

LIETUVOS ŠVIETIMO ĮSTAIGŲ VADOVŲ POLITIZACIJA: VILNIAUS MIESTO IR VILNIAUS RAJONO SAVIVALDYBIŲ LYGINAMOJI ANALIZĖ

EGLĖ ČEPONYTĖ

Straipsnyje analizuojama Lietuvos valstybinių ir savivaldybių švietimo įstaigų (išskyrus aukštųjų mokyklų) vadovų kaita ir politizacija 2001–2013 metais Vilniaus miesto ir rajono savivaldybėse bei 2011 metų švietimo įstaigų vadovų atrankos reforma. Nustatyta, jog politizuotų vadovų skaičius Vilniaus miesto ir rajono savivaldybėse 2001–2013 metais buvo 43 % (šiuo metu yra 39 %), o pagal naująją atrankos tvarką paskirtų vadovų – 50 %. Švietimo įstaigų vadovų politizacijos laipsnis kelia susirūpinimą, nes jis yra didesnis nei kitų Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų (agentūrų ir valstybės valdomų įmonių) vadovų, o 2011 metais vadovų atrankos reforma, priešingai nei tikėtasi, neturėjo reikšmingos įtakos mažinant politizacijos mastą. Straipsnyje siekiama nustatyti, kokie veiksniai skatina skirtingas veikėjų elgesio strategijas („iš viršaus žemyn“ arba „iš apačios aukštyn“ politizaciją) ir daro įtaką politizacijos mastui. Politizacijos mastą geriau paaiškina ne vadovų atrankos sistemos veiksniai, o partinės sistemos stabilumas (merų kaita) ir partijų prioritetai. Nuo pastarųjų dviejų veiksnių taip pat priklauso, dažniau ar rečiau yra politizuojama „iš viršaus žemyn“. Vilniaus mieste dažniausiai politizuojama „iš apačios aukštyn“, Vilniaus rajone „iš apačios aukštyn“ ir „iš viršaus žemyn“ politizuojama vienodai dažnai.

Eglė Čeponytė – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto viešosios politikos analizės magistro programos studentė (el. paštas: egle.ceponyte@gmail.com).

© Eglė Čeponytė, 2014

Straipsnis įteiktas redakcijai 2014 m. sausio 10 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2014 m. balandžio 9 d.

Įvadas

Šis straipsnis yra dalis rinkinio straipsnių, kuriuose aptariami VU TSPMI mokslinių tyrimų, atliktų tema „Partinis patronažas ir valstybės valdymo politizacija Lietuvoje ir kitose Rytų ir Vidurio Europos šalyse: priežastys, mastai ir skverbtis“, rezultatai. Šiame, kaip ir kituose rinkinio straipsniuose, taikomi įvairūs teoriniai požiūriai, siekiant paaiškinti partinio patronažo ir valstybės valdymo politizacijos procesus. Taip pat pateikiami empiriniai įrodymai, atskleidžiantys politizacijos ir partinio patronažo mastą bei pobūdį Lietuvoje. Šiame straipsnyje analizuojama viena iš viešojo sektoriaus organizacijų grupių – švietimo įstaigos.

Siekiant išlaikyti straipsnių rinkinio vientisumą, vadovaujamosi tuo pačiu valstybės valdymo politizacijos ir partinio patronažo apibrėžimu¹. Politizacija yra apibrėžiama kaip valstybės valdymas ir sprendimų priėmimas, kurio metu vietoj profesionalumo ir nuopelnų taikomi partiniai ir šališki kriterijai², o partiniu patronažu laikoma politinės partijos galia paskirti partinius ar šališkus asmenis į pareigas valstybės tarnyboje ar viešajame sektoriuje³, taip pat juos atleisti iš šių pareigų.

Meyer-Sahling moksliniuose darbuose išskiria keturis idealiuosius politizacijos tipus: nepolitizacija (būdinga Jungtinei Karalystei), ribota politizacija (aptinkama daugelyje Vakarų Europos šalių), atvira politizacija (būdinga JAV ir VRE šalims) ir partinė politizacija

¹ Šio apibrėžimo ribotumai ir įvairūs kiti apibrėžimai plačiau aptariami įvardiniame straipsnyje: Nakrošis V., „Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita ir politizacija“, *Politologija*, 2 (74), 2014 (šiuo specialiajame numeryje).

² Peters B. G., Pierre J., eds., *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, London: Routledge, 2004; Peters B. G., „Politicisation: What Is It and Why Should We Care?“, Neuhold C., Vanhoonacker S., Verhey L. (eds.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

³ Kopecký P., Mair P., „Party Patronage in Contemporary Europe: Principles and Practices“, *EUI Working Papers RSCAS 2011/41*, 2011, <<http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/2011/eudoworkingpaperkopeckymair.pdf>>, 2012 05 30.

(dažniausiai pasitaiko VRE)⁴. Šiame straipsnyje daugiausia dėmesio yra skiriama būtent pastarojo tipo politizacijai. Pagrindinis partinės politizacijos bruožas – karjeros valstybės tarnyboje susiejimas su veikla partijoje. Vyraujant šio tipo politizacijai, karjera valstybės tarnyboje daroma taikant partinį patronažą. P. Kopecký išskiria du pagrindinius partinio patronažo tipus: patronažą kaip rinkiminį išteklių ir patronažą kaip organizacinį išteklių⁵. Pažymima skirtis tarp partinio (patronuoja partija) ir politinio (patronuoja politinis lyderis) patronažo. Svarbu atskirti partinio patronažo sąvoką nuo kitų, gana artimų, klientelizmo (pasižymi vertikaliais kliento ir patrono santykiais, bendravimu akis į akį, būdingas mažiau ekonomiškai išsivysčiusiems regionams)⁶ ir korupcijos (neteisėti viešieji sprendimai, kuriuos priima politinių partijų atstovai, siekdami gauti finansinės naudos)⁷ sąvokų. Partinio patronažo naudojimas skirstant pareigas valstybės tarnyboje gali prisidėti prie korupcijos⁸ bei klientelistinių santykių mezgimo (ypač didėjant valstybinių pareigybių paklausai)⁹.

Politzacijos reiškinį tyrinėjantys akademikai sutaria, kad politizacija tam tikru mastu egzistuoja beveik visose šalyse, tačiau nėra vienodos nuomonės, kas lemia politizacijos lygį¹⁰. Yra išskiriami įvairūs veiksniai: režimų tipai¹¹, partinės konkurencijos intensy-

⁴ Jan-Hinrik, Meyer-Sahling, „The Changing Colours of the Post-communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary“, *European Journal of Political Research* 47, 2008, p. 8.

⁵ Kopecký P., Mair P., Spirova M., eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 3–17.

⁶ Ten pat, p. 5

⁷ Kopecký P., Scherlis G., Spirova M., „Conceptualizing and Measuring Party Patronage“, *Political Concepts, Committee on Concepts and Methods Working Paper Series* 25 (September), 2008.

⁸ Grindle M. S., *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 2012, p. 261.

⁹ Kopecký, Mair, Spirova, p. 7.

¹⁰ Likaitė D., „Politzuoti(s) ar ne(si)politzuoti? Lietuvos asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų atvejais“, *Politologija* 2 (74), 2014 (šiuo specialiajame numeryje).

¹¹ Rouban L., „Politicization of the Civil Service“, Pierre J., Peters B. G. (eds.), *Handbook of Public Administration*, New Delhi: SAGE Publications, 2003, p. 312.

vumas¹², vyraujanti viešojo administravimo tradicija¹³, politinio ir administracinio elito įsitikinimai dėl kaitos ir politizacijos¹⁴, politinio ir administracinio elito ištekliai (galia ir kiti ištekliai)¹⁵, politinis valdymo sričių ir viešojo sektoriaus organizacijų jautrumas¹⁶, kiek organizacijos yra nutolusios nuo Vyriausybės centro¹⁷ ir t. t. Didelis viešojo sektoriaus politizacijos mastas VRE šalyse aiškinamas bendra sovietine patirtimi, pavėluotu valstybės tarnybos reglamentavimu ar pereinamajam laikotarpiui būdinga intensyvia konkurencija tarp senojo ir naujojo politinio elito¹⁸. O šiandieninių partijų konkurencijos veiksnio sąsaja su politizacijos mastu vertinama prieštaringai: nesutariama, ar didesnė konkurencija didina¹⁹, ar mažina²⁰ politizaciją. Teigiama, jog prie politizacijos masto sumažėjimo tam tikruose sektoriuose prisidėjo europeizacijos procesas, tačiau šio veiksnio įtaka buvo trumpalaikė²¹. Analizuojant aplinkos veiksmų įtaką politizacijos mastui paprastai nėra atkreipiamas dėmesys į skirtingus politizacijos tipus / mechanizmus, nėra tikrinamos hipotezės, ar įvairūs

¹² 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*, Special Issue: The Politics of Agency Governance V (2), 2012/2013.

¹³ Aberbach J. D., Rockman B. A., „Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State“, *Public Administration Review* 48 (2), 1988, p. 606.

¹⁴ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, Sabatier P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, 1999.

¹⁵ Nakrošis.

¹⁶ Ten pat.

¹⁷ Muller W. C., „Party Patronage and Party Colonization of the State“, Katz R. S. and Crotty W. (eds.), *Handbook of Party Politics*, London: Sage Publications, 2006, p. 191.

¹⁸ Kopecký, Mair, Spirova, p. 367–368.

¹⁹ Meyer-Sahling J.-H., Veen T., „Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe“, *East European Politics* 28 (1), 2012, p. 17–18.

²⁰ Grzymala-Busse A., *Rebuilding Leviathan*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

²¹ Kopecký, Mair, Spirova, p. 54, 173.

aplinkos veiksniai vienodai veikia skirtingų tipų politizacijos mastą. Šis analizės pagrindo netobulumas gali būti viena priežasčių, kodėl įvairiose studijose fiksuojama nevienoda tų pačių veiksmų įtaka politizacijos mastui. Be to, analizuojant aplinkos veiksnių įtaką politizacijos ar patronažo mastui dažnai susiduriama su proceso nepamatuojamumo problema. Viena tyrimų grupė šią problemą mėgino spręsti taikydama agreguotus indikatorius, kaip antai aukštesniosios valstybės tarnybos darbuotojų skaičiaus didėjimas²², personalui skirtų išlaidų didėjimas²³, valstybės tarnautojų skaičiaus kitimas, palyginti su bendru užimtumo lygiu šalyje²⁴, ir t. t. Tačiau tokie duomenys tik netiesiogiai atspindi patronažo ar politizacijos mastą. Kituose tyrimuose vadovaujamosi įvairių apklausų duomenimis²⁵, tačiau susiduriama su tokiomis problemomis kaip maža respondentų imtis, atsakymų subjektyvumas ir t. t.

Lietuvoje politizacijos reiškinį gana išsamiai tyrinėjo V. Nakrošis ir L. Gudžinskas²⁶, I. Bogušinskaitė ir V. Nakrošis²⁷, N. Laurišonytė²⁸ bei D. Likaitė²⁹. Pastarųjų autorių darbuose nagrinėjama kelių viešojo sektoriaus organizacijų grupių (agentūrų, VVI, asmens sveikatos priežiūros įstaigų) vadovų kaita ir politizacija. Taikomas longitudinalinis požiūris, derinama tiek subjektyvių apklausų, tiek objektyvių vadovų biografijų duomenų analizė. Nustatyta, kad organizaci-

²² Remmer K., „The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983–2003“, *The Journal of Politics* 69 (2), 2007.

