

VISI KELIAI VEDA PER BRIUSELĮ? KARJERA IR EUROPOS PARLAMENTAS¹

„Dramblių kapinės“² – toks ir panašūs epitetai lydi Europos Parlamento (EP) jau ne vienerius metus. Williamas T. Danielis savo 2015 m. pasirodžiusioje knygoje *„Career Behaviour and the European Parliament: All Roads Lead through Brussels?“*³ drąsiai imasi paneigti įsišaknijusį požiūrį, kad EP – tai tik paskutinė stotelė prieš išėjimą į pensiją. Negana to, jis žengia gerokai toliau ir savo darbe įtikinamai sujungia du procesus – EP institucinę plėtrą ir EP narių karjeros elgseną.

Kalbėti apie šios knygos vietą kitų autoriaus darbų kontekste nėra lengva. Šis darbas – tai pirmi reikšmingi jo žingsniai įsitvirtinant mokslinėje diskusijoje. Knygą W. T. Danielis parengė disertacijos, kurią apgynė 2013 m., pagrindu. Mokslinį šio darbo potencialą patvirtina tai, kad, remdamasis tyrimo metu surinktais duomenimis, jis jau yra paskelbęs publikaciją tokia autoritetingame žurnale kaip *„Journal of Common Market Studies“*³, o jo knyga leisti ėmėsi „Oxford University Press“.

¹ William T. Daniel, *Career Behaviour and the European Parliament: All Roads Lead through Brussels?*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

² Sąvoka pirmą kartą pavartota buvusio Suomijos ministro pirmininko Harrio Holkerio, kalbant apie tai, kad Europos Parlamentas – tai paskutinė patyrusių politikų stotelė prieš išeinant į pensiją.

³ Daniel W. T., „When the Agent Knows Better than the Principal: The Effect of Education and Seniority on European Parliament Rapporteur Assignment“, *Journal of Common Market Studies* 51 (5), 2013, p. 832–848.

Pagrindinis knygos tikslas – ištirti EP institucinių pokyčių poveikį EP narių karjeros elgsenai. Mokslininką domina, kaip individai reaguoja į institucijų evoliuciją, kaip ir kodėl tai pakeičia jų karjeros motyvaciją ir kaip tie pokyčiai veikia tolesnę institucijos raidą.

W. T. Danielio knyga svariai papildo iki šiol egzistuojantį EP plėčiąją prasmę ir EP narių karjeros elgsenos siaurąją prasmę tyrimų lauką. Absoliuti dauguma tyrimo lauko darbų dėl reprezentatyvaus duomenų rinkinio stoko rėmėsi atvejų analizėmis, koncentruodamiesi į nacionalinių valstybių skirtumus, galinčius paaiškinti EP narių perrinkimą, bandydami apibrėžti ir kategorizuoti galimus EP narių vaidmenis, jų demografines charakteristikas. Nors šie darbai suteikė daug naujos informacijos apie EP, jie stokoja platesnės priešastinių mechanizmų analizės ir iš esmės nevertina gilesnio ryšio, kuris yra tarp EP institucinės plėtros ir karjeros elgsenos.

Įvertintinas ir darbo indėlis platesniame EP tyrimų kontekste. Nors ir siekdamas atsakyti į kitokius klausimus, tyrimo išvados vertingos literatūrai, nagrinėjančiai balsavimą EP, t. y. pirmiausia narių lojalumą EP politinėms frakcijoms ir nacionalinėms partijoms.

Darbai, analizuojantys lojalumą EP politinėms frakcijoms, teigia, kad šis lojalumas tiesiogiai susijęs su EP narių noru prieiti prie EP išteklių, kontroliuojamų politinių frakcijų, t. y. siekiant dirbti norimame komitete, tapti pranešėju, gauti kitas administracines ir vadovaujamas pareigas EP. W. T. Danielio knyga gerokai praplečia suvokimą apie tai, kokie EP nariai ir kodėl gauna priėjimą prie pagrindinių EP išteklių ir, kas svarbiausia, pagrindžia šias išvadas reprezentatyviu empiriniu tyrimu. Šios įžvalgos gali reikšmingai prisidėti prie lojalumą EP politinėms frakcijoms analizuojančių darbų.

