

Wpływ polityków na służbę cywilną: przypadek litewski

Próby polityków wpływania na służbę cywilną nigdy nie będą oceniane jednoznacznie, ponieważ w naukach politycznych nigdy nie było i, widocznie, nie będzie zgody co do współdziałania polityków i administracji w procesie politycznym. Nie ma zgody przede wszystkim może dlatego, iż czynności przez nich wykonywane są wewnątrznie sprzeczne. Sprzeczność działalności polityków wyraża się w tym, że z jednej strony, są oni wybranymi przedstawicielami narodu (obywateli), których zadaniem jest uzgadnianie różnych interesów grup społecznych, pomagając im w osiąganiu kompromisów i zmuszając ich do podporządkowania się tym kompromisom. Z drugiej strony, logika walki politycznej zmusza polityków przede wszystkim do zebrania jak największej liczby głosów elektoratu w wyborach oraz w parlamencie i te dążenie często jest sprzeczne z ich przeznaczeniem jako przedstawicieli obywateli.

Sprzeczność działalności administracji wyraża się w tym, że z jednej strony powinni oni podporządkować się decyzjom liderów politycznych, ponieważ moc podejmowania decyzji nadali politykom obywatele, wybierając ich do parlamentu czy rad samorządowych. Z drugiej strony, realizacja publicznie sformułowanych przez polityków uchwał zależy od fachowości administracji. Przecież nieprzypadkowo urzędnicy państwowi na stanowiska przyjmowani są z uwzględnieniem ich zawodowych kwalifikacji, które są sprawdzane podczas egzaminu i (czy) potwierdzane odpowiednim dyplomem. Jednakże pojęcie fachowości obejmuje nie tylko kompetencje, lecz i odpowiedzialność za swoje czyny. Właśnie zawodowa odpowiedzialność może nie pozwolić administracji poddać się decyzjom polityków, ponieważ mogą one być zarówno populistyczne (dążenie do zapewnienia głosów wyborców), jak i partykularne (dążenie do uzyskania finansowania).

Z powodu takich sprzeczności omawianych pozycji oraz wynikających z nich różnych objaśnień działania polityków i administracji może być i tak, iż nawet taki sam wpływ polityków na służbę państwową jedni oceniają jako

* Vytautas Dumbliauskas – prof. dr w Instytucie Stosunków Międzynarodowych i Nauk Politycznych Uniwersytetu Michała Romera w Wilnie.

niedostateczną kontrolę administracji, a inni – jako zbyt dużą polityzację służby państwowej.

Jednakże wieloznaczność oceny wpływu polityków na służbę cywilną jest tylko jednym z czynników tego badania wpływu. Innym czynnikiem byłby wymiar tego wpływu. Innymi słowy, można badać polityzację całej służby cywilnej, jednakże ograniczymy się wysoką służbą cywilną (*top civil service*), tj. badaniem stosunków polityków i urzędników na najwyższych stanowiskach państwowych. Właśnie te stosunki są obiektem niniejszego artykułu.

Celem artykułu jest, po pierwsze, ukazanie sprzecznych poglądów dwóch największych politycznych partii na Litwie – Partii Socjaldemokratycznej i Związku Ojczyzny na to, jaki powinien być status funkcjonariuszy na najwyższych stanowiskach państwowych – wiceministrów: czy powinni oni być urzędnikami kariery, czy urzędnikami zaufania publicznego; po drugie, próba oceny tych poglądów oraz wypływające z nich praktyczne działania. Dlatego w pierwszej części artykułu ukazana jest historia starego, trwającego około piętnastu lat sporu tych dwóch partii, wskazująca, jak była zmieniana podstawa prawna. W drugiej części, na podstawie kilku teoretycznych uzasadnień, dokonana jest próba oceny poglądów każdej partii na stosunek do najwyższych stanowisk służby cywilnej.

1. Historia sporu

Spór zasadza się na treści Ustawy Rządowej Republiki Litewskiej, która została przyjęta przez Radzę Najwyższą jeszcze 22 marca 1990 r. W czwartej części art. 28 tej ustawy mówi się, że Przewodniczący Rządu Republiki Litewskiej (premier) mianuje i zwalnia ze stanowisk zastępców ministrów Republiki Litewskiej, a w części szóstej – że premier stosuje kary administracyjne wobec zastępców ministrów Republiki Litewskiej¹. To był pierwszy i ostatni raz, gdy w odrodzonym państwie litewskim używano pojęcia stanowiska zastępcy ministra.

Inna, jakościowo nowa Ustawa Rządowa została przyjęta po czterech latach, 19 maja 1994 r. Ze zrozumiałych względów nie mogła ona być uchwalona wcześniej, ponieważ w latach 1990–1991 najważniejszym zadaniem odrodzonego państwa była obrona przed zamaskowaną, jak i jawną agresją Związku Sowieckiego. W pierwszym półroczu 1992 r. dużo energii zużyto w bezużytecznych sporach, czy Litwie potrzebny jest silny prezydent, równocześnie

¹ Vyriausybės įstatymas, „Valstybės žinios” 1990, nr 11–330.

trwały dyskusje w sprawie konstytucji. Dopiero po przyjęciu Konstytucji i wybraniu Sejmu (Sejmasu) oraz prezydenta, można było przystąpić do reform zarządzania państwem, tworzenia podstaw prawnych administracji państwowej. Dlatego Ustawy Państwowej z 1994 r. nie możemy oddzielić od reformatorskiego w tym czasie kontekstu. Została ona przyjęta wówczas, gdy opracowywano ustawę o samorządach terytorialnych, uchwaloną 7 lipca 1994 r., Ustawę o urzędnikach samorządowych, przyjętą po upływie roku, w 1995 r. jako Ustawę o urzędniku państwowym. Jeszcze jeden ważny element reformatorskiego kontekstu – 1 lipca 1994 r. utworzono Ministerstwo Zarządzania Reformami i Sprawami Samorządowych, tj. w tym samym dniu, gdy weszła w życie nowa Ustawa Rządowa.

