

LIETUVOS ISTORIJOS INSTITUTAS

LIETUVOS  
ISTORIJOS  
METRAŠTIS  
2013 metai  
1

Žurnalo leidybą finansavo

LIETUVOS MOKSLO TARYBA

NACIONALINĖ LITUANISTIKOS PLĖTROS 2009–2015 METŲ PROGRAMA  
Finansavimo sutartis Nr. LIT-7-55

Redakcinė kolegija:

Egidijus ALEKSANDRAVIČIUS  
Vytauto Didžiojo universitetas

Jan JURKIEWICZ  
Adomo Mickevičiaus universitetas Poznanėje

Zigmantas KIAUPA (pirmininkas)  
Lietuvos istorijos institutas

Česlovas LAURINAVIČIUS  
Lietuvos istorijos institutas

Ingė LUKŠAITĖ  
Lietuvos istorijos institutas

Elmantas MEILUS (pirmininko pavaduotojas)  
Lietuvos istorijos institutas

Jolita MULEVIČIŪTĖ  
Lietuvos kultūros tyrimų institutas

Rimvydas PETRAUSKAS  
Vilniaus universitetas

Edmundas RIMŠA  
Lietuvos istorijos institutas

Jolita SARCEVIČIENĖ (sekretorė)  
Lietuvos istorijos institutas

Vladas SIRUTAVIČIUS  
Lietuvos istorijos institutas

Darius STALIŪNAS  
Lietuvos istorijos institutas

Saulius SUŽIĖDĖLIS  
Milersvilio universitetas

Joachim TAUBER  
Šiaurės Rytų institutas Liuneburge

Šio žurnalo straipsnių pavadinimai ir santraukos cituojami duomenų bazėse:

Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in:  
HISTORICAL ABSTRACTS. AMERICA: HISTORY AND LIFE.  
EBSCO Publishing

Recenzijos skelbiamos duomenų bazėje [recensio.net](http://recensio.net)  
Reviews appearing in this journal are published in [recensio.net](http://recensio.net)

## STRAIPSNIAI IR PRANEŠIMAI

RAMUNĖ ŠMIGELSKYTĖ-STUKIENĖ

### MODERNIOS NAUJŪJŲ LAIKŲ ADMINISTRAVIMO SISTEMOS BRUOŽŲ PAIEŠKOS LIETUVOS DIDŽIOSIOS KUNIGAİKŠTYSTĖS IŽDO KOMISIJOS STRUKTŪROJE (1764–1795 M.)<sup>1</sup>

Pagrindus Naujųjų laikų valstybės modernizavimui, paskatinusiam greitą ekonominę vystymąsi ir sudariusiam sąlygas politiniam valstybės iškilimui, padėjo radikalūs viešojo sektoriaus pokyčiai: valdymo centralizavimas bei specializavimas, integracija ir teritorializacija, hierarchinis pavaldumas bei išplėtooto biurokratinio aparato įvedimas. XVII a. Prancūzijoje pradėjusi formuotis valdymo specializacija tapo vienu esminių Naujųjų laikų viešojo administravimo sistemos bruožų. Didėjantis monarcho vaidmuo lėmė organų, padedančių valdyti valstybę, įsitvirtinimą: valstybės administracinių funkcijų vykdymas palaipsniui buvo perduodamas vienai nuo kitos nepriklausančioms, kolegialiai valdomoms struktūroms – Užsienio reikalų, Iždo (Finansų), Karo, Vidaus reikalų ir Teisingumo ministerijoms (departamentams). XVIII a. pradžioje valdžios specializacijos – naujų administravimo institucijų kūrimo – ėmėsi Prūsija, Austrija, Italijos kunigaikštystės, Belgija, Nyderlandai, Rusija. Savo reikšme ir administracinio aparato dydžiu svarbiausią vietą valstybės valdyme ėmė užimti Finansų ir Vidaus reikalų ministerijos<sup>2</sup>.

Valdžios centralizavimas apribojo žemesniosios grandies struktūrų veiklos savarankiškumą, jos tapo aukščiau esančios institucijos nurodymų vykdytojomis. Su valdžios

<sup>1</sup> Tyrimą finansavo Lietuvos mokslo taryba (Sutarties Nr. VAT-44/2012).

<sup>2</sup> R. M o u s n i e r, Quelques remarques pour une comparaison des monarchies absolues en Europe et en Asie, *Revue Historiques*, vol. 272, 1984, s. 29–44.

centralizacijos principu buvo glaudžiai susijusi ir valstybės integracija bei teritorializacija, taip pat valdymo koncentravimas, kurį XIX a. vokiečių teisės mokslas apibūdino kaip sprendimų priėmimo sutelkimą vienoje (ministro, gubernatoriaus ir pan.) rankose.

Tuo tarpu Abiejų Tautų Respublikos administracinis aparatas, susiformavęs luominės monarchijos laikotarpiu, iki pat XVIII a. vidurio nepatyrė esminių pertvarkymų ir gerokai atsiliko nuo to meto kaimyninių valstybių valdymo struktūrų. Pirmoje XVIII a. pusėje Abiejų Tautų Respublikoje plintant Apšvietos epochos idėjoms, greta kitų pertvarkymų imta rengti valstybės santvarkos reformavimo projektus. Stanisława Dunin-Karwickio, Stanisława Leszczyńskiego, Józefo Andrzejaus Załuskiego, Stanisława Konarskiego politinė publicistika brandino administracinės reformos idėją, kolegialumo principu valdomų centrinių valstybės administracinių institucijų įsteigimo ir stiprios centrinės valdžios sukūrimo projektus, tapusius kunigaikščių Čartoriskių politinės grupuotės, vadinamosios „Famulijos“, rengiamos Respublikos pertvarkymo vizijos pamatu. Šios idėjos pradėtos įgyvendinti Abiejų Tautų Respublikos valdovu išrinkus Čartoriskių grupuotės kandidatą Stanisławą Augustą Poniatovskį, ir buvo tęsiamos visą jo valdymo laikotarpį iki pat valstybės sužlugdymo.

Tai, kad 1764 m. įkūrus Lenkijos Karalystės ir Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės izdo ir Karo komisijas buvo žengtas žingsnis valdymo specializavimo keliu, abejonių nekelia. Valdymo centralizavimą ir kartu specializavimą akivaizdžiai liudija 1773 m. įkurta Lenkijos Karalystei bei Lietuvos Didžiajai Kunigaikštystei bendra švietimo sistemos organizavimo ir priežiūros institucija – Edukacinė komisija. 1775 m. įsteigus Nuolatinę tarybą – pirmąjį bendrą Lenkijos ir Lietuvos valstybės centrinės vykdomosios valdžios organą – buvo pradėti įgyvendinti valdymo integravimo ir hierarchinio pavaldumo principai. Kartu su Nuolatinė taryba Abiejų Tautų Respublikoje radosi centrinė kolegialios valdžios institucija, pajungusi savo valdžiai visą valstybės administracinį aparatą. Be kolegialumo principo išitvirtinimo, Nuolatinės tarybos veikla padėjo formuotis tarnybiniam pragmatizmui, avansavimo (kilimo tarnybos laiptais), apdovanojimų skyrimo ir atlyginimo nustatymo principų išitvirtinimui. Buvo įvestas valstybinių pareigybių apmokėjimo principas<sup>3</sup>. Valdymo teritorializacijos reikalavimas Abiejų Tautų Respublikoje imtas realizuoti Ketverių metų seimui priėmus naują valstybės administracinio suskirstymo įstatymą. Tačiau iki šiol nėra atsakyta į klausimus, ar modernios administravimo sistemos kūrimą Abiejų Tautų Respublikoje lydėjo tarnautojų korpuso augimas? Ar buvo įvestas išplėtotas biurokratinis aparatas ir ar apskritai XVIII a. valstybinių institucijų pareigūnus galima laikyti biurokratijos (tarnautojų sluoksnio) pirmtakais?

<sup>3</sup>A. Czajka, *Między tronem, buławą a dworem petersburskim. Z dziejów Rady Nieustającej 1786–1789*, Warszawa, 1988, s. 360–361.

