

ISSN 1392–1681

POLITIKŲ IR BIUROKRATŲ SĄVEIKA: KAS DOMINUOJA?

VYTAUTAS DUMBLIAUSKAS

Straipsnyje bandoma atsakyti į klausimą, kodėl šiuolaikiniai tyrinėtojai laikosi priešingų normatyvinių požiūrių į tai, kas ką turi kontroliuoti – politikai biurokratus ar biurokratai politikus. Atsakymas grindžiamas politikų ir biurokratų tarpusavio kova dėl viešosios politikos kontrolės. Šioje kovoje dominuoja tai vieni, tai kiti, nes dominavimas yra kintantis, priklauso nuo įvairių veiksnių. Tyrinėtojai, išvelgiantys valstybės tarnybos dominavimą, pabrėžia būtinybę politiškai kontroliuoti biurokratiją, o išvelgiantieji politikų dominavimą, biurokratijoje mato jėgą, galinčią neleisti politikams piktnaudžiauti galia.

Įvadas

Šis straipsnis yra savotiškas tęsinys straipsnio „Politikų ir biurokratų sąveika: ankstyvieji požiūriai“, išspausdinto žurnale „Politologija“, 2008, Nr. 2 (50), p. 53–75. Tame straipsnyje išskiriami trys ankstyvieji požiūriai į politikų ir biurokratų sąveiką. Pirmasis yra Woodrow

Vytautas Dumbliauskas – humanitarinių mokslų daktaras, Mykolo Romerio universiteto Politikos mokslų katedros docentas (el. paštas: vytautasdumbliuskas@mruni.eu).

© Vytautas Dumbliauskas, 2011

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. rugpjūčio 2 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2011 m. rugsėjo 15 d.

Vilsono požiūris, pagal kurį ši sąveika suprantama tiesiog kaip kiekvieno veikla savo srityje, kai politikai nustato tikslus, o biurokratai juos įgyvendina, nubrėžiant aiškia ir neperžengiamą ribą tarp šių veiklos sričių. Antrasis yra Maxo Weberio požiūris, pagal kurį šiems veikėjams priskiriami tie patys vaidmenys, tačiau politikams dar priskiriama pareiga valdyti administravimo sistemą, suvokiant tai kaip būtinybę, kaip priešnuodį prieš viešojo gyvenimo biurokratizavimą. Trečiasis yra Josepho Schumpeterio požiūris, pagal kurį tas papildomas vaidmuo priskiriamas ne politikams, o biurokratams, privalantiems profesionaliai padėti politikams, kuriuos politinės kovos logika verčia rūpintis ne valstybės administravimo efektyvumu, o administracinių sprendimų politine verte, t. y. tuo, kiek tokie sprendimai duos parlamento arba rinkėjų balsų.

Šie skirtingi požiūriai tame straipsnyje buvo aiškinami dvejopai. Pirmiausia parlamentinių sistemų įvairove, kurią lemia skirtingos jungtys tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių ir kurios vienas kraštutinis atvejis – angliškojo tipo premjerinė sistema, kitas – prancūziškojo tipo asamblėjos valdymas.

Angliškojo tipo premjerinė sistema leidžia paaiškinti normatyvinį M. Weberio požiūrį, pagal kurį charizmatiniai politiniai lyderiai, iškilę ir įrodę savo gebėjimus partijų konkurencijoje, gali ir turi valdyti biurokratinio administravimo sistemas. Toks požiūris išreiškė siekį atsverti vykdomosios valdžios dominavimą parlamento atžvilgiu, nulemtą konstitucinės sąrangos.

Prancūziškojo tipo asamblėjos valdymas leidžia paaiškinti normatyvinį J. Schumpeterio požiūrį, pagal kurį biurokratija turi būti užtektinai stipri ir nepriklausoma, kad prireikus galėtų patarti ar net nurodinėti politikams, užsiėmusiems tarpusavio kova, verčiančia rūpintis ne administravimo efektyvumu, bet administracinių sprendimų politine verte. Toks požiūris išreiškė siekį atsverti asamblėjoje sutelkto valdymo padarinius, pasireiškusius tuo, kad valdžia buvo ne suvienyta, o išblaškyta, atsakomybė ištirpusi, partinės drausmės beveik nebuvo.

Antrasis aiškinimas straipsnyje buvo grindžiamas demokratiškų visuomenių siekiu turėti ir politiškai atliepią (angl. *responsive*), ir profesiskai atsakingą biurokratiją. Pirmasis siekis kyla iš suvokimo, kokį reikšmingą vaidmenį liberaliosios demokratijos visuomenėse atlieka politinė lyderystė ir koks yra jos santykis su valstybės biurokratija. Šis siekis susijęs su M. Weberio požiūriu. Antrasis siekis kyla iš suvokimo, kad politikų suformuluotos viešosios politikos įgyvendinimas priklauso nuo biurokratijos profesionalumo ir atsakomybės už savo veiksmus. Šį siekį atspindi J. Schumpeterio požiūris.

Susipažinus su W. Wilsono, M. Weberio ir J. Schumpeterio požiūriais, kyla klausimas, kaip jie atsispindi šiuolaikiniuose politikų ir biurokratų santykių tyrinėjimuose. Atsakymų į šį klausimą paieška ir yra šio straipsnio tikslas.

1. Ankstyvųjų ir šiuolaikinių požiūrių sąsajos

Akademinėje diskusijoje apie politikų ir biurokratų santykius amerikiečių mokslininkas Ali Farazmandas išskiria tris tarpusavyje besivaržančias tendencijas arba prieigas (angl. *approaches*). Pirmoji prieiga pateikia visiškos biurokratijos kontrolės, atliekamos renkamų politikų atstovaujamosiose demokratijose, idėją. Remiantis šiuo teoriniu požiūriu, būtinumas politiškai kontroliuoti biurokratiją yra neginčijamas, nes nekontroliuojami nerenkamieji karjeros biurokratai gali kelti grėsmę politinei valdžiai ar demokratijai. Tvirta politinė biurokratijos kontrolė yra būtina besivystančioms tautoms, siekiančioms nacionalinės raidos. Pirmosios prieigos atstovai linkę palaikyti politikos ir administravimo atskyrimą.

Antroji prieiga išreiškia priešingą nuomonę ir atmeta politikos ir administravimo dichotomiją, pasisakydama už dvejopą – tiek politinę, tiek administracinę – biurokratijos vaidmenį. Šis teorinis požiūris traktuoja biurokratus kaip integralią politinio proceso dalį. Santykiai tarp biurokratų ir politikų yra įvairiarūšiai ir interaktyvūs, takūs ir susipynę, o ne dichotominiai ar hierarchiniai. Vadovaujantis šiuo

požiūriu, biurokratai ir politikai turėtų dirbti kartu, nebūti varžovai, siekdami efektyviai administruoti. Biurokratai suvokiami kaip profesionalūs administratoriai, kurių aktyvus vaidmuo visuomenėje ir politikoje skatintų socialinius pokyčius, teisingumą ir nešališkumą, o jų profesionalumas tarnautų viešajam interesui. Antroji prieiga pabrėžia biurokratijos naudingumą ir išreiškia nuomonę, kad biurokratiją ir demokratiją yra įmanoma suderinti.

Trečioji prieiga aukštojo lygio biurokratus traktuoja kaip turinčius tam tikrą autonomiją politikų atžvilgiu. Pripažindamas biurokratijos atsakomybę ir galios ribas, šis teorinis požiūris į biurokratijos elitą žiūri kaip į jėgą, nukreiptą prieš šališkumą ir kitus politikų piknaudžiavimus galia: konstitucijos įgalioti, aukštieji valstybės tarnautojai gali remti plačius viešuosius interesus ir neleisti politikams tarnauti galingiems partikuliaristiniams ir stambiojo verslo interesams. Šios priegigos šalininkai siūlo didinti karjeros administratorių galią¹.

Sunku būtų paneigti, kad pirmoji A. Farazmando išskirta prieiga atitinka M. Weberio požiūrį, nes pabrėžia būtinybę politiškai kontroliuoti biurokratiją. Taip pat akivaizdu, kad trečioji prieiga remiasi J. Schumpeterio požiūriu, nes pabrėžia biurokratijos jėgą ir nepriklausomybę nuo politikų. O štai antroji prieiga kokybiškai skiriasi nuo kitų dviejų, nes abiem šiems politinio proceso dalyviams suteikia lygiavertį vaidmenį. Galima būtų ją pavadinti kompromisine, bandant atsakyti į klausimą, kas yra svarbiau – politinė biurokratijos kontrolė ar biurokratijos profesionalumas ir atsakomybė.

