

# LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO POKYČIAI IR EUROPOS SĄJUNGOS POVEIKIS: AGENTŪRIZACIJA IR DEPOLITIZACIJA<sup>1</sup>

VITALIS NAKROŠIS,  
SABINA BANKAUSKAITĖ-GRIGALIŪNIENĖ

Šiame straipsnyje siekiama aprašyti ir paaiškinti esminius agentūrų vadovų politizacijos, agentūrų skaičiaus ir jų valdymo pokyčius, taip pat nustratyti, koks buvo ES poveikis tiems dalykams. Straipsnis pagrįstas teorinių europeizacijos ir viešosios politikos požiūrių sinteze, taip pat turimos informacijos ir statistinių duomenų analize. Nors ES reikšmingai prisidėjo prie naujų agentūrų įsteigimo, jos poveikis šių agentūrų išlikimui išsiplėtus ES buvo kur kas mažesnis. ES darė įtaką agentūrų vadovų politizacijos mažėjimui per specifinius *acquis* reikalavimus, o ne politines narystės ES sąlygas. Tyrimo rezultatai rodo diferencijuotą ES poveikį: europeizuotų agentūrų valdymas po truputį darosi profesionalesnis, palyginti su neuropeizuotomis agentūromis.

---

<sup>1</sup> Šis straipsnis buvo parengtas įgyvendinant projektą „Lietuva Europos Sąjungoje: transformacija ar imitacija?“, kurį vykdo VU TSPMI tyrėjų komanda. Projektas (Nr. MIP-13235) yra finansuojamas Lietuvos mokslo tarybos pagal priemonę „Mokslininkų grupių projektai“.

---

**Vitalis Nakrošis** – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto profesorius (el. paštas: vitalis.nakrosis@tspmi.vu.lt).

**Sabina Bankauskaitė-Grigaliūnienė** – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto doktorantė (el. paštas: sabina@vpvi.lt).

© Vitalis Nakrošis, Sabina Bankauskaitė-Grigaliūnienė, 2014

Straipsnis įteiktas redakcijai 2014 m. rugsėjo 9 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2014 m. spalio 24 d.

## *Ivadas*

Šio straipsnio objektas yra Lietuvos viešojo administravimo pokyčiai ir Europos Sąjungos (toliau – ES) poveikis jiems iki Lietuvai įstojant į ES ir tapus jos nare. Iki šiol Lietuvoje ES įtaka šalies viešajai politikai ir administravimui buvo nagrinėjama atskirai, jų nesiejant su tuo pačiu metu vykstančia kaita politinėje sistemoje. Todėl ES poveikis viešajai politikai ir administravimui, kurių pokyčiai (ar jų stoka) priklauso nuo įvairių nacionalinių veiksnių<sup>2</sup>, galėjo būti pervertintas.

Remiantis europeizacijos studijų metu išplėtomis idėjomis, ES ir nacionalinių politikų ir institucijų tarpusavio atitikimas arba neatitikimas (angl. *goodness of fit*) lemia prisitaikymo spaudimą (angl. *adaptational pressures*), kurį patiria nacionalinės politinės ir administracinės sistemos. Spaudimo laipsnis atitinkamai lemia pokyčio mastą<sup>3</sup>. Tačiau ši „ES-centriška“ logika labiau tinka teisės aktų nuostatų perkėlimui (arba formaliai kaitai), o ne viešosios politikos įgyvendinimui (arba faktiniams pokyčiams) analizuoti. Naujesniuose europeizacijos šaltiniuose irgi pripažįstama, kad, aiškinant vidaus pokyčius, ES svarbai yra teikiama per daug dėmesio, palyginti su nacionaliniais veiksniais<sup>4</sup>.

Be to, neatitikimo laipsnio ir prisitaikymo spaudimo prielaidomis pagrįsta europeizacijos analizė yra mažiau tinkama valdymo sritims, kuriose ES institucijos neturi išimtinės ar bendrosios kompetencijos

<sup>2</sup> Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003.

<sup>3</sup> Jeigu spaudimo laipsnis yra didelis, tikėtinas reikšmingas nacionalinio lygmens pokytis. O jeigu patiriamas spaudimas yra menkas ir nacionalinės struktūros susiduria su joms priimtinu ES lygmens veikimo modeliu, pokyčio mastas, tikėtina, nebus reikšmingas. Risse T., Cowles M. G., Caporaso J., „Europeanization and Domestic Change: Introduction“, Risse T., Cowles M. G., Caporaso J. (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University: Cornell University Press, 2001.

<sup>4</sup> Graziano P. R., Vink M. P., „The Europeanization Turn in EU Studies: Beyond Grand Theory“, Bulmer S., Lequesne C. (eds.), *The Member States of the European Union*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 46.

su ES valstybėmis narėmis. Viešojo administravimo srityje, kuri yra šio straipsnio objektas, ES galios yra kaip tik labai ribotos. Pagaliau šios prielaidos mažiau aktualios prisitaikymo procesams išsiplėtus ES, kai jos institucijų įtaka nacionaliniams pokyčiams sumažėjo. Todėl, analizuojant viešojo administravimo pokyčius ir ES poveikį, naudinga derinti europeizacijos ir viešosios politikos požiūrių įžvalgas (žr. pirmąją šio straipsnio dalį).

Lietuviškoje viešojo administravimo literatūroje daugiausia buvo nagrinėjamos atskiros viešojo administravimo reformų trajektorijos veiklos<sup>5</sup>, personalo<sup>6</sup> ir organizacijų<sup>7</sup> valdymo srityse, mažai dėmesio teikiant jų tarpusavio ryšiams. O norint geriau įvertinti įvairių (ES ir nacionalinių) veiksmų įtaką viešojo administravimo pokyčiams, reikia kompleksiškesnės viešojo administravimo sričių analizės.

Dėl plataus viešojo administravimo objekto ir duomenų prieinamumo šiame straipsnyje pasirinkti du konkretūs tarpusavyje susiję viešojo administravimo klausimai<sup>8</sup>:

- *Institucinė sandara ir organizacijų valdymas*: pusiau autonominių agentūrų steigimas, jų vadybinė ir viešosios politikos autonomija, taip pat jų išankstinė ir paskesnioji kontrolė. Nors šie klausimai buvo nagrinėti Lietuvoje<sup>9</sup> ir kitose Vidurio ir

---

<sup>5</sup> Pavyzdžiui, Nakrošis V., „Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Result-Based Management“, Peters B. G. (ed.), *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, Budapest: Open Society Institute, 2008.

<sup>6</sup> Pavyzdžiui, Nakrošis V., Meyer-Sahling J.-H., „Modernising the Lithuanian Civil Service“, Unpublished paper, 2009.

<sup>7</sup> Pavyzdžiui, Nakrošis V., Martinaitis Ž., eds., *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, Vilnius: Vilnius University, 2011.

<sup>8</sup> Nors nagrinėjant ES įtaką viešojo administravimo srityje buvo pažymėta, jog ES horizontali įtaka pasireiškė per vidaus auditą, išorės veiklos auditą ir daugiametį biudžetą, ES bendrai finansuojamų programų priežiūrą ir vertinimą, šis klausimas šiame straipsnyje nenagrinėjamas – jis vertas atskiros ES poveikio studijos. Vilpišauskas, Nakrošis.

<sup>9</sup> Nakrošis, Martinaitis, *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, 2011.

Rytų Europos (toliau – VRE) šalyse<sup>10</sup>, ankstesniuose tyrimuose ES poveikis šiems pokyčiams nebuvo pagrindinis klausimas.

- *Valstybės tarnyba*: vadovaujamas pareigas einančių valstybės tarnautojų politizacija arba profesionalumas. Šiuos klausimus VRE šalyse savo darbuose daugiausia nagrinėjo J. H. Meyer-Sahlingas – akcentavo vyriausybių pokyčių įtaką valstybės tarnybos politizacijai<sup>11</sup>, taip pat A. Dimitrova<sup>12</sup> – ji teigė, kad valstybės tarnybos profesionalumas didėja dėl ES įtakos. Nors Lietuvoje 2014 m. išėjo specialusis žurnalo „Politologija“ numeris viešojo sektoriaus organizacijų vadovų kaitos ir politizacijos tema, jame ES poveikis taip pat nebuvo nagrinėjamas.

Šių dviejų konkrečių sričių pasirinkimas naudingas dėl kelių priežasčių. Pirma, stojant į ES jos institucijos darė didžiausią įtaką šioms viešojo administravimo sritims. Antra, jose ES reikalavimai buvo skirtingi: depolitizacija buvo ES politinio sąlygiškumo dalis, kuri, įstojus į ES, nėra taikoma daugelyje VRE šalių (išskyrus Rumuniją ir Bulgariją), o agentūrizacija yra specifinių *acquis* nuostatų, taikomų ir išsiplėtus ES, dalis. Trečia, tai leidžia tinkamai suderinti analizės apimtį ir gylį, siekiant ne tik aprašyti pokyčius, bet ir juos paaiškinti, nustatant ES poveikį.

<sup>10</sup> Pavyzdžiui, Randma-Liiv T., Nakrošis V., Hajnal G., „Public Sector Organization in Central and Eastern Europe: From Agencification to De-agencification“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences 2011*, special issue, p. 160–175; Bouckaert G., Laegreid P., van Thiel S., Verhoest K. (eds.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Houdmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

<sup>11</sup> Meyer-Sahling J.-H., „The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary“, *European Journal of Political Research* 47, 2008, p. 1–33; Meyer-Sahling J.-H., Veen T., „Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe“, *East European Politics* 28 (1), 2012, p. 4–22.

<sup>12</sup> Dimitrova A., „Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe“, Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 2005, p. 71–90.

Šiame straipsnyje nagrinėjami *faktiniai pokyčiai*, kurie įvyko Lietuvos vykdomosios valdžios institucinės sandaros, organizacijų valdymo ir valstybės tarnybos srityse: kokia buvo *de facto* karjeros valstybės tarnautojų politizacija, t. y. koks procentas vadovų dalyvavo politinių partijų veikloje? Kokia buvo faktinė agentūrų autonomija ir kiek jos buvo faktiškai kontroliuojamos?

Taikant longitudinį požiūrį, buvo surinkti ir išanalizuoti laikotarpio nuo Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo iki 2013 m. pradžios duomenys. Visas laikotarpis, kuris apima *pradinę situaciją* iki stojimo į ES pradžios, *tarpinę situaciją* stojimo į ES metu ir *esamą situaciją* įstojus į ES, leidžia taikyti požiūrį „iš apačios–aukštyn–žemyn“, kuris buvo pasiūlytas europeizacijos procesams tirti norint pagrįstai įvertinti ES poveikį<sup>13</sup>.

Šiame straipsnyje siekiama ne tik *aprašyti* esminius valstybės tarnautojų politizacijos ir agentūrų valdymo pokyčius, bet ir, remiantis transformaciniu požiūriu, *paaiškinti* pokyčius, kurie įvyko minėtu laikotarpiu dėl įvairių išorės ir vidaus veiksnių įtakos. Be to, jame siekiama išskirti, koks buvo *ES poveikis* šiose srityse: kiek ES prisidėjo prie agentūrizacijos, organizacijų valdymo ir valstybės tarnybos depolitizacijos, per kokius įtakos mechanizmus šis poveikis pasireiškė? Norint įvertinti ES poveikį, bus palyginti pokyčiai europeizuotose ir neeuropeizuotose agentūrose skirtingais laikotarpiais. Nustačius reikšmingus skirtumus tarp šių organizacijų grupių, galima įvertinti, kiek analizuojami pokyčiai yra susiję su ES, kaip atskiru įtakos veiksmu.

Atitinkamai šiame straipsnyje nagrinėjami šie klausimai:

- Kokie pokyčiai įvyko agentūrizacijos ir depolitizacijos srityse? Kaip šiuos pokyčius galima klasifikuoti (absorbcija, prisitaikymas, transformacija<sup>14</sup>)? Kaip jie yra susiję tarpusavyje?

<sup>13</sup> Graziano, Vink, p. 47.

<sup>14</sup> Pirmuoju atveju šalis narės absorbuoja ES reguliacines nuostatas ar idėjas, nekeisdamos savo nacionalinių struktūrų, procesų, institucijų ar politikos krypčių. Ab-

- Kokie išorės ir vidaus veiksniai, taip pat jų santykis leidžia paaiškinti šiuos pokyčius?
- Koks buvo ES poveikis agentūrizacijai ir depolitizacijai? Per kokius įtakos mechanizmus jis labiausiai pasireiškė?

Pagrindiniai šio tyrimo duomenų šaltiniai yra turimos informacijos analizė ir surinktų statistinių duomenų analizė, kurios rezultatai teikia tvirtų empirinių įrodymų, kad įvyko pokyčių ir ES darė poveikį. Nors šiame straipsnyje pateikiama nuodugni Lietuvos atvejo studija, kiek leidžia prieinami duomenys, siekiama agentūrizacijos ir depolitizacijos pokyčius Lietuvoje palyginti su VRE šalimis, kurios įstojo į ES (ypač Estija, Vengrija, Bulgarija, Rumunija, Slovakija, Lenkija)<sup>15</sup>. Tai gali padėti nustatyti specifinius Lietuvos viešojo administravimo pokyčių bruožus ir geriau atskirti ES įtaką nuo nacionalinių veiksmų.

