

POLITIKŲ IR BIUROKRATŲ SĄVEIKA: ANKSTYVIEJI POŽIŪRIAI

VYTAUTAS DUMBLIAUSKAS

Straipsnyje lyginami W. Wilsono, M. Weberio bei J. Schumpeterio požiūriai ir parodoma, kad jau šie tyrinėtojai skirtingai suvokė politikų ir biurokratų vaidmenis. W. Wilsono įsivaizduojamas politikos ir administravimo atskyrimas reiškė, kad ir politikai, ir biurokratai veikia tik savo srityje. M. Weberis manė, kad biurokratija gali ir turi būti pavaldi politinių lyderių valiai. J. Schumpeteris teigė priešingai – profesionali biurokratija turi būti užtektinai stipri, kad galėtų patarti ar net nurodyti politikams. Tokie skirtingi požiūriai straipsnyje aiškinami dvejopai. Pirmiausia parlamentinių sistemų įvairove, kurią lemia skirtingos jungtys tarp vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžių ir kurios vienas kraštutinis atvejis – angliškojo tipo premjerinė sistema, kitas – prancūziškojo tipo asamblėjos valdymas. Ant-rasis aiškinimas grindžiamas demokratinių visuomenių siekiu turėti ir politiškai atliepią (angl. *responsive*), ir profesiskai atsakingą biurokratiją.

Politikų ir biurokratų sąveika tyrinėtojų yra pripažįstama viena svarbiausių šiuolaikinių visuomenių valdymo sričių. Yra ir manančių, kad politikų ir biurokratų santykiai yra šiuolaikinio valdymo šerdis,

Vytautas Dumbliauskas – humanitarinių mokslų daktaras, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas (el. paštas: vytautas.dumbliauskas@tspmi.vu.lt).

© Vytautas Dumbliauskas, 2008

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 m. lapkričio 20 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2008 m. birželio 13 d.

kad šie santykiai kaip nepriklausomas kintamasis net gali paaiškinti valdymo sėkmių ir nesėkmių laipsnį¹. Taip manantiems reiktų priminti, kad jie nepaiso interesų grupių ir ypač verslo grupių sąveikos tiek su politikais, tiek su biurokratais.

Pripažindami politikų ir biurokratų sąveikos reikšmę valdymui, tyrinėtojai nesutaria dėl to, kaip ši sąveika vyksta, kokius vaidmenis atlieka ir turėtų atlikti šie politinio proceso dalyviai. Tiksliau, tyrinėtojai daugmaž sutaria dėl to, kaip ši sąveika nevyksta, t. y. kad biurokratai nėra tik politikų priimtų sprendimų įgyvendintojai, bet yra ir aktyvūs politikos formuotojai. Tačiau konkretus abiejų šių veikėjų indėlis yra diskusijų objektas.

Akademinėje diskusijoje apie politikų ir biurokratų santykius Ali Farazmandas išskiria tris besivaržančias tarpusavyje tendencijas arba prieigas (angl. *approaches*). Pirmoji prieiga pateikia visiškos biurokratijos kontrolės, atliekamos renkamų politikų atstovaujamos 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 – administravimo dichotomiją, pasisakydama už dvejopą – tiek politinį, tiek administracinį – 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 traktuoja aukšto lygio biurokratus 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 piktnaudžiavimus galia: konstituciškai turintys teisę aukštieji valstybės tarnautojai gali remti plačius viešuosius interesus ir neleisti politikams tarnauti galingiems partikuliaristiniams ir stambiojo verslo interesams. Šios prieigos šalininkai siūlo didinti karjeros administratorių galią².

Būtų galima diskutuoti dėl to, kaip šie požiūriai į politikų ir biurokratų santykius yra apibrėžiami, ir pasiūlyti kitaip grupuoti tuos požiūrius (ar prieigas). Tačiau svarbiau yra išsiaiškinti, kaip susidarė ir kuo grindžiami šie skirtingi politikų bei biurokratų sąveikos aiškinimai.

Pateikta požiūrių įvairovė perša dvi išvadas, kurios yra ir orientyrai tolesniam tyrimui. Tiek diskutuojant dėl teorinių požiūrių į politikų ir biurokratų santykius, tiek aiškinantis šių požiūrių kilmę, negalima pamiršti dviejų dalykų.

Pirma, analizuodami politikų ir biurokratų santykius, negalime būti šalti deskriptyvistai, nes kalbame apie dalykus, kurie susiję su piliečių poreikiais bei lūkesčiais. Todėl kalbame ne tik apie tai, kaip politikai ir biurokratai sąveikauja, bet ir apie tai, kaip jie turėtų sąveikauti, kad geriau atitiktų piliečių interesus. Tačiau bandydami nusakyti, kaip turėtų elgtis politikai bei biurokratai, mes negalime nepaisyti jų nuosavų interesų, kurie kartu su piliečių lūkesčiais ir nulemia faktinį šių politikos veikėjų elgesį.

Kitas dalykas, kurio negalime pamiršti, tirdami politikų ir biurokratų santykius, yra konkurencinis šių santykių pobūdis. Politikos procese šie veikėjai užima skirtingas padėtis, todėl turi savo supratimą apie tai, kaip politika turi būti formuojama. Be to, šis supratimas yra susipynęs su profesiniais kiekvienos šių grupių inte-

resais: politikams svarbiausia būti perrinktiems ir išlikti politikoje, biurokratams – išsaugoti savąją įstaigą ir save joje. Tiriant kovą dėl įtakos viešajai politikai, yra galimybė tapti šališkam, t. y. imtis palaikyti vieną kurią nors konkuruojančią šalį. Palaikyti politikus, kuriems biurokratai trukdo įgyvendinti pažadus rinkėjams, arba palaikyti biurokratus, į kurių profesionalią veiklą kišasi mažai ką išmanantys politikai.

Šiame straipsnyje bandoma parodyti, kad jau pirmieji politikų ir biurokratų santykių tyrinėtojai skirtingai aiškino jų vaidmenis, ir atsakyti į klausimą, kodėl jau ankstyvieji požiūriai į politikų ir biurokratų vaidmenis buvo skirtingi.

1.

Požiūris, nuo kurio reikėtų pradėti lyginti, būtų Woodrow Wilsono tikėjimas, kad „administravimas yra už *politikos* tikrosios sferos. Administravimo klausimai nėra politiniai klausimai. Nors politika nubrėžia administravimo uždavinius, negalima toleruoti manipuliavimo administracijos įstaigomis“³. Atskyręs politiką ir administravimą W. Wilsonas nusako ir reikalavimus biurokratijai. „Biurokratija gali būti tik ten, kur visa valstybės tarnyba yra atskirta nuo bendro politinio gyvenimo, tiek jos vadovai, tiek eiliniai biurokratai.“⁴

Suprantama, toks atskyrimas ir vaidmenų apibrėžimas sprendė savojo meto savosios politinės sistemos (šiuo atveju – amerikietiškosios) problemas – siekė apsaugoti valstybės tarnybą nuo politikų noro manipuluoti ja dėl savo interesų. Norėdamas apsaugoti besirandančios profesionalios biurokratijos nepriklausomybę nuo demokratinės „grobio dalybų“ sistemos (angl. *spoils system*), W. Wilsonas net siūlė ministrus parinkti iš biurokratų. Prieš tokią idėją 1917 m. pasisakė Maxas Weberis⁵.