Kiek kitaip yra su W. Wilsono požiūriu. Dauguma tyrinėtojų sutinka, kad politikos ir administravimo atskyrimas yra deskriptyviai klaidinanti koncepcija, tačiau pripažįsta, kad yra sunku jos atsisakyti². Šią koncepciją Brainardas Guy Petersas vadina stulbinančiai gy-

¹ Farazmand A., „Bureaucrats and Politicians in Comparative Perspective“, Farazmand A. (ed.), *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Thousand Oaks: SAGE Publications, 1997, p. XI–XII.

² Derlien H.-U., „Public Management and Politics“, Eliassen K. A., Kooiman J. (eds.), *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, London: SAGE Publications, 1993, p. 34.

vybinga ir vis atgimstančia daugybėje politinių sistemų ir paaiškina, kodėl ji tokia yra. Anot jo, šis tariamas politikos ir administravimo atskyrimas leidžia administratoriams įsitraukti į politiką (daugiau organizacinę negu partinę), neužsikraunant politinės atsakomybės už savo veiksmų rezultatus. Jie gali įsitraukti į politikos kūrimą, tariai taikydami techninius arba teisinius kriterijus savo sprendimams ir taip sukurdami profesionalaus nešališkumo regimybę, kuri gali visuomenei nepriimtinius sprendimus padaryti priimtinesnius. Politikos ir administravimo atskyrimas taip pat suteikia tam tikrą laisvę politikams, nes taip sudaromos palankesnės sąlygos, kad daugelį keblių šiuolaikinės vyriausybės sprendimų gali daryti asmenys, kuriems neteks susidurti su visuomene kituose rinkimuose. Toks atskyrimas gali padėti politikams formuoti ar nors daryti įtaką svarbiam sprendimui, kurį skelbs „nepolitinė“ institucija, kuri nebus laikoma atskaitinga visuomenei. Šitai elgiantis daugelis svarbių vyriausybės funkcijų išlaisvinamos nuo šališkos partinės kontrolės ir perduodamos įstai-goms, biurokratijos ir technokratiniam elitui³.

Taigi A. Farazmando išskirtos prieigos leidžia manyti, kad nuomonių apie politikų ir biurokratų tarpusavio sąveiką visumą galima vaizduoti kaip kontinuumą, kurio viename krašte pabrėžiama būtinybė politiškai kontroliuoti biurokratiją, o kitame – biurokratijos elito pareiga neleisti politikams piktnaudžiauti galia. O tarp šių kraštutinumų išsidėsto nuomonės apie lygiavertę politikų ir biurokratų partnerystę, neįžvelgiant vieniems kituose pavojaus demokratijai ar viešajam interesui.

Kalbėdami apie ryšius tarp administravimo ir politikos bei tarp administratorių ir politikų, viešosios vadybos reformos tyrinėtojai Christopheris Pollittas ir Geertas Bouckaertas skiria dvi grupes nuomonių. Pirmosios grupės atstovai mano, kad „vadyba“ (suprantant ją kaip modernizuotą viešąjį administravimą plius privatizavimą) skverbiasi į politiką ir užima dalį politinės teritorijos. Antrosios gru-

³ Peters B. G., *Biurokratijos politika*, Vilnius: Pradai, 2002, p. 232–233.

pės atstovai, visiškai priešingai, teigia, kad valdymo reforma buvo ta priemonė, kurią pasitelkę vykdamosios valdžios politikai ėmė griežčiau kontroliuoti savus pareigūnus⁴. Šios nuomonių grupės nuo A. Farazmando išskirtų prieigų skiriasi ne tik skaičiumi, bet ir tuo, kad prieigos yra labiau normatyvios: viena teigia, kad būtina politiškai kontroliuoti biurokratiją, kita – kad biurokratai ir politikai turėtų dirbti kartu, nebūti varžovai, trečia – kad biurokratija turi būti jėga, nukreipta prieš politikų piktnaudžiavimus. O C. Pollittas ir G. Bouckaertas grupuoja nuomones, kurios yra deskriptyvios – teigia, kad taip yra, o ne kad taip turėtų būti.

Tačiau tiek deskriptyvus, tiek normatyvus kalbėjimas apie politikų ir biurokratų santykius rodo, kad ir vieni, ir kiti traktuojami kaip turintys vienodą statusą, kaip lygiaverčiai konkurentai, tik tyrinėtojai nesutaria, kurie dominuoja ar turėtų dominuoti kitų atžvilgiu. Kyla klausimas, kaip tokį traktavimą suderinti su tuo, kad politikai ir biurokratai politikos procese užima skirtingas padėtis ir atlieka skirtingus vaidmenis?

Pagal atstovaujamosios demokratijos sampratą politikai yra piliečių renkami atstovai, kurie tokie tampa konkurencinėje kovoje dėl rinkėjų balsų ir kurie, gavę piliečių mandatą, bando įgyvendinti tas politinio vadovavimo nuostatas, kurias siūlė rinkiminėje kovoje. Vadovaujantis šia demokratijos samprata biurokratai suvokiami kaip profesionalūs valstybės administratoriai, daugiau ar mažiau paklūstantys piliečių išrinktiems politikams. Politikų vaidmuo yra siūlyti viešosios politikos alternatyvas, o biurokratų – administruoti valstybės mašiną ir įgyvendinti politikų pasiūlytą viešąją politiką. Tačiau matome, kad skirtingi vaidmenys netrukdo šiems veikėjams būti konkurentais dėl viešosios politikos kontrolės. Galima taip pat prisiminti dabar madingą patikėtojo-patikėtinio arba įgaliotojo-įgaliotinio (angl. *principal-agent*) modelį, pagal kurį demokratinėje vi-

⁴ Pollitt C., Bouckaert G., *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*, Vilnius: Algarvė, 2003, p. 161–162.

suomenėje patikėtojas ar įgaliotojas yra piliečiai, kurių patikėtiniai ar įgaliotiniai tampa politikai. Pastarieji tampa patikėtoju biurokratų atžvilgiu ir įgalioja valstybės tarnybą dirbti ar tarnauti visuomenei. Tačiau kiek šis modelis yra adekvatus, jei patikėtinis (biurokratija) gali dominuoti patikėtojo (politikų) atžvilgiu? Kaip būtų galima paaiškinti tokią konkurenciją? Norint atsakyti į šiuos klausimus, reikėtų istorinio žvilgsnio į tai, kaip radosi šie veikėjai ir kaip formavosi jų vaidmenys.

2. Skirtumai tarp profesinių grupių

Kaip profesinė grupė pirmiau iškilo biurokratija. M. Weberio žodžiais, šiuolaikinės valdininkijos išsivystymą lėmė grynai techniniai, neapeinami valdymo poreikiai. Pirmiausia iškilo finansų valdininkai, karo technikos tobulėjimas pareikalavo profesionalių karininkų, teisenos tobulėjimas – kvalifikuotų juristų. Labiau išsivysčiusiose šalyse šiose trijose srityse profesionalioji valdininkija galutinai nugalėjo XVI amžiuje. Kartu su profesionaliosios valdininkijos iškilimu prasidėjo, nors ir ne taip pastebimai, vadovaujančių politikų išrutula, tačiau politikai, arba, M. Weberio žodžiais, politiniai funkcionieriai, nuo profesionalių valdininkų ryškiai atsiskyrė tik politikai pavirtus veikla, reikalaujančia įgūdžių bei žinių apie kovą dėl galios ir jos metodus, taikomus šiuolaikinių partijų⁵.

Kaip pažymi Hansas Ulrichas Derlienas, atsiradus parlamentams ir konkuruojančių partijų sistemoms, valstybės tarnautojas, kuris buvo profesiskai parengtas ir apmokamas visu etatu (angl. *full-time*), per savo karjerą ėjęs į administracinės hierarchijos viršūnę, ir kuris dažniausiai buvo kilęs iš aukštuomenės, susidūrė su renkamu partiniu politiku ir laikinu mėgėju kaip savo politiniu šeimininku, kuris, įsigalėjęs visuotinei rinkimų teisei, galėjo būti kilęs ir iš darbininkų klasės. Abi šios grupės ėmė panašėti, nes politikai vis labiau links-

⁵ Weber M., „Politika kaip profesinis pašaukimas“, *Politologija* 2, 1991, p. 34–35.

ta gyventi iš politikos, o ne gyventi politikai, tačiau, nepaisant šios politikų profesionalizacijos, abiejų grupių kelias lieka pakankamai skirtingas: vieniems nuspėjama karjera ir garantuotas darbas, kitiems – „verslininkiška“, konkurencinė, nenuspėjama politinė karjera ir laikinas pareigų ėjimas⁶.

