavo Telyčėnas ir Skvernelis, kitur tų įtakų būdavo daugiau“ (E11).

Antra vertus, E18 ir E26 teigė, kad šis lygmuo yra depolitizuotas: „Tos sistemos yra uždaros: jei tu nori tapti vadovu, tai turi būti pačioje vidaus tarnybos sistemoje“ (E26). „Vidaus reikalų sistema yra depolitizuota, mes nedalyvaujame politikoje“ (E18).

Viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų lygmenyje buvo išskirta valstybės įmonė „Regitra“: „Matėm, kad „Regitroje“ buvo savo laiku labai įdomių dalykų. Barakauskas į vieną pareigybę paprašė savo pagarsėjusią patarėją „čiki čiki“ (Inga Rumševičienė) į „Regitrą“ patupdyti. Į šiltą vietą su gerai apmokama alga ir priedu. Staiga. Pereinamojo laikotarpio atsitikimai. Pas mus yra dviguba tendencija: susėda, o paskui tikisi, kad jų neatšauks. Atšaukimas nėra paprastas: atleidimas su išieitinėmis. Tai yra daroma žala valstybei. Patenki ten ir visaip kaip bandai įsikabinti“ (E12). „Politinė partija siekia turėti įtaką, turėti lojalų žmogų; kur yra grąža, jei investuoja, numatai dešimt žingsnių į priekį, ką tu nori gauti. „Regitra“ – tai institucija, kurioje yra dideli pinigai; ten, kur yra dideli pinigai, natūralu, kad partija nori turėti savo žmones, tai yra dogma“ (E21).

E11 teigė, kad viskas priklauso nuo ministro: „Logika yra tokia: jei ateina vidaus reikalų ministras toks, kaip Barakauskas ar Palaitis, tai viskas, kas priklauso jo pavaldumui, tai viskas ir pakliūva, ką jie ten selektyviai skirsto? Atėjo Skvernelis, jo tikslas buvo apsisvalyti; tai ir valė visur, pradedant nuo Vidaus reikalų ministerijos, keitė požiūrį į korupciją. Prieš tai tokie kaip Palaitis ėjo priešingai, jie diegdavo tai“ (E11).

E11 ir E21 teigė, kad politinės partijos stengiasi paveikti vadovaujamas pareigas: „tam tikrų įtakų yra veikiami vadovai“ (E11), „manau, kad į sprendimo priėmimus, į strateginę grandį“ (E21).

E18 išreiškė kiek kitokią nuomonę teigdamas, kad vadovų skyrimo procesai yra skaidrūs, vyksta konkursai: „gal ir galima kažkokia įtaka, bet išvardytų įstaigų vadovaujamos pareigybės yra konkursinės, Bendrojo pagalbos centro vadovas skiriamas statuto nustatyta tvarka. „Regitros“ vadovas atrenkamas konkurso būdu, dabartinis vadovas irgi po konkurso paskirtas. Politinės partijos gali pasiūlyti kandidatus, bet jie turi pereiti konkursą“ (E18).

Regionai ir savivalda

Regionų ir savivaldos sritis turėjo didžiausią partinio patronažo indeksą visame viešajame sektoriuje – 0,61. Viešojo administravimo lygmenyje – savivaldybių administracijose – užfiksuota didžiausia galima indekso reikšmė – 1,00; tai reiškia, kad politinės partijos čia pasiekia ir pačias žemiausias pareigas. Viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų lygmenyje indeksas buvo lygus 0,22.

Pasak informantų, politinės partijos dažnai tampa lemiamu veiksniu paskiriant į pareigas savivaldybės administracijoje: „yra paprasta žmogui, jei jis priklauso tai partijai, gauti darbą savivaldybės administracijoje“ (E37), „partijos duoda darbo vietas, jei prisiglausi – būsi aprūpintas darbu, tavo šeima, vaikai“ (E43). „Padaromas konkursas, bet jis tik dėl to, kad reikia. Į skyrius specialistai priimami tik su tokiau... Yra nuostata: ateik į partiją, gausi darbą, taip plečia savo narius, įtraukdamas. Daug pavyzdžių, kai žmonės norėdami išsaugoti darbą, kad nebūtų problemų, kad mažiau kabinėtųsi, kad būtų ramu – įstoja į partiją valdančiųjų“ (E37).

Informantai suabejojo ir konkursų į valstybės tarnybą veiksmingumu: „Itaka politikų yra, šiandien, kada vyksta bendrųjų gebėjimų testas – Valstybės tarnybos departamentas, tačiau pokalbiai žodžiu vyksta vietoje. Kai čia viduje sudaroma komisija, sunku yra išvengti šališkumo“ (E15). „Dauguma skyrių vadovų yra laikini tam, kad galėtų manipuluoti. Nors turėtų konkursus skelbti per mėnesį laiko. Ir tada, kai išdirba tiek, kiek reikalauja, tada skelbs konkursą, kurį laimės. Tai ar sistema veikia? O laikinai įdarbinamam jokių reikalavimų nėra. Tai čia sistema ta yra ir... Nežinau, žiauri yra“ (E43).

Nors E15 teigė, kad labiausiai partijas domina skyrių vadovai: „faktas, kad partijos daugiausia dėmesio skiria vadovams, kad jie ateitų ir kompetentingi, ir lojalūs“, jis pažymėjo ir partinę įtaką specialistų pareigoms: „specialistai dažniausiai keičiasi. Ta įtaka greičiausiai yra žemiausia“ (E15). Tokią įtaką įvardijo ir E37 bei E43.

Tyrimo rezultatai parodė, kad viešąją politiką įgyvendinančiose įstaigose partinio patronažo mastai ir skverbtis yra mažesni nei savivaldybių administracijos atveju: politinės partijos nepasiekia visų įstaigų, o jas labiausiai domina vadovaujamos pareigos.

E15 pažymėjo, kad partijoms yra lengva daryti įtaką konkursuose savivaldybių įmonių vadovų postams užimti: „Savivaldybės įmonėse net konkursai neprivalomi, ir tuo savivaldybė sėkmingai naudojasi. Skiria ir atleidžia įmonės stebėtojų taryba, bet su mero ar administracijos direktoriaus pritarimu. Tai įtaka didžiausia“. „Dabar visos įmonės ir įstaigos yra valdomos skambučiais: padaryk tą, padaryk tą. Lyg turi name tarnų. Valdybos visiškai neveikia, viskas vyksta piršto nurodymu, personalai irgi vyksta per vieną asmenį. Toks labai primityvus modelis“ (E43).

Dar daugiau dėmesio sulaukė mokyklų direktorių skyrimai: „Formalūs konkursai vyksta, bet iki jų yra pasiruošama, paruošiami žmonės; tarkim, kaip vyksta švietimo įstaigų konkursai; tai yra praktika, kad kai atleidžiamas direktorius, tai laikinas paskiriamas tol, kol jis praeina atranką Vilniuje, susitvarko visus dokumentus, įgyja praktiką ir kitiems kandidatams tada nelabai yra šansų“ (E37). „Kalbant apie savivaldos mokyklas, sprendimus dėl direktorių priėmimo į darbą daro merai. Ten yra didžiausia galimybė įdarbinti. Politinių partijų vaidmuo ten yra svarbus. Švietimo įstaigos naudojamos politinės įtakos išsaugojimui, rinkimų metu – bendruomenės būrimui aplink politinę partiją. Visai daroma įtaka, stumiami žmonės, jei nepraeina pas ekspertus, siunčiamas tol, kol atsibosta ir praleidžia. Čia kalbant apie vadovus. Neskelbia konkursų. Yra pavyzdžių, kai mokytojai įdarbinami savi žmonės, regionuose mokytojo darbas vienas iš geresnių. Nekalbama apie įtaką mokiniams, tiesiog kad pajustų naudą buvimo partijoje“ (E7). „Kaip ir skelbiamas konkursas, na, mokyklos, švietimo skyrius skelbia konkursą, nuspręsti turi komisija, bet yra taip, kad paskiriamas laikinai einantis pareigas; padirba dvejus–trejus metus, vėliau skelbiamas konkursas; nėra apibrėžtas laiko tarpas, kiek gali laikinai eiti pareigas – kaip nori susitvarkyti, taip susitvarko“ (E37). „Buvo ir mokyklų direktoriai iškrapštyti. Ten irgi įsisuka tas dalykas, tik mokytojai to nejaučia, vadovai jaučia“ (E43).

Akivaizdu, kad politinių partijų taikomas modelis yra gana paprastas: laikinu mokyklos direktoriumi paskirtam asmeniui sudaromos sąlygos įgyti patirties, išlaikyti Nacionalinės mokyklų vertinimo agentūros organizuojamą kompetencijų testą. Ir tik tada, kai partijos kandidatas atitinka visus pareigoms keliamus reikalavimus, yra skelbiamas viešas konkursas, kuriame jis ir pasirodo geriausiai.

Pasak E37, mokyklose partijų įtaka neapsiriboja direktoriaus pareigomis: „Mokyklose būna, kad net valytoja ar sargas be mero pritarimo negali būti įdarbinami, net iki tokio lygmens. Yra pavyzdžių, kai net kišasi į mokytojų priėmimą. Pas mus tai pakankamai stipriai proteguojami savi žmonės, kartais nežiūrima, ar tas žmogus tinkamas, geras, ar bus geriausias variantas. Tiesiog yra savas žmogus, savos partijos žmogus ir jam reikia darbo, ir jam tas darbas būtų labai gerai“ (E37).

Informantas įvardijo ir problemas, su kuriomis susiduria nepartinis vadovas: „Visur – kultūros įstaigose, mokyklose – jei direktorius nuo senesnių laikų ir nepriklauso valdančiajai partijai, tai kenčia finansavimas, kažkokių dalykų gavimas.

Arba priklausai ir kaip sakysi, taip gausi, ar sukis, kaip nori, ir mes tau nepadėsime“ (E37).

Kiek geriau situaciją įvertino E15: *„Kalbant apie kitas, biudžetines ar viešąsias įstaigas, tai ten daugiau reglamentacijos; šiek tiek ta įtaka sumažinta, bet rengiant konkursus politinės įtakos eliminuoti negalima. Ir ta įtaka natūrali, tu renkiesi žmogų, kuriuo neabejosi ir pasitiki. Meras gali tiesiogiai nedalyvauti komisijos darbe, bet dëliodamas komisijos sąrašą renkasi savo favoritą. Iš anksto nusprendžiama, kas galėtų būti įstaigos vadovu. Įstaigų vadovai tikrai iškart apkalbami iš anksto, kas geriausiai tiktų“.*

E22 atkreipė dėmesį ir į dar vieną situaciją, kai norėdami išlaikyti užimamą postą, vadovai keičia savo partiškumą: *„Labai dažnai įstaigų vadovai pasikeitus valdžiai išeina iš vienos partijos, įstoja į naują valdančiąją partiją ir užsitikrina tą patikimumą. Keičiasi tik partiškumas“.* E12 pastebėjo, kad *„regionuose partinis bilietas lygu darbo kortelei“.*

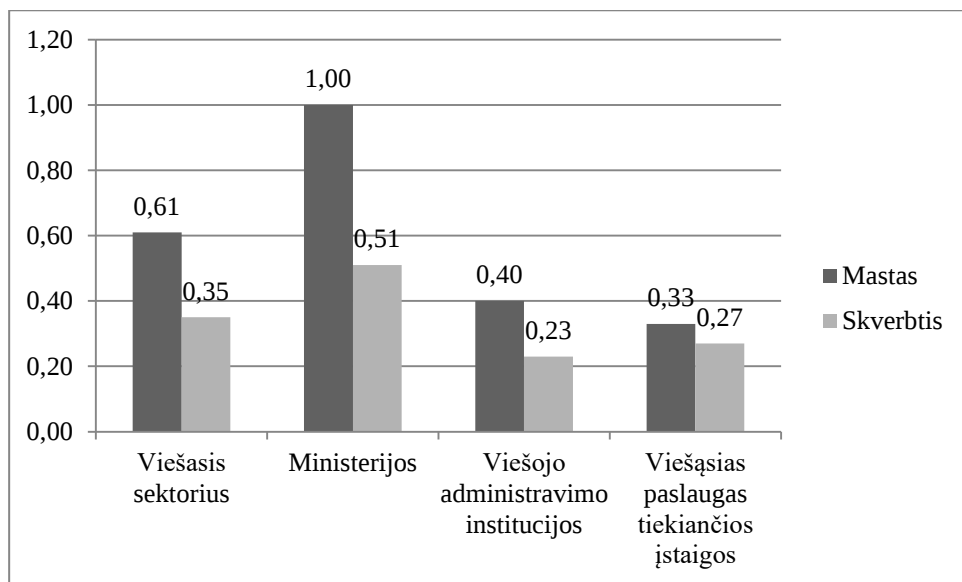
Galima daryti išvadą, kad net ir formaliai politinių partijų įtaka priėmimui į pareigas šiame lygmenyje ribojama silpnai: jos turi galią formuoti savivaldybių įmonių valdybas, sudaryti sąlygas savo kandidatams laimėti konkursus į kitas biudžetines įstaigas. Apibendrinant informantų nuomones galima daryti išvadą, kad partijos tokiomis spragomis naudojasi ir siekia kiek įmanoma labiau paskirti sau palankius organizacijų vadovus.

Čia būtina pabrėžti partinio patronažo svarbą būtent regionų ir vietos savivaldos lygmenyje. Turint omenyje, kad savivaldos lygmeniui priskiriamose viešojo sektoriaus organizacijose dirba daugiau darbuotojų (191 841²¹) nei visose valstybės viešojo sektoriaus organizacijose (179 951), tikėtina, kad būtent čia politinės partijos pasiekia daugiausia pareigų viešajame sektoriuje. Taigi aukščiausiu partinio patronažo indeksu įvertinta viešojo sektoriaus dalis, kurioje viečia daugiausia organizacijų ir dirba daugiausia darbuotojų. Galima daryti išvadą, kad didelis partinio patronažo lygis būtent šioje srityje daro didelę įtaką viešojo valdymo kokybei visoje valstybėje.

Partinio patronažo mastai ir skverbtis

Empiriniu tyrimu surinkti duomenys leido ne tik apskaičiuoti partinio patronažo indeksą, bet ir palyginti partinio patronažo mastą bei skverbtį, t. y., į kiek viešojo sektoriaus institucijų ir į kokias darbuotojų pareigas politinės partijos patronuoja savo pasirinktus asmenis. Didesnis partinio patronažo mastas reiškia, kad partijos pasiekia daugiau viešojo sektoriaus institucijų, didesnė skverbtis – kad pasiekiamas didesnis skaičius darbuotojų pareigų. Partinio patronažo mastai ir skverbtis nebūtinai sutampa, tą atspindi ir 11 pav. diagrama.

²¹ 2015 metų duomenimis.



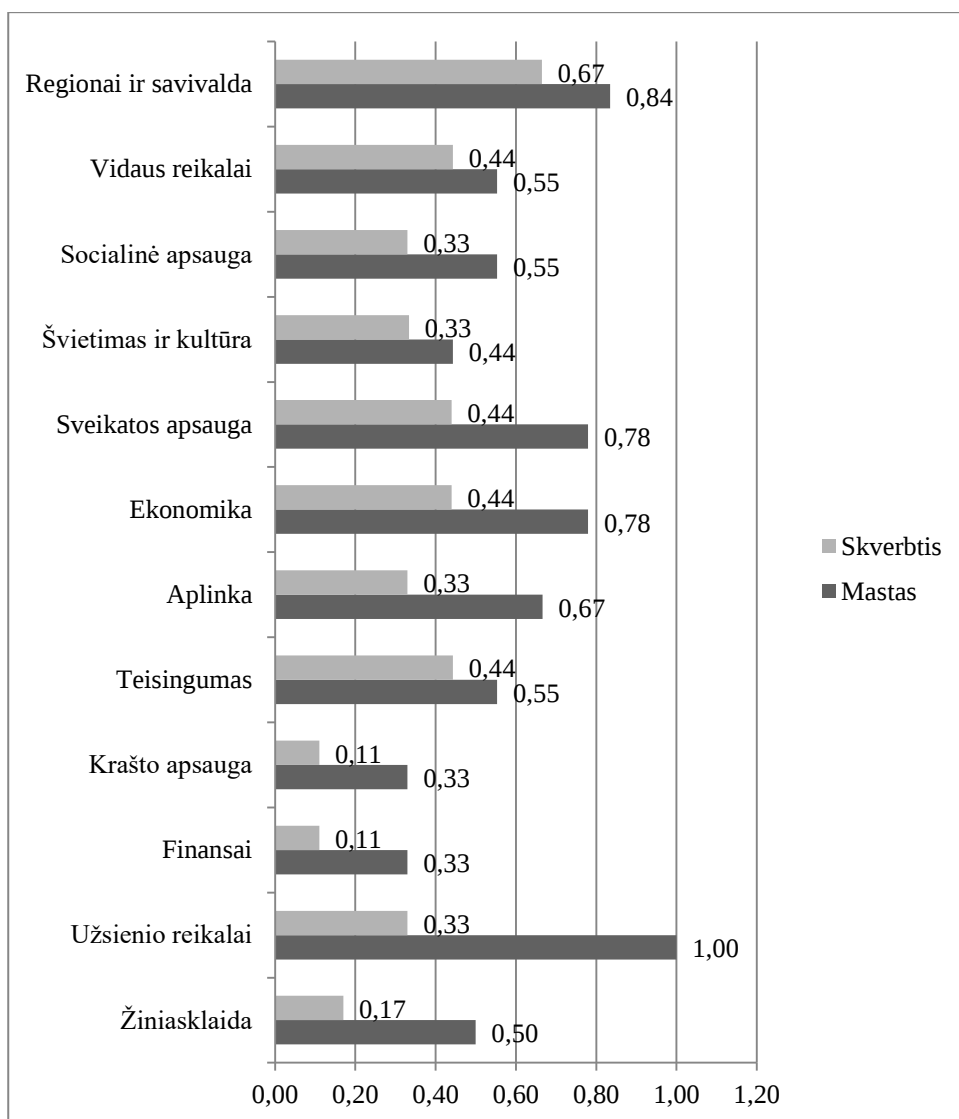
11 pav. Partinio patronažo mastai ir skverbtis instituciniuose lygmenyse

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Matyti, kad visuose instituciniuose lygmenyse partinio patronažo mastai yra didesni nei skverbtis, taigi politinės partijos stengiasi skirti asmenis į kuo daugiau institucijų, tačiau juos ne itin domina žemesnio lygmens pareigos, dažniausiai patronuojami yra aukščiausio lygmens vadovai.

Surinkti duomenys taip pat rodo, kad tiek partinio patronažo mastai, tiek skverbtis yra didesni ministeriniame lygmenyje nei kituose. Nors partijos pasiekia daugiau institucijų viešojo administravimo nei viešųjų paslaugų lygyje (partinio patronažo masto reikšmės atitinkamai 0,40 ir 0,33), tačiau į daugiau pareigų yra patronuojama viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų lygmenyje (partinio patronažo skverbtis atitinkamai 0,27 ir 0,23).

Apkraitai duomenys apie partinio patronažo mastą ir skverbtį atskleidžia tai, kad politinės partijos labiausiai vertina vadovaujamas pareigas viešajame sektoriuje, partinio patronažo praktikos nukreipiamos ne į platų pareigų spektrą, bet į aukščiausias pareigas, kuriose sutelktos viešojo administravimo galios, finansinių srautų kontrolė bei įtaka. Tikėtina, kad skirdamos asmenis į svarbiausias pareigas partijos siekia įtvirtinti savo įtaką viešajame sektoriuje; to nebūtų įmanoma padaryti patronuojant į žemesnio lygmens pareigas. Būtina pažymėti, kad informacija apie partinio patronažo mastą ir skverbtį, būtent tai, kad patronuojant svarbiausios yra vadovaujamos pozicijos kuo didesniame skaičiuje institucijų, bet ne kuo didesnis pareigų jose skaičius, patvirtina partinio patronažo kaip organizacinio politinių partijų išteklių vertinimą.



12 pav. Partinio patronažo mastai ir skverbtis viešosios politikos srityse

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Kaip matome, partinio patronažo mastai pranoksta skverbtį visose viešosios politikos kryptyse; tiesa, fiksuojami netolygumai nėra vienodi. Didžiausi skirtumai fiksuoti užsienio reikalų (skirtumas 0,67), sveikatos apsaugos (0,34) ir ekonomikos (0,34) srityse.

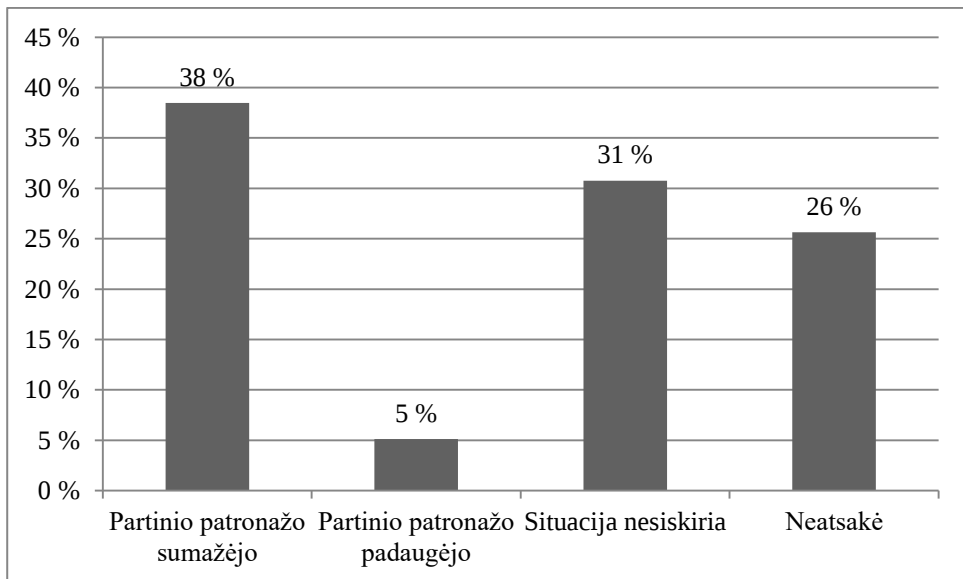
Daugiausia pareigų politinės partijos pasiekia regionų ir savivaldos lygmeniu (partinio patronažo skverbties reikšmė 0,67), taip pat teisingumo (0,44), sveikatos apsaugos (0,44) ir vidaus reikalų (0,44) bei ekonomikos (0,44) srityse. Mažiausia – finansų (0,11), krašto apsaugos (0,11) ir žiniasklaidos (0,17) srityse.

Daugiausia institucijų partinis patronažas pasiekia regionų ir savivaldos (partinio patronažo masto reikšmė 0,84), sveikatos apsaugos (0,78) ir ekonomikos (0,78) srityse. Didelę partinio patronažo masto reikšmę užsienio reikaluose galima paaiškinti tyrimo logika; kadangi visai viešosios politikos sričiai buvo priskirta viena Užsienio reikalų ministerija, tad rezultatai ir parodė, kad ji yra paveiki politinėms partijoms.

Partinio patronažo praktikų kaita

Tyrimo informantų buvo prašoma įvertinti, kaip pasikeitė patronažinių sprendimų dėl priėmimo į pareigas viešajame sektoriuje praktika Lietuvoje per pastaruosius 15–20 metų. Šiuo klausimu buvo siekiama gauti informacijos apie partinio patronažo tendencijas, taip pat pokyčius, kuriuos fiksuoja informantai.

Reikia pažymėti, kad vienareikšmiškų atsakymų gauti nepavyko: ketvirtadalis informantų į klausimą neatsakė, 38 % teigė, kad partinio patronažo apraiškų sumažėjo, trečdalis – kad situacija nepasikeitė ir tik 5 % nurodė, kad partinio patronažo padaugėjo (žr. 13 pav.).



13 pav. Partinio patronažo praktikų kaita

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Apibendrinant šioje lentelėje pateikiamus rezultatus galima daryti išvadą, kad partinio patronažo praktikų Lietuvoje per pastaruosius 15–20 metų sumažėjo. Nors tokios išvados nėra vienareikšmės, tačiau akivaizdu, kad praktiškai niekas iš informantų neužfiksavo, jog partinio patronažo lygis būtų išaugęs, antra vertus, beveik trečdalis informantų pokyčių neužfiksavo iš viso.

Kalbant apie kokybinius pokyčius, dažniausiai nurodomi pasikeitimai, susiję su sumažėjusiomis partinio patronažo apraiškomis, yra išaugęs viešumas ir pagerėjusi situacija su priėmimu į valstybės tarnybą.

Priėmimų į pareigas viešajame sektoriuje viešumas, anot informantų, susijęs su keletu dalykų: išaugusia socialinių tinklų įtaka ir galimybe skelbti informaciją per juos: „*gal tik daugiau viešumo, prieš 15 metų nebuvo tiek viešumo, socialinių tinklų, buvo galima užglaistyti, nuslėpti*“ (E25). E14 pastebėjo, kad internetiniai kanalai viešumo suteikia net tada, kai problema nesudomina tradicinės žiniasklaidos: „*Visai kitaip medija veikia, tokie dalykai gali tapti tavo problema per sekundę. Dabar viešumo situacija visai kita, net jei TV ar laikraščiai ant tavęs „nevaro“, atsiras kas nors su blogu ar feisbuku*“ (E14). E23 pastebėjo, kad viešumo baimė stabdo partijas nuo patronažinių sprendimų: „*Negali darbinti ir galvoti, kad tavęs nenušvies, dabar, manau, viešumas stabdo nuo tokių grubių sprendimų*“ (E23).

Kalbėdami apie atrankos į valstybės tarnybą išskaidrinimą informantai pabrėžė dvipakopės atrankos įtaką: „*konkursai organizuojami geriau, pirmąjį testą turi išlaikyti Vilniuje, šiek tiek praskaidrina šį procesą*“ (E15). Taip pat buvo išskirta ir taikomų profesionalumo kriterijų svarba: „*tik tavo gebėjimai gali užtikrinti darbo vietą*“ (E2), „*nustatyti formalūs, objektyvūs kriterijai*“ (E7).

Sisteminį valstybės tarnybos pertvarkų naudingumą pažymėjo E13: „*pati sistema daugiau organizuota ir sistematizuota*“ ir E21: „*sistemoje yra sudėlioti stabdžiai*“. E17 išskyrė ir daugiau pokyčių viešojo sektoriaus personalo sferoje: „*daugėja išskaidrinimo, teisinių procedūrų, įvedamos kadencijos, rotacijos. Kai kuriais atvejais leidžia tas įtakas apmažinti, bręsta pilietinė visuomenė, spaudimas iš visuomenės didesnis*“ (E17).

Tokie duomenys iš dalies patvirtina Juralavičienės ir Galvanauskaitės (2007) prielaidą, kad politinių partijų poveikį valstybės tarnybai įmanoma sumažinti turint centralizuotas įdarbinimo agentūras (šią funkciją bent iš dalies vykdo Valstybės tarnybos departamentas), kuriant nepriklausomas atrankos komisijas (čia skaidrumo dar trūksta), tobulinant valstybės tarnautojų pareigų aprašymus. Antra vertus, akivaizdu, kad vien formalus reguliavimas nėra pakankamas, o, pavyzdžiui, valstybės tarnautojų pareigos yra keičiamos ir turint visiškai priešingų depolitizacijai tikslų.

E40 tvirtino, kad partinio patronažo mažėjimas gali būti siejamas su priežiūrinių institucijų stiprėjimu, E45 teigė, „*kad galbūt saugiklių ir skaidrumo su Europos Sąjungos teisinių normų integravimu ir adaptavimu Lietuvoje galėjo padaugėti*“.

E7 teigė, kad pasikeitė ir pačių politinių partijų požiūris į asmenų paskyrimus viešajame sektoriuje: „*Dabar jis (skyrimo procesas) labiau civilizuotas, ne visos partijos mato taip, kad partija yra įdarbinimo agentūra. Anksčiau tai buvo visiška pilka, juoda zona ir darė kas ką norėjo. Dabar pažanga akivaizdi ir partijų mentaliteto, ir pačioje paskyrimo tvarkoje.*“

Matome, kad pokyčiai, vykstantys viešojo sektoriaus priėmimo į pareigas srityje, yra nevienareikšmiški, tačiau surinkti duomenys leidžia teigti, kad patronažinių priėmimų skaičius yra sumažėjęs, o pagrindiniai pokyčiai šioje sferoje yra susiję su padidėjusiu tokių sprendimų viešumu ir pokyčiais valstybės tarnybos

atrankos sistemoje. Taip pat yra tikėtina ir tai, kad partinio patronažo tyrimai Lietuvoje, jei būtų įvykdyti prieš 20–15 ar net 10 metų, būtų parodę didesnę partinio patronažo lygį, nei jis yra fiksuojamas šiuo metu.

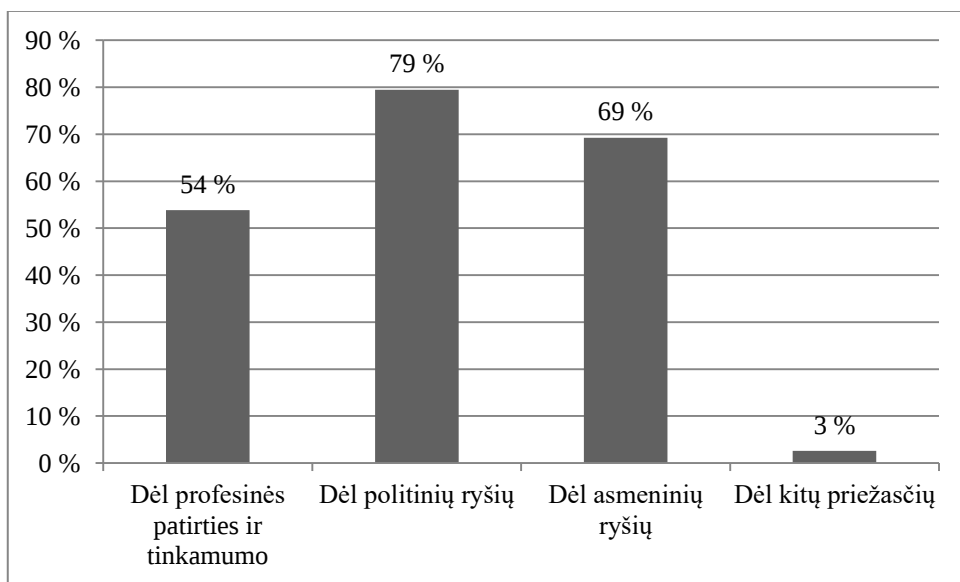
Vertinant partinio patronažo lygį Lietuvoje būtina atkreipti dėmesį į dar vieną dalyką: palyginti mažas partinio patronažo indeksas ir visai neseniai nuskambėjęs politinės korupcijos („MG Baltic“ byla) skandalas leidžia daryti prielaidą, kad mūsų šalyje valstybės užvaldymo aspektu verslo organizacijų įtaka gali būti netgi reikšmingesnė nei politinių partijų (žr., pavyzdžiui, Innes, 2013). Negalima atmesti prielaidos, kad verslo grupuotės ne mažiau nei politinės partijos kišasi į viešojo valdymo procesą, taip pat ir skiriant į pareigas viešajame sektoriuje. Tikėtina, kad verslo įmonių vykdomo valstybės užvaldymo tyrimai ateityje praturtintų ir suvokimą apie politinių partijų vykdomą partinį patronažą Lietuvoje.

4.3. Charakteristikos

Toliau darbe, remiantis empirinio tyrimo duomenimis, yra analizuojamos partinio patronažo charakteristikos Lietuvoje.

Kandidatų parinkimo kriterijai

Tyrinėjant partinį patronažą nemažas dėmesys yra skiriamas kriterijams, kuriais remdamosi politinės partijos pasirenka patronuojamus asmenis. Dažniausiai išskiriami trys pagrindiniai kriterijai: politiniai ryšiai, asmeniniai ryšiai ir profesinis tinkamumas. 14 pav. nurodytas informantų atsakymų pasiskirstymas.



14 pav. Kandidatų parinkimo kriterijai

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Duomenys rodo, kad dominuojančiu motyvu patronuoti vieną arba kitą asmenį yra jo politiniai ryšiai (79 %), antroje vietoje liko asmeniniai ryšiai (69 %), trečioje – profesinė kvalifikacija ir tinkamumas (54 %). Šie duomenys patvirtina Nakrošio (2014) teiginį, kad partinis patronažas dažniausiai pasireiškia remiantis politiniais kriterijais. Tai taip pat patvirtina prielaidą, kad partinis patronažas Lietuvoje iš tiesų yra labiau *partinis*, t. y. paremtas politiniais motyvais, nei asmeninis, paremtas vieno ar kito individo asmeniniu palankumu. Vis dėlto skirtumas tarp politinių ir asmeninių ryšių svarbos nėra didelis, o asmeninės pažintys – „visi visus pažįsta“ – kaip svarbios buvo įvardytos ir kituose tyrimuose (Johannsen, Pedersen, Pivoras, 2015: 41).