W nowej Ustawie Rządowej nie ostało się stanowisko zastępcy ministra, lecz znalazło się stanowisko sekretarza ministerstwa. W piątej części art. 23 Ustawy mówi się, że premier Republiki Litewskiej mianuje i zwalnia ze stanowisk sekretarzy ministerstwa. W odróżnieniu od Ustawy Rządowej z 1990 r., w ustawie tej określone są funkcje sekretarzy ministerstwa oraz ich podległości zwierzchnikom. Art. 29 Ustawy mówi, że sekretarz organizuje wewnętrzny porządek w ministerstwie. Wydaje on rozporządzenia w sprawie organizacji pracy personelu ministerstwa i prowadzenia biurowości. Sekretarz (sekretarze) ministerstwa bezpośrednio podlega ministrowi. Jeżeli w ministerstwie jest kilku sekretarzy, ich kompetencje ustala minister². Pojawienie się stanowiska sekretarza ministerstwa nie było związane z badanym sporem dwóch wspomnianych partii politycznych.

Przesłanki do sporu pojawiły się w 1995 r., gdy została przyjęta Ustawa o urzędniku państwowym. W art. 6 tej Ustawy urzędnicy zostali podzieleni na poziom „A” i „B”. Urzędnicy poziomu „A” zostali określani jako funkcjonariusze, mianowani przez Sejm, prezydenta, rząd oraz inni, określani na liście obowiązków, pomagający politykom w wypełnianiu swoich funkcji. Termin urzędowania tych funkcjonariuszy był związany z terminem pracy ich bezpośrednich zwierzchników. Urzędnicy państwowi poziomu „B” zostali określani jako funkcjonariusze, mianowani przez Sejm, prezydenta, rząd i ich strukturalne jednostki, ministerstwa, oraz inni, wskazani na liście obowiązków. Termin urzędowania tych funkcjonariuszy był niezależny od terminu działalności instytucji, które ich mianowały³.

² Vyriausybės įstatymas, „Valstybės žinios” 1994, nr 43–772.

³ Vyriausybės įstatymas, „Valstybės žinios” 1995, nr 33–759.

Ustawa o urzędniku przewidywała listę powinności urzędników administracji cywilnej, w której wymienia się powinności urzędników i wskazuje się, do którego poziomu – „A” czy „B” on należy. Opracowanie tej listy zlecono rządowi⁴. Na podstawie Ustawy Rządowej Nr 1081 z 3 sierpnia 1995 r. „O potwierdzeniu listy powinności funkcjonariuszy państwowych poziomu „B” stanowisko sekretarza ministerstwa zaliczono do poziomu „B”⁵.

O tym, że taki podział odpowiedzialnych stanowisk państwowych nie odpowiada Związkowi Ojczyzny, stało się jasne natychmiast po wyborach do Sejmu w 1996 r. Już w pierwszych dniach pracy, 3 grudnia, nowy Sejm zmienił art. 23 i 29 Ustawy Rządowej; w art. 23 słowo „sekretarz” zostało zastąpione słowem „wiceminister”, a art. 29 został zmieniony całkowicie. Zgodnie z nowym sformułowaniem, na podstawie propozycji ministra, premier mianuje i zwalnia do 3 wiceministrów – urzędników z politycznego nadania. Sekretarzy ministerstw – urzędników kariery – mianuje i zwalnia minister. Wiceminister ministerstwa kieruje pracą wyznaczonego mu działu ministerstwa, przedstawia ministrowi projekty rozporządzeń i innych aktów prawnych. Sekretarz ministerstwa organizuje wewnętrzny porządek w ministerstwie, pracę personelu i prowadzenie biurowości⁶.

Po kilku dniach, 12 grudnia 1996 r. Sejm przyjął Uchwałę Nr VII-35, uzupełniając listę powinności urzędników cywilnych poziomu „A” nie tylko o powinności wiceministra, lecz i doradcy ministerstwa, referenta, kierownika okręgu i zastępy kierownika okręgu⁷. Warto podkreślić, że na podstawie tej uchwały do urzędników poziomu „A” zakwalifikowano kierowników instytucji rządowych (departamentu, służb, inspekcji) i innych instytucji administracji państwowej, jednakże po półtorej roku, po wyjaśnieniu Trybunału Konstytucyjnego, że zakwalifikowanie ich do poziomu „A” przeczy artykułowi 6 Ustawy o Urzędnikach, Sejm wykreślił te stanowiska z listy poziomu „A”⁸.

4 stycznia 1998 r. Prezydentem RL został wybrany Valdas Adamkus. Po złożeniu przez rząd pełnomocnictw z inicjatywy nowego prezydenta nowy rząd został zatwierdzony w mniejszym składzie (zamiast 17 ministerstw zostało

⁴ Ibidem.