²³ Brusco V., Nazareno M., Stokes S., *The Electoral Consequences of Particularistic Distribution in Argentina*. Straipsnis pristatytas konferencijoje „Poverty, Democracy, and Clientelism: The Political Economy of Vote Buying“, Stanford, 2005.

²⁴ Grzymala-Busse A., „Political Competition and the Politicization of the State in East and Central Europe“, *Comparative Political Studies* 36 (10), 2003.

²⁵ Pappas T. S., „Patrons Against Partisans: The Politics of Patronage in Mass Ideological Parties“, *Party Politics* 15 (3), 2009.

²⁶ Nakrošis, Gudžinskas.

²⁷ Bogušinskaitė I., Nakrošis V., „Lietuvos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija“, *Politologija* 2 (74), 2014 (šiam specialiajame numeryje).

²⁸ Laurišonytė N., „Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politizacija“, *Politologija* 2 (74), 2014 (šiam specialiajame numeryje).

²⁹ Likaitė.

jų grupės tarpusavyje skiriasi politizacijos mastu ir vyraujančiomis politizavimo(si) strategijomis. Didžiausio masto politizacija aptikta sveikatos priežiūros įstaigose. Teigiama, jog politizacija tarp šių įstaigų vadovų yra itin paplitusi dėl politizavimosi strategijos „iš apačios aukštyn“ dominavimo.

D. Likaitės atliktoje sveikatos priežiūros įstaigų vadovų politizacijos analizėje pritaikyta gana novatoriška politizacijos rūšių klasifikacija, sukurta specialiai viešąsias paslaugas Lietuvoje teikiančių viešųjų įstaigų vadovų politizacijai analizuoti³⁰. Remiantis šia klasifikacija, yra išskiriami du politizacijos mechanizmai: „iš viršaus žemyn“ ir „iš apačios aukštyn“. Ši klasifikacija remiasi skirtimi tarp politizacijos paklausos ir pasiūlos. Daugiausia dėmesio yra skiriama politizacijos proceso kryptčiai, t. y. žiūrima, kas yra patronažo užsakovas – jis gali būti arba partija / partinis elitas (esant politizacijai „iš viršaus“), arba įstaigos vadovas (politizuojantis „iš apačios“). Tokia mechanizmų klasifikacija turi tam tikrų apribojimų (palyginti su P. Kopecky'o pateikiama patronažo tipologizacija): ignoruojama skirtis tarp partinio ir politinio patronažo, ne visada aiški skirtis tarp patronažo kaip rinkiminio / organizacinio išteklių ir partinės korupcijos ar klientelizmo. Tačiau, taikant pastarąją klasifikaciją (analizėje dėmesį perkeltiant nuo užslėptų individų interesų / motyvų ar patrono ir kliento santykių specifikos prie politizavimo(si) kryptties bei veikėjų elgesio), tampa įmanoma politizacijos procesus nagrinėti kiekybiškai, atsižvelgiant į objektyvius statistinius duomenis, taip pat taikyti longitudinę analizę. Taip tiksliau kiekybiškai išmatuojamas aplinkos veiksmų poveikis politizacijos lygiui. Be to, politizavimosi mechanizmo „iš apačios aukštyn“ išskyrimas papildė Meyer-Sahling idealųjį partinės politizacijos modelį: atkreipiamas dėmesys, kad partinė politizacija vyksta ne tik partiniams veikėjams gaunant postus viešajame sektoriuje, bet ir viešojo sektoriaus darbuotojams stojant į partijas ar kitais būdais išreikiant savo lojalumą partijai.

³⁰ Likaitė D., „Politizuoti(s) ar ne(si)politizuoti? Lietuvos asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų atvejis“, *Politologija* 2 (74), 2014 (šiuo specialiajame numeryje).

Mokymo įstaigos ir sveikatos priežiūros įstaigos iš dalies yra panašios tiek savo vykdomomis funkcijomis (teikia viešąsias paslaugas), tiek vadovaujančio personalo atrankos tvarka (merai arba ministrai buvo atsakingi už vadovų atrankos komisijos sudarymą), tiek viešosios politikos srities, kuriai šios įstaigos priklauso, jautrumo laipsniu, tiek organizacijos valdomų išteklių dydžiu (ištekliai, kuriais organizacija gali laisvai disponuoti, santykinai nedideli ir priklauso nuo institucijos dydžio: finansavimas remiasi „pinigai paskui vartotoją“ principu). Jei šie organizacijų tipų ir valdymo, partinės sistemos bei politikos srities veiksniai yra vienodai svarbūs švietimo įstaigų vadovų politizacijai, galima tikėtis tam tikrų švietimo ir sveikatos priežiūros įstaigų politizacijos masto bei politizavimosi strategijų panašumų.

Atsižvelgiant į D. Likaitės tyrimo išvadas šiame straipsnyje siekiama toliau plėtoti naująją politizacijos rūšių klasifikaciją, ją taikant kituose kontekstuose, t. y. politizacijos bei patronažo procesams švietimo įstaigose aiškinti. Straipsnyje ne tik plėtojamas gana novatoriškas požiūris į politizacijos mechanizmus, bet ir keliamos hipotezės, jog tie patys aplinkos veiksniai gali skirtingai veikti nevienodų tipų politizaciją. Dar viena šio straipsnio naujovė – mėginimas politizacijos mastą išmatuoti taikant tiesiogiai jį atspindinčius rodiklius. Straipsnyje nagrinėjama reprezentatyvi vadovų imtis, naudojami objektyvūs vadovų biografijų duomenys, taikoma longitudinalinė analizė. Tai leidžia atsiriboti nuo kituose tyrimuose kylančių problemų dėl apklausų būdu surinktų duomenų subjektyvumo ir išvengti netikslumų, atsirandančių dėl netiesioginių indikatorių naudojimo.

Straipsnyje analizuojama problema yra ne tik teorinio, bet ir praktinio pobūdžio. Švietimo įstaigų vadovų politizacija ir partinis patronažas yra dažnai Lietuvos spaudoje eskaluojama problema³¹. Teigiama, jog skiriant vadovus vadovautasi ne profesionalumo, o kitais,

³¹ Nerijus P., *Mokyklų direktorius vėl skirs politikai?*, <<http://www.lrytas.lt/sroves/studijos/mokyklu-direktorius-vel-skirs-politikai-201309101537.htm?p=2#UuEBt9LFGt8>>, 2014 02 04.

šališkais, kriterijais (tokiais kaip lojalumas partijai)³². Atsižvelgiant į šią kritiką 2011 metais reformuota švietimo įstaigų vadovų atrankos tvarka. Naujoji tvarka sukurta siekiant užtikrinti, kad skiriant vadovus būtų laikomasi keturių pagrindinių principų: lygių galimybių, skaidrumo, nešališkumo ir profesionalumo. 2011 metai tarsi žymi požiūrio į Lietuvos švietimo įstaigų vadovus lūžį. Yra išsižadama anksčiau taikyto vadybinio požiūrio į personalo atranką ir įvirtinamos valdysenos bei po-NVV idėjos. Pagal senąją, dešimt metų galiojusią tvarką buvo taikoma decentralizuota vadovų atrankos sistema, su priimtuuju buvo pasirašoma penkerių metų darbo sutartis³³, o lemiamas žodis skiriant švietimo įstaigų vadovus priklausė institucijoms, kurioms naujai skiriamas įstaigos vadovas yra atskaitingas (t. y. dažniausiai – vietos merui arba švietimo ministrui)³⁴. Naujojoje atrankos tvarkoje pabrėžiami tam tikri bendri reikalavimai kandidatams (įvesta centralizuota egzaminavimo tvarka), į atrankos procesą įtraukiami socialiniai partneriai, paslaugų vartotojai bei mokytojai, t. y. vadovaujantis valdysenos principais sprendimo priėmimo galia yra išskaidoma.

Nors reforma tiek visuomenės, tiek švietimo bendruomenės vertinama ganėtinai teigiamai³⁵, XVI Vyriausybėje imta abejoti padidėjusių naujosios tvarkos sąnaudų atsipirkimu³⁶. Išreikšti ketinimai ją

³² Jackevičius M., „Darbiečių“ čiuptuvai: nepartinis? Rašyk pareiškimą, <<http://www.delfi.lt/news/daily/education/darbieciu-ciuptuvai-nepartinis-rasyk-pareiskima.d?id=63554478>>, 2013 12 18.

³³ 2003 metais pereita prie neterminuoto kontrakto. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija, *Dėl švietimo ir mokslo ministro 2001 m. rugpjūčio 3 d. įsakymo Nr. 1192 „Dėl Valstybinių ir savivaldybių švietimo įstaigų vadovų priėmimo į pareigas tvarkos patvirtinimo“ pakeitimo*, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=216043&p_tr2=2>, 2014 02 04.

³⁴ Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija, *Dėl valstybinių ir savivaldybių švietimo įstaigų vadovų (paslaugų valstybės tarnautojų) priėmimo į pareigas tvarkos*, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=147271&p_tr2=2>, 2014 02 04.

³⁵ Milinienė A., Švietimo politika žengia atgal?, <<http://www.ve.lt/naujienos/visuomene/svietimas/svietimo-politika-zengia-atgal-1073573/,page.2>>, 2014 02 04.

³⁶ Strazdas V., *Kas bijo kompetencijų vertinimo?*, <<http://www.dialogas.com/laikrastis/2013/24/kas-bijo-kompetenciju-vertinimo/>>, 2014 02 04.

keisti³⁷, atsisakyti vertinti kompetencijas³⁸. Teigiama, kad naujosios atrankos procedūros yra perteklinės: pagal šią tvarką atrinkti vadovai nepasižymi didesniu profesionalumu nei ankstesnieji. Politizacijos problema apskritai nepripažįstama. Švietimo bendruomenės atstovai pažymi, jog naujoji tvarka, nors ir vertintina kaip žingsnis į priekį, nėra tobula: konkursinės atrankos įstatyme palikta teisinių spragų³⁹.

Siekiant spręsti šią praktinę, spaudoje eskaluojamą problemą, pirmiausia vertėtų nustatyti, koks tikrasis švietimo įstaigų vadovų politizacijos mastas. Taip pat vertėtų išsiaiškinti, kokio tipo politizacija yra paplitusi tarp švietimo įstaigų vadovų. Tikėtina, kad nuo paplitusio politizacijos tipo priklausys viešojo sektoriaus reformos poveikis politizacijos mastui: šis gali būti teigiamas, neigiamas arba neturėti jokio poveikio.

Šį straipsnį sudaro keturios dalys: pirmojoje dalyje yra pristatomas aktualus teorinis analizės pagrindas ir iškeliamos tyrimo hipotezės, antrojoje – pateikiami svarbiausi metodologiniai tyrimo aspektai, trečiojoje – pristatomi tyrimo rezultatai, o ketvirtojoje – pateikiama straipsnio išvada.

1. Teorinės analizės pagrindas

Meyer-Sahling savo darbuose išskiria keturis idealiuosius politizacijos tipus. Vertėtų pasakyti, kad pirmųjų trijų tipų politizacijos (nepolitizacija, ribota politizacija ir atvira politizacija) dažniausiai yra naudojamos kaip politikos koordinavimo strategijos. O ketvirto tipo politizacija (partinė politizacija) dažniau yra pasitelkiama siekiant di-

³⁷ Krasauskienė G., *Bendrojo ugdymo politikos pokyčiai 2013–2020*, <<http://www.youtube.com/watch?V=d8rft-hys6i&list=plgmavov3lv3hpa9hf1hufwonm9xl2awym&index=3>>, 2014 02 04.