Ar ne čia konkurencijos tarp politikų ir biurokratų pradžia? Ar ne nuo pat politikų iškilimo? Palyginti su biurokratija, politikai yra nauji žaidėjai, ištraukę į galios žaidimus daug vėliau ir pakeitę šių žaidimų taisykles. Iki tol valstybės tarnautojai ištikimai tarnaudavo karaliui ar imperatoriui ir vieni formuodavo bei įgyvendindavo valstybės politiką. Tai buvo prestižinė profesija ir kartu pakankamai uždara, nes reikalavo išsilavinimo, kuris buvo prieinamas tik aukštesniųjų socialinių sluoksnių atstovams. Renkamų partinių politikų atsiradimas griovė šią šimtmečiais nusistovėjusią tvarką, o valdininkai tuo negalėjo būti patenkinti.

Čia svarbu pabrėžti abiejų konkuruojančių grupių profesinius skirtumus, nes, kaip matysime vėliau, greičiausiai šie skirtumai lėmė kai kurių tyrinėtojų požiūrį į politikų ir biurokratų santykius kaip į nekonkurencinius. Vienas skirtumas jau paminėtas – tai nuspėjama ir nenuspėjama karjeros. Remdamasis M. Weberiu, H. U. Derlien suranda dar keturis skirtumus tarp šių profesijų, tik, deja, nenurodo, kokiu M. Weberio tekstu remiasi. Anot H. U. Derlieno, M. Weberis pabrėžė, kad, pirma (numeravimas mano – *V. D.*), politikai veikia viešumoje ir parlamente kaip savo arenoje, o administratoriai būna įstaigose; antra, politikų mediumas yra balsas, o biurokratai pasikliauja rašytu žodžiu ir įrašais; trečia, politikų imperatyvas yra kova dėl galios, o tai yra priešybė paklusnumui disciplinuoatų valdininkų, dirbančių *sine ira et studio* (be pykčio ir išankstinio nusistatymo), ketvirta, tipišką politiką M. Weberis laikė aktoriumi, kuris bando įkalbėti ir įtikinti žmones aistringai ir retkarčiais su charizma, o administratorius buvo laikomas argumentuojančiu, mokliškai parengtu problemų

⁶ Derlien, p. 35–36.

sprendėju, nepritariančiu preferencijų keitimui ir – iš principo – atliekančiu šį vaidmenį be aistros ir asmeniškumo⁷.

Visos šios charakteristikos yra aprašomojo pobūdžio, išskyrus trečiąją, teigiančią, jog politikų imperatyvas – kova dėl galios, o valdininkų – drausmė ir paklusnumas. Tai – akivaizdžiai normatyvus principas, taikomas ne tiek politikams, kiek biurokratams. Kad taip turėtų būti, bet nėra iš tikrųjų, netiesiogiai patvirtina ir pats M. Weberis, kitame tekste kalbėdamas apie tai, ką privalo daryti tikras valdininkas. Anot M. Weberio, tikro valdininko pašaukimas – ne politika, bet nepartinis valdymas. Jis turi atlikti savo pareigas *sine ira et studio*. Taigi jis privalo nedaryti kaip tik to, ką politikas – tiek lyderis, tiek jo palyda – visuomet ir neišvengiamai turi daryti: kovoti. Nes pozicija, kova, aistra – *ira et studium* – politiko, visų pirma politinio lyderio, stichija. Jo veikla remiasi visai kitu, absoliučiai priešingu negu valdininko, atsakomybės principu. Valdininko garbės reikalas yra sugebėti sąžiningai įvykdyti įsakymą, kuris jam atrodo esąs klaidingas, įvykdyti taip, lyg jis atitiktų jo paties įsitikinimus – jeigu aukštesnė instancija, nepaisydama jo prieštaravimų, primygtinai reikalauja įvykdyti tą įsakymą ir prisiima už jį atsakomybę. Be šios moralinės aukščiausia prasme drausmės ir savęs išsižadėjimo subyrėtų visas aparatas. Politinio lyderio garbės reikalas, priešingai, yra išimtinė asmeninė atsakomybė už tai, ką jis daro. Šios atsakomybės jis nei gali, nei turi teisę atsisakyti ar suversti kitam⁸.

Tokie samprotavimai apie tai, kad tikras valdininkas privalo nekovoti, sugebėti įvykdyti net ir klaidingą įsakymą, rodo biurokratijos nenorą paklusti renkamiems partiniams politikams. Šie samprotavimai patvirtina M. Weberio poziciją, kad biurokratija gali ir turi būti pavaldi politinių lyderių valiai.

Atskirai norėtusi pakomentuoti M. Weberio mintį, kad politinio lyderio garbės reikalas yra išimtinė asmeninė atsakomybė už tai, ką

⁷ Derlien, p. 36.

⁸ Weber, p. 38.

jis daro, ir kad šios atsakomybės jis nei gali, nei turi teisę atsisakyti ar suversti ją kitam. Kaip šis principas veikia šiuolaikinėje praktikoje? Viešojo administravimo reformos tyrinėtojai atkreipia dėmesį į du procesus. Viena vertus, politikai pasinaudoja administracine reforma, kad atsakomybę už viešąją politiką perkeltų kitiems; kita vertus, tie patys politikai mėgina sustiprinti savo kontrolę biurokratijos atžvilgiu. Nors atrodo, kad tai du nesuderinami procesai, faktiškai jie galbūt atspindi visuotinį renkamų politikų norą sustiprinti savo įtaką biurokratijai ir kartu išvengti atsakomybės už biurokratijos veiklą⁹.

Atsakomybės kratosi ne tik politikai, bet ir biurokratai. Kaip minėta, tariamas administravimo ir politikos atskyrimas leidžia administratoriams ištraukti į politiką, neužsikraunant politinės atsakomybės už savo veiksmų padarinius¹⁰. Abipusis noras kontroliuoti viešosios politikos procesą ir kartu prisiimti kuo mažiau atsakomybės – taip galima apibūdinti šiuolaikinius politikų ir biurokratų santykius.

Tačiau grįžkime prie politikų ir biurokratų charakteristikų. H. U. Derlienas pažymi, kad originalią M. Weberio teoriją apie šias abi politikos veikėjų grupes organizacijų sociologai papildė nauja reikšme: politikai suprantami kaip tikslo apibrėžėjai, o administratoriai suvokiami kaip parenkantys adekvačias priemones tiems tikslams pasiekti ir įgyvendinti politines vizijas. Kitais žodžiais, politikai susiduria su tuo, ką būtų galima pavadinti normatyviu sudėtingumu (angl. *normative complexity*), o valstybės tarnautojų funkcija gali būti suprantama kaip faktinio neapibrėžtumo (angl. *factual uncertainty*) sumažinimas, pasikliaujant rutina ir naudojant profesionalią ekspertizę, kaupiamą įrašais. Tačiau H. U. Derlienas daro išvadą, kad tikslų ir priemonių bei vertybių ir faktų dichotomijos yra loginės distinkcijos, labai netinkamos conceptualizuoti politikų ir administratorių sąveiką, nors tai netrukdo administratoriams suvokti save šiais terminais¹¹.

⁹ Pollitt, Bouckaert, p. 161.

¹⁰ Peters, p. 232.

¹¹ Derlien, p. 37.

