

Viešojo sektoriaus reformos ir jų sėkmė: kaip paaikškinti reformos iniciatyvų įgyvendinimą Europoje ir Lietuvoje?

Vitalis Nakrošis

*Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, Vilniaus universitetas
Vokiečių g. 10, LT-01130, Vilnius*

DOI:10.13165/ VPA-15-14 -4-12

2015 m. gegužės 21 d. dr. man buvo įteiktas Alenos Brunovskos 2015 m. apdovanojimas už aukštą kompetenciją ir išskirtinius veiklos rezultatus viešojo administravimo srityje. Apdovanojimo laureatai atrenkami remiantis jų pasiekimais dėstant viešojo administravimo kursus, pedagogine lyderyste, indėliais į viešojo administravimo praktiką ir taikomuosius tyrimus.

Tai yra vienas iš nedaugelio viešojo administravimo apdovanojimų visame pasaulyje, kurį NISPACEE (viešojo administravimo universitetų ir mokyklų tinklas Rytų ir Vidurio Europoje) tinklas pradėjo teikti 2001 m., siekiant pagerbti Alenos Brunovskos pasiekimus plėtojant viešojo administravimo studijas šiame regione. Anksčiau šį apdovanojimą gavo tokie įžymūs viešojo administravimo profesoriai kaip Williamas N. Dunnas iš JAV Pitsburgo universiteto ar Attila Ágh iš Vengrijos Mokslų akademijos.

Apdovanojimo ceremonijos metu, kuri įvyko 23 NISPACEE konferencijos Tbilisyje metu, aš perskaičiau pranešimą apie viešojo administravimo reformas Europos šalyse, kurio pagrindiniai teiginiai pristatomi šiame straipsnyje.

Anotacija. *Viešojo administravimo reformoms, kurioms per pastaruosius metus buvo skiriama daug dėmesio Europos šalių vyriausybių darbotvarkėje, aiškinti gali būti pasitelkiami keli metodiniai požiūriai. Jeigu kiekybinė analizė, pagrįsta dideliu atvejų skaičiumi, leidžia nustatyti bendras reformų tendencijas ir jų skirtumus tarp įvairių šalių grupių, norint giliau suprasti reformas, reikalinga išsamiai išnagrinėti jų kontekstą ir procesą keliose pasirinktose šalyse, taikant lyginamąjį ir procesinį požiūrius. Šiame straipsnyje pristatomos šių metodinių požiūrių galimybės ir apribojimai, nagrinėjant naujausių mokslinių tyrimų rezultatus apie viešojo administravimo reformas Europoje ir Lietuvoje.*

Raktažodžiai: viešojo administravimo reformos, viešosios politikos įgyvendinimas, metodiniai požiūriai.

Key words: *public administration reforms, public policy implementation, methodological approaches.*

Įvadas

Per pastaruosius kelerius metus Europos vyriausybių darbotvarkėse daug dėmesio sulaukė viešojo sektoriaus reformų klausimai [5]. Dėl finansų krizės įtakos daugelis Europos šalių turėjo mažinti valdžios išlaidas ir imtis kitų viešojo sektoriaus optimizavimo priemonių. Siekdamos įstoti į ES ar įgyvendinti narystės ES išipareigojimus, įvairias reformų iniciatyvas pradėjo vykdyti vyriausybės Rytų ir Vidurio Europos bei Vakarų Balkanų šalyse. Vakarų Europos šalyse viešojo administravimo kaitos sprendimai buvo priimti ir dėl piliečių spaudimo.

Tačiau nepaisant Europoje kilusios naujos reformų bangos, toliau išlieka ir kartais net auga atotrūkis tarp reformos uždavinių ir jų pasiekimo. Dažnai imamasi naujų viešosios politikos kaitos bandymų, bet taip pat dažnai jie sustabdomi ar iš viso atšaukiami, o visiškai pokyčiai įvyksta tik labai retais atvejais. Kaip galima būtų tai paaiškinti?

Reformų procesas ir rezultatai gali būti nagrinėjami taikant tris pagrindinius metodinius požiūrius. Pirma, tai yra kiekybinis požiūris, pagrįstas dideliu atvejų (šalių ar reformos iniciatyvų) skaičiumi ir jų statistine analize. Antra, naudojant lyginamąjį požiūrį, galima nustatyti reformų panašumus ir skirtumus esant pakankamai nedideliam atvejų skaičiui. Trečia, pasirinkus tik kelis atvejus, gali būti analizuojamas įgyvendinimo procesas taikant procesinį požiūrį.

