

Partinis patronažas Lietuvos viešajame sektoriuje

Aurimas Zaremba

*Kauno technologijos universitetas
A. Mickevičiaus g. 37, LT-44240, Kaunas*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppaa.16.1.18012>

Anotacija. Straipsnyje analizuojamas partinio patronažo reiškinyje Lietuvos viešajame sektoriuje. Pristatoma Lietuvos atvejui adaptuota pusiau struktūruotų ekspertų interviu tyrimo metodologija. Remiantis mokslinės literatūros analize ir atliekant empirinį tyrimą gautais duomenimis, aptariama partinio patronažo samprata: išvedamas partinio patronažo indeksas skirtinguose Lietuvos viešosios politikos sektoriuose ir instituciniuose lygmenyse, identifikuojama šio reiškinio motyvacija, kandidatų parinkimo kriterijai. Partinis patronažas analizuojamas kaip politinės kultūros dalis, siekiama nustatyti, kurios politinės partijos Lietuvoje labiausiai linkusios taikyti partinio patronažo praktikas. Siekiama nustatyti, kokį partijos taiko partinį patronažą: ar struktūrinį, ar de facto, kaip šį reiškinį veikia valdančiųjų partijų kaita.

Raktažodžiai: partinis patronažas, politinės partijos, viešasis sektorius.

Keywords: party patronage, political parties, public sector.

Įvadas

Po 2016 m. rudenį įvykusių Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų labai suaktyvėjo informacijos apie įvairius politizuotus įdarbinimus, nepotizmą, valstybės užvaldymą, vykdomą politinių partijų, sklaidą. Ši informacija susilaukė didžiulio dėmesio ne tik visuomenėje, bet ir tarp politikų. Viešojoje erdvėje pradėjo rasti ne tik skandalingos medžiagos apie pavienius atvejus, kai vienas ar kitas asmuo valstybinį darbą gavo dėl to, kad yra savas konkrečiai politinei partijai, bet ir žurnalistinių tyrimų, gana išsamiai nagrinėjančių politinių įdarbinimų ir atitinkamų korupcinių ryšių schemas. Nepaisant to, akivaizdu, kad sisteminio požiūrio į šiuos reiškinius trūksta. Tai, kad politinės partijos nevengia padėti ar pasirūpinti savo nariais juos įdarbindami viešajame sektoriuje, yra vieša paslaptis, tačiau šio reiškinio mastai gali būti tik nuspėjami, nes niekada nebuvo empiriškai tirti, nepaisant fragmentiškų bandymų ištirti viešojo sektoriaus įstaigų vadovų kaitą ir politizaciją [15; 1; 11; 12; 2], valstybės užvaldymą [18] ar viešojo sektoriaus politizaciją [4].

Verta paminėti, kad Europoje ir pasaulyje vis labiau plinta tyrimai partinio patronažo tematika. Svarbiausiu darbu galima laikyti autorių (Kopecky, Mair ir Spirova) vadovautą partinio patronažo tyrimą 15 Europos valstybių, be to, partinis patronažas buvo tirtas Rumunijoje [23; 20], Lenkijoje [3], Argentinoje [21], Ganoje, Pietų Afrikos Respublikoje [10].

Atsižvelgus į visa tai, šiame straipsnyje, remiantis šių autorių (Kopecky, Mair ir Spirova) Europinio tyrimo metodologija [7], analizuojami partinio patronažo mastas ir skverbtis Lietuvoje. Tokio tyrimo rezultatai leis geriau suprasti partinio patronažo reiškinį Lietuvoje, atlikti galbūt ir pirminį, tačiau nuoseklų ir sistemingą šio reiškinio įvertinimą.

Partinis patronažas straipsnyje suprantamas kaip politinių partijų galia daryti personalo sprendimus viešajame sektoriuje [24, p. 468]. Svarbu pažymėti, kad tokiu būdu partinio patronažo reiškinys susiaurinamas iki personalo sprendimų, kuriuos lemia partijos politikai, neatsižvelgiant į įdarbinamą ar skiriamą asmens charakteristikų ar teisinį tokių veiksmų pobūdį [21, p. 64]. Šio straipsnio tyrimo objektas – partinio patronažo reiškinys Lietuvoje. Tyrimo tikslas – išanalizuoti partinio patronažo reiškinį Lietuvoje. Straipsnyje keliami uždaviniai:

1) nustatyti partinio patronažo lygį skirtingose viešojo sektoriaus srityse ir instituciniuose lygmenyse;

2) identifikuoti partinio patronažo motyvaciją ir kandidatų parinkimo kriterijus;

3) apibrėžti partinio patronažo galimus sąlyčio taškus su Lietuvos politinės kultūros dalimi.

Tyrimo metodika: pusiau struktūruotas ekspertų interviu.