Tačiau ar pats H. U. Derlienai nesinaudoja šiomis dichotomijomis? Pavyzdžiui, pripažindamas, kad iki tam tikro laipsnio sprendimų priėmimo procesas yra aprūpinamas problemomis ir politiniais pasiūlymais iš partijų ir rinkimų programų, jis teigia, kad vyriausybės deklaracijos jau yra *mixtum compositum* iš politinių iniciatyvų ir biurokratinių pasiūlymų. Toks derinys aukštiesiems administratoriams reiškia arba operacionalizuoti politikos tikslus, apibrėžti normatyvias sprendimų prielaidas, numatyti tiek suvaržymus, tiek politikos galimumą, arba filtruoti iniciatyvas iš apačios, remiantis suvoktomis ar numatytomis ministro sprendimų prielaidomis¹². Argi tai ne tikslų ir priemonių dichotomija? Politikai inicijuoja tikslus, o administratoriai siūlo priemones jiems pasiekti. Kitoje vietoje, kalbėdamas apie politinių preferencijų ir administracinio išmanymo konkuravimą, H. U. Derlienai klasikiniame mechanistiniame hierarchiniame sprendimų iš viršaus į apačią ir atskaitingumo iš apačios į viršų modeliui priešpriešina sprendimų normatyvių ir faktinių prielaidų derinimo procesą¹³. Argi tai ne vertybių ir faktų dichotomija? Politikai nurodo, kurioms vertybėms teikia pirmenybę, o administratoriai pateikia faktus, informaciją apie padėtį toje valstybės administravimo srityje, kurioje jie dirba.

3. Tikslų ir priemonių bei vertybių ir faktų dichotomijos

Vis dėlto H. U. Derlienai teisingai teigdamas, kad tikslų ir priemonių bei vertybių ir faktų dichotomijos kaip loginės distinkcijos yra netinkamos konceptualizuoti politikų ir administratorių sąveiką. Toks tvirtinimas tačiau nereiškia, kad šios dichotomijos yra netinkamos, siekiant suvokti ir paaiškinti procesus, vykstančius organizacijose, kartu ir didžiausioje visuomenės organizacijoje – valstybėje, taip pat siekiant paaiškinti, kas yra vadinama politiniu procesu. Kiekvienu

¹² Ten pat.

¹³ Ten pat, p. 38.

atveju – tiek kalbant apie konkrečią organizaciją, tiek apie visą politinį procesą, – yra apibrėžiami tikslai ir parenkamos priemonės jiems pasiekti, deklaruojamos vertybės ir renkama faktinė medžiaga. Galima sakyti, kad šios dvi dichotomijos konkretina amžinąją socialinio gyvenimo skirtį tarp idealybės ir realybės.

Tačiau būtų didelis supaprastinimas tikslų brėžimą ir vertybių rinkimąsi priskirti politikams, o priemonių parinkimą bei faktų rinkimą – biurokratams. Šiose veiklose dalyvauja tiek vieni, tiek kiti, skiriasi tik dalyvavimo būdas ir kiekvienos grupės indėlis.

Tikslų ir priemonių dichotomijos atveju pirmiausia reikia pripažinti, kad biurokratija taip pat turi savąjį supratimą apie tai, kokių tikslų turėtų siekti vyriausybė. Galėjimas brėžti politikos tikslus pirmiausia kyla iš to, kad biurokratai yra savosios politikos srities ekspertai – geras esamos būklės išmanymas leidžia svarstyti, ką reikėtų daryti. Kitas veiksnys, leidžiantis biurokratijai dalyvauti, nustatant politikos tikslus, yra politinės vykdomosios valdžios silpnumas. Mokslinėje literatūroje toks silpnumas dažnai iliustruojamas Prancūzijos Trečiosios ir Ketvirtosios respublikų pavyzdžiu, kai vyriausybių nestabilumas didino politinę administratorių galią. Neturėdami užtekinai laiko savo veiklai, ministrai nepajėgdavo apibrėžti ilgalaikės politikos ir vadovauti jos įgyvendinimui. Taip aukštiesiems tarnautojams atitekdavo funkcijos, kurios normaliu atveju turėtų priklausyti politikams¹⁴. Daug naujesnis politinės vykdomosios valdžios silpnumo pavyzdys būtų šiuolaikinė Belgija, kuri jau daug mėnesių gyvena be vyriausybės (šis tekstas rašomas 2011 m. pavasarį), tačiau turi stiprią ir veiksmingą valstybės biurokratiją.

Kai politikos tikslai apibrėžti, ieškoma ir parenkamos priemonės numatytai politikai įgyvendinti. Šiame darbe svarbiausias vaidmuo tenka biurokratijai, nes vargu ar kas nors gali tai padaryti geriau už ją. Skamba paradoksaliai, bet būtent parinkdama priemones biurokratija

¹⁴ Chevallier J., *Science administrative*, Paris : Presses universitaires de France, 1994, p. 271.

gali ir vėl daryti įtaką formuojamai politikai. Tokiu atveju reikalai apsisverčia – ne ieškoma priemonių numatytai politikai įgyvendinti, bet politika pertvarkoma pagal biurokratų turimas priemones. Kaip pažymi B. Guy Petersas, politika tampa tai, ką įmanoma įgyvendinti, o įmanomumas, įgyvendinamumas ima dominuoti prieš kitus politikos formavimo kriterijus¹⁵.

Vertybių ir faktų dichotomijos atveju pirmiausia reikia pripažinti, kad biurokratija vargu ar gali būti vertybiškai neutrali. Čia reikėtų pažymėti, kad vertybinis neutralumas nėra politinio neutralumo sinonimas. Valstybės tarnautojas gali būti politiškai neutralus ta prasme, kad gali dirbti savo darbą, vadovaujant bet kokiam politinei jėgai. Tačiau būdamas politiškai neutralus, jis vargu ar gali būti vertybiškai neutralus, nes yra pilietis ir turi savąjį teisingumo, solidarumo, laisvės, lygybės, geros valdžios, efektyvaus valdymo ir t. t. supratimą.

Pilietiškumas yra tik viena priežastis, kodėl biurokratai negali būti vertybiškai neutralūs. Kita ir gal svarbesnė priežastis glūdi pačioje valstybės tarnautojo profesijoje. Jokia valstybė negali gyvuoti be savo administracijos, o per pastaruosius kelis šimtus metų viešosios administracijos svarba ir įtaka tik didėjo, nes per šį laikotarpį valstybė prisiėmė vis daugiau funkcijų, t. y. funkcijų daugėjo kiekybiškai, o kai kurios jų darėsi vis sudėtingesnės, t. y. augo kokybiškai. Toks kiekybinis ir kokybinis biurokratijos augimas darė ir daro vis sudėtingesnę ir svarbesnę biurokratijos kontrolės problemą.

Biurokratijos kontrolė yra sudėtingas reiškinys, apimantis daug subjektų ir procedūrų. Pirmiausia tai taisyklės, kuriomis valdininkai turi vadovautis savo darbe. Šios taisyklės turi užtikrinti biurokratinės veiklos viešumą ir vidinę administracinių įstaigų drausmę. Tačiau šių tikslų – viešumo ir drausmės – negalima suabsoliutinti, nes per didelį veiklos viešumą gali biurokratiją daryti pažeidžiamą, ir ypač tada, kai ji yra spaudžiama ką nors daryti, o per daug drausmingas taisyklių ir procedūrų laikymasis sukelia reiškinį, vadinamą biuro-

¹⁵ Peters, p. 283.

kratizmu, reiškiantį biurokratų neveiklumą būtent dėl perdėto vadovavimosi formaliomis taisyklėmis ir procedūromis.

Šalia šių taisyklių egzistuoja ir politinė biurokratijos kontrolė, kurią atlieka įstatymų leidėjai ir politinė vykdomoji valdžia, taip pat biurokratiją stengiasi kontroliuoti suinteresuotos socialinės grupės. Tačiau visa tai – formos, kuriomis reiškiasi išorinė kontrolė. Kadangi mus domina biurokratijos santykis su vertybėmis, tai daug svarbesnė yra vidinė kontrolė, kad biurokratas kontroliuoja pats save. Iš tikrųjų – kiek gali būti veiksmingos išorinės kontrolės formos, jei bus ignoruojama valdininko profesinė atsakomybė sau pačiam? Juk neįmanoma išoriškai kontroliuoti visos biurokratų veiklos, todėl visada – dažniau ar rečiau – susiklosto situacijos, kai valdininkas turi pats nuspręsti, kaip jam pasielgti. Kas tokiu atveju lemia jo elgesį? Vertybės, kuriomis jis vadovaujasi.