³⁸ Milinienė A., *Švietimo politika žengia atgal?*, <http://www.respublika.lt/lt/naujienos/lietuva/kitos_lietuvos_zinios/svietimo_politika_zengia_atgal/>, 2014 02 04.

³⁹ Jackevičius M., „*Darbiečių*“ *čiuptuvai: nepartinis? Rašyk pareiškimą*, <<http://www.delfi.lt/news/daily/education/darbieciu-ciuptuvai-nepartinis-rasyk-pareiskima.d?id=63554478>>, 2013 12 18.

dinti partijos išteklius. Politizacija kaip politikos koordinavimo strategija naudojama užtikrinti sklandų ir efektyvų vyriausybės inicijuotų politikų įgyvendinimą. Tokio tipo politizacija įgyvendinama stiprinant politinės valdžios galias biurokratijos atžvilgiu. Teigiama, jog aukštesniosios valstybės tarnybos politizavimas siekiant sklandaus politikų įgyvendinimo buvo vienas iš svarbesnių (nors ir tiesiogiai neartikuliuotų) tikslų reformuojant biurokratinį aparatą pokomunistinėse Europos šalyse⁴⁰. Svarbu pažymėti, kad politizacija, ypač kai jinai yra naudojama kaip politikos koordinavimo strategija, nebūtinai prieštarauja valstybės tarnybos profesionalizacijai⁴¹.

Šiame straipsnyje analizuojama partinė politizacija. Meyer-Sahling idealusis modelis yra papildomas D. Likaitės išvalgomis, jog partinė politizacija gali būti inicijuota „iš apačios“, t. y. viešojo sektoriaus įstaigų vadovams stojant į partiją. Dėl to straipsnyje yra išskiriamos dvi politizacijos kryptys: „iš viršaus žemyn“ ir „iš apačios aukštyn“⁴². Politizacijos „iš apačios aukštyn“ iniciatorius yra įstaiigos darbuotojas (t. y. politizacijos varomasis veiksnys – politizacijos paklausa), o „iš viršaus žemyn“ politizaciją organizuoja partija (t. y. politizacijos pasiūla yra politizacijos pagrindas). Skirtingų kryptių politizaciją skatina skirtingi motyvai. Nors straipsnyje veikėjų motyvacija plačiau neanalizuojama, pripažįstama, kad motyvacija politizuoti(s) gali būti didesnė arba mažesnė, tai priklauso nuo įvairių aplinkos veiksnių. Straipsnyje yra analizuojama dviejų tipų veiksnių įtaka politizacijai: partinės sistemos veiksnių (partijų tarpusavio konkurencijos intensyvumas, partijų preferencijos) ir organizacijų valdymo veiksnio (vadovų atrankos sistema).

Toliau straipsnyje bus aptariamoms skirtingiems politizacijos tipams būdingos elgesio strategijos ir kaip motyvacijos politizuoti(s) intensyvumas priklauso nuo minėtų aplinkos veiksnių.

⁴⁰ Goetz K. H., Wollmann H., „Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: A four-country Comparison“, *Journal of European Public Policy* 8 (6), 2001, p. 865–869.

⁴¹ Kopecký, Mair, Spirova, p. 364.

⁴² Nakrošis; Likaitė.

*1.1. Du politizacijos tipai:
„iš apačios aukštyn“ ir „iš viršaus žemyn“*

Šie du politizacijos tipai tarpusavyje skiriasi tiek dominuojančiais veikėjų motyvais, tiek politizacijos padariniais personalo ir institucijų kaitai bei stabilumui. Politizacijos „iš viršaus žemyn“ varomoji jėga yra partinis elitai, kuris naudojasi patronažu siekdamas šių pagrindinių tikslų: kontrolės (sprendimų priėmimo proceso, priėmimo prie partijai svarbių institucijos išteklių) arba paramos (partijai lojalių asmenų tinklo plėtros)⁴³. Partinio patronažo tyrimas penkiolikoje Europos šalių parodė, jog pagrindinis patronažo motyvacijos šaltinis buvo kontrolė – tai patvirtino, kad patronažas tapo organizaciniu, o ne rinkiminiu ištekliumi⁴⁴. Analizuojant kintančias patronažo praktikas Europos šalyse, užfiksuota politinių partijų organizacinės struktūros evoliucija – teigiama, kad disciplinuotas, unitarines partijas keičia tinklo partijos, kurių pagrindinė funkcija tampa įvairių grupių, vadovaujamų skirtingų partijos lyderių, veiksmų koordinavimas ir išteklių tarp jų paskirstymas. Tinklo partijose vis dažniau taikomas politinis, o ne partinis patronažas, o politizuojant viešąjį sektorių siekiama, pirmiausia, ne partijos, o politinio lyderio galios plėtros.

Politzacijos „iš viršaus žemyn“ rezultatai yra politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigybių skaičiaus didėjimas ir politiškai (asmeniškai) lojalių asmenų paskyrimas į karjeros valstybės tarnybos pareigybes, santykinai dažna vadovų kaita, dažnas viešojo sektoriaus organizacijų sukūrimas ir pertvarkymas. Politizacijos „iš apačios aukštyn“ varomoji jėga yra administracinis elitai, kuris yra linkęs politizuotis dėl atsilyginimo partijai lojaliems asmenims (vadovaujamų pareigų arba galimybių daryti politinę karjerą išsaugojimo), taip pat siekdamas užsitikrinti politinės valdančiosios daugumos palankumą

⁴³ Perel G. E. S., „Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-Based Network Party“, disertacija, Universiteit Leiden, 2010, p. 47. Taip pat: Kopecký, Scherlis, Spirova, p. 1–18.

⁴⁴ Kopecký, Mair, Spirova, p. 361.

jo organizacijai. Pastarojo tipo politizacijos padariniai yra viešojo sektoriaus organizacijų vadovų narystė politinėse partijose ir dažnas jų perėjimas iš vienos partijos į kitą, santykinai reta vadovų kaita, viešojo sektoriaus organizacijų stabilumas.

Vadovaujantis šiomis prielaidomis straipsnyje keliamos hipotezės, jog, vyraujant politizacijai „iš apačios aukštyn“:

- H1: Egzistuos valdančiosios daugumos pokyčių ir švietimo įstaigų vadovų „turistavimo“ tarp partijų ryšys, tačiau vadovų kaita bus santykinai nedidelė.

Vyraujant politizacijai „iš viršaus žemyn“, turėtų ryškėti priešinga tendencija:

- H2: Yra ryšys tarp merų / valdančiosios daugumos pokyčių savivaldybėje ir naujų direktorių paskyrimo, t. y. suintensyvės vadovų kaita.

1.2. Partijų preferencijų ir partinės sistemos veiksnių įtaka politizacijos mastui bei tipui

Vykdam politikaciją „iš viršaus žemyn“ pirmenybė politizuojant skiriama toms viešojo sektoriaus įstaigoms, kurių kontrolė yra svarbi įgyvendinant partijos prioritetus. Politizacija yra papildomų išteklių iš partijos reikalaujantis procesas. Šiems ištekliams esant ribotiems, partijos yra priverstos *de jure* arba *de facto* politikaciją vykdyti atsižvelgdamos į savo prioritetus. Galima spėti, jog tautinėms mažumoms atstovaujančios partijos bus labiau linkusios politizuoti švietimo įstaigas, nes kultūros politika yra pagrindinis šių partijų prioritetas. Be to, partijos pirmiausia rinksis politizuoti išteklių turtingas (arba dėl kitų priežasčių joms svarbias) organizacijas. Todėl straipsnyje keliamą hipotezę, kad, vyraujant politikacijai „iš viršaus žemyn“:

- H3: Didesnė švietimo įstaigose ir tautinių mažumų švietimo įstaigose politikacijos laipsnis bus santykinai didesnis.

Kitas nagrinėtinas veiksnys – partinė konkurencija. Pripažįstama, jog VRE šalių kontekste partinė konkurencija yra svarbus poli-

tizaciją veikiantis veiksnys⁴⁵, tačiau jo įtaka vertinama nevienodai. Tyrėjai šiuo klausimu pasiskirsto į dvi stovyklas: teigiantys, kad didesnė konkurencija mažina politizaciją⁴⁶, ir su jais nesutinkantys⁴⁷. Juralevičienės ir Galvanauskaitės atlikta Lietuvos atvejo analizė paremia pastarąjį požiūrį – kad konkurencija gali padidinti politizaciją⁴⁸. Aiškinant politizacijos ir konkurencijos ryšį kartais taikomas kalinio dilemos modelis. Teigiama, jog didelė partinė fragmentacija apsunkina bendradarbiavimo galimybes⁴⁹. Fragmentuotoje sistemoje neįmanoma užtikrinti, kad visi žaidėjai laikytųsi susitarimo nepolitizuoti, tad racionaliausia elgesio strategija tampa zuikiavimas – viešojo sektoriaus vadovų politizavimas. Svarbu pažymėti, jog partinė konkurencija politizacijos mastui svarią įtaką turi tik tuo atveju, kai kalbama apie politizaciją „iš viršaus žemyn“, t. y. partinė konkurencija daro įtaką partinio, bet ne administracinio elito pasirinkimams. Turint omenyje, kad Vilniaus mieste partinė sistema yra daug labiau fragmentuota nei Vilniaus rajone, keliami hipotezė, jog, vyraujant politizacijai „iš viršaus žemyn“:

- H4: Vilniaus mieste politizacijos laipsnis bus didesnis nei Vilniaus rajone.

1.3. Organizacijų valdymo įtaka politizacijos mastui ir tipui

Politinio vadovo turima *de jure* personalo valdymo autonomija gali paskatinti politizaciją „iš apačios aukštyn“. Kai priimant ar atleisdžiant įstaigos vadovus esminį vaidmenį vaidina partiniai veikėjai, šių įstaigų vadovai bus labiau suinteresuoti išreikšti savo palankumą konkrečioms partijoms / partiniams veikėjams, t. y. politizuotis „iš

⁴⁵ Likaitė.

⁴⁶ Grzymala-Busse, 2007.

⁴⁷ Meyer-Sahling, Veen, p. 17–18.

⁴⁸ Juralevičienė J., Galvanauskaitė E., „Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai“, *Viešoji politika ir administravimas* 19, 2007, p. 98–108.

⁴⁹ Nakrošis, Gudžinskas, p. 102–103.

apačios aukštyn“. Tokia personalo valdymo autonomija taip pat yra palanki politizacijai „iš viršaus žemyn“, nes smarkiai palengvina sąlygas politizuoti.

Svarbu pažymėti, jog *de facto* personalo valdymo autonomija gali priklausyti ne tik nuo teisinio organizacijų valdymo reguliavimo, bet ir nuo valdančiosios daugumos stiprumo bei vieningumo. Silpnos ir susiskaidžiusios valdančiosios daugumos veiksmai yra labiau varžomi, o *de facto* autonomija – mažesnė.