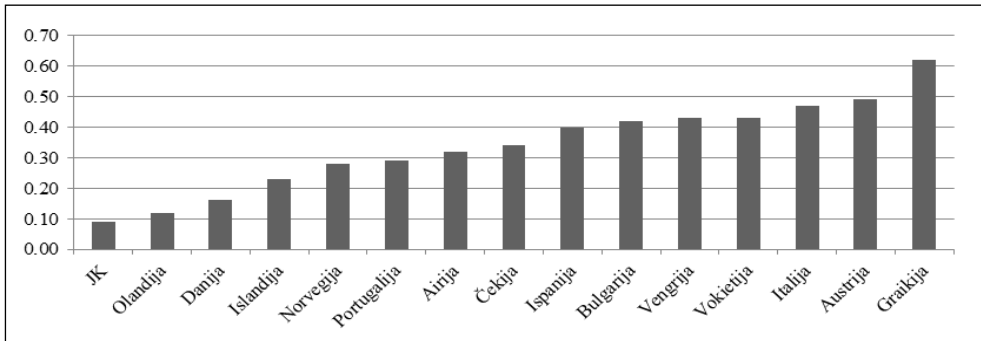
Partinio patronažo tyrimai

Partinio patronažo tyrimais yra siekiama keletu tikslų: visų pirma analizuojami partinio patronažo mastai ir skverbtis, jiems palyginti naudojamas partinio patronažo indeksas, taip pat nagrinėjami partinio patronažo motyvai, kandidatų parinkimo kriterijai. Autorių (Kopecky, Mair ir Spirova) knygoje [7, p. 367], kurią galima laikyti svarbiausiu darbu partinio patronažo tematika, pateikiama apibendrinta partinio patronažo indekso 15 Europos valstybių lentelė.

Kaip matome, partinio patronažo indekso dydis gerokai skiriasi Europos valstybėse ir svyruoja nuo 0,09 iki 0,62. Didžiausias partinio patronažo lygis fiksuotas Graikijoje, Austrijoje ir Italijoje, mažiausias – Jungtinėje Karalystėje, Olandijoje ir Danijoje. Atliktas Lietuvoje tyrimas tokią lentelę leis papildyti ir mūsų šalies duomenimis.

Autorius Scherlis [21, p. 64] pažymi, kad partinio patronažo reiškinio neįmanoma apibrėžti per konkretų politinių partijų tikslą. Partinis patronažas gali būti naudojamas siekiant keletu tikslų: partinės organizacijos stiprinimo, partijos idėjų įgyvendinimo kontrolės, valstybinių institucijų išnaudojimo partijų naudai. Vis dėlto europinis tyrimas [7] atskleidė, kad svarbiausiu motyvu politinėms partijoms taikant partinį patronažą tampa siekis kontroliuoti tam tikras viešosios politikos kryptis (partinis patronažas kaip organizacinis partijos išteklius), o ne siekis apdovanoti

ištikimus partijos narius (partinis patronažas kaip rinkiminis partijos išteklius). Tiriant partinį patronažą daug dėmesio taip pat skiriama kandidatų parinkimo kriterijams. Svarbu paminėti, kad Europoje fiksuojama tendencija, jog profesinis įdarbinamų ar skiriamų asmenų tinkamumas tampa svarbiausiu jų parinkimo aspektu, o politiniai ar asmeniniai ryšiai tampa ne tokie svarbūs [7, p. 365].



1 pav. Partinio patronažo indeksas 15 Europos valstybių

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis [7, p. 367].

Reikia paminėti ir tai, kad partinis patronažas gali būti struktūrinis arba *de jure* ir *de facto* [16, p. 108]. Gwiazda nurodo, kad valdžioje esančios partijos dažnai naudojami savo politinė galia tam, kad pakeistų įstatymus sau naudinga linkme [3, p. 820]. Čia svarbu tai, kad politinės partijos turi teisinių galių pakeisti teisinės normas ir apibrėžti, kas valstybės aparate turėtų būti darbinami vadovaujantis profesionalumo kriterijais, o kas gali būti skiriami remiantis politiniu ar asmeniniu pasitikėjimu. Toks elgesys ir yra suprantamas kaip struktūrinis patronažas, o naudojant *de facto* patronažą politinės partijos tiesiog išnaudoja savo politinę galią ir į darbo vietas, kurios joms formaliai nėra pasiekiamos, paskiria savo kandidatus.

Empirinio tyrimo metodika

Partinio patronažo Lietuvoje tyrimui atlikti buvo adaptuota autorių Kopecky, Mair ir Spirova [7] metodologija, kuria remiantis panašus tyrimas buvo vykdytas 15 Europos valstybių. Tyrimo pagrindas – pusiau struktūruotas ekspertų interviu tyrimas. Europinio tyrimo klausimynas buvo papildytas tik Lietuvai skirtais klausimais, kurie leidžia gauti išsamesnės informacijos apie partinio patronažo reiškinį. Tokia tyrimo metodologija pasirinkta atsižvelgiant į tiriama reiškinio prigimtį. Meyer-Sahlingas pažymi, kad partinį patronažą dažniausiai sunku nustatyti, patronažinę politiką autorius priskiria „slaptajai politikai“ [13, p. 277–278]. Pažymėtina ir tai, kad partinis patronažas turi neigiamą konotaciją visuomenėje [8, p. 361]. Mulleris pastebi, kad patronažo egzistavimas viešai dažniausiai yra neigiamas, o nenuginčijamos jo praktikos vadinamos taisyklės išimtimis, todėl didžioji dalis su patronažu susijusios informacijos yra „minkšta“ (soft). Patronažo tyrimai dažniausiai remiasi įrodymais, kurie nėra kiekybiniai ir yra sunkiai palyginami. Mulleris daro išvadą, kad „minkštų“

duomenų naudojimo alternatyva yra patronažo tyrimų atsisakymas [14, p. 141]. Taip pat pažymėtina, kad pusiau struktūruoti ekspertų interviu leidžia ne tik gauti duomenų, kuriuos įmanoma sukoduoti ir naudoti palyginimams, bet ir detaliau gilintis į tam tikrus interviu metu išskylančius klausimus ar problemas.