Prakalbę apie biurokratų ir galimybę, ir būtinybę elgtis savo nuožiūra, įžengiame į valstybės tarnautojų profesinės etikos sritį. Richardo Chapmano žodžiais, „pagrindinė šiuolaikinių valstybės tarnybos etikos diskusijų tema yra įgaliojimų veikti savo nuožiūra vykdymas“¹⁶. Tirdami šių įgaliojimų arba teisės veikti savo nuožiūra įgyvendinimą, etikos mokslininkai viena svarbiausių problemų laiko klausimą, kodėl valstybės tarnautojai pasirenka tas, o ne kitas vertybes¹⁷. Taigi, jau pats tokio klausimo buvimas rodo, kad valstybės tarnautojai negali būti vertybiškai neutralūs. Kaip taikliai pažymėjo Geraldas Caidenas, valstybės pareigūnai nėra bejausmiai, nieko blogo negalintys padaryti administracinio aparato priedai, kuriems rūpėtų tik faktai, o ne vertybės, priemonės, o ne tikslai¹⁸.

Atrodytų, kad vertybių ir faktų bei tikslų ir priemonių dichotomijų netinkamumas aiškinti politikų ir biurokratų santykius nekelia

¹⁶ Chapman R., „Valstybės tarnautojų etika“, Gulyas G. (sud.), *Valstybės tarnautojų etika: Straipsnių rinkinys*, Vilnius: Margi raštai, 2002, p. 14.

¹⁷ Yates D., „Sunkus pasirinkimas: valstybės tarnautojų priimamų sprendimų pagrįstumas“, Gulyas G. (sud.), *Valstybės tarnautojų etika: Straipsnių rinkinys*, Vilnius: Margi raštai, 2002, p. 119.

¹⁸ Cit. iš: Chapman, p. 17.

abejonių, nes jos yra ne tik deskriptyviai klaidinančios, bet ir vargu ar gali atlikti normatyvųjį vaidmenį: realūs politikų ir biurokratų santykiai nesikloto pagal jas, o ir vargu ar turėtų klostytis. Tačiau šios dichotomijos yra naudojamos. Kaip pavyzdį galima nurodyti vieną žinomą ir dažnai cituojamą politikų ir biurokratų sąveikos tipologiją, kurios autoriai yra Joelis Aberbachas, Robertas Putnamas ir Bertas Rockmanas.

Šie autoriai formuoja keturis šios sąveikos tipus. Pirmasis tipas, pavadintas politika / administravimas, atitinka tradicinį skyrimą, susijusį su W. Wilsonu, kad politiką formuoja politikai, o biurokratai ją tik įgyvendina. Antrasis sąveikos tipas, pavadintas faktai / interesai, yra akivaizdžiai grindžiamas vertybių ir faktų dichotomija. Juo pripažįstama, kad biurokratai taip pat dalyvauja formuojant politiką, tačiau jų dalyvavimas labiau susijęs su techninių faktų ir žinių teikimu, o politikų vaidmuo yra platesnis – atstovaudami visuomenės interesams, politikos formavimo procesą jie papildo vertybėmis, ideologijomis. Trečiasis sąveikos tipas, pavadintas energija / pusiausvyra, grindžiamas tikslų ir priemonių dichotomija. Pagal šią sampratą, politikai išreiškia plačius, išsklaidytus neorganizuotų individų interesus, o biurokratai tarpininkauja siauriems, fokusuotiems organizuotų klientų interesams. Politikai teikia idėjas ir veikimo gaires, o biurokratai perkelia jas į tikrovę. Galų gale ketvirtuoju sąveikos tipu, pavadintu grynuoju hibridu, teigiama, kad tėra mažas skirtumas tarp valdininkų ir politikų, visi jie yra politikos proceso dalyviai, o jų stiliai, interesai ir vertybės yra neatskiriami: politika yra rezultatas tarpusavio žaidimo, kurio žaidėjai yra išrinkti ar paskirti, tačiau tikslus jų statusas yra mažai reikšmingas¹⁹.

Susipažinus su šia tipologija, persasi tokia išvada: politikų ir biurokratų santykiai čia modeliuojami W. Wilsono suformuluotos dichotomijos dvasia. Formaliai žiūrint, šios tipologijos autoriai žengia

¹⁹ Aberbach J., Putnam R., Rockman B., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge: Harvard University Press, 1981, p. 9.

žingsnį toliau nei W. Wilsonas, nes pripažįsta, kad biurokratai taip pat dalyvauja, formuojant politiką, tačiau tą dalyvavimą supranta dichotomiškai, t. y. taip, kaip W. Wilsonas aiškino politikų ir biurokratų vaidmenį – kiekvienas šių veikėjų dirba savo darbą ir nesikiša į kito veiklos sritį. Taip ir čia – vieni, t. y. politikai, formuoja vertybes ir brėžia tikslus, kiti, t. y. biurokratai, renka faktus ir parenka priemones. Politikos ir administravimo dichotomijos lyg ir atsisakoma, tačiau ji išlieka kitu pavidalu – kaip vertybių ir faktų bei tikslų ir priemonių dichotomijos.

Tiesa, šis tolimas tikrovei veiklos atribojimas įveikiamas ketvirtajame sąveikos tipe, kuriuo teigiama, kad yra mažas skirtumas tarp to, kaip politikoje dalyvauja politikai ir biurokratai. Tačiau sunku būtų sutikti su tvirtinimu, kad abi šios grupės turi bendrus veiklos stilius, interesus ir vertybes. Juk šiuo požiūriu nedaug kas pasikeitė nuo M. Weberio laikų. Jei kalbėsime apie veiklos stilius – politikai ir dabar veikia viešumoje, jų mediumas yra balsas ir jie turi sugebėti įtikinti žmones aistringai ir su charizma, o biurokratai ir dabar dirba įstaigose, jų darbo priemonė yra ne balsas, o įrašai, ir jiems reikia ne aistringai įtikinėti, bet gerai išmanyti savąją viešojo administravimo sritį. Kaip ir tada, taip ir dabar – vieniems nenuspėjama politinė karjera ir laikinos pareigos, kitiems – nuspėjama karjera ir garantuotas darbas, todėl politikų ir biurokratų interesai bei vertybės negali nesi-skirti: politikams pirmasis interesas yra laimėti eilinius rinkimus, o didžiausia vertybė gali būti rinkėjų pasitikėjimas; biurokratai labiausiai suinteresuoti išsaugoti savo vietą valstybės tarnyboje, o didžiausia jų vertybė – stabili karjera.

Tačiau yra dar vienas dalykas, bendras visiems keturiems šios tipologijos tipams ir kartu dar kartą patvirtinantis W. Wilsono įtaką – nė viename šių tipų nekalbama apie konkurenciją, kovą dėl galios ir įtakos. Matyt, kitaip sumodeliuoti vargu ar buvo įmanoma – kokia gali būti konkurencija, kai kiekvienas dirba savo darbą ir nesikiša į kito veiklą, arba kai visų veiklos stiliai, interesai, vertybės yra neatskiriami?

4. Konkurencija ir dominavimas

Jei dichotomijų naudojimo, aiškinant politikų ir biurokratų sąveiką, rezultatas yra tolimi nuo tikrovės nekonkurencinių santykių modeliai, paanalizuokime kitą žinomą ir dažnai cituojamą šios sąveikos tipologiją, kurioje kalbama būtent apie konkurenciją ir dominavimą.

Tipologijos autorius B. Guy Petersas išskiria penkis šios sąveikos modelius, kurių pirmasis ir penktasis yra priešingi poliai, o tarp jų išsidėsto likę trys modeliai. Pirmasis modelis, pavadintas formaliuoju, sąveiką nusako posakiu „Yes, Minister“. Tai vilsoniškas požiūris į valstybės tarnautojų vaidmenį. Šis modelis yra svarbus kaip normatyvus standartas, su kuriuo yra lyginami realūs sąveikos pavyzdžiai. Antrajame modelyje, pavadintame kaimiškuoju gyvenimu, aukštieji valstybės tarnautojai ir politikai yra suvokiami kaip turintys santykinai panašias vertybes ir tikslus, kurių svarbiausi yra parama vyriausybei ir sklandi vykdomosios valdžios veikla. Pagal šį modelį, politinis ir biurokratinis elitas susivienija prieš išorinį kišimąsi į jų tvirtą mažą pasaulį. Tačiau B. G. Petersas pabrėžia, kad reikia turėti galvoje, jog politikai ir biurokratai turi skirtingas karjeras ir skirtingas profesines perspektyvas. Dažniausi laiko skirtumai: politikas turi mažai laiko pasiekti savo tikslus, o karjeros biurokratas gali turėti visą gyvenimą. Trečiąjį modelį, pavadintą funkcinio kaimiškuoju gyvenimu, autorius apibūdina kaip kaimiškojo gyvenimo modelio potipį (angl. *subset*), turintį vieną svarbų skirtumą: kaimiškojo gyvenimo modelis teigia viso politinio ir administracinio elito suartėjimą, o funkciniam modelyje šių elitų suartėjimas matomas tik tam tikrose veiklos srityse.