Pirmąjį darbą, skirtą Lenkijos ir Lietuvos valstybės vidaus istorijai, dar XIX a. pabaigoje išleido lenkų istorikas Tadeusz Korzonas<sup>4</sup>. Tačiau siekdamas pateikti visuminį valstybės vidaus gyvenimo vaizdą, institucijų raidos viešojo administravimo aspektu autorius plačiau neanalizavo. Be to, veikale daugiausia remtasi autoriui prieinama Lenkijos institucijų medžiaga. Abiejų Tautų Respublikos viešojo administravimo istorijos tyrimuose biurokratinio reglamentavimo problemą vienas pirmųjų palietė Vilniaus universiteto profesorius Feliksas Koneczny. Remdamasis T. Korzono surinktais archyviniais šaltiniais, 1924 m. Policijos mokyklos užsakymu parengtame darbe jis pateikė itin kritišką XVIII a. Abiejų Tautų Respublikos administracinių institucijų pareigūnų įvertinimą<sup>5</sup>. Mokslininkas pažymėjo, kad XVIII a. valstybinių institucijų pareigūnų jokiū būdu negalima laikyti biurokratijos (tarnautojų sluoksnio) pirmtakais, kadangi „net po Čartoriskų reformų šalies administracija nesirėmė tarnybiniais pareigūnais, tarnautojų sluoksnio Lenkijoje apskritai nebuvo, nes palyginti nedidelė saujelė viešųjų „oficialistų“ negalėjo visuomenėje užimti jokio statuso. Lenkijoje pareigūnas buvo tas pats žemionis posesorius, žemvaldys, kuris pareigas ėjo savanoriškumo principu. Sunku įsivaizduoti tarnautoju vaivadą, seniūną, žemės teisėją, ar kuris iš jų paklustų biurokratinio reglamento prievartai? Nė vienas iš jų „neavansavo“, neprašė atostogų, kiekvienas buvo sau ponas tiek eidamas pareigas, tiek už jų“<sup>6</sup>.

F. Koneczny taip pat akcentavo, kad tarnautojų-oficialistų pareigos buvo užimamos ne konkurso, o pažinčių keliu, o darbai buvo paskirstomi taip, kad dalį jų atlikus, galima buvo laisvai išvykti į savo dvarą ir užsiimti ūkio reikalais. „Superintendantai apskritai nepajudėdavo iš kaimo, o kiti tik laikinai į tarnybą išvykdavo [...]. Ir tik pasienio muitinėje turėjo nuolat būti raštininkas ir revizorius, tačiau ir jie nesėdėjo vienoje vietoje, o apvažiudavo visą savo „ruožą“, – tokį XVIII a. Abiejų Tautų Respublikos valstybės tarnautojo vaizdą piešė F. Koneczny<sup>7</sup>.

Naujų duomenų apie institucines permainas išdo administravimo srityje pateikė Stanisławas Kościałkowski, tačiau savo tyrime jis apsiribojo tik laikotarpiu iki 1780 m.<sup>8</sup> Tuo tarpu Aleksandras Czaja, analizuodamas Nuolatinės tarybos veiklą, pirmasis atkreipė dėmesį į Nuolatinės tarybos biuro ir kanceliarijos augimą, susijusį su dokumentacijos

<sup>4</sup> 1882–1886 m. parašytas ir Krokovoje publikuotas šešių tomų veikalas 1897–1898 m. buvo dar kartą išleistas Varšuvoje. Šiame darbe remiamasi Varšuvos leidimu, žr.: T. K o r z o n, *Wewnętrzne dzieje Polski za Stanisława Augusta (1764–1794). Badania historyczne ze stanowiska ekonomicznego i administracyjnego*, t. 1–7, Warszawa, 1897–1898.

<sup>5</sup> F. K o n e c z n y, *Dzieje administracji w Polsce w zarysie*, Wilno, 1924, s. 110–111.

<sup>6</sup> Ten pat, p. 111.

<sup>7</sup> Ten pat.

<sup>8</sup> S. K o ś c i a ł k o w s k i, *Z dziejów Komisji Skarbowej Litewskiej w początkach panowania Stanisława Augusta (1765–1780)*, *Ateneum Wileńskie*, t. 7–8, 1924, s. 371–408.

tvarkymu ir nutarimų įvairiais klausimais rengimu, kaip ir pasikeitusius tarnybinius santykius tarp centrinės valdžios ir jos žemesniųjų grandžių. Šiuos pokyčius mokslininkas laikė naujo tipo administracijos kūrimu ir netgi išvelgė naujo valdžios elito, susitelkusio aplink naujas pareigybes ir virtusio atsvara didikų-bajorų opozicijai, formavimąsi Abiejų Tautų Respublikoje<sup>9</sup>.

Maria Rymaszyna, atlikusi Stanislovo Augusto kabineto veiklos analizę bendrame Europos apšviestojo absoliutizmo valdovų kabinetų funkcionavimo kontekste, atkreipė dėmesį į diplomatinės tarnybos kaitą ir jos administravimą, tačiau nesiejo šios institucijos veiklos su biurokratinio reglamentavimo problematika<sup>10</sup>. Šį darbą atliko Zofia Chyra-Rolicz, Stanislovo Augusto kabinetą pristačiusi kaip protobiurokratinę instituciją<sup>11</sup>.

Lietuvių istoriografijoje Abiejų Tautų Respublikos viešojo administravimo istorija sisteminio tyrinėtojų dėmesio nesulaukė. Bendrąsias valstybinių institucijų raidos tendencijas po Liublino unijos apžvelgė Adolfas Šapoka<sup>12</sup>. Domas Butėnas pateikė tik pamatines žinias apie Lietuvoje veikusias institucijas, bet jų veikos specifikos neanalizavo<sup>13</sup>. 2008 m. autorių kolektyvo išleista „Lietuvos vidaus reikalų istorija“ (ats. red. Nerijus Šepetys) dėl apžvalginio darbo pobūdžio taip pat apsiribojo iki šiol žinomais apibendrinančiais teiginiais apie naujų valstybės valdymo institucijų įsteigimą Ketverių metų seime, tačiau nepateikė naujos informacijos apie jų struktūrą, valdininkų korpusą ar praktinį šių institucijų funkcionavimą<sup>14</sup>.

Nepaisant to, kad studijų, skirtų modernios administracijos kūrimui Lietuvoje, iki šiol neturime, tam tikri darbai šia linkme jau pradėti. Aivas Ragauskas, analizuodamas miesto architekto pareigybės klausimą, iškelė viešojo administravimo istorijos problemas Vilniaus miesto pavyzdžiu<sup>15</sup>. Adamas Stankevičius atkreipė dėmesį į Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės advokatų profesinę subkultūrą, pradėdamas šios teismo administracijos pareigūnų grupės tyrimus<sup>16</sup>, o 2013 m. sėkmingai apgintoje daktaro disertacijoje pateikė visuminę Lietuvos Vyriausiojo Tribunolo, kaip aukščiausios teisminės institucijos, sudėties analizę<sup>17</sup>.

<sup>9</sup> A. Czajka, min. veik., p. 361–362.

<sup>10</sup> M. Rymaszyna, *Gabinet Stanisława Augusta*, Warszawa, 1962.

<sup>11</sup> Z. Chyra-Rolicz, Kabinet Stanisława Augusta, *Dzieje biurokracji na ziemiach polskich*, t. I, pod red. A. Górką, I. Łucią i D. Manierą, Lublin–Siedlce, 2008, s. 89–101.

<sup>12</sup> A. Šapoka, *Lietuva ir Lenkija po 1569 metų Liublino unijos. Jų valstybinių santykių bruožai*, Kaunas, 1938.

<sup>13</sup> D. Butėnas, *Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės valstybinių ir visuomeninių institucijų istorijos bruožai XIII–XVIII amžiuje*, Vilnius, 1997.

<sup>14</sup> *Lietuvos vidaus reikalų istorija*, Vilnius, 2008.

<sup>15</sup> A. Ragauskas, Iš Vilniaus viešojo administravimo istorijos: miesto architekto pareigybės klausimas (XVIII a. vidurys – XIX a. vidurys), *Lituanistica*, 2006, t. 65, Nr. 1, p. 11–23.

<sup>16</sup> A. Stankevičius, *Lietuvos Vyriausiojo Tribunolo advokatai (1662–1792). Ankstyvųjų Naujųjų laikų profesinė subkultūra*. Magistro darbas, Vilnius, 2007.

<sup>17</sup> A. Stankevičius, *Lietuvos Vyriausiojo Tribunolo veikla XVIII a. II pusėje: bajoriškosios teisės raiška*. Daktaro disertacija, Vilnius, 2013, p. 107–181.

XVIII a. pabaigoje – XIX a. pradžioje Lietuvoje vykusius administravimo pertvarkymus aptarė Antanas Šenavičius ir Vainius Smalskys<sup>18</sup>. Vilniaus savivaldos institucijas XIX a. pirmojoje pusėje ir Napoleono administraciją Lietuvoje išanalizavo Virgilijus Pugačiauskas<sup>19</sup>.

Temos aprėptis ir ištirtumo lygis neleidžia imtis visapusiškos Abiejų Tautų Respublikos tarnautojų korpuso analizės, todėl dėmesį sutelksime tik į vieną instituciją – Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo komisiją, jos formavimo principus bei į „žemesniosios grandies“ išdo tarnautojų korpusą, suprantamą kaip šiai institucijai pavaldžių ir jos administruojamų mokesčių ir maitų surinkimo funkcijas atliekančių pareigūnų visumą. Šio straipsnio tikslas – remiantis Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo tarnautojų struktūros ir jos personalinės sudėties tyrimu atsakyti į klausimus: 1) ar Lietuvos vykdomosios valdžios institucijoje – Išdo komisijoje – XVIII a. paskutiniame ketvirtyje įmanu išvelgti moderniosios Naujųjų laikų biurokratinės sistemos užuomazgų; 2) ar išdo sistemos tarnautojams gali būti priskiriami Maxo Weberio išskirti „modernios biurokratinės sistemos tarnautojo“ bruožai?