Taip pat būtina atsižvelgti ir į galimus tokio tyrimo trūkumus: kadangi tyrimas remiasi ekspertų atsakymais ir nuomone, atsiranda atsakymų nepatikimumo pavojus, respondentai gali nežinoti atsakymų, juos iškraipyti ar netgi meluoti. Šiuos trūkumus eliminuoti stengiamasi keletu būdų: visų pirma, vykdoma kruopšti ekspertų atranka, buvo pasirinkti asmenys, išmanantys konkrečią viešosios politikos kryptį ir kurių darbinė ar profesinė patirtis jiems leido pagrįstai atsakyti į klausimyno klausimus. Be to, kiekvienai viešosios politikos kryptčiai buvo stengiamasi parinkti respondentus (dažniausiai 5 ir ne mažiau nei 3) iš skirtingų sričių: buvusius ministrus, viceministrus, Seimo narius, dirbančius atitinkamos srities komitete, valstybės tarnautojus, nevyriausybinių sektoriaus atstovus ir t. t., taip siekiama gauti įvairiapusių atsakymus apie tiriamąjį reiškinį, kurie ne tik papildytų vieni kitus, bet ir padidintų jų validumą. Įtraukus skirtingų sričių ekspertus į tyrimą, galima tikėtis išvengti tiek partinio patronažo reiškinio pervertinimo, tiek neįvertinimo [7, p. 24]. Visiems ekspertams buvo garantuotas anonimiškumas, kaip pažymi O'Dwyer, anonimiškumas tokiuose interviu yra būtinas siekiant gauti atvirus ir objektyvius atsakymus [17, p. 81].

Ekspertai tyrimui buvo atrinkti taikant tikslią atranką, buvo siekiama apklausti žmones, kurie yra skirtingų viešosios politikos sričių ekspertai, sukaupę didelę darbinę ir asmeninę patirtį. Iš viso buvo apklausti 52 ekspertai. Didžiąją dalį ekspertų sudarė buvę ministrų komandos nariai: ministrai, viceministrai, ministro patarėjai (19), politikai – Seimo ir savivaldybių tarybų nariai (16), taip pat buvo apklausti 4 valstybės tarnautojai ir 13 kitų ekspertų (mokslininkų, žurnalistų, nevyriausybinių sektoriaus atstovų, profesinių sąjungų vadovų). Ekspertų interviu buvo atliekami 2016 m. lapkričio–2017 m. sausio mėnesiais.

Remiantis tyrimo logika, Lietuvos viešasis sektorius buvo suskirstytas į 11 viešosios politikos sričių. Be to, papildomai buvo išskirtas vietos savivaldos lygmuo. Nors jis nėra suprantamas kaip įprastinė viešosios politikos kryptis, tačiau tai yra kiekybiškai itin svarbi viešojo sektoriaus dalis, kurios skyrimas leidžia geriau suprasti visos šalies situaciją. Pažymėtina, kad vietos savivaldos lygmeniui priskiriamos jai pavaldžios, nors ir kitoms viešosios politikos kryptims priklausančios institucijos: mokyklos, gydymo įstaigos ir pan. [7, p. 22–23]. 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.

Reikia pastebėti, kad, skirtingai nuo autorių Kopecky, Mair ir Spirova [7] naudoto viešojo sektoriaus suskirstymo, Lietuvos tyrime buvo atskirtos vidaus reikalų ir krašto apsaugos sritys, o iš sveikatos apsaugos srities išskirta socialinė apsauga. Be to, į tyrimą buvo įtraukta aplinkos sritis kaip savarankiška viešosios politikos sritis, turinti ją kuruojančią ministeriją. Empirinio tyrimo duomenys parodė, kad socialinės

apsaugos ir sveikatos apsaugos, ypač krašto apsaugos ir vidaus reikalų, srityse partinio patronažo mastai yra skirtingi. Todėl taip pakoreguoti tyrimo metodiką buvo naudinga dėl gautų duomenų tikslumo. Siekiant susidaryti detalesnę vaizdą apie partinio patronažo reiškinį Lietuvoje, viešasis sektorius buvo suskirstytas ne tik į skirtingas viešosios politikos sritis, bet ir į 3 institucinius lygmenis:

- ministerinis lygmuo;
- neministerinės viešąjį administravimą ir reguliavimą vykdančios institucijos;
- viešąsias paslaugas teikiančios įstaigos.