Vis dėlto toks aiškus politikų ir biurokratų vaidmenų atskyrimas ir apibrėžimas nebuvo tik vieno laikotarpio ir vienos šalies valstybinių institucijų veiklos problemų sprendimas. Po gero pusšimčio

metų Josephas Schumpeteris paskelbė savąją, besiskiriančią nuo klasikinės, demokratijos teoriją (ji dabar vadinama jo vardu), kuri panašiai traktuoja aptariamus vaidmenis. Pasak šios teorijos, klasikinė demokratijos doktrina visai nerealiai skiria rinkėjams beveik visą iniciatyvą ir praktiškai ignoruoja vadovavimo funkciją⁶. Iš tikrųjų rinkėjai renkasi ne savo iniciatyva, jų pasirinkimas yra formuojamas, ir tai yra esminė demokratijos raidos dalis. Iniciatyva priklauso kandidatui, kuris, siūlydamasis į parlamento narius, kartu pretenduoja ir į atitinkamo lygmens vadovavimą. Rinkėjams lieka tik priimti arba atmesti šį siūlymą⁷. Taigi demokratija reiškia tik tai, kad žmonės turi galimybę pripažinti arba nepripažinti tuos, kurie juos valdys, tik tam reikalinga laisva potencialių politinių vadovų konkurencija dėl rinkėjų balsų. Demokratija – politikų viešpatija⁸.

Kaip šioje viešpatijoje, kur karaliauja ne rinkėjai, o politikai, jaučiasi biurokratai? Koks vaidmuo yra jiems skiriamas? Pateikęs savąją demokratijos sampratą, J. Schumpeteris aptaria sąlygas, kurių, jo supratimu, reikia, kad demokratija sėkmingai veiktų. Viena iš šių sąlygų (trečioji iš eilės) – demokratinė valdžia turi remtis profesionaliai paruošta biurokratija, turinčia prestižą, tradicijas, stiprų pareigos jausmą ir ne mažiau stiprią *esprit de corps* (luomo dvasią – V. D.). Tokia biurokratija turi būti užtektinai stipri, kad prireikus galėtų patarinėti ir net nurodinėti politikams, kurie valdo ministerijas. Tam ji privalo susikurti veiklos principus ir būti pakankamai nepriklausoma, kad galėtų jų tvirtai laikytis. Ji privalo pati būti tam tikra valdžia. Tai reiškia, kad realiai, o ne vien formaliai pareigos ir tarnybinė karjera turi daugiausia priklausyti – žinoma, pagal atitinkamas valstybės tarnybos taisykles, kurių politikai nedrįstų liesti, – nuo šio luomo nuomonės⁹.

Kad ir prabėgomis pristačius J. Schumpeterio demokratijos teoriją, peršasi keletas minčių. Pirmiausia – dėl skirtingų analizės aspektų. Teisingai kritikuodamas klasikinę demokratijos doktriną už tai, kad ji neadekvačiai traktuoja politinių lyderių, konkuruojančių dėl rinkėjų balsų, vaidmenį, J. Schumpeteris pateikia savąjį, daug

artimesnį tikrovei aiškinimą. Kitaip tariant, jis aprašo, koks iš tikrųjų yra šis vaidmuo: kalba apie politikų profesinius interesus, lygina politikus su verslininkais ir pan. O biurokratijos vaidmens analizė yra ne deskriptyvi, o preskriptyvi (normatyvi): kalbėdamas apie biurokratiją, J. Schumpeteris vartoja žodžius „turi, privalo būti“. Kyla retorinis klausimas, kaip atrodytų realusis, empiriškasis biurokratijos paveikslas?

Antroji mintis – galima tvirtinti, kad J. Schumpeteris, kaip ir W. Wilsonas, siekia apsaugoti administravimo sistemą nuo politinės kovos poveikio – jo manymu, biurokratija turi būti ir užtekinai stipri, ir nepriklausoma, kad galėtų ne tik patarti, bet ir nurodinti politikams. Akivaizdu, kad taip pabrėžiamas biurokratijos galėjimas netrukdomai atlikti darbą, kurį ji išmano, nustumiant į antrą planą būtinybę biurokratiją kontroliuoti, o tai turėtų daryti pirmiausia politikai. Vėl kyla retorinis klausimas: ar tikrai demokratija yra politikų viešpatija? Gal greičiau tai nuolatinės politikų ir biurokratų konkurencijos arena?

J. Schumpeterio norą apsaugoti biurokratiją nuo politinės kovos poveikio galima aiškinti jo susirūpinimu demokratinės administracijos efektyvumu. Jei demokratija reiškia tik tai, kad žmonės turi galimybę pripažinti arba nepripažinti tuos, kurie juos valdys, ir jei šiai galimybei įgyvendinti reikia laisvos potencialių vadovų konkurencijos dėl rinkėjų balsų, tai ši nesiliaujanti politinė konkurencija pridaro milžiniškų energijos nuostolių, kurie neišvengiamai mažina demokratinės administracijos efektyvumą. Taip yra todėl, kad demokratinė valdžia pirmiausia turi rūpintis įstatymo ar administracinio akto politine verte, t. y. tuo, kiek toks sprendimas duos parlamento ar rinkėjų balsų. Vyriausybės priklausomybė nuo šių balsų iškreipia visus sprendimus „už“ ir „prieš“, verčia žmones, esančius prie valdžios vairo arba netoli jo, spręsti dalykus trumpalaikės perspektyvos požiūriu ir nepaprastai apsunkina bet kokią ilgalaikiams šalies interesams svarbią veiklą. J. Schumpeteris prieina išvadą (ku-

riai sunku nepritarti), kad esant demokratijai įstatymai bei administracinė sistema yra šalutinis politinės kovos produktas¹⁰.

Rūpinimasis administravimo sistemos efektyvumu, siekiant apsaugoti ją nuo politinės kovos peripetijų, yra tik viena iš pozicijų, nulemiančių ir požiūrį į politikų bei biurokratų vaidmenis. Jos priėšybe laikyčiau M. Weberio susirūpinimą biurokratizacijos išplitimu į visas žmogiškosios veiklos sritis, reiškusiu vis didesnę profesinę specializaciją, taisyklėmis reglamentuotą rutinišką darbą, stiprėjantį beasmeniškumą. Tačiau ši biurokratizacija kaip racionalumo ir efektyvumo siekimas reiškė ir vis didesnę socialinio bendravimo reguliavimą, naują „geležinį narvą“, kuri sudaro galingos biurokratinės struktūros ir tankiai supinti formalių bei racionalių taisyklių tinklai.