Pasitelkiant kelių naujų fundamentinių ir taikomųjų mokslinių tyrimų projektų rezultatus, šiame straipsnyje siekiama atskleisti šių požiūrių galimybes ir apribojimus nagrinėjant viešojo administravimo reformas Europoje ir Lietuvoje.

1. Kiekybinis požiūris: kokios reformų tendencijos buvo būdingos Europoje?

2013 m. pabaigoje Lietuvos pirmininkavimo ES Taryboje komandos (LR Vyriausybės kanceliarijos ir Vidaus reikalų ministerijos) užsakyму buvo atlikta *EUPAN* (Europos viešojo administravimo tinklo) atstovų iš ES valstybių, asocijuotų šalių, kandidačių ir stebėtojų statusą turinčių šalių apklausa dėl viešojo administravimo reformos iniciatyvų Europos šalyse [6]. Remiantis šios apklausos rezultatais, svarbiausi viešojo administravimo reformos uždaviniai Europos šalyse 2008–2013 m. laikotarpiu buvo viešojo administravimo efektyvumo didinimas ir valdžios išlaidų mažinimas. Šios tendencijos buvo susijusios su didele finansų krizės įtaka Europos vyriausybių reformų darbotvarkėi.

Išsamesnės analizės metu pavyko nustatyti statistiškai reikšmingų skirtumų tarp skirtingų Europos šalių grupių tobulinant viešąjį administravimą. Pavyzdžiui, ES-13 šalys narės, šalys kandidatės ir kitos Vakarų Balkanų šalys daugiau dėmesio teikė kovai su korupcija ir viešųjų paslaugų kokybės gerinimui, siekiant profesionalizuoti valstybės tarnybas bei modernizuoti viešųjų paslaugų teikimą. Bet įgyvendinant reformų sprendimus šios šalys susidūrė su didesniais iššūkiais, kitaip nei ES-15 šalių narių ir asocijuotų šalių grupę atstovaujanti vyriausybė. Kodėl atsirado šie svarbūs skirtumai tarp įvairių Europos šalių?

Pirma, reformų turinį ir procesą didele dalimi lėmė tai, kiek dėmesio buvo teikiama viešojo administravimo reformoms ir kokie klausimai pateko į Europos vyriausybių darbotvarkę. Antra, dėl ES įtakos ES-13 šalyse narėse, šalyse kandidatėse ir kitose Vakarų Balkanų šalyse buvo dažniau inicijuojamos plačių reformų strategijos, bet joms įgyvendinti reikalingi administraciniai gebėjimai buvo žymiai silpnesni. Tai riboja šių šalių vyriausybių galimybes pasiekti reformų rezultatus.

Vis dėlto kiekybinė analizė leidžia nustatyti tik bendras reformų tendencijas ir jų skirtumus tarp įvairių šalių grupių. Todėl norint giliau suprasti reformas, reikalinga nuodugniau nagrinėti jų kontekstą ir procesą, nuo kurių ir priklauso įgyvendinimo rezultatai. Tam reikalinga pasitelkti kitus metodinius (lyginamąjį ir procesinius) požiūrius.

2. Lyginamasis požiūris: kuo ypatinga Lietuvos fiskalinės konsolidacijos politika palyginti su kitomis šalimis?

Lyginamasis požiūris leidžia nustatyti reformų ir jų įgyvendinimo panašumus bei skirtumus tarp skirtingų šalių. Taikant šį požiūrį 7 bendrosios programos projekto *COCOPS* (angl. *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*)^a metu buvo analizuojamas fiskalinės konsolidacijos priemonių įgyvendinimas 14 Europos šalių.