Toks suskirstymas leidžia įvertinti partinio patronažo lygį ne tik centriniame valstybės tarnybos aparate, bet ir kitose institucijose, kurios yra itin svarbios šiandienos moderniai valstybei [7, p. 22]. Verta pastebėti, kad prie viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų priskiriamos ir valstybės valdomos įmonės, kurios dėl savo ryšių su politinėmis partijomis pastaruoju metu susilaukia itin daug visuomenės, žiniasklaidos ir pačių politikų dėmesio. Siekiant apibendrinti partinio patronažo tyrimo rezultatus ir įvertinti jo lygį, remiantis ekspertų atsakymais konstruojamas partinio patronažo indeksas, kurio vertė kinta nuo 0 (visiškai nėra partinio patronažo) iki 1 (kai visi personalo sprendimai yra lemiami politinių partijų). Toks indeksas leidžia palyginti partinio patronažo lygį skirtingose viešosios politikos srityse ir instituciniuose lygmenyse. Partinio patronažo indeksas apskaičiuojamas naudojant ekspertų atsakymus į klausimus apie konkrečios viešosios politikos krypties konkretaus institucinio lygmens partinio patronažo mastą (keliose (1), daugelyje (2), visose (3) ministerijose / institucijose / įstaigose) ir skverbtį (aukščiausio lygio vadovai (1), vidurinės grandies vadovai (2), žemesnio lygmens darbuotojai / specialistai (3)), medianų sandaugą ir gautą rezultatą padalijant iš galimos maksimalios partinio patronažo reikšmės (9). Taip apskaičiuojamas kiekvienos viešosios politikos srities kiekviename instituciniame lygmenyje partinio patronažo indeksas.

Tyrimo rezultatai

Siekiant įvertinti partinio patronažo mastą Lietuvoje, pirmiausia buvo apskaičiuotas partinio patronažo indeksas skirtingose viešosios politikos srityse ir instituciniuose lygmenyse, taip pat pateiktos partinio patronažo indekso Lietuvoje reikšmės (žr. 1 lentelę).

Iš pateiktos lentelės matyti, kad partinio patronažo lygis Lietuvos viešajame sektoriuje yra nevienodas, skiriasi partinio patronažo mastai ne tik skirtingose viešojo sektoriaus srityse, bet ir skirtinguose instituciniuose lygmenyse. Visų pirma, akivaizdu, kad, remiantis tyrimo rezultatais, didžiausias partinio patronažo indeksas fiksuojamas ministerijų lygmenyje. Svarbu pastebėti, kad būtent čia politinės partijos gali taikyti struktūrinį partinį patronažą, t. y. jos turi galimybę skirti ministrus, kurie vėliau įgyja teisę remdamiesi politiniu ar asmeniniu pasitikėjimu įdarbinti savo viceministrus ir ministrų patarėjus.

1 lentelė. Partinio patronažo indeksas Lietuvos viešajame sektoriuje

| Viešosios politikos sritis | Ministerijos | Neministerinės institucijos | Viešąsias paslaugas teikiančios įstaigos | Viešosios politikos srities indeksas |
|----------------------------|--------------|-----------------------------|--|--------------------------------------|
| Finansai | 0,33 | 0,00 | 0,00 | 0,11 |
| Krašto apsauga | 0,33 | 0,00 | 0,00 | 0,11 |
| Užsienio reikalai | 0,33 | 0,00 | 0,00 | 0,11 |
| Žiniasklaida | 0,00 | 0,33 | 0,00 | 0,11 |
| Aplinka | 0,33 | 0,22 | 0,11 | 0,22 |
| Teisingumas | 0,33 | 0,11 | 0,22 | 0,22 |
| Ekonomika | 0,33 | 0,22 | 0,22 | 0,26 |
| Sveikatos apsauga | 0,33 | 0,22 | 0,22 | 0,26 |
| Švietimas ir kultūra | 0,67 | 0,00 | 0,11 | 0,26 |
| Socialinė apsauga | 0,67 | 0,11 | 0,11 | 0,30 |
| Vidaus reikalai | 0,67 | 0,11 | 0,11 | 0,30 |
| Regionai ir savivalda | 0,00 | 1,00 | 0,22 | 0,41 |
| | 0,39 | 0,21 | 0,12 | |

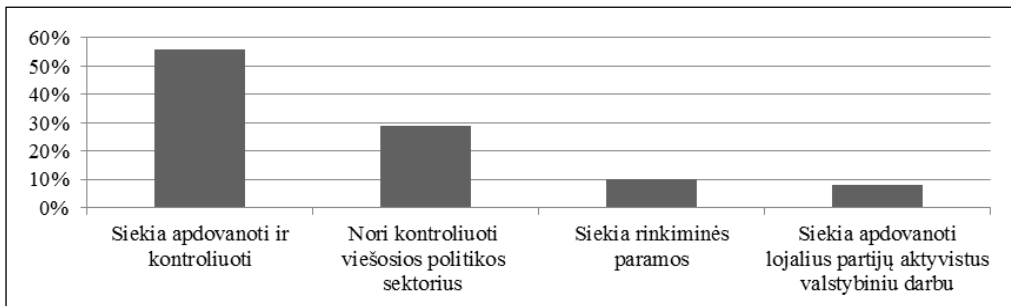
Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Be to, reikia pastebėti, kad, remiantis ekspertų atsakymais, Vidaus reikalų, Socialinės apsaugos, Švietimo ir mokslo bei Kultūros ministerijose politinių partijų įtaka personalo sprendimams neapsiribojo politinio pasitikėjimo tarnautojų skyrimu. Čia politinių partijų įtaka buvo fiksuojama ir darbinant vidurinės grandies vadovus: departamentų direktorius, skyrių vedėjas. Šie duomenys leidžia daryti prielaidą, kad politinės partijos turi galios daryti įtaką ir konkursams į valstybės tarnybą. Kalbant su respondentais, išryškėjo keletas būdų, kuriais politinės partijos ir su jomis susiję asmenys gali daryti įtaką konkursams eiti įvairias pareigas. Turint omenyje, kad pagrindinis atrankos etapas vyksta pokalbio metu, politinės partijos, darydamos spaudimą, gali suformuoti atitinkamas konkurso komisijas, priimsiančias jų kandidatui palankų sprendimą. Tam, kad kandidatas geriau pasirodytų per pokalbį, jam galima iš anksto pateikti būsimus klausimus arba juos parinkti taip, kad kandidatas pasirodytų kuo geriau. Kita vertus, kitiems konkurse dalyvaujantiems asmenims galima parinkti itin specifinius klausimus, į kuriuos atsakyti, iš anksto jų nežinant, praktiškai neįmanoma. Svarbu pastebėti, kad tokių neetiškų ir netgi neteisėtų veiksmų praktiškai neįmanoma užfiksuoti pokalbio metu net ir dalyvaujant nepriklausomiems stebėtojams iš Valstybės tarnybos departamento ar kitų institucijų.