⁵ „Valstybės žinios” 1995, nr 65–1619.

⁶ Vyriausybės įstatymo 23 ir 29 straipsnių pakeitimo įstatymas, „Valstybės žinios” 1996, nr 120–2819.

⁷ LR Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A” lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo”, „Valstybės žinios” 1996, nr 121–2854.

⁸ LR Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A” lygio valdininkų pareigybių sąrašo pakeitimo ir papildymo”, „Valstybės žinios” 1998, nr 49–1331.

14). Należało skorygować Ustawę Rządową. W przyjętej 28 kwietnia 1998 r. Ustawie, zmieniającej Ustawę Rządową, został zredagowany artykuł dotyczący wiceministrów i sekretarzy ministerstw. Znalazło się w nim sformułowanie, że wiceminister może być zwolniony ze stanowiska, jeżeli premier wyrazi mu wotum nieufności. Nie określono liczby wiceministrów – Ustawa z 1996 r. przewidywała do 3 wiceministrów. W zamian znalazło się zdanie, że liczbę wiceministrów ustala premier, uwzględniając propozycje ministra. Ostatnie nowum – bardzo szczegółowo, aż w sześciu punktach wymieniono funkcje sekretarza ministerstwa jako najwyższego stanowiska⁹.

Ustalony przez konserwatystów porządek obowiązywał ponad pięć lat. W odróżnieniu od konserwatystów, którzy śpieszyli się ze zmianą Ustawy Rządowej natychmiast po staniu się większością rządzącą, socjaldemokraci (Demokratyczna Partia Pracy i Socjaldemokratyczna Partia zjednoczyły się 27 stycznia 2001 r.) nie działali w pośpiechu. Po wyborach sejmowych w 2000 r. koalicję rządową utworzyły Związek Liberalistów i Nowy Związek. Koalicja socjaldemokratyczna A. Brazauskasa, mimo że miała najwięcej miejsc w parlamencie, pozostała w opozycji. Gdy w czerwcu 2001 r. koalicja liberałów i socjalliberałów rozpadła się, socjaldemokraci zostali partią rządzącą: utworzyli koalicję z socjalliberałami.

Po powrocie do władzy socjaldemokraci zachowali porządek ustalony przez konserwatystów przez ponad pół roku. 16 kwietnia 2002 r. Sejm zatwierdził nową redakcję Ustawy Rządowej. Jeżeli krótko scharakteryzować zmiany, wprowadzone przez socjaldemokratów, określające status najwyższych stanowisk państwowych, można by powiedzieć – „socjaldemokraci zrobili odwrotnie niż konserwatyści”.

Zgodnie z ustalonym przez konserwatystów porządkiem w każdym ministerstwie ze wszystkich funkcjonariuszy, których umownie można nazwać zastępcami ministra, tylko jeden z nich był „urzędnikiem kariery” (sekretarz ministerstwa), wszyscy pozostali byli „urzędnikami zaufania publicznego” (wiceministrowie). Socjaldemokraci zrobili na odwrót, ponieważ pozostawili tylko jednego wiceministra jako urzędnika zaufania publicznego, wszyscy inni zostali sekretarzami ministerstwa – urzędnikami kariery. Jeden z tych sekretarzy otrzymał wyższe stanowisko – nominację państwowego sekretarza ministerstwa.

Zredagowana przez socjaldemokratów Ustawa Rządowa przewidywała następujące funkcje wiceministra: 1) kontroluje polityczną zgodność przygotowywanych aktów prawnych i projektów programowych w powierzonej

⁹ Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas, „Valstybės žinios” 1998, nr 4 (1)–1131.

mu sferze; 2) koordynuje działalność urzędników państwowych zaufania publicznego; 3) z upoważnienia ministra reprezentuje ministra przed społeczeństwem, przedstawiając i omawiając polityczne ustalenia i uchwały; 4) uczestniczy w uzgadnianiu opracowywanych w ministerstwie aktów prawnych i projektów programowych z zainteresowanymi instytucjami.

Natomiast państwowy sekretarz ministerstwa posiadał o wiele szerszy zakres pełnomocnictw. Zgodnie z nową Uchwałą Rządową ten funkcjonariusz: 1) koordynuje i kontroluje działalność administracyjnych działów ministerstwa, zapewnia, by realizując strategiczne plany działalności ministerstwa optymalnie wykorzystywać finansowe, materialne, intelektualne i informacyjne zasoby; 2) kontroluje administracyjną i gospodarczą działalność ministerstwa; 3) organizuje i koordynuje opracowanie i realizację strategicznych planów działalności ministerstwa; 4) koordynuje wykonanie zleceń premiera i rządu, zapewnia koordynację przygotowywanych przez ministerstwo uchwał; 5) koordynuje i kontroluje przygotowanie aktów prawnych i projektów programowych; 6) organizuje opracowanie administracyjnych uchwał ministerstwa, listy obowiązków urzędników państwowych, opisu stanowisk oraz projektów rozporządzeń ministra; 7) na zlecenie ministra, zgodnie z Ustawą Rządową mianuje na stanowiska i zwalnia ze stanowisk urzędników administracyjnych ministerstwa.