Ketvirtasis modelis, pavadintas priešiškuoju, pristatomas kaip priešingybė kaimiškojo gyvenimo modeliui, nes jame politikai ir aukštieji valstybės tarnautojai suvokiami kaip konkurentai dėl galios ir politikos kontrolės. Čia valstybės tarnautojas yra dažnai vaizduojamas sakantis „No, Minister“. Politikai ir administratoriai laiko

save konkurentais, nors jų veiklos yra neatskiriama susipynusios. Jų konfliktas gali būti pasyvus, kai biurokratai, net neoponuodami politikų idėjoms, ap sunkina pokyčius dėl savo inercijos ir senų įpročių. Konfliktas gali būti aktyvus, tada jis kyla iš kelių šaltinių. Pirmasis – nesutarimas dėl viešosios politikos turinio. Biurokratinės organizacijos vadovaujasi savo supratimu, kaip viešojo politika turi būti apibrėžiama ir įgyvendinama, ir šis supratimas gali stipriai skirtis nuo politikų sumanymų. Antrasis šaltinis – rūpinimasis organizacija: svarbiausiu uždaviniu administratoriai laiko kovą dėl savos įstaigos biudžeto ir personalo.

Penktasis – administracinės valstybės modelis atspindi suvokimą, kad, priimant valdžios sprendimus, dominuoja biurokratija. Įstatymų leidėjai ir politikai, dirbantys vykdomojoje valdžioje, neturi pakankamai gebėjimų, reikalingų valdyti šiuolaikinę valstybę, todėl pagrindinį darbą viešosios politikos procese atlieka nuolat dirbanti valstybės tarnyba. Žinoma, įstatymų leidėjai leidžia įstatymus, o jų paskirti politikai yra nominaliai atsakingi už vyriausybę, tačiau visi šie veikėjai galiausiai gali būti kontroliuojami biurokratijos, kuri turi geresnį priėjimą prie informacijos, naudojamos sprendimams priimti. Biurokratija taip pat kontroliuoja didumą vyriausybės procedūrinės mašinerijos, todėl gali, naudodamasi procedūriniu meistriškumu, sprendimus struktūruoti, pagreitinti ar užvilinti. B. G. Petersas pažymi, kad šis modelis nėra karjeros valstybės tarnautojų sąmoningo plano ar net sąmokso pasekmė, taip pat jis nebūtinai yra biurokratijos pasmerkimas. Anot jo, daugumą atvejų, kai politiniai lyderiai atsisako valdžios, galima traktuoti kaip savanoriškus ir galbūt net kaip atitinkančius viešąjį interesą, nes tai leidžia priimti techniškai geresnius sprendimus. Tačiau šis modelis ganėtinai skiriasi nuo modelių, randamų daugumoje demokratinio valdymo vadovėlių ir yra visiškai priešingybė formaliajam modeliui²⁰.

²⁰ Peters B. G., „Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-making“, Lane J.-E. (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, London: SAGE Publications, 1987, p. 258–265.

Susipažinus su šiais modeliais, peršasi tokia išvada: čia pateikiami keturi idealieji politikų ir biurokratų sąveikos tipai. Keturi todėl, kad funkcinio kaimiškojo gyvenimo modelis autoriaus apibūdinamas kaip kaimiškojo gyvenimo modelio potapis. Keturi idealieji sąveikos tipai atsiranda tada, kai išskiriamos dvi kiekvienos sąveikos būklės – tiek politikai, tiek biurokratai gali būti stiprūs arba silpni. Taigi kai politikai stiprūs, o biurokratai silpni, jų sąveika atitinka formalųjį modelį, o kai atvirkščiai – administracinės valstybės modelį. Sunkiau būtų įvardyti likusius du sąveikos variantus, tačiau panašu, kad variantas, kai ir politikai, ir biurokratai stiprūs, atitiktų prieššikajį modelį, o kai abi šios grupės silpnos – kaimiškojo gyvenimo modelį.

Vis dėlto reikėtų pripažinti, kad B. G. Peterso modelių gretinimas su idealiaisiais sąveikos tipais yra šiek tiek pritemptas. Idealieji sąveikos tipai išskiriami visada, kai analizuojama dviejų subjektų sąveika, imant kiekvieno subjekto kraštutines būsenas – stiprumą ir silpnumą. Taip atsiranda keturi variantai – stiprus-silpnas, silpnas-stiprus, stiprus-stiprus ir silpnas-silpnas. O štai B. G. Petersas savaisiais modeliais greičiau siekė truputį kitokio tikslo – parodyti, kad galimi sąveikos variantai, kai dominuoja vieni arba kiti, kai jie sutaria ir kai konkuruoja. Kaip matome, sąveikos modeliai, kai dominuoja arba politikai, arba biurokratai, sutampa su pirmaisiais dviem idealiaisiais sąveikos tipais, o modeliai, kai šie veikėjai sutaria ir kai konkuruoja, kelia klausimus: kodėl jie sutaria arba kodėl konkuruoja? Todėl, kad stiprūs, ar todėl, kad silpni? Juk matant, kad jėgos apylygės, galima ir sutarti, ir konkuruoti.

Kaip vertinti kiekvieną šių modelių? Reikėtų pradėti nuo kaimiškojo gyvenimo modelio, kuris yra turbūt labiausiai nutolęs nuo tikrovės, nes čia aukštieji valstybės tarnautojai ir politikai suvokiami kaip turintys santykinai panašias vertybes ir tikslus, kurių svarbiausi yra parama vyriausybei ir sklandi vykdomosios valdžios veikla. Jau minėjau argumentus, kodėl sunku sutikti su nuomone, kad politikai ir biurokratai turi bendras ar panašias vertybes, tikslus, interesus ir pan.

Čia tik reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad sutarimą ir bendrumą vaizduojantis sąveikos modelis yra gana populiarus – jis yra visose šiame straipsnyje aptartose tipologijose. Tokį šio modelio populiarumą galbūt galima būtų aiškinti jo normatyvia paskirtimi – taip išreiškiama siekiamybė, nes tikrovėje politikų ir biurokratų konkurencija, matyt, yra ypač stipri.

Būtent todėl kaimiškojo gyvenimo modelio priešingybė – priešiškas modelis yra turbūt artimiausias tikrovei modelis, nes jame politiškai ir aukštieji valstybės tarnautojai suvokiami kaip konkurentai dėl galios ir politikos kontrolės. Kaip minėta, ši konkurencija ėmė rasti iškart, kai tik šalia valstybės tarnautojų – išsilavinusių, profesiskai parengtų, samdomų nuolatiniam darbui, kilusių iš aukštesniųjų socialinių klasių – radosi renkami partiniai politikai, laikini mėgėjai, kurie galėjo būti kilę iš įvairiausių socialinių klasių. Šie trumpam renkami politikai ėmė kėsintis į valstybės tarnautojų monopolinę teisę formuoti ir įgyvendinti valstybės politiką.

Svarbu pažymėti, kad trumpam renkami politikai būdavo (ir yra) išrenkami konkurencinėje kovoje dėl rinkėjų balsų. Pareigų laikinumas ir vėl laukianti rinkimų kova skatino turėti politiškai lojalią valstybės tarnybą. Tokio politinio lojalumo siekio galbūt ryškiausias pavyzdys buvo amerikietiškoji „grobio dalybų“ sistema (angl. *spoils system*), kai po kiekvienų rinkimų laimėjusioji partija šimtus tūkstančių valdininkų keisdavo savais žmonėmis. M. Weberio žodžiais, tuo metu profesionalus valdininkas, tarnaujantis visą gyvenimą, buvo negirdėtas dalykas²¹.

Profesionalios valstybės tarnybos poreikis privertė politikus suteikti valdininkams tam tikras stabilumo garantijas, mainais už tai reikalaujant politinio neutralumo. Jacques'o Chevallier žodžiais, suteikus tarnautojams teises (tarnybos stabilumas) ir pareigas (neutralumas), buvo pereita nuo stipriai politizuotos administracijos prie profesionalizuotos administracijos²².

²¹ Weber, p. 34.

²² Chevallier, p. 276.