Kemahlioglu (2012: 54) nurodė, kad politiniais ir asmeniniais kriterijais paremtas priėmimo procesas gali būti taikomas ir tam, kad politikai suburtų jiems politiškai lojalių asmenų ratą. Čia svarbi abiejų kriterijų samplaika, kai ir politinis, ir asmeninis lojalumas pririša asmenis prie politiko ir politinės partijos.

Reikia pasakyti, kad toks kandidatų parinkimo kriterijų reitingavimas kelia abejonių prielaidą, kad valstybės tarnautojai yra profesionalūs ir neutralūs (Nakrošis, 214). Akivaizdu, kad bent jau patronažiniuose priėmimuose į pareigas lojalumas ar politiniai ir asmeniniai ryšiai yra svarbesni nei profesiniai sugebėjimai.

Čia galima atkreipti dėmesį ir į dar vieną procesą, t. y. kai partijos partinį patronažą taiko tam, kad pritrauktų aktyvius nepartinius asmenis į savo veiklą, Kopecky ir Mair (2011) analizavo situacijas, kai į viešojo sektoriaus pareigas pakviesti profesionalai vėliau yra atrenkami ir į partijos gretas. Tokiu būdu ne tiek partijos kuria partinį patronažą, bet partinis patronažas – partijas. E30 taip pat pažymėjo, kad partijos stengiasi pritraukti aukštos kvalifikacijos specialistus į valstybinį darbą, o paskui – ir į politinę partiją.

Kalbėdami apie parenkamus kandidatus informantai teigė, kad dažnai yra ieškoma asmenų, kurie atitiktų keletą kriterijų: „*Tu renkiesi žmones, kuriuos bent kažkiek pažįsti. Kvalifikacija ir tai, kad partijos lyderis pažįsta tą žmogų ir žino jo potencialą, man labai svarbūs kriterijai*“ (E30), „*pirmiausiai, politinės pažintys padeda, bet negaliu sakyti, kad profesinė patirtis ne. Ir jeigu paimsime du žmones su vienoda profesine patirtimi, tai laimės tas, kuris turi politinę pažintį*“ (E37), „*tie, kur gauna, tai aišku – dėl politinių ir asmeninių ryšių, profesinė gal irgi kažkiek*“ (E44), „*pavyzdžiui, Klaipėdos uosto direktorius tikrai gavo dėl politinių ir asmeninių ryšių su buvusiu premjeru, bet jo ir profesinė patirtis buvo tam tinkama; kai tie trys susideda, tai dar nėra blogiausias variantas. Kai nebūna profesinės, tada būna blogai*“ (E44), E45 taip pat nurodė, kad geriausiai veikia savybių derinys: „*nei atskirai kvalifikacija, nei artimumas politinei partijai, o gal melanžas kažkoks*“.

Antra vertus, akivaizdu, kad tam tikrais atvejais asmeniniai ir politiniai ryšiai yra pakankami norint būti paskirtam į pareigas: „*apie kompetencijas galiu pajuokauti: „geras vyrukas“, taigi ar tai apibrėžia kompetenciją? Kai pasižiūri į biografijas, kai spėji, kas ateina per konkursus...*“ (E5), „*pirmiausia svarbu lojalumas*“ (E24), „*prioritetas – asmeniniai ryšiai, juos galima papildyti partiniais ryšiais. Jei tik nebus atkreiptas visuomenės dėmesys – tai stums bet ką, kad tik būtų kuo klusnesnis partijos kareivis*“ (E28), „*manyčiau, kad asmeniniai ryšiai bet kuriuo atveju yra labai svarbu, ypač politinio pasitikėjimo pareigybėje, tai*

vienareikšmiškai. Be rekomendacijos arba asmeninės pažinties nepateksi. Ten šiaip iš gatvės nepateksi į politinio pasitikėjimo pareigybę“ (E31).

E15 atkreipė dėmesį, kad partiškumas tampa itin svarbus, kai reikia rinktis iš apylygių kandidatų: „jei yra du panašaus lygio žmonės, tai tu rinksiesi partietį, o ne kitos partijos atstovą ar neutralų“.

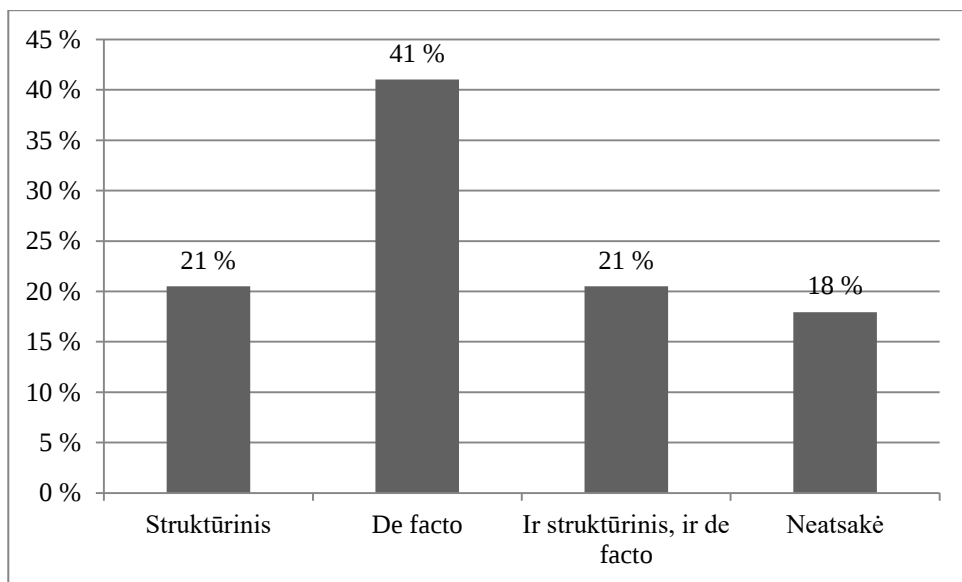
Dėmesį į partiškumo svarbą atkreipė ir E22: „Supraskite, yra partijos žmogus, kuris vadovauja kažkokiai sistemai, partija jį delegavo ir jis dabar pradeda žaisti pagal kitas taisykles, pas jį ateina partietis, kuris daug ką galėtų dirbti, o jis sako: ne. Tada kiekvienam iš tos partinės aplinkos kyla klausimas: kam ir su kuo tu dirbi? Kas yra tavo aplinka? Mes – ne tavo aplinka? Tada pasakyk: suradau kitą, superspecialistą, kuris yra tinkamesnis. Bet tam irgi turi atrinkinėti žmogų, kuriuo pats pasitiki ir kuris bus priimtinas tavo aplinkai. Nesakau, kad turi apiberti tomis pareigybėmis, bet kaip tu elgiesi, jeigu tu elgiesi nepaaiškinamai, nesuprantamai, tai tada kyla įtarimas, ar vykdai tą vadinamąją partijos politiką. Jei nesiremi žmonėmis, kurie priimtini tavo aplinkai, tai ar tu esi priimtinas? Tos kadencijos geriausiu atveju būna ketverių metų, po ketverių metų vėl turėsi dalyvauti, tai ką apie tave sakys“ (E22).

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad svarbiausia skiriant asmenis viešajame sektoriuje politinėms partijoms yra jų politiniai ir asmeniniai ryšiai; tačiau reikia pažymėti, kad politinės partijos esant galimybei dažnai ieško kandidatų, atitinkančių keletą kriterijų, t. y. asmenų, kurie būtų lojalūs, tačiau turėtų ir tam tikras būtinas kvalifikacijas.

Turint omenyje kandidatų parinkimo kriterijų hierarchiją, galima daryti išvadą, kad partinis patronažas Lietuvoje iš tiesų daugiausia yra *partinis* (pasak informantų, vos penktadalis kandidatų parinkimo sprendimų neparemti politiniais kriterijais), t. y. partiniai ir politiniai motyvai yra svarbesni už asmeninius; antra vertus, akivaizdu, kad būtent šių kriterijų derinys yra dažniausias renkantis patronuojamus asmenis. Tai patvirtina prielaidą, kad yra itin sudėtinga atskirti šiuos partinio patronažo aspektus, o empiriniai duomenys dažniausiai fiksuoja įvairias kriterijų kombinacijas.

Struktūrinis ir de facto partinis patronažas

Lietuvos tyrimo metu buvo bandoma išsiaiškinti, kokį partinį patronažą – struktūrinį ar *de facto* – yra labiau linkusios taikyti politinės partijos.



15 pav. Lietuvos politinių partijų taikomo partinio patronažo pobūdis

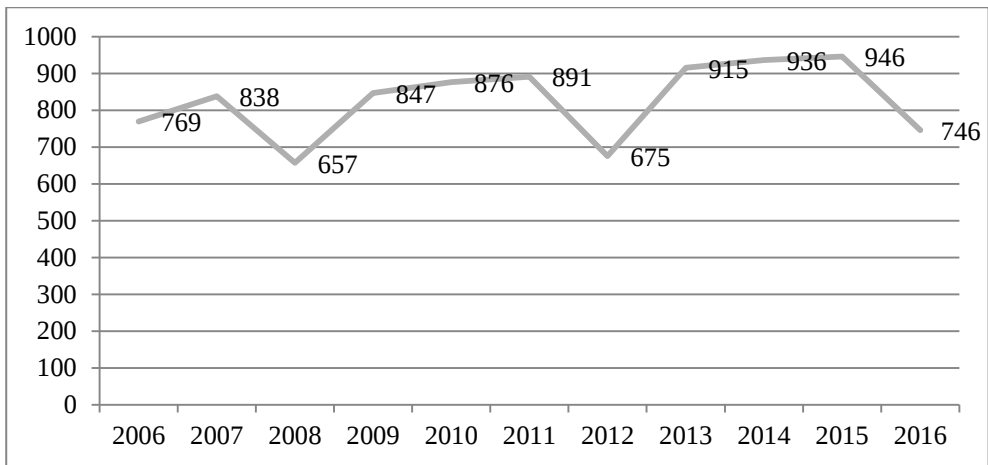
(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Lietuvos atveju dažniausiai yra taikomas *de facto* partinis patronažas, tokį atsakymą pasirinko 41 % informantų, penktadalis nurodė, kad partijos taiko struktūrinį patronažą, tiek pat, kad taikomos abi partinio patronažo formos. Susumavus galima pastebėti, kad *de facto* partinį patronažą paminėjo 62 % informantų, struktūrinį – 42 %.

Dažniausiai minimu struktūrinio patronažo pavyzdžiu Lietuvoje tapo XV Vyriausybės reforma, kuria karjeros valstybės tarnautojai ministerijų sekretoriai tapo politinio pasitikėjimo viceministrais: „pavyzdys, tarkim, *XV vyriausybės atvejis, kai buvo priimtas sprendimas keisti teisės aktus*“ (E36). Tuos pačius pakeitimus minėjo E19, E31. O E41 pateikė ir daugiau pavyzdžių: „*Vyriausybės kanceliarija pertvarkyta į Ministro Pirmininko tarnybą, ministerijų kancleriai paversti viceministrais, savivaldybių seniūnai tapo karjeros valstybės tarnautojais*“.

Šie duomenys patvirtina Bogušinskaitės ir Nakrošio (2014) išvadą, kad Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai, kurie buvo 2008–2012 metų valdančiosios koalicijos ašimi, yra labiau linkę taikyti struktūrinę politizaciją, kai karjeros valstybės tarnybos pareigos keičiamos politinio pasitikėjimo pareigomis.

E2 atkreipė dėmesį į besikeičiantį politinio pasitikėjimo pareigų skaičių: „*tų pačių politinių pasitikėjimo asmenų ratas prie vieno yra vienoks, prie kitų kitoks. Jų skaičius didėja*“. Šią įžvalgą patvirtina ir statistiniai duomenys.



16 pav. Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičiaus kaita

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Iš 16 paveiksle pateiktos diagramos matyti, kad politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičius, nors ir nežymiai, tačiau nuolat didėja. Jo svyravimai yra susiję su rinkiminiais metais, per kuriuos pasikeičia didžioji dalis šiose pareigose dirbančių asmenų, tačiau galima konstatuoti, kad nuo 2008 iki 2016 (rinkimų metų) politinio pasitikėjimo pareigose dirbančių asmenų skaičius padidėjo nuo 657 iki 746. Beje, politinio pasitikėjimo tarnautojų skaičiaus augimo tendencijos pastebimos ir šalyse, kuriose įgyvendintos radikalios naujosios viešosios vadybos reformos (Niklasson, 2013). Autorė tą aiškina tuo, kad politikai, norėdami kontroliuoti valstybės tarnybą, kai formaliai jie to daryti neturėtų, ėmė struktūriškai politizuoti paskyrimus į svarbiausias pareigas valstybės tarnyboje.

Analizuojant informantų atsakymus tapo akivaizdu, kad būtina išskirti reorganizaciją kaip metodą, kurį pasitelkus taikomos partinio patronažo praktikos: „*taip, dauguma ministerijų keičia struktūrą atėjus naujam ministrui vien tam, kad pakeistų žmones, nes tada pajudina visus ir visa ką*“ (E8), „*po tų struktūrinių reformų ir personalijos įdarbinamos atitinkamai*“ (E16), „*manau, kad per reorganizacijas žaidžiami didesni žaidimai*“ (E51), „*restruktūrizacijos daugiausia susijusios su personalijomis*“ (E10).

Dar vienas svarbus aspektas, susijęs su struktūriniu partiniu patronažu, yra politikų galia daryti pakeitimus pareigų aprašymuose ar konkursų nuostatose, taip sudarant palankias aplinkybes savų kandidatų priėmimui: „*manau, kad paprasčiau pakeisti konkurso sąlygas, rengti papildomus konkursus. Kvalifikaciniai reikalavimai dažnai pradingsta arba atsiranda su labai specifinėmis kompetencijomis*“ (E9).

Keletas informantų įvardijo ir priežastis, kodėl politinės partijos daugiau taiko *de facto* partinį patronažą: „*Tiesiog išnaudoja politinę galią nekeisdami. Atidirbę mechanizmus*“ (E24), „*išnaudoti politinę galią yra labai patogu, nieko nereikia keisti, nieko nereikia daryti. Mes dabar valdom ir susitvarkom, kaip mums atrodo*“

(E37), „*tam, kas nori veikti, spragų yra pilna ir nežinau, ar jas galima užkaišyti*“ (E43), „*manau, kad dabartinė sistema visiems yra paranki*“ (E50).

Galima daryti išvadą, kad Lietuvos politinės partijos dažniau taiko *de facto* partinį patronažą, t. y. skiria asmenis viešajame sektoriuje nekeisdamos galiojančių teisės aktų, o išnaudodamos savo politinę galią. Antra vertus, galima identifikuoti ir labai aiškias struktūrinio patronažo apraiškas – XV Vyriausybės vykdytą ministerijos kanclerių reformą. Be to, fiksuojamas politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigų skaičiaus didėjimas.

Informaciją apie struktūrinį ir *de facto* partinį patronažą svariai praturtina tyrimo metu surinkti duomenys apie partinio patronažo mechanizmą.

Partinio patronažo mechanizmas

Jis šiame darbe analizuojamas dviem aspektais: pirma, remiantis tyrimo duomenimis bandoma nustatyti, kaip partinio patronažo sprendimai priimami partijų viduje, t. y. kas atsakingi už šiuos sprendimus partijose ar vykdomosios valdžios institucijose. Antra, yra analizuojamos partinio patronažo priemonės arba būdai, kaip politinės partijos lemia priėmimus į pareigas viešajame sektoriuje, ypatingą dėmesį skiriant valstybės tarnybos atvejui, nes būtent ši viešojo sektoriaus dalis formaliai neturi būti paveiki partine įtaka.

Atsakingi už partinį patronažą asmenys

Vidinių sprendimų partijose analizei yra naudojami informantų atsakymai į klausimą, kas iš tikrųjų partijų viduje yra atsakingi už priėmimus į pareigas viešajame sektoriuje.

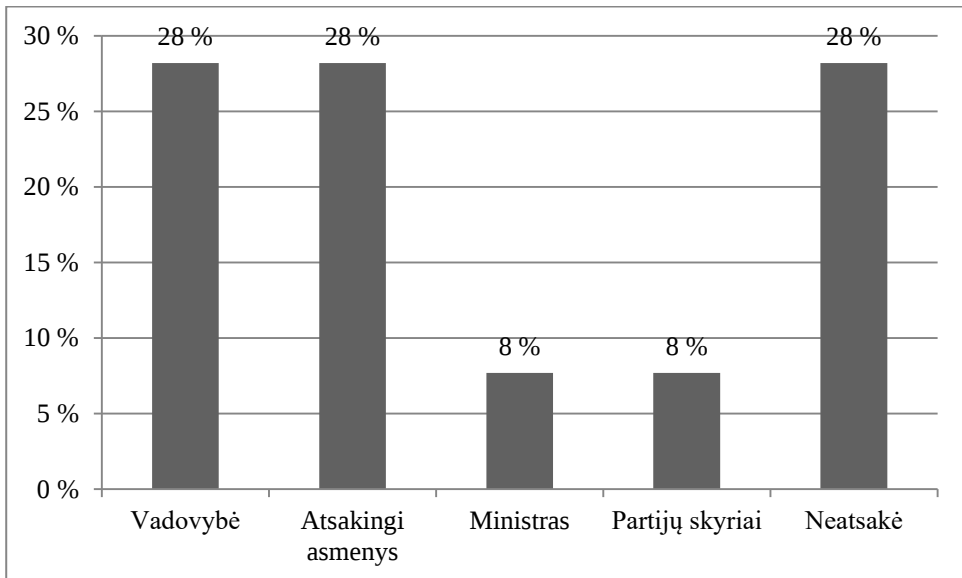
Informantams nebuvo lengva identifikuoti, kas partijų viduje yra atsakingi už patronažinius sprendimus; vienodas informantų skaičius (28 %) įvardijo partijų vadovybę ir atsakingus asmenis, kurie dažnai neturi konkrečiai apibrėžtų pareigų, tačiau kontroliuoja su partiniais priėmimais į pareigas susijusią informaciją: „*būna paskirti žmonės, kurie tuo rūpinasi, pas kuriuos suplaukia informacija, kur ko reikia*“ (E8), „*yra atsakingi asmenys, gal ne visada turintys pareigas partijoje ar panašiai, bet tuos dalykus reguliuojantys*“ (E9). E13 pastebėjo, kad tokie asmenys „*kaupia duomenų bazę, sąrašus žmonių, kurie galėtų pretenduoti į įvairias pareigybes*“ (E13).

E27 pažymėjo, kad galią lemti patronažinius sprendimus gali turėti visuomenei ne itin matomi asmenys: „*yra žmonės, vadinamieji pilkieji kardinolai, kurie turi tas galias partijoje; jie mažiau matomi, kurie yra organizatoriai visko*“.

Pasak kitų ekspertų, skirtingas viešosios politikos kryptis kuriojantys asmenys dažnai daro įtaką ir personalo sprendimams: „*paprastai partijose tam tikri žmonės specializuojasi ir kuruoja tam tikras sritis, taip pat turi tiesioginių ryšių, turi tų pažinčių, per kurias ir veikia norėdami įdarbinti vieną ar kitą asmenį*“ (E25), „*žmonės atsakingi už atskiras viešosios politikos sritis*“ (E33), „*specializuojasi žmonės tose srityse*“ (E52).

Patronažiniams sprendimams įtakos turėti gali ir partijų komitetai, kurie sujungia tam tikra sritimi besidominčius žmones: „*taip pat gali būti naudojami ir komitetai, kuriuose buriasi žmonės, besidomintys tam tikra viešosios*

politikos kryptimi“ (E13), „yra komitetai, kurie kuruoja vieną arba kitą sritį, lyderiai, šešėliniai ministrai, kurie atsako už vieną arba kitą sritį“ (E38).



17 pav. Atsakingi už partinio patronažo sprendimus asmenys

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Kalbant apie partijų vadovybę, kurią kaip atsakingą už patronažinius sprendimus įvardino 28 % informantų, buvo teigiama: „sprendimus priima vadovai: pirmininkai, pavaduotojai, partijos sekretoriai. O regionuose tai skyrių vadovai“ (E7), „manau, aukščiausioji vadovybė“ (E4), „viskas gimsta vadovybėje“ (E11).

E45 išskyrė partijos lyderį – pirmininką kaip tą, kuris daro spaudimą dėl patronažinių priėmimų į pareigas: „konkretų spaudimą darė pats partijos lyderis, dažnai taip gali ir būti, kad priėmimams vadovauja lyderis ir su juo glaudžiai susiję asmenys“.

E37 nurodė, kad regionuose daug kas priklauso nuo partinio mero: „kad daug ką meras valdo, daug kam paskambina, arba jam paskambina“.

Akivaizdu, kad tam tikras koordinavimas ir kontroliavimas vykdant partinį patronažą partijų viduje egzistuoja. Beveik pusė informantų identifiko partijų vadovybę arba jos paskirtus asmenis kaip atsakingus už tokių praktikų taikymą. Tam tikrą sprendimų priėmimo centralizavimo laipsnį pagrindžia ir ne kartą atsakymuose paminėti partijų sudaromi neoficialūs sąrašai (E2, E13), kuriuose kaupiami duomenys apie partijų narius, turinčius specifinių sugebėjimų ir galinčius užimti pareigas viešajame sektoriuje. Toks centralizuotas duomenų kaupimas indikuoja, kad panašūs veiksmai partijose gali būti atliekami koordinuotai, turint tą atliekančius atsakingus asmenis.

Bene geriausias tokių sąrašų egzistavimo įrodymas yra LSDP po laimėtų 2012 metų Seimo rinkimų sudarytas sąrašas partijos narių, norinčių kilti karjeros laiptais.

Šis dokumentas, kuriame pateikiama informacija apie kandidatus, jų užimamas ir siekiamas pareigas, išsilavinimą, užsienio kalbų mokėjimą, po keleto metų iškilo į viešumą ir susilaukė nemažo žiniasklaidos bei visuomenės dėmesio. Taigi bent jau šiuo atveju atrodo, kad toks procesas partijos viduje buvo vykdomas koordinuotai ir sistemiškai. Beje, pasak žiniasklaidos pranešimų, į kandidatų pageidavimus buvo atsižvelgta ir bent jau dalies jų karjera pakrypo į pageidaujamas pareigas viešajame sektoriuje.

Tik maža informantų dalis nurodė, kad partinį patronažą kuruoja atskirų ministerijų vadovai (8 %) ar partijų skyriai (8 %): „Bet tai priklauso nuo ministro; neslėpsiu, spaudimas yra didžiulis, norinčių eilės rikiuojasi begalinės, priklauso, kaip pats ministras susidėlioja“ (E13), „galbūt kiekvieno ministro aplinka modeliuoja tuos scenarijus“ (E23). Keli informantai (E26, E30) nurodė, kad partinio patronažo sprendimai daromi *ad hoc*. E12 taip pat suabejojo, ar tai yra koordinuojama praktika: „nemanau, kad visada centralizuoti, daugelyje partijų tai yra tiesiog savo protekcijos“. Išanalizavus empirinio tyrimo metu surinktą informaciją galima daryti išvadą, kad partinis patronažas Lietuvos politinėse partijose yra bent iš dalies centralizuotai koordinuojamas reiškinys. Taip pat galima daryti prielaidą, kad didžioji dalis patronažinių paskyrimų, ypač kiek tai susiję su aukščiausio lygio pareigomis viešajame sektoriuje, yra leiami partijų vadovybės tiesiogiai arba per jos paskirtus asmenis, kurie yra atsakingi už kadro parinkimą viešojo sektoriaus pareigoms. Tikėtina, kad labiausiai centralizuoti partinio patronažo sprendimai vyksta svarbiausiose viešojo sektoriaus institucijose ir įstaigose, ypač kalbant apie jų aukščiausio lygio vadovų pareigas. E36 nurodė, kad vadovaujamos pareigos (Seimo kontrolieriaus, Vaikų teisių apsaugos kontrolieriaus) netgi buvo naudojamos kaip mainų objektas tarp pačių politinių partijų; labiausiai tikėtina, kad pasiskirsčius šiuos postus toliau buvo priimami partijų vadovybės suderinti sprendimai dėl konkrečių kandidatūrų.

Menkesnė patronažinių sprendimų dalis yra lemiama ministrų bei jų aplinkos žmonių, kurie dažniausiai užima pareigas ir partijų komitetuose, skirtuose kuruoti tam tikrą viešosios politikos kryptį. Galima teigti, kad turėdami didelę politinę galią tam tikros viešosios politikos srityje ministrai, su ar be partijos vadovybės pritarimo, gali lemti skyrimą į pareigas sau pavaldžioje ministerijoje ar jos pavaldumui priklausančiose institucijose bei įstaigose.

Ad hoc vykdomi partinio patronažo sprendimai, tikėtina, yra mažiausiai susiję su partiniais motyvais ir daugiausia – su asmeniniais motyvais ar protekcijomis (E12). Tokie sprendimai greičiausiai yra vykdomi mažiau svarbiose institucijose ir įstaigose, taip pat ne į pačias aukščiausias ar net ne į vidurinės grandies vadovų pareigas, o, labiausiai tikėtina, į įvairių specialistų pozicijas, kurios atkreipia mažiau dėmesio.

Šiuo atžvilgiu lyginant situaciją Lietuvoje su kitomis pokomunistinėmis valstybėmis: Čekija, kur vyrauja decentralizuotas partinis patronažas, pasireiškiantis tuo, kad partijos dėl silpnų organizacinių struktūrų susiduria su didelėmis problemomis užpildydamos joms prieinamas viešojo sektoriaus pozicijas, dėl to dažnai patronažiniais sprendimai yra leiami atskirų ministrų remiantis jų asmeniniais pažinčių tinklais, o ne partijos narių sąrašais (Kopecky, 2012: 88) ir

Bulgarija, pasižyminčia centralizuotu partiniu patronažu, kai partijos pirmininkai, rečiau – partijos vadovybė, kontroliuoja patronažinius sprendimus (Spirova, 2012: 69), galima konstatuoti, kad Lietuva yra arčiau bulgariškojo varianto, nors tam tikra ministrų autonomija priimant patronažinius sprendimus yra įmanoma, bet daug dažniau tokie sprendimai, ypač esminėse pozicijose, yra priimami atsižvelgiant į partijos vadovybės ar už tam tikrą viešosios politikos sritį atsakingų partiečių nuomonę.

Galima konstatuoti ir tai, kad empiriniu tyrimu surinkti duomenys: pusė informantų teigė, kad patronažiniais sprendimai yra lemiami ir kontroliuojami partijų vadovybės arba už skyrimus į pareigas viešajame sektoriuje atsakingų žmonių, svarbiausias motyvas parenkant patronuojamus kandidatus – jų politiniai ryšiai, leidžia partinį patronažą Lietuvoje identifikuoti kaip *partinį* ta prasme, kad jis pasireiškia kaip veiksmai, kurie paremti daugiausia politiniais motyvais, o taip pat yra lemiami ir koordinuojami konkrečių asmenų partijų viduje.

Partinio patronažo priemonės

Nors tai nebuvo vienas iš pagrindinių partinio patronažo tyrimo klausimų, atliekant pusiau struktūruotus interviu surinkta nemažai informacijos apie tai, kaip partijos daro įtaką priėmimui į pareigas viešajame sektoriuje. Natūraliai informantai daugiau kalbėjo apie atvejus valstybės tarnyboje, kuri formaliai yra atsieta nuo partinės įtakos, turi jos veiklą reglamentuojančius ir su personalo valdymu susijusių sprendimų autonomijos laipsnį mažinančius teisės aktus bei priežiūros instituciją. Kitos viešojo sektoriaus organizacijos nėra taip apsaugotos nuo partinės įtakos, ten partijoms veikti yra lengviau.

Išanalizavus interviu metu surinktą informaciją tapo įmanoma identifikuoti konkrečius metodus, kaip politinės partijos gali daryti įtaką personalo sprendimams valstybės tarnyboje ir, tikėtina, kitose viešojo sektoriaus organizacijose. Būtina padaryti išlygą, kad šis sąrašas nėra baigtinis ir nepretenduoja tokiu būti, tačiau jis itin naudingas siekiant geriau suprasti partinio patronažo procesą bei siekiant dar kartą įvertinti, kiek *de jure* reguliavimas yra susijęs su *de facto* situacija.

Taigi išskirtinos tokios partinio patronažo priemonės:

- 1) restruktūrizacija;
- 2) informacijos kontrolė;
- 3) pakeitimai pareigų aprašymuose;
- 4) galia formuoti atrankos komisijas;
- 5) geresnis patronuojamo asmens pasiruošimas atrankos pokalbiui;
- 6) konkursinio pokalbio klausimų atskleidimas;
- 7) specifinių klausimų nepageidaujamiems asmenims uždavimas;
- 8) kitos manipuliacijos konkursinio pokalbio metu;
- 9) *minkštoji* galia daryti įtaką atrankos komisijos sprendimams;
- 10) *kietoji* galia daryti įtaką atrankos komisijos sprendimams.

Restruktūrizacija

Kaip būdas atsikratyti nepageidaujamais darbuotojais ir juos pakeisti sau lojaliais, restruktūrizacija jau buvo trumpai aptarta pristatant struktūrinio ir *de facto*

patronažo taikymą Lietuvoje. Dar galima pasakyti tai, kad svarbiausia priežastis, kodėl partijos taiko restruktūrizaciją, yra faktas, kad Valstybės tarnybos įstatymas pakankamai riboja politinių partijų galias atleisti iš darbo joms neįtinkančius valstybės tarnautojus. Todėl partijos, siekdamos kad ir etiškai priimtinių tikslų (politinės ir rinkiminės programos įgyvendinimo, strateginių valstybinio masto reformų), turi taikyti ne visai etiškas priemones.

Tokiu būdu restruktūrizacija, dažnai pridengiama optimizacijos ir valdininkų armijos mažinimo šūkiais, tampa puikiu įrankiu keisti tam tikrų institucijų organizacines struktūras, o kartu – ir ten dirbančias personalijas. Akivaizdu, kad tokia praktika yra itin ydinga, ne tik sumažinanti viešojo sektoriaus organizacijų veiklos efektyvumą, bet ir kainuojanti valstybei daug pinigų (per išeitines kompensacijas, naujų konkursų rengimą).

Informacijos kontrolė

Ji paremta tuo, kad partijos, turėdamos su jomis susijusį personalą įvairiose viešojo sektoriaus organizacijose, greičiau gauna informaciją apie atsirasiančias laisvas pareigas ir tą informaciją gali paskleisti tarp savo narių: „*kai tu žinai, jog yra konkursas, toje vietoje reikia žmogaus, gali būti, kad partija per savo statytinius greičiau gauna tą informaciją*“ (E8). Partijos, turėdamos partinius tinklus, gali užtikrinti, kad jų nariai tokią informaciją gaus greičiau nei kiti asmenys ir, tikėtina, turės daugiau laiko bei galimybių pasiruošti konkursams, pateikti dokumentus ar atlikti kitus formalius kandidatavimo veiksmus.

Pakeitimai pareigų aprašymuose

Kita galimybė politinėms partijoms vykdyti patronažinius veiksmus yra pakeitimai pareigų aprašymuose. Beje, tai nėra pirmas kartas, kai tokios praktikos įvardijamos moksliniuose tyrimuose (žr., pavyzdžiui, Johannsen, Pedersen, Pivoras, 2015: 39).

Kaip ir anksčiau minėtu atveju, politinės partijos dažnai turi su jomis susijusius asmenis kartinėse viešojo sektoriaus pareigose, ypatingai svarbus šiuo atveju yra ministro vaidmuo, kuris leidžia bent iš dalies kontroliuoti visą kuruojamą viešosios politikos sektorių: „*ką galima daryti kaip ministrui – galima koreguoti reikalavimus*“ (E31).

E25 paminėjo vieną įdomų pavyzdį iš kultūros srities: XVI Vyriausybės kultūros ministras Šarūnas Birutis 2015 m. liepos 31 d. įsakymu IV-518 kvalifikacinius reikalavimus nacionalinių, valstybės bei savivaldybių teatrų ir koncertinių įstaigų vadovams pakeitė taip, kad užtektų turėti vienerių metų vadovaujamo darbo patirtį (anksčiau to paties ministro 2013 m. liepos 5 d. įsakymu IV-540 buvo įtvirtintas trejų metų vadovaujamo darbo kultūros srityje patirties reikalavimas). Taigi išnyko būtinybė turėti specialiosios darbo kultūros srityje patirties, be to, vadovaujamo darbo stažo reikalavimas sutrumpėjo tris kartus. Taip buvo sudarytos lengvesnės sąlygos kandidatuoti į atitinkamas pareigas, neatmestina galimybė, kad minėti pakeitimai buvo padaryti atsižvelgiant į konkrečius asmenis.