Šį straipsnį, be įvado, sudaro keturios dalys. Pirmoje dalyje pristatomas viešojo administravimo klausimų analizei pritaikytas europeizacijos analizės pagrindas, aprašyti ES įtakos agentūrizacijai ir depolitizacijai mechanizmai. Joje taip pat pateikiamos dvi hipotezių grupės minėtiems pokyčiams paaiškinti ir ES poveikiui įvertinti. Antroje dalyje operacionalizuojami kintamieji, pristatomi duomenų rinkiniai ir pagrindiniai statistiniai testai. Trečioje dalyje aprašomi ir aiškinami agentūrizacijos ir depolitizacijos pokyčiai, taip pat vertinamas ES poveikis šiose srityse. Straipsnio išvadose įvertinama darbo rezultatų teorinė ir empirinė reikšmė, taip pat pateikiami siūlymai būsimiesiems tyrimams.

---

sorbavimo atveju nacionalinio pokyčio laipsnis yra mažas. Antruoju, prisitaikymo, atveju pokyčio laipsnis yra vidutinis. Šalys narės nekeičia esminių savo nacionalinių struktūrų elementų, o tiesiog pritaiko jas prie ES lygmens reikalavimų, struktūrų ar idėjų. Dažniausias prisitaikymo būdas – nacionalinių teisės aktų, kitų dokumentų papildymas naujomis ES nuostatomis ar idėjomis. Trečiasis, stipriausių pokyčių išreiškiantis procesas, yra transformacija. Jai vykstant šalys narės pakeičia savo nacionalines struktūras, procesus, teises ir kultūrinės nuostatas (arba esminius jų elementus) iš ES ateinančiais jų atitikmenimis. Börzel T. A., Risse T., „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“, *European Integration Online Papers* 4, 2000.

<sup>15</sup> Dėl duomenų trūkumo Pietryčių Europos šalys nenagrinėjamos.

## ***1. Teorinis analizės pagrindas ir hipotezės***

### *1.1. Pagrindiniai viešojo administravimo pokyčiams įtaką darantys veiksniai*

Šiame straipsnyje taikomas analizės pagrindas yra požiūrių į europeizaciją ir viešosios politikos proceso analizės pagrindų sintezės rezultatas. Kitaip nei ankstyvose europeizacijos studijose, kurios buvo pagrįstos neatitikimo laipsnio ir prisitaikymo spaudimo analize, nagrinėjant viešojo administravimo pokyčius išsiplėtus ES, reikia daugiau dėmesio teikti vidaus veiksniams ir ypač nacionaliniams veikėjams<sup>16</sup>. Todėl šio tyrimo teorinis požiūris buvo papildytas viešosios politikos proceso analizės pagrindų įžvalgomis. Pavyzdžiui, palaikymo koalicijų pagrindo dėmesio centre yra viešosios politikos veikėjų įsitikinimai ar išteklių, kurie lemia jų elgesio strategijas ir viešosios politikos sprendimus tam tikrame viešosios politikos sistemyje<sup>17</sup>.

Be svarbių veiksnių konstatavimo teoriniu požiūriu, reikia nustatyti jų tarpusavio ryšius. Šio straipsnio analizės pagrindas taip pat pagrįstas požiūriu, pagal kurį išorės veiksnių įtaka keičiasi veikiamą įvairių nacionalinių veiksnių<sup>18</sup>. Nacionaliniu lygmeniu transformacija reiškia, kad ES įtaka keičiasi pagal tai, kaip nacionaliniai veikėjai gali išnaudoti jos sukeltas pokyčių galimybes ar įveikti jos numatomus apribojimus.

---

<sup>16</sup> Pavyzdžiui, siekiant paaiškinti skirtingus politikos rezultatus, įvykus ES plėtrai į VRE šalis, buvo siūloma taikyti į veikėjus orientuotą požiūrį. Dimitrova A. L., „The new Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells?“, *Journal of European Public Policy* 17 (1), 2010, p. 137–148.

<sup>17</sup> Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, 1999.

<sup>18</sup> Verhoest K., Roness P. G., Verschuere B., Rubecksen K., MacCarthaigh M., eds., *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010, p. 41–42.

1 lentelėje pavaizduotas viešojo administravimo pokyčių ir ES įtakos analizės pagrindas, kuris naudojamas šiame straipsnyje. Viešojo administravimo pokyčiai agentūrizacijos ir depolitizacijos srityje (priklausomi kintamieji) priklauso ne tik nuo ES įtakos, bet ir nuo kitų veiksnių, kurie viešojo administravimo posistemio atžvilgiu yra tiek išoriniai (vyriausybių kaita ar viešojo administravimo reformos), tiek vidiniai (veikėjų įsitikinimai, ištekliai ir strategijos). Šis posistema, kuris apima įvairius agentūrizacijos ir politizacijos klausimais suinteresuotus ir jiems įtaką darančius veikėjus, yra šios analizės vietas. Veikėjų (politinio ir administracinio elito) įsitikinimai apima jų nuostatas dėl agentūrizacijos ir depolitizacijos, o jų ištekliai, naudojami siekiant tam tikrų pokyčių, apima ne tik finansinius išteklius, bet ir teises nuostatas.

*1 lentelė. Viešojo administravimo pokyčių ir ES poveikio analizės pagrindas: svarbiausi veiksniai*

Nepriklausomi kintamieji		Priklausomi kintamieji
ES įtaka	Vyriausybių kaita Viešojo administravimo reformos	Agentūrizacija ir agentūrų valdymas Depolitizacija

*Šaltinis:* sudarė autoriai remdamiesi turimos informacijos analize.

Toliau šioje straipsnio dalyje detalizuojama, kokie yra ES įtakos mechanizmai ir kaip jie gali veikti nacionalinėje sistemoje ir viešojo administravimo posistemyje. ES įtakos mechanizmai skirstomi pagal du laikotarpius, kai jų poveikio galimybės buvo gana skirtingos: stojimo į ES ir narystės ES. Taip pat svarbu ES įtakos mechanizmus pritaikyti prie Lietuvos viešajam administravimui būdingų charakteristikų.



## 1.2. ES įtakos mechanizmai

ES įtakos mechanizmai apima tiek „kietąsias“, tiek „minkštąsias“ priemones<sup>19</sup>. Stojimo į ES metu, kuriam buvo būdingas ekstensyvus ir intensyvus narystės ES sąlygiškumas, taip pat didėjanti ES proceso asimetrija, buvo taikomi stipriausi ES įtakos mechanizmai (kaip antai Stojimo partnerystė, reguliarūs EK pranešimai, derybos, t. t.)<sup>20</sup>. Jie padėjo mobilizuoti vidinius finansinius ir nefinansinius išteklius, kurių reikėjo nacionaliniams pokyčiams, pavyzdžiui, naujoms institucijoms steigti / pertvarkyti, naujoms pareigybėms patvirtinti ar valstybės tarnautojų profesionalumui didinti.

Stojimo į ES laikotarpį reikia suskirstyti į iki derybų dėl narystės ES pradžios ir vėlesnį. Derybos dėl narystės ES buvo išskirtos kaip laikotarpis, kai ES darė didžiausią įtaką administraciniams pokyčiams ES valstybėse kandidatėse<sup>21</sup>. Tačiau, įvykdžius politinius Kopenhagos kriterijus, ES įtaka depolitizacijos srityje (kitai nei agentūrizacijos, kur administracinių gebėjimų klausimai buvo nagrinėjami skirtingose *acquis* srityse iki derybų pabaigos) galėjo sumažėti.

Įstojus į ES, nuo išankstinės ES institucijų kontrolės buvo pereita prie paskesniosios. Nors įvykus ES plėtrai toliau taikomos specifinės *acquis* nuostatos, ES institucijos negali taikyti ES narystės sustabdyimo sankcijos, o finansinėms sankcijoms pritaikyti reikia laiko<sup>22</sup>. Tai turėjo sumažinti ES institucijų galimybes daryti įtaką viešojo administravimo pokyčiams (agentūrizacijai ir ypač depolitizacijai, kuri

<sup>19</sup> Grabbe H., „How Does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity“, *Journal of European Public Policy* 8 (4), 2001, p. 1013–1031.

<sup>20</sup> Maniokas K., Vilpišauskas R., Žeruolis D., sud., *Lietuvos kelias į Europos Sąjungą: Europos susivienijimas ir Lietuvos derybos dėl narystės sąjungoje*, Vilnius: Eugrimas, 2004, p. 38.

<sup>21</sup> Lippert B., Umbach G., Wessels W., „Europeanisation of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power“, *Journal of European Policy* 8 (6), 2001, p. 980–1012.

<sup>22</sup> Epstein R. A., Sedelmeier U., „Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement“, *Journal of European Public Policy* 15 (6), 2008, p. 797.

buvo ES politinio sąlygiškumo dalis), kurie tapo labiau priklausomi nuo nacionalinių veiksnių.

Taip pat įvairūs nacionaliniai veikėjai, siekdami savo įsitikinimais pagrįstų elgesio strategijų, gali ne tik išnaudoti ES reikalavimus ir įtakos mechanizmus, bet ir jais piktnaudžiauti. Politiniams ar biurokratiniais interesams patenkinti VRE šalyse, prisidengiant ES „korta“, galėjo būti steigiamos naujos agentūros arba pareigybės, kurios nebuvo būtina reikalingos ES reikalavimams įgyvendinti. Arba, remiantis ES reikalavimais, galėjo būti siūlomos ar vykdomos politiškai motyvuotos struktūrinės VRE šalių administracijų reformos.

Be to, narystės reikalavimams įgyvendinti ES taip pat teikė techninę ir finansinę pagalbą per stojimo paramos programas (įskaitant *Phare* ir Pereinamojo laikotarpio priemonę), o administraciniams gebėjimams stiprinti ir viešojo administravimo efektyvumui didinti buvo skirta ir ES struktūrinė parama. Nors tai teikė papildomų ekspertinių žinių ir išteklių, reikalingų viešojo administravimo pokyčiams Lietuvoje, jie nedarė tiesioginės įtakos agentūrizacijai, organizacijų autonomijai ir kontrolei, taip pat vadovų depolitizacijai. Todėl ES finansavimo veiksnys šiame straipsnyje nenagrinėjamas.

Pagalčiau, ES siekė keisti nacionalinių sprendimų priėmėjų įsitikinimus dėl viešojo administravimo pokyčių teikdama patarimus ar naudodama kolegų iš kitų šalių spaudimą. Nors mokymosi metu veikėjai ne tik gauna reikiamos informacijos ir žinių apie ES reikalavimus ar gerąją praktiką, tokie „minkštieji“ mechanizmai paprastai daro menką įtaką nacionaliniams pokyčiams<sup>23</sup>. Tam tikri peržiūros mechanizmai Lietuvoje buvo taikomi gana selektyviai: pavyzdžiui, kolegų apžvalgos atliekamos tik tokių politiškai jautrių sričių kaip teisingumas ir vidaus reikalai, veterinarija ir maitai<sup>24</sup>. Kadangi sunku

---

<sup>23</sup> Nakrošis V., ed., *Europos Sąjungos Lisabonos strategijos įgyvendinimas Lietuvoje: atvirojo koordinavimo metodo taikymo analizė*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008.

<sup>24</sup> Maniokas, Vilpišauskas, Žeruolis, 2004, p. 42.

tikėtis didesnės tokių „minkštųjų“ mechanizmų kaip Lietuvos dalyvavimas *EUPAN* (angl. *European Public Administration Network*) tinkle įtakos viešajam administravimui, šis mechanizmas irgi nėra atskirai nagrinėjamas šiame straipsnyje.

### *1.3. Agentūrizacijai įtaką darantys veiksniai ir tyrimo hipotezės*

Agentūrizacija yra agentūrų skaičiaus didėjimas dėl jų steigimo ir kitų organizacinių pokyčių (secesijos, padalijimo). Deagentūrizacija yra priešingas procesas, kurio metu agentūrų skaičius mažėja dėl jų naikinimo ir kitų organizacinių pokyčių (sujungimo, absorbavimo)<sup>25</sup>. Lietuva yra viena iš agentūrizacijos lyderių – joje buvo agentūrizuota daugiausia (88 %) vykdomųjų funkcijų Vakarų ir Rytų Europos šalyse, kurios buvo įtrauktos į lyginamąją 21 šalies studiją<sup>26</sup>.

Pagrindiniai veiksniai, lėmę agentūrizaciją Lietuvoje, buvo valstybės funkcijų plėtra pereinamuoju laikotarpiu ir stojant į ES, kai buvo mobilizuoti vidiniai ir išnaudoti išoriniai ištekliai. Kitaip nei agentūrizacija, deagentūrizacija buvo susijusi su ekonomikos krizės metu vykstančia fiskaline konsolidacija ir viešojo administravimo reformomis, kurių metu buvo siekiama taupyti finansinius išteklius ir juos efektyviau panaudoti optimizuojant institucinę sandarą<sup>27</sup>.

Agentūrizacija yra ES *acquis* nuostatų dalis. Europos Komisijos nuomonėje dėl Lietuvos narystės ES paraiškos ir Europos Komisijos reguliariuose pranešimuose dėl Lietuvos pažangos stojant į ES buvo nustatytos narystės ES kliūtys specifinėse *acquis* srityse, jose

---

<sup>25</sup> Nakrošis V., Budraitis M., „Longitudinal Change in Lithuanian Agencies: 1990–2010“, *International Journal of Public Administration* 35 (12), 2012, p. 35.

<sup>26</sup> van Thiel S., „Comparing Agencification in Central Eastern European and Western European Countries: Fundamentally Alike in Unimportant Respects“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 2011, special issue, p. 15–32.