Sekretarze ministerstwa, bezpośrednio podlegli sekretarzowi państwowemu i odpowiedzialni przed ministrem, w ustalonych przez ministra sferach zarządu: 1) organizują i kontrolują opracowanie i realizację programów; 2) organizują opracowanie i koordynację projektów aktów prawnych; 3) organizują i kontrolują wykonanie zleceń premiera i rządu, ministra i państwowego sekretarza ministerstwa; 4) zapewniają realizację przyjętych aktów prawnych¹⁰.

Należy podkreślić, że socjaldemokraci nie tylko zmniejszyli liczbę najwyższych stanowisk zaufania publicznego w ministerstwie, lecz i utworzyli dodatkowe poziomy hierarchii. Zgodnie z opracowaną przez konserwatystów redakcją Ustawy Rządowej minister był na najwyższym poziomie hierarchii, na drugim poziomie znaleźli się wiceministrowie i sekretarz ministerstwa: każdy wiceminister odpowiadał za wyznaczony odcinek pracy, a do obowiązków sekretarza ministerstwa należał zarząd ministerstwa, działalność gospodarcza i finansowa, administrowanie personelu. Trzeci poziom stanowili dyrektorzy departamentów.

¹⁰ Vyriausybės įstatymo 3, 22, 24, 26, 30, 31, 32, 33, 37, 40, 41, 44, 45 straipsnių, dešimtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir papildymo bei įstatymo papildymo 31 (1), 44 (1) straipsniais įstatymas, „Valstybės žinios“ 2002, nr 41–1527.

Formalnie rzecz biorąc, socjaldemokraci swoją reorganizacją stworzyli jeszcze dwa poziomy: pierwszy poziom – minister, drugi – wiceminister, trzeci – państwowy sekretarz ministerstwa, czwarty – sekretarze ministerstwa, piąty – dyrektorzy departamentów. Można ten sam rzeczycy oceniać inaczej, tj. wiceministra i państwowego sekretarza ministerstwa uważać za poziomiczy znajdujących się na tym samym hierarchii, jednakże opis tych dwóch stanowisk, zamieszczony w Ustawie, wskazuje że państwowy sekretarz ministerstwa ma o wiele więcej funkcji i władzy.

Po wyborach do Sejmu w 2008 r. Związek Ojczyzny znowu stał się częścią koalicji rządzącej. Jak należało się spodziewać, Ustawa Rządowa znowu była poprawiana, tylko tym razem nie tak szybko, jak w 1996 r. Poprawki nastąpiły kilka miesięcy później – 5 lutego 2009 r. Sejm przyjął poprawki do Ustawy Rządowej przewidujące, że likwiduje się stanowiska sekretarzy ministerstwa i państwowego sekretarza ministerstwa, które przekształcają się w stanowiska wiceministrów. Zostało też utworzone stanowisko kanclerza ministerstwa. W tym samym miesiącu, przed wyjazdem na tradycyjny urlop do Meksyku, Prezydent V. Adamkus te zmiany zawetował, tym wskazując, że akceptuje poglądy socjaldemokratów na status najwyższych stanowisk państwowych. Już w pierwszym dniu wiosennej sesji parlamentu, 10 marca 2009 r., większość sejmowa prezydenckie weto odrzuciła, a poprawki weszły w życie od 1 lipca 2009 r.

Interesujące nas poprawki zostały dokonane w artykule 31 i 31 (1). W obowiązującej obecnie Ustawie Rządowej artykuł 31 mówi o funkcjonariuszach zaufania publicznego – to wiceministrowie, doradca ministra, rzecznik prasowy i inni urzędnicy. Liczbę wiceministrów na wniosek ministra zatwierdza rząd, jednakże w ministerstwie nie może być więcej czterech wiceministrów.

W porównaniu z redakcją ustawy z 2002 r., gdy w ministerstwie był tylko jeden wiceminister, obecna ustawa nie tylko zwiększa liczbę wiceministrów, lecz także rozszerza ich funkcje. Pierwsza funkcja wiceministrów jest przejęta od sekretarzy ministerstwa – kontrolują, jak są wykonywane zlecenia premiera, rządu i ministra. Druga funkcja – kontroluje opracowanie i koordynację projektów aktów prawnych. W redakcji z 2002 r. funkcja ta należała do państwowego sekretarza ministerstwa, sekretarze ministerstwa organizowali opracowanie i koordynację, a wiceminister tylko uczestniczył, koordynując projekty opracowywanych aktów prawnych. Trzecia funkcja określona jest tak samo, jak trzecia funkcja wiceministra w redakcji ustawy z 2002 r.

Można powiedzieć, że artykuł 31 (1) pozostał prawie bez zmian. W porównaniu z redakcją ustawy z 2002 r., zmienił się jego tytuł – wówczas artykuł mówił o stanowisku państwowego sekretarza ministerstwa i sekretarza mini-

sterstwa, a obecnie – o stanowisku kanclerza ministerstwa. Usunięta została część, dotycząca funkcji sekretarza ministerstwa, a opis obowiązków kanclerza prawie słowo w słowo odpowiada opisowi obowiązków państwowego sekretarza ministerstwa z redakcji ustawy z 2002 r. Nowością jest to, że w pierwszej części artykułu kanclerz ministerstwa jest określony jako kierownik administracyjny ministerstwa¹¹.