Kalbant apie neministerines viešąjį administravimą ir reguliavimą vykdančias institucijas ir viešąsias paslaugas teikiančias įstaigas, politinių partijų įtakos personalo sprendimams formaliai čia neturėtų būti. Nepaisant to, tyrimas atskleidė, kad politinės

partijos turi galių lemti įdarbinimo klausimus ir šiuose instituciniuose lygmenyse. Dera atkreipti dėmesį, kad šiuo atveju daugiausia kalbama apie institucijų ir įstaigų vadovų pozicijas. Didžiausias partinio patronažo indeksas buvo užfiksuotas regionų ir vietos savivaldos lygmenyje. Iš ekspertų atsakymų aiškėja, kad politinės partijos darbinas asmenis į visų pozicijų darbo vietas savivaldybių administracijose, tarp jų ir į žemesnio lygmens darbuotojų ir specialistų pozicijas. Viešąsias paslaugas teikiančios savivaldybių įstaigos ir įmonės taip pat yra pasiekiamos politinėms partijoms. Tikėtina, kad politiniai paskyrimai vyksta ne tik į aukščiausios grandies vadovų pozicijas, bet ir į vidurinės grandies vadovų pozicijas.

Kalbant apie partinio patronažo motyvaciją, būtina pastebėti, kad partinis patronažas gali būti suprantamas ir kaip rinkiminis, ir kaip organizacinis išteklius. Partinį patronažą suprantant kaip organizacinį partijos išteklių, jis gali būti laikomas strategija, kaip sukurti politinės partijos organizacinį tinklą viešojoje sferoje [10, p. 1–2]. Mulleris patronažo tikslais įvardija partijų finansavimo užtikrinimą, rinkiminę paramą, sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo kontrolę (power patronage), atlyginimą partijos nariams [14, p. 157–158]. 2 pav. pateikiami ekspertų atsakymų į klausimą „Kodėl politinės partijos įdarbina asmenis viešajame sektoriuje?“ dalis?



2 pav. Partinio patronažo motyvai

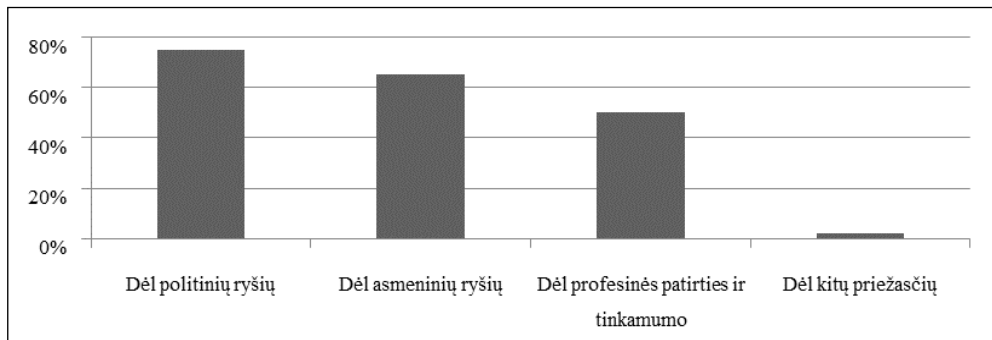
Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Nagrinėjant partinio patronažo motyvaciją, respondentų buvo klausiama, kodėl politinės partijos faktiškai įdarbina asmenis? Tyrimo duomenys atskleidė, kad svarbiausias motyvas yra dualus: apdovanoti lojalius asmenis darbu ir kontroliuoti viešosios politikos sektorius. Tokį variantą pasirinko 56 % ekspertų. 29 % nurodė, kad svarbiausias yra siekis kontroliuoti viešosios politikos sektorius, turint su partijomis susijusį personalą, 10 % atsakė, kad svarbi kita priežastis – partiniu patronažu siekiama rinkiminės paramos, 8 % teigė, kad partijas motyvuoja siekis apdovanoti lojalius partijų aktyvistus valstybiniu darbu. Galima daryti išvadą, kad lemiamu motyvu vykdant partinį patronažą tampa viešosios politikos sektorių kontrolės siekis. Tokie empiriniai duomenys rodo teorinę prielaidą, kad partinis patronažas gali būti suprantamas kaip vienas iš būdų politinėms partijoms „kolonizuoti“ valstybę [9, p. 1].