<sup>27</sup> Nakrošis, Martinaitis, *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, 2011.

buvo siūloma kurti naujas įstaigas ar sustiprinti esamas organizacijas. Todėl, norint atitikti ES reikalavimus, Lietuvoje buvo įsteigtos ar sustiprintos tam tikrą autonomiją turinčios reguliavimo agentūros (konkurencijos, telekomunikacijų, energetikos, vandens, geležinkelų, pašto, visuomenės informavimo, vertybinių popierių, aplinkos apsaugos, maisto saugos ir asmens duomenų apsaugos srityse), kurioms ES padarė didelį poveikį<sup>28</sup>. Tačiau agentūrizacija vyko ne tik reguliavimo politikos, bet ir paslaugų teikimo bei kitose viešosios politikos įgyvendinimo srityse. Pavyzdžiui, norint įgyvendinti ES finansuojamas programas, Lietuvoje buvo įsteigtos ar sustiprintos agentūros ES sanglaudos, žemės ūkio ir kitose ES politikos srityse<sup>29</sup>.

Organizaciniams pokyčiams RVE šalyse yra būdinga nenuosekli viešojo sektoriaus organizacijų plėtra be aiškaus agentūros modelio, kuri gali būti susijusi ir su viešojo administravimo politizacija šiame regione<sup>30</sup>. Tai, kad Lietuvoje vyriausybės, kurios buvo sudarytos po esminio valdančiosios daugumos pasikeitimo Lietuvos Respublikos Seime, įvykdė daugumą (67 %) organizacinių pokyčių agentūrų lygmeniu, rodo politinių veiksnių (vyriausybių ir jų sudėties kaitos) svarbą (de)agentūrizacijos procesui<sup>31</sup>. Todėl įdomu nustatyti, koks yra Lietuvos agentūrų, kurių steigimas buvo susijęs su naryste ES, stabilumas vėlesniu jų gyvenimo laikotarpiu, vykstant vyriausybių kaitai ir deagentūrizacijos procesui.

Šiame straipsnyje taip pat nagrinėjamas agentūrų valdymas. Lietuvoje buvo teigiama, kad europeizacijos proceso metu „dalis institucijų buvo depolitizuotos, radikalčiai keičiant jų pavaldumą iš atskiros šakinės ministerijos atskaitomybės Vyriausybei link. <...> Jų sąlygiška nepriklausomybė nuo šakinių ministrų turėjo garantuoti jų darbo rezultatų nepriklausomumą – statistikos duomenų ar veterinarinės ir

<sup>28</sup> Maniakas K., *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*, Vilnius: Eugrimas, 2003.

<sup>29</sup> Nakrošis, Budraitis, p. 827.

<sup>30</sup> Randma-Liiv, Nakrošis, Hajnal, 2011, p. 169.

<sup>31</sup> Nakrošis, Budraitis, 2012, p. 829.

maisto saugos ekspertizės patikimumą“<sup>32</sup>. Tačiau santykinai autonomiškų agentūrų įsteigimas nebūtinai reiškia, kad jų veikla yra visada nepriklausoma.

Ankstesnė analizė parodė, kad Lietuvos agentūroms būdinga mišri autonomija ir kontrolė. Dauguma viešojo sektoriaus organizacijų, kurios dalyvavo *COBRA* (angl. *Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis*) apklausoje, turėjo mažą strateginę personalo valdymo autonomiją, bet didelę operacinę personalo valdymo autonomiją, o finansų valdymo autonomija buvo įvairi. Šioms organizacijoms taip pat buvo būdinga pakankamai griežta kontrolė, bet ryšiai tarp veiklos vertinimo ir paskatų bei nuobaudų buvo gana silpni<sup>33</sup>.

Šiame straipsnyje aktualu įvertinti ne tik organizacinius pokyčius, bet ir Lietuvos agentūrų valdymą – kiek jos autonomiškos ir kontroliuojamos. Norint įvertinti ES poveikį, šiame tyrime planuojama palyginti europeizuotas ir neeuropeizuotas agentūras: kiek ir kaip skiriasi jų valdymas?

*Agentūrizacijos hipotezių grupė* apima kelis teiginius. Dėl narystės ES sąlygiškumo ir „kietųjų“ įtakos mechanizmų įvairiose *acquis* srityse ES padarė didelį poveikį agentūrizacijai (naujų agentūrų steigimui), ypač Lietuvai stojant į ES ir keliais pirmaisiais narystės joje metais. Europeizuotų agentūrų išlikimo laikotarpis yra ilgesnis nei priešingų agentūrų – politiškai motyvuotos pirmosios organizacijų grupės restruktūrizavimo strategijos susiduria su didesnėmis išlaidomis. Vis dėlto ES poveikis faktiniam agentūrų valdymui yra mažas – jų autonomija ir kontrolė priklauso ne nuo ES, o nuo įvairių nacionalinių veiksmų arba išteklių (kaip antai esama teisinė tvarka ar jų vykdomos funkcijos).

<sup>32</sup> Maniokas K., *Valstybės tarnybos reforma ar jos chunveibiniškas griovimas?*, 2009 06 01, <<http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmaniokas-valstybes-tarnybos-reforma-ar-jos-chunveibiniskas-griovimas.d?id=22428924#ixzz2c9zfRXbt>>, 2013 09 10.

<sup>33</sup> Nakrošis V., Martinaitis Ž., „Sunrise” and “Sunset” of the Lithuanian Agencies“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011, special issue, p. 93–14.

#### 1.4. Politizacijai įtaką darantys veiksniai ir tyrimo hipotezės

Atsilyginimas lojaliems politinių partijų nariams ir sprendimų priėmimo proceso kontrolė yra du pagrindiniai (ir tarpusavyje susiję) politinių partijų patronažo ir valstybės valdymo politizacijos veiksniai<sup>34</sup>. VRE šalių kontekste partinė konkurencija buvo išskirta kaip svarbus veiksnys, darantis įtaką politizacijai: politizacijos mastas didesnis, kai valdžioje dažnai keičiasi vyriausybės ir įvairių ideologinių blokų partijos<sup>35</sup>. Be to, politizacija gali priklausyti ir nuo kitų veiksnių: „žaidimo taisyklių“ arba politikų įsitikinimų, kurie įteisina partinį patronažą, tankių politinių partijų tinklų, kurie didina politizacijos pasiūlą, ir jų plėtros patronažo būdu, taip pat nepakankamo nuopelnų principo įtvirtinimo teisės aktuose ar faktinio šio principo nesilaikymo<sup>36</sup>.

1997 m. Europos Komisijos nuomonėje dėl Lietuvos narystės ES paraiškos buvo pažymėta, kad politinio valstybės tarnybos nepriklausomumo principas Lietuvoje yra pripažįstamas, bet vadovaujamos pareigybės nėra visada nepriklausomos nuo politinės partijų įtakos<sup>37</sup>. Kadangi profesionali valstybės tarnyba buvo suprantama kaip sėkmingo *acquis* taikymo sąlyga, Lietuvai, kaip ir kitoms ES valstybėms kandidatėms, buvo rekomenduota profesionalizuoti valstybės tarnautojų valdymą. *SIGMA* (angl. *Support for Improvement in Governance and Management*) ekspertų ir valstybės tarnybos tyrėjų nuomone, norint tai padaryti, reikėjo vadovautis karjeros valstybės

<sup>34</sup> Kopecký P., Mair P., Spirova M., eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

<sup>35</sup> Meyer-Sahling, Veen.

<sup>36</sup> Nakrošis V., Gudžinskas L., „Party Patronage and State Politicisation in the Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Special Issue: The Politics of Agency Governance V (2), 2012/2013, p. 102–103.

<sup>37</sup> The European Commission, *Agenda 2000 – Commission Opinion on Lithuania's Application for Membership of the European Union*, Brussels, 15th July 1997.

tarnybos modeliu, vengiant netinkamų Naujosios viešosios vadybos „vaistų“<sup>38</sup>.

Atitinkamai Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija valdymo reformų politikos kryptių dokumente numatė tikslą „suformuoti profesionalių valdininkų korpusą, kuris užtikrintų valstybės valdymo institucijų ir savivaldybių darbo tęstinumą, politinį neutralumą, efektyvumą, viešumą, lankstumą, aukštą teikiamų paslaugų kokybę“<sup>39</sup>. Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. priimtame Valstybės tarnybos įstatyme buvo nustatyta, kad į valstybės tarnautojų (įskaitant įstaigų vadovų) pareigas asmenys priimami viešojo konkurso būdu, nors taip pat buvo numatytos ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigybės. Be to, šiame įstatyme pagal karjeros valstybės tarnybos principus buvo planuojama valstybės tarnautojus priimti į žemiausias pareigas, numatant paaukštinti jų pareigas karjeros metu.

Ankstesnėje europeizacijos literatūroje buvo teigiamas tiesioginis ryšys tarp ES įtakos ir valstybės tarnybos depolitizacijos<sup>40</sup>. Lietuvoje buvo konstatuota, kad „Lietuvos valstybės tarnyba ilgą laiką po nepriklausomybės atgavimo buvo politizuota. Politizavimas buvo sumažintas priėmus naują valstybės tarnybos įstatymą ir palaipsniui ją profesionalizuojant. Tai buvo aiški Lietuvos europeizacijos proceso dalis“<sup>41</sup>. Tačiau šis teiginys nebuvo empiriškai patikrintas analizuojant duomenis apie depolitizacijos dinamiką Lietuvos valstybės tarnyboje.

Taip pat reikia įvertinti ir galimą priešingą efektą – agentūrizacijos procesas ir vadovaujamų pareigybių skaičiaus didėjimas stojant ar įstojus į ES galėjo suteikti daugiau galimybių valdžioje esančioms

---

<sup>38</sup> Verheijen T., Coombes D., eds., *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.

<sup>39</sup> Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų valdymo ministerija, *Valdymo reformų politikos kryptys*, Vilnius, 1996, p. 21.

<sup>40</sup> Dimitrova, 2005.

<sup>41</sup> Maniokas, 2009.

politinėms partijoms politizuoti valstybės tarnybą, nepaisant ES reikalavimų profesionalios valstybės tarnybos srityje ir nuopelnų principo įtvirtinimo teisės aktuose. Taip pat dėl didėjančios institucinės struktūros fragmentacijos galėjo atsirasti didesnis poreikis kontroliuoti sprendimų priėmimą agentūrų lygmeniu per politinius paskyrimus. Todėl aktualu išnagrinėti, ar Lietuvos valstybės tarnyba nebuvo politizuota vykstant agentūrizacijai įvairiose valdymo srityse ir dėl įvairių nacionalinių veiksnių įtakos. Kaip ir analizuojant agentūrizaciją, naudinga palyginti europeizuotas ir neeuropeizuotas agentūras: kiek ir kaip skiriasi šių organizacijų grupių politizacija?

*Depolitizacijų hipotezių grupė* apima kelis teiginius. Agentūrų vadovų politizacija mažėjo pirmaisiais stojimo į ES laikotarpio metais dėl narystės ES sąlygiškumo ir „kietųjų“ įtakos mechanizmų. Tačiau vėlesniu laikotarpiu (įvykdžius politinius Kopenhagos kriterijus ir įstojus į ES) politizacijos mastas dėl sumažėjusios ES įtakos, iki 2008 m., didėjant valstybės tarnybos apimčiai, reguliariai vykstant esminiams politinių partijų blokų pokyčiams vyriausybėje ir iš esmės nesikeičiant politikų įsitikinimams dėl politizacijos, padidėjo. Vis dėlto, nepaisant šios bendros tendencijos, Lietuvoje dėl didesnių išlaidų politizacijai europeizuotų agentūrų ir agentūrų, veikiančių su ES labiau susijusiose valdymo srityse, vadovai yra mažiau politizuoti nei priešingų organizacijų vadovai.

## ***2. Tyrimo kintamųjų operacionalizacija ir duomenys***

Šioje straipsnio dalyje detalizuojami pagrindiniai tyrimo kintamieji ir pateikiami statistinių duomenų šaltiniai.

*Agentūros ir jų tipai.* Agentūros yra viešieji juridiniai asmenys, kurie turi tam tikrą (viešosios politikos ar vadybinę) autonomiją, struktūriškai atskirti nuo vyriausybės ar ministerijų, bet šiek tiek jų kontroliuojami, taip pat turi nuosavų finansinių ir žmogiškųjų išteklių. Agentūromis Lietuvoje gali būti laikomos vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų, biudžetinės ir kitos įstaigos (viešosios įstai-



gos ar valstybės įmonės), kurios atitinka minėtus bruožus. Regioniniai agentūrų padaliniai, kurie nėra laikomi savarankiškais agentūromis, ir jų pokyčiai nebuvo įtraukti į duomenų rinkinius.

*Europeizuotos agentūros.* Agentūros, kurios vykdo funkcijas, susijusias su ES viešosios politikos kompetencija. Tai ne tik tokios reguliavimo įstaigos kaip Ryšių reguliavimo tarnyba, bet ir politikos įgyvendinimo agentūros (pvz., Centrinė projektų valdymo agentūra), taip pat įstaigos, atliekančios kitas politikos įgyvendinimo funkcijas (pvz., Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Susisiekimo ministerijos). Visuose duomenų rinkiniuose europeizuotos ir neeuropeizuotos agentūros identifiukuotos ekspertiniu būdu (peržiūrėjus tokius informacijos šaltinius kaip jų nuostatai, strateginiai veiklos planai ir ataskaitos), atitinkamai jas koduojant „1“ (europeizuotos) ir „2“ (neuropeizuotos). Specialiai šiam tyrimui buvo sudarytas dvireikšmis kintamasis, vadinamas EUROPE. Reikia pažymėti, kad agentūros buvo priskiriamos europeizuotų agentūrų grupei gana atsargiai (esant pakankamai patikimų įrodymų, kad esminės tų agentūrų funkcijos susijusios su ES reikalavimais).