Jeigu organizacijų valdymo veiksnys yra svarbus politizacijai „iš apačios aukštyn“, tuomet galima tikėtis, kad:

- H5: Tiek Vilniaus mieste, tiek Vilniaus rajone politizuotų direktorių ėjimo pareigas laikas bus ilgesnis už nepolitizuotų.
- O esant politizacijai „iš viršaus žemyn“, turėtume matyti, jog:
- H6: Pagal naująją tvarką paskirtų mokyklos direktorių politizacijos laipsnis bus santykinai mažesnis.

2. Metodologija

Susiklosčiusi situacija, kai iki 2011 metų galiojo decentralizuota švietimo įstaigų vadovų skyrimo tvarka, sudaro puikias sąlygas atlikti lyginamąją savivaldybių analizę. Tokia analizė padėtų įvertinti partinės sistemos veiksmų įtaką politizacijai. NVV ar po-NVV idėjomis grįstų personalo atrankos sistemų lyginamosios analizės leidžia įvertinti organizacijų valdymo veiksmo įtaką politizacijai.

Siekiant paneigti arba patvirtinti išsikeltas hipotezes, atliekama lyginamoji Vilniaus miesto ir Vilniaus rajono savivaldybių analizė. Šie du atvejai pasirinkti vadovaujantis Millio vienintelio skirtumo metodu: Vilniaus mieste dažni valdančiosios daugumos pokyčiai, o Vilniaus rajone – partinė sistema ypač stabili, galia koncentruota vienos partijos rankose (pastaruosius beveik dvidešimt metų valdė tik LLRA merai). Analizuojamas laikotarpis – 2001–2013 metai. 2001 metais buvo priimta nauja valstybės ir savivaldybių švietimo įstaigų (išskyrus aukštąsias mokyklas) vadovų skyrimo tvarka (ga-

liojo iki 2011 metų). Atsižvelgiant į tai, straipsnyje bus lyginami du laikotarpiai: 2001–2011 metai ir 2011–2013 metai.

Straipsnyje taikomi metodai yra statistinė analizė ir dalinė antrinių šaltinių (pranešimų spaudoje) kokybinė analizė. Statistinėje analizėje naudojamos trys imtys:

1. 168 vadovai, šiuo metu vadovaujantys 168 Vilniaus miesto ir rajono savivaldybėse esančioms švietimo įstaigoms (t. y. 50 % generalinės aibės, kurią sudaro 335 švietimo įstaigos). Imtis atrinkta atsitiktiniu būdu ir yra reprezentatyvi. Ją sudaro 125 Vilniaus miesto švietimo įstaigos (50 % visų Vilniaus miesto švietimo įstaigų), iš kurių 30 – tautinių mažumų mokyklos (50 % Vilniaus miesto tautinių mažumų mokyklų); 43 Vilniaus rajono švietimo įstaigos (50 % visų Vilniaus rajono švietimo įstaigų), iš kurių 20 – tautinių mažumų mokyklos (50 % Vilniaus rajono tautinių mažumų mokyklų) ir 5 – Švietimo ir mokslo ministerijai (toliau – ŠMM) atskaitingos mokyklos (50 % visų Vilniaus rajono mokyklų, atskaitingų ŠMM). Straipsnyje, remiantis šia imtimi, daromos išvados apie politizacijos mastą esamuoju laikotarpiu. Analizuojami švietimo įstaigų tipai: bendrojo ir ikimokyklinio ugdymo mokyklos.
2. 85 Vilniaus miesto ir rajono valstybinių bei savivaldybės švietimo įstaigų buvę ir esami vadovai (iš 58 ikimokyklinio ir bendrojo lavinimo įstaigų). Duomenys apie šių vadovų kaitą (priėmimo bei atleidimo datą) ir buvusią darbovietę surinkti atlikus mokyklų administracijų anketinę apklausą. Elektroniniu būdu anketos išsiųstos 330 švietimo įstaigų, atsakiusiųjų – 18 % (58 mokyklos). Iš analizės pašalinti laikinai pavaduojantys vadovai. Straipsnyje, remiantis šia imtimi, daromos išvados apie vyraujančią politizacijos tipą ir atliekama vadovų išlikimo analizė.
3. Visi vadovai, paskirti pagal naująją atrankos sistemą 2011–2012 metais (64 vadovai iš 64 mokyklų visoje Lietuvoje). Naujai paskirtų vadovų sąrašas gautas iš Nacionalinės mo-

kyklų vertinimo agentūros (toliau – NMVA). Straipsnyje, remiantis šia imtimi, daromos išvados apie reformos poveikį politizacijos mastui.

Politizacijos ir patronažo mastas yra suprantamas pagal bendrai straipsnių rinkinio įvade pateikiamą apibrėžimą⁵⁰. Straipsnyje vadovas laikomas politizuotu, jeigu buvo ministru, aukšto lygio politinio pasitikėjimo tarnautoju, buvo išrinktas arba kandidatavo rinkimuose partijos sąraše, buvo partijos pasiūlytas rinkimų proceso narys, turėjo / turi tam tikras partines pareigas, t. t.⁵¹ Patronažo *priimant* dažnumas matuojamas pagal skaičių atvejų, kai vadovu tapo valdančiosios partijos politizuotas ne mokyklos bendruomenės narys. Patronažo *atleidžiant* dažnumas matuojamas pagal vadovų atleidimų skaičių įvykus esminių pokyčių vyriausybės arba savivaldybės tarybos valdančiojoje daugumoje ir pagal opozicinėms partijoms priklausančių vadovų išlikimo analizės rezultatus. Laikoma, jog politizuojama „iš viršaus žemyn“ tuomet, kai švietimo įstaigos vadovu tampa partijos narys. Partinio patronažo taikymas *priimant* arba *atleidžiant* vadovus taip pat laikomas politizacijos „iš viršaus žemyn“ įrodymu. O politizacija „iš apačios aukštyn“ matuojama pagal skaičių atvejų, kai partijos nariu tampama jau esant įstaigos vadovu (bent kelerius metus ėjus vadovaujamas pareigas), taip pat pagal „turistavimo“ tarp partijų dažnumą.

Taip operacionalizuojant kintamuosius galima objektyviai išmatuoti politizacijos mastą naudojant gana patikimus viešojo sektoriaus organizacijų vadovų biografijų duomenis (pateikiami VRK duomenų bazėje). Tačiau šis požiūris neleidžia nustatyti, ar viešojo sektoriaus organizacijų vadovai buvo politizuojami tiesiogiai (į vadovaujamas pareigas paskiriant partinius „lojalistus“), ar profesionaliai (kai politinių partijų veikloje dalyvaujantys vadovai tuo pačiu metu yra pa-

⁵⁰ Plačiau kintamojo operacionalizavimas aptariamas įvadiniam šio numerio straipsnyje – Nakrošis.

⁵¹ Plačiau – Nakrošis.

kankamai profesionalūs)⁵², taip pat ignoruojama skirtis tarp „politizuoto“ ir „politiškai angažuoto“ vadovo, tarp politinio ir asmeninio lojalumo. Apie „politizuoto“ ar „politiškai angažuoto“ vadovo atvejus galima iš dalies spręsti pagal tokius netiesioginius rodiklius: ar dažnai keičiamos partijos, ar į partiją stojama tuomet, kai ši priklauso valdančiajai daugumai, taip pat – kaip dažnai priimant į vadovaujamas pareigas taikomas partinis patronažas, ar vadovas siekia politinės karjeros ir t. t.

3. Analizės rezultatai

Vilniaus mieste bei rajone kartu šiuo metu yra politizuota 39 % (N = 168) švietimo įstaigų vadovų (2001–2013 metais – 43 % (N = 84)); palyginimui, asmens sveikatos priežiūros vadovų politizacija – 53 %. Pagal naująją tvarką paskirtų vadovų politizacijos procentas – 50 % (N = 64).

Politzacijos mastas ypač skiriasi tarp savivaldybių. Vilniaus rajono savivaldybėje – 77 % (N = 43), Vilniaus miesto savivaldybėje – 26 % (N = 125). Labiausiai švietimo įstaigas Vilniaus mieste ir rajone politizuoti linkusi partija yra LLRA, po jos eina LCS, toliau – TS-LKD. Vilniaus mieste daugiausia politizuoja LCS, rajone – LLRA.

Toliau straipsnyje bus aptarta, pirmiausia, vyraujantis politizacijos tipas, antra, partijų preferencijų ir partinės sistemos veiksnių įtaka politizacijai, galiausiai – organizacijų valdymo veiksnio įtaka politizacijai.

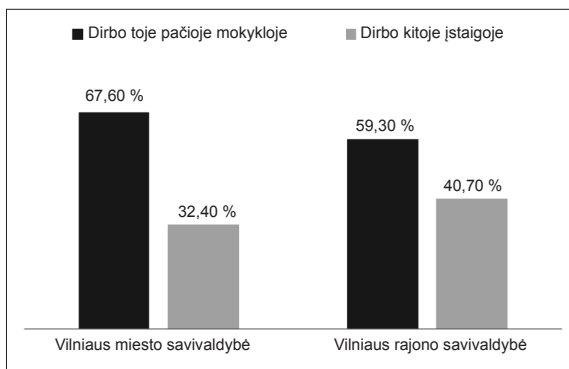
3.1. Vyraujantis politizacijos tipas

Savivaldybėse vyraujantis politizacijos tipas skiriasi. Vilniaus mieste dominuoja politizacija „iš apačios aukštyn“, Vilniaus rajone – „iš

⁵² Peters B. G., „Politicisation: What Is It and Why Should We Care?“, Neuhold C., Vanhoonacker S., Verhey L. (eds.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

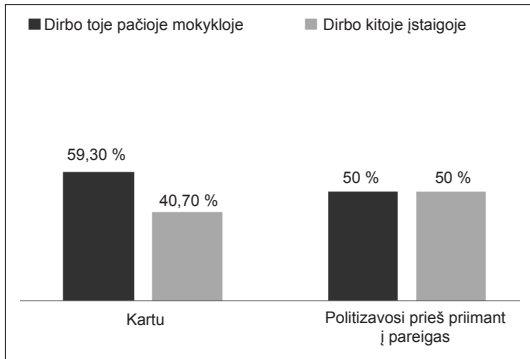
viršaus žemyn“ ir „iš apačios aukštyn“ tipai vienodai paplitę. Vilniaus mieste asmenys, kurie politizavosi jau būdami švietimo įstaigų vadovais (t. y. praėjus mažiausiai keleriems metams po paskyrimo į pareigas), sudaro 70 % visų 2001–2013 metais politizuotų Vilniaus miesto savivaldybės atvejų (N = 10). O Vilniaus rajone 50 % visų asmenų politizavosi dar prieš tapdami įstaigų vadovais (arba praėjus ne daugiau nei vieniems metams po paskyrimo) (N = 20). Šio skirtumo tarp savivaldybių priežastis – partinis patronažas, taikomas *skiriant* partijai lojalius asmenis į vadovaujamas pareigas. Tikimybė, kad į vadovojamą postą bus paskirtas politizuotas, mokyklos bendruomenei nepriklausantis asmuo, Vilniaus rajone yra 0,2, o Vilniaus mieste tokia tikimybė tik 0,02 (galima paklaida dėl duomenų apie priklausomumą partijoms trūkumo). Vilniaus mieste vadovais dažniausiai tapdavo mokyklai lojalūs asmenys – buvę mokyklos darbuotojai (kad ir kokia būtų jų partinė priklausomybė) (žr. 1 pav.). O Vilniaus rajone partijos naudojami savo galia įstaigos vadovais skirti partijai lojalūs, tačiau mokyklos bendruomenei nepriklausiusius asmenis (žr. 2 pav.).