Autorius Kristinsson [6, p. 5–6] nurodo tris pagrindines priežastis, kodėl

apdovanojimas valstybiniu darbu praranda svarbą taikant partinį patronažą: visų pirma, vykstant privatizacijos procesui sumažėjo politinėms partijoms pasiekiamų darbo vietų, antra, esant valstybės tarnybos profesionalizacijai, sumažėjo pareigų, kurias galėtų eiti nekvalifikuoti partijų rėmėjai, trečia, padidėjus žiniasklaidos vaidmeniui, skaidrumui, politinius paskyrimus ir įdarbinimus vis sunkiau nuslėpti nuo visuomenės. Žiniasklaidos svarbą viešinant politinius įdarbinimus yra pabrėžęs ir dar vienas autorius Sundel [22, p. 12].

Atliekant tyrimą, taip pat buvo siekiama išsiaiškinti, kokie *kriterijai svarbiausi renkantis politinių partijų įdarbinamus asmenis*. Toliau pateikiama ekspertų atsakymų į klausimą „Kodėl politinių partijų įdarbinti asmenys gauna savo darbo vietas?“ dalis.



3 pav. Kandidatų parinkimo kriterijai

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Rezultatai rodo, kad svarbiausi yra politiniai įdarbinamų asmenų ryšiai (75 %), kiek mažiau svarbūs yra asmeniniai ryšiai (65 %). Kandidatų profesinę patirtį ir tinkamumą, kaip lemiantį įdarbinimą, nurodė tik 50 % respondentų. Akivaizdu, kad toks įdarbinimo procesas yra vienas iš būdų, kuriais politikai sukuria politiškai sau lojalių žmonių ratą [5, p. 54], o politinė ištikimybė svarbiausia. Be to, pastebima, kad viešojoje erdvėje dažnai minimas profesionalumo ir kvalifikacijos aspektas politiniuose paskyrimuose ir įdarbinimuose nublanksta prieš politinius ir asmeninius ryšius. Taigi paneigiama prielaida, kad valstybės tarnautojai yra profesionalūs ir neutralūs [15, p. 4].

Nepaisant to, kad asmeniniai ryšiai kartais netgi pakeičia partinius ryšius renkantis įdarbinamus ar skiriamus asmenis, būtent taikant partinį patronažą šie asmeniniai ar politiniai tinklai gali būti išnaudojami kaip priemonės stiprinti politinę partiją. Taigi įmanoma, kad ne partijos kuria partinį patronažą, o partinis patronažas – partijas. Autoriai (Kopecky ir Mair) mini pavyzdį, kaip politinės partijos į valstybinę poziciją paskirtas profesionalas vėliau gali būti rekrutuojamas ir į partijos gretas [6, p. 4].

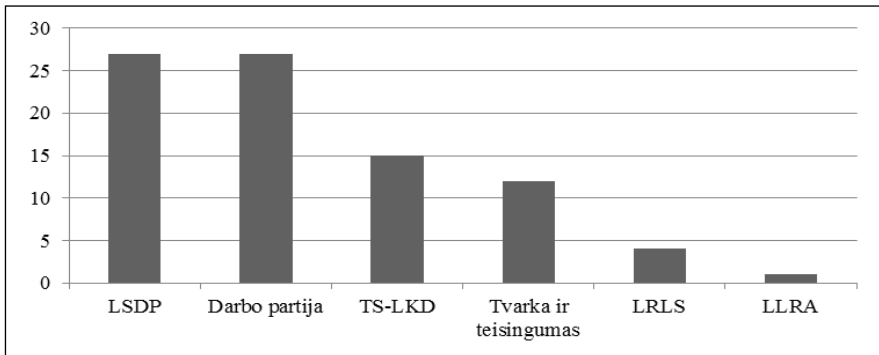
Siekiant įvertinti, ar partinio patronažo praktikų taikymą galima laikyti *sudėtine Lietuvos politinės kultūros dalimi*, ekspertų buvo klausama, ar vertinant bendrai

Lietuvos politinėms partijoms įprasta ir priimtina įdarbinti asmenis viešajame sektoriuje ir ar galima teigti, kad tokia praktika yra visoms partijoms priimtinos „žaidimo taisyklės“? Beveik du trečdaliai respondentų (65 %) sutiko su šiuo teiginiu, jam nepritarė tik 25 % ekspertų. Galima daryti išvadą, kad partinis patronažas yra sudedamoji Lietuvos politinės kultūros dalis, nepaisant viešai deklaruojamų skaidrumo ir objektyvumo principų. Politiniai įdarbinimai yra neformaliai laikomi visiems ar bent jau daugumai priimtina norma. Pasitvirtina Mullerio teiginys, kad patronažas turėtų būti suprantamas kaip tam tikro elgesio bendras modelis, o ne kaip individualių sprendimų rinkinys [14, p. 142]. Svarbu paminėti ir tai, kad, kaip teigia Ronigeris, politinė kultūra yra esminis veiksnys analizuojant klientelizmo ir patronažo išlikimą ir transformacijas [19, p. 211].