Su šiuo kintamuoju statistiškai reikšmingai susijęs (atlikus chi kvadrato testą  $p = 0,007$ ) *ES įtakos* viešojo sektoriaus organizacijoms kintamasis matuoja ES įtaką jų organizaciniams pokyčiams (*COBRA* apklausos klausimas „Kokią įtaką Jūsų organizacijos įsteigimui arba pertvarkymui turėjo narystė ES?“). *ESĮTAK* kintamasis pagrįstas *COBRA* apklausos respondentų nuomone, kurios pasiskirstymas pateikiamas kitoje straipsnio dalyje.

*Agentūrų pokyčiai.* Galima išskirti kelis pokyčių tipus: agentūrizacija (agentūrų įsteigimas, secesija, padalijimas), deagentūrizacija (absorbavimas, sujungimas, panaikinimas) ir agentūrų skaičiui neturintys įtakos pokyčiai (pakeitimas, funkcijų perdavimas, pavadinimo ar pavaldumo pakeitimas). Daugiau informacijos apie šiuos pokyčių tipus galima rasti kituose šaltiniuose<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Nakrošis, Budraitis.

*Autonomija.* Galima išskirti du autonomijos tipus: vadybinė autonomija (galimybė priimti strateginius ir operacinius sprendimus dėl personalo ir finansinius sprendimus dėl bendro biudžeto ir jo sąnaudų perskirstymo) ir viešosios politikos autonomija (galimybė pasirinkti viešosios politikos priemones viešosios politikos tikslams pasiekti). Šie autonomijos tipai matuojami skirtingais indeksais: strateginio personalo valdymo autonomija – SPA indeksu, finansinio valdymo autonomija – FA indeksu, o viešosios politikos priemonių autonomija – INSTRU indeksu<sup>43</sup>.

*Kontrolė.* Galima išskirti du agentūrų kontrolės tipus: išankstinė kontrolė (pvz., valdybos egzistavimas ir įstaigos vadovo paskyrimo tvarka) ir paskesnioji kontrolė (arba kontrolė, remiantis rezultatais: pvz., kaip vertinami agentūros rezultatai, kokios paskatos ir sankcijos taikomos esant geriems ar blogiems rezultatams). Šiame straipsnyje nagrinėjama tik paskesnioji kontrolė, kuri matuojama PASKON indeksu<sup>44</sup>.

*Valstybės tarnautojai ir jų tipai.* Lietuvos valstybės tarnautojų pareigybės skirstomos į vadovus, karjeros valstybės tarnautojus, politinio / asmeninio pasitikėjimo ir kitus valstybės tarnautojus. Šiame straipsnyje rašoma apie agentūrų vadovus – nagrinėjami jų politinis dalyvavimas ir karjeros pokyčiai.

*Valstybės tarnybos politizacija.* *De jure* arba struktūrinė politizacija matuojama pagal aukščiausiųjų pareigybių, priskirtų įvairiems pareigybių tipams, skaičių. O *de facto* politizacija vertinama pagal vadovaujamas pareigas einančių karjeros valstybės tarnautojų, kurie dalyvauja politinių partijų veikloje, skaičių.

*Politiniai vadovų ryšiai ir jų pokyčiai.* Vadovas laikomas turintis politinių ryšių, jeigu jis atitinka šias sąlygas:

<sup>43</sup> Daugiau informacijos galima rasti Nakrošis, Martinaitis, *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, 2011.

<sup>44</sup> Ten pat.

- buvo ministro / Seimo pirmininko / mero politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojas;
- buvo išrinktas arba kandidatavo į Seimą / savivaldybės tarybą / Europos Parlamentą;
- buvo partijos pasiūlytas rinkimų atstovas / stebėtojas / komisijos narys;
- buvo partijos pasiūlytas Vyriausiosios rinkimų komisijos narys;
- yra ėjęs / eina tam tikras pareigas konkrečios partijos struktūroje;
- taip pat jeigu buvo paskirtas į pareigas iš politinės aplinkos.

Turint omenyje, kad politinių partijų narių duomenys nėra vieši, ir tai, kad vadovaujamas pareigas einantys agentūrų darbuotojai neviešina savo politinio dalyvavimo, politizacijos masto įvertinimas Lietuvoje turėtų būti gana konservatyvus. Vadovų duomenų byloje politizuoti vadovai koduojami „1“, o nepolitizuoti – „0“. Šis dvireikšmis kintamasis vadinamas POLDAL. Reikia pažymėti, kad asmeninis vadovų lojalumas politikams kiekybiškai nebuvo nagrinėjamas dėl duomenų stokos.

Kitas politizacijos kintamasis yra 2014 m. bendras visų valdymo sričių ir jų specifinių grupių *politzacijos indeksas (vidurkis)*. Jis buvo sudarytas pasitelkus šių metų Lietuvos politinio elito apklausos duomenis, remiantis atsakymu į klausimą „Koks, jūsų nuomone, yra šių ministrų valdymo sritims priklausančių ministerijų vadovaujančias pareigas užimančių valstybės tarnautojų ir viešojo valdymo institucijų bei viešųjų įstaigų vadovų politizacijos laipsnis?“ Kitaip nei POLDAL kintamasis, kuris pagrįstas objektyviais dalyvavimo politinių partijų veikloje duomenimis, šis politizacijos indeksas remiasi subjektyviomis Lietuvos elito atstovų nuostatomis.

Šiame straipsnyje naudojami keli pagrindiniai duomenų šaltiniai. Pirmia, tai yra 2013 m. atnaujintas *jungtinis Lietuvos agentūrų* (įstaigų prie ministerijų, vyriausybės įstaigų, viešųjų įstaigų ir valstybės įmonių, kurios atlieka viešojo administravimo funkcijas) *ir jų*

*organizacinių pokyčių* (LAOP) duomenų rinkinys, kurį sudaro 309 agentūrų pokyčiai 1990–2012 m. trylikoje valdymo sričių (visos XV vyriausybės ministrams priskirtos valdymo sritys, išskyrus specifinę užsienio reikalų valdymo sritį, kurioje daugiausia veikia ambasados ir konsulatai). Šiame rinkinyje sudaryti tokie kintamieji: valdymo sritis, agentūros funkcijų tipas, agentūros „gimimo“ ir „mirties“ metai, organizacinių pokyčių tipai, t. t.

Antra, tai yra *agentūrų* (vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų) *vadovų* (314) *karjeros ir politizacijos* (AVKP) duomenų rinkinys, kurį sudaro įvairių vadovų charakteristikų (politinis dalyvavimas, politinės partijos pavadinimas, paskyrimo į pareigas ir atleidimo iš jų metai, ankstesnė karjera, vėlesnė karjera, t. t.) pokyčiai 1990–2012 m.

Trečia, tai yra *2008 m. atliktos COBRA apklausos Lietuvoje duomenų rinkinys*. Šioje apklausoje dalyvavo vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų, kitų viešojo sektoriaus organizacijų (viešųjų įstaigų, fondų, valstybės įmonių), kurios atlieka viešojo administravimo funkcijas, vadovai. Duomenų rinkinį, kuris bus naudojamas analizei, sudaro 73 Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijos. Pagrindiniai šio rinkinio kintamieji, kurie naudojami statistinėje analizėje, yra susiję su agentūrų autonomija ir kontrole, taip pat ES įtaka jų įsteigimui.

Ketvirta, tai yra *Lietuvos politinio elito apklausos*, kuri buvo atlikta 2014 m. gegužę–birželį, duomenys. Duomenų rinkinį, kuris bus naudojamas analizei, sudaro 74 elito atstovų apklausos duomenys. Pagrindiniai šio rinkinio kintamieji, naudojami šiame straipsnyje, yra elito narių nuostatos dėl agentūrizacijos ir politizacijos.

LAOP, AVPK, *COBRA* ir elito apklausos duomenims analizuoti naudojami įvairūs aprašomosios ir išvadų statistikos testai. Pagrindiniai aprašomosios statistikos testai yra atsakymų dažniai ir jų pasiskirstymai pagal analizės kintamuosius. Pagrindiniai išvadų statistikos testai yra chi kvadratas (kai nepriklausomas ir priklausomas kintamieji yra kategoriniai), kuris matuoja skirtumus tarp įvairių grupių, *Kendallo tau b* ir *Cramerio V* koreliacijos, kurios matuoja ryšio

tarp įvairių kintamųjų stiprumą, *ANOVA* testas, kuris lygina dviejų ar daugiau nepriklausomų imčių vidurkius, taip pat *Kaplano ir Meierio testas*, kuris matuoja agentūrų ir vadovų išlikimą. Atliekant statistinius testus, reikšmingumo lygmuo visur buvo lygus 0,05 (nebent nurodyta kitaip). Visi statistiniai testai buvo atlikti taikant *SPSS 19* programą.

### ***3. Viešojo administravimo pokyčiai ir ES poveikis: empiriniai tyrimo rezultatai***

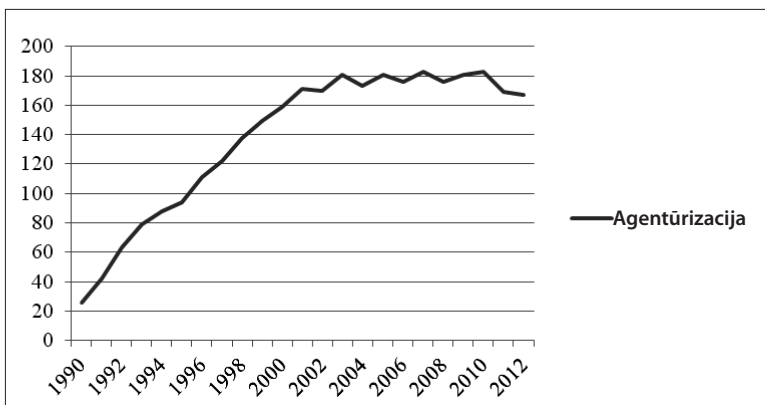
#### ***3.1. Agentūrizacijos pokyčiai Lietuvoje ir ES poveikis***

Lietuvoje agentūrų skaičius, stojant į ES, sparčiai keitėsi: LAOP duomenų bazės duomenimis, 1997–2004 m. agentūrų skaičius padidėjo apie 62 % (nuo 111 1996 m. iki 173 2004 m.) (1 pav.). Šiuo laikotarpiu agentūrizacija greičiausiai vyko aplinkosaugos ir krašto apsaugos valdymo srityse, kur jų skaičius padidėjo po 11 organizacijų. Tai susiję su ES įtaka santykinai naujoje (iki stojimo į ES proceso pradžios) aplinkosaugos valdymo srityje, o agentūrų skaičiaus pokyčiams krašto apsaugos valdymo srityje įtaką darė Lietuvos stojimas į NATO.

Lietuvos stojimo į ES laikotarpiu pagrindinis organizacinių pokyčių tipas buvo naujų agentūrų įsteigimas. Įvairių reguliavimo (kaip antai Valstybinė vidaus vandenių laivybos inspekcija) ar įgyvendinimo (kaip antai Nacionalinė mokėjimų agentūra prie Žemės ūkio ministerijos) agentūrų įsteigimas buvo paminėtas Europos Komisijos pažangos ataskaitose. Estijos agentūrizacijos tyrimų rezultatai patvirtina, kad ES įtaka buvo didžiausia reguliavimo (kurios šioje šalyje turi vyriausybės organizacijų statusą) ir paramos administravimo (turinčioms valstybinių fondų statusą) funkcijas vykdančioms organizacijoms<sup>45</sup>. Tačiau teisinį šių organizacijų statusą geriau pa-

---

<sup>45</sup> Sarapu K., „Post-communist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation to Segmentation“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011, special issue, p. 64.



1 pav. Agentūrų skaičiaus dinamika Lietuvoje 1990–2012 m.

Šaltinis: LAOP duomenų analizė.

aiškina nacionaliniai veiksniai: Estijoje paramą administruojančioms organizacijoms buvo pritaikytas atskiras valstybinių fondų statusas, Lietuvoje šių agentūrų statusas buvo labai įvairus, tai priklausė nuo specifinių aplinkybių<sup>46</sup>.

2008 m. *COBRA* apklausos duomenimis, 38,7 % Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų atstovų teigė, kad ES darė didelę įtaką organizacijų sukūrimui ar reorganizavimui (32,3 % teigė, kad ES darė mažą įtaką, o likę 29,0 % – jokios įtakos). 75,0 % agentūrų, kurių vadovai pripažino didelę ES įtaką, yra europeizuotos pagal jų vykdomas funkcijas. Tačiau bent dalis agentūrų (ypač neeuropeizuotų agentūrų pagal jų funkcijas) galėjo būti įsteigtos prisidengiant ES

<sup>46</sup> Pavyzdžiui, 2008 m. keturios paramos agentūros turėjo įvairų teisinį statusą: Europos socialinio fondo agentūra turėjo fondo statusą iki 2009 m., kai ji buvo pertvarkyta į viešąją įstaigą; LVPA buvo viešoji įstaiga; Lietuvos žemės ūkio ir maisto produktų rinkos reguliavimo agentūra buvo valstybės įmonė; NMA turėjo biudžetinės įstaigos statusą. Teisinio statuso pasirinkimą paaikškina iki organizacinių pokyčių egzistavusių agentūrų statusas, įmanomi teisiniai pasirinkimai ir agentūrų funkcijų tipai. Nakrošis V., Vijeikis D., Polka T., „EU Support Agencies in Lithuania“, Nakrošis V., Martinaitis Ž. (eds.), *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, 2011.