EP narių lojalumą nacionalinėms partijoms nagrinėjantys darbai teigia, kad šis lojalumas tiesiogiai susijęs su nacionalinių partijų prerogatyva formuoti kandidatų į rinkimus sąrašus, nuo kurių tiesiogiai priklauso EP narių tolesnės karjeros galimybės. Šiuos tyrimus W. T. Danielio darbas sėkmingai papildo atskleidamas gilesnius ryšius tarp asmeninės EP nario karjeros elgsenos ir nacionalinių partijų

vidinės politikos skirtumų, priklausančių nuo atitinkamos valstybės sanklodos (federacijos ir unitarinės valstybės). Šios išvalgos gali padėti plačiau aiškinant, kodėl vieni EP nariai yra dažniau lojalūs nacionalinėms partijoms, o kiti – EP politinėms frakcijoms.

Pažymėtinas ir knygos indėlis į tarpinstitucinio ES galių balanso tyrimus. Empiriškai pagrįsdamas, kad, didėjant EP formalioms galioms ir profesionalizacijos laipsniui ir atitinkamai vis didesnei daliai EP narių pasirenkant ilgametę karjerą būtent šioje institucijoje, didėja EP vidinės ekspertizės, institucinės atminties ir vadinamosios elito klikos laipsnis. Šie pokyčiai, savo ruožtu, stiprina EP kaip instituciją, t. y. suteikia daugiau paskatų ir galimybių EP sėkmingai išnaudoti savo formalias ir neformalias galias, taip įtvirtinant ir plečiant savo poziciją tarpinstituciniame ES galios balanse.

Galima būtų ieškoti ir W. T. Danielio tyrimo sąsajų su darbais, analizuojančiais karjeros elgseną kitose ES institucijose, tačiau tai būtų gana sudėtingas uždavinys. Darbai, analizuojantys ES Tarybą ir Europos Vadovų Tarybą, dėl suprantamų priežasčių negvildena šių institucijų narių karjeros elgsenos. Europos Komisijos (EK) narių karjeros elgsenos tyrimai taip pat yra gana reti ir dažniausiai apsiriboja tarnautojų požiūriu į savo karjerą ir institucijos vaidmenį studijomis⁴, nenagrinėjant tokios karjeros pasirinkimo priežasčių arba poveikio pačiai institucijai. Tačiau, vadovaujantis W. T. Danielio tyrimo logika, galima teigti, kad nuodugnesnė EK politikų ir tarnautojų karjeros elgsenos analizė taip pat galėtų suteikti papildomų išvalgų apie šio kintamojo poveikį EK institucinei plėtrai ir galimybėms didinti jos galias tarpinstituciniame ES galios balanse.

Mokslininko knyga vertinga tiek teorine, tiek empirine prasme. W. T. Danielis siekia nustatyti ne tik kurį iš trijų galimų karjeros modelių (paskutinė stotelė prieš išėjimą į pensiją, tramplinas į geresnes pozicijas nacionalinėje valstybėje ir EP karjeristas) pasirenka EP na-

⁴ Žr., pavyzdžiui, Hooghe L., „Images of Europe: How Commission Officials Conceive Their Institution's Role“, *Journal of Common Market Studies* 50 (1), 2012, p. 87–111.

riai, bet ir nuo ko šis pasirinkimas priklauso, taip pat kokį poveikį turi EP institucinei plėtrai. Pirmiausia stengiamasi išspręsti EP narių karjeros elgsenos tyrimų lauke užčiuopiamą problemą, t. y. platesnio teorinio pagrindo trūkumą, kuris užkerta kelią pagrįstai į kompleksiską vaizdą sujungti skirtingų darbų įžvalgas.

Tyrimo teoriniu pagrindu W. T. Danielis pasirenka naująjį institucionalizmą, darbe kompetentingai susiedamas racionalaus pasirinkimo, istorinio ir sociologinio institucionalizmo prielaidas. W. T. Danielis siūlo detaliai išplėtotą daugiapakopį teorinį modelį, leidžiantį formuluoti teoriškai pagrįstas hipotezes tolesniam empiriniam tyrimui.

Autorius teigia, kad pirmasis kintamųjų blokas, galintis paaiškinti EP narių karjeros elgseną, yra EP profesionalizacija. Stiprėjant EP, atsiranda vis daugiau paskatų karjerą kurti būtent šioje institucijoje. Profesionalizacija operacionalizuojama kaip EP narių atlyginimų, papildomų išmokų pokyčiai ir EP galios didėjimas pasikeitus sprendimų priėmimo procedūrai, t. y. bendro sprendimo procedūrai tapus įprasta ES teisėkūros procedūra, suteikiančia EP ir ES Tarybai vienodas galias.