Skirtingoms partijoms būdingas skirtingas politizacijos tipas. LCS nesinaudoja patronažu skirdama partijai lojalius asmenis į vadovojamus postus švietimo įstaigose. LCS priklausantys švietimo



1 pav. Švietimo įstaigų vadovai pagal ankstesnę darbovietę (Vilniaus miesto ir rajono savivaldybėse)

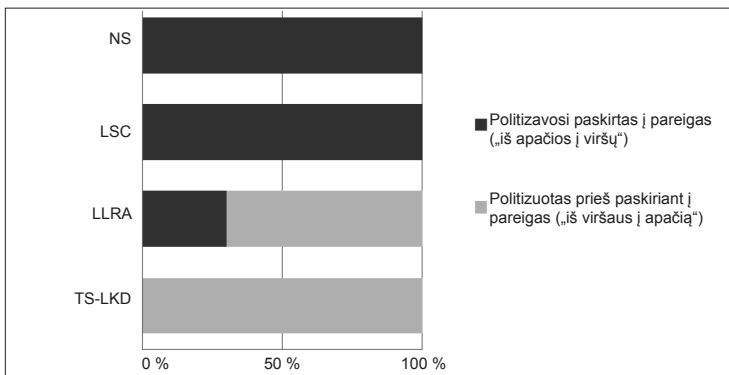
Šaltinis: sudaryta autorės.



2 pav. *Politizuoti ir nepolitizuoti švietimo įstaigų vadovai pagal ankstesnę darbovietę (Vilniaus rajono savivaldybė)*

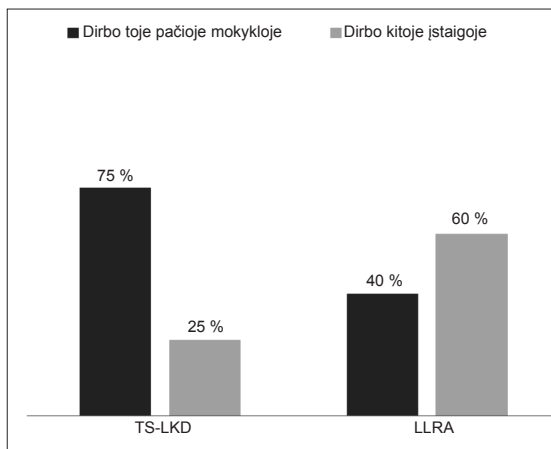
Šaltinis: sudaryta autorės.

įstaigų vadovai politizavosi praėjus vidutiniškai 13 metų nuo pareigų gavimo (min. – 5 m., max. – 31 m.). Įdomu, kad tik pusė LCS priklausančių vadovų politizavosi tuo metu, kai Vilniaus mieste mero pareigas ėjo LCS narys. Galima spėti, jog dalį LCS priklausančių vadovų reikėtų laikyti „politiškai angažuotais“, o ne politizuotais (ši spėjimą vertėtų patikrinti atlikus giluminius interviu). TS-LKD ir LLRA atveju beveik visi vadovai politizavosi dar prieš tapdami įstaigos vadovais (žr. 3 pav.). Tačiau TS-LKD partijai priklausan-



3 pav. *Politizacijos laikas pagal partijas*

Šaltinis: sudaryta autorės.



4 pav. *Politizuotų prieš priimant į direktoriaus pareigas vadovų ankstesnė darbovietė*

Šaltinis: sudaryta autorės.

tis asmuo dažniausiai būdavo ir mokyklos bendruomenės narys, o LLRA narys – pašalaitis (žr. 4 pav.). TS-LKD tais metais, kai jų nariai buvo paskirti švietimo įstaigų vadovais, neužėmė jokių vadovaujančių pozicijų, tad negalėjo taikyti patronažo. Galima spėti, kad TS-LKD atveju „iš viršaus žemyn“ politizuojama pasitelkiant ideologiją, autoritetą (tarkime, vertybiškai orientuojant partijos narius) ar kitus netiesioginius būdus, bet ne patronažą. O LLRA priklausė valdančiajai daugumai savivaldybėje ir galėjo daryti tiesioginę įtaką vadovų atrankos komisijai, t. y. taikyti patronažą.

Tai, kad Vilniaus mieste dažniausiai politizuojama „iš apačios aukštyn“, susiję su čia dominuojančia partija – LCS. 63 % visų 2001–2013 metais politizuotų vadovų Vilniaus mieste priklausė LCS. O Vilniaus rajone, kuriame dažniausiai politizuojama „iš viršaus žemyn“, tuo pačiu laikotarpiu 67 % politizuotų vadovų priklausė LLRA arba TS-LKD, t. y. toms partijoms, kurios yra linkusios politizuoti „iš viršaus žemyn“. Galima daryti išvadą, jog politizacijos tipas labiausiai priklauso nuo partijos, o ne savivaldybės ypatybių.

Tarp savivaldybei arba ministerijai atskaitingose švietimo įstaigose paplitusių politizacijos tipų esminių skirtumų nėra. Tiek ministerijai (N = 13), tiek savivaldybei (N = 72) atskaitingose švietimo įstaigose politizuotas ne mokyklos bendruomenės narys mokyklos vadovu tapdavo vienodai retai. Tai reiškia, jog tiek valstybei, tiek savivaldybei atskaitingose įstaigose partinis patronažas priimant vadovus į darbą yra taikomas panašiu mastu.

Užfiksuoti ryšio tarp merų / valdančiosios daugumos pokyčių savivaldybėse ir savivaldybei atskaitingų švietimo įstaigų vadovų kaitos nepavyko. Ryšio tarp pokyčių ŠMM bei jai atskaitingų švietimo įstaigų vadovų kaitos taip pat nėra. Ryšio nebuvimą Vilniaus miesto savivaldybėje bei ŠMM atskaitingų įstaigų atveju galima būtų paaiškinti ribotomis *de facto* partijų galiomis patronuoti arba partijų nesuinteresuotumu patronuoti, Vilniaus rajono savivaldybėje – tiriamuoju laikotarpiu pasikeitė tik vienas meras, kuris, kaip ir dabartinis meras, priklauso LLRA.

„Turistavimas“ tarp partijų nėra paplitęs nei Vilniaus mieste, nei Vilniaus rajone. Galimos dvi to priežastys. Pirma, kadangi Vilniaus mieste politizacijos mastas yra ypač mažas, galima spėti, jog šioje savivaldybėje gaunama nauda iš politizavimosi irgi nėra didelė ir neatsveria su „turistavimu“ tarp partijų susijusių papildomų sąnaudų (politizuojantis „iš apačios aukštyn“, pagrindinis politizavimosi motyvas – nauda sau arba vadovaujamai institucijai). Antra, Vilniaus rajono savivaldybėje tiriamuoju laikotarpiu valdančioji partija nesikeitė, tad nebuvo priežasčių „turistauti“.

Apibendrinant, galima pasakyti, kad, koks politizacijos tipas bus paplitęs, pirmiausia priklauso nuo partijos preferencijų (jeigu viešosios politikos sritį partija laiko prioritetine, dominuos politizacija „iš viršaus žemyn“). Kitas svarbus veiksnys – politiniams lyderiams priklausanti *de facto* personalo valdymo autonomija. Kuo partijos turi didesnę galią taikyti partinį patronažą skirdamos ar atleisdamos vadovus, tuo politizacija „iš viršaus žemyn“ bus labiau paplitusi. Partijos galia taikyti partinį patronažą priklauso nuo išbuvoimo valdan-

čiojoje daugumoje laiko ir valdančiosios daugumos koncentruotumo laipsnio.

3.2. Partijų preferencijų įtaka politizacijos mastui bei tipui

Straipsnyje buvo keliami hipotezė, kad politizuojant „iš viršaus žemyn“ partijos pirmiausia rinksis politizuoti didesnes mokyklas ir tautinių mažumų mokyklas. Ši hipotezė pasitvirtino iš dalies. Ryšio tarp didesnių mokyklų ir politizacijos masto užfiksuoti nepavyko, tačiau tautinių mažumų švietimo įstaigos buvo politizuojamos kur kas dažniau nei lietuviškos švietimo įstaigos (švietimo įstaigai reikšmė priskirta pagal tai, kokia yra pagrindinė dėstomoji kalba mokykloje arba darželyje). Šiuo metu yra politizuota 64 % visų tautinių mažumų mokyklų (palyginimui, bendras politizavimo mastas – 39 %) (N = 50). Rajone politizuota 95 % tautinių mažumų mokyklų (apskritai rajone – 77 %) (N = 20), mieste – 43 % tautinių mažumų mokyklų (apskritai mieste – 26 %) (N = 30). Tikimybė, jog tautinių mažumų mokykla bus politizuota, yra apie 1,64 karto didesnė nei politizavimo tikimybė apskritai (galima paklaida dėl duomenų apie priklausomumą partijoms trūkumo).

Tiek Vilniaus mieste, tiek Vilniaus rajone tautinių mažumų mokyklas dažniausiai politizuoja LLRA (1 lentelė).

1 lentelė. Tautinių mažumų mokyklų vadovų politizacija pagal partijas (procentais nuo visų tautinių mažumų mokyklų vadovų savivaldybėje ($N_{\text{rajone}} = 20, N_{\text{mieste}} = 30$))

Partija	Vilniaus mieste	Vilniaus rajone
LCS	10	5
LLRA	27	85
LSDP	3	0
TPP	0	5
Nežinoma	3	0
Iš viso	43	95

Šaltinis: sudaryta autorės.

Įdomu, kad „partijų preferencijų“ veiksmu galima paaiškinti ne tik LLRA, bet ir TS-LKD pasirinkimą politizuoti „iš viršaus žemyn“. Tarkime, LLRA rinkosi politizuoti tik tautinių mažumų mokyklas, o TS-LKD – tik lietuviškas mokyklas (2 lentelė).

2 lentelė. Švietimo įstaigų vadovų politizacija pagal partijas (procentais; $N_{\text{liet.}} = 118$, $N_{\text{taut.}} = 50$)

Partija	Tautinių mažumų mokyklos	Lietuviškos mokyklos
LCS	8	8
LLRA	50	1
LSDP	2	4
TPP	2	2
Nežinoma	2	1
TS-LKD	0	7
NS	0	2
LRLS	0	3
PTT	0	1
DK	0	1
Iš viso	64	30

Šaltinis: sudaryta autorės.