E1 pažymėjo, kad yra keičiami ir specifiniai išsilavinimo reikalavimai: „*Mano minėtas atvejis, kai buvo žurnalistų etikos inspektoriaus pareigybės reikalavimai*

keičiami, kad būtų teisininkas, tai keitė atitinkama politinė dauguma, o kita politinė dauguma vėl pakeitė. Kartais daromi netgi mikro įstatymų ar kitų teisės aktų pakeitimai, kad būtų kiti reikalavimai, nors tie nesukėlė kažkokių problemų“ (E1). Panašų atvejį įvardijo ir E20: „Mačiau ne vieną konkursą, kur sąlygas bandoma pritaikyti siaurai: turint tik tam tikrą aukštąjį išsilavinimą, nors tą vietą užimti gali bet kas. Kyla įtarimas, kad konkursas parašytas labai tikslingai kažkuriai personalijai. Man rodė, kai nutarė, kad vietoj teisinio turi būti inžinerinis išsilavinimas“.

E43 išskyrė atvejį, kai pareigų aprašymų ir reikalavimų modifikacijos garantavo sėkmingą karjerą viešajame sektoriuje: „Žinau pavyzdį: kažkokia specialistė iš Darbo partijos bylos, tokia moteris (kalba apie Giedrę Vītę), buvo įdarbinta Sodroje, priimta laikinai 11 kategorijos, ten padirbo 2 ar 3 dienas, tada perkėlimo būdu buvo perkelta į Darbo biržą; tada buvo pakeista Darbo biržos direktoriaus pavaduotojo pareiginė instrukcija ir tada ji tapo laikina direktoriaus pavaduotoja ir toliau, taip sakant. Žmogų beveik iš gatvės per kelis perstatymus tu gali nuvesti iki tokio posto“.

Galia formuoti atrankos komisijas

Šio aspekto identifikavimas labai svarbus dėl vienos priežasties – valstybės tarnautojus priimant į karjeros valstybės tarnautojo pareigas dažniausiai yra rengiamas konkursas, kuris formaliai turi būti depolitizuotas, kontroliuojamas Valstybės tarnybos departamento. Čia esminis dalykas yra tai, kad komisijos formavimui didelę įtaką gali daryti politinės partijos: ministerijose per savo politikus: ministrą, viceministrus, viešojo sektoriaus organizacijose – per politizuotus vadovus: „yra galimybė sudaryti konkurso komisiją, surinkti palankesnius žmones, kuriems gali išsakyti pageidavimus“ (E31), „komisiją sudaro ir klausimus užduoda ministerijos darbuotojai“ (E5).

Tokia atrankų komisijų formavimo tvarka susilaukė ir valstybinių institucijų dėmesio: Specialiųjų tyrimų tarnyba savo 2017 m. balandžio 18 d. Antikorupcinio vertinimo išvadose dėl konkursų nacionalinių, valstybės, savivaldybių teatrų ir koncertinių įstaigų vadovams atrinkti organizavimo (Nr. 4-01-3020) pažymėjo, kad ministras turi galią ne tik suformuoti atrankos komisiją, bet ir save paskirti jos pirmininku, o nariais savo politinio pasitikėjimo viceministrus ar patarėjus, todėl kandidatų vertinimai gali būti palankūs ministro galimai remiamam kandidatui. Akivaizdu, kad partijų deleguotų ministrų formuojamose atrankos komisijose partinės įtakos yra galimos, o kartu – ir įtakos konkursų rezultatams.

E25 pastebėjo, kad atrankos komisijų sudėtis kartais yra keičiama prieš pat konkursą: „tam sudaromos specialios komisijos, kurios keičiamos dieną prieš arba tą patį rytą, kad laimėtų asmenys, kurių reikia“. Taip galima yra siekiama riboti išankstinį dėmesį konkursui, nuslėpti šališkos komisijos suformavimą.

Geresnis patronuojamo asmens pasirinkimas atrankos pokalbiui

Politinės partijos gali sudaryti sąlygas savo proteguojamiems asmenims geriau pasirinkti konkursams į viešojo sektoriaus pareigas: „Politinės partijos (...) turi vieną didelę preferenciją: jos tiesiog žino, kur yra laisvos vietos, kur jos atsirastų,

kokios vykdomos reformos, kas bus pertvarkoma, ir atitinkamai gali kalbėtis su žmonėmis, siūlyti pasiruošti. Tas žmogus bus geriau pasiruošęs nei tas, kuris staiga sužinojo, aišku, jisai jau pralošia tam, kuris ruošiasi tris keturis mėnesius, ir komisijoje tas atrodo rimčiau“ (E40), „įtaka yra, bet ji netiesioginė: per anksčiau dirbtų darbų jam perdavimą, kad jis geriau pasirodytų“ (E8), „žmogus, kuris priartintas prie būsimos vietos, turėjo daugiau laiko geriau pasiruošti“ (E22).

Pagalba pasiruošti konkursams gali būti ir labai specifinė, kadangi dažnai lengva paskirti laikiną vadovą ar darbuotoją, tam nereikia konkursų ir dažnai nėra keliami formalūs reikalavimai, partijos per su jomis susijusius asmenis gali patronuotinus asmenis laikinai priimti į pareigas, į kurias jie pretenduos vėliau: *„Iš pradžių nesupratau, koks reikalas, o paskui labai paprasta schema: jis išrūko tos įstaigos vadovą, o išrūkyti galima labai greitai – suradai klaidų arba paprašei draugiškai šalių susitarimu. Ir jis paskelbia be konkurso savo žmogų, laikinai einantį pareigas. Ir tai turi trukti ne ilgiau kaip vienerius kalendorinius metus. Jis pasėdi tuos metus, jiems besibaigiant paskelbiamas konkursas, tas žmogus atitinka visus reikalavimus ir turi patirties toje įstaigoje“ (E25).*

Taigi tokios priemonės leidžia ne tik susipažinti su būsimu darbu, įgyti specifinių žinių ir gebėjimų, būtinų konkrečioms pareigoms, bet ir įgyti darbinės patirties būtent toje vietoje, į kurią yra kandidatuojama, o tai, tikėtina, yra didžiulis privalumas oficialaus konkurso metu. Panašų pavyzdį pateikė E37: *„kai vyksta švietimo įstaigų konkursai, yra praktika, kad kai atleidžiamas direktorius, tai laikinas paskiriamas tol, kol jis praeina atranką Vilniuje, susitvarko visus dokumentus, įgyja praktiką, ir kitiems kandidatams tada nelabai yra šansų“.*

Konkursinio pokalbio klausimų atskleidimas

Konkursinių klausimų atskleidimas yra pakankamai paprastas: *„taigi labai lengva iš vakaro pasakyti, kokie klausimai bus“ (E37), tačiau efektyvus būdas sudaryti sąlygas konkurse nugalėti politinės partijos pasirinktam kandidatui: „va, ateini į konkursą ir jei yra konkurso komisijos narys, kuris tau iš anksto perduoda klausimus, sugauti beveik neįmanoma, įrašas nieko neduos, nes būsi viską puikiai išmokęs, formaliai net neprisikabins, ir viskas – ką tu padarysi“ (E41).*

Tokias pat priemones įvardijo ir E13, E19; svarbu pabrėžti, kad toks partijų elgesys yra praktiškai neįrodomas, nes klausimai gali būti atskleidžiami iš anksto, tačiau sudaro geras sąlygas pasirinktam kandidatui laimėti konkursą.

Specifinių klausimų nepageidaujamiems asmenims uždavimas

Kitas būdas, kaip gali būti manipuliuojama pokalbio klausimais, yra specifinių klausimų nepageidaujamiems kandidatams uždavimas: *„institucija tiesiog gindamasi nuo balasto sukuria tokią priėmimo sistemą, kuri atrodo ne tai kad komiška, bet nusikaltėliška, kai tu atmetinėji kandidatus kažkokiais visiškai nesusijusiais klausimais, kad tik jie pas tave neateitų, nes tu matai, kad jei nors vienas ateis, tai tu nesugebėsi jų iškrapštyti iš valstybės tarnybos labai daug laiko“ (E14).*

E14 pateikė labai įdomų pavyzdį iš atrankos į finansų sektoriaus vadovo pareigas konkurso: *„prasideda komiški klausimai, kaip VMI viršininkui: ką jūs galite pasakyti apie paskutinę mokesčių reformą Brazilijoje, akivaizdu, kad jei žmogus*

nežino šito klausimo iš anksto, tai jis į jį neatsakys, ir šiaip idiotišką tokį klausimą užduoti, nes jis nesusijęs su darbu“.

Kitos manipuliacijos konkursinio pokalbio metu

Kaip jau minėta, partijos turi galimybę formuoti atrankos komisijas, o per jas ir manipuluoti konkursiniu pokalbiu. Čia galima paminėti du pavyzdžius, kaip tai yra daroma; pirmasis susijęs su manipuliacijomis, nukreiptomis prieš nepageidaujamą kandidatą: *„vienas iš triukų, kuriuos naudodavome – sužinai, kad žmogus nemoka anglų kalbos ir užduodi jam klausimą angliškai. Ir jis sėdi, tris – keturias minutes negali prašnekėti“* (E22).

Kitas metodas susijęs su savo kandidato protegavimu ir yra tam tikra klausimų atskleidimo atmaina. Tačiau šiuo atveju užduodami ne iš anksto atskleisti, o specifiskai konkrečiam kandidatui parinkti jam palankūs klausimai: *„jei žinau, kur to žmogaus stiprybės, tai aš nieko iš anksto nederinu, klausimų neduodu; tiesiog užduodu klausimą iš jam artimos srities, kur jis gali parodyti kompetenciją“* (E26).

Akivaizdu, kad tokiomis manipuliacijomis galima daryti didelę įtaką konkurso eigai ir jo baigčiai, sudarant nevienodas konkuravimo sąlygas pretendents.

Toliau aptariamos dvi politinių partijų galios daryti įtaką atrankos komisijos sprendimams. Jos santykinai pavadintos *minkštąja* ir *kietąja* galia, taip pabrėžiant jų skirtumus.

Minkštoji galia daryti įtaką atrankos komisijos sprendimams

Tokia galia daryti įtaką atrankos komisijai yra susijusi su pakankamai sunkiai apčiuopiamomis komisijos narių nuostatomis apie tai, kaip turi būti vertinami kandidatai ir priimami sprendimai, kas nugalės konkurse: *„Žiauriai sudėtinga žmones įtikinti, kad dabar visi balsuojam; iš tiesų rašom balus, nežiūrime į mano balus, nelaukiame atsakymo, ką reikia išrinkti. Ir čia buvo labai keista. Nes reikėjo įtikinėti žmones, nes jie netikėjo. Jie sakydavo: mes turime susitarti, kad nesusimautume“* (E29).

E13 ir E17 pabrėžė neformalią ministro įtaką ministerijoje rengiamiems konkursams: *„komisijos pirmininkas ateina pas ministrą ir padeda lapą, klausia: kas?“* (E13), *„yra toks neformalus toleravimas, kaip tam tikra nerašyta taisyklė, kad ministras turi teisę pasirinkti tą savo (...) vadovą“* (E17), *„prieš rengiant įsakymą dėl konkretaus asmens priėmimo į darbą, ministrui atnešama konkurso dalyvių eilė ir klausama, kaip jis vertintų“* (E28).

Pastebėtina ir tai, kad tam tikri kandidatai gali būti visuotinai suprantami kaip ministro ar mero žmonės; todėl ne tik komisija jaučia spaudimą juos išrinkti nugalėtojais, bet netgi sumažėja kitų asmenų pastangos kandidatuoti: *„būna tokių konkursų, kur visi žino, kad tas kandidatas ministro žmogus, ir kiti nelabai turi įkvėpimo kandidatuoti“* (E17), *„savivaldybėse daugybėje konkursų, kurie vyksta, dalyvauja vienas kandidatas, kuris yra atrinktas, kadangi provincijoje visi apie viską žino, žino, kad tas yra mero žmogus ir bus išrinktas“* (E22).

Informantai taip pat atkreipė dėmesį į kai kurių kandidatuojančių asmenų personalijas, kurios komisijos nariams sudarydavo įspūdį, kad jie ir turi laimėti: *„komisija vis tiek nujaučia: jei žmogus deda europarlamentaro mandatą, tai jis turi*

turėti tvirtą pagrindą siekti tos pareigybės“ (E22), „kai kandidatuoja buvęs ministro patarėjas, tai didelė tikimybė, kad jis ir laimės“ (E27).

Matyti, kad tokios detalės, kaip vieno ar kito kandidato ryšiai su įtakingais politikais, darbinė ar politinė karjera bei patirtis, gali sudaryti tam tikras sąlygas, kad komisijos nariai juos geriau įvertintų ir padėtų nugalėti rengiamame konkurse.

Kietoji galia daryti įtaką atrankos komisijos sprendimams

Tais atvejais, kai *minkštosios* galios nepakanka, politinės partijos gali panaudoti *kietąją* galią, t. y. neoficialiai nurodyti ar pareikalauti, kad konkurse nugalėtų jų pasirinktas kandidatas. Šiuo atveju neišvengiama rizikos, kad toks spaudimas gali iškilti į viešumą.

Spaudoje gana plačiai buvo nušviestas atvejis, kai politikas pasinaudojo būtent tokia – *kietąja* galia ir bandė daryti įtaką atrankos komisijos sprendimui. Minėtu atveju Sveikatos apsaugos ministerijoje sudarytai komisijai, kuri rinko direktorių vadovauti Valstybinei akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnybai, vadovavo Sveikatos apsaugos viceministras Gediminas Černiauskas. Viceministras kitiems komisijos nariams leido suprasti, kad laimėti turi jo parinkta kandidatė, be to, komisijos nariams rodė savo surašytus maksimalius minėtos kandidatės įvertinimo balus. E36 paminėjo būtent šį atvejį: „*Geras pavyzdys yra Noros Ribokienės atvejis, kai vyko skandalas, kai vienas komisijos narys parašė balus kitaip, nei įsivaizdavo komisijos pirmininkas socialdemokratas Černiauskas, pamenat žodį „dūra“? Išreiškė nepasitenkinimą, pasimatė, kad viceministras, kaip politikas, darė įtaką komisijos nariams, kas turi laimėti*“.

E31 pastebėjo, kad komisijos nariai tiesiog negali negirdėti politikų reikalavimų, ypač jei jie išsakomi griežta forma: „*Per komisijas, per pasitikėjimą; komisijos narys visai negirdėti negali, jei yra griežtas reikalavimas. Nuomonės klausosi, kalbų nėra, yra žmogiški santykiai, jam toliau dirbti reikia*“.

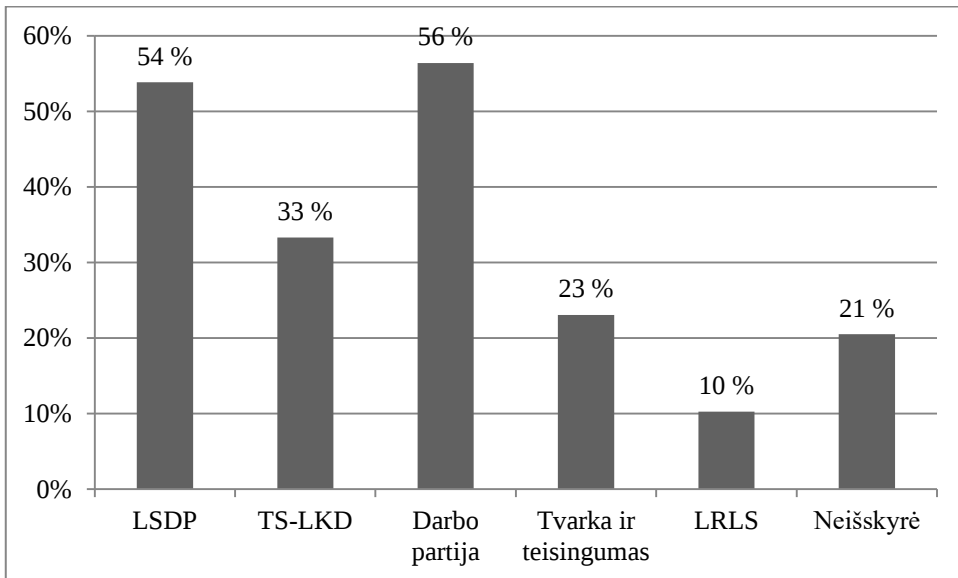
Visos aprašytos partinio patronažo priemonės rodo, kad vien formalia reguliacija nėra įmanoma apriboti politinių partijų įtakos priėmimui į pareigas tiek viešajame sektoriuje, tiek konkrečiai valstybės tarnyboje. Partinio patronažo praktikų taikymas sietinas su daug platesniu valstybės valdymo kontekstu, taip pat ir politinės kultūros elementais.

Toliau tyrime buvo trejopai analizuojamas politinių partijų vaidmuo: visų pirma, buvo bandoma išsiaiškinti, ar tam tikros partijos yra labiau linkusios į partinio patronažo praktikų taikymą, antra, buvo tiriama, ar partinio patronažo sprendimai yra lemiami tik tuo metu valdančiąją koaliciją formuojančių partijų, ar opozicinės partijos taip pat gali daryti įtaką. Į analizę taip pat įtraukti duomenys apie tai, kaip partinio patronažo praktikų taikymą veikia valdančiųjų partijų ir Vyriausybės pasikeitimas.

Lietuvos politinės partijos ir partinio patronažo taikymas

Toliau pateikiamas informantų atsakymų į klausimą, ar/ir kurios politinės partijos yra linkusios paskirti daugiau asmenų viešajame sektoriuje nei kitos, pasiskirstymas (žr. 18 pav.). Šiuo klausimu buvo siekiama surinkti informacijos apie

tai, ar tarp partijų egzistuoja skirtumai taikant partinį patronažą, kurios ir kodėl partijos yra labiau linkusios taikyti patronažo praktikas.



18 pav. Lietuvos politinių partijų taikomo partinio patronažo vertinimas

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Pirmiausia reikia pasakyti, kad nors informantai atsakydami į šį klausimą paminėjo daugumą partijų, kurios įėjo į aprašomų dviejų vyriausybų sudėtį, tačiau vertinant partijų taikomo partinio patronažo lygį, nuomonės išsiskyrė.

Pasak informantų, daugiausia partinio patronažo taiko Darbo partija (56 %) ir Lietuvos socialdemokratų partija (54 %), toliau buvo įvardytos Tėvynės sąjunga–Lietuvos krikščionys demokratai (33 %), partija „Tvarka ir teisingumas“ (23 %). Iš valdžioje buvusių partijų mažiausiai informantų kaip taikančias partinį patronažą įvardijo Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdį (10 %), nepaminėta liko Lietuvos lenkų rinkimų akcija.

Skirtingas politinių partijų taikomo partinio patronažo lygis dažniausiai buvo aiškinamas keliais būdais.

1. Akcentuojant partijų istorinę kilmę.
2. Per partijų politinės galios pozicijas.
3. Atsižvelgiant į partijų dydį.
4. Vertinant partijų pragmatinius išskaičiavimus.
5. Per specifinius partijų bruožus.

Istorinė partijų kilmė buvo minima kalbant apie Socialdemokratų partiją ir jos susiformavimą. Anot informantų, paveldėta nomenklatūrinė praktika yra palanki partinio patronažo praktikų taikymui: *„Socialdemokratai išlaikė daug tradicijos, ateinančios iš nomenklatūros; labai daug žmonių, kurie buvo aktyvūs komjaunimo*

atstovai; ten žmonės, kurie patys ten dalyvavo, tai pas juos atidirbta, pas kitus – įgyta“ (E14), „Socialdemokratų ideologiškai suvalgė Brazausko LDDP, Lietuvos komunistų partija, atėjusi iš sovietinės nomenklatūrinės Lietuvos, va čia didžiausias potencialas šitų darbo vietų“ (E25). Į istorinį socialdemokratų palikimą dėmesį atkreipė ir E9 bei E34: „socialdemokratai, kaip didžiausia partija, daugiau turi istorinio, konjunktūrinio atspalvio, valdymo struktūroje tai pakankamai įprastas dalykas, buvo ir kultūriškai artimesnis“ (E9), „socialdemokratai, nes liko iš esmės sovietizuoti, tačiau tokių žmonių ir tendencijų yra ir visose kitose partijose“ (E34).

Kita prieiga aiškinant, kodėl tam tikros partijos yra labiau linkusios taikyti partinį patronažą, yra per partijų politinės galios pozicijas. Kitaip tariant, partijų sprendimą patronuoti lemia jų užimama vieta politinėje hierarchijoje. Informantai teigė, kad partinį patronažą taiko didžiausią politinę įtaką turinčios partijos: „Tai tos, kurios turi didžiausią įtaką – Tėvynės sąjunga ir socialdemokratai. Jie visada būdavo valdančių koalicijų ašis. Jie turėdavo didžiausią įtaką, jų atstovų galima įvairiose pareigybėse daugiausia aptikti“ (E1), „Mano nuomone, nėra skirtumo tarp partijų, viskas priklauso nuo galios“ (E10). Partijų dominuojančių pozicijų svarbą kaip esminį partinio patronažo taikymo faktorių įvardijo ir E42 bei E5.

Kitas įvardytas veiksnys buvo politinių partijų dydis. Partijos dydis šioje vietoje svarbus dėl keleto priežasčių, visų pirma tikėtina, kad daugiau narių turinčių partijų vadovybė jaučia tam tikrą spaudimą iš narių taikyti patronažą ir padėti gauti pareigas viešajame sektoriuje: „logiška: kokie yra partijos mastai, tai tokios ir įtakos, tai susiję su politinės partijos tinklu; visi nori, jų norus reikia patenkinti“ (E11), „kuo didesnė partija, tuo daugiau nori. Partijos dydis, įdirbis, palikimas“ (E25), „kuo didesnė partija – tuo didesnis rūpestis savais, tuo didesnė įtaka“ (E18).

Antra vertus, didesnis partijos narių skaičius sudaro ir geresnes sąlygas iš jų tarpo išrinkti patronavimui tinkamas kandidatūras: „Mažosios partijos turi mažesnes galimybes, gal ir veikty, bet žmonių trūksta. Lemia ir dydis: kuo daugiau narių, tuo didesnis spaudimas, daugiau žmonių, daugiau intereso, daugiau tikisi“ (E13), „Be abejo, didžiosios partijos, vienos mažiau, kitos daugiau, (...) socialdemokratai bent kadrus turėjo, todėl mažiausiai problemų buvo, jų kadrai atitiko reikalavimus (...). Pas juos tokių žmonių buvo ir yra“ (E36). Apskritai šie duomenys patvirtina kitų autorių prielaidas (Bogušinskaitė, Nakrošis, 2014), kad „kuo ilgesnė politinės partijos patirtis valdžioje ar kuo didesnė partija, tuo didesnis jos politinių paskyrimų skaičius...“.

Beje, statistiniai partijų narių skaičiaus duomenys taip pat patvirtina prielaidą, kad šis aspektas svarbus taikant partinį patronažą. Lietuvos politinės partijos pagal narių skaičių išsidėstė lygiai taip pat, kaip ir pagal informantų taikomo partinio patronažo vertinimą.

1. Darbo partija: 20 659 nariai²² – 56 % informantų identifikavo kaip taikančią partinį patronažą.
2. Lietuvos socialdemokratų partija: 20 389 nariai – 54 %.
3. Tėvynės sąjunga–Lietuvos krikščionys demokratai: 14 945 nariai – 33 %.
4. Partija „Tvarka ir teisingumas“: 12 899 nariai – 23 %.

²² 2016 metų duomenys.

5. Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis: 7922 nariai – 10 %.

Akivaizdu, kad tam tikras ryšys egzistuoja: kuo daugiau narių turi politinė partija, tuo platesnis jos taikomo partinio patronažo suvokimas. Antra vertus, būtina atkreipti dėmesį, kad tai ne tik gausiausios politinės partijos Lietuvoje, bet ir valdžioje buvusios partijos. Taigi nėra visiškai aišku, kiek partinis patronažas yra nulemtas partijų narių gausumo ir kiek jų politinės galios pozicijų, kurias, kaip svarbias, taip pat išskyrė informantai.

Partijų pragmatiniai išskaičiavimai taip pat gali tapti svarbiu veiksniu taikant partinį patronažą. Šioje vietoje informantai išskyrė Darbo partiją kaip savo veikloje taikančią tam tikrą verslo modelį: „*Labiausiai pasižymėjo Darbo partija. Jie iš dalies politiką vertė verslu, ir toks požiūris jų buvo. Ir gana tiesmukiškai tą darė, socdemiai, konservatoriai, liberalai turėjo subtilesnį požiūrį. Darbo partijos ir buvęs lyderis tai atvirai deklaruodavo, kad tai verslas, jie laimėjo ir turi paskirti atitinkamą kiekį žmonių*“ (E39), „*Aš manau, kad taip, tos, kurios ateina su konkrečiu verslo interesu, tai taip ir yra, pavyzdžiui, Darbo partija. Prie jų daugiausia pasikeitimų ir vyksta, noras pastatyti savo žmones buvo labai aiškiai išreikštas. Ypatingai partijos, kurios siejamos su trumpalaikiu interesu*“ (E40). Darbo partijos taikoma personalo politika netgi buvo prilyginta įdarbinimo agentūrai: „*Darbo partija dirba kaip įdarbinimo agentūra, į įvairias pareigas priima žmones, kurie neturi kvalifikacijos, atleisti tikrai kvalifikuoti žmonės*“ (E30). E48 nurodė, kad pareigos viešajame sektoriuje Darbo partijos buvo įvertintos netgi konkrečiomis sumomis: „*visos partijos tai daro, girdėjau tokį gandą, kad Darbo partijoje buvo net oficialiai įvardyta, kad tu turi nusipirkti darbo vietą; ne šiaip sau – turi įnešti į politinės partijos kasą pinigų, ir tada tu, tarkim, tapsi apskrities viršininku. Darbo partija šituos dalykus žaidė įžūliai*“.

Galiausiai informantai išskyrė keletą specifinių partijų bruožų, kurie gali būti svarbūs aiškinant jų taikomo partinio patronažo lygį. E40 ir E41 išskyrė vieno lyderio partijas: „*Įvardinčiau vieno vadovo partijas, buvo Viktoras, buvo Rolandas. Būtent tokios partijos ir padaro didžiausią įtaką, kur partinis principas svarbiausias*“ (E41), „*vieno lyderio partijos, dar kas nors; jos neturi vidinių saugiklių, jos nori tiesiog nori pasinaudoti valdžia, kuri dabar yra, ir viskas*“ (E40).

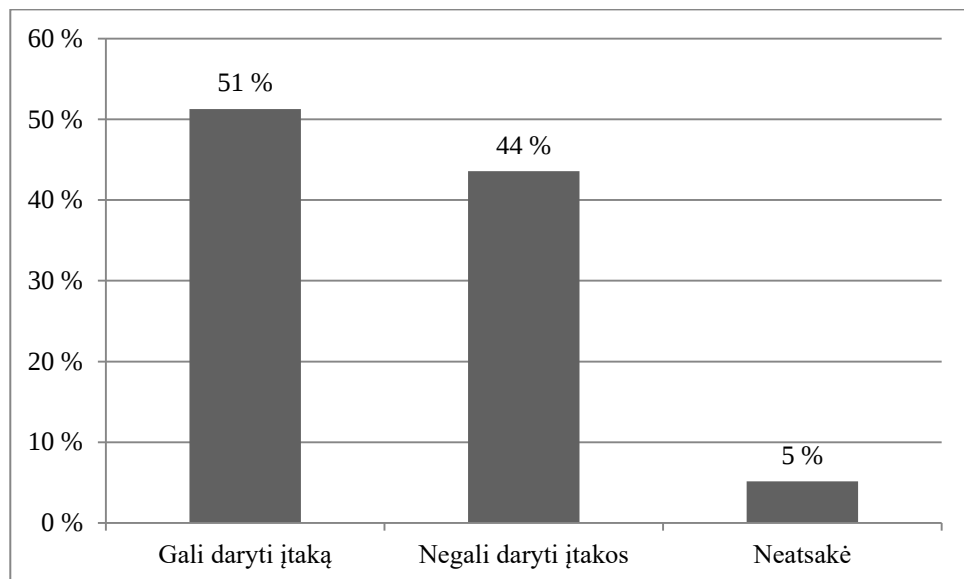
E24 pažymėjo, kad klientelistinis Tvarkos ir teisingumo partijos pobūdis galėjo būti lemiamas šiai partijai taikant partinį patronažą. Taigi ištikimybė partijos lyderiui galėjo lemti ir priėmimus į pareigas valstybinėse institucijose.

E38 nurodė, kad partinis patronažas tam tikrais atvejais gali pakeisti partijų politinę ideologiją ir gali būti taikomas buriant jos narius: „*kai partijos neturi ideologijos, jos gali veikti tik per „savo“ žmones, o tie žmonės – tai ne tiek ideologiškai bendri, bet tie, kurie man skolingi, man už kažką turi atidirbti. Per juos ir veikiama*“.

Opozicinių partijų įtaką partinio patronažo sprendimams

Siekiant įvertinti opozicinių partijų įtaką partinio patronažo sprendimams, informantų buvo klausiama, ar patronažo sprendimai yra lemiami partijų, esančių

valdžioje, ar opozicijoje esančios partijos taip pat gali daryti įtaką. 19 paveiksle vaizduojamas informantų atsakymų pasiskirstymas.



19 pav. Opozicinių partijų galimybės daryti įtaką partinio patronažo sprendimams

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Iš pateiktos diagramos matyti, kad atsakymai pasiskirstę gana tolygiai; kiek daugiau nei pusė informantų nenurodė, kad opozicinės partijos gali daryti įtaką patronažiniams sprendimams, kiek mažiau nei pusė – kad negali. Akivaizdu, kad gauti vienareikšmiško atsakymo nepavyko. Tačiau naudingos informacijos suteikė informantų atsakymai, susiję su būdais, kaip opozicinės partijos gali daryti įtaką partinio patronažo sprendimams viešajame sektoriuje.

Taigi galima išskirti tokių būdus opozicinėms partijoms daryti įtaką:

- 1) per politines asmenybes;
- 2) per skaidrumą ir viešumą;
- 3) per „nerašytą susitarimą“;
- 4) per anksčiau paskirtus asmenis;
- 5) išnaudojant formaliai įteisintas galias.

Informantai nurodė, kad tam tikros politinės figūros gali daryti įtaką viešosios politikos kryptčiai, taip pat ir priėmimui į pareigas joje, net nebūdamos valdžioje ar neužimdamos sprendimus lemiančių pareigų. Buvo įvardytos Broniaus Bradausko ir Gintaro Steponavičiaus personalijos: „Bradauskas – ar pozicijoje, ar opozicijoje – turi tuos svertus, buvo ir yra ryšiai, personalijos turi savo įtakos“ (E5), „švietimo srityje ilgą laiką Steponavičiaus įtaka buvo juntama po to, kai jis išėjo“ (E8). E9 teigė, kad tokios asmenybės gali gerai žinoti sistemą ir turėti įtakos per tai:

„opozicinė gali, bet čia daugiau priklauso ne nuo politinės partijos, o nuo asmenybių klausimo ir sistemos išmanymo“.

Svarbus įrankis opozicinėms partijoms yra galimybė viešinti tam tikrus valdančiųjų vykdomus politizuotus paskyrimus: *„aišku, opozicija turi galimybę neskaidrius skyrimus kelti į viešumą“* (E3), *„viešumas, tai daug ką išsprendžia“* (E20). E30 nurodė, kad kritika – bene vienintelis būdas opozicijai daryti įtaką: *„opozicija turi vieną instrumentą – garsiai kritikuoti, jei mato, kad į pareigas priimamas žmogus, kuris neturi kvalifikacinių gebėjimų, ir dar kokių nors yra skandalų“* (E30).