Atlikus lyginamąją analizę, Lietuva (kartu su Estija) buvo priskirta vienai šalių grupei, kuriose dėl didelio ūkio nuosmukio buvo gana anksti ir greitai sureaguota į finansų krizę „karpanč“ valdžios išlaidas ir vykdant kitas viešojo sektoriaus reformas. Šių Baltijos valstybių reakcija į krizę iš esmės skyrėsi nuo fiskalinės konsolidacijos proceso šalyse iš kontinentinės Europos (tokiose kaip Vokietija, Olandija ar Belgija), kuriose dėl mažesnės krizės įtakos buvo vykdomos tik gana nuosaikios programos ekonomikai skatinti, o valdžios išlaidų mažinimo sprendimai buvo atidėti iki kitų rinkimų. Taip pat fiskalinės konsolidacijos procesas vyko skirtingai kitų kelių Europos šalių grupėje, kurioje dėl stipraus finansų krizės šoko tapo būtina kreiptis pagalbos iš tarptautinių kreditorių „troikos“ (Tarptautinio valiutos fondo,

^a Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto tyrėjai 2012-2014 m. dalyvavo šio projekto darbo programos „Koordinavimas po krizės“ įgyvendinime.

Europos Komisijos ir Europos Centrinio Banko). Pavyzdžiui, tokioms šalims kaip Islandija ar Airija buvo priimtos griežčiausios valdžios išlaidų mažinimo ir viešojo sektoriaus reformų sąlygos, kurios didele dalimi ir nulėmė reformų turinį [2].

Taigi, specifinės išorinių ir vidinių sąlygų konfigūracijos leidžia paaiškinti fiskalinės konsolidacijos politikos turinį įvairiose Europos šalyse. Konkrečiai kalbant apie Lietuvą, ekonominiai veiksniai (viešųjų finansų būklė iki finansų krizės, ekonominio nuosmukio gylis bei ilgis) didele dalimi nulėmė fiskalinės konsolidacijos sprendimų laiką. Tačiau fiskalinės konsolidacijos politikos, kuri mūsų šalyje daugiausia buvo daugiausia pagrįsta valdžios išlaidų mažinimu, o ne mokesčių didinimu, turinys labiausiai priklausė nuo politinių veiksnių (įskaitant ir koalicinę politiką). Pavyzdžiui, 2011 m. dviem liberalų frakcijoms LR Seime atmetus Tėvynės Sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų siūlymą didinti pridėtinės vertės mokesčių siekiant atstatyti senatvės pensijas, buvo sutarta dėl priemonių derinio (papildomo išlaidų mažinimo, įmokų į privačius pensijų fondus mažinimo ir nekilnojamojo turto mokesčio fiziniams asmenims įvedimo), kuriame dominavo išlaidų mažinimas. Tačiau administracinių veiksnių įtaką fiskalinės konsolidacijos sprendimų priėmimui nebuvo didelė: Lietuvos valstybės tarnyba buvo daugiau valdžios išlaidų „karpymo“ objekto, o ne svarbiu patarimų šaltiniu reaguojant į finansų krizę viešajame sektoriuje [4].

Nors fiskalinės konsolidacijos rezultatai Lietuvoje buvo gana sėkmingi ir tai leido stabilizuoti ekonomiką ir viešuosius finansus, struktūrinės reformos 2008–2012 m. mūsų šalyje buvo fragmentuotos ir buvo įvykdytos tik iš dalies. Kokių palankių sąlygų trūko šioms „permainoms“ įgyvendinti, nepaisant ambicingų pradinųjų planų? Tai galima nustatyti vadovaujantis priežastiniu proceso sekimo požiūriu, nagrinėjant kelis pasirinktus atvejus [1].

3. Procesinis požiūris: kodėl A. Kubiliaus Vyriausybės reformos patyrė politinę nesėkmę?

Atsakymo į šį klausimą buvo ieškoma įgyvendinant Lietuvos mokslo tarybos finansuojamą projektą „Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: įgyvendinimo procesas ir rezultatai“^b, kurio objektas buvo šeši A. Kubiliaus 2008–2012 m. Vyriausybės 2010 m. veiklos prioritetai (būsto renovavimo programos įgyvendinimas, valstybės tarnybos reforma, pensijų reforma, asmens sveikatos priežiūros įstaigų restruktūrizavimas, aukštojo mokslo reforma ir pasiruošimas statyti Visagino atominę elektrinę). Šio projekto metu minėtų Vyriausybės įsipareigojimų vykdymas buvo aiškinamas taikant bendrą analizės pagrindą, procesinį požiūrį ir proceso sekimo metodiką [3].

^b Projektas Nr. MIP-084/2014, kurį 2014–2015 m. įgyvendino VU TSPMI tyrėjų komanda, buvo finansuojamas Lietuvos mokslo tarybos pagal priemonę „Mokslininkų grupių projektai“.