Apibendrinant, partijų preferencijos yra svarbios politizacijos mastui ir tipui. Tautinių mažumų mokyklos buvo kur kas dažniau politizuojamos nei kitos mokyklos. TS-LKD bei LLRA, kurios yra labiausiai iš visų partijų linkusios politizuoti „iš viršaus žemyn“, rinkosi politizuoti tik tas mokyklas, kurios šioms partijoms yra prioritetinės. TS-LKD politizavo tik lietuviškas mokyklas, LLRA – tik tautinių mažumų. Remiantis ankstesniais tyrimais⁵³, galima spėti, jog TS-LKD ir LLRA politizuodamos siekia kontroliuoti politikos įgyvendinimo procesą švietimo sektoriuje, o ne užvaldyti institucijos išteklius (nes ryšys fiksuojamas tik tarp dėstomosios kalbos, o ne tarp mokyklos dydžio ir politizacijos masto) (šį spėjimą vertėtų pati-

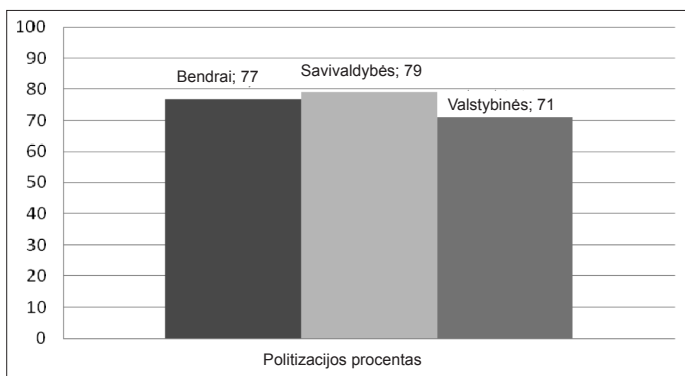
⁵³ Nakrošis; Likaitė.

krinti atlikus apklausas). O LCS, būdama santykinai nedidelė partija, pirmiausia yra suinteresuota partijai lojalių asmenų tinklo plėtra, tad LCS atveju dominuoja politizacija „iš apačios aukštyn“.

3.3. Partinės konkurencijos įtaka politizacijos mastui ir tipui

Straipsnyje buvo keliami hipotezė, kad Vilniaus mieste, kuria me partinė sistema yra daug mažiau stabili, o partinė konkurencija intensyvesnė nei Vilniaus rajone, politizacijos mastas bus didesnis. Surinkti duomenys paneigia šią hipotezę. Vilniaus rajone politizacijos mastas yra tris kartus didesnis negu Vilniaus mieste.

Įdomu, kad nėra didelių politizacijos masto skirtumų tarp Vilniaus rajone veikiančių savivaldybei ir ŠMM atskaitingų švietimo įstaigų (žr. 5 pav.), nors Lietuvos Respublikos Vyriausybėje partiniai pokyčiai buvo kur kas dažnesni nei Vilniaus rajono savivaldybės taryboje. Ši tendencija leidžia daryti išvadą, kad partinės sistemos nestabilumas / konkurencingumas nėra pakankama sąlyga, lemianti mažą politizacijos mastą švietimo sektoriuje.



5 pav. Politizacijos mastas Vilniaus rajone pagal skirtingoms institucijoms atskaitingas švietimo įstaigų grupes ($N_{bendrai} = 45$, $N_{savivald.} = 38$, $N_{valstyb.} = 7$)
Šaltinis: sudaryta autorės.

Vilniaus mieste dauguma politizuotų švietimo įstaigų vadovų priklauso LCS, Vilniaus rajone – LLRA, t. y. toms partijoms, kurios ilgiausiai užėmė valdančiąsias pozicijas savivaldybių tarybose (3 lentelė). Galima teigti, jog partijos santykinis politinis svoris vietos valdžioje yra svarbus veiksnys, skatinantis politizuoti(s). Įdomiai atrodo TS-LKD, kuri nebuvo valdančioji nei Vilniaus rajono savivaldybėje, nei vyriausybėje (politizuoto vadovo paskyrimo ar vadovo politizavimosi metu), tačiau Vilniaus rajone nemaža dalis švietimo įstaigų vadovų priklauso šiai partijai. Galima spėti, kad TS-LKD politizuodama naudojami švelniaji galia – ideologija, autoritetu ir t. t., ir kad TS-LKD vykdoma politizacija yra, pirmiausia, politinis atsakas LLRA, t. y. TS-LKD politizuoja reaguodama į priešininkų veiksmus.

3 lentelė. *Švietimo įstaigų vadovų politizacija savivaldybėse pagal partijas (procentais nuo visų švietimo įstaigų vadovų savivaldybėje; $N_r = 43$, $N_{miest.} = 125$)*

Partija	Vilniaus miestas	Vilniaus rajonas
LCS	10	5
LLRA	6	42
LSDP	3	5
TPP	0	7
Nežinoma	2	0
TS-LKD	1	16
NS	2	0
LRLS	2	0
PTT	0	2
DK	1	0
Iš viso	27	77

Šaltinis: sudaryta autorės.

Sunku pasakyti, ar partinės sistemos stabilumas ir konkurencijos intensyvumas daro didesnę įtaką renkantis politizacijos strategiją, nes politizacijos tipų skirtumų tiriamoje imtyje yra beveik vien tarp partijų, o ne tarp savivaldybių. Tiek Vilniaus mieste, tiek rajone LCS rinkosi politizuoti „iš apačios aukštyn“ (visi LCS priklausan-

tys švietimo įstaigų vadovai politizavosi jau gaudami vadovaujamas pareigas. Į LCS stoji tiek tautinių mažumų, tiek lietuviškų švietimo įstaigų vadovai). O LLRA ir Vilniaus mieste, ir rajone politizavo dažniausiai „iš viršaus žemyn“. Analizuojamoje imtyje visi LLRA partijai priklausantys švietimo įstaigų vadovai Vilniaus mieste įstojo į partiją prieš tapdami mokyklų vadovais. LLRA politizavo tik tautinių mažumų mokyklas tiek Vilniaus mieste, tiek rajone.

Apibendrinant, gauti duomenys rodo, jog partinė konkurencija bei partinės sistemos stabilumas daro didesnę įtaką politizacijos mastui ir kur kas mažesnę įtaką – tipui. Vilniaus rajone, kuriame partinė sistema yra stabilesnė / mažiau konkurencinga, politizacijos mastas yra tris kartus didesnis nei Vilniaus mieste. Partinės sistemos konkurencingumas / nestabilumas nėra pakankama sąlyga, lemianti mažą politizacijos mastą: nustatyta, kad nėra esminių politizacijos masto skirtumų tarp ŠMM ir Vilniaus rajono savivaldybei atskaitingų įstaigų.

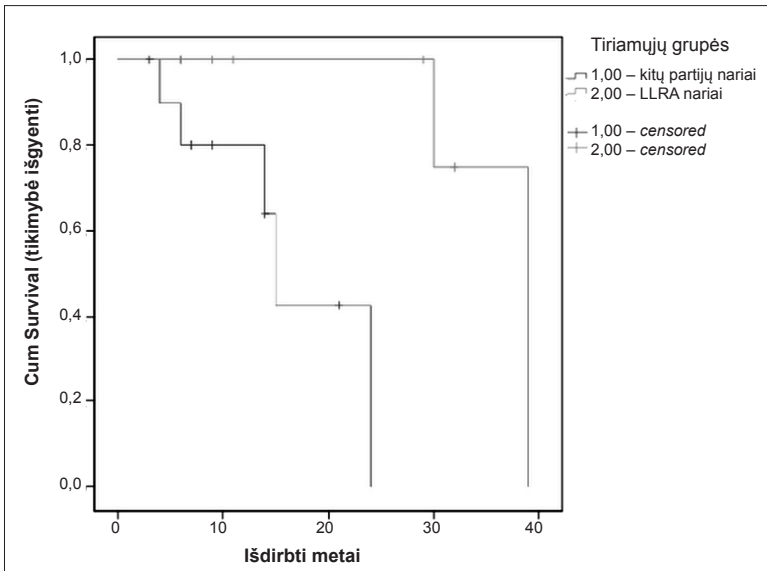
3.4. Organizacijų valdymo (vadovų atrankos sistemos) įtaka politizacijos mastui ir tipui

Tyrimas parodė, kad lojalumas mokyklos bendruomenei yra vienas svarbiausių *de facto* reikalavimų kandidatui į švietimo įstaigos vadovus. Šešiais atvejais iš dešimties švietimo įstaigos vadovu tapdavo buvęs tos pačios švietimo įstaigos darbuotojas (likusiais ke-turiais – pašalaitis). Politinės valdžios įtaka skiriant vadovus yra mažesnė, tačiau didėja priklausomai nuo išbuvimo valdžioje laiko ir valdančiosios partijos prioritetų (jei švietimas – prioritetinga sritis, tuomet politinės valdžios įtaka padidėja). Tarkime, Vilniaus mieste septyni vadovai iš dešimties yra buvę tos pačios mokyklos darbuotojai, Vilniaus rajone, kuriame LLRA yra valdančioji partija ypač ilgą laiką, – tik šeši iš dešimties. Be to, Vilniaus rajone dažniau nei Vilniaus mieste buvo naudojamas patronažas, kai įstaigos vadovu buvo paskiriamas politizuotas asmuo iš šalies.

Analizuojant sveikatos priežiūros įstaigų vadovų išlikimo poste trukmę (taikant Kaplano ir Meierio metodą), nustatyta, jog politizuoti vadovai pareigose išsilaiko ilgiau nei nepolitizuoti⁵⁴, t. y. partijos ar politiniai lyderiai daro įtaką savo patronuojamo vadovo karjeros trukmei. Įdomu, kad analizuojant švietimo įstaigos vadovų išlikimo trukmę, užfiksuotas priešingas ryšys: politizuoti vadovai pareigas turėdavo trumpiau nei nepolitizuoti. Vidutinė politizuotų vadovų išlikimo trukmė – 17,8 metų, nepolitizuotų – 22,2 metų (analizuojamas laikotarpis nuo 1990 m. iki 2013 m., N = 53) (bendras vidurkis – 20,661, standartinis nuokrypis – 1,020). Turint omenyje, kad duomenų statistinis reikšmingumas (p) tik 0,054 (*Log Rank Chi Square* 3,712), tenka susilaikyti nuo išvadų darymo. Stiprus bei reikšmingas statistinis ryšys užfiksuotas lyginant kitas vadovų grupes: Vilniaus rajone kitoms, ne LLRA, partijoms priklausantys švietimo įstaigos vadovai savo poste išsilaikydavo vidutiniškai dukart trumpiau nei LLRA nariai (lyginami 2001–2013 m. buvusių vadovų išlikimo poste laikotarpiai). Vilniaus mieste tokio pat ryšio užfiksuoti nepavyko. LLRA priklausančių vadovų vidutinė karjeros trukmė – 36,75 metų (standartinis nuokrypis – 2,386), kitų partijų narių – tik 16,68 metų (standartinis nuokrypis – 2,935). 6 pav. pateikiama vadovų išlikimo funkcija (gauti duomenys yra statistiškai reikšmingi (*Log Rank Chi Square* 7,935, $p < 0,005$)). Tarp LLRA narių bei nepolitizuotų vadovų esminių skirtumų neužfiksuota. Gauti duomenys rodo, jog kitų, ne LLRA, partijų nariai yra spaudžiami anksčiau išeiti iš vadovaujamų pareigų. Tikėtina, kad LLRA, būdama valdančioji partija savivaldybėje, naudoja savo patronažo galia ir šalina politinius konkurentus iš vadovaujamų pareigų švietimo įstaigose (tačiau tokios galios nenaudoja prieš nepartinius vadovus).

Turint omenyje, kad politizacijos mastas smarkiai skyrėsi tarp savivaldybių (t. y. taikant tas pačias personalo skyrimo procedūras buvo gaunami visiškai kitokie rezultatai), galima daryti išvadą, jog

⁵⁴ Likaitė.



6 pav. Vadovų išlikimo funkcija (Vilniaus rajonas). Kaplano ir Meierio metodus

Šaltinis: sudaryta autorės.

senojoje atrankos sistemoje apibrėžta *de jure* personalo valdymo autonomija nebuvo pagrindinis veiksnys, lemiantis politizacijos mastą. Tai reiškia, kad senoji tvarka sudarė gana palankias sąlygas politizuoti, tačiau tai, ar politizacijos galimybe (ne)bus pasinaudota, priklausė nuo kitų veiksnių, kaip antai partijų preferencijos ar valdančiosios partijos santykinė politinė galia (tarkime, esant stabiliai ir nekonkurencinei partinei sistemai ši galia didėja).