2. Ocena sporu

Jeżeli za początek omawianego sporu uznamy 1995 r., gdy została uchwalona Ustawa o Urzędnikach i pojawiła się konieczność zakwalifikowania stanowiska sekretarza ministerstwa do jakiegoś poziomu, to decyzję rządzącej ówczesnie Demokratycznej Partii Pracy o nadaniu temu stanowisku poziomu „B” należy ocenić jako zrozumiałe dążenie do zachowania na najwyższych stanowiskach państwowych swoich ludzi. Przecież zbliżały się wybory do Sejmu w 1996 r., a LDDP widocznie nie była pewna w nich swego zwycięstwa. Chodzi o to, że 25 marca 1995 r. na podstawie przyjętej w 1994 r. Ustawy o samorządach terytorialnych odbyły się wybory do rad samorządowych. Wybrano przedstawicieli 1488 miejskich i rejonowych rad. Związek Ojczyzny otrzymał około 29 procent mandatów, LDDP około 20 procent, Chryścijańscy Demokraci – około 16 procent, Partia Chłopska – około 7 procent, Związek Centrum – około 5 procent i Partia Socjaldemokratyczna – około 5 procent¹². Takie zdecydowane zwycięstwo partii prawicowych w wyborach samorządowych pozwalało przypuszczać, że również zbliżające się wybory do Sejmu będą dla nich pomyślne.

Obawy LDDP o wynik wyborów do Sejmu w 1996 r. potwierdziły się, jednakże trudno przypuścić, że stratedzy tej partii byli tacy naiwni i oczekiwali, że prawica po przyjściu do władzy pozostawi w ministerstwach sekretarzy mianowanych przez lewicę. Tym bardziej, że ówczesna lewica w oczach ówczesnej prawicy była zwykłymi sowieckimi komunistami, z którymi prawica poniosła druzgocącą porażkę w wyborach sejmowych 1992 r. i teraz dążyła do rewanzu. Działania strategów LDDP można objaśnić jedynie tym, że prognozowali oni, iż Związek Ojczyzny nie będzie miał zdecydowanej większości i nie będzie mógł łatwo zmieniać ustawy.

¹¹ Vyriausybės įstatymo 26, 29, 31, 31 (1), 32, 45 straipsnių pakeitimo įstatymas, „Vaištybės žinios”, 2009, nr 29–1139.

¹² http://www3.lrs.lt/rinkimai/1995/savivaldybes/rezultatai/rez_apg_sar_1_2.htm, dostęp: 18.02.2010.

Spolaryzowany w tym czasie system partyjny, dążenie do rewanżu to tylko jeden z czynników, który zdecydował o negatywnym nastawieniu prawicy do przyjętych przez lewicę postanowień. Innym i być może, ważniejszym czynnikiem było dążenie zwyczajnych konserwatystów i chrześcijańskich demokratów do wzmocnienia swego wpływu w urzędach państwowych. Pierwszym koniecznym krokiem w tym kierunku była obsada wysokich państwowych urzędów swoimi ludźmi, dlatego 3 grudnia 1996 r. dokonanie poprawek w art. 23 i 29 Ustawy Rządowej było całkowicie zrozumiałe. Trudno sobie wyobrazić, by mianowani przez nową większość ministrowie mogli pracować z mianowanymi przez LDDP sekretarzami ministerstw.

Oceniając poprawki do Ustawy Rządowej 1996 r., należy podkreślić jeszcze dwie rzeczy. Po pierwsze, poprawki wykazały, że dwie najważniejsze nasze partie polityczne różnie patrzą na status odpowiedzialnych stanowisk rządowych, których warunkowo można nazwać zastępcami ministrów. Gdyby spoglądały podobnie, stanowiska sekretarzy ministerstw otrzymałyby w 1995 r. rangę „A”. Po drugie, Związek Ojczyzny tymi poprawkami pokazał, że dąży nie tylko do chwilowej korzyści – obsady odpowiedzialnych stanowisk państwowych przez swoich ludzi. Tym samym zaproponował on i zasady, którymi będą mogły posługiwać się wszystkie przyszłe partie rządzące czy koalicje partyjne, dążące do wpływu na administrację państwową, tzn. stanowiska wiceministrów powinny być w dyspozycji tych partii.

Dlatego zainicjowane przez socjaldemokratów 16 kwietnia 2002 r. poprawki w Ustawie Rządowej są trudno zrozumiałe. Przede wszystkim dlatego, że partia polityczna sama wyrzekła się instrumentu, pozwalającego politycznie kontrolować administrację ministerstw. Dzieje się to przy tym w czasie, gdy podręczniki nauk politycznych i administracji publicznej uczą studentów, że we współczesnych społeczeństwach politykom coraz trudniej jest kontrolować liczną, skomplikowaną i dobrze zorganizowaną publiczną biurokrację¹³. Litewska Partia Socjaldemokratyczna sądziła, że w naszym kraju jest inaczej.

Zainicjowane przez socjaldemokratów poprawki do Ustawy Rządowej należy oceniać razem z nową redakcją Ustawy o Służbie Cywilnej, przyjętej 23 kwietnia 2002 r. W literaturze naukowej podkreśla się, że redakcja Ustawy o Służbie Cywilnej z 1999 r. nie była udana, gdyż w ustawie doliczono się ponad 60 wewnętrznych sprzeczności¹⁴. Ustawę o Służbie Państwowej należało

¹³ B. Peters, *Biurokratijos politika*, Vilnius 2002, s. 288.