Preliminarūs šio tyrimo rezultatai rodo, kad 2010 m. veiklos prioritetų įgyvendinimas ir jų rezultatai buvo nevienodi. Pavyzdžiui, vertinant programine prasme (pagal išsikeltų uždavinių pasiekimo laipsnį), aukštojo mokslo reforma buvo įgyvendinta sėkmingiau, o daugiabučių namų renovavimas ir valstybės tarnybos reforma buvo mažiau sėkmingi. Nors valdančiosios daugumos pasikeitimas pagal visus nagrinėtus atvejus buvo būtina Vyriausybės veiklos prioritetų suformulavimo sąlyga, atsekus procesą buvo nustatyta, kad daugelyje viešosios politikos sričių trūko tvaraus politinio dėmesio ir aktyvios lyderystės priimtiems sprendimams įgyvendinti.

Todėl nebuvo įmanoma įveikti iš oponuojančių koalicijų ir jų veikėjų kilusio pasipriešinimo įgyvendinimo proceso metu. Pavyzdžiui, nesant pakankamo politinio dėmesio ir sutarimo valdančiojoje daugumoje dėl pakankamai stipraus oponuojančios koalicijos pasipriešinimo ir reformos sprendimų dalinio „demonizavimo“ daugumos strategijos taikymas neleido priimti esminių kaitos sprendimų valstybės tarnybos politikos sistemyje, o transformacinės lyderystės galimybės nebuvo išnaudotos siekiant sukurti „patogumo“ koalicijos.

Įdomu, kad nepriklausomai nuo programinės sėkmės skirtumų, visų A. Kubiliaus Vyriausybės inicijuotų „permainų“ įgyvendinimas nedavė politinių dividendų. 2008–2012 m. Vyriausybės kadencijos metu reformas inicijavę ministrai nebuvo populiarūs, penkioliktoji Vyriausybė nebuvo perrinkta, o dvi ją sudariusios politinės partijos (Liberalų ir centro sąjunga bei Tautos prisikėlimo partija) po 2012 m. rinkimų netgi nepapuoė į LR Seimą. Politiškai ypač nesėkmingas buvo pasirošimas statyti VAE atominę elektrinę, kurios idėja buvo atmesta piliečių konsultacinio referendumo metu. Kaip galima būtų paaiškinti šiuos skaudžius politinius pralaimėjimus?

Remiantis J.-C. Junckerio, dabar einančio Europos Komisijos pirmininko pareigas, suformuluota išvalga, „visi mes žinome, ką daryti, bet nežinome, kaip mus galėtų perrinkti po to, kai tai padarysime“ [7]. Dėl vykdomų reformų kaštų kyla visuomenės grupių pasipriešinimas ir rinkėjai nubaudžia jas inicijavusias vyriausybes. A. Kubiliaus Vyriausybė irgi patyrė šį politinį pralaimėjimą dėl trijų pagrindinių priežasčių.

Pirma, dėl lėto ir nepilno reformų įgyvendinimo planuoti rezultatai nepasieškė iki penkioliktosios Vyriausybės kadencijos pabaigos. Antra, didelė partinės sistemos fragmentacija ir konsensuso dėl esminių viešosios politikos pokyčių trūkumas tarp pagrindinių politinių partijų blokų nepalankiai veikė reformų įgyvendinimą, ypač VAE projekto ir būsto renovavimo programos atveju. Trečia, politinė A. Kubiliaus Vyriausybės nesėkmė buvo susijusi su nepalankiu verslo ciklo etapu – dėl finansų krizės buvo būtina imtis valdžios išlaidų „karpymo“ ir kitų skausmingų priemonių, kurios laipsniškai mažino šios Vyriausybės ir jos vykdomos politikos populiarumą visuomenėje.

Dėl šių priežasčių užsitęsęs finansų krizei penkioliktoji Lietuvos Vyriausybė iš dalies buvo pasmerkta politinei nesėkmei jau nuo pat kadencijos pradžios, ir šio

nuosprendžio buvo galima išvengti tik greičiau užbaigiant reformas ar pasiekiant sutarimą dėl svarbiausių viešosios politikos pokyčių tarp valdančiosios daugumos ir opozicijos Lietuvoje.