Dar paskutiniajame XIX amžiaus dešimtmetyje M. Weberis teigė, kad „mūsų niekada nepaklaus, ar mes norime šios istorinės raidos“¹¹. Vėliau šią raidą dažnai vadino mūsų kultūros ir civilizacijos „likimu“, tačiau tai nebuvo deterministinis požiūris, ką rodo 1917 metais paskelbtas jo straipsnis „Parlamentas ir vyriausybė pertvarkytoje Vokietijoje“. Pripažindamas, kad biurokratija yra faktinis šiuolaikinės valstybės valdytojas¹², M. Weberis tvirtina, kad biurokratija gali ir turi būti padaryta pavaldi politinių lyderių valiai. Tokie lyderiai turėtų turėti charizmą, dėl kurios šalininkai prisiriša prie jų emociškai, nes tik charizmatiniai lyderiai yra pajėgūs valdyti tvirtas biurokratinio administravimo sistemas. Jei tokių politinių vadovų neatsiranda, kaip atsitiko Vokietijoje po O. Bismarcko atsištatydinimo, visa valdžia ir sprendimų priėmimo galia atsiduria valstybinės biurokratijos rankose. Tokio biurokratijos įsigalėjimo padariniai – valdžia tampa konservatyvi ir neišradinga, kadangi biurokratai niekada nebūna tikri lyderiai, jie yra įpratę paklusti vyresnybei. Valstybės valdyme trūksta politiko – ne politinio genijaus, kurio galima tikėtis tik kartą per kelis šimtmečius, net ne politinio talento, o tiesiog politiko¹³. Tikrieji politiniai lyderiai randasi ir įrodo savo gebėjimus vykstant partijų konkurencijai – parlamentinėse

bei rinkimų batalijose. Svarbi sąlyga tokiems vadovams iškilti – stiprus ir veiklus parlamentas, kokį M. Weberis įsivaizdavo pagal Didžiosios Britanijos parlamento modelį¹⁴.

Kitas padarinyš – biurokratijos įsigalėjimo laikotarpiu valstybės aparatą vis labiau kolonizuoja privatūs interesai. Taip yra todėl, kad biurokratija yra specializuota ir savo darbe susijusi su konkrečiomis interesų grupėmis, t. y. su siaurais interesais, kas kliudo jai būti nešališka¹⁵.

Bandykime palyginti pirmiau išdėstytus požiūrius į mums rūpimų veikėjų vaidmenis politikos procese. Žiūrint chronologiškai, W. Wilsonas buvo pirmasis iš čia paminėtų tyrinėtojų, bandęs apibrėžti politikų ir biurokratų vaidmenis. W. Wilsonas pirmiausia buvo viešojo administravimo specialistas, kuriam rūpėjo valdžios įstaiigų veikla ir jos tobulinimo galimybės. Daugiausia tokių galimybių jis matė privačiajame sektoriuje, iš kurio viešasis sektorius turi perimti verslo administravimo patirtį. Tačiau tam, kad viešajame sektoriuje būtų galima taikyti verslo administravimo metodus ir nuostatas, viešąjį administravimą reikėjo traktuoti kaip veiklą, kuri iš esmės nesiskiria nuo administravimo verslo pasaulyje: tiek viename, tiek kitame sektoriuje veikia tie patys principai, padedantys siekti organizacinio efektyvumo. Pagrindinė kliūtis tokiam traktavimui – administravimo viešajame sektoriuje ryšys su politine veikla, kurioje formuojama politika, įgyvendinama būtent viešųjų administratorių. W. Wilsonas šią kliūtį tiesiog atmetė, pareikšdamas, kad politika ir administravimas yra atskiros ir skirtingos sritys, t. y. suformuluodamas garsiąją politikos ir administravimo dichotomiją: politikai dirba savo darbą – priima sprendimus, administratoriai – savo, ir šis politikų sprendimų įgyvendinimas priklauso nuo tokių pat metodų, kokie taikomi ir privačiajame sektoriuje.

Vėlesnieji tyrinėtojai įvairiai vertino šią dichotomiją, tačiau apibendrinant jų vertinimus galima teigti, jog W. Wilsonas buvo kaltinamas dvilypumu: puikiai suvokdamas, kad viešojo administravimo prigimtis yra politinio pobūdžio, jis vis dėlto propagavo naivią

distinkciją tarp „politinės“ veiklos ir „administracinės“ veiklos, ir ši distinkcija metų metus vargino administravimo mokslą¹⁶. Verta paminėti ir dar vieną vertinimą, teigiantį, kad formuluodamas savo politikos – administravimo dichotomiją, W. Wilsonas akivaizdžiai klaidingai suprato kai kuriuos dalykus iš skaitytos vokiškos literatūros apie viešąjį administravimą¹⁷.

Su pastaruoju tvirtinimu sunkoka būtų sutikti, kadangi yra aki-vaizdu, jog atskirdamas politiką ir administravimą, W. Wilsonas siekė aiškių tikslų – apsaugoti administravimo sistemą nuo „grobio dalybų“ sistemos ir ieškoti galimybių viešajame sektoriuje taikyti verslo administravimo metodus. Jei jis ką nors ir ne taip išsiaiškino skaitytoje vokiškoje literatūroje, greičiau tai padarė ne klysdamas, bet dėl minėtų tikslų.

Tačiau būtų galima sutikti su tuo, kad to meto vokiškoji literatūra apie viešąjį administravimą sprendė kiek kitokias problemas negu amerikietiškoji – tai lėmė kitokios politinės realijos. Tokią Vokietijos tikrovę M. Weberis įvardijo kaip biurokratijos įsiviešpatavimą, sąlygotą 1877–1878 metų sprendimų, kurie lėmė mažėjančią parlamento atsakomybę ir galią, protekcionistinę valstybės veiklą, civilinės administracijos „reformą“ (kuri iš tikrųjų buvo liberaliųjų elementų išvalymas iš biurokratijos), valstybės finansuojamas socialinės rūpybos programas¹⁸.

Galbūt šios Vokietijos politinės realijos lėmė ir tai, kad M. Weberis žvelgė kiek kitaip (o gal ir kiek giliau) negu W. Wilsonas ir parodė, jog administracinio efektyvumo siekimas turi savo tamsiąją pusę – viešojo gyvenimo biurokratizavimą, kurį suvaldyti gali tik charizmatiniai politiniai lyderiai. Dar po kelių dešimtmečių įvyko savotiškas hėgeliškasis neigimo neigimas – J. Schumpeteris išžvelgė, kad šių charizmatinių politinių lyderių konkurencija irgi turi savo neigiamą pusę – mažina demokratinės administracijos efektyvumą. Teigdamas, kad vykstant šiai nesiliaujančiai politinei konkurencijai demokratinė valdžia turi remtis profesionaliai paruošta biurokratija,

kuri turi būti užtektinai stipri ir nepriklausoma, J. Schumpeteris savotiškai grįžta į W. Wilsono pozicijas. Ratas užsidaro?