„korta“. Tokia galimybė yra gana didelė dėl nepakankamai kontroliuojamo agentūrizacijos proceso Lietuvai stojant į ES, lėmusio didelę Lietuvos institucinės sandaros fragmentaciją<sup>47</sup>.

Finansų krizės metu dėl viešojo administravimo reformų Lietuvoje prasidėjo deagentūrizacijos procesas. LAOP duomenimis, kurie neapima teritorinių padalinių, agentūrų skaičius sumažėjo nuo 183 2010 m. iki 167 2012 m. (apie 9 %). Saulėlydžio komisijos duomenimis, centrinės valdžios institucijų skaičius sumažėjo nuo 1 190 2008 m. iki 855 2011 m. (apie 28 %, bet daugiausia institucijų skaičius pasikeitė teritorinių padalinių panaikinimo sąskaita)<sup>48</sup>.

Agentūrų išlikimo analizė rodo, kad europeizuotos agentūros yra kiek „gyvybingesnės“: jų vidutinis išlikimo laikas yra 16,9 metų, palyginti su bendru visų agentūrų išlikimo vidurkiu – 14,1 metų. Mantelio ir Coxo išlikimo lygybės pasiskirstymo testas pagal europeizaciją parodė statistiškai reikšmingą ryšį tarp šių agentūrų tipų (chi kvadratas = 9,407, o reikšmingumas = 0,02). Tai paaiškina keli aspektai. Pirma, europeizuotoms agentūroms būdinga tai, kad jos vykdo svarbesnes viešojo administravimo funkcijas – tokios agentūros paprastai būna atsparesnės politiškai motyvuotoms struktūrinėms reformoms. Antra, europeizuotų agentūrų reorganizavimui būdingos didesnės sąnaudos dėl ES institucijų kontrolės ir galimų sankcijų (žiūrėti 2 lentelę).

Kita agentūrizacijos hipotezių dalis susijusi su ES poveikiu faktiniam agentūrų valdymui. Todėl reikia įvertinti, kokį poveikį ES padarė agentūrų autonomijai ir kontrolei. Kaip rodo statistinės analizės

---

<sup>47</sup> Kiti duomenys irgi rodo, kad Lietuvoje buvo piktnaudžiaujama ES įtaka: „<...> nors 2002 m. viceministrų pareigybių pakeitimas karjeros valstybės tarnautojų pareigybėmis buvo iš dalies siejamas su stojimu į ES, jis leido valdančiosios daugumos partijoms didinti jiems palankių valstybės tarnautojų saugumą valstybės tarnyboje.“ Vilpišauskas, Nakrošis, p. 51.

<sup>48</sup> Saulėlydžio komisija, *Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio Komisijos) 2009–2012 m. veiklos ataskaita: rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams*, 2012 m. lapkritis, <[http://www.lrv.lt/bylos/veikla/veiklos-ataskaitos/Saulelydzio%20ataskaita\\_2012%2011%2014.pdf](http://www.lrv.lt/bylos/veikla/veiklos-ataskaitos/Saulelydzio%20ataskaita_2012%2011%2014.pdf)>, 2013 03 17.

**2 lentelė. *Europeizuotų agentūrų reorganizacijos sąnaudos***

2013 m. Darbo partijos (leiboristų) bandymas pertvarkyti Europos socialinio fondo agentūrą, grindžiamas tariamu agentūros (neformalios) kontrolės didinimu, sulaukė ne tik pačios agentūros vadovybės pasipriešinimo, bet ir Finansų ministerijos bei vyriausybės įsikišimo. Pavyzdžiui, Finansų ministerijos rašte buvo teigiama, kad „neįsitikinus siūlymų pagrįstumu ir atlikus pertvarką, gali kilti rizika neužtikrinti tinkamo ES struktūrinės paramos administravimo sistemos veikimo ir dėl to gali būti neįgyiamų pasekmių ES fondų lėšų panaudojimui. Kadangi pagal ES reglamentų reikalavimus, jei neužtikrinama, kad sistema veikia pagal ES reikalavimus ir efektyviai, Europos Komisija gali sustabdyti mokėjimus Lietuvai“<sup>49</sup>. Panaudotas ES institucijų kontrolės ir sankcijų „svertas“ rodo specifines reorganizacijos sąnaudas, su kuriomis susiduria politinės partijos, siekdamos pertvarkyti ir galbūt politizuoti europeizuotas agentūras.

*Šaltinis:* sudarė autoriai pagal žiniasklaidos pranešimus.

rezultatai, pateikti 3 lentelėje, nėra jokio statistiškai reikšmingo ryšio tarp su ES susijusių kintamųjų (ES įtakos agentūrų organizaciniams pokyčiams, ESĮTAK; agentūrų funkcijų tipų, EUROPE) bei agentūrų autonomijos (SPA, FA, INSTRU) ir jų kontrolės (PASKON). Todėl *COBRA* duomenų analizė aiškiai rodo, kad ES nedarė sisteminio poveikio faktiniam Lietuvos agentūrų valdymui – dėl europeizacijos proceso neatsirado specifinių agentūrų autonomijos ir kontrolės tipų.

Tačiau ES darė įtaką įvairių Lietuvos agentūrų grupių valdymui. Lietuvos agentūrų studijos patvirtina, kad buvo labiausiai veikiamą reguliavimo ir kontrolės agentūrų autonomija, o ES paramos administravimo agentūrų – jų kontrolė. Tačiau, nesant bendro ES agentūros valdymo modelio, ši įtaka persidavė per nacionalinius veiksmus ir atitinkamai buvo pritaikyta prie nacionalinės teisinės sistemos – šie valdymo aspektai buvo įtvirtinti specialiuose teisės aktų nuostatuose (pvz., įstatymų nuostatose, kurios atskirai reglamentuoja reguliavi-

<sup>49</sup> Delfi, „Darbiečiai“ nusitaikė į ES milijardus, 2013 07 24, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/darbieciai-nusitaikė-i-es-milijardus.d?id=61909527#ixzz2cgSk08nk>>, 2013 10 05.



3 lentelė. *Koreliacijos tarp ES įtakos, europeizacijos ir organizacijų autonomijos bei kontrolės*

			SPA	FA	INSTRU	PASKON
<i>Kendallo tau b</i>	<b>ESĪTAK</b>	Koreliacijos koeficientas	0,085	0,145	-0,070	0,024
		Reikšmingumas (dvipusė kritinė sritis)	0,416	0,251	0,535	0,814
		N	63	54	59	64
<i>ANOVA</i>	<b>EUROPE</b>	F reikšmė	1,506	2,992	0,233	2,363
		Reikšmingumas (dvipusė kritinė sritis)	0,225	0,090	0,631	0,344
		N	62	50	53	58

Šaltinis: COBRA duomenų analizė.

mo agentūrų vadovų skyrimą ar valdymo organų sudarymą, taip pat ES struktūrinės paramos administravimo tvarkose)<sup>50</sup>. Todėl dėl ES įtakos neatsirado specifinių reguliavimo ar įgyvendinimo agentūrų, kurioms būtų būdingas tam tikras autonomijos ir kontrolės derinys, grupių – visoms Lietuvos vyriausybės įstaigoms, įstaigoms prie ministerijų ir kitoms agentūroms dažniausiai taikomos bendros teisės aktų nuostatos dėl jų valdymo.

Jeigu ES nedarė sisteminio poveikio Lietuvos agentūroms, kokie nacionaliniai veiksniai galėtų paaiškinti jų valdymo bruožus? Statistinės analizės rezultatai, pateikti 5 lentelėje, rodo, kad tai yra formalus agentūrų statusas ir jų vykdomos funkcijos. Nustatytas vidutiniš-

<sup>50</sup> Pavyzdžiui, Ryšių reguliavimo tarnybos valdymas, tikslai, uždaviniai ir funkcijos numatytos Elektroninių ryšių įstatyme. Lietuvos Respublikos Seimas, Elektroninių ryšių įstatymas, 2004 04 15, Nr. IX-2135, <[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=463812](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=463812)>, 2013 09 10. ES struktūrinės paramos administravimo agentūrų veikla reglamentuota Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarime Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“. Taip pat daugiau informacijos apie vadovų skyrimo tvarką galima rasti ES struktūrinės paramos įgyvendinimo agentūrų įstatuose.

4 lentelė. *ES įtaka Lietuvos agentūrų autonomijai ir kontrolei*

Reguliuavimo ir kontrolės agentūros, kurios dalyvauja ES įgyvendinant viešąsias politikas, turi pakankamai didelę autonomiją, bet silpną *ex post* kontrolę. Pavyzdžiui, Konkurencijos tarybai (KT) ir Ryšių reguliavimo tarnybai (RRT) būdinga didelė viešosios politikos autonomija – pačios agentūros gali pasirinkti priemones atitinkamiems tikslams pasiekti. Tai yra susiję su ES teisės nuostatų perkėlimu į specialiuosius Lietuvos teisės aktus, taip pat su ES institucijų pastangomis ginti reguliuojančių agentūrų autonomiją (ypač RRT atveju), kurios gali apimti ir pažeidimų procedūros naudojimą. Abi agentūros silpnai kontroliuojamos *ex post* būdu, bet gali būti kontroliuojamos taikant neformalios kontrolės priemones, atsižvelgiant į esamą politinę situaciją<sup>51</sup>.

ES paramos administravimo agentūros, kurių daugumai nėra taikomas Valstybės tarnybos įstatymas, turi didesnę personalo valdymo autonomiją nei kitos Lietuvos agentūros, bet tai labiau susiję su nacionaliniais veiksniais nei ES įtaka. Taip pat šioms agentūroms būdinga didesnė *ex post* kontrolė, kuri atliekama tiek nacionaliniu, tiek supranacionaliniu lygiu. Politinė šių agentūrų vykdomų funkcijų svarba lemia jų kontrolę nacionaliniu lygmeniu, o ES paramos valdymo ir kontrolės sistemos veikimo užtikrinimas lemia jų kontrolę ES lygmeniu<sup>52</sup>.

*Šaltinis:* sudarė autoriai pagal Nakrošis V., Martinaitis Ž., eds., *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, Vilnius: Vilnius University, 2011.

kai stiprus, statistiškai reikšmingas ryšys tarp formalios autonomijos (FORAUT) ir strateginės personalo valdymo autonomijos (SPA): valstybės institucijoms ir įstaigoms, kurioms taikomas Valstybės tarnybos įstatymas, būdinga mažesnė personalo valdymo autonomija. Be to, nustatytas silpnas, bet irgi statistiškai reikšmingas ryšys tarp agentūrų vykdomų funkcijų (FUNKCI) ir jų strateginės personalo valdymo autonomijos (SPA). Detaliau išnagrinėjus šiuos ryšius pagal agentūrų funkcijas nustatyta, kad reguliavimo funkcijas vykdančios organizacijos turi mažesnę strateginę personalo valdymo

<sup>51</sup> Martinaitis Ž., „Lithuanian Regulatory Agencies“, Nakrošis V., Martinaitis Ž.

<sup>52</sup> Nakrošis, Vijeikis, Polka.

autonomiją (40,0 %, palyginti su 29,4 % vidurkiu), bet joms būdinga didesnė viešosios politikos priemonių autonomija (41,7 %, palyginti su 28,8 % vidurkiu; bet ryšys nėra statistiškai reikšmingas). Tai susiję su specialiais įstatymais, kurie suteikia šioms agentūroms tam tikrą viešosios politikos įgyvendinimo autonomiją (įskaitant autonomiją, reikalingą į nacionalinę teisę perkeltiems ES teisės aktams taikyti), bet joms visada taikomas Valstybės tarnybos įstatymas (kitais atvejais vykdančioms organizacijoms).

5 lentelė. *Koreliacijos tarp organizacijų formalios autonomijos, funkcijų ir jų faktinės autonomijos bei kontrolės*

			SPA	FA	INSTRU	PASKON
<i>Kendallo tau b</i>	FORAUT	Koreliacijos koeficientas	0,469**	-0,211	-0,089	0,173
		Reikšmingumas (dvipusė kritinė sritis)	0,000	0,112	0,471	0,106
		N	63	51	54	59
<i>Cramerio V</i>	FUNKCI	Koreliacijos koeficientas	0,368*	0,303	-0,326	0,611
		Reikšmingumas (dvipusė kritinė sritis)	0,024	0,128	0,221	0,390
		N	68	54	59	64

Šaltinis: COBRA duomenų analizė.

Pastaba. \* koreliacija reikšminga 0,05 lygiu (dvipusė kritinė sritis); \*\* koreliacija reikšminga 0,01 lygiu (dvipusė kritinė sritis).