Toks valstybės tarnautojų teisių ir pareigų apibrėžimas leidžia teigti, kad šiua laikinėse Vakarų liberaliosios demokratijos visuomenėse politikai ir biurokratai yra sudarę tam tikrą sutartį. Jos esmė – biurokratams siūloma ilgalaikė, stabili, pagrįsta nuopelnais tarnyba, mainais už tai reikalaujant ne tik politinio neutralumo, bet ir politinio atliepumo (angl. *responsiveness*), taip pat profesionalumo ir profesinės atsakomybės. Šie reikalavimai biurokratijai yra prieštaraujantys vienas kitam, bet tai jau būtų kita tema. Apie panašų susitarimą arba politikų ir biurokratų sandėrį (angl. *bargain*) kalba ir Christopheris Hoodas, tiesa, naudodamas daugiskaitą ir pabrėždamas, kad tokie sandėriai tėra vaizduotės kūrinys, nes nėra žinoma oficialių pavyzdžių. Tačiau, anot jo, politikai ir administratoriai elgiasi taip, lyg tokie sandėriai būtų buvę sudaryti. C. Hoodas visus tokius sandėrius skirsto į dvi grupes – sisteminius ir pragmatinius. Sisteminiai sandėriai yra konstitucinio reguliavimo dalis, jais apibrėžiama, pavyzdžiui, kaip biurokratija atstovauja skirtingoms socialinėms – rasinėms, etninėms, religinėms – grupėms arba kaip biurokratija išsipareigoja ginti viešąjį interesą mainais už ilgalaikę, stabilią tarnybą. Pragmatiniai sandėriai reguliuoja politikų ir biurokratų atliekamus vaidmenis, jų tarpusavio santykius²³.

Kad ir kaip šią sutartį įsivaizduosime – ar kaip vieną ir visa apimančią, ar kaip daugybę sutarčių ar sandėrių – tam tikras politikų ir biurokratų susitarimas egzistuoja, tačiau problema yra ta, kad jis yra nuolat pažeidžiamas ir tai daro abi sutarties šalys. Biurokratai nėra ir niekada nebus neutralūs politikos įgyvendintojai, nes jie visada turi savąją kompetentingą nuomonę apie tai, kokia politika turi būti formuojama ir visada dalyvauja, ją formuojant. Williamo Hojnacki žodžiais, idėja, kad valstybės tarnautojai turėtų būti politiškai neutralūs, yra prieštaraujanti (angl. *antithetical*) požiūriui, kad jie atlieka

²³ Hood C., „Relations between Ministers / Politicians and Public Servants: Public Service Bargains Old and New“, Peters B., Savoie D. (eds.), *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2000, p. 178–186.

politinį vaidmenį²⁴. Galų gale šalia atliekamo politinio vaidmens biurokratai turi ir grupinių bei asmeninių interesų, sąlygojančių jų elgesį ir santykius su politikais.

Savo ruožtu politikai, jų partijai laimėjus rinkimus, neatsispiria pagundai keisti valstybės tarnautojus, ypač turinčius aukščiausius valstybės tarnybos postus, vadinamuosius „mandarinius“. Kaip pažymi viešosios vadybos reformų tyrėjai C. Pollittas ir G. Bouckaertas, kraštutiniu atveju – kai aukštuosius valstybės tarnybos postus užimantys žmonės keičiasi po naujų rinkimų – tai gali sukurti reformų procesų nestabilumą, o ypač toks dalykas neparankus administracinėms reformoms, nes organizacijų ir įprastos tvarkos pertvarkai reikia kelerių metų²⁵. Pagundą keisti valstybės tarnautojus turėtų padėti įveikti nuopelnų sistema, taikoma priimant ir atleidžiant valdininkus ir kuri yra viena svarbiausių aptariamų abstrakčiosios politikų ir biurokratų sutarties sąlygų, tačiau politikų noras turėti valstybės tarnybą, paklūstančią valdančiosios partijos norams, matyt, yra stipresnis už išipareigojimą taikyti nuopelnų, o ne politinius kriterijus. Kaip teisingai pažymi B. G. Petersas, „šiam kontekste reikia prisiminti, kad politiškai neutraliai valstybinei tarnybai, kurią ypač mes, gyvenantys anglų ir amerikiečių demokratijose, laikome normalia, iš tikrųjų tėra šimtas metų, o politinio lojalumo siekis yra daug senesnis ir galbūt daug stipresnis“²⁶.

Jeigu pripažįstame valstybės tarnybos politinį vaidmenį, t. y. tai, kad ji dalyvauja, formuojant politiką, ir paskui dar pakreipia (performuoja) politiką savaip, ją įgyvendindama, tai turime pripažinti, kad tokiai biurokratijai politikai visada stengsis daryti įtaką, ir bent jau tiek, kad ji būtų kuo neutralesnė. Todėl konkurencija dėl viešosios politikos kontrolės yra nuolatinė, tačiau tai nereiškia, kad konkurentų

²⁴ Hojnacki W., „Politicization as Civil Service Dilemma“, Bekke H., Perry J., Toonen T. (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1996, p. 142.

²⁵ Pollitt, Bouckaert, p. 69.

²⁶ Peters, p. 264.

jėgos visada yra apylygės. Greičiau yra priešingai – kuri nors viena pusė dominuoja, tai ir atspindi pirmasis bei penktasis B. G. Peterso pasiūlyti modeliai.

Šie modeliai atspindi galimus politikų ir biurokratų santykius, kuriuos, W. Hojnacki nuomone, galima nusakyti dvejopai. Pirmuoju atveju politinis režimas dominuoja valstybės tarnybos atžvilgiu, čia valstybės tarnyba yra netekusi didelės dalies nepriklausomybės ir tarnauja kaip valdančiojo politinio režimo įrankis, įgyvendinant jo politinę darbotvarkę. Antruoju atveju yra priešingai – valstybės tarnyba išlieka labai nepriklausoma ir naudoja savo galią savajai darbotvarkei sudaryti ir įgyvendinti, veikdama politinio režimo vardu. Dauguma šalių, ypač turinčių šiuolaikines politines sistemas, neprieina iki šių kraštutinumų, tačiau W. Hojnacki mano, kad, kalbant apie daugumą šalių, galima politinių režimų įtaka valstybės tarnybai, regis, kelia daugiau susirūpinimo negu galima valstybės tarnybos įtaka politiniam režimui²⁷.

Tačiau yra ir manančių priešingai. Perfrazuojant W. Hojnacki, yra manančių, kad didesnę susirūpinimą kelia galima valstybės tarnybos įtaka politiniam režimui, o ne atvirkščiai. Tačiau vargu ar galima aiškiai pasakyti, kurie yra arčiau tiesos. Greičiausiai teisūs ir tie, ir tie. Pirmiausia todėl, kad dauguma modernių valstybių neprieina iki kraštutinumų, kai aiškiai dominuoja arba politinis režimas, arba valstybės tarnyba, ir, antra, todėl, kad ši tarpusavio įtaka yra kintanti, skirtinga skirtingose šalyse ir skirtingu laiku, nes priklauso nuo įvairiausių veiksnių.

J. Chevallier šiuos veiksnius skirsto į struktūrinius ir kontekstinius. Struktūriniai veiksniai – tai aukštųjų valstybės tarnautojų (pranc. *les hauts fonctionnaires*) santykiai, ryšiai su politikais, šių tarnautojų artumo politikams laipsnis²⁸. Kaip pažymi C. Pollittas ir G. Bouckaertas, šie santykiai įvairiose valstybėse smarkiai skiriasi ir

²⁷ Hojnacki, p. 144.

²⁸ Chevallier, p. 269.

šie autoriai mato du pagrindinius šių skirtumų matmenis: pirma, ar politinės karjeros atskirtos, ar integruotos su „mandarinų“ karjeromis; antra, kiek politizuotos pačios aukštesniųjų valstybės pareigūnų karjeros ta prasme, kad daugelis šių pareigūnų simpatizuoja kokiam nors partijai arba būtent dėl to buvo skirti į šį postą²⁹.