Tačiau J. Schumpeterio „grįžimas“ į W. Wilsono pozicijas yra kokybiškai naujas grįžimas, nes garsusis austras akivaizdžiai nepaiso garsiojo amerikiečio siekio atskirti politiką ir administravimą. J. Schumpeteriui biurokratija turi būti užtektinai stipri ir nepriklausoma būtent tam, kad prireikus galėtų patarti ir net nurodinėti politikams. Toks požiūris – tai didelis žingsnis į šalį tiek nuo W. Wilsono, tiek nuo M. Weberio pozicijų, nes pastariesiems biurokratija turi būti lojali bet kokiam politiniam šeiminkui, né nebandydama paveikti jo sprendimų. Kitaip tariant, J. Schumpeteris, kaip ir W. Wilsonas, siekia apsaugoti biurokratiją nuo politinės kovos poveikio, tačiau, kitaip negu pastarasis, skiria biurokratijai aktyvų vaidmenį, t. y. savotiškai išvelgia tai, kas dabar nusakoma sąvoka „biurokratinis politikos formavimas“. Tokią išvalgą, matyt, lėmė ir tai, kad savąją demokratijos teoriją J. Schumpeteris formulavo beveik įpusėjęs dvidešimtajam šimtmečiui.

O štai W. Wilsonas ir M. Weberis, vienodai suprasdami biurokratijos vaidmenį – profesionaliai ir neutraliai įgyvendinti politikų nubrėžtus tikslus – skirtingai suvokia politikų vaidmenį: W. Wilsonui politikai neturi kištis į administratorių veiklą, nes administravimas yra už politikos tikrosios sferos ribų, o M. Weberio požiūriu politiniai lyderiai gali ir turi valdyti biurokratinio administravimo sistemas.

Galų gale požiūrius į politikų ir administratorių vaidmenis būtų galima palyginti ir taip: W. Wilsonas buvo ne tik pirmasis, bet ir nuosekliausias – jo siekiamas politikos ir administravimo atskyrimas reiškė, kad ir politikai, ir biurokratai veikia tik savo srityje ir nesikiša į ne savo reikalus. M. Weberis mano, kad politikai gali ir turi kištis į administravimo sritį, tačiau biurokratams teisės kištis į politikos sferą nesuteikia. J. Schumpeteris priešingai – pabrėžia profesionaliai parengtos biurokratijos privalėjimą patarti ir net nurodinėti politikams, t. y. kištis į politikos formavimą. Tačiau teigda-

mas, kad tokia biurokratija turi būti užtektinai stipri ir nepriklausoma, veikianti pagal atitinkamas valstybinės tarnybos taisykles, kurių politikai nedrįstų liesti¹⁹, jis aiškiai parodo, jog nepripažįsta politikų teisės kištis į administravimo reikalus.

Taigi, matome treją politikų ir biurokratų sąveikos aiškinimą. Pirmiausia (W. Wilsonas) ši sąveika suprantama tiesiog kaip veikla savo srityje, kai politikai nustato tikslus, o biurokratai juos įgyvendina, nubrėžiant aiškia ir neperžengiamą ribą tarp šių veiklos sričių. Antruju atveju (M. Weberis) šiems veikėjams priskiriami tie patys vaidmenys, tačiau politikams dar priskiriama pareiga valdyti administravimo sistemą, suvokiant tai kaip būtinybę, priešnuodį prieš viešojo gyvenimo biurokratizavimą. Trečiuju atveju (J. Schumpeteris) tas papildomas vaidmuo priskiriamas 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.

2.

Kodėl jau ankstyvieji požiūriai į politikų ir biurokratų vaidmenis yra skirtingi? Kodėl vieni tyrinėtojai brėžė aiškia ir neperžengiamą ribą tarp politikos ir administravimo, o kiti manė, kad ją peržengti ne tik galima, bet ir reikia? Pastarasis klausimas yra aktualus ir mūsų laikams, tik formuluojamas atvirkščiai: kodėl šią ribą vis bandoma brėžti ir dabar, nors visas dvidešimtis šimtmetis aiškiai parodė jos nerealumą? Pavyzdžiui, Hansas-Ulrichas Derlienas klausia taip: kodėl daugumai tyrinėtojų sutinkant, kad politikos ir administravimo atskyrimas yra deskriptyviai klaidinanti koncepcija, vis dėlto pripažįstama, kad yra sunku jos atsisakyti?²⁰ Panaudojant B. Guy Peterso žodžius, galima šį klausimą formuluoti ir taip: kodėl tariamas politikos ir administravimo atskyrimas pasirodė esantis stublinamai gyvybingas ir vis atgimsta daugybėje politinių sistemų?²¹

Anot H.-U. Derlieno, politikos ir administravimo dichotomijos šaknys glūdi valdžių padalijimo doktrinoje kaip stabdžių ir atsvarų sistemoje, kurioje vykdomajai valdžiai teisėtumą suteikia parlamentas. Tai nėra tik normatyvi teorija, smarkiai veikianti daugelį valstybės tarnybos kodeksų ir reiškianti, kad administraciniai sprendimai turi remtis neutraliu rašytinių įstatymų vykdymu. Ji taip pat atspindi pokyčius, kuriuos patyrė daugelis Vakarų politinių sistemų per pastaruosius du šimtmečius: parlamentų ir politinių partijų, organizuotų interesų grupių ir žiniasklaidos atsiradimą. Žemyninė absoliutizmo valstybė transformavosi ir diferencijavosi į įvairias subsystemas, tarp kurių biurokratija liko vienas iš, nors ir svarbių, galios centrų, veikiamas didėjančio konfliktuojančių interesų ir konkuruojančių lūkesčių skaičiaus²².

Politikos ir administravimo atskyrimas darė poveikį tiek politikos teorijai, tiek konstitucinei doktrinai. Politika buvo suvokiama kaip renkamųjų atstovų reikalas, o samdomieji pareigūnai, manyta, turi atlikti instrumentinį vaidmenį – įgyvendinti politikų sprendimus. Iš čia kyla, kad valdininkai turi būti atskaitingi ir atliepūs (angl. *responsive*) politikams. Taip aiškinamas veiklas buvo stengiamasi įtvirtinti konstitucinėse sąrangose.