Mokslinėje literatūroje apie partinį patronažą nemažai dėmesio yra skiriama *valdančiųjų partijų pasikeitimo įtakai* šiam reiškiniui: Gwiazda nurodo, kad pagrindiniai patronažiniai paskyrimai atliekami netrukus po vyriausybės pasikeitimo [3, p. 803]. Todėl atliekant tyrimą buvo siekiama išsiaiškinti, kokią įtaką partinio patronažo lygiui turi valdančiųjų partijų kaita Lietuvoje. Gauti atsakymai buvo nevienareikšmiški: 37 % ekspertų pastebi, kad politizuotų įdarbinimų padaugėjo pasikeitus valdančiosioms partijoms, kita vertus, 21 % nurodė, kad nepadaugėjo, o 17 % pabrėžė, kad politizuotų įdarbinimų padaugėjo prieš rinkimus arba po rinkimų, tačiau prieš pasikeičiant vyriausybei – tarpuvaldžiu, kai partijos, kurioms nepasisekė, rinkimuose stengiasi garantuoti darbo vietas kiek įmanoma daugiau savo narių ar rėmėjų.

Atliekant tyrimą buvo siekiama išsiaiškinti, kurį patronažo tipą dažniau taiko Lietuvos politinės partijos. 38 % ekspertų nurodė, kad politinės partijos taiko *de facto* partinį patronažą, t. y. tiesiog išnaudoja savo politinę galią nekeisdamos teisės normų. Visgi 19 % respondentų teigė, kad yra taikomas ir struktūrinis patronažas. Dažniausiai minimi pavyzdžiai – XV vyriausybės vykdyta reforma, kai karjeros valstybės tarnautojai – ministerijų sekretoriai – buvo pakeisti politinio pasitikėjimo viceministrais. Be to, struktūrinio partinio patronažo pavyzdžiai: įvairūs teisės aktų, pareigybinių aprašų ir kvalifikacinių reikalavimų pakeitimai tam, kad būtų galima įdarbinti iš anksto parinktus asmenis. Ekspertai minėjo atvejus, kai iš kvalifikacinių reikalų sąrašo dingdavo arba į jį būdavo įtraukiami konkrečios srities išsilavinimo reikalavimai, naikinami specialiosios darbo patirties reikalavimai ir pan. Galiausiai 19 % ekspertų atsakė, kad Lietuvos politinės partijos taiko ir struktūrinį, ir *de facto* partinį patronažą. Šie tyrimo duomenys leidžia daryti svarbią išvadą, kad analizuojant partinio patronažo reiškinį svarbi ne tik neetiška ar netgi neteisėta politinių partijų įtaką siekiant nulemti personalo sprendimus viešajame sektoriuje, bet ir politinių partijų įtaka keičiant įvairius teisės aktus, pareigų aprašus ar reikalavimus, po kurių galimai neteisėtos įtakos tampa juridiskai pagrįstomis ir įteisintomis.

Atliekant tyrimą, taip pat buvo bandoma atsakyti į klausimą, ar tam tikros Lietuvos politinės partijos yra labiau linkusios taikyti partinio patronažo praktikas nei kitos. 4 pav. pateikiami duomenys, kiek ekspertų paminėjo vieną ar kitą politinę partiją.



4 pav. Lietuvos politinių partijų taikomo partinio patronažo vertinimas

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Kaip matome, daugiau nei pusė respondentų kaip labiausiai partinio patronažo praktikas taikančias partijas įvardijo Lietuvos socialdemokratų (27 ekspertai) ir Darbo partijas (27), kiek mažiau ekspertų nurodė Tėvynės sąjungą-Lietuvos krikščionis demokratų (15), partiją Tvarka ir teisingumas (12). Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdį paminėjo 4 ekspertai, Lietuvos lenkų rinkimų akciją – 1 ekspertas. Taigi, nepaisant to, kad dvi partijos aiškiai išsiskyrė iš kitų, atsakymuose buvo paminėtos visos partijos, per paskutines dvi Seimo kadencijas įėjusios į valdančiąją koaliciją ir vis dar dalyvaujančios Lietuvos politiniame gyvenime.

Išvados

1. Išvedus partinio patronažo Lietuvoje indeksą, nustatyta, kad partinio patronažo lygis Lietuvos viešajame sektoriuje yra nevienodas, didžiausias – regionų ir savivaldos, vidaus reikalų ir socialinės apsaugos srityse, mažiausias – finansų, žiniasklaidos, krašto apsaugos ir užsienio reikalų srityse. Instituciniuose lygmenyse partinio patronažo indeksas didžiausias ministerijų lygmenyje, mažiausias – viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų lygmenyje.

2. Svarbiausias Lietuvos politinių partijų motyvas naudoti partinį patronažą yra dualus – tai siekis apdovanoti lojalius asmenis darbu ir kontroliuoti tam tikrus viešosios politikos sektorius. Renkantis patronuojamus kandidatus, svarbiausi yra jų politiniai ir asmeniniai ryšiai, profesinė patirtis ir tinkamumas užima tik trečią vietą.

3. Partinio patronažo taikymas yra sudėtinė Lietuvos politinės kultūros dalis, kurią politinės partijos supranta kaip priimtinas „žaidimo taisykles“. Valdančiųjų partijų kaita daro įtaką partinio patronažo mastams Lietuvoje, tačiau svarbus laikotarpis ne tik po valdančiųjų pasikeitimo, bet ir prieš jį, kai pajutusios valdžios praradimo grėsmę politinės partijos stengiasi įdARBINTI viešajame sektoriuje kuo daugiau savo rėmėjų.