Be to, agentūrų autonomija ir kontrolė priklauso nuo viešojo valdymo reformų ir elito sprendimų, kuriuose derinami elito įsitikinimai, kokios reformos yra reikalingos ir įmanomos<sup>53</sup>. Agentūrų autonomija ir kontrolė yra susijusi su skirtingų politinių partijų blokų atstovų įsi-

<sup>53</sup> Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 33.

tikinimais. XVI vyriausybę sudarančių politinių partijų bloko atstovai statistiškai reikšmingai rečiau palaiko agentūrų autonomiją (kad viešojo valdymo institucijų vadovai turi galėti savarankiškai priimti sprendimus dėl savo įstaigų žmogiškųjų ir finansinių išteklių valdymo) (*ANOVA*,  $F = 9,564$ ,  $p = 0,003$ ) nei politinių partijų, dirbusių XV vyriausybėje, atstovai. Agentūrų kontrolę pagal rezultatus (kad politikai turi kontroliuoti viešojo valdymo institucijų vadovus remdamiesi jų įstaigų pasiektais rezultatais) irgi kiek mažiau palaiko pirmojo politinio partijų bloko atstovai, bet šiuo atveju ryšys nėra statistiškai reikšmingas (*ANOVA*,  $F = 0,588$ ,  $p = 0,447$ ). Tai iš dalies gali paaiškinti, kodėl Lietuvoje viešojo valdymo reformas, pagrįstas Naujosios viešosios vadybos (NVV) doktrina, numatančia agentūroms suteikti daugiau autonomijos ir jas kontroliuoti remiantis rezultatais, dažniau inicijuoja dešiniųjų politinių partijų atstovai (ypač Tėvynės sąjunga-Lietuvos krikščionys demokratai). Pavyzdžiui, XV vyriausybės kadencijos metu vykdytos viešojo valdymo iniciatyvos buvo pagrįstos minėtos doktrinos teiginiais<sup>54</sup>. Tačiau tai nebūtinai reiškia faktinius agentūrų valdymo pokyčius – reformų iniciatyvos gali nebūti visiškai įgyvendintos arba agentūrų autonomijos ir kontrolės balansas gali pasikeisti dėl kitų priežasčių. Pavyzdžiui, ES paramą administruojančių agentūrų studija parodė, kad 2009–2010 m. sustiprėjo šių agentūrų kontrolė, bet sumažėjo jų autonomija (kitaip nei teigiama NVV doktrinoje) dėl griežtesnių Finansų ministerijos reikalavimų taikymo finansų krizės metu<sup>55</sup>.

Palyginus agentūrų autonomijos ir kontrolės rezultatus VRE šalyse (Kroatijoje, Estijoje, Vengrijoje, Lietuvoje, Rumunijoje ir Slovakijoje), buvo nustatyta, kad formalus agentūrų statusas buvo vienas svarbiausių veiksnių, kuris leidžia paaiškinti jų (finansinę ir žmogiškųjų išteklių) autonomiją<sup>56</sup>. Tai patvirtina Lietuvos tyrimų rezultatus,

<sup>54</sup> Nakrošis V., „Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti Naująją viešąją vadybą?“, *Politologija* 61 (1), 2011, p. 65–98.

<sup>55</sup> Nakrošis, Vijeikis, Polka.

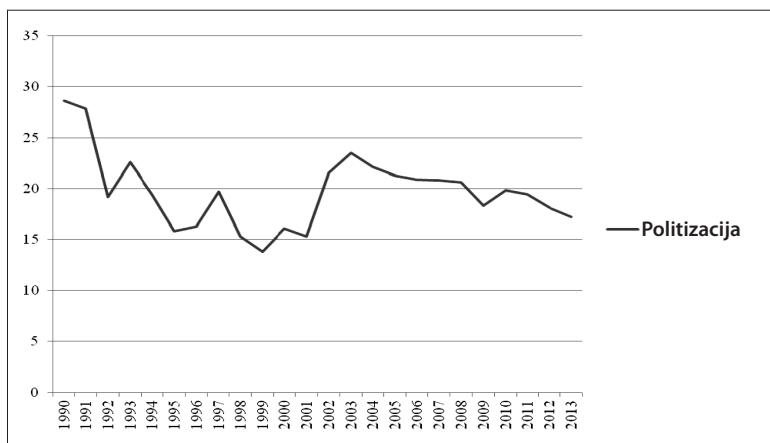
<sup>56</sup> Randma-Liiv, Nakrošis, Hajnal, p. 169–170.

kad agentūrų autonomija ir kontrolė yra nacionalinių veiksmų, o ne ES įtakos rezultatas.

### 3.2. Depolitizacijos pokyčiai Lietuvoje ir ES poveikis

Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų, kurie dalyvauja politinių partijų veikloje, skaičius Lietuvoje sudaro apie 19,0 %. Vyriausybės įstaigų vadovai yra labiau politizuoti (28,1 %) nei įstaigų prie ministerijų vadovai (16,4 %) – tai susiję su dažnesniu šių, arčiau vyriausybės esančių, įstaigų vadovų paskyrimu politiniu pagrindu.

Detalesnė AVKP duomenų rinkinio analizė nerodo aukštesniosios valstybės tarnybos depolitizacijos stojant į ES: pirmaisiais stojimo proceso metais (iki 1999 m., kai Lietuva patvirtino Valstybės tarnybos įstatymą ir gavo kvietimą pradėti derybas dėl narystės) politizacijos laipsnis mažėjo, o vėliau politizacijos lygis pradėjo kilti. Kaip parodyta 2 pav., iki 1996 m. politizacijos lygis siekė 16,3 %, o stojant į ES, jos lygis svyravo ir aukščiausią tašką, kai šio rodiklio reikšmė



2 pav. Lietuvos agentūrų vadovų politizacija

Šaltinis: AVKP duomenų analizė.

buvo 23,5 %, pasiekė 2003 m. Įstojus į ES, politizacijos mastas laipsniškai mažėjo, kol 2012 m. nukrito iki 18,1 %. Vengrijos aukštesniosios valstybės tarnybos politizacijos dinamika irgi nerodo depolitizacijos dėl ES įtakos: pradžioje šios šalies vadovai buvo politizuoti keičiantis šios šalies vyriausybėms, o paskui politizacija, pasiekusi gana aukštą lygį, stabilizavosi<sup>57</sup>.

Daugiausia politinėje veikloje dalyvavusių vadovų buvo priimta į pareigas (21,6 %) ir mažiausia politizuotų vadovų atleista iš pareigų (16,2 %) stojimo į ES laikotarpiu nuo 1997 m. iki 2004 m. Skaičiuojant absoliučiais dydžiais, šis laikotarpis taip pat pasižymi labiausiai politizuotu vadovų kaitos balansu (14 politizuotų vadovų daugiau priimta į pareigas nei iš jų atleista). Kadangi stojant į ES greičiausiai didėjo agentūrų ir atitinkamai jų vadovų skaičius, šie duomenys rodo, jog agentūrizacija buvo iš dalies pasinaudota politizuojant valstybės tarnybą, nors buvo priimtas Valstybės tarnybos įstatymas. Toks politizacijos mechanizmas taip pat buvo nustatytas Lenkijoje 2001–2006 m.: „<...> naujų agentūrų, kuriose buvo įdarbinti partijoms lojalūs darbuotojai, įsteigimas buvo valdančiųjų partijų priemonė paskyrimų skaičiui didinti.“<sup>58</sup>

Pagal ministrams priskirtas valdymo sritis nėra esminio daugiau ir mažiau europeizuotų valdymo sričių politizacijos skirtumo. Vis dėlto dauguma labiau europeizuotų valdymo sričių, kuriose daugiau nei vidutiniškai veikia labiau europeizuotų agentūrų, yra mažiau politizuotos nei vidurkis, išskyrus Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – SADM) (40,7 %), Energetikos ministerijos (toliau – EM) (33,3 %) ir Žemės ūkio ministerijos (toliau – ŽŪM) (22,7 %) sritis, o dauguma mažiau europeizuotų valdymo sričių yra labiau politizuotos nei vidurkis, išskyrus Krašto apsaugos ministerijos (toliau – KAM) (0 %) sritį. Vis dėlto valdymo sritims yra būdinga nemaža politiza-

<sup>57</sup> Meyer-Sahling, p. 24.

<sup>58</sup> Gwiazda A., „Party Patronage in Poland: The Democratic Left Alliance and Law and Justice Compared“, *East European Politics & Societies* 22, 2008, p. 819.

cijos įvairovė. Pavyzdžiui, SADM valdymo srityje dauguma politizuotų vadovų dirbo neeuropėizuotose agentūrose (kaip antai „Sodra“ ar įvairios jaunimo reikalų įstaigos), o ŽŪM valdymo srityje – irgi mažiau europėizuotose įstaigose, atsakingose už žemės tvarkymą<sup>59</sup>.

Valdymo sritis suskirsčius pagal viešųjų paslaugų ir kitas valdymo sritis, politizacija tampa statistiškai reikšminga (chi kvadrato reikšmė lygi 9,635 esant 0,002 reikšmingumui prie dvigubos kritinės srities; n = 294) – politiškai jautrios sritys, kurios apima SADM, Švietimo ir mokslo ministerijos (toliau – ŠMM), Sveikatos apsaugos ministerijos (toliau – SAM) ir Kultūros ministerijos (toliau – KM) valdymo sritis, yra akivaizdžiai labiau politizuotos. Be to, tokioms valdymo sritims galima priskirti ir EM valdymo sritį, kurioje abu politiškai aktyvūs vadovai dirbo europėizuotose agentūrose. Taigi pagrindinė

6 lentelė. *Politizuotų vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų priėmimas 1997–2004 m. ir jų bendras skaičius pagal valdymo sritis (proc.)*

Valdymo sritis	Daugiau europėizuotos valdymo sritys								Mažiau europėizuotos valdymo sritys					Iš viso
	AM	EM	FM	SADM	SM	TM	ŪM	ŽŪM	KAM	KM	SAM	ŠMM	VRM	
Iš viso (N=294)	13,8	33,3	18,2	40,7	10,0	10,5	4,8	22,7	0	22,2	29,4	28,6	20,0	19,0
	18,6								19,8					

Šaltinis: AVKP duomenų analizė.

Pastabos: AM – Aplinkos ministerija, EM – Energetikos ministerija, FM – Finansų ministerija, SADM – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, SM – Susisiekimo ministerija, TM – Teisingumo ministerija, ŪM – Ūkio ministerija, ŽŪM – Žemės ūkio ministerija, KAM – Krašto apsaugos ministerija, KM – Kultūros ministerija, SAM – Sveikatos apsaugos ministerija, ŠMM – Švietimo ir mokslo ministerija, VRM – Vidaus reikalų ministerija.

<sup>59</sup> Šiai funkcijai buvo būdingas didelis institucinis ir viešosios politikos nestabilumas, susijęs su politinių partijų ir jų blokų konkurencija dėl žemės grąžinimo ir tvarkymo politikos turinio bei įgyvendinimo. Vilpišauskas, Nakrošis.

politizacijos varomoji jėga gali būti politinių partijų kontrolė – partinis patronažas naudojamas siekiant tariamai atliepti piliečių (rinkėjų) poreikius. Vis dėlto politizacijos galimybės yra mažesnės europieizuotose valdymo srityse ar jų dalyse dėl galimos ES įtakos.

Politizacijos tyrimai kitose VRE šalyse teikia papildomų įrodymų, kad politizacijos skirtumai pagal valdymo sritis gali būti susiję su panašiais ES įtakos mechanizmais. Bulgarijoje iš išorės (įskaitant Europos) kontroliuojamose institucijose (pvz., finansų valdymo ir gynybos) politizacija yra mažesnė palyginti su tomis viešosios politikos sritimis, kur tokios išorės kontrolės nėra (kaip antai kultūros ir gerovės politika)<sup>60</sup>. Tai siejama su ES įtaka, ribojančia partijų patronažo galimybes europieizuotose valdymo srityse.

Be to, tikslinga lyginti vadovų politizaciją pagal europieizuotas ir neeuropieizuotas agentūras. Ši analizė rodo, kad europieizuotose agentūrose dirba kiek mažiau politiškai aktyvių vadovų (14,3 %, palyginti su 22,3 % politizuotų vadovų arba bendru 19,0 % vidurkiu), bet, remiantis išvadų statistika, šis ryšys nėra statistiškai reikšmingas. Iš analizės pašalinus depolitizuotą KAM valdymo sritį arba jos agentūras priskyrus prie europieizuotų agentūrų, grupių skirtumai tampa statistiškai reikšmingi. Pavyzdžiui, pirmuoju atveju chi kvadrato reikšmė yra 6,184 esant 0,017 reikšmingumui (N = 294).

Palyginus šių agentūrų grupių politizaciją įvairiais laikotarpiais, nustatyti įdomūs skirtumai: 1996 m. šių grupių politizacija buvo beveik vienoda, 2004 m. atsirado tam tikrų (bet dar statistiškai nereikšmingų) skirtumų, o 2012 m. šie skirtumai labai padidėjo (europieizuotų agentūrų politizacija nukrito iki 9,1 %) ir tapo statistiškai reikšmingi, taikant kiek mažiau patikimą reikšmingumo testą (žr. 7 lentelę).

Todėl galima gana pagrįstai teigti, kad europieizuotos (ir euroatlantizuotos) agentūros yra mažiau politizuotos. Taip pat duomenų analizės rezultatai leidžia tvirtinti, kad, stojant į ES, iš esmės buvo

<sup>60</sup> Kopecký, Mair, Spirova, p. 363.



