

## KNYGOS RECENZIJĄ

**Peters, B. G., Savoie, D. J. (Eds.). (2025). *What happened? The decline of the public service in democratic governments*. Institut Donald J. Savoie**

### **KAS NUTIKO? VALSTYBĖS TARNYBOS NUOSMUKIS DEMOKRATINĖSE VALSTYBĖSE**

DARIUS VILKAS<sup>1</sup>

DOI: <https://doi.org/10.15181/rfds.v48i1.2797>

Knyga „What Happened?“ kelia nepatogų klausimą viešojo administravimo teorijos ir praktikos aspektu: kodėl demokratinėse valstybėse vis dažniau įsitvirtina nuostata, kad karjeros viešoji tarnyba praranda autoritetą, įtaką ir patrauklumą, nors būtent ji turėtų užtikrinti valstybės tęstinumą, kompetenciją ir teisėtą sprendimų įgyvendinimą. Jeigu valstybės tarnyba demokratinėse sistemose istoriškai buvo suvokiama kaip stabilumo, profesionalumo ir valstybės tęstinumo garantas, kodėl šiandien vis dažniau kalbama apie jos nuosmukį, autoriteto eroziją, politizavimą, silpstančią įtaką formuojant politiką ir mažėjantį susidomėjimą talentais? Knygos stiprioji pusė – ji šią problemą pateikia ne kaip abstraktų, konstatuojantį faktą apie prastęjančią viešosios politikos ir tarnybos situaciją, o konstruoja lyginamąjį argumentą, remdamasi skirtingų demokratijų atvejais, atskleisdama ne vieną nuosmukio scenarijų ir priežastis, siekdama parodyti, kad ši situacija yra dėsninga ir aktuali daugeliui pasaulio valstybių.

Knygą sudaro dvylika skyrių, apimančių istorinę raidą bei konkrečių šalių patirtis: Jungtinės Karalystės, JAV, Kanados, Švedijos, Vokietijos, Japonijos, Nyderlandų, Prancūzijos, Naujosios Zelandijos, be to, Europos institucijų administracinį kontekstą. Tokia samplaika lemia išsamumą, nes išryškinama pagrindinė knygos logika: nuosmukis – tai ne vieno veiksnio pasekmė, jis ne visur vienodas, todėl šio reiškinio aiškinimas ir priežasčių nagrinėjimas turi būti tiek istoriškai, tiek instituciškai pagrįstas, siekiant suprasti, kas lėmė viešosios politikos ir valstybės tarnybos būklės pokyčius.

Viena įdomiausių knygos vietų – autorių į skirtingus objektus išskaidytas dažnai viešojoje erdvėje neatskiriamas pasitikėjimas valdžia: vyriausybe, politikais, valstybės tarnautojais, viešosiomis paslaugomis ir pačiomis institucijomis. Keliuose skyriuose nuosekliai parodoma, kad pasitikėjimas vyriausybe ir pasitikėjimas valstybės tarnautojais nėra tapatūs dalykai. Jungtinės Karalystės atvejis pateikiamas kaip empiriškai vaizdingas pavyzdys: ilgalaikis visuomenės pasitikėjimas vyriausybe XX–XXI a. mažėja, tačiau kiti tyrimai, matuojantys pasitikėjimą valstybės tarnyba, rodo stabilumą ar net didėjančią trajektoriją. Autorių išvalgos

<sup>1</sup> Darius Vilkas – Klaipėdos universiteto Socialinių ir humanitarinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo ir politikos mokslų katedros doktorantas El. paštas: [vilkassdarius@gmail.com](mailto:vilkassdarius@gmail.com)

skatina svarstyti tai, kad problema slypi politinio-administracinio santykio architektūroje, kurioje tarnautojo profesionalumas vis dažniau konkuruoja su lojalumo, komunikacinės kontrolės ir politinės rizikos valdymo reikalavimais. Tokiomis sąlygomis tarnautojai tampa ne tiek savarankiškais patarėjais, kiek politinių sprendimų valdymo dalimi.

Kylančias įtampas viešojoje tarnyboje autoriai dažnai aiškina keldami viešosios tarnybos sandėrio idėją. Vestminsterio tradicijoje šis sandėris remiasi mainų logika: valstybės tarnautojai teikia nešališkas, profesionalias konsultacijas bei įgyvendina teisėtus sprendimus, mainais gaudami karjeros stabilumą bei apsaugą nuo politinių ciklų. Knygos skyriai rodo, kad pastaraisiais dešimtmečiais šis sandėris formaliai išlieka, tačiau praktiškai keičiasi jo turinys. Politinei vadovybei vis dažniau svarbu ne tai, ar patarimas yra teisingas profesine prasme, bet ar jis yra valdomas, nekelia reputacinės rizikos ir dera su vyraujančia komunikacine linija. Būtent čia, autorių teigimu, prasideda struktūrinė nuosmukio dinamika: tarnautojo profesionalumas ima konkuruoti su politiniais ir komunikaciniais prioritetais, o valstybės tarnyba pamažu transformuojama iš nešališko patarėjo į politinės valios įgyvendinimo instrumentą.