Tyrimo šaltiniai – Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo komisijos veiklą reglamentavę Abiejų Tautų Respublikos seimo nutarimai ir Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo komisijos archyve (Lietuvos valstybės istorijos archyvas, f. 11) saugomi šios institucijos dokumentai, iš kurių temos analizei ypač svarbūs yra išdo tarnautojų katalogai<sup>20</sup>, taip pat išmokų ataskaitos, atspindinčios valstybės lėšų skyrimą išdo pareigūnų ir tarnautojų darbo apmokėjimui bei papildomam užmokesčiui XVIII a. devintajame dešimtmetyje<sup>21</sup>.

Teorinį tyrimo pagrindą sudaro M. Weberio suformuoti „Idealaus biurokratinio tipo“ principai, praplėtę vokiečių filosofo Georgo Wilhelmo Frydricho Hegelio XIX a. pirmojoje pusėje pateiktą biurokratijos sampratą.

<sup>18</sup> A. Šenavičius, V. Smalskys, Administracinės reformos Rusijos valdomoje Lietuvos teritorijoje XVIII a. pabaigoje – XIX a. pradžioje, *Viešojo politika ir administravimas*, 2009, Nr. 27, p. 101–108; A. Šenavičius, V. Smalskys, Administraciniai pertvarkymai Užnemunėje (1795–1915 m.), ten pat, Nr. 28, p. 99–106.

<sup>19</sup> V. Pugačiauskas, *Napoleono administracija Lietuvoje*, Vilnius, 1998; V. Pugačiauskas, Vilniaus magistrato pareigūnai 1795–1808 metais, *Praeities baruose*, Vilnius, 1999, p. 139–144; V. Pugačiauskas, Vilniaus savivaldos institucijos pirmoje XIX a. pusėje: istorinis–teisinis aspektas, *Lietuvos istorijos metraštis*, 2000, Vilnius, 2001, p. 147–163; V. Pugačiauskas, Napoleonas ir jo administracinė sistema Lietuvoje, *Lietuvos valstybė XII–XVIII a.*, Vilnius, 1997, p. 449–457.

<sup>20</sup> 1785 m. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo tarnautojų katalogas (*Katalog JPP. Officyalistów Skarbu W.X.L. z wyrażeniem Ich Installacyi Porek y Juramentow na Kadencyi Marcowey 1785 a. [agituiący] Sporządzony*), LVIA, f. SA, b. 3543 (J. Sprogio katalogas), f. SA, b. 3553 (N. Gorbačevskio katalogas), Naujas apyrašas: f. 11, ap. 1, b. 848; 1793 (1780?) m. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo tarnautojų katalogas (*Katalog Officyalistów*), ten pat, b. 3536 (J. Sprogio katalogas), f. SA, b. 3554 (N. Gorbačevskio katalogas), Naujas apyrašas: f. 11, ap. 1, b. 841.

<sup>21</sup> Lietuvos išdo komisijos Aleviacinio ir smulkių išlaidų fondo, nustatyto pagal 1776 m. sąmatą, ataskaita, parengta 1788 m. Varšuvoje vykstančiam seimui (*Rachunek na Fundusz Allewiacyiny y Drobne Expensa Kommissy Tabellą 176 Ru destynowanych na Seym w Warszawie 1788 Roku agituiący się Sporządzony*), ten pat, b. 3505 (J. Sprogio katalogas), b. 3350 (N. Gorbačevskio katalogas), Naujas apyrašas: f. 11, ap. 1, b. 810.

XIX a. pirmoje pusėje G. Hegelis moderniąją biurokratiją laikė valstybės tarnautojus, kuriems būdingas įvairių užduočių realizavimą atitinkantis institucinis funkcijų pasiskirstymas, hierarchinis pavaldumas struktūros viduje, natūralių ar privalomų ryšių nesaistomas pareigų užėmimas konkurso keliu, kvalifikacijos kriterijaus dominavimas, mažėjanti socialinė atskirtis „talentui tampant vienu svarbiausių karjeros kriterijų“, darbo užmokesčio, kaip pagrindinio pragyvenimo šaltinio, įsitvirtinimas ir greitas valstybės reikalų atlikimas, tampantis pagrindiniu centralizuotos biurokratinės organizacijos pasiekimu<sup>22</sup>.

XX a. pradžioje vokiečių istorikas, sociologas ir ekonomistas M. Weberis pateikė naują biurokratijos koncepciją, biurokratinį valdymą traktuojančią kaip grupinės veiklos organizavimą, šią veiklą griežtai reglamentuojant taisyklėmis, standartais, instrukcijomis. Jo sukurtas „biurokratinės organizacijos“ modelis padėjo pagrindus sociologinei valdžios įstaigų analizei bei organizacijų teorija grįstiems viešojo valdymo procesų tyrimams. Tvirtindamas, jog formaliu techniniu požiūriu biurokratinė administracija, kitiems veiksniams esant vienodiems, yra racionaliausia<sup>23</sup>, pagrindiniais modernios biurokratinės sistemos bruožais M. Weberis laikė: 1) beasmenę valdžios struktūrą (griežtai nustatytos ir juridiškai įteisintos veiklos sritys, kurios tvarkomos remiantis administracinėmis nuostatomis); 2) aiškiai apibrėžtą valdžios hierarchiją, numatančią griežtą subordinaciją ir kontrolę, kurioje vyrauja piramidės principas, žemesnieji pareigūnai paklūsta aukštesnes pareigas užimantiems, struktūroje vyrauja grandinės principu paremtas komandinis darbas; 3) rašytinėmis taisyklėmis nustatomas kiekvieno lygmens tarnautojo pareigas ir elgesį, t. y. kuo aukštesnes pareigas užima darbuotojas, tuo griežtesnių reglamento taisyklių yra saistomas; griežtai atskiriamos oficiali-viešoji (darbinė aplinka ir darbinė veikla) ir privati (tarnautojo / pareigūno privatus gyvenimas) sritys; 4) už darbą gaunamą atlyginimą – pinigai ir kitas turtas atskirti nuo privačios pareigūnų nuosavybės; kiekvienai pareigybei yra nustatytas pastovus atlyginimas; 5) nuolat vykstantį darbuotojų kvalifikacijos tobulinimą, kai kandidatai į pareigas atrenkami pagal jų kvalifikaciją, kvalifikacijos patikrinimas atliekamas egzaminuojant, tikrinant išsilavinimo diplomą arba abiem būdais; 6) užimamų pareigų tapimą pagrindiniu ir vieninteliu pareigūno / tarnautojo užsiėmimu, kai plati organizacijos veikla reikalauja iš valstybės tarnautojų visiškai atsiduoti darbui<sup>24</sup>.

Iš esmės pritardamas G. Hegelio pateiktai biurokratijos koncepcijai, M. Weberis kitaip traktavo tik pačią biurokratinio veikimo prigimtį. Anot G. Hegelio, biurokratinis veikimas paremtas žinojimu, o M. Weberio vertinimu biurokratinis veikimas yra daugiau

<sup>22</sup> C. K. Y. S h a w, Hegel's Theory of Modern Bureaucracy, *The American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2 (Jun., 1992), p. 382.

<sup>23</sup> J. E. L a n e, *Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai*, Vilnius, 2001, p. 81–83.

<sup>24</sup> Plg.: *From Max Weber: Essays in Sociology*, translated, edited, and with an introduction by H. H. Gerth and C. Wright Mills, New York, 1958, p. 196–198. Glausčiau šie bruožai pristatyti knygoje: J. E. L a n e, min. veik., p. 81.



techninis patirties pritaikymas<sup>25</sup>. Tačiau būtent „vėberiskasis“ požiūris į valstybę su jos specifine struktūrine forma ir specifiniu veikimo modeliu – biurokratija – paskatino istorinius absoliutinių valstybių viešojo administravimo institucijų raidos tyrimus. Istoriografijoje buvo atkreiptas dėmesys į modernios Naujųjų laikų valstybės kūrimosi istorijos sąsajas su biurokratijos istorija, analizuojama valstybių administracinės struktūros raida, pareigūnų ir tarnautojų skaičiaus pokyčiai, profesinis ir socialinis jų statusas, kreipiamas dėmesys į tarnautojų korpuso formavimo būdus, atlyginimų kitimo dinamiką, plačiai tiriama valstybės tarnautojų ir komisarų kova dėl valdžios ir įtakos ir pan.<sup>26</sup>

Nepaisant to, kad XX a. pradžioje kaip platus apibendrinantis filosofinis tekstas parašyta M. Weberio esė „Apie biurokratiją“ XX a. 6–7 dešimtmetyje buvo sukritikuota tuo metu išaugusios biurokratijos tyrinėtojų funkcionalistų mokyklos atstovų, o 8–9 dešimtmečiais postfunkcionalistų mokykla ėmė kvestionuoti M. Weberio biurokratijos, kaip racionalumu grįstos sistemos, pagrindus, šis teorinis modelis iš esmės nebuvo paneigtas. Daugiausia kritikuotas M. Weberio biurokratijos veiklos pasekmių aprašymas, ateities raidos prognozės bei įtaka privačiam sektoriui. Atsižvelgiant į tai, kad modernios europinės biurokratijos atsiradimo ir raidos tyrimuose M. Weberio aprašyti biurokratijos bruožai bei raidos ypatybės niekada nebuvo paneigtos, šis modelis laikomas tinkamu XVIII a. antrosios pusės valstybinių institucijų raidos bruožų analizei<sup>27</sup>.