Vis dėlto valdžių atskyrimo idėja paaiškina ne tik politikos ir administravimo atskyrimą, bet ir šio atskyrimo kvestionavimą. Reikalas tas, kad šiuolaikinėje politinėje teorijoje iš esmės yra neginčijama nuomonė, jog „parlamentinės sistemos nepripažįsta valdžių padalijimo tarp parlamento ir vyriausybės: visos jos yra grindžiamos įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios bendrumu (angl. *legislative-executive power sharing*)²³“. Išnašoje Giovanni Sartori patikslina, kad valdžios bendrumas nesuponuoja parlamento ir vyriausybės „abipusės priklausomybės“. Teisės paleisti parlamentą negalima prilyginti parlamento galiai vyriausybės atžvilgiu. Pirmoji yra atsitiktinė galimybė, antroji – nuolatinė kiekvieno leidžiamo teisės akto kontrolė²⁴.

Jei parlamentinės sistemos grindžiamos įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios bendrumu, reikia prisiminti, kad radikalaus politikos ir administravimo atskyrimo adeptas W. Wilsonas gyveno prezidentinėje sistemoje, kurioje veikia valdžių padalijimo principas kaip tam tikras stabdžių ir atsvarų mechanizmas, užtikrinantis santykinę valdžių autonomiškumą ir pusiausvyrą. Paliekant nuošalyje klausimą, kiek sėkmingai wilsoniškas dichotomijos modelis aiškino politikos ir administravimo sąveiką prezidentinėje sistemoje, užtenka paklausti, ar buvo galima jį taip paprastai perkelti ir taikyti parlamentinėje sistemoje? Čia gal tiksliau būtų vartoti daugiskaitą, nes parlamentinės sistemos gana smarkiai skiriasi viena nuo kitos. Juk valdžių bendrumas negali neveikti tiek politikos ir administravimo sąveikos, tiek teorinių požiūrių į ją. Kaip šis poveikis galėtų reikštis?

G. Sartori žodžiais, valdžios bendrumo negalima apibūdinti taip tiksliai kaip valdžių padalijimo. Ši formulė yra neaiški, nes bendrumas reiškia difuziją ar difuziškumą. Kas, kaip arba kiek, ką ir su kuo turi bendra? Valdžios bendrumas, švelniai tariant, gali būti labai įvairus²⁵.

Parlamentinių sistemų įvairovę lemia labai skirtingos jungtys tarp vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžių (angl. *executive-legislative linkage*)²⁶. Kitaip tariant, valdžių bendrumas reiškiasi įvairiomis konkrečiomis jungtimis tarp jų. Kaip šios konkrečios jungtys veikia konkrečią politikos ir administravimo sąveiką?

Bendriausias atsakymas galėtų būti H.-U. Derlieno. Anot jo, tiek, kiek jungties (angl. *linkage*) sąvoka parlamentinėse sistemose tinka geriau negu valdžių atskyrimo sąvoka, tiek faktinis slenkstis tarp politikos ir administravimo atsiduria (angl. *is located*) kažkur žemiau aukščiausių vykdomosios valdžios pareigybių (angl. *the top executive position*). Tikslī riba priklauso nuo to, kiek politinis kriterijus gali būti ar yra taikomas, skiriant į šias pareigybes²⁷.

Išeitų, kad įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios bendrumas bei jų jungtys nepanaikina ribos tarp politikos ir administ-

ravimo. Tačiau ką reiškia sakymas, kad ji yra „kažkur žemiau aukščiau pareigybių“? Kur tiksliau? Ir jeigu tikslu šios ribos vieta priklauso nuo politinio kriterijaus taikymo, kas lemia nevienodą šio kriterijaus taikymą arba, kitaip tariant, nevienodą valstybės tarnybos politizuotumą? Gal skirtingos jungtys tarp įstatymų leidybos ir vykdomosios valdžios?

G. Sartori manymu, yra bent trys svarbiausios parlamentinių sistemų atmainos. Vienas kraštutinis atvejis – tai angliškojo tipo premjerinė, arba kabineto, sistema, kur vykdomoji valdžia ryškiai dominuoja parlamento atžvilgiu. Kitas kraštutinis atvejis – prancūziškojo (Trečiosios ir Ketvirtosios respublikų) tipo asamblėjos valdymas, kuris valdymą padaro beveik neįmanomą. Yra ir kompromisinė formulė – partijų kontroliuojamas parlamentarizmas²⁸.

Pirmoji jungtis – premjerinė, arba kabineto, sistema leidžia paaiškinti normatyvinį požiūrį, pagal kurį charizmatiniai politiniai lyderiai, iškilę ir įrodę savo gebėjimus vykstant partijų konkurencijai, gali ir turi valdyti biurokratinio administravimo sistemas. Toks požiūris išreiškia siekį atsverti vykdomosios valdžios dominavimą parlamento atžvilgiu, sąlygotą konstitucinės sąrangos. Tačiau šioje vietoje nederėtų apeiti vieno momento. Jei mus domina politikų ir biurokratų sąveika, kalbant apie vykdomosios valdžios ir įstatymų leidybos jungtis, reikia turėti galvoje, kad vykdomosios valdžios (angl. *executive*) terminas nusako reiškinių, kuris susideda iš dviejų dalių – renkamų politikų ir nerenkamų biurokratų. Todėl politikų ir biurokratų skirtis (angl. *distinction*) nėra tapati įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios skirčiai, nes politikai darbuojasi abiejose valdžios šakose, nors vykdomojoje valdžioje jie sudaro menkumą, palyginti su nerenkamais administratoriais.

Antroji jungtis – prancūziškojo tipo asamblėjos valdymas – leidžia paaiškinti normatyvinį požiūrį, jog biurokratija turi būti užtektinai stipri ir nepriklausoma, kad prireikus galėtų patarti ir net nurodinėti politikams, užsiėmusiems tarpusavio kova, verčiančia rūpintis ne valstybės administravimo efektyvumu, bet politine administra-

cinių sprendimų verte. Toks požiūris išreiškia siekį nors kiek atsverti asamblėjoje sutelkto valdymo padarinius, kurie reiškiasi tuo, kad, G. Sartori žodžiais, valdžia yra ne suvienyta, o išblaškyta ir atomizuota; atsakomybė apskritai ištirpsta; partinė drausmė svyruoja nuo prastos iki visiško jos nebuvimo; ministrai pirmininkai ir jų kabinetai greitai ir ryžtingai veikti negali; koalicijos retai išsprendžia savo nesutarimus ir niekada nėra tikros dėl įstatymų leidėjų paramos; vyriausybės niekada negali veikti ir kalbėti vienu aiškiu balsu. Galiausiai – kartą per metus ar net dažniau vyriausybės su pasigardžiovimu suvalgomos, kadangi pribaugti savąją vyriausybę reiškia ne užleisti vyriausybę opozicijai kaip Britanijoje, bet suteikti sau galimybę patekti į kabinetą. Kabineto nestabilumas laukiančiam parlamento nariui – tai durys į karjerą²⁹.