¹⁴ A. Minkevičius, A. Ivanauskienė, *Valstybės tarnybos reforma*, [w:] *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis*, red. K. Masiulis, A. Krupavičius, Vilnius 2007, s. 84.

doskonalić, lecz na ile temu przysłużyły się poprawki Ustawy Rządowej, to sprawa dyskusyjna.

Algis Krupavičius sądzi inaczej – że ogólnym celem poprawek Ustawy Rządowej i odnowionej Ustawy o Służbie Cywilnej było kształtowanie współczesnej, niezależnej, zawodowej i efektywnej Litewskiej Służby Cywilnej. Według niego, poprawki Ustawy Rządowej zmierzały do stabilizacji działalności ministerstw, oddzielenia politycznych i publicznych pełnomocnictw i kompetencji funkcjonariuszy, co uprawomocniłoby ciągłość najważniejszych priorytetów państwowych podczas zmiany rządów i partii rządzących¹⁵.

Przyznając rację A. Krupavičiusowi, Aleksandras Minkevičius oraz Asta Ivanauskienė dowodzą, że gdyby stanowisko wiceministra należało do stanowisk „urzędu kariery”, łatwiej by było realizować cel Ustawy o Służbie Cywilnej, tworząc zawodową i niepolityzowaną służbę państwową¹⁶.

Podsumowując powyższe wypowiedzi, można stwierdzić, że ich autorzy poprawki do Ustawy Rządowej oceniają pozytywnie, ponieważ sprzyjały one: 1) stabilizacji działalności ministerstw; 2) zapewnieniu ciągłości priorytetów; 3) tworzeniu zawodowej i niepolityzowanej służby cywilnej.

Istnieją w literaturze jednak odmienne stanowiska. Ramūnas Vilpišauskas i Vitalis Nakrošis w wydanej w 2003 r. książce twierdzą, iż służba cywilna na Litwie pozostaje niestabilna częściowo z powodu dużej polityzacji tej służby. Według tych autorów, polityzacja najwyższych stanowisk służby państwowej zwiększyła się, gdy w 2002 r. w ministerstwach po utworzeniu nowych stanowisk „urzędników kariery” (państwowy sekretarz i sekretarz ministerstwa), niemało miejsc obsadzono w wyniku konkursu przez byłych wiceministrów lub inne osoby, należące do rządzącej większości lub popierane przez te partie¹⁷.

Powstaje pytanie – czym jest polityzacja służby państwowej, jeśli te same poprawki do Ustawy Rządowej zainicjowane przez socjaldemokratów oceniane są różnie? Gdzie przebiega granica, po której przekroczeniu polityczna kontrola biurokracji zaczyna być oceniana jako pogwałcenie zasady politycznej bezstronności administracji? Czy to pogwałcenie jest polityzacją?

Analizując termin polityzacja służby państwowej, William Hojnacki wyróżnia dwa jej wymiary. Pierwszy, to działalność polityczna samych funkcjo-

¹⁵ A. Krupavičius, *Politikos ir valstybės tarnybos sąveika*, [w:] *Valstybės tarnyba Lietuvoje...*, s. 331.

¹⁶ A. Minkevičius, A. Ivanauskienė, op.cit., s. 86.

¹⁷ R. Vilpišauskas, V. Nakrošis, *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius 2003, s. 51.

nariuszy państwowych, składająca się z dwu części: a) próby wpływania na proces kształtowania polityki albo uczestniczenie w niej; b) realizacja polityki. Drugi wymiar – to, co politycznie czynią inni, dążąc do wpływu na działalność urzędników państwowych. Ci inni – to wybrani lub mianowani z politycznego nadania urzędnicy, oraz przedstawiciele grup zainteresowanych, próbujący wpływać na wyniki administracyjnych decyzji¹⁸.

Na pierwszy rzut oka takie rozumienie polityzacji służby państwowej jest zbyt szerokie, powinno się ono ograniczyć do drugiego wymiaru – czyli do wpływu na tę służbę od strony politycznej. Jednakże spojrzawszy uważniej widać, że oba wymiary są nierozłącznie związane ze sobą. Jeżeli uznajemy działalność polityczną urzędników państwowych, gdy oni wpływają na kształtowanie polityki i szczególnie na jej realizację, to musimy przyznać, że i urzędnicy państwowi mogą być pod wpływem zarówno polityków, jak i grup interesów. Przyznając nierozłączność wymiarów polityzacji, kwestionujemy zasadę politycznej neutralności urzędnika. Jeśli przyznajemy, że administracja nie jest politycznie neutralna, kształtując politykę i ją realizując, to dlaczego jej polityczną neutralność muszą uznawać inni uczestnicy procesu politycznego? Według słów W. Hojnackiego, idea, że funkcjonariusze państwowi powinni być politycznie neutralni, jest sprzeczna z poglądami, iż pełnią oni polityczną rolę¹⁹.

Jeśli te idee eliminują się wzajemnie, powinniśmy wybierać – politycznie aktywną i tym samym podatną na polityczne wpływy administrację, lub politycznie neutralną. Zachodnie społeczeństwa demokratyczne wybrały drugi wariant, a podstawami teoretycznymi tego wyboru była teoria Woodrowa Wilsona o oddzieleniu polityki i administracji oraz Maxa Webera o idealnym modelu administracji. Jednakże ten wybór nigdy nie jest zakończony i trwa stale, ponieważ zawsze istnieje możliwość innego wyboru.