Kontekstiniai veiksniai, pasak J. Chevallier, – tai nacionalinės tradicijos ir politinė konjunktūra. Nacionalinės tradicijos lemia, kad kartais tarnautojai turi menką įtaką politiniams pasirinkimams (Italija) arba priešingai – valstybės tarnautojai aktyviai veikia politinių sprendimų procesus (Didžioji Britanija). Politinė konjunktūra – tai politinio stabilumo ar nestabilumo laikotarpiai, mažinantys ar didinantys valstybės administratorių politinę galią. Remdamasis visų šių veiksnių – struktūrinių ir kontekstinių – analize, J. Chevallier daro išvadą, kuriai sunku nepritari, – esama subtilios politikų ir valstybės tarnautojų santykių dialektikos, priklausančios nuo daugybės parametrų ir atmetančios bet kokią idėją apie vienpusišką determinuotumą: mitas apie visišką administracijos galybę nėra patikimesnis nei mitas apie visišką jos paklusnumą³⁰.

Išvados

Sumanymas palyginti W. Wilsono, M. Weberio ir J. Schumpeterio požiūrius į politikų ir biurokratų sąveiką su dabartiniais tyrinėjimais parodė, kad šiuolaikiniai tyrėjai nedaug nutolo nuo klasikų. Vieni palaiko M. Weberio požiūrį, nes pabrėžia būtinybę politiškai kontroliuoti biurokratiją, mat nekontroliuojami nerenkamieji karjeros biurokratai gali kelti grėsmę politinei valdžiai ar demokratijai. Kiti pritaria J. Schumpeterio požiūriui, nes pabrėžia biurokratijos nepriklausomybę nuo politikų ir jos jėgą, nukreiptą prieš šališkumą ir kitus politikų piktnaudžiavimus galia. Kiek kitaip yra su W. Wil-

²⁹ Pollitt, Bouckaert, p. 68.

³⁰ Chevallier, p. 270–272.

sono požiūriu – tyrinėtojai sutinka, kad politikos ir administravimo atskyrimas yra deskriptyviai klaidinanti koncepcija, tačiau pripažįsta ją esant stublinamai gyvybingą.

Tokie diametraliai priešingi normatyvūs požiūriai į tai, kas ką turi kontroliuoti, paskatino pasiaiškinti, kaip tokie reikalavimai radosi. Politikai kaip profesinė grupė atsirado gerokai vėliau nei profesionali valdininkija, ir tai buvo konflikto bei konkurencijos tarp šių dviejų grupių pradžia, nes politikai ėmė pretenduoti į veiklą, kuri iki tol buvo valdininkų monopolis. Suprantama, šių grupių veikla buvo ir yra skirtinga. M. Weberis nurodė, kad politikų imperatyvas yra kova dėl galios, o tikrų valdininkų pašaukimas – paklusnumas ir drausmingas pareigų atlikimas; kad politikai veikia viešumoje, o administratoriai dirba įstaigose; kad politikų darbo įrankis yra balsas, o biurokratai pasikliauna rašytu žodžiu; kad politikas yra aktorius, turintis įtikinti žmones aistringai ir su charizma, o administratorius yra moksliniais argumentais besiremiantis problemų sprendėjas, atliekantis šį darbą be aistros ir asmeniškumo; kad politikams skirta konkurencinė, nuspėjama politinė karjera ir laikinos pareigos, o biurokratams – nuspėjama karjera ir garantuotas darbas.

Šie akivaizdūs profesijų skirtumai kai kuriems tyrinėtojams galėjo padėti susidaryti nuomonę, kad tarp politikų ir biurokratų įmanomas tam tikras vaidmenų pasidalijimas, konceptualizuojamas tikslų ir priemonių bei vertybių ir faktų dichotomijomis. Tačiau šios dichotomijos yra netinkamos aiškinti politikų ir biurokratų sąveiką, nes viešosios politikos tikslus brėžia ir vertybes renkasi ne tik politikai, bet ir valdininkai, kurie kaip ekspertai turi savą supratimą, ko turėtų siekti vyriausybė, o įgyvendindami teisę veikti savo nuožiūra, jie vadovaujasi vienomis ar kitomis vertybėmis.

Taigi tiek politikai, tiek biurokratai yra gyvybiškai suinteresuoti kontroliuoti viešąją politiką, nes pirmiesiems jos sėkmė yra sąlyga siekti svarbiausio tikslo – laimėti eilinius rinkimus, o antrieji taip sie-

kia apsaugoti savo vietą valstybės tarnyboje ir stabilią karjerą. Todėl biurokratai stengiasi dalyvauti formuojant politiką ir ją dar pakreipti savaip įgyvendinant, o politikai siekia turėti politiškai lojalų ar bent jau neutralią valstybės tarnybą. Šioje nuolatinėje konkurencijoje dėl politikos kontrolės konkurentų jėgos vargu ar būna visą laiką apylygės, greičiau šiek tiek dominuoja vieni arba kiti, tačiau tas dominavimas yra kintantis, nes priklauso nuo įvairių veiksnių. Todėl tie tyrinėtojai, kurie išvelgia valstybės tarnybos dominavimą, pabrėžia būtinybę politiškai kontroliuoti biurokratiją, o tie, kurie išvelgia politikų dominavimą, pabrėžia biurokratijos jėgą, nukreiptą prieš politikų piktnaudžiavimus galia.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

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

Chapman R., „Valstybės tarnautojų etika“, Gulyas G. (sud.), *Valstybės tarnautojų etika: Straipsnių rinkinys*, Vilnius: Margi raštai, 2002, p. 14–36.

Chevallier J., *Science administrative*, Paris: Presses universitaires de France, 1994.

Derlien H.-U., „Public Management and Politics“, Eliassen K. A., Kooiman J. (eds.), *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*, London: SAGE Publications, 1993, p. 34–45.

Farazmand A., „Bureaucrats and Politicians in Comparative Perspective“, Farazmand A. (ed.), *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Thousand Oaks: SAGE Publications, 1997, p. XI–XVIII.

Hojnacki W., „Politicization as Civil Service Dilemma“, Bekke H., Perry J., Toonen T. (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1996, p. 137–164.

Hood C., „Relations between Ministers / Politicians and Public Servants: Public Service Bargains Old and New“, Peters B., Savoie D. (eds.), *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2000, p. 178–208.

Yates D., „Sunkus pasirinkimas: valstybės tarnautojų priimamų sprendimų pagrįstumas“, Gulyas G. (sud.), *Valstybės tarnautojų etika: Straipsnių rinkinys*, Vilnius: Margi raštai, 2002, p. 119–133.

Peters B. G., *Biurokratijos politika*, Vilnius: Pradai, 2002.

Peters B. G., „Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-making“, Lane J.-E. (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, London: SAGE Publications, 1987, p. 256–282.

Pollitt C., Bouckaert G., *Viešojo valdymo reforma: Lyginamoji analizė*, Vilnius: Algarvė, 2003.

Weber M., „Politika kaip profesinis pašaukimas“, *Politologija* 2, 1991, p. 27–61.

SUMMARY

THE RELATIONSHIP BETWEEN POLITICIANS AND BUREAUCRATS: WHO DOMINATES?

This article aims to answer the question, why different modern scholars undertake different positions towards who should dominate – the politicians or the bureaucrats. It depicts the transformation of the public sector in Western democracies, when elected politicians started intervening with the activities which used to be under the monopoly of professional public servants. Politicians and bureaucrats as professional groups are highly distinct. According to M. Weber, the imperative of politicians is the struggle for power, whereas bureaucrats tend to be obedient and disciplined; politicians – act in the public domain, and bureaucrats function in institutions; the working tool of politicians is their voice, whereas public servants tend to rely on the written word; politician above all things is an actor who passionately advocates for his cause, while an administrator concentrates on solving technical problems; finally, the career of a politician is uncertain, temporary and flexible, whereas bureaucrats often enjoy stability.

The above defined differences led to a belief that a division of roles between politicians and bureaucrats is possible and that it can be further defined by dichotomies of end-means and values-facts. However, the article states that these dichotomies are not suitable for the analysis of a complex relationship between politicians and public servants. The goals and values of public policy are defined by both – politicians and bureaucrats, who have their own professional understanding of policy goals. In addition, during the process of implementation public servants tend to act according to their own views and their own values.

Despite professional differences politicians and bureaucrats often struggle for the control over the public policy. While the first are driven by the ambition to win the upcoming elections, the latter are interested in obtaining their working position and the stability of their career. Public servants try to engage themselves in the

policy-formation process, whereas politicians aim to have politically loyal or at least neutral bureaucracy. This power struggle is dominated by one side or the other because dominance is fluid and flexible, dependant on various factors. Those scholars who view public servants as more dominant emphasize the need to strengthen the political control of bureaucracy. And those who view politicians as more powerful see bureaucrats as a tool to control politicians and prevent abuse of power.