7 lentelė. *Europeizuotų ir neeuropeizuotų agentūrų vadovų politizacijos dinamika (proc.)*

Politicizacijos mastas	1996 m. (pradinė situacija)	2004 m. (tarpinė situacija)	2012 m. (galutinė situacija)
Europeizuotų agentūrų vadovų politicizacija	15,8	16,7	9,1
Neeuropeizuotų agentūrų vadovų politicizacija	16,7	27,3	26,0
Statistinis reikšmingumas	Statistiškai nereikšmingas ryšys	Statistiškai nereikšmingas ryšys	Statistiškai reikšmingas ryšys (chi kvadratas = 4,517, p = 0,03)
Bendra visų vadovų politicizacija	16,3 (N = 47)	22,1 (N = 86)	18,1 (N = 94)

Šaltinis: AVKP duomenų analizė.

labiausiai politizuotos neeuropeizuotos agentūros, o įstojus į ES, labiausiai sumažėjo europeizuotų agentūrų politicizacija. Politizuoti vadovai Lietuvai tapus ES nare pasitraukė iš pareigų dažniausiai dėl netinkamo pareigų vykdymo (dėl viešųjų ir privačių interesų pažeidimų ar griežčiausių tarnybinių nuobaudų) ar savanoriško perėjimo dirbti į privatų sektorių. Be to, įstojus į ES, politicizacijos galimybės sumažėjo dėl Lietuvos institucinės sandaros stabilizacijos ir naujų agentūrų vadovų pareigybių trūkumo.

Šiuos rezultatus patvirtina ir atvejo studijos. Europeizuotos agentūros (pvz., tokia ES struktūrinės paramos administravimo agentūra kaip Centrinė projektų valdymo agentūra) yra gana inovatyvios ir profesionaliai valdomos<sup>61</sup>, kitaip nei tokios visai neeuropeizuotos ir gana stipriai politizuotos vyriausybės įstaigos kaip Kūno kultūros ir sporto departamentas, kuris veikia Vidaus reikalų ministerijos val-

<sup>61</sup> Nakrošis, Vijeikis, Polka.

dymo srityje, ar tokios įstaigos prie ministerijų kaip Jaunimo reikalų departamentas prie SADM<sup>62</sup>.

Kitaip nei agentūrų išlikimo atveju (žr. 3.1 poskyrį), europeizuotų ir neeuropeizuotų agentūrų vadovams nėra būdingi statistiškai reikšmingi skirtumai dėl jų vadovavimo laiko – jų išlikimas yra panašus į vidurkį (7,635 metų). Nors europeizuotos agentūros yra kiek „gyvybiškesnės“, tai nėra būdinga jų vadovams dėl kitų veiksnių, kurie daro įtaką vadovų karjerai. Kadangi europeizuotų agentūrų vadovai yra santykinai mažiau politizuoti ir atitinkamai profesionalesni nei jų kolegos iš neeuropeizuotų agentūrų, jie turi daugiau galimybių įsidarbinti kitose organizacijose – AVKP duomenys rodo, kad jie dažniau perėjo dirbti į tarptautines organizacijas, kitas Lietuvos valdžios, viešojo ar privataus sektoriaus organizacijas.

Svarbiausias veiksnys, kuris paaiškina agentūrų vadovų išlikimą, yra jų darbo vieta – nestabilesnių vyriausybės įstaigų vadovų išlikimo laikas sudaro 5,5 metų, o stabilesnių įstaigų prie ministerijų – 8,4 metų (palyginti su vidurkiu – 7,7 metų). Mantelio ir Coxo išlikimo lygybės pasiskirstymo testas pagal įstaigos tipą parodė statistiškai reikšmingą ryšį tarp šių vadovų tipų (chi kvadratas lygus 5,645, o reikšmingumas – 0,018). Tai yra susiję su struktūrinėmis reformomis, kurios dažniau buvo vykdomos vyriausybės įstaigų atveju, ir su šių įstaigų vadovų pareigybių struktūrine politizacija (žr. 3.1 poskyrį).

Kokie dar veiksniai paaiškina agentūrų vadovų kaitą ir politizaciją? Pirma, tai yra politinių partijų ir jų blokų konkurencija, valdančiosios daugumos pokyčiai Lietuvos Respublikos Seime bei atitinkami vyriausybių pokyčiai. Dauguma vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų buvo paskirti ir atleisti vyriausybių, kurios atėjo į valdžią įvykus esminių parlamentinės daugumos pokyčių, kadencijų metu (ypač valdant VIII ir XV vyriausybėms, kurių kadencijų metu buvo įvykdytos struktūrinės vyriausybės įstaigų pertvarkos)<sup>63</sup>. Gana

<sup>62</sup> Bogušinskaitė I., Nakrošis V., „Lietuvos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija“, *Politologija* 2 (74), 2014, p. 38–67.

<sup>63</sup> Ten pat.

staigus politizacijos šuolis nuo 2001 m., kai, iš esmės pasikeitus valdančiajai daugumai, Lietuvos Respublikos Seimo buvo paskirta A. Brazausko vadovaujama vyriausybė, susijęs su pasiūlos veiksmu (santykinai didelio partijos narių skaičiaus, paveldėtų nomenklatūrinių ryšių ir kandidatų eiti vadovų pareigas) ir paklausos veiksmu (vykstančio agentūrizacijos proceso, kai buvo steigiamos naujos agentūros ir vadovų pareigybės)<sup>64</sup>.

Laiapsniškas politizacijos mažėjimas nuo 2003 m. iki 2012 m. gali būti siejamas su tuo, kad vadovų pokyčių buvo mažiau dėl vieno esminio politinių partijų bloko pasikeitimo 2008 m. (neskaičiuojant paskutinio vyriausybės pokyčio 2012 m., kurio poveikį vertinti dar per anksti). Be to, XV vyriausybės kadencijos metu, nors struktūrinė politizacija padidėjo, neįvyko didelė politizacija *de facto*. Esminių valdančiosios daugumos pasikeitimų kintamasis buvo taip pat svarbus aiškinant ministerijų vadovybės politizaciją keliuose VRE šalyse (Estijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Vengrijoje, Čekijoje, Slovakijoje, Lenkijoje, Slovėnijoje)<sup>65</sup>.

Antra, svarbu pažymėti gana tvirtus politikų įsitikinimus dėl politizacijos. 2000 m. atlikta 53 Lietuvos ministrų, vadovaujančių pagrindinėms ministerijoms, apklausa parodė, kad daugiau nei 80 % ministrų labiau sutiko ir sutiko, kad ministrai geriau patys turi paskirti valstybės tarnautojus. Detalesnė dviejų laikotarpių (iki 1996 m. ir po 1996 m.) duomenų analizė leido nustatyti, kad ministrų požiūris šiek tiek pasikeitė: apie 78 % ministrų, kurie pareigas ėjo po 1996 m., palaikė šių įgaliojimų naudojimą, net 94 % ministrų, kurie vadovavo ministerijoms iki 1996 m., sutiko su šiuo teiginiu<sup>66</sup>. Požiūrio pokyčiai iš esmės sutapo su valstybės tarnybos profesionalumo didėjimu – remiantis AVKP duomenimis, politizacijos mastas šiais laikotarpiais mažėjo nuo apie 22 % iki apie 16 %.

---

<sup>64</sup> Bogušinskaitė, Nakrošis.

<sup>65</sup> Meyer-Sahling, Veen.

<sup>66</sup> Drengsgaard L., Hansen O. H., *State of the State in Lithuania*. Demstar Research Report No 19, University of Aarhus, 2004, p. 26.

2014 m. Lietuvos politinio elito apklausos duomenys rodo, kad 50 % respondentų visiškai arba labiau pritarė nei nepritarė teiginiui, kad Lietuvoje, pasikeitus valdančiajai daugumai, Seimo ir vyriausybės politikai turi turėti teisę pakeisti valstybės pareigūnus ir vadovaujamas pareigas einančius valstybės tarnautojus. Nors šios apklausos duomenys nėra lyginami su 2000 m. atliktos apklausos rezultatais, šiuo metu Lietuvos politiniam elitui būdingos kiek silpnesnės politizacijos nuostatos ir tai iš esmės atitinka politizacijos mažėjimo tendencijas Lietuvai įstojus į ES. XVI vyriausybę sudariusių politinių partijų bloko atstovai pasižymi stipresnėmis politizacijos nuostatomis (56,4 % visiškai arba labiau pritarė minėtam teiginiui) nei politinių partijų, dirbusių XV vyriausybėje, atstovai (45 % atitinkamai palaikė šios teisės naudojimą), bet šis skirtumas nėra statistiškai reikšmingas.

Lietuvos politinio elito atstovų nuomone, ministrams pavestų valdymo sričių vadovų politizacijai 2014 m. buvo būdinga gana didelė įvairovė. Lietuvos socialdemokratų partijai atstovaujantiems ministrams priskirtoms valdymo sritims buvo būdinga mažiausia, o Darbo partijos deleguotų ministrų valdymo sritims – didžiausia politizacija (8 lentelė). Šis politizacijos indeksas (visų valdymo sričių vidurkis) statistiškai reikšmingai susijęs su kairės–dešinės skale (*ANOVA*,  $F = 3,087$ ,  $p = 0,003$ ) ir politinių partijų blokais (*ANOVA*,  $F = 26,792$ ,  $p = 0,000$ ). Tai reiškia, jog priešingo politinių partijų bloko ir dešiniųjų pažiūrų atstovai dažniau mano, kad valdžioje esančios partijos imasi vadovų politizacijos strategijos, nei valdžioje esančių partijų ir kairiųjų pažiūrų atstovai. Todėl priešiškoje politinėje sistemoje (tiek struktūrinę, tiek faktinę) politizaciją valstybės institucijose ir įstai-gose gali lemti ne tik bendri įsitikinimai, kad vadovus reikia keisti pasikeitus valdančiajai daugumai, bet ir specifiniai įsitikinimai, kiek oponuojantys politikai politizuoja vadovų paskyrimą į pareigas ir atleidimą iš jų.

8 lentelė. Lietuvos ministrams priskirtų valdymo sričių politizacijos indeksas

Politinė partija	Lietuvos socialdemokratų partija	Darbo partija	Partija „Tvarka ir teisingumas“	Lietuvos lenkų rinkimų akcija	Iš viso
Partijos ministrams priskirtos valdymo sritys XVI vyriausybėje	FM, SM, TM, ŪM, KAM, SAM, URM	SADM, ŽŪM, KM, ŠMM	AM, VRM	EM	
Politizacijos indeksas	2,5147	1,9212	2,1027	2,2055	2,2280

Šaltinis: 2014 m. Lietuvos elito apklausos duomenų analizė.

Pastaba. Valdymo sričių santrumpas atitinka santrumpos po 6 lentele.

### Išvados ir siūlymai būsimiems tyrimams

Apibendrinant šio tyrimo rezultatus, agentūrizacijos hipotezės buvo iš esmės patvirtintos. ES padarė didelį poveikį naujų agentūrų steigimui, bet mažesni – europeizuotų agentūrų išlikimui Lietuvos institucinėje sandaroje. ES poveikis organizacijų „gimimui“ buvo nulemtas narystės ES reikalavimų ir poreikio juos įgyvendinti Lietuvoje, poveikis jų „išgyvenimui“ gali būti siejamas su didesnėmis europeizuotų organizacijų reorganizavimo sąnaudomis dėl ES institucijų kontrolės ir sankcijų galimybės, taip pat profesionalaus svarbesnių valstybės valdymo funkcijų vykdymo svarbos. Vis dėlto teisinis agentūrų statusas buvo nulemtas ne ES įtakos, o nacionalinių veiksmų (formalių tvarkų ir vykdomų funkcijų).

Nors ES nedarė sisteminio poveikio faktiniam Lietuvos agentūrų valdymui, tam tikras poveikis pasireiškė labiausiai europeizuotų agentūrų grupėms. Šis ES poveikis nebuvo vienodas – reguliavimo agentūros įgavo didesnę autonomiją (bet ne stipresnę *ex post* kontro-

lę), kitaip nei įgyvendinimo agentūros, kurių veikla kontroliuojama ES institucijų *ex post* būdu. Lietuvos agentūrų valdymą labiausiai paaiškina tokie vidiniai veiksniai kaip formalus agentūrų statusas ir jų vykdomos funkcijos.

Empirinio tyrimo rezultatai taip pat leido iš esmės patvirtinti politizacijos hipotezes. Nors politizacijos mastas pirmaisiais stojimo į ES metais kiek sumažėjo dėl narystės ES sąlygiškumo ir „kietųjų“ įtakos mechanizmų, vėlesniu stojimo laikotarpiu šis rodiklis padidėjo (nors Lietuvai tapus ES nare jis vėl pradėjo mažėti). Todėl pradiniai stojimo į ES laimėjimai nebuvo išlaikyti dėl mažesnės ES įtakos ir nepalankių vidinių politinių pokyčių. Stojimo į ES laikotarpiu politizacijos didėjimas buvo nustatytas ir kitose VRE šalyse (Vengrijoje, Lenkijoje).

Straipsnyje surinkta įrodymų, kad Lietuvos agentūrų vadovai buvo mažiau politizuoti ES viešosios politikos srityse (panašūs rezultatai buvo gauti ir Bulgarijoje). Nepaisant bendros naujos politizacijos bangos Lietuvos viešojoje administracijoje, europeizuotų agentūrų vadovų politizacija stojant į ES pasikeitė nedaug ir ji reikšmingai pradėjo mažėti Lietuvai įstojus į ES. Taigi, remiantis šio tyrimo duomenimis, iš tikrųjų įvyko ne visos valstybės tarnybos profesionalizacija, o tik laipsniška europeizuotų agentūrų profesionalizacija. Analizės rezultatai rodo, kad politizacijos prasme Lietuvoje galime išskirti dvi agentūrų grupes: labiau politizuotas agentūras, veikiančias politiškai jautriose viešųjų paslaugų srityse, ir profesionalesnės europeizuotas (bei euroatlantizuotas) agentūras, kurios veikia kitose valdymo srityse.