Teoriškai 2011 metų vadovų atrankos reforma turėtų sumažinti politizacijos „iš viršaus žemyn“ mastą, nes partijoms pasunkinamos sąlygos patronuoti priimant į pareigas politizuotą asmenį iš šalies (dėl centralizuotos egzaminavimo sistemos ir papildomų veikėjų įtraukimo į atrankos komisiją). Tačiau, turint omenyje, jog 53,5 % visų politizavimosi atvejų buvo „iš apačios aukštyn“ (politizavosi jau būdami švietimo įstaigų vadovais) (N = 36), ši reforma nėra pakan-

kama, kad būtų reikšmingai sumažintas politizacijos mastas. Būtina mažinti motyvaciją politizuotis „iš apačios aukštyn“, t. y. apriboti partijų galimybes atsilyginti skiriant didesnę finansavimą politizuotoms institucijoms arba, kaip parodė tyrimas, atsilyginti partijai lojaliems asmenims didinant tikimybę, kad jie išlaikys pareigas. Vadovų atrankos reformos poveikį sustiprintų atitinkama vadovų veiklos vertinimo reforma, susiejanti vadovų atlygį (ar sprendimą atleisti iš darbo) su jų veiklos rezultatais pagal iš anksto apibrėžtus kriterijus ir taip mažinanti politinės valdžios įtaką švietimo įstaigų vadovams.

Naujoji atrankos tvarka nuo senosios skiriasi dviem esminiais punktais – 1. vadovų egzaminavimas organizuojamas centralizuotai, 2. į atrankos komisiją įtraukti tėvų bei mokinių atstovai. Verta panauginėti, kaip kiekvienas iš šių dviejų pakeitimų gali paveikti vadovų atrankos rezultatus.

Pagal senąją tvarką, mokytojams priklausė 20 %, savivaldybei – 20 %, konkurso organizatoriui (merui arba ŠMM) – 20 %, Švietimo ir mokslo ministerijai – 40 % balsų komisijoje. Kaip minėta anksčiau, 60 % visų paskyrimų į direktoriaus postą buvo paskyrimai iš buvusių mokyklos darbuotojų, politizuotų paskyrimų (asmenų, kurie įstojo į partiją prieš tapdami vadovu) – 18 %. Šie duomenys rodo, kad nors mokytojai turėjo mažą balsų skaičių komisijoje, dažniausiai mokyklos vadovu tapdavo buvęs jos darbuotojas. Ministerijos organizuojamų konkursų atvejais ŠMM priklausė net 60 % visų komisijos balsų, tačiau vis vien dažniausiai direktoriumi buvo paskiriamas buvęs mokyklos darbuotojas (ŠMM atskaitingose mokyklose paskyrimų iš šalies – 40 %). Politizuotų paskyrimų skaičius savivaldybės ir ministerijos organizuojamuose konkursuose buvo santykinai mažas (tačiau nagrinėjant Vilniaus rajono savivaldybę atskirai – politizuotų paskyrimų skaičius smarkiai padidėja savivaldybės mokyklose). Tad galima daryti išvadą, jog komisijos sudėtis ir balsų santykiniai svoriai neturėjo lemtingos įtakos atrankos rezultatams.

Pagal naująją atrankos sistemą, mokiniai ir tėvai turi 37,5 % balsų atrankos komisijoje, po 12,5 % – Švietimo ir mokslo ministerija,

kvalifikacijos tikrinimo įstaigos atstovas bei mokytojai, 25 % – konkurso organizatorius (ŠMM arba savivaldybės taryba). Jeigu Vilniaus miesto ir rajono savivaldybių atvejį laikysime reprezentatyviu, galima tikėtis, jog pakeista komisijos sudėtis neturės esminės įtakos atrankų rezultatams Lietuvos mastu (nes partinis patronažas priimant vadovus nėra dažnas reiškinys). Tačiau tose savivaldybėse, kuriose partinis patronažas visgi yra paplitęs (tarkime, Vilniaus rajono savivaldybėje), politinių paskyrimų turėtų sumažėti.

Naujoji egzaminavimo tvarka nuo senosios skiriasi trimis aspektais:

- decentralizuota egzaminavimo tvarka pakeista centralizuota;
- egzamino užduotis ruošia nebe konkurso organizatorius (t. y. savivaldybė arba ministerija), o NMVA personalas;
- atminties testas, kuriuo buvo tikrinamas vadovų teisinis išprusimas, pakeistas vadovų vadybinių ir profesinių įgūdžių vertinimu.

Teigiama, kad tokia egzaminavimo tvarka užkirs kelią neprofesionaliems darbuotojams gauti švietimo įstaigų vadovų pareigas. Šis tikslas iš dalies pasiektas, nes, remiantis NMVA duomenimis, tik apie 50 % atrankos dalyvių išlaiko egzaminą ir įgyja teisę eiti vadovaujamas pareigas⁵⁵. Tai gali reikšti, jog švietimo įstaigų vadovams taikomi profesiniai reikalavimai yra pakankamai dideli. Tikimasi, kad NMVA ėmus ruošti egzaminų užduotis, bus sumažinta sukčiavimo atvejų, kai atrankos dalyviai iš anksto sužinodavo testų atsakymus. Galiausiai, NMVA, turėdama didesnius išteklius ir patirtį, gali parengti kokybiškesnes užduotis nei savivaldybės ar ministerijos.

Nepaisant atsiveriančių naujų galimybių, naujoji egzaminavimo tvarka kelia naujas grėsmes. Nuo NMVA darbo kokybės priklauso viso egzaminavimo proceso rezultatai. Tarkime, politizavus NMVA, partija įgytų galią politizuoti visos Lietuvos, ne tik atskirų savivaldy-

⁵⁵ Nacionalinė mokyklų vertinimo agentūra, <<http://www.nmva.smm.lt/vadovu-vertinimas/statistika/>>, 2014 02 04.

bių mastu. Be to, NMVA nėra apsaugota nuo galimos korupcijos: egzaminu atsakymų nutekimas paveiktų atrankos procesą nacionaliniu mastu, nesąžiningi atrankos dalyviai įgytų santykinį pranašumą prieš sąžininguosius. Apskritai, tai, kad nauja egzaminavimo tvarka turėtų užkirsti kelią neprofesionaliems darbuotojams tapti mokyklų vadovais, nereiškia, jog dėl to sumažės politizacijos mastas. Partinis ar asmeninis lojalumas nebūtinai visada prieštarauja profesionalumui – partinio patronažo Europos šalyse studija parodė, kad naudojant patronažą paskiriami asmenys gali būti kompetentingi eiti pareigas⁵⁶.

Šiam tyrimui iš NMVA buvo gautas sąrašas vadovų, paskirtų pagal naująją tvarką. Šių duomenų analizė parodė, jog pagal naująją tvarką paskirtų vadovų politizacijos mastas išlieka ypač didelis – 50 % (visi vadovai buvo politizuoti dar prieš tapdami mokyklų direktoriais arba pirmais paskyrimo metais). Palyginimui, Vilniaus mieste bei rajone pagal senąją tvarką paskirtų švietimo įstaigų vadovų politizacijos mastas – 43 % (N = 76). Neturint duomenų apie politizacijos mastą nacionaliniu lygiu, negalima teigti, kad naujoji atrankos tvarka neturėjo jokios įtakos politizacijos mastui. Tačiau, sprendžiant iš to, jog procentinė politizuotų vadovų dalis išlieka ypač didelė, verta manyti, kad naujosios atrankos įtaka politizacijos mastui buvo nereikšminga.

Pagal naująją tvarką paskirtus vadovus politizavo beveik visos didesnės Lietuvos partijos (4 lentelė). Daugiausia politizuotų vadovų priklauso LSDP, antroje vietoje – LCS, trečioje – TS-LKD. Šie skaičiai rodo, jog švietimo įstaigos vadovus labiausiai politizavo tos partijos, kurios švietimo politiką nebūtinai laiko prioritetu. Galima spėti, kad naujai paskirtų vadovų politizacijos mastą geriausiai paaiškina partijų išteklių / galios ar partinės sistemos stabilumo / konkurencingumo veiksniai, o dominuojantys politizacijos motyvai – atsilyginimas partijai lojaliems asmenims, organizacijos išteklių kontrolė,

⁵⁶ Kopecký, Mair, Spirova, p. 364.

partijai lojalių asmenų tinklo plėtra. Įdomu, kad 38 % visų politizuotų naujai paskirtų vadovų yra kandidatavę savivaldybių tarybų rinkimuose partijų sąraše. Tai reikštų, jog šie vadovai nėra vien politiškai angažuoti ir į vadovaujamas pareigas švietimo įstaigoje nežiūri kaip į paskutinį savo karjeros laiptelį.

4 lentelė. *Politizuotų vadovų procentinė dalis pagal partijas (N = 64)*

Partija	Procentai
LSDP	28
LCS	15,6
TS-LKD	12,5
NS	9
LRLS	9
LVLS	6
DP	3
LLRA	3
PTT	3
PDP	3
viso	100

Šaltinis: sudaryta autorės.

Apibendrinant, senoji tvarka sudarė palankias sąlygas politizuoti, tačiau ar politizacijos galimybe (ne)bus pasinaudota, priklausė nuo kitų veiksnių, kaip antai partijų preferencijos ar valdančiosios partijos santykinė politinė galia. Svarbiausias kriterijus renkant vadovus yra skiriamo vadovo lojalumas mokyklai. Komisijos sudėtis neturėjo lemtingos įtakos atrankos rezultatams. Dominavo politizacija „iš apačios aukštyn“. Dėl šių priežasčių personalo atrankos reformos įtaka politizacijos mastui yra nereikšminga. Vadovų atrankos reformos poveikį sustiprintų atitinkama vadovų veiklos vertinimo reforma, susiejanti vadovų atlygį su jų veiklos rezultatais, matuojamais pagal nešališkus kriterijus, taip pat apsunkinanti sąlygas politizuotiems atleidimams iš darbo.

Išvados

Straipsnyje buvo siekiama išsiaiškinti, kokie veiksniai lemia švietimo įstaigų vadovų politizacijos mastą ir vyraujančią tipą. Buvo analizuojami du politizacijos tipai – „iš viršaus žemyn“ ir „iš apačios aukštyn“, ir du pagrindiniai veiksniai – partinės sistemos / partijų ir vadovų atrankos sistemos ypatybės.

Nustatyta, jog Vilniaus mieste ir Vilniaus rajone tai, koks politizacijos tipas bus paplitęs, pirmiausia priklausė nuo partijos prioritetų. LLRA bei TS-LKD, kurioms švietimo politika yra prioritetiškai svarbi, buvo linkusios politizuoti „iš viršaus žemyn“, LCS, kuriai švietimo politika nėra svarbi, – „iš apačios aukštyn“. Politizacijos tipas taip pat priklausė nuo partijos galios taikyti partinį patronažą: kuo partijos turi didesnę galią taikyti partinį patronažą skirdamos ar atleisdamos vadovus, tuo politizacija „iš viršaus žemyn“ bus labiau paplitusi. Ilgiau valdžioje išbuvusios partijos turi didesnę patronažo galią. Tačiau partinis patronažas skiriant mokyklų vadovus buvo taikomas santykinai retai. Dėl to santykinė partijų galia nėra labai svarbus veiksnys, aiškinant politizacijos tipų paplitimo skirtumus tarp tiriamų savivaldybių.