Dar vienas būdas opozicinėms partijoms daryti įtaką buvo pavadintas santykinio „nerašyto susitarimo“ terminu. Ši koncepcija reiškia situaciją, kai partijos, esančios valdžioje, supranta, kad po kitų rinkimų gali prarasti turimas pozicijas ir dėl to atsižvelgia į opozicinių partijų nuomonę. E7 tvirtino, kad partijų bendravimas realiai skiriasi nuo to, kaip jis vaizduojamas viešojoje erdvėje: *„partijos viešojoje erdvėje nacionaliniame ir savivaldybių lygmenyje konkuruoja labai aršiai, o faktiškai, ypač savivaldybėse, yra tam tikra „chebrytė“, jie žino, kad negali spjauti kokiam opozicijos žmogui, nes po ketverių metų gali atsidurti opozicijoje – ir ant tavęs spjaudys. Tai ir opozicijos gali daryti įtaką, aišku, ne tokia didelė“, „vėlgi nebent yra koks nors senas, abipusės pagarbos supratimas, suvokimas, kad jei tu „kalsi“ čia, tave taip pat „nukals“ po ketverių metų“* (E23). E29 paminėjo politinį laikinumą: *„tu esi pozicijoje, aš opozicijoje, bet viskas gali apsiversti“* (E29).

Politinės partijos įtaką patronažiniams sprendimams gali daryti ir per savo anksčiau viešajame sektoriuje paskirtus asmenis. Netgi galima kelti prielaidą, kad tokios situacijos tam tikra prasme provokuoja ir tolesnį partinio patronažo taikymą: partijos ateidamos į valdžią paveldi įvairių viešojo sektoriaus organizacijų personalą, taip pat ir įtakingus institucijų bei įstaigų vadovus. Modeliuojant, kad tam tikrais atvejais tokie asmenys gali turėti aiškias partines afiliacijas, valdžioje atsidūrusioms partijoms gali iškilti dilema, kaip tose pareigose dirbančius asmenis pakeisti sau ištikimais, kurie padėtų įgyvendinti politines ir rinkimines programas.

Informantai nurodė, kad vieną kartą valdžioje buvusios partijos gali ir toliau išlaikyti galią daryti įtaką: *„kažkada, matyt, ta opozicinė partija galėjo būti valdžioje ir jeigu sugebėjo įdarbinti kritinę masę žmonių, tai jie turi lojalų požiūrį ir gali turėti įtakos“* (E25), *„žiūrėkime paprastai: partija buvo valdžioje, kažkur paskyrė savo žmogų, tai net jeigu būtų viskas kitaip pakrypę... Tai aišku, kad paliktas žmogus turės tam tikras įtakas“* (E26). E45 atkreipė dėmesį, kad partijos gali turėti iš anksčiau likusį pažinčių tinklą, kuris gali padėti išlaikyti įtaką.

Galiausiai informantai atkreipė dėmesį, kad tam tikrais atvejais opozicinės partijos turi formaliai įtvirtintą galią daryti įtaką. Tiesa, tokia įtaka nėra didelė, nes dažniausiai ji apibrėžiama per bendrą Seimo sprendimą: *„Ji svarbi tik ten, kur sprendimas priimamas kolegialiai, (...) kur Seimas tvirtina“* (E2), *„tai juridiskai apibrėžta, Lietuvos radijo ir televizijos komisijoje turi įtaką ir opozicinės partijos, Lietuvos radijuje ir televizijoje irgi turi įtakos opozicinės partijos. (Žurnalistų etikos) inspektorius atveju, opozicijos balsai formaliai nereikalingi, nes užtenka Seimo daugumos balsų“* (E1).

Informantai taip pat atkreipė dėmesį, kad opozicinių partijų įtaka dažniausiai apsiriboja žemesnėmis pareigomis: „*esančios valdžioje tą kur kas lengviau gali daryti, o opozicinės – didžiai abejoju, ypač į aukštesnes pareigybes*“ (E24), „*bet tik ne top pareigybėms*“ (E14).

Įvertinus tiek kiekybinius, tiek kokybinius informantų atsakymus galima daryti išvadą, kad opozicinių partijų įtaka partinio patronažo sprendimams Lietuvoje yra galima, tačiau ji gali būti fragmentinė ir ne į svarbiausias pozicijas.

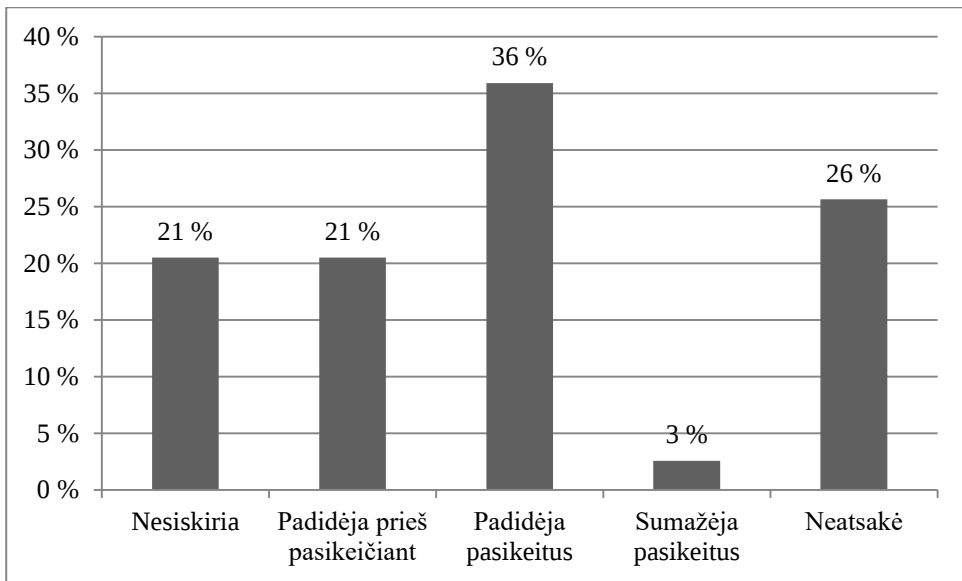
Valdančiųjų partijų kaita

Siekiant įvertinti valdančiųjų partijų kaitos įtaką partinio patronažo lygiui informantų buvo klausiama, ar pasikeitus valdančiosioms partijoms partinių priėmimų į pareigas sumažėja, padaugėja, ar jų skaičius išlieka toks pat.

Tokie duomenys leidžia daugiau sužinoti apie partinio patronažo procesus, užsienio mokslininkų įžvalgas praturtinti Lietuvos atvejo analizei; reikia pažymėti, kad Gwiazda (2008) savo darbe teigia, jog daugiausia patronažinių paskyrimų įvyksta netrukus po vyriausybės pasikeitimo. Nahtigal ir Haček (2013) taip pat tvirtina, kad su politinėmis partijomis susiję valstybės tarnautojai rizikuoja prarasti savo pareigas pasikeitus valdantiejiems. Lietuvos tyrimo duomenys patvirtina tokias įžvalgas. Daugiausia informantų (36 %) nurodė, kad politinių partijų vykdomų priėmimų į pareigas padaugėja pasikeitus valdančiosioms partijoms (žr. 20 pav.). Šie duomenys atitinka Bagušinskaitės ir Nakrošio (2014) gautus rezultatus, kurie parodė, kad Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaitą geriausiai paaiškino valdančiosios daugumos ir Vyriausybės pokyčiai.

Padidėjęs politizuotų priėmimų į pareigas skaičius gali būti aiškinamas tuo, kad politinės partijos siekia turėti savo programai lojalius asmenis kartinėse pareigose: „*Kai keičiasi politinės jėgos, jos bando vienaip ar kitaip ieškoti galimybės pakeisti žmones tais, kurie labiau priimtini jų politinei veiklos kryptčiai. Pasikeitimo laikotarpiu bandoma pakeisti ir kai kurių institucijų vadovus*“ (E6), „*po rinkimų natūraliai per pirmus metus įvyksta daugiausia pasikeitimų, jei keičiasi partija, valdanti ministeriją*“ (E9).

Kaip jau minėta, tam tikrais atvejais partinis patronažas taikomas norint pakeisti anksčiau politizuotai kitų partijų paskirtus asmenis: „*atėjusi nauja valdžia senosios valdžios politinius paskyrimus stengiasi kažkaip „ravėti“*“ (E14), „*iš esmės tai šluojami svetimi ir įdarbinami savi. Tai iš tiesų pasikartojantis modelis*“ (E16), „*išeinantys ieško vietų kažkur, ateinantys juos keičia*“ (E29).



20 pav. Valdančiųjų partijų kaitos įtaka partinio patronažo lygiui

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Įdomu tai, kad penktadalis informantų nurodė, jog politinių partijų vykdomų priėmimų į pareigas padaugėja po rinkimų, tačiau prieš pasikeičiant vyriausybei. Tokie rezultatai patvirtina prielaidą, kad partinis patronažas taikomas ne kaip rinkiminis, bet kaip organizacinis partijų išteklius. Taigi partijos paskiria asmenis ne siekdamos laimėti ateinančius rinkimus, bet tam, kad užtikrintų savo kaip politinės jėgos išlikimą būnant opozicijoje ir įtaką viešajame šalies gyvenime. Tokias prielaidas patvirtina ir informantų išvalgos: „Yra kita tendencija, ir šie rinkimai nebuvo išimtis: išeinanti valdžia stengiasi kur tik gali kiek įmanoma daugiau žmonių įdarbinti valstybės tarnyboje, kalbant apie vadovus ir kitus. Nes paskui yra juos iš ten sunkiau „iškrapštyti“. Yra precedentų, kur išmesti grįžo su išmokomis, ir panašiai. Kai matai, kad iš rankų slysta pergalė, reikia atsidėkoti ir užsitikrinti tam tikrą valdžią tam tikruose lygiuose, reikia savo žmonių, kurie neš tą informaciją, dirbs“ (E11).

Informantai taip pat nurodė, kad priėmimų į pareigas prieš pasikeičiant valdžiai skaičius padidėja ir dėl paprasto politikų noro užsitikrinti tolesnes pareigas: „Prieš rinkimus didėja įdarbinimų skaičius įvairiuose lygmenyse, kai ieškoma, kur įsidarbinti prieš pasikeičiant valdžiai. Seimo nariai ieško sau vietos“ (E13), „šiek tie padidėja prieš keičiantis, tai irgi faktas, yra tai, kad pusė metų iki pabaigos politinės partijos pradeda galvoti, koks likimas jų laukia: ne vien politinės partijos, tai ir Prezidentūra bei kitos institucijos; kai baigiasi kadencijos, tie politinio pasitikėjimo žmonės ieško vietų, kur įsidarbinti, ką daryti. Jiems gyvybiškai būtina susirasti darbą, pavyzdžiui, Seimo nariams“ (E38).

E19 paminėjo buvusio Vyriausybės kanclerio, dabar Vyriausybės kanclerio pavaduotojo Almino Mačiulio pavyzdį. Mačiulis prieš keičiantis Vyriausybei paliko

kanclerio postą ir užėmė jo pavaduotojo pareigas. Minėtas asmuo paliko politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigas ir atstačius karjeros tarnautojo statusą be konkurso galėjo užimti naujas pareigas: „*prieš išeinant vyksta daug kas, matome Mačiulio pavyzdį, kuris tai akivaizdžiai patvirtina, iš savo asmeninių ryšių žinau, kad tai vyksta, ir labai intensyviai vyksta*“ (E19). Politinio pasitikėjimo tarnautojų perkėlimus į karjeros valstybės tarnautojų pareigas nurodė ir E45 „*prieš pat keičiantis valdžioms yra suaktyvėjimas personalo paskyrimų, nemažai pastangų politinio pasitikėjimo asmenis įdarbinti į administracines pareigybes, sakyčiau taip*“.

E24 padidėjusį prieš keičiantis valdžiai priėmimų į pareigas skaičių aiškino neatsakingu politinių partijų požiūriu: „*principas yra toks: po manęs nors ir tvanas, todėl partijos bando pasinaudoti galimybėmis ir išnaudoti visus įmanomus resursus: ir darbo vietas, ir finansines galimybes, į projektus, programas sukišti finansavimą*“.

Šiuos kokybinius tyrimo rezultatus gali papildyti kiekybiniai duomenys apie valstybės tarnautojų skaičiaus kitimą. Žinoma, valstybės tarnautojai sudaro menką visų viešajame sektoriuje dirbančių asmenų dalį, tačiau apie juos kaupiama statistika yra išsami ir geriausiai tinkama analizei.

Taigi šio darbo 4 priede yra pateikiami duomenys apie per metus priimtų į valstybės tarnybą asmenų skaičių procentais nuo bendro tokias pareigas užėmusių asmenų skaičiaus. Pirmiausia yra akivaizdu, kad politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų priėmimas į pareigas itin suaktyvėja rinkimų metais, o lyginant su praėjusiais metais tokių priėmimų į pareigas vyksta daugiau nei dvigubai.

Analizuojant kitų valstybės tarnautojų (be politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų) priėmimą į pareigas, galima pabrėžti, kad ir čia priėmimai į pareigas aktyviausiai vyksta rinkimų metais, tačiau fiksuojamas maždaug 1 % suaktyvėjimas lyginant su ankstesniais metais, taigi jis nėra toks drastiškas kaip politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų atveju.

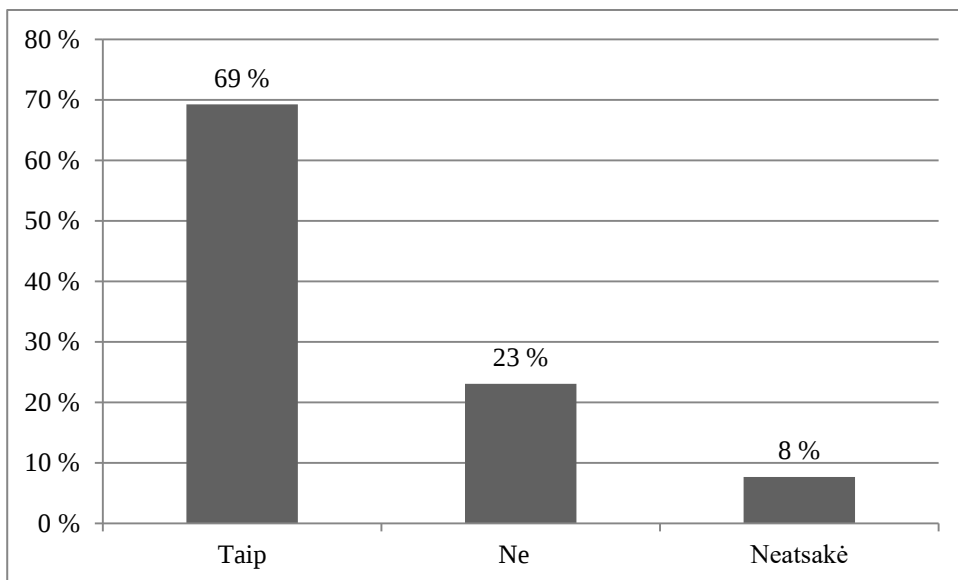
Galima daryti išvadą, jog valstybės tarnautojų kaitos analizė rodo, kad rinkimų metais gana nežymiai suaktyvėja priėmimai į pareigas valstybės tarnyboje. Antra vertus, tokia analizė atspindi tik paties skaičiaus kitimo tendencijas – ji neparodo priežastinių ryšių; iki galo nėra aišku, ar tokie pokyčiai yra sąlygojami būtent rinkimų. Maža to, šitokią prielaidą daryti leidžia kokybinio tyrimo metu surinkti duomenys.

Apibendrinant abi analizes galima daryti išvadą, kad po rinkimų priėmimas į pareigas valstybės tarnyboje iš tiesų suaktyvėja, tačiau šis suaktyvėjimas yra visiškai nežymus (vidutiniškai 1 % lyginant su praėjusiais metais), vienintelis pogrupis, kur priėmimai į valstybės tarnybą padidėja žymiai – politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai.

Partinis patronažas ir politinė kultūra

Mokslinėje literatūroje mažai dėmesio skiriama partinio patronažo kaip tam tikros politinės kultūros dalies įvertinimui, nors Roniger (1994: 211) pažymi, kad politinė kultūra yra esminis veiksnys analizuojant klientelizmo ir patronažo reiškinių transformaciją bei išlikimą.

Todėl Lietuvos tyrimo metu buvo nuspręsta skirti dėmesio šiam klausimui. Tuo tikslu informantų buvo teiraujamasi, ar Lietuvos politinėms partijoms yra įprasta bei priimtina skirti į pareigas asmenis viešajame sektoriuje ir ar galima teigti, kad tokia praktika yra visoms partijoms priimtinos *žaidimo taisyklės*.



21 pav. Partinio patronažo kaip politinės kultūros dalies vertinimas

(Šaltinis: sudaryta autoriaus)

Du trečdaliai informantų pritarė teiginiui, kad politizuoti priėmimai į pareigas politinių partijų yra suprantami kaip priimtinos *žaidimo taisyklės*. Tokiam teiginiui nepritarė tik kiek mažiau nei ketvirtadalis informantų (žr. 21 pav.).

Tokie tyrimo rezultatai leidžia daryti išvadą, kad partinis patronažas yra sudedamoji Lietuvos politinės kultūros dalis, nors viešai dauguma partijų deklaruoja skaidrumo ir objektyvumo principus valdant valstybę. Šitaip pasitvirtina Muller (2000: 142) teiginys, kad patronažas yra bendrinis tam tikro elgesio modelis, o ne tik individualūs sprendimai.

Atsakymų į klausimą apie partinį patronažą kaip politinės kultūros dalį analizė patvirtino ir partinio patronažo kaip latentinio reiškinio pobūdį. Informantai nurodė, kad patronažas gali būti laikomas priimtinais *žaidimo taisyklėmis* partijų, tačiau nei jos, nei politikai to niekada nepripažins: „*manau, taip, kad ir ką jie ten kalbėtų, skiriasi tik būdai ir pateikimas*“ (E7), „*viešai to niekas nepripažins, bet aišku, kad taip*“ (E25).

Informantai taip pat atkreipė dėmesį, kad tokie priėmimai į pareigas, ypač susiję su politinio pasitikėjimo tarnautojais, partinės demokratijos valstybėse yra savaime suprantamas dalykas: „*Taip, tai turėtų būti priimtina, tas darosi Amerikoje, bet jie nevynioja į vatą. Kaip tu įvykdysi rinkiminę ir vyriausybės programą, jei neturėsi žmonių raktinėse vietose*“ (E8); o štai E39 iškėlė klausimą, ar įmanoma kita

valstybės valdymo koncepcija: „aš manau, kad iš dalies taip bus; sunku turėti kitą koncepciją“.

E28 ir E52 pastebėjo, kad nors partinis patronažas yra būdingas visoms partijoms, tačiau skiriasi jų taikomi metodai, mastai: „Kiek aš žinau, mačiau, kiek turiu pavyzdžių, negalėčiau išskirti nė vienos partijos, kuriai tas būtų nebūdinga. O visos kitos gal didesniu, gal mažesniu mastu, gal ciniškai, gal brutaliai, nepalyginčiau metodų Tvarkos ir teisingumo, ir liberalų, bet tas paskutinis taškas ir siekiai tie patys“ (E28), „taip, tai visoms partijoms būdinga, tik gal mastai skirtingi ir skirtingos sritys, į kurias tos partijos taikosi“ (E52).

Vertybinius aspektus kalbant apie partinį patronažą nuvertino E27: „Parlamentinėms partijoms – iš esmės taip, priklauso nuo to, kiek galios turi parlamente ar vietos valdžioje. Jei turi galios daugiau ir gali tikėtis didesnės naudos, tai taip. Vertybiniai aspektai yra tik fonas, neturintis nieko bendro su realia situacija“.

Svarbu atkreipti dėmesį, kad surinkti duomenys ir jų analizė iš esmės patvirtino Nakrošio ir Gudžinsko (2013) hipotezę, jog partinis patronažas partijų politikų yra laikomas priimtinių politinio žaidimo taisyklių dalimi.

Kaip pažymi North (1997), būtent saviti organizacijų instituciniai apribojimai paaiškina sąveiką tarp žaidimo taisyklių ir atskirų veikėjų elgesio. Remiantis šiuo požiūriu galima teigti, kad Lietuvoje susiformavusią politinę kultūrą partinio patronažo atžvilgiu palaiko ir viešojo sektoriaus organizacijų instituciniai bruožai. Kitaip tariant, įvairios teisinės prielaidos partiniam patronažui egzistuoti, reglamentavimo „landos“ yra paliekamos būtent todėl, kad tą diktuoja vyraujanti politinė kultūra.

Čia galima paminėti ir E46 išsakytą mintį, kad partinio patronažo taikymui atspariausios yra institucijos, susikūrusios po nepriklausomybės atkūrimo (Užsienio reikalų ministerija, Valstybės saugumo departamentas ir kitos), o ne reformavus paveldėtas sovietines institucijas. Anot informanto, naujai susikūrusios institucijos pasižymi kitokia organizacine kultūra, o tai galimai sudaro prielaidas organizacijoms atsilaikyti ir prieš vyraujančią politinę kultūrą.

Apskritai toks partinio patronažo kaip politinės kultūros dalies arba priimtinių politinėms partijoms žaidimo taisyklių įvertinimas padeda suprasti, kodėl formalūs reguliavimai dažnai nėra pakankami siekiant depolitizuoti personalo sprendimus viešajame sektoriuje, o partinio patronažo praktikos, nors ir keičiasi, tačiau išlieka integralia politinio gyvenimo dalimi.

Svarbu pažymėti, kad net ir pakeitus formalų reglamentavimą (įstatymų, norminių teisės aktų pakeitimai, teismuose įtvirtinti precedentai) ir taip sukūrus formalius elgsenos apribojimus, neformalus elgsenos apribojimai (normos, papročiai, asmeniniai standartai) keičiasi kitaip: laipsniškai, o kartais ir nesąmoningai (North, 1997). Taigi tokiems pasikeitimams gali prireikti ir daug daugiau laiko.

Tai paaiškina, kodėl partinio patronažo praktikos realybėje nesikeičia taip greitai, kaip jas užkardantys ir reglamentuojantys teisės aktai.

Čia būtina atkreipti dėmesį į tai, kad nors partinis patronažas gali būti laikomas Lietuvos politinės kultūros dalimi, Lietuvoje yra fiksuojamas gana žemas partinio patronažo indeksas lyginant su kitomis Europos valstybėmis. Siekiant paaiškinti šią

situaciją, būtina į analizę įtraukti keletą aspektų: partinio patronažo motyvaciją, jo mastus bei skverbtį skirtinguose viešosios politikos sektoriuose ir partinio patronažo indekso netolygumus tarp šių sektorių.

Visų pirma būtina prisiminti, kad siekį kontroliuoti kaip partinio patronažo priežastį Lietuvoje įvardijo net 93 % informantų (26 % – atskirai išskyrė kontrolę, 67% – bendrą tikslą kontroliuoti ir apdovanoti), o didžiausias partinio patronažo indeksas nacionaliniame lygmenyje buvo užfiksuotas ekonomikos ir sveikatos apsaugos srityse (beje, šios sritys pasižymėjo ir vienu didžiausių skirtumų tarp partinio patronažo skverbties ir masto, kurie buvo atitinkamai 0,44 ir 0,78). Kalbėdami apie šias sritis ir tai, kodėl politinės partijos taiko partinį patronažą jose, informantai pabrėžė šių sektorių organizacijų ir jų finansinių srautų kontrolės svarbą.

Galiausiai būtina atkreipti dėmesį į partinio patronažo mastą ir skverbtį: visose viešosios politikos srityse partinio patronažo mastas buvo didesnis nei skverbtis, akivaizdu, kad išdėstyta informacija pagrindžia kodėl. Siekiant kontroliuoti viešojo sektoriaus organizacijas ir piniginius srautus jose nebūtina patronuoti į visas įmanomas pareigas jose, užtenka savus žmones paskirti į esmines, vadovaujamąs pareigas. Aktualiau politinėms partijoms yra skirti žmones į kuo daugiau institucijų ir įstaigų, svarbu – į lemiamas pareigas.

Todėl galima daryti išvadą, kad Lietuvoje vyraujanti partinio patronažo politika, atsižvelgiant į partinio patronažo lygį, nereiškia visų ar netgi daugumos įmanomų viešojo sektoriaus pareigų užsodinimo savais žmonėmis; matant partinio patronažo charakteristikas galima teigti, kad partijos stengiasi paskirti asmenis į pareigas esminėse viešojo sektoriaus pozicijose, taip siekiamos užsitikrinti institucijų bei įstaigų, taip pat ir valstybės valdomų įmonių, kontrolę, kuri vėliau gali būti išnaudojama ne tik viešosios politikos programinėms nuostatoms įgyvendinti, bet ir finansinių srautų kontrolei užtikrinti.

5. PARTINIS PATRONAŽAS LIETUVOJE IR EUROPOJE: LYGINAMOJI ANALIZĖ

Šiame skyriuje bus atliekamas lyginamasis partinio patronažo Lietuvoje ir kitose penkiolikoje Europos valstybių tyrimas. Kopecky, Mair, Spirova (2012) tyrimo duomenys bus papildomi Lietuvoje gauta informacija, siekiant identifikuoti svarbiausias tendencijas, panašumus ir skirtumus.

Pagrindinis dėmesys bus skiriamas šiems partinio patronažo aspektams: partinio patronažo indekso palyginimui tarp valstybių, analizuojant jo skirtumus skirtingose viešosios politikos kryptyse bei instituciniuose lygmenyse, partinio patronažo motyvacijai ir kandidatų parinkimo kriterijams.

5.1. Motyvacija

Europiniame partinio patronažo tyrime (Kopecky, Mair, Spirova, 2012) pažymima, kad partinio patronažo motyvacija yra pakankamai aiški, politinių partijų siekis kontroliuoti dominuoja prieš norą apdovanoti partijų narius valstybiniu darbu. Apibendrinti penkiolikos Europos valstybių duomenys rodo, jog 43 % informantų teigia, kad pagrindinis motyvas taikyti partinį patronažą yra siekis kontroliuoti viešosios politikos sektorius, tik 7 % teigia, kad tikslas – lojalių narių apdovanojimas darbu. Taigi skirtumas tarp kontrolės ir apdovanojimo yra žymus – 36 %. Siekį ir kontroliuoti, ir apdovanoti kaip motyvą identifikavo 39 % informantų.

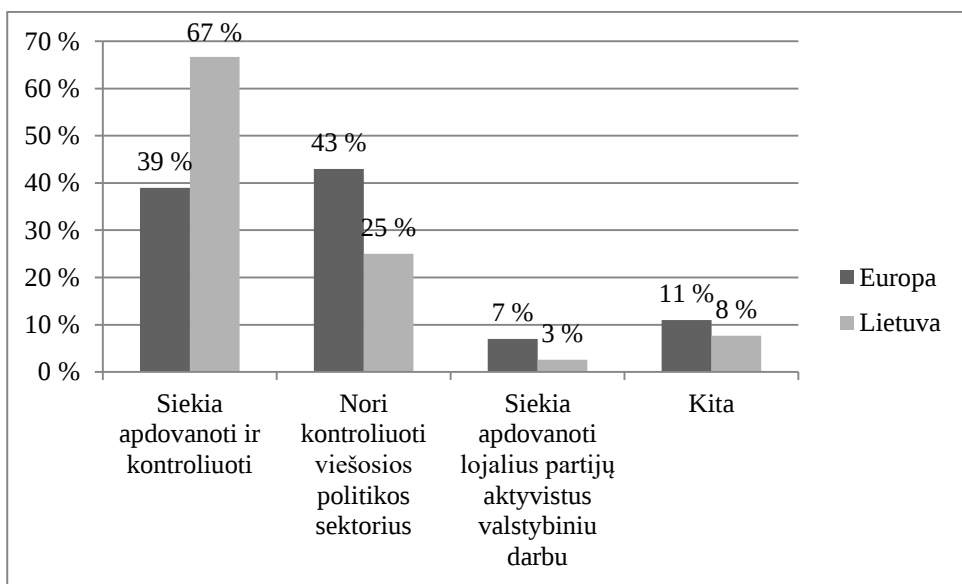
Lietuvos atveju situacija yra kiek kitokia; tikslą apdovanoti politinių partijų narius įvardijo dar mažesnė dalis informantų nei Europoje – 3 %, o norą kontroliuoti – žymiai mažiau informantų (25 %²³). Atitinkamai yra mažesnis ir skirtumas tarp šių motyvų – 22 %. Abu tikslus Lietuvoje įvardijo 67 % informantų, o tai yra kur kas daugiau nei Europos vidurkis (žr. 22 pav.). Atrodo, kad Lietuvos informantams atskirti šias partinio patronažo motyvacijas vieną nuo kitos buvo sunkiau nei informantams kitose Europos valstybėse. Susumavę informantų atsakymus matome, kad 92 % informantų Lietuvoje paminėjo kontrolės motyvą, Europoje tokių buvo 82 %; atitinkamai apdovanojimą paminėjo 70 % informantų Lietuvoje ir tik 46 % kitose Europos valstybėse.

Apibendrinant analizuojamą informaciją galima daryti išvadą, kad Lietuvoje, kaip ir Europoje, svarbesnė partinio patronažo motyvacija yra siekis kontroliuoti viešosios politikos kryptis; tai patvirtina Kopecky, Mair, Spirova (2012) prielaidą, kad partinis patronažas yra tapęs organizaciniu, o ne rinkiminiu politinių partijų ištekliumi, tačiau ši skirtis Lietuvoje nėra tokia ryški kaip vidutiniškai Europoje.

²³ Penktoje šio darbo dalyje kiek koregavosi partinio patronažo Lietuvoje motyvacijos ir kandidatų parinkimo kriterijų rodikliai: kadangi iš lyginamojo tyrimo buvo išimta aplinkos sritis, šioje darbo dalyje nėra remiamasi ir aplinkos srities informantais (informantų, kurių atsakymais remiamasi penktoje dalyje, skaičius sumažėjo nuo 39 iki 36), todėl nežymiai pakito informantų atsakymų pasiskirstymas partinio patronažo motyvacijos (apdovanojimo motyvacija – 25 % vietoj buvusių 26 %) ir kandidatų parinkimo kriterijų (profesinė patirtis ir tinkamumas 58 % vietoj 54 % ir politiniai ryšiai 78 % vietoj 79 %) klausimuose.

Svarbu pažymėti ir tai, kad tam tikromis pareigomis apdovanojant partijų narius ar rėmėjus neišvengiamai įgyjama ir tam tikros kontrolės galimybė. Jalali, Silva ir Moreira (2012) teigia, kad Portugalijoje partijoms svarbu per savo patronuotus asmenis turėti galimybę apeiti biurokratus, kurie stengiasi boikotuoti politinius sprendimus. Taigi net ir apdovanojami valstybiniu darbu asmenys turi būti pakankamai gabūs.

Pažymėtina, kad apdovanojimo ir kontrolės motyvai persipina ir pasikeitus valdančiosioms partijoms. Pirmiausia partijos nori apdovanojami prie rinkiminės sėkmės prisidėjusius asmenis, antra vertus, naujai valdžioje atsidūrusioms partijoms reikalingi žmonės, kurie padėtų įgyvendinti rinkimines programas, vykdyti reformas. Todėl ir tokiu atveju apdovanojimo ir kontrolės motyvai nėra aiškiai atskiriami (Gomez, Verge, 2012).



22 pav. Partinio patronažo motyvacija Europoje ir Lietuvoje
(Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Kopecky, Mair, Spirova (2012))

Kaip jau minėta, galima įvardyti bent tris priežastis, kodėl partinis patronažas tampa svarbiu ne rinkiminiu, o organizaciniu partijų ištekliumi (Kristinsson, 2012).

1. Privatizacijos procesas sumažino politinėms partijoms pasiekiamų pareigų skaičių.
2. Valstybės tarnybos profesionalizacija sumažino pareigų skaičių, kurias galėtų užimti nekvalifikuoti partijų rėmėjai.
3. Išlaugęs žiniasklaidos vaidmuo ir padidėjęs viešojo valdymo skaidrumas nulėmė, kad politinius priėmimus į pareigas vis sunkiau yra nuslėpti nuo visuomenės.

Dera pasakyti, kad panašias priežastis, išskyrus privatizaciją, kalbėdami apie įvairius partinį patronažą ribojančius veiksnius įvardijo ir Lietuvos informantai.

Partinio patronažo kaip apdovanojimo sistemos svarbos mažėjimą galima aiškinti ir pasitelkiant paklausos pusės veiksnius. Kopecky et al. (2012) pažymėjo, kad kai kuriose valstybėse paprasčiausiai sumažėjo partijų narių ir rėmėjų, kuriems reikalingi apdovanojimai, per valstybinius darbus suteikiami partijų. Aišku, šios tendencijos turi ir išimčių: Pappas ir Assimakopoulou (2012) teigė, kad Graikija išlieka valstybe, kur apdovanojimas valstybiniu darbu yra itin svarbus. Autoriai (Pappas, Assimakopoulou, 2012) netgi pavadino Graikiją ne „partinės demokratijos“, o „partinio patronažo demokratijos“ šalimi.