### **Moderniosios Naujųjų laikų biurokratinės sistemos užuomazgos Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo komisijoje**

Valdymo specializacijos principai finansų sektoriaus administravimo srityje Abiejų Tautų Respublikoje pradėti įgyvendinti 1764 m. Varšuvos konvokaciniame seime, kuriame buvo įsteigtos tiesiogiai seimui pavaldžios išdo administravimo ir kontrolės

<sup>25</sup> C. K. Y. S h a w, min. veik., p. 381–389.

<sup>26</sup> Plg.: A. A n t e r, L'histoire de l'État comme histoire de la bureaucratie, *Trivium*, 7, 2010, p. 2–15, <<http://trivium.revues.org/3794>> [žiūrėta 2013 10 19]; R. M o u s n i e r, *Les Institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598–1789*, t. I, Paris, 1974; t. II, 1980. Vertimas į anglų kalbą: *The Institutions of France under the Absolute Monarchy, 1598–1789*, Vol. 1: *Society and State*, Chicago, London, 1979; Vol. 2: *The Organs of State and Society*, Chicago, London, 1984; B. S t o l l b e r g - R i l i n g e r, *Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürstenstaats (Historische Forschungen, Bd. 30)*, Berlin, 1986; P. G. M. D i c k s o n, *Monarchy and Bureaucracy in Late Eighteenth-Century Austria, English Historical Review*, Vol. 110, No. 436 (Apr., 1995), p. 323–367; P. G. M. D i c k s o n, *Finance and Government under Maria Theresia, 1740–1780*, 2 vol., Oxford, 1987.

<sup>27</sup> Straipsnio autorė nuoširdžiai dėkoja Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos instituto Viešojo administravimo katedros doc. dr. Kastyčiui Antanaičiui už vertingas pastabas ir išvalgas M. Weberio biurokratijos koncepcijos vertinimo klausimais.

institucijos – Lenkijos Karalystės (Karūnos) ir Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo komisijos. 1764 m. Seimo konstitucija dėl Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo komisijos įsteigimo skelbė, kad „siekiant amžiams įvesti tvarką Lietuvos išdo ir padidinti jo įplaukas panaudojant valdymo institucijas ir keliant ekonomiką, visuotinai sutinkant susikonfederavusiems luomams, įkuriama Lietuvos išdo Ekonominė taryba (lenk. *Rada ekonomiczna skarbu Litewskiego*, lot. *Concilium Oeconomica*), turinti komisijos galias“<sup>28</sup>. Institucijos veiklos laukas buvo išplėstas jau kitame, 1764 m. karūnaciniam seime: panaikinus pusantro šimto metų veikusį Išdo tribunolą, teisminės funkcijos buvo perduotos Išdo komisijoms. Taip komisijos tapo ne tik administravimo, bet ir teismo institucijomis.

Plečiantis institucijos kompetencijai, palaipsniui kito ir jos pavadinimas. Jau karūnacinio seimo dokumentuose komisija įvardijama nebe Ekonimine taryba, bet Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo komisija (lenk. *Komisja Skarbowa Wielkiego Księstwa Litewskiego*)<sup>29</sup>, o 1766 m. Varšuvos seimo ordinacijoje vadinama Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo Respublikos komisija (lenk. *Komisja Rzeczypospolitey Skarbu Wielkiego Księstwa Litewskiego*)<sup>30</sup>. Oficialiuose dokumentuose komisijos pavadinimas įvairavo, tačiau dažniausiai ji buvo vadinama tiesiog Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo komisija arba Lietuvos išdo komisija.

1775 m. seime tęsiant valdymo centralizavimą ir plečiant hierarchinę institucinę pavaldumą, Lietuvos ir Lenkijos išdo komisijų kontrolė buvo pavesta įkurtos Nuolatinės tarybos Išdo departamentui, veikusiam iki 1789 m.

Pagal 1764 m. įstatymą Lietuvos išdo komisiją turėjo sudaryti 11 narių. Du nariai – didysis ir rūmų išdininkai – į komisijos sudėtį įėjo pagal pareigas. 9 komisijos nariai buvo renkami seime iš karaliaus pateikto keturgubo kandidatų sąrašo: 2 komisarai renkami iš senato, 7 – iš atstovų rūmų narių<sup>31</sup>. Lenkijos komisiją taip pat sudarė 11 narių, tačiau jos sudėtis buvo formuojama kiek kitaip: 3 komisarai buvo renkami iš senato, 6 – iš atstovų rūmų narių<sup>32</sup>. Komisarai buvo renkami dvejiems metams iki kito ordinarinio seimo. Seimas turėjo teisę palikti eiti pareigas tuos pačius komisarus, pakeisti dalį jų arba išrinkti kitus asmenis į buvusiųjų vietą. Tokiu atveju, jei kuris iš komisarų mirtų ar būtų perkeltas į kitas pareigas, valdovas turėjo teisę į jo vietą skirti laikinąjį komisarą<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> [...] *Sądziemy za rzecz potrzebną ustanowić Radę Ekonomiczną skarbu Li. wim commissionis maiąq, Volumina Legum*, t. VII, Petersburg, 1860, s. 75.

<sup>29</sup> *Ponieważ przez konstytucyą Seymu Convocationis, Kommissya Skarbowa iest ustanowiona, do ktorey sprawy wszystkie, w Trybunale Skarbowym dotąd sądzące się, należeć powinne*, ten pat, p. 172–173.

<sup>30</sup> Źr.: *Władza y powinność Kommissyi Skarbu W. X. Litewskiego*, 1766, ten pat, p. 227–229.

<sup>31</sup> Ten pat, p. 75–76.

<sup>32</sup> T. K o r z o n, *min. veik.*, t. IV, p. 93.

<sup>33</sup> *Volumina Legum*, t. VII, s. 77.

Komisijos vadovo – prezidento / pirmininko (lenk. *prezes*) pareigas tiek Lenkijoje, tiek Lietuvoje ėjo didysis išdininkas, o jam nesant – rūmų išdininkas. Įstatymas numatė, kad posėdyje nedalyvaujant nė vienam iš išdininkų, vadovavimą institucijos darbui perima pirmasis pagal rangą senatorius, kuris posėdžio metu turi eiti pirmininkaujančiojo (lenk. *prezydujący*) pareigas<sup>34</sup>.

Į komisijos sudėtį teisminių funkcijų vykdymui kaip nuolatinis narys (seime nerenkamas atskirioms kadencijoms) taip pat ėjo ir instigatorius (vyriausiasis prokuroras) su sau pavaldžiais dviem instigatoriais ir keliais išdo įgaliotiniais. Lietuvos išdo komisijoje protokolų rašymas ir Ekonominio archyvo saugojimas buvo pavestas Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės lobyno prižiūrėtoju (lenk. *skarbnny*), gavusiam jo pareigoms paskirtą atlyginimą. Greta šio pareigūno buvo numatyta išrinkti išdo regentą, kuris kartu su lobyno prižiūrėtoju buvo atsakingas už visą Išdo komisijos archyvo saugojimą ir dokumentacijos vedimą Gardine<sup>35</sup>.

Komisijos regentas tvarkė bei kontroliavo įrašus ir registrą, aktus ir dokumentus, susijusius su bendraisiais reikalais, susirašinėjimą su kitomis valdžios institucijomis, išduodavo išrašus interesantams, savo parašu patvirtindavo kai kuriuos spausdintus universalus ir atsišaukimus. Nuolatinį ir nenuolatinį išdo pajamų administravimas buvo pavestas specialiems mokesčių ir pajamų regentams (lenk. *regenty specyalne podatków i dochodów*) ir kontraregistrantui (lenk. *kontraregestrant*)<sup>36</sup>.

1768 m. įstatymas įvedė tam tikrų pakeitimų išdo administravimo struktūroje: patvirtino 6 asmenų Lietuvos išdo komisiją (Karūnoje – 9 asmenų), neskaitant didžiųjų išdininkų. Komisijos nariais Karūnoje turėjo būti ne daugiau kaip 3 senatoriai, Lietuvoje – ne daugiau nei 2 senatoriai; nutarimus priimti galėjo ne mažiau kaip 5, Lietuvoje – 4 asmenų komisijos sudėtis, o laikotarpiu tarp kadencijų – 3 asmenų „komplektas“<sup>37</sup>. Kontraregistrantus Lietuvoje (superintendentus Karūnoje) skirti galėjo tik didysis išdininkas. Įvesti šie superintendentų Karūnoje ir kontraregistrantų Lietuvoje „kvalifikaciniai reikalavimai“: *bene possessionati, szlachta wiary godna, y od dyspozycyi Kommissyi dependować powinni*. O jei pasirodytų, kad *ad hoc officium* nėra kompetentingi (lenk. *niezdatnemi pokazali*), privalo būti atleisti iš „superintendencijų“ ir „kontraregistrancijų“. Visi kiti tarnautojai turėjo būti atrenkami Komisijoje „konkurso“ būdu<sup>38</sup>.