Kaip šiuos du norminius požiūrius sekėsi įgyvendinti kasdienėje politikos ir administravimo praktikoje? Pirmasis požiūris – kad politikai turi valdyti biurokratinio administravimo sistemas – britiškajame kontekste greičiau buvo ir lieka siekiamybė. Didžiosios Britanijos valstybės tarnybos (angl. *Civil Service*) profesionalumas grindžiamas dviejų principų derinimu: griežta tarnautojų pareiga būti politiškai neutraliems, viena vertus, ir visiškas jų paklusimas politikams, kita vertus. Tačiau tikrovė, prancūzo Jacques'o Chevallier nuomone, yra labiau niuansuota. Jis pateikia pavyzdį, kad per 183 metus (tik, gaila, nenurodo, nuo kada iki kada – V. D.) Didžiosios Britanijos vidaus reikalų ministerijoje pasikeitė 16 sekretorių ir 61 ministras. J. Chevallier daro išvadą, kad toks stabilumas suteikia šiems sekretoriams (esantiems kiekvienoje ministerijoje) pakankamą svorį ministro atžvilgiu. Dalyvaudami ir formuojant politiką (kaip ministro patarėjai), ir ją įgyvendinant (kaip atsakingieji už įvykdymą), jie sutelkia savo rankose svarbius politinius išteklius. Ši aukštųjų administratorių politinė įtaka dažnai įvardijama kaip kraštutinė ir priešinga demokratijos principui³⁰.

Antrasis norminis požiūris – kad biurokratai prireikus turi partarti ar net nurodyti politikams – prancūziškajame kontekste buvo

įgyvendinamas sėkmingiau. Anot to paties J. Chevallier, vyriausybės nestabilumas didina politinę administratorių galią: neturėdamas užtektinai laiko savo veiklai, ministras nepajėgia apibrėžti ilgalaikės politikos ir vadovauti jos įgyvendinimui. Taigi aukštiesiems tarnautojams atitenka funkcijos (pranc. *responsabilités*), kurios normaliu atveju turėtų priklausyti politikams. Trečiosios ir Ketvirtosios respublikų pavyzdys parodė, kad valstybės administracija, toli gražu nesanti monolitinis blokas, o sudaryta iš skirtingų posistemų (pranc. *sous-ensembles*), turinčių dažnai prieštaraujančių vienas kitam požiūrių, atlikdavo tai svarbiausią vaidmenį, peržengdama savo kompetencijos ribas ir suvokdama didžiuosius sprendimus, ypač ekonomikos ir finansų, tai – priešingai – paprasto statisto vaidmenį. Tačiau šių respublikų pavyzdys parodė ir tai, kad jei administracija ir įgyja didesnę autonomiją, ji realiai negali pakeisti nusilpusios vykdomosios valdžios: nesant politinės lyderystės, administracija apsiriboja kasdieninių reikalų tvarkymu, nesiimdama esminių iniciatyvų³¹.

3.

Parlamentinėse sistemose gyvuojančios skirtingos jungtys tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios yra tik vienas galimas aiškinimas, kodėl yra priešingų normatyvinių požiūrių į politikų ir biurokratų sąveiką. Kitas aiškinimas randasi iš fakto, kad visuomenės siekia turėti ir politiškai atliepią, ir profesiskai atsakingą biurokratiją. Pirmasis siekis kyla iš suvokimo, kokį reikšmingą vaidmenį liberaliosios demokratijos visuomenėse atlieka politinė lyderystė ir koks yra svarbus jos santykis su valstybės biurokratija. Šį siekį išreiškia M. Weberio požiūris. 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.

Politinės lyderystės vaidmenį ir santykį su valstybės biurokratija galima bandyti apibūdinti, modeliuojant būklę, kas būtų, jeigu bū-

tų priešingai. Anot Edwardo Page'o, biurokratinė sistema gali funkcionuoti ir be politinės lyderystės, tačiau tokiu atveju politiniai sprendimai būtų sąlygoti biurokratinės sistemos vidinės logikos ir konfliktų vykdomosios mašinerijos viduje, o ne viešai išreikštų ir demokratiškai įteisintų politinių preferencijų. Tokiu atveju funkciniai padaliniai biurokratinių sistemų viduje linktų fragmentuoti kontrolę ir nukreipti dėmesį nuo valdymo (angl. *governance*) problemų į organizacijos išlikimo problemas, su kuriomis būtų siejamos biurokratinių įstaigų vertybės ir politinis gyvenimas apskritai. Taip biurokratija beveik natūraliai taptų nepajėgi spręsti plačius visuomeninius klausimus. Kiek biurokratinės įstaigos įgytų įtakos politikai ir valdymui, tiek tauta turėtų vyriausybių, bet neturėtų vyriausybės³².

Tiesa, tas pats E. Page'as realistiškai pripažįsta, kad tai, ko galima tikėtis iš politinio lyderio šiuolaikinėje biurokratinėje valdžios sistemoje, yra gana ribota. Negalima tikėtis, kad politinis lyderis gali pasiekti radikalių pokyčių tose politikos srityse, už kurias jis yra nominaliai atsakingas. Ribotą politinės lyderystės poveikį sąlygoja keletas priežasčių. Pirma, vyriausybę organizuoti yra labai sudėtinga, todėl negalima tikėtis, kad ministras turės tiek laiko ar galimybių vadovauti daugybei ministerijos darbų ir tuo pat metu siūlyti politikos pokyčius. Antra, nuolatinė valdžios padalinių veikla yra suformuota dešimtmečiais (ar net šimtmečiais), todėl negalima tikėtis, kad ji bus pakeista vieno ministro per tuos kelerius metus, kai jis yra atsakingas už šią veiklą. Trečia, politikos pokyčius retai kada galima apibūdinti kaip vyriausybės veiksmus, kurių ji niekada nebuvo dariusi anksčiau. Priešingai – dalykai, kurie yra skelbiami kaip pagrindinės politikos naujovės, dažniausiai yra prieš tai buvusios politikos modifikavimas, labai nedaug ką keičiant³³.

Šalia šio riboto poveikio biurokratijai politinė lyderystė pasižymi ir kitomis imanentinėmis savybėmis, į kurias negalima neatkreipti dėmesio. Pirmiausia tai sunkiai nuginčijamas faktas, kad politikai nėra jokie tautos atstovai, įgyvendinantys kažkokią bendrąją valią. Jie yra tiesiog žmonės, turintys lyderio savybių ir norintys vadovau-

ti. Iš to kyla kitas jų bruožas – kad svarbiausias jų veiklos tikslas, kuriam pajungiami visi atliekami darbai, yra siekis būti perrinktiems eiliniuose rinkimuose. Tačiau nei šios politikų profesinės savybės (ar profesiniai interesai), nei ribotas poveikis biurokratijai neleidžia kvestionuoti jų vaidmens ir fakto, kad biurokratija privalo būti atliepanti politikų viešai reiškiamas preferencijas. Konkuruodami dėl rinkėjų balsų politikai yra priversti kalbėti apie *visas* visuomenę jaudinančias problemas ir siūlyti jų sprendimo būdus. Teikdami pirmenybę kuriems nors siūlomiems socialinių problemų sprendimo būdams, rinkėjai kartu suteikia jų autoriams, t. y. politikams, ir galią spręsti arba galią įgyvendinti savo siūlymus.