Taigi, kaip jau minėta, partijos dažniausiai patronuoja asmenis, iš kurių tiksi tam tikrų sprendimų viešojo sektoriaus organizacijose, todėl tokie asmenys turi atitikti tam tikrus kriterijus.

Šioje vietoje galima įvertinti ir vieną iš hipotezių, kurią savo straipsnyje iškėlė Kopecky ir Spirova (2011): kontrolės motyvas dominuoja pokomunistinėse valstybėse, kuriose komunistinis režimas buvo biurokratinis autoritarinis, apdovanojimo – ten, kur vyravo patrimoninis komunizmas, mišrus apdovanojimo ir kontrolės – tautinio prisitaikėliško komunizmo valstybėse. Galima daryti prielaidą, kad tokiu atveju Lietuvoje (kaip buvusioje mišraus tautinio-patrimoninio komunizmo valstybėje) turėtų dominuoti duali apdovanojimo ir kontrolės bei apdovanojimo motyvacija. Kaip matome, ši prielaida iš dalies pasitvirtina: Lietuvoje dominuoja mišrus apdovanojimo ir kontrolės motyvas (67 %); tai daro situaciją Lietuvoje panašiausią į buvusio tautinio prisitaikėliško komunizmo valstybę – Vengriją (47,4 %). Antra vertus, būtina pasakyti, kad apdovanojimo motyvas Lietuvoje (3 %) nėra toks svarbus kaip buvusio patrimoninio komunizmo valstybėje – Bulgarijoje (12,2 %). Čekijoje, kaip ir teigiama hipotezėje, svarbiausias yra siekis kontroliuoti (65,9 %), o didžiausia apdovanojimo motyvacija fiksuojama Bulgarijoje (12,2 %). Galima daryti išvadą, kad buvusio komunistinio režimo specifika gali, bent jau iš dalies, lemti esamo partinio patronažo motyvaciją pokomunistinėse valstybėse.

5.2. Mastai ir skverbtis

Partinio patronažo mastą ir skverbtį skirtingose valstybėse atspindi iš šiame tyrime naudotos metodologijos pagrindu gautų duomenų apskaičiuotas partinio patronažo indeksas. Lietuvos partinio patronažo indeksas (0,29²⁴) buvo pastebimai mažesnis už Europos šalių vidurkį (0,34). Lietuvą pagal indekso reikšmę aplenkė ne tik Pietų Europos valstybės Graikija (0,62) ir Italija (0,47), Ispanija (0,40),

²⁴ Kaip jau minėta, Lietuvos partinio patronažo indekso rodikliai nežymiai skiriasi šio darbo ketvirtojoje ir penktojoje dalyse. To priežastis yra faktas, kad penktojoje darbo dalyje iš analizės yra išimama aplinkos sritis, kaip nesanti Europos valstybių tyrime, be to, yra sujungiamos Lietuvoje atvejo studijai sujungtos sveikatos apsaugos ir socialinės apsaugos, taip pat krašto apsaugos ir vidaus reikalų sritys. Dėl šių pakeitimų penktojoje dalyje fiksuojamas kiek didesnis partinio patronažo lygis tiek visos Lietuvos mastu (partinio patronažo indekso reikšmė 0,29 vietoj 0,26), tiek atskirų institucinių lygių atveju: ministerijose (0,52 vietoj 0,47), viešojo administravimo institucijose (0,24 vietoj 0,21) ir viešąją politiką įgyvendinančiose įstaigose (0,13 vietoj 0,12).

Portugalija (0,29), bet ir Vengrija (0,43), Vokietija (0,43), Čekija (0,34) bei Airija (0,32).

Mažesnis už Lietuvą indeksas buvo fiksuojamas Islandijoje (0,23), Danijoje (0,16), Nyderlanduose (0,12) ir Jungtinėje Karalystėje (0,09).

Įdomu tai, kad partinio patronažo lygis Lietuvoje buvo mažesnis nei kitose pokomunistinėse valstybėse: Vengrijoje, Bulgarijoje, Čekijoje ir Rumunijoje²⁵ (Kopecky et al., 2016). Kopecky, Mair, Spirova (2012) teigimu, šios šalys pasižymėjo tuo, kad pereinant prie demokratinio valdymo buvo būtina išvalyti labai politizuotą senojo režimo viešąjį sektorių tam, kad būtų atsikratyta nomenklatūrinių praktikų. Autoriai teigia, kad sovietinių režimų taikytas nomenklatūrines praktikas netgi galima laikyti krašutinėmis partinio patronažo formomis, naudotomis organizaciniais ir valstybės valdymo tikslais.

Rumunijoje (Kopecky et al., 2016) ir Lietuvoje surinkti duomenys taip pat leidžia geriau įvertinti Kopecky ir Spirova (2011) pateiktą hipotezę apie tai, kaip buvusių komunistinių režimų pobūdis daro įtaką dabartiniam partinio patronažo lygiui pokomunistinėse valstybėse. Minėtų autorių tyrime iš dalies pasitvirtino hipotezė, kad didžiausias partinio patronažo lygis bus fiksuojamas pokomunistinėse valstybėse, kuriose vyravo patrimoninis komunizmas (Bulgarija, partinio patronažo indeksas 0,42; Rumunija, 0,48), mažesnis – valstybėse, kuriose vyravo tautinis prisitaikėliškas komunizmas (Vengrija, 0,43) ir mažiausias – ten, kur dominavo biurokratinis autoritarinis komunizmas (Čekija, 0,34). Kaip matome, pasitvirtino prielaidos, kad Čekijoje partinio patronažo indeksas bus mažiausias, o Rumunijoje – didžiausias, tačiau Vengrijos partinio patronažo indeksas pasirodė esąs didesnis nei Bulgarijos, nors remiantis hipoteze turėtų būti atvirkščiai.

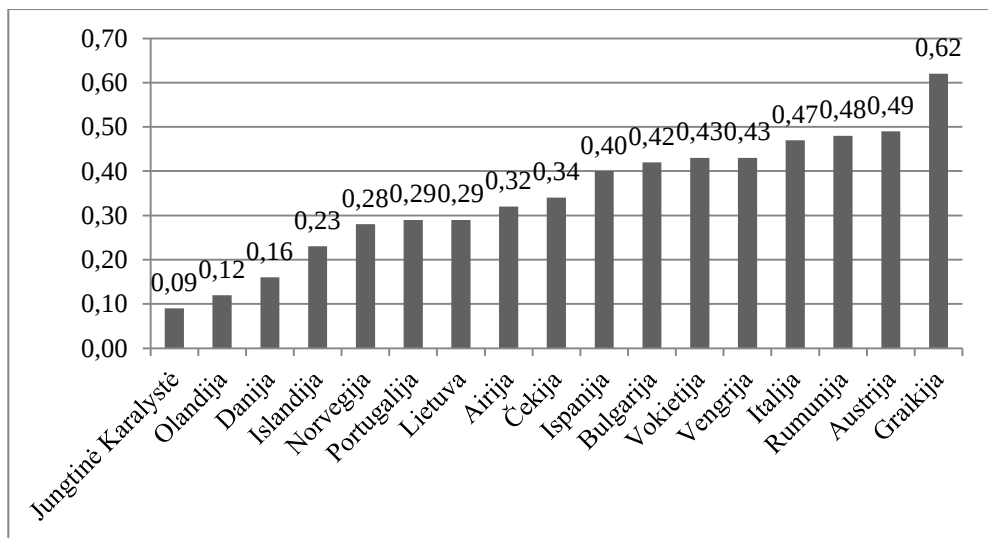
Į analizę įtraukus Lietuvą, situacija tampa sudėtingesnė. Laikantis autorių tyrimo logikos, Lietuvos (kaip turėjusios mišrų tautinį-patrimoninį komunistinį režimą valstybės) partinio patronažo indeksas turėtų būti aukštesnis nei Čekijos, bet žemesnis nei Bulgarijos, Rumunijos ir Vengrijos. Nepaisant to, surinkti ir išanalizuoti duomenys pateikia kitokį paveikslą – Lietuvos partinio patronažo indeksas mažiausias iš visų keturių valstybių (žr. 23 pav.). Čia dera pasakyti, kad išplėtus Kopecky ir Spirova (2011) hipotezės taikymo lauką, t. y. įtraukus dvi naujas valstybes: Rumuniją ir Lietuvą, ne visur pasitvirtino hipotezė, jog buvusio komunistinio režimo pobūdis paaiškina dabartinio partinio patronažo lygį. Tikėtina, kad bent jau Lietuvoje partinio patronažo mastus ir skverbtį geriau paaiškintų kiti faktoriai bei jų deriniai: valstybės tarnybos reforma, kompetencijos salų egzistavimas ar specifinis kiekvienos šalies partinio patronažo pobūdis, kurie bus analizuojami kiek vėliau.

Galima pastebėti ir dar vieną dalyką, susijusį su partiniu patronažu pokomunistinėse šalyse. Kopecky, Mair, Spirova (2012) nurodo, kad Bulgarijoje, Čekijoje ir Vengrijoje gauti duomenys leido atmesti iki to egzistavusią prielaidą, kad

²⁵ Penkiolikos Europos demokratijų tyrimą papildžiusiame 2016 metų straipsnyje Kopecky et al. į tyrimą įtraukia keletą naujų valstybių, iš kurių aktualiausia šiame darbe – Rumunija. Deja, autoriai pateikė tik šios šalies partinio patronažo indeksą, nedetalizuodami kitų partinio patronažo charakteristikų joje.

formaliais teisės aktais įmanoma suvaržyti politinių partijų galią atlikti politizuotus paskyrimus Rytų ir Vidurio Europos valstybėse. Tokį teiginį patvirtina ir Lietuvos tyrimo duomenys, susiję su partinio patronažo kaip politinės kultūros dalies suvokimu bei identifikuojantys būdus, kaip taikant partinio patronažo mechanizmus gali būti apeinamos formalios taisyklės Akivaizdu, kad vien formalus reguliavimas nesudaro pakankamų barjerų partinei įtakai, egzistuoja įvairūs partinio patronažo mechanizmai, kurie leidžia partijoms daryti įtaką ne tik skiriant asmenis į joms formaliai pasiekiamas pareigas, bet ir į kitas viešojo sektoriaus pareigas, kurios teoriškai turėtų būti depolitizuotos, o priėmimas į jas turėtų remtis profesionalumo ir skaidrumo kriterijais.

Spirova (2012) taip pat nurodė, kad pokomunistinėse valstybėse būtinybė naujais žmonėmis pakeisti senuosius viešojo sektoriaus darbuotojus buvo dalis demokratizacijos proceso. Meyer-Sahling ir Jager (2012) pažymėjo, kad tokie pakeitimai galėjo sukelti ir „kaskadinį“ patronažą, kai per politiškai paskirtus asmenis partinė įtaka pasiekia net žemiausius ministerijų biurokratijos sluoksnius.



23 pav. Partinio patronažo indeksas Europoje ir Lietuvoje

(Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Kopecky, Mair, Spirova (2012): 367, Kopecky et al. (2016): 421)

Lietuvos tyrimo duomenys atitiko Europos valstybių tendencijas, kalbant apie partinio patronažo lygį skirtinguose instituciniuose lygmenyse: partinio patronažo indeksas mažėja tolstant nuo centrinio valstybės tarnybos aparato ministerijų lygmenyje (Europos vidurkis 0,46, Lietuvos indekso reikšmė 0,52) link viešojo administravimo institucijų (atitinkamai 0,28 ir 0,24). Šios tendencijos išimtys buvo fiksuotos tik Jungtinėje Karalystėje ir Nyderlanduose.

Kopecky, Mair, Spirova (2012) pažymi, kad mažai politizuotos ministerijos yra šalyse, kur valstybės tarnautojai turi stiprius – tiek teisės aktais, tiek tradicijomis paremtus – apsaugos mechanizmus: Norvegijoje (0,33), Danijoje (0,33) ir Islandijoje

(0,25). Lietuvos atveju ministerijų partinio patronažo indeksas yra artimas Europos šalių vidurkiui (žr. 11 lentelę). Galima daryti prielaidą, kad iki tam tikros ribos valstybės tarnybos depolitizacija veikia ir čia.

11 lentelė. Partinio patronažo indeksas Europos valstybėse pagal institucinius lygius

	Ministerijos	Viešojo administravimo institucijos	Viešąsias paslaugas teikiančios įstaigos	Valstybės
Austrija	0,63	0,31	0,52	0,49
Bulgarija	0,61	0,34	0,32	0,42
Čekija	0,67	0,25	0,14	0,34
Danija	0,33	0,11	0,11	0,19
Vokietija	0,68	0,25	0,21	0,43
Graikija	0,73	0,54	0,58	0,62
Vengrija	0,65	0,30	0,34	0,44
Islandija	0,25	0,20	0,23	0,23
Airija	0,36	0,29	0,31	0,32
Italija	0,63	0,40	0,38	0,47
Lietuva	0,52	0,24	0,13	0,29
Olandija	0,14	0,15	0,07	0,12
Norvegija	0,33	0,28	0,23	0,28
Portugalija	0,40	0,20	0,27	0,29
Ispanija	0,50	0,42	0,30	0,40
Jungtinė Karalystė	0,00	0,17	0,11	0,09

(Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Kopecky, Mair, Spirova (2012): 370)

Partinio patronažo indekso reikšmės taip pat mažėja einant nuo viešojo administravimo institucijų prie viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų. Tik šiuo atveju tendencija nėra tokia ryški: Europos vidurkiai atitinkamai yra 0,28 ir 0,27. Tokios tendencijos gali būti paaiškinamos tuo, kad abu šie instituciniai lygmenys apima daugybę skirtingų organizacinių ir teisinių formų viešojo sektoriaus organizacijų, kurių patrauklumas partijoms yra labai nevienodas (Kopecky, Mair, Spirova, 2012).

Svarbu pažymėti, kad vieninteliame ministeriniame lygmenyje partinio patronažo indeksas Lietuvoje (0,52) buvo didesnis nei Europos šalių vidurkis (0,46), viešojo administravimo institucijų ir viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų atveju Lietuvos rodikliai yra mažesni (atitinkamai 0,24 ir 0,28; 0,13 ir 0,27).

Atliekant lyginamąjį tyrimą nustatyta, kad Lietuvoje partinio patronažo indeksas buvo pakankamai žemas lyginant ne tik su šalimis, turinčiomis senas

partinio patronažo tradicijas (Graikija, Italija, Austrija), bet ir su kitomis pokomunistinėmis valstybėmis (Čekija, Bulgarija, Vengrija). Turint omenyje šios grupės valstybių panašumus su Lietuvos problemomis reformuojant komunistinę, nomenklatūrinę biurokratiją, kaip tik įvykdytos reformos valstybės tarnybos srityje gali būti laikomos esminiu faktoriumi aiškinant, kodėl partinio patronažo lygis yra žemiausias būtent Lietuvoje.

Jau pirmuoju priimtu Valstybės tarnybos įstatymu buvo siekiama kurti depolitizuotą ir profesionalią valstybės tarnybą. Kaip pažymi Pivoras (2014), toks profesionalumo akcentavimas matomas net ir kuriamų valstybės tarnautojų pareigų pavadinimuose: specialistas, vyresnysis specialistas, vyriausiasis specialistas.

Teigiamas suformuotos valstybės tarnybos vertinimas atsispindi ir skirtingų tarptautinių organizacijų (OECD/SIGMA, 2003; Pasaulio bankas, 2006; SIGMA, 2009) vykdytuose tyrimuose. Kaip pažymi Meyer-Sahling ir Nakrošis (2009), lyginant valstybės tarnybose skirtingose šalyse vykdytas reformas, Lietuvos valstybės tarnyba padarė didžiausią pažangą (lyginant ir su Vengrija bei Čekija), o jos atitikimas Europos viešojo administravimo principams yra didžiausias (Meyer-Sahling ir Nakrošis, 2009). Nuo 2004 metų Lietuvos valstybės tarnyba priskiriama prie mažiausiai politizuotų sistemų Rytų ir Vidurio Europoje (Civinskas, 2011).

Maža to, galima daryti prielaidą, kad valstybės tarnybos kūrimas ir plėtotė Lietuvoje sudarė sąlygas partinio patronažo praktikų ribojimui ne tik pačioje valstybės tarnyboje, bet ir kitose viešojo sektoriaus dalyse. Tokia prielaida gali būti naudinga ir aiškinant šio tyrimo rezultatus apie partinio patronažo lygį skirtingose valstybėse. Tokią prielaidą pagrindžia ir lyginamoji Lietuvos, Čekijos bei Vengrijos partinio patronažo indekso analizė valstybės tarnybos reformų kontekste. Remiantis SIGMA/OECD tyrimu (Meyer-Sahling, 2009), Čekija pasirodė prasčiausiai iš esmės visose valstybės tarnybos reformų aspektuose, šalyje buvo fiksuotas menkas atitikimas europiniams viešojo administravimo principams, nepakankamas valstybės tarnybos teisinis reglamentavimas. Netgi po įstojimo į Europos Sąjungą, Čekijos valstybės tarnybos reformų trajektorija priminė slydimą atgal ir taip nuo labai žemo lygio. Būtina pažymėti, kad Vengrijos valstybės tarnybos reformų situacija taip pat nėra vertinama teigiamai. Kaip teigia Meyer-Sahling (2009), SIGMA tyrime Vengrija pasirodė blogiausiai iš visų tirtų valstybių (nedalyvavo Čekija), rezultatai parodė menką atitikimą Europos viešojo administravimo principams priėmimo į valstybės tarnybą egzaminavimo, aukštesniosios valstybės tarnybos politizavimo, aukštesnių valstybės tarnautojų pareigų apsaugos srityse.

Antra vertus, Lietuva šiame tyrime buvo įvardyta kaip labiausiai atitinkanti europinius viešojo administravimo principus, vykdanči konstruktyvią ir tvarią valstybės tarnybos reformą. Maža to, Lietuvos valstybės tarnyba buvo įvertinta geriausiai beveik visais vertinimo aspektais. Svarbu pažymėti, kad teigiamai valstybės tarnybos pertvarka Lietuvoje vertinta ne tik laikotarpiu iki įstojimo į Europos Sąjungą, bet ir po jo. Pažymima, kad Lietuva padarė pažangą didžiojoje dalyje valstybės tarnybos sričių lyginant su kitomis regiono valstybėmis. Akivaizdu, kad toks teigiamas Lietuvos valstybės tarnybos įvertinimas yra susijęs su užfiksuotu mažiausiu partinio patronažo lygiu, palyginus minėtas tris valstybes.

Toliau tyrimo duomenys leidžia lyginti partinio patronažo lygį ne tik skirtinguose viešosios politikos instituciniuose lygmenyse, bet ir skirtingose viešosios politikos srityse (žr. 12 lentelę).

12 lentelė. Partinio patronažo indeksas Europos valstybėse pagal viešosios politikos kryptis

	Ekonomika	Finansai	Teisingumas	Žiniasklaida	Krašto apsauga ir vidaus reikalai	Sveikatos apsauga	Švietimas ir kultūra	Užsienio reikalai	Regionali ir savivalda
Austrija	0,67	0,59	0,39	0,33	0,63	0,52	0,30	0,41	0,56
Bulgarija	0,44	0,37	0,33	0,44	0,33	0,48	0,52	0,56	0,31
Čekija	0,37	0,30	0,37	0,33	0,37	0,30	0,30	0,39	0,39
Danija	0,11	0,22	0,00	0,17	0,13	0,19	0,15	0,33	0,17
Vokietija	0,26	0,35	0,58	0,56	–	–	–	0,50	0,44
Graikija	0,56	0,56	0,46	0,83	0,30	1,00	0,78	0,56	0,67
Vengrija	0,48	0,32	0,26	0,58	0,36	0,44	0,23	0,44	0,41
Islandija	0,30	0,19	0,22	0,24	0,30	0,30	0,11	0,22	0,17
Airija	0,22	0,28	0,52	0,30	0,22	0,42	0,26	0,33	0,29
Italija	0,44	0,37	0,37	0,67	0,26	0,44	0,41	0,39	0,89
Lietuva	0,37	0,11	0,22	0,17	0,22	0,37	0,26	0,33	0,61
Nyderlandai	0,22	0,07	0,07	0,22	0,13	0,08	0,07	0,11	–
Norvegija	0,30	0,30	0,26	0,33	0,31	0,30	0,22	0,26	0,24
Portugalija	0,41	0,30	0,44	0,41	0,19	0,19	0,14	0,30	0,28
Ispanija	0,44	0,33	0,48	0,28	0,33	0,67	0,30	0,30	0,41
Jungtinė Karalystė	0,07	0,15	0,19	0,22	0,07	0,00	0,04	0,04	0,07

(Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Kopecky, Mair, Spirova (2012))

Nagrinėjant partinio patronažo indeksą skirtingose viešosios politikos kryptyse reikia pažymėti, kad vidutinė 15 Europos valstybių ir Lietuvos partinio patronažo indekso reikšmė kinta palyginti nedaug: mažiausias indeksas fiksuotas švietimo bei kultūros (0,27), krašto apsaugos bei vidaus reikalų (0,28) ir finansų srityse (0,30), didžiausias – regionų bei savivaldos (0,39), žiniasklaidos (0,38) ir sveikatos apsaugos srityse (0,38). Kaip pažymi Kopecky, Mair, Spirova (2012), Europos valstybėse nėra vienos viešosios politikos srities, kuri būtų labai politizuota, taip pat nėra ir srities, kurioje partinė įtaka būtų itin maža.

Nors kai kuriose valstybėse partinio patronažo indeksas itin mažai skiriasi tarp skirtingų viešosios politikos krypčių, daugumoje šalių galima išskirti sektorius, kurie, anot Meyer-Sahling ir Jager (2012), gali būti vadinami „iš dalies izoliuotais“²⁶ nuo partinio patronažo praktikų arba kažkuria prasme politinių partijų „užgrobtais“. Turint omenyje didelius partinio patronažo indekso skirtumus tarp skirtingų Lietuvos viešosios politikos sričių, galima daryti išvadą, kad Meyer-Sahling ir Jager (2012) įvardytai grupei priklauso ir Lietuva, kurioje viešosios politikos sričių partinio patronažo indeksas varijuoja nuo 0,11 iki 0,61. Įdomu tai, kad tokios tendencijos nebuvo fiksuojamos tiriant partinį patronažą kitose pokomunistinėse valstybėse: Čekijos partinio patronažo indeksas tarp skirtingų viešosios politikos sričių svyruoja nuo 0,30 iki 0,39, Bulgarijos – nuo 0,33 iki 0,56, Vengrijos – nuo 0,26 iki 0,58. Taigi lyginant šiame kontekste Lietuvos viešojo sektoriaus sričių netolygumai yra didžiausi.

Galima pastebėti, kad mažiausiai partinio patronažo paveiktos Lietuvos viešosios politikos sritys: finansai (0,11) ir krašto apsauga bei vidaus reikalai (0,22) atitiko Europines tendencijas, panaši situacija yra ir kalbant apie labiausiai patronažo paveiktas regionų bei savivaldos (0,61), sveikatos apsaugos (0,37) sritis.

Analizuodami skirtumus tarp viešosios politikos sričių, Kopecky ir Spirova (2011) teigė, kad pokomunistinėse valstybėse yra tikėtina, jog didesnis partinio patronažo lygis buvo fiksuojamas tose srityse, kurios mažiausiai domina užsienio veikėjus, kaip pavyzdys buvo pateiktos kultūros ir švietimo sritys, kurių reguliavimas Europos Sąjungoje yra palyginti menkas. Maža to, netgi vidaus politikos kontekste tokios sritys nėra pačios svarbiausios; tai reiškia mažiau tikėtiną partinio patronažo praktikų tikrinimą jose.

Viena didele išimtimi lyginant partinio patronažo indeksus skirtingose viešosios politikos srityse Lietuvoje ir kitose Europos valstybėse reikia laikyti žiniasklaidos sektorių, kuris – nors labai paveiktas partinio patronažo Europos valstybėse – fiksavo vieną žemiausių partinio patronažo indeksų Lietuvoje – 0,17. Kaip pažymi Kopecky, Mair, Spirova (2012), žiniasklaida yra sritis, kurioje priėmimo į pareigas galimybės ypač domina partijas, tačiau remiantis Lietuvos tyrimo duomenimis galima konstatuoti, kad viešojo sektoriaus žiniasklaidos institucijos mūsų šalyje yra gerai apsaugotos nuo politinių partijų įtakos, o faktinė įtaka neišsėina už formaliai, teisės aktais garantuotos politinės partijos įtakos ribų.

Vertinant Lietuvos ir kitų Europos valstybių partinio patronažo indeksus skirtingose viešosios politikos kryptyse galima pastebėti, kad vieninteliu atveju

²⁶ Kitas tinkamas terminas būtų *kompetencijų salos*, kuris bus aptariamas kiek vėliau.

Lietuvos viešosios politikos srities partinio patronažo indeksas yra didesnis nei Europos vidurkis – regionų ir savivaldos indekso reikšmės yra atitinkamai 0,61 ir 0,39. Čia įtikinamai atrodo prielaida apie valstybės tarnybos reformos įtaką partinio patronažo lygiui Lietuvoje: didžiausias partinio patronažo lygis yra fiksuojamas srityje, kurioje centralizuotos valstybės tarnybos įtaka, tikėtina, yra mažiausia – regionuose ir savivaldoje. Šioje srityje daugiausia galios yra sukoncentruota vietinių politikų ir jų politinių partijų viduje, joje mažiausia kontrolė iš centrinės valdžios pusės, tarptautinių institucijų priežiūra ir kontrolė čia irgi mažiausia. Pastebėtina ne tik, kad Lietuvos regionų bei savivaldos partinio patronažo indeksas viršija Europos vidurkį, bet ir tai, kad ši sritis pasižymi didžiausia vidutine partinio patronažo indekso reikšme Europoje tarp skirtingų viešosios politikos krypčių.

Visose kitose srityse Lietuvos rodikliai yra mažesni nei Europos vidurkis, tačiau šie skirtumai nėra tolygūs. Panašiausios partinio patronažo indekso reikšmės fiksuotos užsienio reikalų (Lietuvos 0,33, Europos vidurkis 0,34), švietimo ir kultūros (atitinkamai 0,26 ir 0,27) srityse. Čia galima suabejoti Kopecky ir Spirova (2011) prielaida, kad didesnis partinis patronažas bus fiksuojamas srityse, kurios yra mažiau įdomios tarptautinėms organizacijoms ir kurių svarba vidaus politikoje yra mažesnė. Lietuvos atveju didžiausias po regionų ir savivaldos partinio patronažo lygis yra fiksuojamas ekonomikos srityje. Ši sritis, pasak Lietuvos informantų, politines partijas domina labiausiai dėl to, kad per jas Lietuvą pasiekia europinė parama. Taigi finansinių srautų kontrolė šiuo atveju gali būti svarbiausia. Kitas aspektas, išskiriantis ekonomikos sektorių, yra tai, kad jame veikia vienos didžiausių valstybinių įmonių: geležinkelių, jūrų uosto ir kitos. Siekis kontroliuoti šias įmones su jų finansiniais ir galios ištekliais taip pat gali būti labai svarbus siekiant suprasti, kodėl partinio patronažo lygis čia yra didžiausias. Beje, kita didelį partinio patronažo indeksą turinti Lietuvos viešosios politikos sritis – sveikatos apsauga – taip pat pasižymi dideliais asignavimais iš biudžeto, tad ir šiuo atveju siekis kontroliuoti finansinius srautus gali padėti suprasti, kodėl politinėms partijoms vieni viešosios politikos sektoriai yra patrauklesni nei kiti.

12 lentelės analizė taip pat padeda geriau suprasti iš pirmo žvilgsnio paradoksalią situaciją, kad Lietuvos partinio patronažo lygis yra pastebimai mažesnis nei kitų pokomunistinių valstybių: Vengrijos, Bulgarijos ir Čekijos. Visų pirma akivaizdu, kad didelę reikšmę Lietuvos partinio patronažo indekso įverčiui lyginant su kitomis valstybėmis daro labai mažos indekso reikšmės finansų (Lietuvos finansų srities partinio patronažo indeksas maždaug tris kartus mažesnis nei minėtose valstybėse), žiniasklaidos srityje. Pastebimai mažesnis partinio patronažo lygis buvo fiksuotas ir Lietuvos teisingumo, krašto apsaugos bei vidaus reikalų srityse. Įdomu tai, kad tam tikrose viešosios politikos srityse (ekonomikoje, sveikatos apsaugoje ar švietime ir kultūroje) partinio patronažo indeksas Lietuvoje labai nesiskyrė nuo kitų pokomunistinių šalių, o regionų ir savivaldos srityje mūsų šalies partinio patronažo lygis netgi pranoko kitų šalių partinį patronažą. Taigi galima daryti išvadą, kad palyginti mažesnį partinio patronažo indeksą Lietuvoje lemia ne bendras menkas partinio patronažo įvertinimas, o konkretūs skirtumai tarp skirtingų viešosios politikos sričių, kuriuos nulemia Lietuvos partinio patronažo

specifika. Galima daryti išvadą, kad partinio patronažo lygio skirtumai neturėtų būti aiškinami bendra valstybių komunistine patirtimi.

Tęsiant skirtingų viešosios politikos sričių skirtingose valstybėse partinio patronažo lygio analizę naudinga įtraukti ir dar vieną koncepciją, kuri gali paaiškinti tokius skirtumus – kompetencijų salas (angl. *islands of excellence*). Mokslinėje literatūroje (Verheijen, 2007, Kopecky ir Spirova, 2011) teigiama, kad tokios kompetencijų salos dažniausiai susidaro vykstant eurointegracijos procesams, kai valstybės kandidatės patiria didžiulį išorinių jėgų spaudimą reorganizuoti ir tobulinti konkrečias viešojo sektoriaus sritis. Verheijen (2007) pažymi, kad tuo metu, kai vyksta šie procesai, laikomasi požiūrio: „jei tai turi būti padaryta – tai bus padaryta“, o tokiems tikslams įgyvendinti skiriamos specialios pastangos ir atitinkami resursai. Kalbant apie partinio patronažo tyrimus, tokiomis salomis dažniausiai yra laikomos finansų ir krašto apsaugos sritys (Kopecky ir Spirova, 2011). Kaip jau minėta, Lietuvos atveju būtent šiose srityse ir yra fiksuojamas žemiausias partinio patronažo indeksas, o Lietuvos informantų atsakymai pagrindžia idėją, kad šios sritys pasižymi didžiausiu specializacijos ir profesionalumo laipsniu, kurio yra reikalaujama iš ten dirbančių asmenų.

Galima sakyti, kad šių kompetencijos salų egzistavimą palaiko du svarbiausi faktoriai: finansų ministerijos yra atsakingos už vykdomas finansų reformas, todėl atsiranda rizika sužlugdyti paskiriant į pareigas netinkamą personalą, antra, šios institucijos dažniausiai yra atidžiai sekamos užsienio partnerių ar kontroliuojančių institucijų, finansų srities atveju tai galėtų būti Tarptautinis valiutos fondas (Kopecky ir Spirova, 2011).

Remiantis Lietuvos informantų atsakymais, prie kompetencijos salų derėtų priskirti ir užsienio reikalų sritį, kurioje egzistuojantys diplomatinę tarnybą reglamentuojantys teisės aktai bei esama organizacinė kultūra sukuria situaciją, kai patronažiniais sprendimais, peržengiantys struktūrinio partinio patronažo ribas, yra sunkiai tikėtini. Čia aktualu prisiminti E46 išsakytą mintį, kuri Lietuvos atveju gali padėti geriau suprasti tokių kompetencijų salų atsiradimo aplinkybes: pasak informanto, ne tik eurointegracijos procesai, bet ir faktas, kad tam tikros institucijos formavosi praktiškai nuo nulio atkūrus Nepriklausomybę, paaiškina, kodėl jose vyraujanti organizacinė kultūra yra nepakanti partinio patronažo ar bet kokio favoritizmo apraiškoms. Prie tokių organizacijų informantas E46 priskyrė Užsienio reikalų ministeriją, Valstybės saugumo departamentą; akivaizdu, kad tokį sąrašą gali papildyti Krašto apsaugos ministerija, įvairios jai ir Vidaus reikalų ministerijai pavaldžios įstaigos.

Galiausiai būtina pabrėžti, kad eurointegracijos procesai ir spartus tam tikrų viešosios politikos sričių reformavimas bei jų atitikimas tarptautiniams standartams nesukūrė gerai veikiančios sistemos visame valstybės valdymo aparate (Verheijen, 2007); būtent dėl šios priežasties vis dar tenka kalbėti apie egzistuojančias kompetencijos salas skirtingose viešosios politikos srityse.