Antrasis konstruojamo analitinio modelio lygmuo – daugiapakopis valdymas ir partijų, kaip vartininkų, vaidmuo EP narių karjeros elgsenai. Teigiama, kad nacionalinės partijos vaidina pamatinį vaidmenį apibrėžiant politikų karjeras. W. T. Danielis daro prielaidą, kad nacionalinės partijos, veikiančios federacijose, elgiasi kitaip, nei partijos unitarinėse valstybėse. Pirmuoju atveju partijos formuoja skirtingus politikų „rinkinius“ skirtingiems daugiapakopio valdymo lygmenims, o unitarinėse valstybėse visi politikai sudaro vieną „rinkinį“. Atitinkamai, EP nariai iš federacijų nuosekliau darys karjeras, nesiblaškydami tarp daugiapakopio valdymo pakopų, o unitarinių valstybių atstovai dažniau judės tarp skirtingų pakopų valdymo institucijų.

Trečioji analitinio modelio dalis – asmeniniai ištekliai. EP narių išsimokslinimas ir patirtis tiesiogiai susiję su jų galimybėmis įsi-

tvirtinti EP, t. y. tapti pranešėjais komitetuose, užimti pirmininkų ir vicepirmininkų pozicijas, kitas EP administracines pozicijas. Daugiausia įtakos turintys EP nariai galiausiai formuoja vis didėjančią elitinę kliką, kuri savo ruožtu prisideda prie EP institucinės plėtros ir stiprėjimo. Daugiausia paskatų įsitvirtinti EP turi tie nariai, kurie projektuoja savo ilgalaikę karjerą šioje institucijoje.

Konstruojamą teorinį modelį W. T. Danielis sėkmingai apibendrina pateikdamas septynias hipotezes. Pirmiausia yra teigiama, kad, EP plečiant savo teisėkūros galias, vis daugiau jo narių sieks būti perrinkti. Perrinkimo siekiančių EP narių taip pat daugės dėl didėjančios EP profesionalizacijos. Platesnes ilgalaikes karjeras padarys EP nariai iš federacinių ir funkciškai decentralizuotų valstybių, palyginti su jų kolegomis iš unitarinių ir centralizuotų valstybių. EP nariai, turintys aukštesnį išsimokslinimą, ir nariai, turintys daugiau patirties, dažniau taps pranešėjais. Šių kintamųjų svarba didėja, kai sprendimas EP priimamas bendro sprendimo priėmimo procedūros būdu.

Siekdamas patikrinti išplėto to teorinio modelio tvarumą ir patvirtinti iškeltas hipotezes, autorius imasi labai ambicingos duomenų rinkimo strategijos – knyga remiasi duomenimis, apimančiais visas EP bangas nuo 1979 iki 2014 m. ir į vieną duomenų rinkinį surenka informaciją apie visus (arti 5 000) EP narius: jų lytį, amžių, valstybę narę, partinę priklausomybę, išsimokslinimą, priklausomybę EP frakcijoms, komitetams, funkcijas EP, buvimą pranešėjais, buvimo EP trukmę, kandidatų į EP sąrašus ir pan. Autorius taip pat surenka informaciją apie institucinius EP kintamuosius 1979–2014 m.: informaciją apie EP narių atlyginimus, papildomas išmokas, EP priimamų sprendimų skaičių ir jų pasiskirstymą pagal priėmimo procedūrą. Atskirą duomenų rinkinio dalį sudaro papildomi kintamieji, aprėpiantys platų spektrą duomenų nuo to, kokia partija atitinkamu laikotarpiu buvo valdžioje nacionalinėje valstybėje iki valstybės narės valdymo formos (federacija, funkciškai decentralizuota valstybė, unitarinė valstybė) ir pan. Bendras duomenų rinkinys, kuriuo remiasi atliekamas empirinis tyrimas, yra stebėtinai kompleksiškas ir pirmas

toks savo pobūdžiu, leidžiantis atlikti reprezentatyvų empirinį tyrimą, kurio išvados gali būti bendrinamos. Šis duomenų rinkinys nenuginčijamai laikytinas stipriausia atliekamo tyrimo dalimi.