1768 m. įstatymas detalčiau reglamentavo įvairių sričių tarnautojų veiklą. Pvz., buvo apibrėžtos tarnautojų muitinėse pareigos: muitinėse dirbantys raštininkai privalėjo išduoti

<sup>34</sup> Ten pat, p. 76.

<sup>35</sup> Ten pat.

<sup>36</sup> T. K o r z o n, min. veik., t. IV, p. 98–99.

<sup>37</sup> Komissye Skarbowe oboyna narodow, *Volumina Legum*, t. VII, s. 311.

<sup>38</sup> *Kommissya dobierać y ustanawiać będzie*, Komissye Skarbowe oboyna narodow, ten pat, p. 312.

„kuo aiškiausiai“ kvitus per muitines gabenamoms prekėms, juose įrašydami kada, kas, kiek ir kokia valiuta už prekes sumokėjo muitą<sup>39</sup>.

Nuolatinės tarybos Abiejų tautų išdo departamento įsteigimas nepakeitė 1764 ir 1768 m. įstatymais numatytos Išdo komisijos ir jos kanceliarijos („Padėjėjų biuro“) sudėties. Buvo išlaikytos visos ankstesnės pareigybės<sup>40</sup>. Tačiau naujos administravimo ir kontrolės institucijos sukūrimas ir Lenkijos bei Lietuvos išdo komisijų pavedimas Nuolatinės tarybos Abiejų tautų išdo departamento kontrolei lėmė dvigubai išaugusį centrinį administravimo aparatą. Išdo komisijos biuro tarnautojų skaičius ženkliai padidėjo. Nuolatinės tarybos Abiejų tautų išdo komisijoje dirbo jau 2 raštininkai, 2 komisijos regentai, 7 pajamų (išdo įplaukų) regentai (lenk. *regent dochodowy*), 2 kontraregistrantai, 3 tabako direktoriai ir t. t.<sup>41</sup>

Lietuvos išdo komisija, kaip ir iki reformos, dirbo sesijomis (tuo tarpu Karūnos išdo komisija veikė nuolat). Atsiskaityti departamentui ji privalėjo po kiekvienos kadencijos (Karūnos komisija – kas mėnesį atsiskaitydavo už einamąsias išlaidas, o kas tris mėnesius – už ketvirtį). Lietuvos didysis išdininkas taip pat privalėjo po kiekvienos kadencijos ir ekstrakadencijos pateikti Nuolatinei tarybai savo veiklos raportus (Karūnos didysis išdininkas – kas mėnesį)<sup>42</sup>.

1773–1775 m. seimo nutarimu buvo pakeistas tik Lietuvos išdo komisijos teismo kadencijų laikas. Iki Nuolatinės tarybos įsteigimo Lietuvos išdo komisija rinkdavosi į eilines gruodžio ir birželio teismo kadencijas ir į neeilines kovo ir rugsėjo teismo kadencijas. 1775 m. buvo įvestos dvi vienodos galios teismo kadencijos spalio ir kovo mėnesiais, taip sulyginant išdo institucijų Lenkijoje ir Lietuvoje veiklos modelį<sup>43</sup>. 1775 m. leista sušaukti vieną kadenciją nuo birželio 1 d., o kitą nuo spalio 1 d., o jau nuo 1776 m. išdo komisija teismo kadencijas privalėjo pradėti kovo 1 d. ir spalio 1 d. bei nepertraukiamai posėdžiauti 8 savaites<sup>44</sup>.

1775 m. įstatymas aiškiai reglamentavo komisarų funkcijas. Išdo komisarų pareigos buvo svarstyti projektus ir priimti sprendimus įvairiais „viešojo sektoriaus“ (lenk. *dla dobra publicznego ściągaiqce*) prekybos, pajamų didinimo, upių valymo, kanalų tiesimo, uostų, kelių, pastatų ir t. t. klausimais. Išdo komisijos savo pasiūlymus turėjo pateikti departamentui, šis – sprendimą priimti balsų dauguma ir lėšas skirti iš tam tikslui seime numatytų lėšų (fondo).

<sup>39</sup> *pisarze na komorach kwity na expedyowane towary iak nayiaśniey dawać powinni, kładać w nich, kiedy, kto, wiele, y iakiemi pieniędzmi zapłacił*, žr. ten pat, p. 312.

<sup>40</sup> *Odmiany y objaśnienia konstytucyi 1768 co do ustawy o Kommissyach oboygą narodow*, ten pat, p. 77.

<sup>41</sup> T. K o r z o n, min. veik., t. IV, p. 100.

<sup>42</sup> *Podskarbowie Wielcy oboygą narodow, Volumina Legum*, t. VIII, s. 76.

<sup>43</sup> *Odmiana kadencyi Kommissyi Skarbu W. X. Litewskiego*, ten pat, p. 391.

<sup>44</sup> Ten pat.

1775 m. įstatymo „Abiejų tautų didieji išdininkai“ 6 skyrius reglamentavo tarnautojų priėmimo į darbą tvarką. Abiejų tautų išdo tarnautojai (lenk. *officialiści w skarbach oboyga narodów*), siekdami užimti pareigas, privalėjo turėti pakankamą užstatą turinčių, tačiau neužimančių postų komisijose, asmenų garantą (orig. *rekojmia od osob pignus sufficiens*). Pareigūnų nominavimo teisė buvo suteikta išdininkui, tačiau atitikimo pareigoms patikrinimas, garanto priėmimas ar atmetimas paliekamas komisarų kompetencijai. Tarnautojams nustatomi tokie reikalavimai: 1) kad būtų lenkų bajorai; 2) kad turėtų pakankamą garantą (laidavimą); 3) kad nebūtų teisti; 4) kad mokėtų rašyti ir skaičiuoti. Jei komisarai pasirodytų neatitinkantys „kvalifikacinių“ reikalavimų, jie privalėdavo būti Komisijos rezoliucija atleidžiami iš pareigų<sup>45</sup>.

Nuolatinės tarybos Išdo departamento funkcijos, apibrėžtos 1775 m. Nuolatinės tarybos įkūrimo įstatymu jau 1776 m., seime buvo koreguotos<sup>46</sup>. Iš esmės patvirtinus visas 1775 m. įstatymu nustatytas Išdo departamento funkcijas ir išlaikant abi Išdo komisijas, departamentui buvo suteikta teisė tikrinti ir pateikti Nuolatinės tarybos plenumo aprobavimui su įvairiomis kompanijomis sudaromus valstybei naudingus kontraktus, kurių tvirtinimas iki tol buvo išdo komisijų galioje<sup>47</sup>. Taip pat nurodyta, kad išmokos kariuomenei turi būti vykdomos tik per Abiejų tautų išdo komisijas 1776 m. seime nustatyta tvarka.

Pagal 1776 m. darbo reglamentą buvo sugriežtinta bendra pareigų ėjimo tvarka. Antai Nuolatinės tarybos tarėjai privalėjo savo kadencijos metu ne mažiau kaip 6 mėn. gyventi Varšuvoje ir reguliariai dalyvauti posėdžiuose, o susirgus – raštu informuoti apie neatvykimą ir pan.<sup>48</sup> Komisijos tarnautojai turėjo būti darbe (biure) nuo 8 iki 12 valandos ryte ir nuo 15 valandos iki 17 arba 18 valandos po pietų. Tvarkos aprašas numatė, kad tarnautojai neturi teisės atsisakyti vykdyti jiems duotų pavedimų. Nepaklusnumo atveju numatytos piniginės baudos ir nušalinimo bausmė<sup>49</sup>.

1780 m. seime, atsižvelgiant į ženkliai išaugusias Išdo komisijos darbo apimtis, atspindinčias ekonominės valstybės situacijos gerėjimą, buvo pakeistas Išdo komisijos darbo reglamentas. Daugiausia permainų buvo siejama su tabako vartojimo išaugimu ir siekiu „padidinti išdo įplaukas“ iš šio produkto vartojimo. Buvo nutarta įsteigti vieną (o esant poreikiui – ir daugiau) tabako fabriką Lietuvoje, o šio produkto ir nuo jo mokamų mokesčių administravimui būtina ir visai Respublikai vieningą struktūrą sukurti

<sup>45</sup> Podskarbowie Wielcy oboyga narodow, ten pat, p. 76–77.

<sup>46</sup> Powinności y władza Departamentow w Radzie przy boku Naszym Nieustaiącey, oraz tłumaczeniec oboiętności prawa 1775 ustawy teyże Rady, ten pat, p. 533–536.

<sup>47</sup> Ten pat, p. 534.