Išvados

1. Per pastaruosius metus Europos šalyse dėl finansų krizės, išpareigojimų ES institucijoms ar piliečių spaudimo buvo pradėtos įvairios viešojo administravimo reformos iniciatyvos, bet jų įgyvendinimas dažnai neduoda laukiamų rezultatų. Siekiant paaiškinti nemažėjantį atotrūkį tarp reformos uždavinių ir jų pasiekimo, galima pasitelkti tris pagrindinius metodinius požiūrius: kiekybinę, lyginamąją ir proceso analizę.

2. Atlikus *EUPAN* tinklo atstovų apklausą, viešojo administravimo reformos iniciatyvos Europos šalyse buvo nagrinėjamos taikant kiekybinį požiūrį [6], kuris leido nustatyti tik bendras reformų tendencijas ir jų skirtumus tarp įvairių šalių grupių, bet negalėjo paaiškinti reformos proceso ir rezultatų konkrečiose Europos šalyse. Taikant lyginamąją analizę pavyko nustatyti, kaip skyrėsi fiskalinės politikos turinys keliose pasirinktose Europos šalyse [2]. Pavyzdžiui, Lietuvos reakcijos į finansų krizę laiką labiausiai nulėmė ekonominiai veiksniai, o politiniai veiksniai padarė didžiausią įtaką šių sprendimų turiniui [4]. Tačiau šis požiūris negalėjo atskleisti, kodėl Lietuvoje 2008–2012 m. laikotarpiu neįvyko planuotos struktūrinės reformos. Atsekus šešių pagrindinių A. Kubiliaus Vyriausybės 2010 m. veiklos prioritetų įgyvendinimo procesą, buvo nustatyta, kad skirtinga jų įgyvendinimo sėkmė buvo susijusi su tokiais svarbiausiais veiksniais kaip politinis dėmesys, palaikymo koalicijų santykiai ir lyderystė įvairiuose viešosios politikos posistemiuose [3].

3. Nagrinėjant viešojo administravimo reformas metodinius požiūrius galima pasirinkti pagal mokslinių tyrimų tikslus ir juose nagrinėjamus tiriamuosius klausimus. Tačiau norint nuodugniai paaiškinti reformų politikos kontekstą, sprendimus ir jų įgyvendinimo rezultatus (ar jų stoką) įvairiose šalyse ar jų grupėse, tikslinga juos derinti platesnėje mokslinių tyrimų darbotvarkėje, kaip buvo pademonstruota šiame straipsnyje.

Literatūra

1. Kay A., Baker P. What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature, *The Policy Studies Journal*, 2015, 43(1), 1–21.
2. Kickert W., Randma-Liiv T., Savi R. Fiscal Consolidation in Europe: A Comparative Analysis, *COCOPS Trend Report*, 2013. <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/10/WP7-trend-report_final.pdf> [žiūrėta 2013 12 04].
3. Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R. Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: kaip analizuoti jų įgyvendinimo procesą ir rezultatus?, *Politologija*, 2015, 1(77), 3–48.

4. Nakrošis V., Vilpišauskas R., Kuokštis V. Fiscal consolidation and structural reforms in Lithuania in the period 2008-2012: from grand ambitions to hectic fire-fighting, *International Review of Administrative Sciences*, 2015, 81(3), XX–XX.
5. OECD. Making Reform Happen: Lessons From OECD Countries, OECD Publishing, 2010. <<http://www.oecd.org/site/sgemrh/46159078.pdf>> [žiūrėta 2014 10 21].
6. Viešosios politikos ir vadybos institutas. Viešojo administravimo tobulinimo tendencijos: Lietuvos ir Europos šalių vertinimas, galutinė ataskaita, 2013. <<http://www.lrvk.lt/bylos/LESSED%20projektas/Dokumentai/va%20tobulinimo%20tendencijos%20galutines%20ataskaita%20su%20rekomendacijomis%2011%2003.pdf>> [žiūrėta 2014 12 27].
7. The Economist. The Quest for Prosperity, 2007 03 15. <<http://www.economist.com/node/8808044>> [žiūrėta 2013 06 14].

Vitalis Nakrošis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto profesorius, socialinių mokslų daktaras.
El. paštas: vitalis.nakrosis@tspmi.vu.lt

Vitalis Nakrošis, Professor of the Institute of International Relations and Political Science, Vilnius University.
E-mail: vitalis.nakrosis@tspmi.vu.lt

Straipsnis įteiktas 2015 m. birželio mėn., recenzuotas birželio mėn.; parengtas spaudai gruodžio mėn.