Biurokratija turi būti atliepi politikų siūlymams pirmiausia todėl, kad dėl savo specializuotumo biurokratai, kitaip negu politikai, negali kalbėti apie *visas* socialines problemas. Biurokratai gerai išmano tos viešojo sektoriaus srities, kurioje dirba, problemas ir gali siūlyti jų sprendimo būdus. Tačiau ne taip kaip politikų, biurokratų siūlomi sprendimo būdai negali būti įteisinti demokratiškų rinkimų keliu, t. y. biurokratai negauna iš rinkėjų galios spręsti. Tokią galią – didesnę ar mažesnę – jiems suteikia turimas postas valstybės tarnyboje. Suprantama, kad, turėdami tam tikrą galią spręsti, biurokratai gali nereaguoti ar nepakankami reaguoti į politikų sprendimus, taip pat siekti paveikti šiuos sprendimus, kad jie taptų panašūs į jų siūlomus. Taigi biurokratija nėra savaime politiškai atliepi, galima kalbėti tik apie nuolatinį siekį, kad ji tokia būtų.

Antrasis – biurokratijos profesinės atsakomybės – siekis grindžiamas pirmiausia tuo, kad bet kokios politikų suformuluotos viešosios politikos įgyvendinimas priklauso nuo biurokratijos sugebėjimo tai padaryti. Kitaip tariant, visuomenės yra suinteresuotos turėti profesionalią valstybės tarnybą, todėl skiria daug dėmesio ir išteklių valdininkams atrinkti, apmokyti ir skatinti. Be to, valstybės tarnybų raida per pastarąjį šimtmetį parodė didėjančią jų profesionalizavimąsi, kai bendrąjį išsilavinimą turinčius administratorius keičia kvalifikuoti konkrečių profesijų atstovai – teisininkai, finansinin-

kai, ekonomistai, inžinieriai, pedagogai, gydytojai ir t. t. Šių profesionalų valstybės tarnyboje daugėja dėl to, kad daugėja vadinamosios „gerovės“ valstybės funkcijų, o šios funkcijos tampa vis sudėtingesnės: valstybės administratorių tvarkomos sveikatos apsaugos, energetikos, švietimo, socialinės apsaugos ir pan. sistemos prieš šimtą metų atrodė visiškai kitaip negu dabar.

Tačiau visuomenės suinteresuotos ne vien valstybės tarnybos profesionalumu. Reikalas tas, kad konkrečių profesijų gausėjimas šioje tarnyboje reiškia ir tai, jog viešosios politikos įgyvendinimas pereina į profesionalų rankas, o visuomenei (taip pat politikams konkrečiai) tampa neįmanoma šį įgyvendinimą kontroliuoti – pirmiausia dėl kompetencijos, taip pat laiko, išteklių ir kitų priežasčių. Kitaip tariant, biurokratams suteikiama teisė veikti savo nuožiūra, tačiau tiek visai visuomenei, tiek politikams konkrečiai nėra ir negali būti tas pats, kaip šia teise yra naudojamas: veikti savo nuožiūra biurokratija privalo ne tik kompetentingai, bet ir atsakingai.

Taigi biurokratijos profesinė atsakomybė yra ne tik politikos analizės, bet ir profesinės etikos problema. Richardo Chapmano žodžiais, „pagrindinė šiuolaikinių valstybės tarnybos etikos diskusijų tema yra įgaliojimų veikti savo nuožiūra vykdymas“³⁴. Šis vykdymas turi būti „adekvatus“, „tinkamas“, „naudingas“, „teisingas“, „sąžiningas“, „būtinasis“, „reikalingas“, „pagrįstas“, „saugus“, „pakankamas“ – būtent tokie terminai vartojami įstatymuose³⁵. Johnas Rohras netgi kalba apie naudą, kurią demokratinei santvarkai per ilgesnį laiką gali duoti *tinkamas* (paryškinta mano – V. D.) viešojo administravimo atstovų naudojimasis teise veikti savo nuožiūra³⁶.

Kas yra daroma, kad biurokratai jiems suteikta teise veikti savo nuožiūra naudotųsi tinkamai, teisingai, sąžiningai, pagrįstai, galų gale atsakingai? Galima pradėti nuo to, kad beveik kiekviena profesinė grupė savo veikloje deklaruoja besivadovaujanti savosios profesijos etikos kodeksu, kuriame yra išdėstomi reikalavimai tos profesijos atstovams: elgesio principai, veiklos standartai, atsakomybės ribos. Dirbdami valstybės tarnyboje, jie tampa valdžios atstovais ir

įsipareigoja tarnauti piliečiams bešališkai ir teisingai. Privačiajame sektoriuje pabrėžiamos kokybė bei rinkodaros strategijos kaip svarbiausios sąlygos parduoti prekes bei paslaugas, o viešajame sektoriuje į pirmą vietą iškyla socialinis teisingumas – svarbiausia yra tai, kad teikiant viešąsias gėrybes bei paslaugas visi piliečiai būtų traktuojami vienodai. Kitaip tariant, profesinės etikos reikalavimai tos pačios profesijos atstovams, dirbantiems privačiajame ir viešajame sektoriuose, negali nesiskirti.

Tačiau siekiant profesiskai atsakingo biurokratų naudojimosi teise veikti savo nuožiūra susiduriama su tam tikra dorovine problema. Reikalas tas, kad „etikos kodeksų laikymasis yra savanoriškas, t. y. niekas negali priversti asmens jais vadovautis“⁴³⁷. Taigi čia reikia kalbėti ne tik apie etikos kodeksuose surašytus reikalavimus, keliamus specialistui jo profesinėje veikloje, bet ir apie paties profesionalo vidinį subjektyvų santykį su tais reikalavimais. Analizuojant šį santykį, negalima apsieiti be profesinės sąžinės sąvokos, kuria nusakomas profesionalo elgesio vidinis vertintojas ir reguliuotojas, taip pat specialisto profesinis patikimumas. Profesinė sąžinė neatsiejama nuo profesinės pareigos, kuri yra ne tik išoriniai reikalavimai, bet ir sąžinės paliepimas – sąžiningas specialistas savo pareigas atlieka, jausdamas vidinę būtinybę. Galų gale iš profesinės sąžinės kylantis pareigos atlikimas daro žmogų profesiskai atsakingą.