<sup>48</sup> Ten pat.

<sup>49</sup> Šį reglamentą darbe komentavo ir T. Korzonas, žr.: T. K o r z o n, min. veik., t. IV, p. 100.

„remiantis ir konsultuojantis“ su Lenkijos išdo komisija. Seime nurodoma įvesti vieningą su Lenkija tabako kainą, o tabako administravimui įkurti subalternų pareigybę<sup>50</sup>.

1780 m. seime Lietuvos išdo komisijai, kaip ir Karūnos, buvo pavesta senąja tvarka vykdyti tik teismo posėdžius (kovo ir spalio kadencijomis). Greta teisminės veiklos šių kadencijų metu komisija turėjo teisę išduoti asignavimus. Laikotarpiu tarp teismo kadencijų ekonominiams klausimams spręsti ir tabako mokesčiui administruoti komisijai pavedama dirbti nuolat. Posėdžiui būtina komisijos sudėtis patvirtinama tokia pati, kokia numatyta 1768 m. įstatyme, t. y. ne mažiau kaip 3 komisarai<sup>51</sup>.

Iždo administravimą reguliuojančių įstatymų apžvalga leidžia teigti, kad Abiejų Tautų Respublikoje, tiek Lenkijoje, tiek Lietuvoje, nuo 1764 m. buvo pradėtos kurti modernios Naujųjų laikų valstybės valdymą atitinkančios finansų administravimo institucijos, kurių veiklos reglamentacija 1764–1786 m. laikotarpiu nuolat griežtėjo.

### **„Idealaus biurokratinio tipo“ tarnautojo bruožų atspindžiai Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo komisijoje**

Iždo komisijos veiklą reglamentavusių įstatymų analizė atskleidžia, kad beasmenė valdžios struktūra su griežtai nustatytais ir juridiskai įteisintomis veiklos sritimis, kurių buvo tvarkomos remiantis administracinėmis nuostatomis, Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje buvo pradėta kurti 1764 m., o plėtojama priėmus 1775, 1776, 1780 m. ir vėlesnius įstatymus.

Lietuvos išdo komisijos tarnautojų registras rodo, jog 1785 m. ši institucija savo dispozicijoje turėjo 69 pareigybių tarnautojus, kuriems buvo mokamas nustatyto dydžio atlyginimas<sup>52</sup>. Ši skaičių papildė 124 išdo dvarionys. Išdo dvarionių neturėjo tik egzultantiniai Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės vienetai: Livonijos kunigaikštystė, Vitebsko ir Smolensko vaivadijos.

Abiejų Tautų Respublikos ekonomikai atsigaunant po pirmojo padalijimo padarinių ir sparčiai vystantis ūkiui, reikėjo naujų finansų administravimo padalinių tiek Lenkijoje, tiek ir Lietuvoje. Buvo kuriamos naujos institucijos, nauji Išdo komisijos administruojami padaliniai. Ypatingą vietą išdo administracinėje struktūroje užėmė tabako pramonės administravimo augimas. Ši augimą galima sieti ne tiek su tabako importu ir akcizo mo-

<sup>50</sup> Dochod skarbu W.X.Lit., *Volumina Legum*, t. VIII, s. 587.

<sup>51</sup> Ten pat.

<sup>52</sup> Duomenys pateikiami pagal 1785 m. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo tarnautojų katalogą (*Katalog JPP. Officyalistów Skarbu W.X.L. z wyrażeniem Ich Installacyi Porek y Juramentow na Kadencyi Marcowey 1785 a. [agituiącey] Sporządzony*), LVIA, f. SA, b. 3543 (J. Sprogio katalogas), f. SA, b. 3553 (N. Gorbačevskio katalogas), Naujas apyrašas: f. 11, ap. 1, b. 848.

kesčio administravimu, kiek su sparčiai besiplečiančia vietine tabako pramone<sup>53</sup>. Taip 1780 m. Seime Lenkijos Karalystės pavyzdžiu buvo priimtas nutarimas dėl tabako mokesčio įvedimo Lietuvoje<sup>54</sup>. Šiam mokesčiui administruoti buvo būtina atitinkama komisijai pavaldi struktūra: suformuotas Tabako departamentas, teritorializacijos principu įsteigtos keturios Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės tabako repartacijos: Lietuvos, Baltarusios, Žemaitijos ir Rusios, o kartu su jomis sukurtos ir naujos pareigybės. Lietuvos išdo Tabako departamente greta vadovybės buvo įsteigti šie darbuotojų „etatai“: 2 kanceliarijos tarnautojų, 4 tabako revizorių, 2 tabako fabrikų (t. y. Gardino ir Vilniaus) inspektorių, 13 tabako sandėlių (t. y. Brastos, Bobruisko, Gardino, Kauno, Minsko, Varėnos, Pinsko, Pastovių, Slanimo, Slucko, Šiaulių, Vilniaus, Drujos) raštininkų ir sandėlių inspektorių<sup>55</sup>.

Tabako kontrolės institucijos tarnautojų korpusas pradėtas „komplektuoti“ jau 1781 m. sausį. Išdo tarnautojų katalogo duomenimis, 1781 m. sausio 21 d. į Tabako revizoriaus pareigas buvo paskirtas Jurgis Gžimala (Jerzy Grzymała)<sup>56</sup>, sausio 27 d. eiti Tabako departamento regento pareigas pradėjo „Komisijos akivaizdoje Gardine prisiekęs“ Juozapas Bobinskis (Jozeff Bobinski)<sup>57</sup>. 1781 m. kovo 3 d. buvo patvirtinti dar keli nauji tabako mokesčių administracinės struktūros darbuotojai: Gardino tabako fabriko inspektorius Liudvikas Badinskis (Ludwik Badynski)<sup>58</sup>, Minsko tabako sandėlio raštininkas Anupras Puslovskis (Onufry Pusłowski)<sup>59</sup>, Bobruisko tabako sandėlio raštininkas Jonas Komaras (Jan Komar)<sup>60</sup>, Šiaulių tabako sandėlio raštininkas Bonifacas Ancuta (Bonifacy Ancuta)<sup>61</sup>, Vilniaus tabako sandėlio raštininkas Lukas Petrusėvičius (Łukasz Petrusiewicz)<sup>62</sup>.

Institucijos formavimas vyko ir vėlesniais metais. Šaltinių duomenimis, Tabako departamento kontrolierius Jonas Vikovskis (Jan Wykowski) darbą išdo administracinėje struktūroje pradėjo 1783 m. lapkričio 25 d.<sup>63</sup>

<sup>53</sup> Plg. Abiejų Tautų Respublikos pasiuntinio Londone Pranciškaus Bukotos pastangas pakelti tabako aušinimą į valstybinės programos lygį: C. C. Davis, „A National Property“: Richard Claiborne's Tobacco Treatise for Poland, *The Williams and Mary Quarterly* (Omohundro Institute of Early American History and Culture), Third series, Vol. 21, No 1 (Jan., 1964), p. 93–117.

<sup>54</sup> Dochod skarbu W.X.Lit., *Volumina Legum*, t. XVIII, s. 586–587; A. Žilėnas, *Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės finansų pagrindai. Pirmoji dalis*, Vilnius, 1996, p. 125.

<sup>55</sup> 1785 m. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo tarnautojų katalogas, p. 90.

<sup>56</sup> Ten pat, l. 40.

<sup>57</sup> Ten pat, l. 5v–6.

<sup>58</sup> Ten pat, l. 44v–45.

<sup>59</sup> Ten pat, l. 50v–51.

<sup>60</sup> Ten pat, l. 47v.

<sup>61</sup> Ten pat, l. 56v.

<sup>62</sup> Ten pat, l. 57v.

<sup>63</sup> Ten pat, l. 39v–40.



1793 m. pradžioje tabako administravimo struktūroje dirbo 21 tarnautojas, gavęs atlyginimą iš valstybės išdo. Iš viso 1793 m. pradžioje Lietuvos išdo komisijos pavaldume jau buvo 124 pareigybių tarnautojai, neįskaitant išdo dvarionų skaičiaus, kuris kiekviename pavieta buvo skirtingas<sup>64</sup>.

Šaltinių duomenys pagrindžia valdžios hierarchijos, numačiusios griežtą subordinaciją ir kontrolę, egzistavimą Lietuvos išdo administravimo struktūroje. Vien tabako administravimo pavyzdyje matome kelias kontrolės pakopas: revizorius, inspektorius ir kontrolierius. Toks principas taikytas ir kitose mokesčių administravimo srityse: 4 mokesčių surinkimo repartacijos turėjo savo superintendentus ir kontraregistrantus, kurie kontroliavo muitinių intendantų darbą, o pastarieji prižiūrėjo muitinių filialų („punktų“, „muitinėlių“ ar „priemuitinių“, lenk. *przykomorki*) veiklą. Visos šios institucijos per aukščiau esančią buvo pavaldžios Išdo komisijai, o komisija – departamentui, departamentas – Nuolatinės tarybos plenumui.