4. Labiausiai Lietuvoje paplitusi de facto partinio patronažo forma, kai politinės partijos, darbindamos asmenis, tiesiog išnaudoja savo politinę galią, nekeisdamos atitinkamų teisės normų. Anot ekspertų, Lietuvos socialdemokratų

partija ir Darbo partija yra labiausiai linkusios taikyti partinio patronažo praktikas.

Literatūra

1. Bogušinskaitė, I., Nakrošis, V. Lietuvos vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija. *Politologija*, 2014, Vol. 2, No. 74, p.p. 38–67.
2. Čeponytė, E. Lietuvos švietimo įstaigų politizacija: Vilniaus miesto ir Vilniaus rajono savivaldybių lyginamoji analizė. *Politologija*, 2014, Vol. 2, No. 74, p.p. 123–160.
3. Gwiazda, A. Party Patronage in Poland: The Democratic Left Alliance and Law and Justice Compared. *East European Politics and Societies*, 2008, Vol. 22, p.p. 802–827.
4. Juralevičienė, J., Galvanauskaitė, E. Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 2007, Vol. 19, p.p. 98–108.
5. Kemahlioglu, O. *Agents or bosses? Patronage and Intra-party Politics in Argentina and Turkey*. ECPR press, 2012.
6. Kopecky, P., Mair, P. *Party Patronage in Contemporary Europe. Principles and Practices*. EUI Working Paper RSCAS 2011/41.
7. Kopecky, P., Mair, P., Spirova, M. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
8. Kopecky, P., Scherlis, G. *Party Patronage in Contemporary Europe*. *European Review*, 2008, Vol. 16, p.p. 355–371.
9. Kopecky, P., Scherlis, G., Spirova, M. *Conceptualizing and Measuring Party Patronage, Political Concepts*. Committee on Concepts and Methods Working Paper Series, 25, September 2008.
10. Kopecky, P., Spirova, M., Scherlos, G. Beyond the Cartel Party. *Party Patronage and the Nature of Parties in New Democracies*. Joint IPSA/ECPR conference, Sao Paulo, Brazil, 16–19 February 2011.
11. Laurišonytė, N. Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politizacija. *Politologija*, 2014, Vol. 2, No. 74, p.p. 68–95.
12. Likaitė, D. Politizuoti(s) ar ne(si)politizuoti? Lietuvos asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų atvejis. *Politologija*, 2014, Vol. 2, No. 74, p.p. 96–122.
13. Meyer-Sahling, J.-H. The Rise of the Partisan State, Parties, Patronage and Ministerial Bureaucracy in Hungary. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2006, Vol. 22, No. 3, p.p. 274–297.
14. Muller, W. C. Patronage by National Governments. In Blondel, J., Cotta, M. *The Nature of Party Government*. New York: Palgrave, 2000.
15. Nakrošis, V. Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita ir politizacija. *Politologija*, 2014, Vol. 2, No. 74, p.p. 3–37.
16. Nakrošis, V., Gudžinskas, L. Party Patronage and State Politicisation in The Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2012/2013, Vol. 2, p.p. 89–120.
17. O'Dwyer, C. *Runaway State-Building. Patronage Politics and Democratic Development*. Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2006.
18. Palidauskaitė, J., Ibenskas, R. Valstybės užvaldymas Lietuvoje: priežastys ir formos.

- Viešoji politika ir administravimas*, 2007, Vol. 21, p.p. 61–74.
19. Roniger, L. Conclusions: The Transformation of Clientelism and Civil Society. In Roniger, L., Gunes-Ayata, A. (eds). *Democracy, Clientelism, and Civil Society*. Lynne Rienner Publishers, 1994.
 20. Roper, S. D. The Influence of Party Patronage and State Finance on Electoral Outcomes: Evidence from Romania. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 2006, Vol. 22, No. 3, p.p. 362–382.
 21. Scherlis, G. The Contours of Party Patronage in Argentina. *Latin American Research Review*, 2013, Vol. 48, No. 3, p.p. 63-84.
 22. Sundel, A. *What is the Best Way to Recruit Public Servants?* QoG Working paper series, 2017/7.
 23. Volintiru, C. The Exploitative Function of Party Patronage: Does It Serve the Party's Interest? *East European Politics*, 2015, Vol. 31, No. 1, p.p. 39–55.
 24. Zaremba, A. Partinio patronažo konceptualizavimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 2016, Vol. 15, No. 3, p.p. 458–472.

Aurimas Zaremba

Party Patronage in Lithuanian Public Sector

Abstract

The main issue of this paper is party patronage in Lithuania. Firstly, the phenomenon of party patronage is shortly described focusing on main research questions. Afterwards methodology of semi-structured expert interviews is presented. Lastly this article shows the main findings of party patronage study in Lithuania: party patronage index is constructed, data regarding motivation or party patronage, candidates' selection criteria, impact of ruling party change on practices of party patronage, party patronage as a part of political culture is presented and analysis of Lithuanian political parties most prone to usage of party patronage is given.

Aurimas Zaremba – Kauno technologijos universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto Viešosios politikos ir administravimo instituto sociologijos doktorantas.

E. paštas: aurimas.zaremba@ktu.lt.

Aurimas Zaremba – PhD student of Sociology at the Institute of Public Policy and Administration, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E-mail: aurimas.zaremba@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2016 m. gruodžio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2017 m. vasario mėn.