Kartu knygoje minima baimės atmosfera, nes tarnautojai pripažįsta, kad vis dažniau vengia politikams atskleisti „nepatogią“ tiesą. Kanados skyriuje ši transformacija aprašoma ypač argumentuotai, parodant, kad baimė nėra vien subjektyvus emocinis fonas, bet turi konkrečią valdymo kainą: didėja politikos klaidų tikimybė, silpnėja institucijų gebėjimas laiku koreguoti sprendimus, o anksčiau buvusios profesionalios ir gana autonomiškos biurokratijos užtikrintas stabilumas ima eizėti. Šis argumentas tampa vienu svarbiausių visoje knygoje, nes politizacija čia siejama ne tik su reputaciniais nuostoliais, bet ir su funkicine valdymo kaina, kadangi institucijos ima orientuotis į rizikos vengimą, o ne į sprendimų kokybę. Panaši struktūrinė slinktis atskleidžiama ir Švedijos skyriuje, tačiau čia ji analizuojama per vertybinių prioritetų kaitą. Autoriai parodo, kad keičiasi ne tik valdymo instrumentai, bet ir patys politikos, administracijos ir piliečių tarpusavio santykiai. Dėmesys nuo tokių demokratinių principų, kaip teisėtumas, viešoji etika ir objektyvumas, pamažu perkeliama į ekonominius kriterijus: produktyvumą, kaštų efektyvumą ir tikslų vadybą. Tokia slinktis keičia tarnautojų tapatybę: vietoj profesinės atsakomybės ir kritinio santykio su valdžia stiprėja vadybinis paklūsumas ir baimė dėl galimų pasekmių. Nuosmukis čia suprantamas ne tik kaip paslaugų kokybės prastėjimas, bet ir kaip lėtai nykstanti administracinė esmė: institucijos ima veikti labiau kaip rezultatų gamybos mechanizmas, o ne kaip teisėtumo ir viešojo intereso saugotojos. Tokia padėtis patogi politinei valdžiai rinkimų cikluose, nes leidžia greitai demonstruoti kryptį ir kontrolę, tačiau kartu silpnina pamatinius viešojo valdymo principus.

JAV skyriuje iškeliamas kitas paradoksas, ypač svarbus diskusijai apie kompetencijos ir pasitikėjimo santykį. Pabrėžiama, kad federalinė darbo jėga yra kvalifikuota ir išsilavinusi, o kai kurie piliečių pasitenkinimo matavimai federalines institucijas vertina panašiai kaip privatų sektorių. Vis dėlto pasitikėjimas federaline vyriausybe istoriškai smuko, o politinė retorika vis agresyviau konstruoja neveiksmingos biurokratijos naratyvą. Knygoje atskleidžiama, kad ši pasitikėjimo krizė dažnai kyla ne dėl administracinės kompetencijos stokos, o dėl politinės kultūros, kai biurokratijos kritika tampa patogia ir nuolat kartojama retorika. Autoriai pabrėžia, kad pasitikėjimą formuoja ne vien paslaugų rezultatai, bet ir politinė, valdžios reputacija bei piliečių kontaktas su institucijomis. Dėl to vietos valdžia dažnai vertinama palankiau, kadangi vietos paslaugos matomos, yra konkretūs žmonės, su kuriais galima tartis, ginčytis, skųstis ir gauti atsaką, tuo tarpu centrinė valdžia piliečiui dažnai išlieka nuotolinė, todėl jos vertinimą lengviau perima politiniai naratyvai. Viešojo sektoriaus krizės priežastis papildomai iliustruoja ir paradoksali situacija: siekiant gerinti viešąsias paslaugas, daugelyje valstybių aktyviai skaitmenizuojami procesai silpnina tiesioginį žmogišką ryšį, piliečiui paliekant nebe patirtį, o vaizdinį, kurį lengviau užpildo politiniai šūkių ir kaltinimų logika.