Taip pat tyrimo metu, susiejus dvi viešojo administravimo pokyčių trajektorijas, buvo nustatyta, kad agentūrizacijos ir depolitizacijos pokyčiai buvo tarpusavyje susiję: agentūrizacijos procesas, kurio metu buvo steigiamos naujos agentūros ir vadovų pareigybės, sudarė palankesnes sąlygas aukštesniosios valstybės tarnybos politizacijai, o specifinių ES *acquis* nuostatų taikymas tam tikroms Lietuvos agentūroms mažino galimybes imtis politiškai motyvuotų organizacinių pokyčių, ypač europeizuotose agentūrose.

Lyginant šių viešojo administravimo sričių analizės rezultatus, ES poveikis buvo didesnis agentūrizacijos srityje nei depolitizacijos srityje. Tai susiję su ES įtakos mechanizmų stiprumu ir ilgesniu jų naudojimo laikotarpiu – organizacijų lygmeniu ES darė įtaką visu stojimo į ES laikotarpiu ir net Lietuvai tapus jos nare specifinėse ES *acquis* srityse, o individų lygmeniu ES įtaka buvo svarbesnė ankstyvuju stojimo į ES laikotarpiu, kol Lietuva įvykdė ES reikalavimus politinių kriterijų srityje ir pradėjo derybas dėl narystės ES.

Pagal šio straipsnio įvade pristatytą europeizacijos pokyčių klasifikaciją šio tyrimo rezultatai aiškiai rodo, kad viešojo administravimo srityje esminė transformacija neįvyko. Agentūrizacijos pokyčius galima priskirti prisitaikymo tipui: nors ES poveikis buvo didelis, nesant aiškaus agentūros modelio, organizaciniai pokyčiai vyko *ad hoc* būdu, o tam tikri organizacijų valdymo klausimai buvo įtvirtinti specialiose teisinėse nuostatose. Depolitizacijos srityje labiau pasireiškė absorbavimas nei prisitaikymas: nors buvo priimtas Valstybės tarnybos įstatymas, pradėjus jį taikyti, kilo nauja agentūrų vadovų politizacijos banga, o laipsniška europeizuotų agentūrų depolitizacija nėra susijusi su šio įstatymo nuostatų taikymu.

Šio tyrimo rezultatai iš esmės atitinka ankstesnes išvadas, kad nuo 2004 m. ES politinis poveikis naujose ES valstybėse narėse buvo ribotas<sup>67</sup>. Tačiau mūsų nuodugnesnė analizė rodo laipsnišką europeizuotų agentūrų depolitizaciją įvykus ES plėtrai, kuri susijusi su specifinių *acquis* taisyklių taikymu ir persiduoda per įvairias viešosios politikos sritis. Todėl šios taisyklės daro didesnę išliekančią įtaką viešojo administravimo pokyčiams VRE šalyse nei politinis ES narystės sąlygiškumas, kurio nuostatos iš esmės nėra taikomos įstojus į ES.

Neatitikimo laipsnis ir iš jo kylantis prisitaikymo spaudimas, kurie sudaro esmines ankstyvojo europeizacijos požiūrio prielaidas, nepaaiškina viešojo administravimo pokyčių ir ES poveikio Lietuvoje

---

<sup>67</sup> Epstein R. A., Jacoby W., „Eastern Enlargement Ten Years On: Transcending the East–West Divide?“, *Journal of Common Market Studies* 52 (1), 2014, p. 1–16.

agentūrizacijos ir depolitizacijos srityse. Pavyzdžiui, nors Lietuva labiau atitiko ES reikalavimus 1999 m. priėmus Valstybės tarnybos įstatymą, toliau vyko intensyvūs atvirkštiniai pokyčiai – dėl nacionalinių veiksmų įtakos buvo politizuojamas vadovų paskyrimas (nors jis buvo mažesnis europeizuotose agentūrose). Todėl ateityje viešojo administravimo pokyčius geriausia aiškinti įvairių išorinių ir vidinių veiksmų sąveika, kaip numato transformacinis požiūris. Nacionalinių veikėjų sąveika yra svarbi siekiant suprasti, kaip veikia ES įtakos mechanizmai įvairiuose viešosios politikos posistemiuose.

Būsimuosiuose tyrimuose taip pat reikia labiau atsižvelgti į grįžtamojo ryšio mechanizmus. ES paveiktų sprendimų įgyvendinimas gali daryti įtaką vėlesniems sprendimams viešojo administravimo srityje dėl išteklių ar net veikėjų įsitikinimų pokyčių. Nuopelnų principo įvirtinimas įstatymuose ir jo užtikrinimas administraciniuose teismuose galėjo palankiai veikti valstybės tarnautojų profesionalumą, nes tai didino politizacijos sąnaudas. Vis dėlto tokių atvejų skaičius santykinai mažas ir nėra tikėtina, kad tai darė sisteminę įtaką vadovų depolitizacijai.

Be to, ateityje būtų naudinga atlikti kitų viešojo administravimo atvejų (pvz., finansinio valdymo, kur ES institucijos darė gana didelę įtaką) analizę, siekiant patikrinti, ar ir kiek kitų atvejų rezultatai atitinka šio agentūrizacijos ir depolitizacijos tyrimo rezultatus, taip pat nustatyti, kokios yra įvairių viešojo administravimo pokyčių sąsajos.

### LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Bogušinskaitė I., Nakrošis V., „Lietuvos Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų vadovų kaita ir politizacija“, *Politologija* 2 (74), 2014, p. 38–67.

Börzel T. A., Risse T., „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change“, *European Integration Online Papers* 4, 2000.

Bouckaert G., Laegreid P., van Thiel S., Verhoest K., eds., *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Houdmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.



COBRA (CRIPO) network, *Joint data set COBRA survey*, 2011, <<http://soc.ku-leuven.be/io/cost/survey/index.htm#00>>, 2012 09 03.

Delfi, „Darbiečiai“ nusitaike į ES milijardus, 2013 07 24, <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/darbieciai-nusitaikie-i-es-milijardus.d?id=61909527#ixzz2cgSk08nk>>, 2013 10 05.

Dimitrova A. L., „The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells?“, *Journal of European Public Policy* 17 (1), 2010, p. 137–148.

Dimitrova A., „Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe“, Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 2005, p. 71–90.

Drengsgaard L., Hansen O. H., *State of the State in Lithuania*. Demstar Research Report No 19, University of Aarhus, 2004.

Epstein R. A., Jacoby W., „Eastern Enlargement Ten Years On: Transcending the East–West Divide?“, *Journal of Common Market Studies* 52 (1), 2014, p. 1–16.

Epstein R. A., Sedelmeier U., „Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement“, *Journal of European Public Policy* 15 (6), 2008, p. 795–805.

Grabbe H., „How Does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity?“, *Journal of European Public Policy* 8 (4), 2001, p. 1013–1031.

Graziano P. R., Vink M. P., „The Europeanization Turn in EU Studies: Beyond Grand Theory“, Bulmer S., Lequesne C. (eds.), *The Member States of the European Union*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford: Oxford University Press, 2013.

Grzymala-Busse A., *Rebuilding Leviathan*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Gwiazda A., „Party Patronage in Poland: The Democratic Left Alliance and Law and Justice Compared“, *East European Politics & Societies* 22, 2008, p. 802–827.

Kopecný P., Mair P., Spirova M., eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

Lietuvos Respublikos Seimas, Elektroninių ryšių įstatymas, 2004 04 15, Nr. IX-2135, <[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=463812](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=463812)>, 2013 09 10.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Nutarimas dėl atsakomybės ir funkcijų pasiskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas*, 2007 10 17, Nr. 1139, <<http://www.esparama.lt/teises-aktas?taid=090bdd53800c9425>>, 2013 09 10.

Lippert B., Umbach G., Wessels W., „Europeanisation of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power“, *Journal of European Policy* 8 (6), 2001, p. 980–1012.

Maniokas K., *Valstybės tarnybos reforma ar jos chunveibiniškas griovimas?*, 2009 06 01, <<http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmaniokas-valstybes-tarnybos-reforma-ar-jos-chunveibiniskas-griovimas.d?id=22428924#ixzz2c9zfRXbt>>, 2013 09 10.

Maniokas K., *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą*, Vilnius: Eugrimas, 2003.

Maniokas K., Vilpišauskas R., Žeruolis D., sud., *Lietuvos kelias į Europos Sąjungą: Europos susivienijimas ir Lietuvos derybos dėl narystės sąjungoje*, Vilnius: Eugrimas, 2004.

Martinaitis Ž., „Lithuanian Regulatory Agencies“, Nakrošis V., Martinaitis Ž. (eds.), *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, Vilnius: Vilnius University, 2011.

Meyer-Sahling J.-H., Veen T., „Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe“, *East European Politics* 28 (1), 2012, p. 4–22.

Meyer-Sahling J.-H., „The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary“, *European Journal of Political Research* 47, 2008, p. 1–33.

Nakrošis V., „Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti Naująją viešąją vadybą?“, *Politologija* 61 (1), 2011, p. 65–98.

Nakrošis V., ed., *Europos Sąjungos Lisabonos strategijos įgyvendinimas Lietuvoje: atvirojo koordinavimo metodo taikymo analizė*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008.

Nakrošis V., „Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Result-Based Management“, B. G. Peters (ed.), *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, Budapest: Open Society Institute, 2008.

Nakrošis V., Budraitis M., „Longitudinal Change in Lithuanian Agencies: 1990–2010“, *International Journal of Public Administration* 35 (12), 2012, p. 820–831.

Nakrošis V., Gudžinskas L., „Party Patronage and State Politicisation in The Post-Communist Countries of Central and Eastern Europe: A Game Theory Approach“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Special Issue: The Politics of Agency Governance V (2), 2012/2013, p. 89–120.

Nakrošis V., Martinaitis Ž., eds., *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, Vilnius: Vilnius University, 2011.

Nakrošis V., Martinaitis Ž., „“Sunrise” and “Sunset” of the Lithuanian Agencies“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2011, special issue, p. 93–114.

Nakrošis V., Meyer-Sahling J.-H., „Modernising the Lithuanian Civil Service“, Unpublished paper, 2009.

Nakrošis V., Vijeikis D., Polka T., „EU Support Agencies in Lithuania“, Nakrošis V., Martinaitis Ž. (eds.), *Lithuanian Agencies and Other Public Sector Organisations: Organisation, Autonomy, Control and Performance*, Vilnius: Vilnius University, 2011.

Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2011.

Randma-Liiv T., Nakrošis V., Hajnal G., „Public Sector Organization in Central and Eastern Europe: From Agencification to De-agencification“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences 2011*, special issue, p. 160–175.

Risse T., Cowles M. G., Caporaso J., eds., *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University: Cornell University Press, 2001.

Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, Sabatier P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, 1999.

Sarapuu K., „Post-communist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation To Segmentation“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences 2011*, special issue, p. 54–73.

Saulėlydzio komisija, *Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydzio komisijos) 2009–2012 m. veiklos ataskaita: rezultatai ir gairės tolesniems pokyčiams*, 2012 m. lapkritis, <[http://www.lrv.lt/bylos/veikla/veiklos-ataskaitos/Saulelydzio%20ataskaita\\_2012%2011%2014.pdf](http://www.lrv.lt/bylos/veikla/veiklos-ataskaitos/Saulelydzio%20ataskaita_2012%2011%2014.pdf)>, 2013 03 17.

The European Commission, Agenda 2000 – *Commission Opinion on Lithuania's Application for Membership of the European Union*, Brussels, 15th July 1997.

Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų valdymo ministerija, *Valdymo reformų politikos kryptys*, Vilnius, 1996.

van Thiel S., „Comparing Agencification in Central Eastern European and Western European Countries: Fundamentally Alike in Unimportant Respects“, *Transylvanian Review of Administrative Sciences 2011*, special issue, p. 15–32.

Verheijen T., Coombes D., eds., *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.

Verhoest K., Roness P. G., Verschuere B., Rubecksen K., MacCarthaigh M., *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003.

## *SUMMARY*

### *PUBLIC ADMINISTRATION CHANGES AND THE IMPACT OF THE EU IN LITHUANIA: AGENCIFICATION AND DEPOLITICISATION*

The paper compares the actual patterns of agencification and depoliticisation in Lithuania and explains the extent to which the EU contributed to these changes. Based on the transformational approach and theories of public policy process, our framework for analysis links external factors (including the EU's influence), internal factors and our dependent variables (changes in public administration and the impact of the EU). Our research employs (descriptive and inferential) statistical analysis of data on the organisational changes of Lithuanian agencies and political participation of their managers. Furthermore, it follows a longitudinal approach to observe 'net changes' by mapping agencification and politicisation throughout the period 1990–2012.

The paper found that the EU made a significant contribution to the establishment of new agencies driven by the exigencies of EU accession, but its impact on the survival of Europeanised agencies was much smaller after enlargement. Changes in the scope of politicisation can be explained by a combination of evolution in the political conditionality of EU membership and wholesale government changes. The differentiated impact of the EU on public administration changes was observed with the management of the Europeanised agencies becoming increasingly professional over time. Overall, the results of our research confirm the stronger and more enduring impact of specific *acquis* rules in the EU policy domains compared to the much weaker influence of the EU's political conditionality. Furthermore, it points to the importance of interactions between domestic actors that realise particular beliefs and pursue certain strategies to understanding institutional and policy changes at domestic level.