Galiausiai Lietuvos ir kitų pokomunistinių valstybių partinio patronažo lygio skirtumų analizę galima užbaigti pasitelkiant dar porą pavyzdžių: nors ir diskutuotina, kiek partinis patronažas yra susijęs su korupcija valstybėje, tačiau galima pastebėti, kad lyginant korupcijos suvokimo lygį (Korupcijos suvokimo

indeksas 2017) Lietuvoje, Čekijoje, Vengrijoje ir Bulgarijoje gaunamos tokios pačios išvados, kaip ir lyginant partinio patronažo indeksą, t. y. mažiausias korupcijos suvokimo lygis yra fiksuojamas Lietuvoje (38 vieta, 59 balai²⁷), kiek didesnis – Čekijoje (42 vieta, 57 balai), didžiausias – Vengrijoje (66 vieta, 45 balai) ir Bulgarijoje (71 vieta, 43 balai).

Antra, partinio patronažo indeksą pokomunistinėse valstybėse galima palyginti su valdymo efektyvumo (angl. *government effectiveness*) rodikliu, kurį pateikia Pasaulio bankas, ir kurį Innes (2013) laiko patikimu indikatoriumi, parodančiu, kiek valstybė yra užvaldyta partijų (angl. *party state capture*). Svarbu pabrėžti, kad valdymo efektyvumo rodiklis apima supratimą apie viešųjų paslaugų ir valstybės tarnybos kokybę, tai, kiek valstybės tarnyba yra nepriklausoma nuo politinio spaudimo, viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo kokybę bei tai, kiek patikimas yra vyriausybės išipareigojimas šiai politikai įgyvendinti (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2010). Taigi mažiausias partijų vykdomo valstybės užvaldymo lygis (kitais tariant, aukščiausias valdymo efektyvumo rodiklis) 2016 metais buvo užfiksuotas Lietuvoje (82), po jos sekė Čekija (80), Vengrija (69), Bulgarija (65) ir galiausiai – Rumunija (48). Situacija iš esmės atitinka partinio patronažo padėtį šiose valstybėse (valdymo efektyvumas neigiamai koreliuoja su partinio patronažo lygiu); tik viena nedidelė išimtis: partinio patronažo indeksas Vengrijoje (0,43) yra minimaliai didesnis nei Bulgarijoje (0,42).

Taigi galima teigti, kad menkas Lietuvos partinio patronažo įvertis, kitaip tariant, teigiamas įvertinimas, lyginamojoje perspektyvoje atrodo paradoksaliai tik iš pirmo žvilgsnio. Lyginant skirtingus indikatorius: partinio patronažo indeksą, korupcijos suvokimo lygį, valdymo efektyvumą pokomunistinėse valstybėse, gaunamas iš esmės panašus vaizdas: Lietuvoje ir Čekijoje situacija vertinama geriausiai, Rumunijoje – blogiausiai, tarp šių šalių išsidėsto Vengrija ir Bulgarija.

Čia galima išskirti ir dar vieną dalyką: ne vienoje valstybėje ištyrus partinio patronažo lygį gauti duomenys parodė, kad partinio patronažo indeksas yra mažesnis, nei buvo tikimasi. Tokia situacija užfiksuota Čekijoje, kur, anot Kopecky (2012: 90), politinių partijų įtaka skyrimams į pareigas viešajame sektoriuje buvo pervertinama, taip pat Portugalijoje, Airijoje ir Islandijoje (Jalali, Silva, 2014), kurios, nors buvo laikomos patronažu besiremiančiomis (angl. *patronage-ridden*) politinėmis sistemomis, tačiau jose buvo užfiksuotas iš esmės nedidelis partinio patronažo indeksas. Galima daryti išvadą, kad bent jau kai kuriose valstybėse partinio patronažo lygis mažėja, o empiriniai duomenys parodo kiek kitokią situaciją, nei galima iš pradžių tikėtis; manytina, kad panaši situacija susidarė ir Lietuvoje²⁸.

Apibendrinant visa tai galima konstatuoti, kad Lietuvos atvejo įtraukimas į partinio patronažo studijas Europoje leido pagrįstai suabejoti hipoteze, susijusia su

²⁷ Čia svarbu atkreipti dėmesį, kad kuo didesnis šalies surinktas balas, tuo mažesnis suvokiama korupcijos lygis, priešingai nei partinio patronažo tyrime.

²⁸ Johannsen, Pedersen, Pivoras (2015: 40) taip pat pastebi, kad, pavyzdžiui, korupcijos atveju, jos suvokimas (angl. *perceived corruption*) yra daug didesnis nei faktinė su ja susidūrusių asmenų patirtis (angl. *experienced bribery*).

pokomunistinėmis valstybėmis, kad dabartinę valstybių partinio patronažo lygį jose lemia komunistinė praeitis. Daug labiau pagrįstas atrodo teiginys, kad skirtingą partinio patronažo apimtį lemia eurointegracijos procesai, taip pat su jais susiję pokyčiai ir reformos šalių valstybės tarnybose. Integracija į europines ir transatlantines organizacijas Lietuvos viešajame sektoriuje sukūrė kompetencijos salas arba sektorius, kuriose politinių partijų įtaka minimizuojama dėl aukštų ten dirbantiems darbuotojams keliamų profesionalumo ir kompetencijos reikalavimų bei tarptautinių institucijų spaudimo vykdyti atsakingą politiką; o iš esmės pavykusi valstybės tarnybos reforma, tikėtina, sumažino bendrą partinio patronažo lygį valstybės tarnyboje (priešingai nei Čekijoje ir Vengrijoje, kuriose valstybės tarnybos reformos buvo daug mažiau sėkmingos, o fiksuojamas partinio patronažo lygis pastebimai didesnis nei Lietuvoje); tai savo ruožtu riboja partinio patronažo mastus ir skverbtį visame viešajame sektoriuje.

Maža to, Lietuvos partinio patronažo lygio skirtumą nuo kitų valstybių lemia ir mūsų šalies partinio patronažo charakteristikos. Kaip jau buvo minėta ketvirtyjoje šio darbo dalyje, politinėms partijoms mūsų šalyje yra svarbiausia kontrolės motyvacija, todėl patronuojama į kuo daugiau įstaigų ir institucijų, bet svarbiausia – tik į esmines pareigas, kurios gali užtikrinti atitinkamą organizacijų, sprendimų priėmimų jose bei atitinkamų finansinių išteklių kontrolę.

5.3. Kandidatų parinkimo kriterijai

Analizuojant kandidatų parinkimo kriterijus Lietuvoje ir Europoje galima pastebėti keletą esminių skirtumų; visų pirma dominuojantis kriterijus renkantis patronuojamus asmenis Europoje yra jų profesinė patirtis ir tinkamumas (88 %), Lietuvoje šis kriterijus daug mažiau svarbus (58 %). Čia galima paminėti, kad ir kiti autoriai yra pastebėję, jog profesionalumas tampa vis svarbesnis net ir politinių paskyrimų atveju (Gajduschek, 2007).

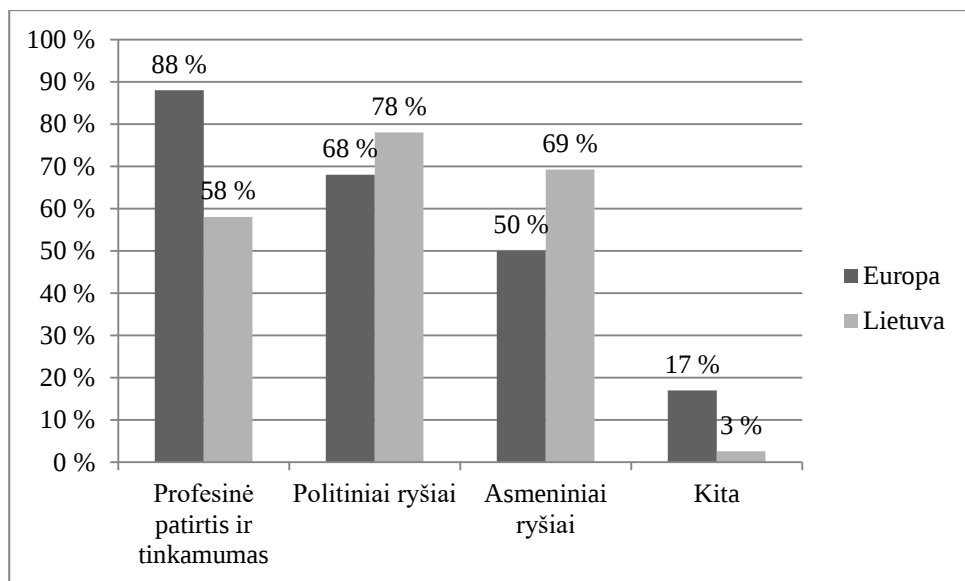
Antra, politiniai ir asmeniniai kandidatų ryšiai yra daug svarbesni Lietuvoje negu vidutiniškai Europos valstybėse. Asmeninius ryšius kaip svarbų parinkimo kriterijų įvardijo 69 % Lietuvos informantų ir tik 50 % – Europos. Akivaizdus skirtumas ir vertinant politinių ryšių įtaką: Lietuvoje juos svarbiais laikė 78 %, Europoje – 68 %.

Galima teigti, kad Lietuvoje partinis patronažas yra labiau *partinis* nei Europoje, patronuojamų kandidatų politiniai ryšiai yra dominuojantis motyvas juos atsirenkant, o Europos valstybėse svarbesnis yra profesinis tinkamumas konkrečioms pareigoms.

Apskritai 24 lentelėje pateikiami duomenys leidžia daryti ir dar vieną prielaidą, kalbant apie partinio patronažo motyvaciją. Kaip jau minėta, svarbiausias patronažo motyvas Lietuvoje – kontrolė, kuri gali turėti tris dimensijas: viešųjų sprendimų įgyvendinimo kontrolę, viešosios politikos turinio kontrolę ir korupcinių praktikų kontrolę (Kopecky ir Spirova, 2011). Logiška būtų manyti, kad pirmųjų dviejų kontrolės aspektų įgyvendinimui svarbiausi turėtų būti kandidatų profesiniai gebėjimai ir kompetencija, kuri Lietuvos atveju tēra trečioje vietoje reitinguojant kandidatų parinkimo kriterijus.

Politinių ir asmeninių ryšių derinys svarbiausias atrodo kalbant apie trečiąją kontrolės aspektą – korupcinių praktikų kontrolę arba, kitaip tariant, tam tikrų finansinių srautų kontrolę. Čia paskirtų į pareigas asmenų lojalumas ir ištikimybė yra esminis dalykas. Politinės partijos turi būti garantuotos, kad paskirti į pareigas asmenis veiks taip, kaip naudingiausia jų paskyrimus lėmusiems politikams ir partijoms. Be to, lojalumas yra svarbus ir siekiant išvengti bet kokio viešumo bei su juo susijusios atsakomybės.

Taigi kriterijų, lemiančių patronuojamų asmenų parinkimą, analizė pagrindžia prielaidą, kad Lietuvos politinės partijos partinį patronažą taiko siekdamos užsitikrinti ne tik viešosios politikos įgyvendinimo kontrolę, bet neretai ir siekdamos kontroliuoti valstybės finansinius išteklius ar tarptautinių organizacijų paramą.



24 pav. Kandidatų parinkimo kriterijai Europoje ir Lietuvoje
(Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Kopecky, Mair, Spirova (2012))

Svarbus yra ir dar vienas aspektas: keičiasi politinių ryšių pobūdis, Kopecky, Mair, Spirova (2012) tvirtina, kad patronuojami asmenys dažnai nebėra partijų nariai ar net platesnio partinio tinklo nariai. Jie ateina iš asmeninių ministro tinklų ar kitų profesinių bendruomenių. Treib (2012) teigia, kad partinis patronažas tampa ne masiniu įrankiu apdovanoti partiečiams, bet instrumentu, nukreiptu į vadovaujamas pareigas. Taigi profesinis kandidatų tinkamumas tampa esmiu kriterijumi. Panašūs pokyčiai užfiksuoti ir kitose šalyse, Bischoff (2012) nurodė, kad egzistuoja *kontrolės paskyrimai*, kurie susiję ne su politinių ar partinių idėjų įgyvendinimu, bet su būtinybe turėti gerai funkcionuojančias viešojo sektoriaus organizacijas.

Tokių pavyzdžių galima rasti ir kalbant apie partinį patronažą Lietuvoje: XV Andriaus Kubiliaus Vyriausybėje ministrų pareigas, kurios gali būti užimamos tik rinkimus laimėjusios partijos politinės galios dėka, ėjo nepartiniai Ingrida Šimonytė, Arvydas Sekmokas, XVI Algirdo Butkevičiaus Vyriausybėje – Jaroslav Neverovič,

Rokas Masiulis, jau nekalbant apie XVII Sauliaus Skvernelio Vyriausybę, kuri taip ir vadinama – *profesionalų* (arba, kitaip tariant, nepartinių) vyriausybe. Taigi galima daryti išvadą, kad ir Lietuvos politinės partijos tam tikrais atvejais yra linkusios atsižvelgti ne tik į politinius ar partinius, bet ir į profesionalumo bei kompetencijos kriterijus, kai sprendžiamas svarbiausių postų likimas. Tiesa, kalbant apie minėtus pavyzdžius – galbūt išskyrus Šimonytę – neatrodo, kad tokiu būdu partijoms lengvai pavyksta prisivilioti kandidatus ir į savo gretas; apie tai, analizuodamas Čekijos atvejį, yra rašęs Kopecky (2012: 88–89).

Taigi nors profesinis kandidatų tinkamumas yra svarbus ir Lietuvos politinėms partijoms, kitaip nei Europoje, tai nėra dominuojantis kriterijus renkantis patronuojamus asmenis; svarbesnį vaidmenį (bent jau kol kas) vaidina kandidatų politiniai ir asmeniniai ryšiai.

IŠVADOS

1. Politinis patronažas turėtų būti laikomas bendresniu politiniu reiškiniu, o partinis patronažas – iš jo išplaukiančia modifikuota forma. Modernesnį partinio patronažo reiškinį nuo tradicinio politinio patronažo skiria mažiausiai trys elementai: visų pirma partinio patronažo koncepcija yra siauresnė dėl aiškiai apibrėžtų viešųjų gėrybių (pareigos viešajame sektoriuje), kurios yra mainomos, o politinio patronažo atveju mainomų viešųjų gėrybių skaičius gali būti daug didesnis; antra, partinio patronažo atveju kolektyvinio patrono vaidmenį atlieka politinės partijos, bet ne individualūs politikai, taigi nebėra individualizuoto patrono ir kliento ryšio; trečia, partinis patronažas daugiausia yra nukreiptas į organizacinius politinių partijų tikslus, o politiniu patronažu būdavo siekiama užsitikrinti sėkmę per rinkimus.

2. Partinio patronažo termino vartojimas mokslinėje literatūroje nėra išgrynintas, nereti atvejai, kai tie patys reiškiniai vadinami skirtingais terminais, arba kai tas pats procesas įvardijamas skirtingai. Siekiant aiškumo Lietuvos kontekste partinis patronažas konceptualizuotinas kaip *politinių partijų galia priimti į pareigas asmenis viešajame sektoriuje*. Šioje koncepcijoje išskirtini trys partinio patronažo elementai: (1) kolektyvinio patrono vaidmenį atlieka politinės partijos; (2) politinės partijos lemia sprendimus dėl priėmimo į pareigas; (3) šie priėmimai į pareigas vyksta aiškiai apibrėžtoje erdvėje – viešajame sektoriuje. Toks konceptualizavimas ne tik aiškiai apibrėžia tiriamą reiškinį bei jo ribas, bet ir palengvina šio termino vartojimą greta kitų, jam artimų terminų.

3. Analizuojant partinio patronažo Lietuvos viešajame sektoriuje galimybes nustatyta, kad šio sektoriaus organizacijų vadovai dažnai turi didelę įtaką visiems personalo sprendimams toje organizacijoje, jiems suteikiami formalūs įgaliojimai priimti į pareigas ir iš jų atleisti. Lietuvos ministerijos, vykdydamos savo įstaigų bei įmonių steigėjų ir dalininkų arba akcininkų funkcijas, turi esminę galią formuoti organizacijų valdymo organus – tiek kolegialius, tiek vienasmenius. Teisiškai politinių partijų įtaka personalo sprendimams yra ribojama tik kalbant apie biudžetinių įstaigų vadovų bei kitų valstybės tarnautojų priėmimą jose ir, iš dalies, formuojant atrankos į valstybės įmonių valdybą komisijas. Galima konstatuoti, kad Lietuvos viešajame sektoriuje personalo sprendimai yra susiję su dideliu autonomijos laipsniu juos priimant viešojo sektoriaus organizacijose; išimtimi iš šios taisyklės galima laikyti valstybės tarnybą ir personalo sprendimus joje.

4. Valstybės tarnyba yra ta viešojo sektoriaus dalis, kurioje personalo sprendimai yra aiškiausiai reglamentuoti, paliktas mažiausias su personalo valdymu susijusių sprendimų autonomijos laipsnis, yra įdiegta centralizuota sistema, kaip į darbą turėtų būti priimami valstybės tarnautojai, veikia šį procesą prižiūrinti institucija – Valstybės tarnybos departamentas. Taigi formaliai politinių partijų įtakos vykdant valstybės tarnautojų, išskyrus politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojus, priėmimą į darbą nėra. Maža to, turint omenyje teigiamą Lietuvoje vykdytų valstybės reformų įvertinimą tarptautiniu mastu, galima teigti, kad valstybės tarnyba Lietuvoje iš tiesų atitinka jai keliamus profesionalumo ir depolitizacijos reikalavimus. Antra vertus, būtent Valstybės tarnybos įstatymas per politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų pareigas garantuoja politinėms

partijoms struktūrinio partinio patronažo galimybę. Galima reziumuoti, kad valstybės tarnybos reglamentavimas (mažas su personalo valdymu susijusių sprendimų autonomijos lygis) užtikrina struktūrinio partinio patronažo galimybes politinėms partijoms, o nepakankamai užtikrintas personalo sprendimų reglamentavimas viešajame sektoriuje (didelis autonomijos laipsnis) netiesiogiai sudaro prielaidas partinio patronažo taikymui *de facto*.

5. Lietuvos politinių partijų bruožai ir partinės sistemos charakteristikos: ne itin stipri partinė konkurencija, didelio masto valdančiųjų partijų pasikeitimai po rinkimų (politinės *švytuoklės* principas) kelioms didžiausią partinę organizaciją turinčioms politinėms partijoms sudaro gana palankias sąlygas taikyti partinį patronažą. Be to, svarbu atkreipti dėmesį, kad Lietuvos politinės partijos formavosi tuo pačiu metu, kaip ir atkūrusios Nepriklausomybę šalies viešojo sektoriaus organizacijos; tai leidžia manyti, kad Lietuvos politinės partijos yra glaudžiai susijusios su valdžios institucijomis kaip ir kitose pokomunistinėse valstybėse.

6. Svarbiausia partinio patronažo priežastimi Lietuvoje derėtų laikyti norą kontroliuoti tam tikras institucijas (šią motyvą paminėjo (26 % įvardijo kontrolę, 67 % – dualų kontrolės ir apdovanojimo motyvą) absoliuti dauguma informantų – 93 %). Per šią kontrolę vėliau yra siekiama partinių tikslų, kurie gali būti labai įvairūs – tiek politiniai (tokie kaip partinės programos ar konkrečių jos nuostatų įgyvendinimas), tiek organizaciniai (naujų narių pritraukimas, esamų narių kompetencijų didinimas), tiek finansiniai-korupciniai (valstybės ištekliai užvaldymas, piniginės naudos siekimas). Apdovanojimo viešojo sektoriaus pareigomis aspektas kaip atskiras motyvas Lietuvos atveju pasirodė iš esmės nereikšmingas. Iš Lietuvos konteksto išsiskyrė viena viešojo sektoriaus sritis, kurioje dominuojantis partinio patronažo motyvas buvo rinkiminės paramos siekimas – regionai ir savivalda.

7. Lietuvoje partinio patronažo indeksas didžiausias yra ministerijų instituciniame lygmenyje (0,47), jis mažėja einant prie viešojo administravimo institucijų (0,21) ir viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų (0,12). Tarp viešosios politikos sričių didžiausias partinio patronažo lygis buvo užfiksuotas vietos savivaldos lygmenyje (0,61), ekonomikos (0,37) ir sveikatos apsaugos (0,37) srityse. Mažiausias partinio patronažo indeksas buvo fiksuotas finansų (0,11), krašto apsaugos (0,11) ir žiniasklaidos (0,17) srityse. Būtina pabrėžti partinio patronažo vietos savivaldos lygmenyje svarbą: čia ne tik fiksuojamas didžiausias partinio patronažo lygis, bet kaip tik savivaldybių viešojo sektoriaus organizacijose dirba daugiau darbuotojų nei visose valstybės viešojo sektoriaus organizacijose. Galima daryti išvadą, kad didelis partinio patronažo lygis kaip tik šioje srityje daro didelę įtaką viešojo valdymo kokybei visoje valstybėje.

8. Informacija apie partinio patronažo mastą ir skverbtį Lietuvoje, būtent tai, kad patronuojant svarbiausios yra vadovaujamos pozicijos (maža partinio patronažo skverbtis) kuo didesniame skaičiuje institucijų (didesnis nei skverbtis partinio patronažo mastas), tačiau ne kuo didesnis pareigų jose skaičius, patvirtina partinio patronažo kaip organizacinio politinių partijų ištekliaus vertinimą. Nors ir nevienareikšmiškai, tačiau surinkti duomenys leidžia teigti, kad patronažinių priėmimų skaičius Lietuvoje per pastaruosius 15–20 metų yra sumažėjęs, o

pagrindiniai pokyčiai šioje sferoje yra susiję su padidėjusiu tokių sprendimų viešumu ir pokyčiais valstybės tarnybos atrankos sistemoje.

9. Renkantis patronuojamus kandidatus politinėms partijoms Lietuvoje svarbiausi yra šių asmenų politiniai ryšiai (79 %), antroje vietoje liko asmeniniai ryšiai (69 %), kaip mažiausiai svarbi buvo įvertinta kandidatų profesinė patirtis ir tinkamumas (54 %). Turint omenyje kandidatų parinkimo kriterijų hierarchiją, galima daryti išvadą, kad partinis patronažas Lietuvoje iš tiesų daugiausia yra *partinis* (pasak informantų, vos penktadalis kandidatų parinkimo sprendimų nėra paremti politiniais kriterijais), t. y. partiniai ir politiniai motyvai yra svarbesni už asmeninius; antra vertus, akivaizdu, kad būtent šių kriterijų derinys yra dažniausias renkantis patronuojamus asmenis. Duomenų apie kandidatų parinkimą analizė leidžia daryti ir dar vieną išvadą, susijusią su partinio patronažo motyvacija. Svarbiausias patronažo motyvas Lietuvoje – kontrolė, kuri gali turėti tris dimensijas: viešųjų sprendimų įgyvendinimo kontrolę, viešosios politikos turinio kontrolę ir korupcinių praktikų kontrolę. Logiška būtų manyti, kad pirmųjų dviejų kontrolės aspektų įgyvendinimui svarbiausi turėtų būti kandidatų profesiniai gebėjimai ir kompetencija, kuri Lietuvos atveju tėra trečioje vietoje reitinguojant kandidatų parinkimo kriterijus. Politinių ir asmeninių ryšių derinys svarbiausias atrodo kalbant apie trečiąją kontrolės aspektą – korupcinių praktikų kontrolę arba, kitaip tariant, tam tikrų finansinių srautų kontrolę. Čia paskirtų į pareigas asmenų lojalumas ir ištikimybė yra esminis dalykas. Taigi kriterijų, lemiančių patronuojamų asmenų parinkimą, analizė leidžia daryti išvadą, kad Lietuvos politinės partijos partinį patronažą taiko siekdamos ne tik užsitikrinti viešosios politikos įgyvendinimo kontrolę, bet neretai – ir siekdamos kontroliuoti valstybės finansinius išteklius ar tarptautinių organizacijų paramą.

10. Nustatyta, kad Lietuvos atveju dažniausiai yra taikomas *de facto* partinis patronažas; tokį atsakymą pasirinko 41 % informantų, 21 % nurodė, kad partijos taiko struktūrinį patronažą, tiek pat (21 %), kad taikomos abi partinio patronažo formos. Kalbant apie tai, kas partijų viduje yra atsakingi už patronažinius sprendimus, galima daryti išvadą, kad tai yra partijų vadovybė ir jos paskirti atsakingi asmenys. Tas rodo, kad partijų viduje egzistuoja tam tikras koordinavimas ir kontroliavimas taikant partinį patronažą. Daug rečiau partinio patronažo sprendimai gali būti lemiami pavienių ministrų arba vykdomi *ad hoc*. Tyrimo duomenys leido išskirti dešimt pagrindinių partinio patronažo taikymo priemonių: restruktūrizaciją; informacijos kontrolę; pakeitimus pareigų aprašymuose; galią formuoti atrankos komisijas; geresnį patronuojamo asmens pasiruošimą atrankos pokalbiui; konkursinio pokalbio klausimų atskleidimą; specifinių klausimų nepageidaujamiems asmenims uždavimą; kitas manipuliacijas konkursinio pokalbio metu; *minkštąją* galią daryti įtaką atrankos komisijos sprendimams; *kietąją* galią daryti įtaką atrankos komisijos sprendimams.

11. Kaip daugiausiai taikančios partinio patronažo praktikas Lietuvoje buvo įvardytos Darbo partija (56 %) ir Lietuvos socialdemokratų partija (54 %), mažiau informantų įvardijo Tėvynės sąjungą–Lietuvos krikščionis demokratų (33 %) ir partiją „Tvarka ir teisingumas“ (23 %). Skirtumai tarp partijų taikant partinį patronažą buvo aiškinami keletu būdu: akcentuojant partijų istorinę kilmę; per

partijų politinės galios pozicijas; atsižvelgiant į partijų dydį; vertinant partijų pragmatinius išskaičiavimus; per specifinius partijų bruožus. Įvertinus tiek kiekybinius, tiek kokybinius informantų atsakymus galima daryti išvadą, kad opozicinių partijų įtaka partinio patronažo sprendimams Lietuvoje yra galima (tokį atsakymą nurodė kiek daugiau nei pusė informantų), tačiau ji gali būti tik fragmentinė ir ne į svarbiausias pareigas. Didžiausi partinio patronažo praktikų padažnėjimai Lietuvoje fiksuojami pasikeitus valdančiosioms partijoms (36 %), o 21 % informantų nurodė, kad partinis patronažas suaktyvėja tarpuvaldžiu, t. y. po rinkimų, tačiau prieš pasikeičiant vyriausybėms. Šis atradimas gali būti laikomas pakankamai nauju europiniame kontekste, o išsamesnės pereinamojo laikotarpio studijos gali būti perspektyvios siekiant aiškiau suprasti šį reiškinį. Tokius duomenis paremia ir kiekybinių duomenų analizė, kuri parodė, kad rinkimų metais priėmimai į valstybės tarnybą iš tiesų suaktyvėja, tačiau pokytis yra gan nežymus (maždaug 1 % lyginant su praėjusiais metais). Didžioji dalis informantų sutiko su teiginiu, kad partinis patronažas yra visoms partijoms priimtinos politinio žaidimo taisyklės, todėl galima teigti, kad šis reiškinys yra integrali Lietuvos politinės kultūros dalis.

12. Apibendrinant partinį patronažą Lietuvoje būtina padaryti keletą svarbiausių pastabų: nors partinis patronažas gali būti laikomas Lietuvos politinės kultūros dalimi, Lietuvoje yra fiksuojamas gana žemas partinio patronažo indeksas, lyginant su kitomis Europos valstybėmis. Tai susiję su trimis tarpusavyje susijusiomis partinio patronažo charakteristikomis mūsų šalyje: partinio patronažo motyvacija, jo mastais bei skverbtimi skirtinguose viešosios politikos sektoriuose ir partinio patronažo indekso netolygumais tarp šių sektorių. Visų pirma būtina prisiminti, kad siekį kontroliuoti kaip partinio patronažo priežastį Lietuvoje įvardijo net 93 % informantų (26 % – atskirai išskyrė kontrolę, 67 % – bendrą tikslą kontroliuoti ir apdovanoti), o didžiausias partinio patronažo indeksas nacionaliniame lygmenyje buvo užfiksuotas ekonomikos ir sveikatos apsaugos srityse (beje, šios sritys pasižymėjo ir vienu didžiausių skirtumų tarp partinio patronažo skverbties bei masto, kurie buvo atitinkamai 0,44 ir 0,78). Kalbėdami apie šias sritis ir tai, kodėl politinės partijos taiko partinį patronažą jose, informantai pabrėžė būtent šių sektorių organizacijų ir jų finansinių srautų kontrolės svarbą. Galiausiai būtina atkreipti dėmesį į partinio patronažo mastą ir skverbtį: visose viešosios politikos srityse partinio patronažo mastas buvo didesnis nei skverbtis, akivaizdu, kad išdėstyta informacija pagrindžia kodėl. Siekiant kontroliuoti viešojo sektoriaus organizacijas ir piniginius srautus jose nebūtina patronuoti į visas įmanomas pareigas, užtenka savus žmones paskirti į esmines, vadovaujamąsias pareigas. Aktualiau politinėms partijoms yra skirti žmonės į kuo daugiau institucijų ir įstaigų, svarbu – į lemiamas pareigas. Todėl galima daryti išvadą, kad Lietuvoje vyraujantis partinio patronažo pobūdis, atsižvelgiant į partinio patronažo lygį, nereiškia visų ar netgi daugumos įmanomų viešojo sektoriaus pareigų užsodinimo savais žmonėmis; matant partinio patronažo charakteristikas galima teigti, kad partijos stengiasi paskirti asmenis į pareigas esminėse viešojo sektoriaus pozicijose, taip siekdamos užsitikrinti institucijų bei įstaigų – taip pat ir valstybės valdomų įmonių – kontrolę, kuri vėliau gali būti išnaudojama ne tik viešosios politikos programinių nuostatų įgyvendinimui, bet ir finansinių srautų kontrolės užtikrinimui.