Do zasady neutralności politycznej administracji dąży się jednocześnie dwoma sposobami. Po pierwsze, dąży się do zmniejszenia roli służby cywilnej w kształtowaniu polityki, mając jednocześnie świadomość, że służba ta posiada sporo wpływu na kształtowanie polityki. Po drugie, mianując, nagradzając, awansując, degradując i zwalnając urzędników państwowych, stosuje się przede wszystkim kryterium zasług a nie politycznego podporządkowania. Jednakże temu dążeniu politycznych partii zawsze towarzyszy chęć posiadania

¹⁸ W. Hojnacki, *Politicization as civil service dilemma*, [w:] *Civil service systems in comparative perspective*, red. H. Bekke, J. Perry, T. Toonen, Bloomington–Indianapolis 1996, s. 139–140.

¹⁹ W. Hojnacki, op.cit., s. 142.

politycznie zaufanej służby państwowej. Jak słusznie zauważa B. Guy Peters, „w tym kontekście należy przypomnieć, że politycznie neutralna służba państwowa, którą my, mieszkający w angielsko-amerykańskich demokracjach, uważamy za normalną, liczy naprawdę sto lat, a dążenie do politycznej lojalności jest o wiele starsze i być może, o wiele silniejsze”²⁰.

Innymi słowy, w liberalnych zachodnich społeczeństwach już drugie stulecie pomiędzy politykami a urzędnikami obowiązuje swoisty układ, który jednakże stale jest łamany. Istota układu – politycy proponują urzędnikom długoterminową i stabilną służbę, ocenianą zasługami, w zamian wymagając swoistej otwartości na swoje idee, które realizują urzędnicy. Umowy istnieją chociaż są stale łamane przez obie strony. Administracja nie tylko zmienia politykę w trakcie jej realizacji, lecz i chętnie uczestniczy w jej kształtowaniu. Jak tylko ich partia staje się rządzącą, politycy tej partii nie mogą się oprzeć pokusie zmiany urzędników państwowych, szczególnie zajmujących wysokie stanowiska. Każda strona piętkuje inną, lecz w łamaniu układu nie ustaje.

Polityzacja służby państwowej jest skutkiem zamiany kryterium zasług przez kryterium polityczne przy mianowaniu, nagradzaniu i zwalnianiu funkcjonariuszy państwowych. Dlatego socjaldemokraci w 2002 r. utworzyli stanowiska „urzędników kariery” – sekretarzy ministerstw i państwowych sekretarzy, mianując na nich byłych wiceministrów i inne lojalne osoby. Nie oparli się pokusie osadzenia na najwyższych posadach państwowych swoich ludzi, usprawiedliwiając te działania argumentami stabilności, ciągłości i depolityzacji. Porównując te działania socjaldemokratów i ich uzasadnienie z poprawkami do Ustawy Rządowej chrześcijańskich demokratów z 2009 r., należy przyznać, że pozycja chrześcijańskich demokratów jest bardziej klarowna. Związek Ojczyzny nie ukrywa dążenia do wzmocnienia swego (i całej rządzącej koalicji) wpływu w ministerstwach, jednakże tego dążenia nie uzasadnia żadnymi maskującymi argumentami. Partia ta po prostu zaproponowała zasady, które nie wymagają żadnej demagogii i pozwalają nazywać rzeczy po imieniu – to znaczy, że wiceministrowie mają być mianowani i zwalniani przez partię.

Oceniając zainicjowane przez socjaldemokratów poprawki do Ustawy Rządowej, nie wolno zapomnieć, że wówczas na utworzone stanowiska kariery sekretarzy ministerstw mianowano stosując tylko formalnie kryterium zasług, ale realnie decydowały kryteria polityczne. Jak należałoby oceniać pozycję socjaldemokratów, gdyby kryterium zasług stosowano nie formalnie, lecz realnie? Może rzeczywiście zmiana wiceministrów jako urzędników zaufania

²⁰ B. Peters, op.cit., s. 264.

publicznego ujemnie wpływa na trwałość i ciągłość działalności ministerstw, łamie zasadę politycznej neutralności służby państwowej? Przecież nie możemy odrzucić poglądu na stosunki polityków i służby państwowej jedynie dlatego, że partia polityczna pod tym względem dokonała korzystnych dla siebie zmian w ministerstwach.

Przynajmniej werbalnie wypowiadając się przeciwko zwiększaniu liczby politycznych nominacji w ministerstwie, socjaldemokraci popierają ideę, iż służba państwowa powinna być niezależna od politycznego reżimu. Idea ta pochodzi z tradycji, która utworzyła się w krajach Europy kontynentalnej, a szczególnie wyraźnie przejawiała się we Francji i Niemczech, gdy te kraje przeżywały długie okresy politycznej niestabilności i gdy służba państwowa była czynnikiem stabilizującym. Takie systemy administracyjne państw kontynentalnej Europy amerykański naukowiec Ferrel Heady nazywa „klasycznymi”, ujmując to słowo w cudzysłów²¹.

Opowiadając się za zwiększaniem nominacji z politycznego nadania w ministerstwach, Związek Ojczyzny wzoruje się bardziej na amerykańskiej tradycji, chociaż nowe tendencje pojawiają się i w krajach Europy kontynentalnej, gdzie wzrasta liczba politycznych nominacji²².