Deja, norai turėti ir politiškai atliepią, ir profesiskai atsakingą biurokratiją dažnai gali būti sunkiai suderinami. Maža to – gali būti atveju, kai būti politiškai atliepiai biurokratijai neleidžia būtent profesinė atsakomybė: kompetentingi ir sąžiningi valstybės tarnautojai negali pritarti ydingiems, jų manymu, politikų siūlymams, net ir jau demokratiškai įteisintiems. Įmanomi ir priešingi atvejai, kai būti profesiskai atsakingai biurokratijai neleidžia būtent politikai, siekiantys daryti įtaką valstybės tarnybai taip, kad ji paklustų valdančiosios politinės partijos (ar kelių partijų) norams.

Suprantama, biurokratija gali nebūti politiškai atliepi ne tik dėl suvoktos savo profesinės atsakomybės, bet ir dėl to, kad politikų

siekiai, net ir patys kilniausi, gali neatitikti administratorių interesų (pavyzdžiui, siekiai reformuoti viešąjį administravimą). Biurokratija gali elgtis profesiskai neatsakingai ne tik dėl politikų kišimosi į jos veiklą, bet ir dėl savaip suvoktos teisės veikti savo nuožiūra. Tačiau šie galimi atvejai nepaneigia fakto, kad noras turėti ir politiškai atliepią, ir profesiskai atsakingą biurokratiją yra vidujai prieštaringas, ir būtent tuo galima aiškinti priešingus norminius požiūrius į politikų ir biurokratų sąveiką. Tuomet, kai dėl kurios nors jau minėtos priežasties biurokratija negali būti ir politiškai atliepi, ir profesiskai atsakinga, nori nenori tenka teikti pirmenybę kuriai nors vienai iš šių ypatybių.

NUORODOS IR PASTABOS

¹ A. Farazmand. *Bureaucrats and Politicians in Comparative Perspective* // A. Farazmand (ed.). *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc., 1997. P. IX.

² Ten pat, p. XI–XII.

³ W. Wilson. *The Study of Administration* // J. M. Shafritz, A. C. Hyde (eds.). *Classics of Public Administration*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1992. P. 18.

⁴ Ten pat, p. 22.

⁵ H.-U. Derlien. *Public Management and Politics* // K. A. Eliassen, J. Kooiman (eds.). *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London: SAGE Publications Ltd., 1993. P. 45.

⁶ J. Schumpeter. *Kapitalizmas, socializmas ir demokratija*. Vilnius: Mintis, 1998. P. 298.

⁷ Ten pat, p. 312.

⁸ Ten pat, p. 314.

⁹ Ten pat, p. 323–324.

¹⁰ Ten pat, p. 314–317.

¹¹ Cit. iš: L. Scaff. *Veržiantis iš geležinio narvo: Max Weber ir moderniosios sociologijos atsiradimas*. Vilnius: Pradai, 1995. P. 318.

¹² M. Weber. *Parliament and Government in a Reconstructed Germany* // M. Weber. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Volume 2. Berkeley: University of California Press, 1978. P. 1393.

¹³ Ten pat, p. 1403–1405.

- ¹⁴ Ten pat, p. 1419–1420.
- ¹⁵ Ten pat, p. 1426–1427.
- ¹⁶ N. Henry. *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. P. 22.
- ¹⁷ Ten pat, p. 46.
- ¹⁸ L. Scaff. *Op. cit.*, p. 22–23.
- ¹⁹ J. Schumpeter. *Op. cit.*, p. 324.
- ²⁰ H.-U. Derlien. *Op. cit.*, p. 34.
- ²¹ B. G. Peters. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai. P. 232.
- ²² H.-U. Derlien. *Op. cit.*, p. 35.
- ²³ G. Sartori. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija: struktūrų, paskatų ir rezultatų tyrimas*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2001. P. 109.
- ²⁴ Ten pat, p. 123.
- ²⁵ Ten pat, p. 110.
- ²⁶ Ten pat, p. 109.
- ²⁷ H.-U. Derlien. *Op. cit.*, p. 36.
- ²⁸ G. Sartori. *Op. cit.*, p. 109.
- ²⁹ Ten pat, p. 118.
- ³⁰ J. Chevallier. *Science administrative*. Paris: Presses universitaires de France, 1994. P. 270–271.
- ³¹ Ten pat, p. 271.
- ³² E. Page. *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1992. P. 147.
- ³³ Ten pat, p. 147–148.
- ³⁴ R. Chapman. *Valstybės tarnautojų etika // Valstybės tarnautojų etika: Straipsnių rinkinys*. Vilnius: Margi raštai, 2002. P. 14.
- ³⁵ Ten pat, p. 16.
- ³⁶ J. Rohr. *Profesinės etikos problema // Valstybės tarnautojų etika*, p. 98.
- ³⁷ J. Paliduskaitė. *Etika viešajame administravime // Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 1999. P. 211.

SUMMARY

THE RELATIONSHIP BETWEEN POLITICIANS AND BUREAUCRATS: EARLY APPROACHES

A. Farazmand identifies three approaches towards relationship between politicians and bureaucrats in contemporary academic discussion. The first approach holds the idea of total control of bureaucracy by elected politicians. The second approach rejects dichotomy of politics-administration, and speaks for the twofold role of bureaucracy, both political and administrative. The third approach treats the high level bureaucrats as possessing certain autonomy vis-à-vis politicians.

The aim of the article is to demonstrate that already the early researchers of relationship between politicians and bureaucrats provided different explanation of their roles. In order to ensure effectiveness of public administration, W. Wilson separated administration and politics. M. Weber showed the dark side of administrative effectiveness – bureaucratization of public life, which can be controlled only by charismatic political leadership. J. Schumpeter pointed to the negative side of competition among such charismatic leaders, that is, decrease of administrative effectiveness. Therefore, he claimed that democratic government has to rely upon professional bureaucracy, which is sufficiently strong and independent.

The article proposes a twofold explanation of these divergent approaches. First, it can be explained by variety of parliamentary systems, which is determined by differing executive-legislative linkage. One of the extreme cases of such linkage is premiership of cabinet system, where the executive power dominates vis-à-vis parliament. Such case could explain the approach (by M. Weber), according to which charismatic political leaders, who proved their capabilities during the party competition, could and should rule the systems of bureaucratic administration.

Another extreme case – the French type assembly government – could explain the approach (by J. Schumpeter) that bureaucracy should be strong and independent, which could advise or even prescribe politicians, engaged into competition, which forces to care not about the effectiveness of state administration but the political value of administrative decisions.

Second, the explanation of different approaches concerning the role of politicians and bureaucrats may be related to the fact that societies seek to have both politically responsive and professionally responsible bureaucracy. The aim of politically responsive bureaucracy rests on the understanding of the importance of political leadership in liberal democracies and its relationship with the state bureaucracy. This aim is expressed by M. Weber. Another aim comes from the understanding that implementation of public policy, formulated by politicians, depends on the professionalism of bureaucracy and its responsibility. This aim is articulated by J. Schumpeter.