Politzacijos mastas priklausė nuo partijos prioritetų ir partinės sistemos stabilumo / nekonkurencingumo. Labiausiai buvo politizuojamos tos sritys / mokyklos, kurias partijos laiko prioritetiškais. TS-LKD bei LLRA rinkosi politizuoti tik tas mokyklas, kurios šioms partijoms yra svarbios: TS-LKD Vilniaus rajono savivaldybėje politizavo daugumą lietuviškų mokyklų, LLRA – beveik visas tautinių mažumų mokyklas. Esant ypač mažai partinei konkurencijai, politizacijos mastas bus santykinai didesnis nei esant konkurencingai partinei sistemai. Tačiau didelė partinė konkurencija / partinės sistemos nestabilumas nėra pakankama sąlyga, kad politizacijos mastas būtų santykinai mažas.

Senoji vadovų atrankos tvarka sudarė palankias sąlygas politizuoti, tačiau tai, ar politizacijos galimybe (ne)bus pasinaudota, priklausė

nuo kitų veiksmų, kaip antai partijų preferencijos ar valdančiosios partijos santykinė politinė galia. Svarbiausias reikalavimas skiriant vadovus buvo jų lojalumas mokyklai. Komisijos sudėtis ir balsų pasiskirstymas joje neturėjo lemtingos įtakos atrankos rezultatams.

Vadovų atrankos reforma įvedė dvi pagrindines naujoves: 1. vadovų egzaminavimas organizuojamas centralizuotai, 2. į atrankos komisiją įtraukti tėvų bei mokinių atstovai. Tačiau, nepaisant šių naujovių, dėl ankstesnėje pastraipoje išvardytų priežasčių ir dėl politizacijos „iš apačios aukštyn“ dominavimo personalo atrankos reformos įtaka politizacijos mastui yra nereikšminga. Vadovų atrankos reformos poveikį sustiprintų atitinkama vadovų veiklos vertinimo reforma, susiejanti vadovų atlygį su jų veiklos rezultatais, matuojamais pagal nešališkus kriterijus, ir pasunkinanti sąlygas politiniams atleidimams iš darbo. Be to, tai, kad politizuoti asmenys išlaiko ganėtinai sunkų naują atrankos egzaminą, rodo, jog Lietuvos atveju politizacija nebūtinai suponuoja žemesnį profesionalumo lygį švietimo sektoriuje. Pati atrankos reforma, nepaisant jos nereikšmingos įtakos politizacijos mastui, vertintina teigiamai, nes suteikė daugiau skaidrumo atrankos procesui, padidino vartotojų ir piliečių pasitikėjimą administracine sistema.

Švietimo įstaigų vadovų politizacijos tyrimas parodė, jog politizacijos procesą galima būtų aiškinti kaip dviejų tipų veikėjų – politizuojančių partijų bei politizuotis siekiančių vadovų – kooperavimosi žaidimus. Kooperavimosi nesėkmės atveju didėja politizacijos mastas (Vilniaus rajono pavyzdys). Priklausomai nuo to, kuri veikėjų pusė nesutinka kooperuotis, dominuos arba politizacija „iš viršaus žemyn“ (partijos zuikiauja), arba politizacija „iš apačios aukštyn“ (zuikiauja vadovai). Nesėkminga kooperacija tikėtinesnė esant didesniems išlošiams (tautinių mažumų mokyklų atveju). Be to, vieno veikėjo zuikiavimas labiau skatina kitus veikėjus politizuoti(s) (LLRA ir TS-LKD pavyzdys). Formalios vadovų atrankos taisyklės neturi didelio poveikio šio kooperavimosi žaidimo rezultatams. Žaidėjų skaičius ir jų santykinė galia yra svarbi, tačiau nepakankama sąlyga, lemianti pasirinkimą kooperuotis ar ne.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Aberbach J. D., Rockman B. A., „Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State“, *Public Administration Review* 48 (2), 1988.

Bogušinskaitė I., Nakrošis V., „Lietuvos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija“, *Politologija* 2 (74), 2014 (šiam numeryje).

Brusco V., Nazareno M., Stokes S., *The Electoral Consequences of Particularistic Distribution in Argentina*. Straipsnis pristatytas konferencijoje: „Poverty, Democracy, and Clientelism: The Political Economy of Vote Buying“, Stanford, 2005.

Goetz K. H., Wollmann H., „Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: A Four-country Comparison“, *Journal of European Public Policy* 8 (6), 2001.

Grindle M. S., *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 2012.

Grzymala-Busse A., „Political Competition and the Politicization of the State in East and Central Europe“, *Comparative Political Studies* 36 (10), 2003.

Grzymala-Busse A., *Rebuilding Leviathan*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Jackevičius M., „Darbiečių“ čiuptuvai: nepartinis? Rašyk pareiškimą, <<http://www.delfi.lt/news/daily/education/darbieciu-ciuptuvai-nepartinis-rasyk-pareiskima.d?id=63554478>>, 2013 12 18.

Juralevičienė J., Galvanauskaitė E., „Teoriniai ir praktiniai viešojo administravimo politizacijos aspektai“, *Viešojo politika ir administravimas* 19, 2007.

Kopecký P., Mair P., „Party Patronage in Contemporary Europe: Principles and Practices“, *EUI Working Papers RSCAS* 2011/41, 2011, <<http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/2011/eudoworkingpaperkopeckymair.pdf>>, 2012 05 30.

Kopecký P., Mair P., Spirova M., eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

Kopecký P., Scherlis G., Spirova M., „Conceptualizing and Measuring Party Patronage“, *Political Concepts, Committee on Concepts and Methods Working Paper Series* 25 (September), 2008.

Krasauskienė G., *Bendrojo ugdymo politikos pokyčiai 2013–2020*, <<http://www.youtube.com/watch?V=d8rft-hys6i&list=plgmavov3lv3hpa9hfl1hufwonm9x12awym&index=3>>, 2014 02 04.

Laurišonytė N., „Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politizacija“, *Politologija* 2 (74), 2014 (šiam numeryje).

Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija, *Dėl švietimo ir mokslo ministro 2001 m. rugpjūčio 3 d. įsakymo Nr. 1192 „Dėl valstybinių ir savivaldybių švie-*

timo įstaigų vadovų priėmimo į pareigas tvarkos patvirtinimo“ pakeitimo, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=216043&p_tr2=2>, 2014 02 04.

Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija, *Dėl valstybinių ir savivaldybių švietimo įstaigų vadovų (paslaugų valstybės tarnautojų) priėmimo į pareigas tvarkos*, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=147271&p_tr2=2>, 2014 02 04.

Likaitė D., „Politizuoti(s) ar ne(si)politizuoti? Lietuvos asmens sveikatos priežiūros įstaigų vadovų atvejis“, *Politologija* 2 (74), 2014 (šiam numeryje).

Meyer-Sahling Jan-Hinrik, „The Changing Colours of the Post-communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary“, *European Journal of Political Research* 47, 2008.

Meyer-Sahling J.-H., Veen T., „Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe“, *East European Politics* 28 (1), 2012.

Miliniienė A., *Švietimo politika žengia atgal?*, <<http://www.ve.lt/naujienos/visuomene/svietimas/svietimo-politika-zengia-atgal-1073573/,page.2>>, 2014 02 04.

Miliniienė A., *Švietimo politika žengia atgal?*, <http://www.respublika.lt/lt/naujienos/lietuva/kitos_lietuvas_zinios/svietimo_politika_zengia_atgal/> 2014 02 04.

Muller W. C., „Party Patronage and Party Colonization of the State“, Katz R. S., Crotty W. (eds.), *Handbook of Party Politics*, London: Sage Publications, 2006.

Nacionalinė mokyklų vertinimo agentūra, <<http://www.nmva.smm.lt/vadovu-vertinimas/statistika/>>, 2014 02 04.

Nakrošis V., „Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaita ir politizacija“, *Politologija* 2 (74), 2014 (šiam numeryje).

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*, Special Issue: The Politics of Agency Governance V (2), 2012/2013.

Pappas T. S., „Patrons Against Partisans: The Politics of Patronage in Mass Ideological Parties“, *Party Politics* 15 (3), 2009.

Perel G. E. S., „Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-Based Network Party“, disertacija, Universiteit Leiden, 2010.

Peters, B. G., „Politicisation: What Is It and Why Should We Care?“, Neuhold C., Vanhoonaeker S., Verhey L. (eds.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

Peters B. G., Pierre J., eds., *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, London: Routledge, 2004.

Povilaitis N., *Mokyklų direktorius vėl skirs politikai?*, <<http://www.lrytas.lt/sroves/studijos/mokyklu-direktorius-vel-skirs-politikai-201309101537.htm?p=2#UuEBt9LFGt8>>, 2014 02 04.

Remmer K., „The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983–2003“, *The Journal of Politics* 69 (2), 2007.

Rouban L., „Politicization of the Civil Service“, Pierre J., Peters B. G. (eds.), *Handbook of Public Administration*, New Delhi: SAGE Publications, 2003.

Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, Sabatier P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, 1999.

Strazdas V., *Kas bijo kompetencijų vertinimo?*, <<http://www.dialogas.com/lai-krastis/2013/24/kas-bijo-kompetenciju-vertinimo/>>, 2014 02 04.

SUMMARY

THE POLITICISATION OF LITHUANIAN EDUCATIONAL ORGANISATIONS MANAGEMENT: A COMPARATIVE ANALYSIS OF VILNIUS CITY AND VILNIUS DISTRICT MUNICIPALITIES

This research analyses the change and politicisation of educational management in Lithuania in 2001–2013, as well as the impact of reforming the educational managers' recruitment procedures on the scope of politicisation.

According to the data analysis, 39% of managers in Vilnius city and Vilnius district are politicised. The politicisation level is even higher (50%) among the managers who were selected through the new recruitment procedures. This is a concern because the level of politicisation in public educational organisations is higher than in other public sector organisations (government agencies or state-owned companies). Furthermore, contrary to the initial expectations, reforming the recruitment system has not decreased the politicisation level.

The aim of this research is to identify factors that stimulate different behavioural strategies ('top-down' and the 'bottom-up' politicisation) and affect the actual level of politicisation. In order to achieve this aim, data were collected on the political engagement of 168 managers currently employed in public educational organisations in Vilnius city and Vilnius district as well as 64 managers who were appointed under the new recruitment procedures. Moreover, a survey of 58 public educational institutions was conducted in order to gather data on the career patterns (appointment and dismissal dates) and professional background of the former managers.

The results of this research show that the level of politicisation is better explained not by the factor of organisational structure (personnel management autonomy), but by the factors of party system (change of mayors) and party priorities. A very stable, uncompetitive party system as well as prioritising a particular public policy area increases the level of politicisation and the frequency of exercising a 'top-down' politicisation strategy. While a 'bottom-up' politicisation strategy dominates in Vilnius city, 'top-down' and 'bottom-up' strategies are equally popular in Vilnius district.

The recruitment reform had only a marginal effect on the level of politicisation because it does not affect "bottom-up" politicisation as well as it only prevents recruitment of those politicised managers who do not have the standard minimum qualification required.