13. Lyginant partinio patronažo duomenis Lietuvoje ir penkiolikoje Europos valstybių darytinios šios pagrindinės išvados.

a) Europiniame partinio patronažo tyrime pažymima, kad partinio patronažo motyvacija yra pakankamai aiški, politinių partijų siekis kontroliuoti dominuoja prieš norą apdovanoti partijų narius valstybiniu darbu. Apibendrinti penkiolikos Europos valstybių duomenys rodo, kad 43 % informantų teigimu, pagrindinis motyvas taikyti partinį patronažą yra siekis kontroliuoti viešosios politikos sektorius; tik 7 % teigė, kad tikslas – lojalių narių apdovanojimas darbu. Taigi skirtumas tarp kontrolės ir apdovanojimo yra žymus – 36 %. Siekį ir kontroliuoti, ir apdovanoti kaip motyvą identifikavo 39 % informantų. Lietuvos atveju situacija yra kiek kitokia: tikslą apdovanoti įvardijo dar mažesnė dalis informantų nei Europoje – 3 %, kontroliuoti – žymiai mažiau informantų (25 %). Atitinkamai yra mažesnis ir skirtumas tarp šių motyvų – 22 %. Abu tikslus Lietuvoje įvardijo 67 % informantų, o tai yra kur kas daugiau nei Europos vidurkis. Atrodo, kad Lietuvos informantams atskirti šias partinio patronažo motyvacijas vieną nuo kitos buvo sunkiau nei informantams kitose Europos valstybėse. Susumavę informantų atsakymus matome, kad 92 % informantų Lietuvoje paminėjo kontrolės motyvą, Europoje tokių buvo 82 %, atitinkamai apdovanojimą paminėjo 70 % informantų Lietuvoje ir tik 46 % kitose Europos valstybėse. Apibendrinant analizuojamą informaciją galima daryti išvadą, kad Lietuvoje, kaip ir Europoje, svarbesnė partinio patronažo motyvacija yra siekis kontroliuoti viešosios politikos kryptis; tai patvirtina Kopecky, Mair, Spirova (2012) prielaidą, kad partinis patronažas yra tapęs organizaciniu, o ne rinkiminiu politinių partijų išteklumi, tačiau ši skirtis Lietuvoje nėra tokia ryški kaip vidutiniškai Europoje.

b) Lietuvos partinio patronažo indeksas (0,29) yra ne tik mažesnis nei penkiolikos Europos valstybių vidurkis (0,34), bet ir mažesnis nei kitų pokomunistinių valstybių: Čekijos (0,34), Bulgarijos (0,42), Vengrijos (0,43) ir Rumunijos (0,48). Būtent Lietuvos palyginimas su minėtomis valstybėmis leido atlikti analizę siekiant identifikuoti partinio patronažo lygio skirtumus šiose šalyse ir to priežastis. Visų pirma analizė nepatvirtino prielaidos, kad dabartinis partinio patronažo lygis gali būti aiškinamas buvusių komunistinių režimų specifika (Lietuvos partinio patronažo indeksas buvo mažiausias iš minėtų šalių, nors Lietuvoje vyravo mišrus tautinis-patrimoninis; tai indikuotų, kad Lietuvoje partinis patronažas turėtų būti labiau paplitęs nei Čekijoje ar Vengrijoje). Daug geriau partinio patronažo skirtumai tarp valstybių gali būti aiškinami pasitelkiant duomenis apie jose vykdytas valstybės tarnybos reformas. Tyrimo duomenys pagrindžia prielaidą, kad mažiausias partinio patronažo indeksas yra fiksuojamas valstybėje, kurioje valstybės tarnybos reforma įvertinta geriausiai ir kurios atitikimas europiniams viešojo administravimo standartams yra didžiausias – Lietuvoje. Pažymėtina, kad prasti Čekijos ir Vengrijos valstybės tarnybos įvertinimai koreliuoja su aukštesniu partinio patronažo indeksu jose. Dar viena koncepcija, naudinga aiškinant partinio patronažo indekso skirtumus tarp valstybių ir tarp viešosios politikos sričių jose – kompetencijos salų idėja. Kompetencijos salų atsiradimas grindžiamas vykusiais integracijos į europines ir transatlantines organizacijas procesais, kurių metų viešajame sektoriuje susiformavo sritys,

pasižyminčios didesniais profesionalumo kriterijais ir tam tikru išorės veikėjų spaudimu bei kontrole. Tokių kompetencijos sąlų identifikavimas Lietuvoje (krašto apsaugos, finansų, užsienio reikalų srityse) paaiškina, kodėl šios sritys atskirai pasižymi mažu partinio patronažo lygiu ir kaip šie skirtumai atsispindi bendrame Lietuvos partinio patronažo įvertinime, ypač lyginant su valstybėmis, kuriose partinio patronažo lygis daugiau ar mažiau panašus visame viešajame sektoriuje.

c) Būtina pažymėti, kad kitos partinio patronažo indekso tendencijos Europoje buvo stebimos ir analizuojant Lietuvos duomenis: partinio patronažo indeksas mažėjo tostant nuo ministerijų lygmens prie viešojo administravimo institucijų ir viešąją politiką įgyvendinančių įstaigų (Europoje atitinkamai 0,46, 0,28 ir 0,27, Lietuvoje – 0,52, 0,24 ir 0,13), mažiausias partinio patronažo lygis buvo fiksuojamas krašto apsaugos ir finansų srityse, didžiausias – regionų bei savivaldos ir sveikatos apsaugos srityse. Išimtimi derėtų laikyti menką partinio patronažo įvertinimą žiniasklaidos srityje (0,17 lyginant su 0,38 vidutiniškai Europoje).

d) Analizuojant kandidatų parinkimo kriterijus Lietuvoje ir Europoje galima pastebėti keletą esminių skirtumų; visų pirma dominuojantis kriterijus renkantis patronuojamus asmenis Europoje yra jų profesinė patirtis ir tinkamumas (88 %), Lietuvoje šis kriterijus daug mažiau svarbus (58 %). Antra, politiniai ir asmeniniai kandidatų ryšiai yra daug svarbesni Lietuvoje negu vidutiniškai Europos valstybėse. Asmeninius ryšius kaip svarbų parinkimo kriterijų įvardijo 69 % Lietuvos informantų ir tik 50 % Europos. Akivaizdus skirtumas ir vertinant politinių ryšių įtaką: Lietuvoje juos svarbiais laikė 78 %, Europoje – 68 %. Galima teigti, kad Lietuvoje partinis patronažas yra labiau *partinis* nei Europoje, patronuojamų kandidatų politiniai ryšiai yra dominuojantis motyvas juos atsirenkant, o Europos valstybėse svarbesnis yra profesinis tinkamumas konkrečioms pareigoms.

14. Būtina pažymėti, kad Lietuvos atvejo tyrimui adaptuoto Kopecky, Mair, Spirova (2012) metodo taikymas padėjo identifikuoti ir tokio metodo trūkumus bei ribotumus: informantų atsakymų analizė leidžia teigti, kad nebuvo išvengta bandymų pagražinti situaciją, neatskleisti visos tiesos. Analizėje taikomos atsakymų medianos, tikėtina, tam tikrais atvejais sutrukdė tyrime panaudoti atviresnius ir galbūt geriau realią padėtį atspindinčius atsakymus. Reikia atkreipti dėmesį ir į faktą, jog į tam tikrus klausimyno klausimus informantams buvo ganėtinai sunku atsakyti vienareikšmiškai: atskirti apdovanojimo ir kontrolės motyvus taikant partinį patronažą, įvardijant partinio patronažo pobūdį ir kt. Todėl būtina konstatuoti, kad šio tyrimo rezultatai nėra galutiniai, jie nesiremia *griežtais* duomenimis. Nepaisant to, surinktų duomenų analizė leidžia daryti pradines išvadas apie partinio patronažo reiškinį Lietuvoje tiek jį charakterizuojant, tiek įvertinant jo mastus bei skverbtį, praplečia žinias apie partinį patronažą Europoje, leidžia geriau įvertinti su skirtumais tarp pokomunistinių šalių partinio patronažo susijusias prielaidas, taip pat suteikia svarų pagrindą tolimesnėms šio reiškinio studijoms.

15. Galiausiai verta paminėti tam tikras tyrimų kryptis, kurios, remiantis šio darbo rezultatais, būtų aktualiausios ateityje: visų pirma vietos savivaldos lygmeniui ir partiniam patronažui jame reikalinga išsamesnė analizė, būtina atlikti tyrimus, kurie leistų ne tik identifikuoti situaciją vietos savivaldoje, bet ir ją palyginti tarp skirtingų savivaldybių bei jų pavaldumui priklausančių skirtingų viešojo sektoriaus

organizacijų. Tikėtina, kad partinis patronažas vietos savivaldoje pasižymi kitomis charakteristikomis nei tas, kurį taiko partijos centriniame valstybės aparate; išsamesnės studijos leistų identifikuoti ir paaiškinti šiuos skirtumus. Antra, itin įdomūs Lietuvoje turėtų būti verslo organizacijų vykdomo valstybės užvaldymo tyrimai; jie ne tik padėtų geriau suprasti esamą situaciją, bet ir papildytų jau esamus, su politinių partijų bei valstybės santykiais susijusius tyrimus. Tikėtina, kad tokie tyrimai padėtų geriau suprasti ir partinio patronažo reiškinių mūsų šalyje. Trečia, itin aktualu tęsti partinio patronažo tyrimus skirtingose valstybėse, nes kiekvienoje šalyje surinkti duomenys praplečia partinio patronažo supratimą, sudaro prielaidas vis geresniam šio reiškinių pažinimui, priežastinių ryšių analizei ir tolimesnėms studijoms.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Abercrombie, N. & Hill, S. (1976). Paternalism and Patronage. *The British Journal of Sociology*, 27 (4), 413–429.
2. Aceituno-Montes, J. M. & Robles-Egea, A. (2011). An Impossible Democracy Political Clientelism and Corruption in Andalusia. *ECPR General Conference*, Reykjavik.
3. Afonso, A., Zartaloudis, S. & Papadopoulos, Y. (2015). How party linkages shape austerity politics: clientelism and fiscal adjustment in Greece and Portugal during the eurozone crisis. *Journal of European Public Policy*, 22 (3), 315–334.
4. Akcinės bendrovės „Lietuvos geležinkeliai“ įstatai [žiūrėta 2017-07-05]. Prieiga per internetą <http://www.litrail.lt/documents/10279/4184843/%C4%AFregistruoti+%C4%AFstatai+be+para%C5%A1o+2017-03-01.pdf/470df1f6-cf8e-4929-8e1e-6aa8b0027349>.
5. Allern, E. H. (2012). Appointments to Public Administration in Norway: No Room for Political Parties? In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 272–293). Oxford University Press.
6. Amundsen, I. (1999). Political Corruption: An Introduction to the Issues. *WP*, 7.
7. Antikorupcinio vertinimo išvada dėl konkursų nacionalinių, valstybės ir savivaldybių teatrų ir koncertinių įstaigų vadovams atrinkti organizavimo [žiūrėta 2016-10-18]. Prieiga per internetą <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/de658fc023ff11e79f4996496b137f39?jfwid=89x1tf5cg>.
8. Arriola, L. R. (2009) Patronage and Political Stability in Africa. *Comparative Political Studies*, 42 (10), 1339–1362.
9. Aspinall, E. (2014). Parliament and Patronage. *Journal of Democracy*, 25 (4), 96–110.
10. Auyero, J. (2012). Poor people's lives and politics: The thing a political ethnographer knows (and doesn't know) after 15 yers of feldwork. *New Perspectives on Turkey*, 46, 95–127.
11. Bacevičiūtė, A. 2015. Lietuvos ministerijų aukštesniųjų karjeros valstybės tarnautojų kaita ir politizacija 2001–2015 metais. *Politologija*, 80 (4), 62–96.
12. Badger, S. (Ed.). (1998). *Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science*. Osnovy Publishers.
13. Bagdanavičius, J. (Red.). (2011). *Viešosios politikos terminų aiškinamasis žodynas*. Vilnius: Ciklonas.
14. Bealey, F. (Ed.). (2000). *The Blackwell Dictionary of Political Science*. Blackwell Publishers.
15. Bearfield, D. A. (2009). What Is Patronage? A Critical Reexamination, *Public Administration Review*. 64–76.
16. Beblavy, M. (2002). Management of Civil Service Reform in Central Europe. In Peteri, G. (Ed.), *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, (pp. 55–72). OSI-LGI.
17. Benton, A. L. (2007). The Strategic Struggle for Patronage, *Journal of Theoretical Politics*, 19(1), 55–82.
18. Bertoa, F. C., Rodriguez-Teruel, J., Barbera, O. & Barrio, A. (2014). The Carrot and the Stick: Party Regulation and Politics in Democratic Spain, *South European Society and Politics*, 19 (1), 89–112.
19. Bischoff, C. S. (2012). Party Patronage in Denmark: The Merit State with Politics. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 92–120). Oxford University Press.

20. Blanco, D. V. (2017). Of Distributive Politics and Pork Barrel System: Why Not Epistemic Governance Approach. *International Journal of Public Administration*, 40 (1), 89–99.
21. Bloch, M. (1961). *Feudal Society*. University of Chicago Press.
22. Blunt, P., Turner, M. & Lindroth, H. (2012). Patronage, Service Delivery, and Social Justice in Indonesia. *International Journal of Public Administration*, 35(3).
23. Bogušinskaitė, I.; Nakrošis, V. (2014). Lietuvos vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija. *Politologija*, 74 (2), 38–67.
24. Bolleyer, N. (2009). Inside the Cartel Party: Party Organisation in Government and Opposition. *Political Studies*, 57; 559–579.
25. Booth, E. & Robbins, J., (2010). Assessing the Impact of Campaign Finance on Party System Institutionalization. *Party Politics*, 16 (5), 629–650.
26. Bouckaert, G., Nakrošis, V. & Nemec, J. (2011). Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4 (1), 9–29.
27. Brusco, V., Nazareno, M. & Stokes, S. (2005). The Electoral Consequences of Particularistic Distribution in Argentina. *Poverty, Democracy, and Clientelism: The Political Economy of Vote Buying*. Stanford.
28. Buckienė, E. (2014). Lojalumo sandėrio pokyčiai, kuriant aukštesniąją valstybės tarnybą Lietuvoje. In Pivoras, S., Civinskas, R. & Buckienė, E., *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požūriai, sandėriai* (p 197–232). Versus Aureus.
29. Carty, R. K. (2004). Parties as Franchise Systems. *Party Politics*, 10(1), 5–24.
30. Civinskas, R. (2011). Can a senior civil servant adapt to managing by contract? Reform and civil servants' preferences in Lithuanian government. *Baltic Journal of Law and Politics*, 4 (2), 154–186.
31. Connor, M., Pokora, J. (2012). *Coaching and Mentoring at Work. Developing Effective Practice*. Open University Press.
32. Čeponytė, E. (2014). Lietuvos švietimo įstaigų politizacija: Vilniaus miesto ir Vilniaus rajono savivaldybių lyginamoji analizė. *Politologija*, 74 (2), 123–160.
33. Di Mascio, F. (2012). Changing political parties, persistent patronage: The Italian case in comparative perspective. *Comparative European Politics*, 10 (4), 377–398.
34. Di Mascio, F. (2012). Party Patronage in Italy: A Matter for Solitary Leaders. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 229–249). Oxford University Press.
35. Di Mascio, F. (2014). Exploring the link between patronage and party institutionalization: an historical-institutional analysis of the Italian transition. *Democratization*, 21 (4), 678–698.
36. Di Mascio, F., Jalali, C., Pappas, T., Verge, T. & Gomez, R. (2011). Lands of Patronage? Southern European Party Patronage in Comparative Perspective. *IPSA-ECPR Joint Conference*. Sao Paulo.
37. Eisenstadt, S. N., Roniger, L. (1984). *Patrons, clients and friends*. Cambridge university Press.
38. Ennser-Jedenastik, L. (2014). The politics of patronage and coalition. How parties allocate managerial positions in state-owned enterprises. *Political Studies*, 62 (2), 398–417.
39. Flinders, M. & Matthes, F. (2012). Party Patronage in United Kingdom: A Pendulum or Public Appointments. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage*

- and Party Government in European Democracies, (pp. 335–356). Oxford University Press.
40. Gajduszek, G. (2003). Bureaucracy: is it efficient? Is it not? Is that the question? *Administration & Society*, 34 (6), 700–723.
 41. Gajduszek, G. (2007). Politicisation, professionalisation, or both? Hungary's civil service system. *Communist and Post-Communist Studies*, 40, 343–362.
 42. Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press..
 43. Georgiev, P. K. (2008). Corruptive Patterns of Patronage in South East Europe, *VS Research*.
 44. Gomez, R. & Verge, T. (2012). Party Patronage in Spain: Appointments for Party Government. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 316–334). Oxford University Press.
 45. Gordin, J. (2002). The Political and Partisan Determinants of Patronage in Latin America 1960–1994: A Comparative Perspective. *European Journal of Political Research*, 41, 513–49.
 46. Gordin, J. P. (2009). Regionalizing Patronage? Federal Resource Allocation and Party Politics in Spain. *Regional & Federal Studies*, 19 (3), 399–413.
 47. Graziano, L. (1976). A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior. *European Journal of Political Research*, 4, 149–174.
 48. Grzymala-Busse A. (2007). *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*. Cambridge University Press.
 49. Grzymala-Busse, A. (2003). Political Competition and the Politicisation of the State in East Central Europe. *Comparative Political Studies*, 36 (10), 1123–1147.
 50. Grzymala-Busse, A. (2013). Party Patronage and Party Government in European Democracies. *West European Politics*, 36(5), 1106–1107.
 51. Gwiazda, A. (2008). Party Patronage in Poland: The Democratic Left Alliance and Law and Justice Compared. *East European Politics and Societies*, 22, 802–827.
 52. Hankla, C. R. (2008). Parties and Patronage: An Analysis of Trade and Industrial Policy in India. *Comparative Politics*, 41 (1), 41–60.
 53. Hellman, J. S., Jones, G. & Kaufmann, D. (2000). Seize the State, Seize the Day. *ABCDE Conference*. Washington, D.C.
 54. Hicken, A. (2011). Clientelism. *The Annual Review of Political Science*, 14, 289–310.
 55. Hojnacki, P. W. (1996). Politicisation as A Civil Service Dilemma. In Bekke, H. A., Toonen, T. A. & Perry, H. J. (Eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, (pp. 137–164). Indiana University Press.
 56. Hopkin, J. & Paolucci, C. (1999). The business firm model of party organization: Cases from Spain and Italy. *European Journal of Political Research*, 35, 307–339.
 57. Hopkin, J. (2006). Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory. *APSA annual meeting*. Philadelphia, USA.
 58. Iancu, D.-C. (2013). European Compliance and Politicization of Public Administration in Romania. *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*, 6 (1), 103–117.
 59. Innes, A. (2013). The political economy of state capture in central Europe. *Journal of Common Market Studies*, 52 (1), 88–104.
 60. Įsakymas dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2004 m. gruodžio 29 d. įsakymo nr. IV-427 „Dėl kvalifikacinių reikalavimų nacionalinių, valstybės ir savivaldybių teatrų ir koncertinių įstaigų vadovams patvirtinimo“ pakeitimo [žiūrėta 2017-03-14]. Prieiga per internetą <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/4614f220377411e5aee6f3ae4a9cfa2d>.

61. Įsakymas dėl Lietuvos saugios laivybos administracijos nuostatų patvirtinimo [žiūrėta 2017-05-23]. Prieiga per internetą <http://www.msa.lt/lt/veikla/nuostatai.html>.
62. Jalali, C. & Lisi, M. (2009). Weak Societal Roots, Strong Individual Patrons? Patronage & Party Organization in Portugal. *Revista Enfoques*, 11 (7), 441–470.
63. Jalali, C., Silva, P. & Moreira, D. (2012). Party Patronage in Portugal: Treading in Shallow Water. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 294–315). Oxford University Press.
64. Jalali, C., Silva, P. & Silva, S. (2012). Givers and takers: Parties, state resources and civil society in Portugal. *Party Politics*, 18(1), 61–80.
65. Jalali, C., Silva, P. Party patronage: an old solution for new problems? In *Routledge Handbook of European Politics*, 2014.
66. Johannsen, L. (2003). The Effective State. *Baltic Defence Review*, 9(1), 23–33.
67. Johannsen, L., Pedersen, K., Pivoras, S. (2015). Falling between Two Stools - the Case of the Lithuanian Civil Servant Reform of 2013. *Journal of Comparative Politics*, 8 (1), 34–49.
68. John, S. & Poguntke, T. (2012). Party Patronage in Germany: The Strategic Use of Appointments. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 121–143). Oxford University Press.
69. Juknevičienė, V. (2007). M. Weberio biurokratijos teorijos reikšmė šiuolaikinių viešojo administravimo organizacijų kontekste. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 8 (1), 122–127.
70. Juralavičienė, J.; Galvanauskaitė, E. (2007). Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 19, 98–108.
71. Karklins, R. (2002). Typology of Post-Communist Corruption. *Problems of Post-Communism*, 49 (4), 22–32.
72. Katz, R. S. & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1 (1), 5–28.
73. Katz, R. S. & Mair, P. (2009). The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics*, 7 (4), 753–766.
74. Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. *Policy Research Working Paper 5430*.
75. Kaulakienė, A. ir kt. (Red.). (2013). *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Alma Littera.
76. Kazakevičius, G. (2014). Lojalumo struktūros įtaka Lietuvos viešojo sektoriaus politizacijai. *Politologija*, 74 (2), 161–197.
77. Kemahlioglu, O. (2012). *Agents or bosses? Patronage and intra-party politics in Argentina and Turkey*. ECPR Press.
78. Kenn, P. D. (2015). The Origins of Patronage Politics, State Building, Centrifugalism, and Decolonization. *British Journal of Political Science*, 45 (1), 141–171.
79. Kitchelt, H. & Wilkinson, S. I. (2007). *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press.
80. Kitchelt, H. (2000). Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, 33 (6/7), 845–879.
81. Kitchelt, H., Mansfeldova, Z., Markowski, R. & Toka, G. (1999). *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
82. Kopecky, P. & Mair, P. (2011). Party Patronage in Contemporary Europe. Principles and Practices. *EUI Working Paper RSCAS*, 41.

83. Kopecky, P. & Scherlis, G. (2008). Party Patronage in Contemporary Europe. *European Review*, 16, 355–371.
84. Kopecky, P. & Spirova, M. (2011). „Jobs for the Boys“? Patterns of Party Patronage in Post-Communist Europe. *West European Politics*, 34 (5), 897–921.
85. Kopecky, P. (2006). Political parties and the state in post-communist Europe: The nature of symbiosis. *Journal of Communist and Transition Politics*, 22(3), 251–273.
86. Kopecky, P. (2011). Political Competition and Party Patronage: Public Appointments in Ghana and South Africa. *Political studies*, 59, 713–732.
87. Kopecky, P. (2012). Give Me *Trafka*: Party Patronage in the Czech Republic. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 74–91). Oxford University Press.
88. Kopecky, P., Mair, P. & Spirova, M. (Eds.). (2012). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford University Press.
89. Kopecky, P., Meyer Sahling, J.-H., Panizza, F., Scherlis, G., Schuster, C., Spirova, M. (2016). Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research*, 55, 416–431.
90. Kopecky, P., Scherlis, G. & Spirova, M. (2008). Conceptualizing and Measuring Party Patronage. *Political Concepts, Committee on Concepts and Methods Working Paper Series*, 25.
91. Kopecky, P., Spirova, M. & Scherlis, G. (2011). Beyond the Cartel Party. Party Patronage and the Nature of Parties in New Democracies. *Joint IPSA/ECPR conference*. Sao Paulo, Brazil.
92. Korupcijos suvokimo indeksas 2017. Transparency International Lietuvos skyrius. [žiūrėta 2018-03-22]. Prieiga per internetą http://www.transparency.lt/wp-content/uploads/2018/02/KSI_2017_rezultatai.pdf
93. Kristinnsson, G. H. (2006). Patronage and public appointments in Iceland. *ECPR Joint Session of Workshops*. Nicosia, Cyprus.
94. Kristinnsson, G. H. (2012). Party Patronage in Iceland: Rewards and Control Appointments. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 186–205). Oxford University Press.
95. Krupavičius, A.; Lukošaitis, A. (2004). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Poligrafija ir informatika.
96. Lancaster, K. (2016). Confidentiality, anonymity and power relations in elite interviewing: conducting qualitative policy research in politicised domain. *International Journal of Social Research Methodology*, 93–103.
97. Laurėnas, V. (2012). Lietuvos politinės partijos: kovos dėl valdžios kanonizavimas, atsakomybės dekonstravimas ir vidinio saugumo aktualizavimas. In *Lietuvos metinė strateginė apžvalga*, t. 10, 275–295.
98. Laurišonytė, N. (2014). Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politizacija. *Politologija*, 74 (2), 68–95.
99. Lemarchand, R. & Legg, K. (1972). Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis. *Comparative Politics*, 4 (2), 149–178.
100. Lietuvos Respublikos diplomatinės tarnybos įstatymas. Valstybės žinios, 1999, Nr. 7–140.
101. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymas. Valstybės žinios 1994, Nr. 102–2049.
102. Likaitė, D. (2014). Politizuoti(s) ar ne(si)politizuoti? Lietuvos asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų atvejais. *Politologija*, 74 (2), 96–122.
103. Lindberg, S. I. (2012). Have the cake and eat it: The rational voter in Africa. *Party politics*, 1–17

104. Luobikienė, I. (2000). *Sociologija: bendrieji pagrindai ir tyrimų metodika*. Kaunas: Technologija.
105. Manow, O. (2006). Parliamentary Elections and Party Patronage – An Empirical Study of the German Top Ministerial Bureaucracy at Federal and State Level, 1957–2005. *ECPR Joint Sessions of Workshops*. Nicosia, Cyprus.
106. Marčiulionytė, M.; Oržekauskas, P.; Junevičius, A. (2013). Valstybinių verslo įmonių valdymo tobulinimo galimybės. *Viešojo politika ir administravimas*, 12 (1), 36–49.
107. Martin, S. L. (2012). Patronage Employment: Limiting Litigation. *San Diego Law Review*, 49, 669–692.
108. Meyer-Sahling, J.-H. & Jager, K. (2012). Party Patronage in Hungary: Capturing the State. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 163–185). Oxford University Press.
109. Meyer-Sahling, J.-H.; Nakrošis, V. (2009). Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymosi alternatyvos. *Viešojo politika ir administravimas*, 27, 7–15.
110. Meyer-Sahling, J.-H. & Veen, T. (2012). Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28 (1), 4–22.
111. Meyer-Sahling, J.-H. (2004). Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation. *West European Politics*, 27 (1), 71–103.
112. Meyer-Sahling, J.-H. (2009). Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession. *Sigma Paper No. 44*.
113. Meyer-Sahling, J.-H., (2006). The Rise of the Partisan State, Parties, Patronage and Ministerial Bureaucracy in Hungary. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22 (3), 274–297.
114. Michels, R. (2001). *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. Batoche Books.
115. Mikkelsen, K. S. (2013). In murky waters: a disentangling of corruption and related concepts. *Crime, Law and Social Change*, 60, 357–374.
116. Mulcahy, K. V. (1998). Cultural Patronage in Comparative Perspective: Public Support for the Arts in France, Germany, Norway, and Canada. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 27 (4), 247–263.
117. Muller, W. C. (1993). The Relevance of the State for Party System Change. *Journal of Theoretical Politics*, 5 (4), 419–454.
118. Muller, W. C. (2000). Patronage by National Governments. In Blondel, J. & Cotta, M., *The Nature of Party Government*. Palgrave.
119. Muller, W. C. (2005). Party Patronage and Party Colonization of the State. In Katz, R. S., & Crotty, W. J., *Handbook of Party Politics*, (pp. 189–195). SAGE Publications.
120. Nahtigal, L. & Haček, M. (2013). Politicization of Senior Civil Servants in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 39, 108–127.
121. Nakrošis V. (2014). Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita ir politizacija. *Politologija*, 74(2), 3–37.
122. Nakrošis, V.; Bankauskaitė-Grigaliūnienė, S. (2014). Lietuvos viešojo administravimo pokyčiai ir Europos Sąjungos poveikis: agentūrizacija ir depolitizacija. *Politologija*, 76 (4), 156–199.
123. Nakrošis, V. & Gudžinskas, L. (2013). Party Patronage and State Politicisation in The Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 5 (2). 89-120.

124. Nakrošis, V. (2015). The Turnover and Politicisation of Lithuanian Public Sector Managers. *World Political Science Review*
125. Niklasson, B. (2013). Does NPM Increase the Politicization of the Civil Service? *QoG Working paper series 2013:3*.
126. Norkus, Z. (2008). Andropovo klausimu (II). Kaip Maxas Weberis atsakytų į Juriiaus Andropovo klausimą? *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2008/1, 5–36.
127. Norkus, Z. (2008). *Kokia demokratija, koks kapitalizmas? Pokomunistinė transformacija Lietuvoje lyginamosios istorinės sociologijos požiūriu*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
128. Norkus, Z. (2012). Kada Lietuvoje buvo daugiau demokratijos? Pirmosios ir Antrosios Lietuvos Respublikų politinių režimų palyginimas. *Politologija*, 3, 3–60.
129. Norkus, Z. (2012). *On Baltic Slovenia and Adriatic Lithuania: A Qualitative Comparative Analysis of Patterns in Post-communist Transformation*. Central European University Press.
130. North, D. (1997). Institutional Changes: A Framework of Analysis. *Voprosi Ekonomiki*, 3.
131. Nutarimas dėl Lietuvos radijo ir televizijos komisijos nuostatų patvirtinimo [žiūrėta 2017-03-22]. Prieiga per internetą <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.01E74BF0FC2F/mCSQaXNJmT>.
132. O'Dwyer, C. (2004). Runaway State Building: How Political Parties Shape States in Postcommunist Eastern Europe. *World Politics*, 56, 520–553.
133. O'Dwyer, C. (2006). *Runaway State-Building. Patronage Politics and Democratic Development*. The Johns Hopkins University Press.
134. O'Malley, E., Quinlan, S. & Mair, P. (2012). Party Patronage in Ireland: Changing Parameters. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 206–228). Oxford University Press.
135. Palidauskaitė, J. & Ibenskas, R. (2007). Valstybės užvaldymas Lietuvoje: priežastys ir formos. *Viešoji politika ir administravimas*, 21, 61–74.
136. Papadoulis, K. J. (2006). Clientelism, Corruption and Patronage in Greece: a Public Administration Approach. *Teaching Public Administration*, 26 (1), 13–24.
137. Papakostas, A. (1999). Why is there no clientelism in Scandinavia? A comparison of the Swedish and Greek sequences of development. *SCORE Rapportserie*, 4.
138. Pappas, T. S. & Assimakopoulou, Z. (2012). Party Patronage in Greece: Political Entrepreneurship. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 144–162). Oxford University Press.
139. Pappas, T. S. (2009). Patrons Against Partisans. The Politics of Patronage in Mass Ideological Parties. *Party Politics*, 15 (3), 315–334.
140. Peisley, M. & Ward, I. (2001). Parties, Governments and Pollsters: A New Form of Patronage? *Australian Journal of Political Science*, 36 (3), 553–565.
141. Perkins, D. (1996). Structure and Choice. The Role of Organizations, Patronage and the Media in Party Formation. *Party Politics*, 3 (2), 355–375.
142. Peters B. G. & Pierre J. (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London: Routledge.
143. Peters, B. G. (2002). *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai.
144. Piattoni, S. (2001). Clientelism in historical and comparative perspective. In Piattoni, P. (Ed.) *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, (pp. 1–30). Cambridge: Cambridge University Press.
145. Pinto-Duschinsky, M. (2002). Financing Politics: A Global View. *Journal of Democracy*, 13 (4), 69–86.

146. Pivoras, S. (2009). Nuo *nomenklatūros* iki pseudobiurokratijos. Posovietinės viešosios biurokratijos bruožai Lietuvoje. *Darbai ir dienos*, 52, 159–174.
147. Pivoras, S. (2014). Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai ir požiūriai. In Pivoras, S., Civinskas, R. & Buckienė, E., *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai* (p. 15–41). Versus Aureus.
148. *Politikos mokslų enciklopedinis žodynas*. (2007). Vilniaus universiteto leidykla.
149. Pond, D. (2008). Legislative Oversight of Political Patronage in Canada. *Commonwealth & Comparative Politics*, 46 (3), 365–387.
150. Rakucevičius, R. (2003). *Politologijos žodynas-žinyas*. Vilnius: Žygimantų spaustuvė.
151. Ramonaitė, A.; Jastramskis, M. (2014). Iš ko renkasi rinkėjai? Lietuvos partinės konkurencijos struktūra. In A. Ramonaitė (Red.), *Kaip renkasi Lietuvos rinkėjai?: idėjos, interesai ir įvairzdžiai politikose*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
152. Ramonaitė, A. (2010). Kodėl žmonės nestoja į partijas? Lietuvos gyventojų požiūrio į partinę narysčių analizė. *Politologija*, 2, 3–29.
153. Remmer, K. L. (2007). The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983–2003. *The Journal of Politics*, 69 (2), 363–377.
154. Rybar, M. (2006). Powered by the state: The role of public resources in party-building in Slovakia. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22 (3), 320–340.
155. Robinson, J. A. & Verdier, T. (2013). The Political Economy of Clientelism. *The Scandinavian Journal of Economics*, 115 (2), 260–291.
156. Roniger L. (2004). Political Clientelism, Democracy and Market Economy. *Comparative Politics*, 36 (3), 353–375.
157. Roniger, L. (1994). Conclusions: The Transformation of Clientelism and Civil Society. In L. Roniger, A. Gunes-Ayata (ed), *Democracy, Clientelism, and Civil Society*. Lynne Rienner Publishers.
158. Roper, S. D. (2006). The influence of party patronage and state finance on electoral outcomes: evidence from Romania. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22 (3), 362–382.
159. Saarts, T. (2012). Party Systems in Central and Eastern Europe. Is there the Baltic exceptionalism? *ECPR Graduate Conference*, Bremen, 04.07–06.07, 2012.
160. Sajo, A. (1998). Corruption, Clientelism, and the Future of Constitutional State in Eastern Europe. *East European Constitutional Review*, 7 (2), 37–57.
161. Salih, M. A. (ed.). (2003). *Political Parties in Africa*. London: Pluto.
162. Scherlis, G. (2013). The Contours of Party Patronage in Argentina. *Latin American Research Review*, 48 (3), 63–84.
163. Schuster, J. W. C. (2013). Party Patronage and Party Government in European Democracies. *Southeast European and Black Sea Studies*, 13 (1), 108–110.
164. Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.
165. Shefter, M. (1977). Party and Patronage: Germany, England, and Italy. *Politics Society*, 403 (7), 403–451.
166. Shefter, M. (1994). *Political Parties and the State. The American Historical Experience*. Princeton University Press.
167. Silva, P. & Jalali, C. (2016). The many faces of (party) appointments: Party government and patronage in Portugal, 1995–2009. *Acta Politica*, 51 (4), 539–559.
168. Singer, M. M. (2009). Buying Voters with Dirty Money: The Relationship between Clientelism and Corruption. *Annual meeting of the American Political Science Association*. Toronto, Canada.