Oficialios-viešosios ir privačiosios (tarnautojo / pareigūno privataus gyvenimo) sričių atskyrimo kaip „idealaus biurokratinio modelio“ nuostatą galime išvengti „įsidarbinimo“ išdo administracinėje struktūroje reglamentavime. Jį apibrėžia: 1) nominavimas (išrinkimas) – tarnautojas renkamas (skiriamas) Išdo komisijos posėdyje; 2) įvesdinimas (Išdo komisijos patvirtinta išrinkimo / paskyrimo eiti tam tikras pareigas data); 3) priesaika (priesaika sąžiningai vykdyti pareigas laikoma esminiu moralinio ir materialinio įsipareigojimo elementu. Egzistuoja aiški priesaikos davimo tvarka: prisiekti privaloma Išdo komisijos narių akivaizdoje; atitinkamo pavieto pilies teisme; atitinkamo pavieto žemės teisme ar Tribunolo sesijos metu Tribunolo deputatų akivaizdoje); 4) laidavimo dokumentų sutvarkymas.

Šaltinių tyrimai atskleidžia, jog daugiausia laidavimų būdavo išduodama ir patvirtinama pagal gyvenamą vietą (kuriame pavieta tarnautojas gyvena (dirbo), į to pavieto pilies ar žemės aktus (kanceliariją) būdavo pateikiami laidavimo dokumentai. Tačiau neretais atvejais laiduotojai pateikdavo dokumentus pagal savo rezidavimo vietą, todėl yra duomenų apie laidavimo patvirtinimą Lenkijos Karalystės institucijose (pvz., Vinicoje, Varšuvoje ir kitur). Dalis laidavimų būdavo pateikiama pačiai Išdo komisijai (pvz., Bobruisko tabako sandėlio raštininko Rocho Jamos laiduotojas Andrius Jankovskis (Andrzej Pankowski), Tabako pramonės įmonės įgaliotinis, pripažino laidavimą Išdo komisijoje 1786 m. kovo 22 d.<sup>65</sup>).

Duomenys apie laiduotojus padeda užčiuopti ir tam tikrus klientelinės sistemos bruožus, ir tik iš dalies leidžia kalbėti apie asmeninio turtinio santykio su užimamomis pareigomis nebuvimą.

<sup>64</sup> Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo tarnautojų (oficialistų) 1793 (1780?) m. katalogas, *LVIA*, f. SA, b. 3536.

<sup>65</sup> 1780(?)–1793 m. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo tarnautojų katalogas, ten pat, p. 120v–121.



Šaltiniai taip pat išryškina ir problemas, su kuriomis kasdieninėje veikloje susidūrė išdo administracija. Tarnautojų katalogų įrašai parodo, kad įvesdinti į pareigas ir sutvarkę įsidarbinimui būtinus dokumentus (laidavimą), dalis tarnautojų nebesirūpindavo laidavimo dokumentų atnaujinimu. Todėl 1793 m. patikrinimas parodė, kad dalies tarnautojų turėtų laidavimo dokumentų galiojimo terminas buvo pasibaigęs, o kita dalis laidavimo dokumentų apskritai nebuvo patvirtinti pačių laiduotojų<sup>66</sup>.

Tyrimas rodo, jog visos išdo tarnautojų pareigybės buvo apmokamos. Atlyginimo dydį nustatė įstatymai. Jie taip pat numatė galimybę papildomai atlyginti darbuotojui iš aleviacinio ir smulkių išlaidų fondo, nustatyto pagal 1776 m. sąmatą (lenk. *Tabella*)<sup>67</sup>. Šaltiniai leidžia teigti, kad atlyginimo dydis buvo tiesiogiai proporcingas užimamoms pareigoms. Kuo svarbesnes pareigas administracinės struktūros hierarchijoje tarnautojas užėmė, tuo didesnę algą gaudavo: kasininkas – 4 tūkst. (nuo 1790 m. – 5 tūkst.), teismo (juridinis) regentas – 3 tūkst., tarifų departamento ekonominis regentas – 5 tūkst. (nuo 1789 m. – 6 tūkst.) lenkiškųjų auksinų, muitinių ir tabako departamento regentai – po 6 tūkst., sekretorius – 4 tūkst. (nuo 1790 m. – 5300), kontrolierius – 5 tūkst., išdo reikalų įgaliotinis – 2 tūkst., muitinių viršininkai – intendantai – po 2 tūkst., superintendantai – 4 tūkst., archyvistas – 800, komisijos instigatorius – 600, subalternai – po 700, raštininkai – po 600–400 lenkiškųjų auksinų. Daugiausia apmokami buvo vadovai (superintendantai ir intendantai), tačiau ir jų atlyginimas buvo diferencijuotas pagal administruojamo padalinio dydį ir svarbą.

Tačiau reikia atkreipti dėmesį ir į tai, kad atlyginimų pokyčius veikė infliacija, o patiriamus tarnautojų nuostolius buvo siekiama kompensuoti didinant išmokas. Vis dėlto tyrimas atskleidžia tik aukščiausių tarnautojų atlyginimų augimą. Pvz., kasininkui 1780 m. buvo mokamas 4 tūkst. lenkiškųjų auksinų atlyginimas, o 1790 m. – jau 5 tūkst. ir t. t.

Kaip minėta aukščiau, seimo priimti tarnautojui keliami „kvalifikaciniai“ reikalavimai palaipsniui kito. 1768 m. apsibota nuostata, kad oficialistai-tarnautojai turi būti „bajorai žemės savininkai, krikščionys ir privalo paklusti Komisijos valdžiai“, o jau 1775 m. tarnautojams nustatyti tokie reikalavimai: 1) bajoriška kilmė; 2) pakankamas garanto (užstato) dydis; 3) neteistumas; 4) atitinkamas išsilavinimas („kad mokėtų rašyti ir skaičiuoti“)<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Plačiau apie 1793 m. išdo administravimo problemas, susijusias su laidavimu žr.: R. Š m i g e l s k y t ė - S t u k i e n ė, Tarp Varšuvos, Gardino ir Vilniaus: Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo komisijos veiklos pokyčiai 1792–1794 metais, *Lituanistica*, 2011, t. 57, Nr. 3 (85), p. 243–261.

<sup>67</sup> Plg.: Lietuvos išdo komisijos Aleviacinio ir smulkių išlaidų fondo, nustatyto pagal 1776 m. sąmatą (*Tabella*), 1788 m. Varšuvoje vykstančiam seimui parengta ataskaita (*Rachunek na Fundusz Allewiacyiny y Drobne Expensa Kommissyi Tabellą 176 Ru destynowanych na Seym w Warszawie 1788 Roku agituiący się Sporządzony*), *LVI A*, f. SA, b. 3505.

<sup>68</sup> Podskarbowie Wielcy obojga narodow, *Volumina Legum*, t. VIII, s. 76–77.

Lietuvos išdo komisijos dokumentai ir juose pateikiami personaliniai duomenys leidžia nustatyti tarnautojų darbo trukmę išdo administravimo struktūroje, suteikia žinių apie pavienių tarnautojų karjerą išdo administracijoje. Šaltiniai rodo, kad buvo tarnautojų, išdirbusių išde nuo pat Išdo komisijos įkūrimo 1764 m. (pvz., Gargždų „muitinėlės“ ar „muitinės filialo“ raštininko (lenk. *pisarz na przykomorku w Gorzdech*) Ignoto Markevičiaus (Ignacy Markiewicz) „instaliacija“ į pareigas fiksuojama 1764 m. data, o jo laidavimo dokumentai atnaujinami 1781 m.<sup>69</sup> O štai Slanimo muitinės filialo raštininkas Martynas Turas (Marcin Tur) išdirbo savo poste daugiau nei 18 metų<sup>70</sup>).

Bielianų muitinės intendantas Ignotas Malinauskas (Ignacy Malinowski) dirbo šioje struktūroje nuo 1775 m. Dokumentai atskleidžia jo karjerą institucijos viduje: iki 1791 m. ėjo raštininko pareigas toje pačioje muitinėje, o po 15 tarnybos metų pakilo į intendanto pareigas su 3 kartus didesniu atlyginimu<sup>71</sup>. Personalo kaitos aspektu ryški tendencija, kad paskirtas į pareigas asmuo jose išdirbdavo gana ilgą laiką. Tarnautojų kaita buvo minimali: mirties ar avansavimo į aukštesnes pareigas atveju<sup>72</sup>.

Kandidatų į pareigas atrinkimas pagal jų kvalifikaciją iš esmės buvo taikomas tik žemesniosios grandies „oficialistams“ – raštininkams, sąskaitininkams, aplikantams ir pan. Ar vykdavo ir kaip vykdavo egzaminavimas, šiuo metu dėl šaltinių trūkumo atsakyti sunku. Tačiau yra žinoma, kad jau XVIII a. paskutiniajame dešimtmetyje prieita prie reikalavimo pretenduojant į tam tikras pareigas pateikti universiteto profesūros patvirtinimą apie atitinkamą kvalifikaciją. Pavyzdžiui, kiekvienas į matininko pareigas pretenduojantis kandidatas turėjo išlaikyti tuo metu Lietuvos vyriausiąją mokyklą vadinto Vilniaus universiteto profesūros surengtą žinių patikrinimo egzaminą bei gauti kvalifikacijos liudijimą. Matininkai savo funkcijas galėjo vykdyti tik davę priesaiką bei pateikę Pavieto ribų komisijos patikrinimui matavimui būtinus prietaisus.