Możliwe jest jeszcze jedno objaśnienie, oparte na wymienionej na początku niniejszego artykułu wewnętrznej sprzeczności działalności administracji, wyrażającej się tym, iż z jednej strony powinna ona podporządkować się decyzjom politycznych liderów, lecz z drugiej strony, ta uległość lub polityczne podporządkowanie (*responsivness*) nie zdejmuje z niej odpowiedzialności zawodowej. W literaturze naukowej toczy się dyskusja, czy może administracja być zarówno politycznie podporządkowana (*responsive*), jak i zawodowo odpowiedzialna, lecz dominuje opinia, że te role nie mogą być automatycznie uzgodnione²³. Możliwe są przypadki, gdy na polityczne podporządkowanie nie pozwala administracji zawodowa odpowiedzialność: kompetentni i sumienni funkcjonariusze państwowi nie mogą zaakceptować szkodliwych, ich zdaniem, politycznych decyzji. Możliwe są i odwrotne przypadki, gdy właśnie politycy nie zezwalają administracji na zawodową odpowiedzialność, dążąc do wpływania na służbę państwową w ten sposób, by podporządkowała się ona dążeniom partii rządzących.

²¹ F. Heady, *Public administration: a comparative perspective*, New York 2001, s. 192.

²² B. Peters, *op.cit.*, s. 293.

²³ W. Hojnacki, *op.cit.*, s. 146; G. Almond, G. Powell, R. Mundt, *Comparative politics: a theoretical framework*, New York 1996, s. 148.

Jeżeli te role trudno uzgodnić, pozostaje dać pierwszeństwo przynajmniej którejś z nich. Historia poprawek do Ustawy Rządowej wskazuje, że Związek Ojczyzny przyznaje pierwszeństwo zasadzie politycznego podporządkowania i realizując tę zasadę tworząc polityczne stanowiska wiceministrów. I odwrotnie – zmniejszając liczbę stanowisk z politycznego nadania do minimum i zmieniając je na stanowiska kariery, Partia Socjaldemokratyczna wskazuje, że priorytetem dla niej jest zawodowa kompetencja i odpowiedzialność administracji.

Wnioski

Przeprowadzone badania wykazały, że dwie największe partie polityczne kraju – Partia Socjaldemokratyczna i Związek Ojczyzny toczą spór o wysokich funkcjonariuszy państwowych – status wiceministrów: pierwsza partia chciałaby je widzieć jako stanowiska kariery, druga – stanowiska publicznego zaufania. Ten spór nie jest tylko teoretycznym pojedyńkiem: stając się partią rządzącą, każda z tych partii zmienia Ustawę Rządową, osoby zajmujące omawiane stanowiska zamieniane są przez inne, osobom zwolnionym wypłacane są rekompensaty, tj. z pieniędzy podatników opłacane są osobiste zwroty czy wstrząsy w karierze urzędników państwowych.

Za początek sporu należy uznać 1995 r., gdy przyjęta Ustawa o Urzędnikach wymagała podziału urzędników na poziom „A” i „B”. Decyzję rządzącej ówczesnie Litewskiej Demokratycznej Partii Pracy o zaliczeniu stanowiska sekretarzy ministerstw do poziomu „B” (innymi słowy, uznanie za urzędnika kariery) możemy oceniać jako zrozumiałe dążenie do zachowania na tych stanowiskach swoich osób i po wyborach do Sejmu.

Poprawki do Ustawy Rządowej po wyborach do Sejmu w 1996 r., na podstawie których sekretarze ministerstw (wyłączając po jednym w każdym ministerstwie) stali się wiceministrami, urzędnikami zaufania publicznego, należy oceniać jako zrozumiałe dążenie koalicji konserwatystów i chrześcijańskich demokratów do wzmocnienia swych wpływów w ministerstwach. Spolaryzowany wówczas system polityczny z trudnością mógł sobie wyobrazić, że ministrowie nowej większości mogliby pracować z nominowanymi przez LDDP sekretarzami ministerstw.

Poprawki do Ustawy Rządowej z 1996 r. należałoby również oceniać jako zasady, którymi mogłyby się kierować wszystkie przyszłe partie rządzące i koalicje, dążące do wpływów na służbę państwową, ponieważ stanowiska wiceministrów pozostawałyby w ich dyspozycji. Dlatego trudno zrozumieć, dlaczego w 2002 r. socjaldemokraci zrezygnowali z tych zasad i stanowiska

wiceministrów zamienili na sekretarzy jako „urzędników kariery”. Fakt, iż nie małą część stanowisk sekretarzy ministerstw zajęli w konkursie byli wiceministrowie czy osoby związane z partiami większości rządzącej, wskazuje, że demokraci nie oparli się pokusie obsadzenia najwyższych stanowisk w ministerstwach swoimi ludźmi, chociaż dobrze wiedzieli, iż kiedyś po powrocie do władzy prawica nie zechce pracować z mianowanymi przez nich sekretarzami ministerstw i te zasady znowu zmieni.

Tak się stało w 2009 r., gdy koalicja na czele ze Związkiem Ojczyzny wróciła do stanowisk wiceministrów, wyraźnie podkreślając, iż jej polityczne wpływy w ministerstwie powinny być większe.

Jednakże problem pozostaje. Po uzyskaniu w Sejmie większości, socjaldemokraci zapewne wniosą poprawki do Ustawy Rządowej.