169. Sorouf, F. J. (1959). Patronage and Party. *Midwest Journal of Political Science*, 3 (2), 115–126.
170. Spirova, M. (2012). A Tradition We Don't Mess With': Party Patronage. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 54–73). Oxford University Press.
171. Stokes, S. C. (2011). Political Clientelism. In Goodin, R. E. (Ed.) *The Oxford Handbook of Political Science*, (pp. 649–669). Oxford University Press.
172. Sundel, A. (2012). What is the best way to recruit public servants? *QoG Working paper series*, 7.
173. Szczerbiak, A. (2006). State party funding and patronage in post-1989 Poland. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22 (3), 298–319.
174. *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. (2009). Oxford University Press.
175. Tidikis, R. (2003). *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius.
176. Trantidis, A. (2015). Clientelism and the classification of dominant party systems. *Democratization*, 22 (1), 113–133.
177. Treib, O. (2012). Party Patronage in Austria: From Reward to Control. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 31–53). Oxford University Press.
178. Tumėnė, R.; Žukauskaitė, I.; Židonis, Ž. (2014). Naujoji valstybės tarnautojų atranka: pirmieji rezultatai ir įžvalgos. *Viešojo politika ir administravimas*, 13 (4), 601–617.
179. Vaitkevičiūtė, V. (2007). *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius.
180. Valstybės valdomų įmonių grąža. *Valstybinio audito ataskaita*, 2017 m. balandžio 25 d. Nr. VA-2017-P-20-3-10.
181. Van Biezen, I. & Kopecky, P. (2007). The State and the Parties. Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies. *Party Politics*, 13 (2), 235–254.
182. Van Biezen, I. & Kopecky, P. (2014). The cartel party and the state: Party-state linkages in European democracies. *Party Politics*, 20 (2), 170–182.
183. Van Biezen, I. (2000). On the Internal Balance of Party Power. Party Organizations in New Democracies. *Party Politics*, 6 (4), 395–417.
184. Van Biezen, I. (2003). *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. Council of Europe Publishing.
185. Van Biezen, I. (2003). *Political Parties in New Democracies. Party Organization in Southern and East-Central Europe*. Palgrave Macmillan.
186. Van Biezen, I. (2004). *How Political Parties Shape Democracy*. CSD Working Papers.
187. Van Biezen, I. (2005). On the theory and practice of party formation and adaptation in new democracies. *European Journal of Political Research*, 44, 147–174.
188. Van Biezen, I. (2004). Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*, 10 (6), 701–722.
189. Van Thiel, S. (2012). Party Patronage in the Netherlands: Sharing Appointments to Maintain Consensus. In P. Kopecky, P. Mair & M. Spirova (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, (pp. 250–271). Oxford University Press.
190. Varraich, A. (2014). Corruption: An umbrella concept. *QoG Working Paper Series*, 04, 353–375.
191. Verheijen, T. & Coombes, D. (Eds.). (1998). *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
192. Verheijen, T. (2007). Administrative capacity in the new member states, the limits of innovation? *8 Working Papers*, no. 115. Washington DC: World Bank.

193. Volintiru, C. (2015). The exploitative function of party patronage: does it serve the party's interest? *East European Politics*, 31 (1), 39–55.
194. Ware, A. (1987). *Citizens, parties and the state: a reappraisal*. Polity Press.
195. Ware, A. (1992). Activist-Leader Relations and the Structure of Political Parties: „Exchange“ Models and Vote-Seeking Behaviour in Parties. *British Journal of Political Science*, 22, 71–92.
196. Warner, C. M. (1997). Political Parties and the Opportunity Costs of Patronage. *Party Politics*, 4 (3), 533–548.
197. Weingrod, A. (1968). Patrons, Patronage, and Political Parties. *Comparative Studies in Society and History*, 10 (4), 377–400.
198. Weitz-Shapiro, R. (2012). What Wins Votes: Why Some Politicians Opt Out of Clientelism. *American Journal of Political Science*, 56 (3), 568–583.
199. Weitz-Shapiro, R. (2014). *Curbing Clientelism in Argentina. Politics, Poverty, and Social Policy*. Cambridge University Press.
200. Willerton, J. P. (1992). *Patronage and Politics in the USSR*. Cambridge: Cambridge University press.
201. Wolinetz, S. B. (2006). Patronage and Theories of Party Organization: Canada in Comparative Context. *ECPR Joint Workshop on Political Parties and Patronage*. Nicosia, Cyprus.
202. Zaremba, A. (2016). Partinio patronažo konceptualizavimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 15 (3), 458–472.

PRIEDAI

1 PRIEDAS

Lietuvos viešosios politikos žemėlapis: viešojo sektoriaus organizacijų suskirstymas pagal viešosios politikos kryptis ir institucinius lygmenis

Viešosios politikos sritis	Ministerijų lygmuo	Viešojo administravimo institucijos	Viešąją politiką įgyvendinančios įstaigos
Ekonomika	Energetikos ministerija	Valstybinė energetikos inspekcija prie EM (102), Valstybinė atominės energetikos saugos komisija (70), Valstybinė kainų ir energetikos komisija (103)	UAB „Klaipėdos nafta“ (378), UAB „EPSO-G“ (16), VĮ Ignalinos atominė elektrinė (2038), VĮ Energetikos agentūra (20), VĮ Lietuvos naftos produktų agentūra (8), VĮ Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo agentūra (24)
	Ūkio ministerija	Valstybinis turizmo departamentas prie ŪM (37), Mokslo inovacijų ir technologijų agentūra (43), Lietuvos metrologijos inspekcija (41), Lietuvos standartizacijos departamentas (48), Nacionalinės akreditacijos biuras prie ŪM (20)	UAB Investicijų ir verslo garantija (46), UAB Lietuvos parodų ir kongresų centras „LITEXPO“ (89), UAB „Toksika“ (9), AB Vilniaus metrologijos centras (143), VĮ „Visagino energija“ (214), VŠĮ „Investuok Lietuvoje“ (89), VŠĮ „Versli Lietuva“ (52), VŠĮ Lietuvos verslo paramos agentūra (195), VŠĮ Lietuvos inovacijų centras (19), Mokslo ir technologijų parkai, VŠĮ „Verslininkų namai“ (4), VŠĮ „CPO LT“ (26), VŠĮ „Pranciškonų namai“ (3), VŠĮ Stebėsenos ir prognozių agentūra (2), SOLVIT centras (2)
	Žemės ūkio ministerija	Nacionalinė mokėjimo agentūra prie ŽŪM (899), Žuvininkystės tarnyba prie ŽŪM (178), Nacionalinė žemės tarnyba prie ŽŪM (994), Valstybinė gyvulių veislininkystės priežiūros	Programos „Leader“ ir žemdirbių mokymo metodikos centras (20), Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas (57), Lietuvos žemės ūkio konsultavimo tarnyba (119),

		tarnyba prie ŽŪM (32), Valstybinė augalininkystės tarnyba prie ŽŪM (345), VĮ Lietuvos žemės ūkio ir maisto produktų rinkos reguliavimo agentūra (32), VŠĮ „Ekoagros“ (65), Nacionalinis maisto ir veterinarijos rizikos vertinimo institutas (321), Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba (1301)	VĮ „Pieno tyrimai“ (138), VĮ Mašinų bandymo stotis (34), VĮ Valstybės žemės fondas (338), VĮ Žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centras (236), AB „Jonavos grūdai“ (62), AB „Lietuvos veislininkystė“ (34), UAB „Šilutės polderiai“ (85), UAB „Šilutės veislininkystė“ (11), UAB „Panevėžio veislininkystė“ (9), UAB Lietuvos žirgynas (77), UAB Aerogeodezijos institutas (53), UAB Klaipėdos žuvininkystės produktų aukcionas (16), UAB Dotnuvos eksperimentinis ūkis (48), UAB Upytės eksperimentinis ūkis (62), UAB „Gyvulių produktyvumo kontrolė“ (313), UAB „Šeduvos avininkystė“ (20), UAB „Valstybinė projektų ir sąmatų ekspertizė“ (5), UAB Žemės ūkio paskolų garantijų fondas (19), AB „Kiaulių veislininkystė“ (39)
	Susisiekimo ministerija	Civilinės aviacijos administracija (70), Lietuvos saugios laivybos administracija (119), Transporto investicijų direkcija (75), Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie SM (29), Lietuvos automobilių kelių direkcija prie SM (133), Pasienio kontrolės punktų direkcija prie SM (30), Valstybinė geležinkelių inspekcija prie SM (26), Valstybinė kelių transporto inspekcija prie SM (172), LR ryšių reguliavimo tarnyba (160)	AB „Lietuvos geležinkeliai“ (9894), AB „Lietuvos paštas“ (5731), VĮ „Oro navigacija“ (307), VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija (256), VĮ „Lietuvos oro uostai“, VĮ Vidaus vandens kelių direkcija (130), VĮ „Infrastruktūra“ (63), AB „Problematika“ (110), AB „Detonas“ (71), AB „Smiltynės perkėla“ (81), VŠĮ „Aukštaitijos siaurasis geležinkelis“ (38), VŠĮ Kelių ir transporto tyrimų institutas (109), VŠĮ „Plačiajuostis internetas“ (30)
Finansai	Finansų ministerija	Valstybinė mokesčių	UAB Viešųjų investicijų

		inspekcija prie FM (1244), Muitinės departamentas prie FM (412), Valstybės dokumentų technologinės apsaugos tarnyba prie FM (53), VŠĮ Centrinė projektų valdymo agentūra (277), Lošimų priežiūros tarnyba prie FM (28), Lietuvos bankas (608), Audito, apskaitos, turto vertinimo ir nemokumo valdymo tarnyba prie FM (47), Mokestinių ginčų komisija prie LR Vyriausybės (17), Viešųjų pirkimų tarnyba (92), LR konkurencijos taryba (67), LR valstybės kontrolė (354), Lietuvos statistikos departamentas (548)	plėtros agentūra (38), VĮ Turto bankas (137), VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas“ (24), VĮ Lietuvos prabavimo rūmai (32), teritorinės muitinės, UAB „Būsto paskolų draudimas“ (30), Finansų ministerijos mokymo centras (17), UAB „Lietuvos energija“ (90)
Teisingumas	Teisingumo ministerija	Europos teisės departamentas prie TM (20), Kalėjų departamentas prie TM (66), Valstybinė vartotojų teisių apsaugos tarnyba (150), Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija (30), Vyriausioji administracinių ginčų komisija (19), LR Vyriausioji rinkimų komisija (33), Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba (13), Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (28)	VĮ Registrų centras (1759), LR valstybinis patentų biuras (66), Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba (41), Lietuvos teisės institutas (47), Lietuvos teismo ekspertizės centras (134)
Žiniasklaida	-	Lietuvos radijo ir televizijos komisija (30), Žurnalistų etikos inspektoriaus tarnyba (15)	AB Lietuvos radijo ir televizijos centras (354), Lietuvos nacionalinis radijas ir televizija (584)
Krašto apsauga	Krašto apsaugos ministerija	Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas prie KAM (32), Centralizuota finansų ir turto tarnyba prie KAM (22), Infrastruktūros plėtros departamentas prie KAM (29), Mobilizacijos ir pilietinio pasipriešinimo	Lietuvos technikos biblioteka (78), Vytauto Didžiojo karo muziejus (91), Lietuvos karo akademija (265), Lietuvos kariuomenė ir jos struktūriniai padaliniai

		departamentas prie KAM (29), Kibernetinio saugumo ir telekomunikacijų tarnyba prie KAM (47), Vyriausybinių ryšių centras prie KAM (21)	
Vidaus reikalai	Vidaus reikalų ministerija	Migracijos departamentas prie VRM (79), Policijos departamentas prie VRM (227), Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie VRM (71), Vadovybės apsaugos departamentas prie VRM (53), Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie VRM (153), Viešojo saugumo tarnyba prie VRM (111), Asmens dokumentų išrašymo centras prie VRM (44), Ginklų fondas prie VRM (24), Turto valdymo ir ūkio departamentas prie VRM (91), Informatikos ir ryšių departamentas prie VRM (144), Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie VRM (160), Kūno kultūros ir sporto departamentas prie LR Vyriausybės (32), Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas (39), Tautinių mažumų departamentas prie LR Vyriausybės (14), Valstybės tarnybos departamentas (56)	VĮ „Regitra“ (558), Valstybės ir savivaldybių tarnautojų mokymo centras „Dainava“ (79), Reprezentacinis pučiamųjų orkestras (40), VRM Medicinos centras (396), Bendrasis pagalbos centras (77), VŠĮ Vilniaus kultūros, pramogų ir sporto rūmai (19), Poilsio ir reabilitacijos centras „Pušynas“ (103), Gen. Povilo Plechavičiaus kadetų licėjus (93), VŠĮ Jungtinis techninis sekretoriatas (28)
Socialinė apsauga	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba prie SADM (195), Socialinių paslaugų priežiūros departamentas prie SADM (54), Lietuvos darbo birža prie SADM (111), Valstybinė darbo inspekcija prie SADM (297), Vaikų išlaikymo	Pabėgėlių priėmimo centras (46), Techninės pagalbos neįgaliesiems centras (37), VŠĮ Technikos priežiūros tarnyba (58), socialinės globos įstaigos, gestų kalbos vertėjų centrai, neįgaliųjų reabilitacijos centrai, VŠĮ „Senevita“ (205)

		fondo administracija prie SADM (31), Neįgaliųjų reikalų departamentas prie SADM (21), Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie SADM (56), Neįgalumo ir darbingumo nustatymo tarnyba prie SADM (321), Jaunimo reikalų departamentas prie SADM (19), Ginčų komisija prie SADM (17), Vaiko teisių apsaugos kontrolieriaus įstaiga (20)	
Sveikatos apsauga	Sveikatos apsaugos ministerija	Valstybinė ligonių kasa prie SAM (149), Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba prie SAM (121), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie SAM ir regionų departamentai (635), Valstybinė akreditavimo sveikatos priežiūros veiklai tarnyba prie SAM (77), Radiacinės saugos centras (59), Lietuvos bioetikos komitetas (11), Ekstremalių sveikatai situacijų centras (64), Nacionalinis transplantacijos biuras prie SAM (28), Valstybinė teismo psichiatrijos tarnyba prie SAM (143), Užkrečiamųjų ligų ir AIDS centras (49), Valstybinis psichikos sveikatos centras (32), Nacionalinė sveikatos taryba (3)	Valstybinė teismo medicinos tarnyba (257), Nacionalinė visuomenės sveikatos priežiūros laboratorija (296), Higienos institutas (91), Sveikatos priežiūros ir farmacijos specialistų kompetencijų centras (68), Sveikatos mokymo ir ligų prevencijos centras (65), VŠĮ Vilniaus universiteto ligoninės Žalgirio klinikos (317), Lietuvos sveikatos mokslų universiteto ligoninė, VŠĮ Kauno klinikos (7378), Respublikinė Vilniaus psichiatrijos ligoninė (644), VŠĮ Rokiškio psichiatrijos ligoninė (444), VŠĮ Vilniaus gimdymo namai (233), Respublikinė Kauno ligoninė (1766), VŠĮ Palangos reabilitacijos ligoninė (259), VŠĮ Palangos vaikų reabilitacijos sanatorija „Palangos Gintaras“ (209), respublikinės Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio ligoninės, VŠĮ Alytaus apskrities tuberkuliozės ligoninė (56), VŠĮ Kauno klinikinė ligoninė (2039), VŠĮ Respublikinė Vilniaus universitetinė ligoninė (1632), VŠĮ Vilniaus

			universiteto ligoninės Santariškių klinikos (4320), VŠĮ Klaipėdos jūrininkų ligoninė (1229), VŠĮ Nacionalinis kraujo centras (134), VŠĮ „Pušyno kelias“ (168), priklausomybės ligų centrai, UAB „Universiteto vaistinė“ (40)
Švietimas ir kultūra	Švietimo ir mokslo ministerija	Europos socialinio fondo agentūra (223), Kvalifikacijų ir profesinio mokymo plėtros centras (34), Valstybinis studijų fondas (30), Mokslo ir studijų stebėsenos ir analizės centras (30), Nacionalinė mokyklų vertinimo agentūra (38), Studijų kokybės vertinimo centras (43), Mokslo, inovacijų ir technologijų agentūra (43), Specialiosios pedagogikos ir psichologijos centras (32), Švietimo aprūpinimo centras (57), Ugdymo plėtotės centras (96), Lietuvos gyventojų genocido ir rezistencijos tyrimo centras (149), Lietuvos mokslo taryba (74), LR Akademinės etikos ir procedūrų kontrolieriaus tarnyba (8)	Lietuvos mokinių neformaliojo švietimo centras (131), Mokslo ir enciklopedijų leidybos centras (52), valstybiniai universitetai ir kolegijos, Lietuvos vaikų ir jaunimo centras (199), Nacionalinis egzaminų centras (42), Švietimo mainų paramos fondas (55), Vilniaus lietuvių namai (105), Nacionalinis vėžio institutas (954), Švietimo informacinių technologijų centras (63)
	Kultūros ministerija	Kultūros paveldo departamentas prie KM (124), Valstybinė kalbos inspekcija (10), Lietuvos kultūros institutas (19), Lietuvos kino centras (16), Etninės kultūros globos taryba (14), Valstybinė kultūros paveldo komisija (12), Valstybinė lietuvių kalbos komisija (58), Lietuvos vyriausioji archyvaro tarnyba (23),	Muziejai, teatrai, galerijos, Lietuvos nacionalinė filharmonija (249), Lietuvos nacionalinė Martyno Mažvydo biblioteka (478), apskričių bibliotekos, Valstybinis dainų ir šokių ansamblis „Lietuva“ (99), Valstybinis pučiamųjų instrumentų orkestras „Trimitas“ (74), Šiaulių valstybinis kamerinis choras „Polifonija“ (54), Koncertinė

		valstybiniai, apskričių archyvai	įstaiga valstybinis choras „Vilnius“ (67), Lietuvos valstybinis simfoninis orkestras (133), Kauno valstybinė filharmonija (107), Šiuolaikinio meno centras (45), Lietuvos liaudies kultūros centras (49), Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato direkcija (31), Trakų istorinio nacionalinio parko direkcija (21), Vilniaus pilių valstybinio kultūrinio rezervato direkcija (16)
Užsienio reikalai	Užsienio reikalų ministerija		
Regionai ir savivalda		Rajonų ir miestų savivaldybių administracijos	Savivaldybės įmonės, mokyklos, apskričių ligoninės
Aplinkos apsauga	Aplinkos ministerija	Aplinkos apsaugos agentūra prie AM (265), Aplinkos projektų valdymo agentūra (95), Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie AM (246), Generalinė miškų urėdija prie AM (38), Valstybinė miškų tarnyba (185), Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas (31), Valstybinė aplinkos apsaugos tarnyba (24), Lietuvos geologijos tarnyba (108), Lietuvos hidrometeorologijos tarnyba prie AM (287), Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie AM (49)	VŠĮ Būsto energijos taupymo agentūra (52), VĮ Statybos produkcijos sertifikavimo centras (31), UAB „Projektų ekspertizė“ (17), regioninių parkų direkcijos, Valstybinis miškotvarkos institutas (98), Augalų genų bankas (9), VŠĮ „Grunto valymo technologijos“ (26), Kauno T. Ivanausko zoologijos muziejus (73), Respublikinis Vaclovo Into akmenų muziejus (15), Lietuvos zoologijos sodas (117), miškų urėdijos

2 PRIEDAS

Klausimynas „Politinių partijų įtaka priėmimams į pareigas viešajame sektoriuje Lietuvoje“

..... *sritis*

Klausimai	Atsakymai
1.a) Jūsų nuomone, ar Lietuvos Respublikos ministerija formaliai yra pasiekiamą politinėms partijoms, t. y. apskritai ar asmenys, susiję su politinėmis partijomis, turi teisinių galių paskirti asmenis į pareigas šioje ministerijoje?	
2.a) Jūsų nuomone, ar šie asmenys (Ministras Pirmininkas, ministrai, partijų vadovai) faktiškai skiria į pareigas kitus asmenis šioje ministerijoje?	
3.a) Jei taip, ar svarbus politinių partijų vaidmuo priimant šiuos sprendimus? ▪ Svarbus ▪ Nesvarbus	
5.a) Jei taip, politinės partijos paskiria asmenis į: (pasirinkite vieną) ▪ Aukščiausio lygmens vadovų pareigas ▪ Vidurinės grandies vadovų pareigas ▪ Žemesnio lygmens darbuotojų/specialistų pareigas	
1.b) Jūsų nuomone, ar srities neministerinės viešąjį administravimą ir reguliavimą vykdančios institucijos (.....) formaliai yra pasiekiamos politinėms partijoms, t. y. apskritai ar asmenys, susiję su politinėmis partijomis, turi teisinių galių paskirti kitus asmenis į pareigas šiose institucijose?	
2.b) Jūsų nuomone, ar šie asmenys (ministrai, Ministras Pirmininkas, partijų vadovai) faktiškai paskiria kitus asmenis į pareigas šiose institucijose?	
3.b) Jei taip, ar svarbus yra politinių partijų vaidmuo priimant šiuos sprendimus? ▪ Svarbus ▪ Nesvarbus	
4.b) Jei taip, politinės partijos paskiria asmenis į pareigas: (pasirinkite vieną) ▪ Keliose institucijose ▪ Daugelyje institucijų ▪ Visose institucijose	
5.b) Jei taip, politinės partijos paskiria asmenis į: (pasirinkite	

viena) ▪ Aukščiausio lygmens vadovų pareigas ▪ Vidurinės grandies vadovų pareigas ▪ Žemesnio lygmens darbuotojų/specialistų pareigas	
1.c) Jūsų nuomone, ar srities viešąją politiką įgyvendinančios įstaigos (.....) formaliai yra pasiekiamos politinėms partijoms, t. y. apskritai ar asmenys, susiję su politinėmis partijomis, turi teisinių galių paskirti kitus asmenis į pareigas šiose įstaigose?	
2.c) Jūsų nuomone, ar šie asmenys (ministrai, Ministras Pirmininkas, partijų vadovai) faktiškai paskiria kitus asmenis į pareigas šiose įstaigose?	
3.c) Jei taip, ar svarbus politinių partijų vaidmuo priimant šiuos sprendimus? ▪ Svarbus ▪ Nesvarbus	
4.c) Jei taip, politinės partijos paskiria asmenis į pareigas: (pasirinkite vieną) ▪ Keliose įstaigose ▪ Daugelyje įstaigų ▪ Visose įstaigose 5.c) Jei taip, politinės partijos paskiria asmenis į: (pasirinkite vieną) ▪ Aukščiausio lygmens vadovų pareigas ▪ Vidurinės grandies vadovų pareigas ▪ Žemesnio lygmens darbuotojų/specialistų pareigas	
6. Kas iš tikrųjų partijų viduje yra atsakingi už paskyrimus į pareigas?	
7. Kaip manote, ar dabartinė priėmimų į pareigas praktika iš esmės skiriasi nuo ankstesnių periodų? Jei taip, tai kaip ir kodėl?	
8. Jūsų nuomone, kodėl politinės partijos faktiškai paskiria asmenis? ▪ Siekia apdovanoti lojalius partijų aktyvistus ir narius valstybiniu darbu ▪ Nori kontroliuoti šiuos sektorius turėdami su jomis susijusį personalą ▪ Siekia ir apdovanoti, ir kontroliuoti ▪ Kita	
9. Kalbant apie paskiriamus asmenis, kaip manote, kodėl politinių partijų paskirti asmenys buvo paskirti į savo pareigas? ▪ Dėl profesinės patirties ir tinkamumo ▪ Dėl politinių ryšių ▪ Dėl asmeninių ryšių ▪ Dėl kitų priežasčių	

10. Kai politinės partijos paskiria asmenis į pareigas, Jūsų nuomone, ar šie sprendimai yra lemiami tik partijų, esančių valdžioje, ar opozicinės partijos taip pat gali daryti įtaką personalo sprendimams viešajame sektoriuje?	
11. Vertinant bendrai, Jūsų nuomone, ar Lietuvos politinėms partijoms yra įprasta ir priimtina paskirti asmenis į pareigas viešajame sektoriuje? Ar galima teigti, kad tokia praktika yra visoms partijoms priimtinos <i>žaidimo taisyklės</i> ?	
12. Jūsų nuomone, ar tam tikros Lietuvos politinės partijos yra linkusios paskirti daugiau asmenų viešajame sektoriuje nei kitos? Jei taip, kurios tai būtų partijos?	
13. Jūsų nuomone, kokią įtaką politinių partijų vykdomiems priėmimams į pareigas viešajame sektoriuje turi valdančiųjų partijų kaita Lietuvoje? Pasikeitus valdančiosioms partijoms, politinių partijų priėmimų į pareigas skaičius padidėja, sumažėja ar lieka toks pat?	
14. Kaip manote, Lietuvos politinės partijos yra labiau linkusios keisti esamą reguliacinę sistemą tam, kad galėtų paskirti asmenis viešajame sektoriuje, ar jos yra linkusios tiesiog išnaudoti savo politinę galią, nekeisdamos teisės normų?	
15. Papildomi komentarai, klausimai ir paaiškinimai.	

Modelių *A* ir *B* palyginimas

Modelis <i>A</i>	Modelis <i>B</i>
<i>52 informantai:</i>	<i>39 informantai:</i>
<u>Partinio patronažo indeksas</u>	<u>Partinio patronažo indeksas</u>
Finansai 0,11	Finansai 0,11
Krašto apsauga 0,11	Krašto apsauga 0,11
Žiniasklaida 0,17	Žiniasklaida 0,17
Aplinka 0,22	Socialinė apsauga 0,19
Teisingumas 0,22	Aplinka 0,22
Ekonomika 0,26	Teisingumas 0,22
Sveikatos apsauga 0,26	Švietimas ir kultūra 0,26
Švietimas ir kultūra 0,26	Vidaus reikalai 0,30
Socialinė apsauga 0,30	Užsienio reikalai 0,33
Vidaus reikalai 0,30	Sveikatos apsauga 0,37
Užsienio reikalai 0,33	Ekonomika 0,37
Regionai ir savivalda 0,61	Regionai ir savivalda 0,61
Lietuva – 0,25	Lietuva – 0,26
Ministerijų lygmuo 0,39	Ministerijų lygmuo 0,47
Viešojo administravimo institucijos 0,21	Viešojo administravimo institucijos 0,21
Viešąją politiką įgyvendinančios įstaigos 0,12	Viešąją politiką įgyvendinančios įstaigos 0,12
<u>Partinio patronažo priežastys</u>	<u>Partinio patronažo priežastys</u>
Siekia ir apdovanoti, ir kontroliuoti 56 %	Siekia ir apdovanoti, ir kontroliuoti 67 %
Nori kontroliuoti viešosios politikos sektorius 29 %	Nori kontroliuoti viešosios politikos sektorius 26 %
Siekia apdovanoti lojalius partijų aktyvistus valstybiniu darbu 8 %	Siekia apdovanoti lojalius partijų aktyvistus valstybiniu darbu 3 %
Siekia rinkiminės paramos 10 %	Siekia rinkiminės paramos 8 %
<u>Kandidatų parinkimo kriterijai</u>	<u>Kandidatų parinkimo kriterijai</u>
Dėl politinių ryšių 75 %	Dėl politinių ryšių 79 %

Dėl asmeninių ryšių 65 % Dėl profesinės patirties ir tinkamumo 50 % Dėl kitų priežasčių 2 % <u>Atsakingi už partinio patronažo sprendimus asmenys</u> Partijų vadovybė 23 % Paskirti atsakingi asmenys 25 % Ministrai 8 % Partijų skyriai 6 % Neatsakė 38 % <u>Lietuvos politinių partijų taikomo partinio patronažo pobūdis</u> Struktūrinis 19 % <i>De facto</i> 38 % Abu 19 % Neatsakė 23 % <u>Opozicinių partijų galimybės daryti įtaką partinio patronažo sprendimams</u> Gali 50 % Negali 46 % Neatsakė 4 % <u>Partinio patronažo kaip politinės kultūros dalies vertinimas</u> Taip 65 % Ne 25 % Neatsakė 10 % <u>Lietuvos politinių partijų taikomo partinio patronažo vertinimas</u> LSDP 52 % TS–LKD 29 % Darbo partija 52 % Tvarka ir teisingumas 23 % LLRS 8 %	Dėl asmeninių ryšių 67 % Dėl profesinės patirties ir tinkamumo 54 % Dėl kitų priežasčių 3 % <u>Atsakingi už partinio patronažo sprendimus asmenys</u> Partijų vadovybė 28 % Paskirti atsakingi asmenys 28 % Ministrai 8 % Partijų skyriai 8 % Neatsakė 28 % <u>Lietuvos politinių partijų taikomo partinio patronažo pobūdis</u> Struktūrinis 21 % <i>De facto</i> 41 % Abu 21 % Neatsakė 18 % <u>Opozicinių partijų galimybės daryti įtaką partinio patronažo sprendimams</u> Gali 51 % Negali 44 % Neatsakė 5 % <u>Partinio patronažo kaip politinės kultūros dalies vertinimas</u> Taip 69 % Ne 23 % Neatsakė 8 % <u>Lietuvos politinių partijų taikomo partinio patronažo vertinimas</u> LSDP 54 % TS–LKD 33 % Darbo partija 56 % Tvarka ir teisingumas 23 % LLRS 10 %
---	---

LLRA 2 % Neišskyrė 23 % <u>Valdančiųjų partijų kaitos įtaka partinio patronažo lygiui</u> Nesiskiria 21 % Padidėja prieš pasikeičiant 17 % Padidėja pasikeitus 37 % Sumažėja pasikeitus 2 % Neatsakė 27 % <u>Partinio patronažo praktikų kaita</u> Sumažėjo 31 % Padaugėjo 5 % Situacija nesiskiria 29 % Neatsakė 35 %	LLRA 0 % Neišskyrė 21 % <u>Valdančiųjų partijų kaitos įtaka partinio patronažo lygiui</u> Nesiskiria 21 % Padidėja prieš pasikeičiant 21 % Padidėja pasikeitus 36 % Sumažėja pasikeitus 3 % Neatsakė 26 % <u>Partinio patronažo praktikų kaita</u> Sumažėjo 38 % Padaugėjo 5 % Situacija nesiskiria 31 % Neatsakė 26 %
--	--

4 PRIEDAS

Priimtų į pareigas valstybės tarnautojų skaičius, procentais, nuo visų, turinčių valstybės tarnautojo statusą, asmenų skaičiaus.

Skyrių, tarnybų vedėjai	Vidinių departamentų direktorių pavaldumui	Vidinių departamentų direktoriai	Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai	Įstaigos vadovo pavaldumui	Įstaigų vadovai	
5 %	4 %	2 %	101 %	4 %	6 %	2006
9 %	5 %	6 %	54 %	5 %	5 %	2007
7 %	4 %	4 %	102 %	3 %	7 %	2008
3 %	5 %	4 %	70 %	1 %	5 %	2009
3 %	2 %	5 %	44 %	2 %	7 %	2010
5 %	4 %	5 %	54 %	3 %	13 %	2011
4 %	3 %	5 %	118 %	3 %	6 %	2012
3 %	1 %	2 %	62 %	3 %	5 %	2013
2 %	1 %	1 %	41 %	2 %	10 %	2014
3 %	1 %	1 %	50 %	3 %	24 %	2015
3 %	3 %	2 %	127 %	3 %	8 %	2016

Iš viso:	Patarėjai, spec. atašė ir kt.	Specialistai	Vyresnieji specialistai	Vyriausieji specialistai	Poskyrių vedėjai	Skysčių, tarnybų vedėjų pavadootojai
21 %	20 %	35 %	27 %	16 %	7 %	10 %
18 %	14 %	23 %	21 %	20 %	7 %	9 %
20 %	16 %	27 %	22 %	22 %	10 %	11 %
9 %	7 %	10 %	7 %	8 %	4 %	6 %
8 %	10 %	13 %	6 %	9 %	2 %	4 %
13 %	16 %	20 %	9 %	15 %	4 %	5 %
15 %	15 %	20 %	13 %	14 %	5 %	5 %
11 %	9 %	19 %	9 %	10 %	3 %	4 %
9 %	9 %	17 %	9 %	9 %	3 %	3 %
11 %	14 %	15 %	11 %	10 %	3 %	3 %
13 %	10 %	17 %	11 %	11 %	3 %	2 %

UDK 329+316.334.3] (474.5) (043.3)

SL344. 2018-*-* , 22,5 leidyb. apsk. l. Tiražas 14 egz.

Užsakymas:

Išleido Kauno technologijos universitetas, K. Donelaičio g. 73, 44249 Kaunas

Spausdino leidyklos „Technologija“ spaustuvė, Studentų g. 54, 51424 Kaunas