Aukštesniojo rango pareigūnams valstybinė tarnyba iš tiesų nebuvo vienintelis užsiėmimas, o žemesniosios ir žemiausios grandies tarnautojams ši vieta neretai buvo vienintelis pragyvenimo šaltinis. Laidavimo dokumentai rodo, kad užstato savo šeimos ar giminės rate dažnas iš jų negalėjo pateikti. Kita vertus, labai dažnai šaltiniuose sutinkama frazė „labai kuklus atlyginimas“, neatitinkantis įdėto darbo ir nuopelnų.

Archyviniai šaltiniai atskleidžia ir tai, kiek priemokų greta „kuklaus“ tarnybinio atlyginimo buvo išmokėta išdo struktūros tarnautojams (pareigūnams). Sumokama buvo už visus papildomus darbus: ataskaitų seimui rengimą, už kelionės išlaidas deleguotiems į seimą komisarams, vykstančiam į seimą regentui ir t. t. Taip pat išmokamos išėtinės

<sup>69</sup> Žr. 1780(?)–1793 m. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo tarnautojų katalogas, l. 29v–30.

<sup>70</sup> Institucijoje dirbo nuo 1775 m., žr. ten pat, l. 75v–76.

<sup>71</sup> 1780(?)–1793 m. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo tarnautojų katalogas, l. 52–53.

<sup>72</sup> Plg. 1785 ir 1793 m. tarnautojų katalogai.

išmokos „už gerą tarnybą“ asmenims, paliekantiems pareigas (pvz., Jurbarko muitinės intendantui išmokėta 2000 lenkiškųjų auksinų). Už ištikimą tarnybą taip pat sumokamos „premijos“, pvz., tokią išmoką (600 lenkiškųjų auksinų) gavo Pilies fabrikų prižiūrėtojas Makovskis (Makowski). Sumokamos „kompensacijos“ mažas algas gaunantiems tarnautojams, pvz., kasininkui Suchodolskiui, dekretų regentams Šumkovskiui (Szumkowski), Matkevičiui (Matkewicz), Muitinių departamento regentui Mirskiui, Tarifų departamento regentui (kurio pavardė nenurodoma), Tabako departamento regentui (kurio pavardė nenurodoma), Sekretoriui Suchodolcui (Suchdolec) – po 1000 auksinų (dėl „kuklios pensijos“), o visiems manualistams (Tarifų, Muitinių, Tabako departamentuose dirbantiems) kaip priedas prie jų „kukliai apmokamų pensijų“ – išmokėta iš viso tik 600 auksinų<sup>73</sup>.

## Išvados

Abiejų Tautų Respublikoje, tiek Lenkijoje, tiek ir Lietuvoje, nuo 1764 m. buvo pradėtos kurti modernios Naujųjų laikų valstybės valdymą atitinkančios finansų administravimo institucijos, kurių veiklos reglamentavimas Stanislovo Augusto valdymo laikotarpiu nuolat griežtėjo.

1764 m. įsteigta Ekonominė taryba, tų pačių metų karūnaciniame seime pervadinta Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo komisija, o 1766 m. Varšuvos seime įvardyta Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo Respublikos komisija, buvo pirmoji išdo administravimo ir kontrolės institucija Lietuvoje.

Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės išdo tarnautojų katalogų duomenys atskleidžia Išdo komisijai pavaldžių tarnautojų hierarchinę struktūrą, personalinę sudėtį, vidinę subordinaciją, teikia žinių apie pareigų užėmimo reglamentavimą, laidavimo instituto egzistavimą ir laidavimo principo taikymą praktikoje.

Išdo komisijos duomenys patvirtina prielaidą apie XVIII a. paskutiniajame ketvirtyje valstybės administravimo aparate besiformavusią modernią Naujųjų laikų biurokratinę sistemą.

Išdo sistemos tarnautojams gali būti priskiriami tam tikri M. Weberio „modernios biurokratinės sistemos tarnautojo“ bruožai: beasmenė valdžios struktūra, aiškiai apibrėžta valdžios hierarchija, numatanti griežtą subordinaciją ir kontrolę, rašytinės taisyklės, nustatančios kiekvieno lygmens tarnautojo pareigas, nė vienas biurokratinės organizacijos narys nėra darbui naudojamų išteklių savininkas, už darbą gaunamas atlyginimas ir pan.

<sup>73</sup> Duomenys pateikiami pagal 1788 m. Lietuvos išdo komisijos Aleviacinio ir smulkių išlaidų fondo, nustatyto pagal 1776 m. sąmatą, ataskaitą, parengtą 1788 m. Varšuvoje vykstančiam seimui, žr.: *Rachunek na Fundusz Allewicyzny y Drobne Expensa Kommissyi Tabellą 1776 Ru destynowanych na Seym w Warszawie 1788 Roku agituiący się Sporządzony*, LVIA, f. SA, b. 3505 (J. Sprogio katalogas), b. 3350 (N. Gorbačevskio katalogas), Naujas apyrašas: f. 11, ap. 1, b. 810.

# SEARCH FOR THE ATTRIBUTES OF UP-TO-DATE ADMINISTRATIVE SYSTEM OF THE MODERN PERIOD IN THE STRUCTURE OF THE TREASURY COMMITTEE OF THE GRAND DUCHY OF LITHUANIA (1764–1795)

Summary

RAMUNĖ ŠMIGELSKYTĖ-STUKIENĖ

Foundations for the modernisation of the modern state, which stimulated rapid economic development and facilitated the political rise of the state, were laid by radical changes in the public sector, including centralization and specialization of administration, integration and territorialisation, hierarchical subordination and introduction of extensive bureaucratic apparatus. The issue how/whether these processes were evidenced in the Polish-Lithuanian Commonwealth has so far been given little systematic consideration. In view of the research history of the topic and source base, structure of the officials of the Grand Duchy of Lithuania treasury and changes in its personal composition in the 1760s–1780s were chosen as the object of the research. The author of the article strives to answer two questions: 1) Whether it is possible to discern germs of up-to-date bureaucratic system of the modern period in the Lithuanian institution of executive power – the Lithuanian Treasury Committee operating in the last quarter of the 18th century; 2) Whether the features of the “official of modern bureaucratic system” proposed by Max Weber could be attributed to the officials of the treasury system?

Sources of the research include resolutions of the Diet of the Commonwealth of Both Nations regulating the activity of the Treasury Committee of the Grand Duchy of Lithuania and documents of the institution in question stored at the archive of the Treasury Committee of the Grand Duchy of Lithuania (Lithuanian State Historical Archives, f. 11), among the latter – catalogues of treasury officials and payout accounts which reflect the allocation of state treasury funds for the remuneration and additional payoff for treasury officers and officials in the 1780s – were of utmost importance analysing the topic.

Analysis of the sources led to the conclusion that in the Commonwealth of Both Nations – in Poland and in Lithuania – finance administration institutions corresponding to the up-to-date administration of a modern state were initiated starting with 1764 and the regulation of their activity in the period of Stanislaw August's rule was increasingly tightened. The Economic Council established in 1764, in the coronation Diet of the same year renamed into Treasury Committee of the Grand Duchy of Lithuania and in Warsaw Diet of 1766 referred to as Treasury Republic Committee of the Grand Duchy of Lithuania was the first institution of treasury administration and control in Lithuania.

Data of the catalogues of treasury officials of the Grand Duchy of Lithuania reveal the hierarchical structure, personal constitution and internal subordination of treasury officials under the Treasury Committee, provides information on the regulation of assignment to offices, existence of the institute of suretyship and the application of the principle of suretyship in practice. Data of the Treasury Committee support the assumption regarding the up-to-date bureaucratic system of the modern period that was evolving within the apparatus of state administration in the last quarter of the 18th century.

Source data allow the proposition that certain features of M. Weber's “official of modern bureaucratic system” can be attributed to the officials of the treasury system, namely impersonal structure of

management, clearly defined hierarchy of management imposing strict subordination and control, written rules establishing the responsibilities of each level officials, not a single member of the bureaucratic organization is the owner of resources used for work, work is remunerated, etc.

Gauta 2013 m. kovo mėn.

Ramunė Šmigelskytė-Stukienė (g. 1970 m.). Humanitarinių mokslų daktarė. Lietuvos istorijos instituto Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės istorijos skyriaus vyresnioji mokslo darbuotoja, Lietuvos edukologijos universiteto Visuotinės istorijos katedros docentė. Tyrimų kryptys – XVIII a. valstybinių institucijų raida; Lenkijos–Lietuvos valstybės padalijimai.

Adresas: Lietuvos istorijos institutas, Kražių g. 5, 01108 Vilnius.

El. paštas: stukiene@istorija.lt