Tarptautinis pjūvis leidinyje vertingas tuo, kad leidžia atsakyti vieno universalaus kaltininko paieškos. Naujasis viešasis valdymas knygoje nuolat grįžta kaip reformų konteksto, siekiant paaiškinti ne tiek techninius, kiek vertybinius pokyčius viešajame sektoriuje: profesinę atsakomybę ir aiškius vaidmenis pamažu keičia kiekybinio vertinimo, rodiklių ir rezultatų prioritetas. Šiame kontekste aukso amžiaus idėja tampa problemiška, nes autoriai primena, kad ir anksčiau netrūko klaidų bei įtampų, o nostalgija dažnai kyla iš ribotos istorinės atminties ir to, kad ankstyvose sistemos raidos stadijose kritikos standartai buvo ne taip

aiškiai apibrėžti. Vis dėlto pabrėžiama, kad dabartinė situacija skiriasi struktūriškai: didėja politinis spaudimas administracijai, plečiasi išorės patarimų – politinių konsultantų, strateginės komunikacijos specialistų, ekspertinių centrų (angl. *think tank*) – vaidmuo, fragmentuojasi atskaitomybė, o tarnautojo profesinė laikysena tampa vis labiau pažeidžiama. Ši struktūrinė perspektyva leidžia knygoje išryškinti reikšmingus tarptautinius kontrastus. Vokietijos atvejis pateikiamas kaip pavyzdys, leidžiantis suabejoti universaliu aukso amžiaus pabaigos naratyvu: nors politizacijos procesai bei išorės įtaka ir čia egzistuoja, ministerijų biurokratijos patariamoji funkcija išlieka reikšminga, o profesinės atrankos ir karjeros principai iš esmės nesuardyti. Lėtas reformų tempas ir administracinės teisės svarba prisidėjo prie didesnio sistemos atsparumo politinei instrumentalizacijai. Šios įdomios autorių įžvalgos turėtų paskatinti platesnę diskusiją apie reformų logiką viešajame sektoriuje, keliant klausimą, ar nuolatinės intensyvios reformos visais atvejais yra būtinos, o gal tam tikruose kontekstuose vertingesnis tęstinumas, institucinis stabilumas ir ribotas pokyčių tempas.

Nors gali susidaryti įspūdis, kad autoriai viešosios tarnybos aukso amžių sieja su XX amžiumi, keliuose skyriuose ši interpretacija sąmoningai kvestionuojama, primenant, kad politikos nesėkmės atsirado ne vakar, o istoriniams palyginimams būtini išsamūs rodikliai – ne vien įspūdžiai. Vis dėlto bendras leidinio argumentas išlieka: dabartiniai santykių pokyčiai, tokie kaip politizacija, konsultantų vaidmens augimas ir nuolatinis komunikacinių krizių režimas, silpnina administracinės sistemos atsparumą ir jos gebėjimą lemti politikos kokybę. Taigi knyga ne idealizuoja praeitį, o parodo, kaip dabartiniai santykių pokyčiai silpnina administracinės sistemos atsparumą.

Vertinant kritiškai, knyga sąmoningai renkasi plačią geografinę aprėptį, todėl kai kuriuose skyriuose galima pasigesti gilesnio metodologinio suvienodinimo ir sistemiškumo, kadangi nuosmukis skirtinguose kontekstuose matuojamas nevienodai. Vienų valstybių atvejais jis analizuojamas pasitelkiant pasitikėjimo rodiklius, kitur – politizacijos mechanizmus, dar kitur – talentų pritraukimą ar administracinės teisės vaidmenį. Skaitytojui, ieškančiam vieno apibrėžimo ir vieno rodiklių rinkinio, tai gali kelti metodologinę painiavą. Tačiau kartu tai atskleidžia pačios situacijos realybę: nuosmukis – ne vienalytis reiškinys, jį galima paaiškinti tik derinant skirtingus matus.

Apibendrinant, knyga yra reikšmingas indėlis į šiuolaikinę viešojo valdymo diskusiją, nes ne tik įvardija viešosios tarnybos nuosmukio simptomus, bet ir nuosekliai parodo jų struktūrines priežastis. Autoriai argumentuotai išryškina, kad viešosios tarnybos stiprumas nėra vien personalo kvalifikacijos problema, tai santykių tarp politikos, administracijos ir piliečių samplaika, kurioje pasitikėjimas, matomumas ir atskaitomybė sąveikauja kaip tarpusavyje susiję kintamieji. Knyga bus naudinga tiek akademinėi bendruomenei, tyrinėjanti pasitikėjimo ir viešųjų reformų pasekmes, tiek praktikai, ypač tiems, kurie valstybės tarnybą vis dar linkę vertinti vien per efektyvumo ir kaštų prizmę, pamiršdami, kad demokratijoje svarbūs ne tik rezultatų rodikliai, bet ir taisyklės, procesai, profesionalumas bei institucinė atmintis.