Atlikdamas tyrimą knygos autorius pasitelkia kompleksiską statistinę analizę: pasirenka ir pagrindžia geriausiai tinkančius statistinius modelius, įvertina galimas klaidas, tinkamai kontroliuoja papildomus kintamuosius. Tokia strategija leidžia patvirtinti iškeltas hipotezes ir pagrįsti išplėto to analitinio modelio tvarumą. Siekdamas papildyti tyrimą ir patvirtinti analitinio modelio tvarumą, W. T. Danielis taip pat atlieka tris atvejo studijas – nagrinėja Vokietiją, Prancūziją ir Lenkiją. Ši knygos dalis leidžia atskleisti subtilybes, kurių neužčiuopia apibendrintas analizės modelis.

Didelės autoriaus pastangos knygą struktūruoti labai aiškiai ir detalai galiausiai tampa ir bene pagrindine jos silpnybe – pateikdamas kiekvienos knygos dalies apibendrinimą (o to visai užtektų tinkamai įsisavinti perskaitytą informaciją), autorius nuolat pakartotinai primena skaitytojui tai, kas jau buvo aptarta. Tai knygoje sukuria daug pasikartojimų ir galiausiai apsunkina skaitymą, nes pateikiama perteklinė, nieko naujo nepasakanti informacija.

Iš kitos pusės, ten, kur papildomų sąsajų tarp argumentų galbūt reikėtų, autorius jų nepateikia arba jas nepakankamai išplėtoja. Pavyzdžiui, kalbėdamas apie išsimokslinimo ir patirties svarbą pranešėjų pasirinkimui EP, W. T. Danielis kalba apie EP narių vidinę institucinę karjeros elgseną, tačiau neįvertina šios elgsenos svarbos platesniame kontekste – kaip ji atsiliepia EP narių norui ir galimybėms būti perrinktiems, t. y. nesieja šių hipotezių su pagrindiniu savo tikslu įvertinti, kurį iš trijų pasiūlytų karjeros elgsenos modelių ir kodėl renkasi EP nariai.

Pristatydamas EP sprendimų priėmimo galios augimą istoriniame kontekste, mokslininkas jį sieja su Suvestiniu Europos Aktu ir Maastrichto sutartimi, pabrėždamas bendro sprendimo priėmimo procedūros svarbą. Šiame kontekste stebina tai, kad apie esminius pokyčius sukeliančią sutartį – Lisabonos sutartį – kurį bendro sprendimo pri-

ėmimo procedūrą pavertė įprasta teisėkūros procedūra, autorius neužsimena. Minimaliai ši sutartis minima ir vėlesnėse knygos dalyse.

Analizuojant EP narių karjeros elgseną, labai svarbiu kintamuoju tampa jų siekis būti perrinktiems, t. y. atsidurti rinkimų sąrašuose. Šis kintamasis vertinamas kaip rodiklis, parodantis EP narių siekį tapti EP karjeristais (trečiasis karjeros elgsenos modelis). Tačiau knygos autorius neatsižvelgia į faktą, kad dalyvavimas rinkimuose nebūtinai atspindi tikrąją motyvaciją tęsti karjerą EP. Patyrę politikai, jau turintys vienokį ar kitokį mandatą, į rinkimų sąrašus neretai įtraukiami vien tam, kad pritrauktų rinkėjus ir nebūtinai galiausiai keičia savo turimą mandatą į naująjį. Ši smulki kritika nenuvertina knygos tyrimo dizaino ir išvadų pagrįstumo, tačiau nurodo, kad joje vietomis trūksta tam tikrų ribotumų išgryninimo ir pažymėjimo.

Apibendrintai galima teigti, kad W. T. Danielio knyga yra įdomi ir vertinga tiek patyrusiems ES studijų mokslininkams, tiek naujokams, siekiantiems geriau suprasti institucinius procesus. Labai kompleksiškas duomenų rinkinys neabejotinai bus naudingas tolesniems EP tyrimams, o išgrynintas analitinis modelis leidžia bandyti sujungti į visumą ligšiolinių pavienių atvejų studijų duomenis ir išvadas, taip gerokai praplečiant suvokimą apie institucinių pokyčių svarbą individualiems pokyčiams ir jų poveikį tolesnei institucinei plėtrai.

DARIUS SKUSEVIČIUS