

LIETUVOS VIEŠOJO VALDYMO REFORMŲ INSTITUCINĖ SANDARA 2009–2012 M.

REMIGIJUS CIVINSKAS¹, JAROSLAV DVORAK², RYTAS DAVIDONIS³

Vytauto Didžiojo universitetas, Klaipėdos universitetas (Lietuva)

ANOTACIJA

Rašydami straipsnį, rėmėmės dviem mokslinėje literatūroje išskirtais aspektais: siekėme užpildyti tyrimų Lietuvos viešojo valdymo reformos rengimo ir vykdymo proceso tema trūkumą; ieškojome įrodymų, kad reformos remiasi neaiškia viešojo valdymo doktrina. Tyrimo tikslui pasiekti pasirinkome užsakovo-vykdytojo teoriją. Reikalingi duomenys rinkti iš dalies struktūruotu interviu, nes siekta nustatyti nuomonių kaitą, vykdant viešojo valdymo reformą. Atlikus tyrimą, nustatyta, kad viešojo valdymo reformos rengimas ir vykdymas priklauso nuo trijų veiksnių: vertybėmis pagrįstos valdymo reformos koncepcijos; stipraus reformos koordinavimo centro; politinio-administracinio išteklių palaikymo. Politinio pasitikėjimo tarnautojų dalyvavimas vykdant reformą išryškino jų veiklos prieštarumą. Viena vertus, jų parama mažina veiklos kontrolę, kita vertus, – trukdo įgyvendinti valdymo reformą.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: *viešasis valdymas, reforma, užsakovo-vykdytojo teorija, įgyvendinimas, Saulėlydžio komisija.*

JEL KLASIFIKACIJA: D730, D850, H830, 0310

DOI: <http://dx.doi.org/10.15181/rfds.v14i3.859>

Įvadas

Lietuvoje yra pakankamai daug aprašomųjų akademinų darbų apie viešojo valdymo reformas skatinančius veiksnius, reformų turinį ir rezultatus. Tuo tarpu analizės, akademinų publikacijų, kuriose būtų nagrinėjami Lietuvos viešojo valdymo reformos rengimo ir vykdymo proceso aspektai, pastebimai trūksta (Nakrošis, 2011: 93–94; Rauleckas, Gaulė, Šnapštienė ir kt., 2013: 355; Civinskas, 2011: 154–186).

Temos aktualumą neabejotinai sustiprina santykinai neseniai vykdytų gana radikalių Lietuvos viešojo valdymo reformų kontekstas. Saulėlydžio komisijos *de facto* veiklos atnaujinimas, LR Vyriausybės kanceliarijos pertvarka, apskričių viršininčių administracijų likvidavimas ir kitų viešojo valdymo reformos koncepcijų realizavimas praktikoje parodė, kad po 2008-ųjų LR Seimo rinkimų, viešojo valdymo reforma grįžo į Lietuvos politinę darbotvarkę. Tačiau dalis tyrėjų (Nakrošis, 2011: 93–94; Pivoras, 2012: 473–487; Nakrošis, Martinaitis, 2011: 93–114) pastebi, kad Lietuvoje viešojo valdymo reformos vykdomos nesiremiant aiškia

¹ Remigijus Civinskas – Vytauto Didžiojo universiteto Viešojo administravimo katedros docentas. Moksliniai interesai: pokyčiai viešosiose organizacijose, viešųjų paslaugų teikimas, NVO veikla

El. paštas: r.civinskas@pmdf.vdu.lt

Tel.: +370 37 327 871

² Jaroslav Dvorak – Klaipėdos universiteto Viešojo administravimo ir teisės katedros docentas. Moksliniai interesai: programų vertinimas, vertinimo metodai, faktais pagrįstas administravimas

El. paštas: jaroslav.dvorak@ku.lt

Tel.: +370 46 398 675

³ Rytas Davidonis – Vytauto Didžiojo universiteto Viešojo administravimo magistras. Moksliniai interesai: viešojo valdymo reforma

El. paštas: Rytas.Davidonis@aliumni.vdu.lt

Tel.: +370 37 327 871

viešojo valdymo doktrina. Žinia, viešojo valdymo modernizacijos ir viešojo valdymo reformų programų įgyvendinimo procesai gali būti kur kas veiksmingesni ir efektingesni esant aiškiai ir legitimizuotai viešojo valdymo doktrinai. Tad viešojo valdymo doktrinos trūkumas gali lemti vidinio reformos proceso nuoseklumo stoką, kai reformos vykdymo procese dalyvaujančių politikų, valstybės tarnautojų ir kitų suinteresuotų šalių santykiai, nesant aiškaus viešojo valdymo reformos pagrindimo, daugeliu atvejų priklauso nuo to, kiek konkreti reforma naudinga politiškai. Be to, Lietuvos institucinis administracinių reformų valdymo aparatas, nepaisant to, kad siekiant sustiprinti vyriausybės centro įgaliojimus, Vyriausybės kanceliarija reorganizuota į Ministro Pirmininko tarnybą, *a priori* išlieka fragmentuotas.

Straipsnio tikslas – išstudijuoti Lietuvos viešojo valdymo reformų sandarą bei jų veikimą.

Siekiant tyrimo tikslo iškelti šie uždaviniai:

1. Išnagrinėti Lietuvos viešojo administravimo reformų rengimo ir vykdymo institucinės sandaros modelį.
2. Aptarti reformoms vadovaujančių ir jas koordinuojančių institucijų veiksmingumą.

Tyrimo metodai. Siekiant įgyvendinti tyrimo uždavinius, atsižvelgiant į sudėtingą tyrimo tikslą, pasitelktas kokybinio tyrimo metodas – iš dalies struktūruotas interviu. Metodologiškai kokybiniai tyrimai yra tinkami, siekiant įsigilinti į nepakankamai ištyrinėto reiškinio esmę. Tokia tyrimo metodologija dažnai taikoma viešojo administravimo studijose. Iš dalies struktūruoti interviu atlikti su Ministro Pirmininko tarnybos, LR Vidaus reikalų ministerijos darbuotojais ir pareigūnais, Viešojo valdymo tobulinimo (Saulėlydžio) komisijos nariais, viešojo sektoriaus ekspertais. Tyrimas, siekiant iširti nuomonių kaitą reformų periodu, vykdytas 2012–2014 metais. Tyrimo metu apklaustos šios grupės respondentų: už viešąjį valdymą atsakingų institucijų vadovaujantys darbuotojai, tiesiogiai dalyvavę sprendimų dėl reformų priėmimo procese, ekspertai. Iš viso atlikti 9 interviu.

1. Viešojo valdymo reformų modeliai, jų įgyvendinimo veiksmingumas

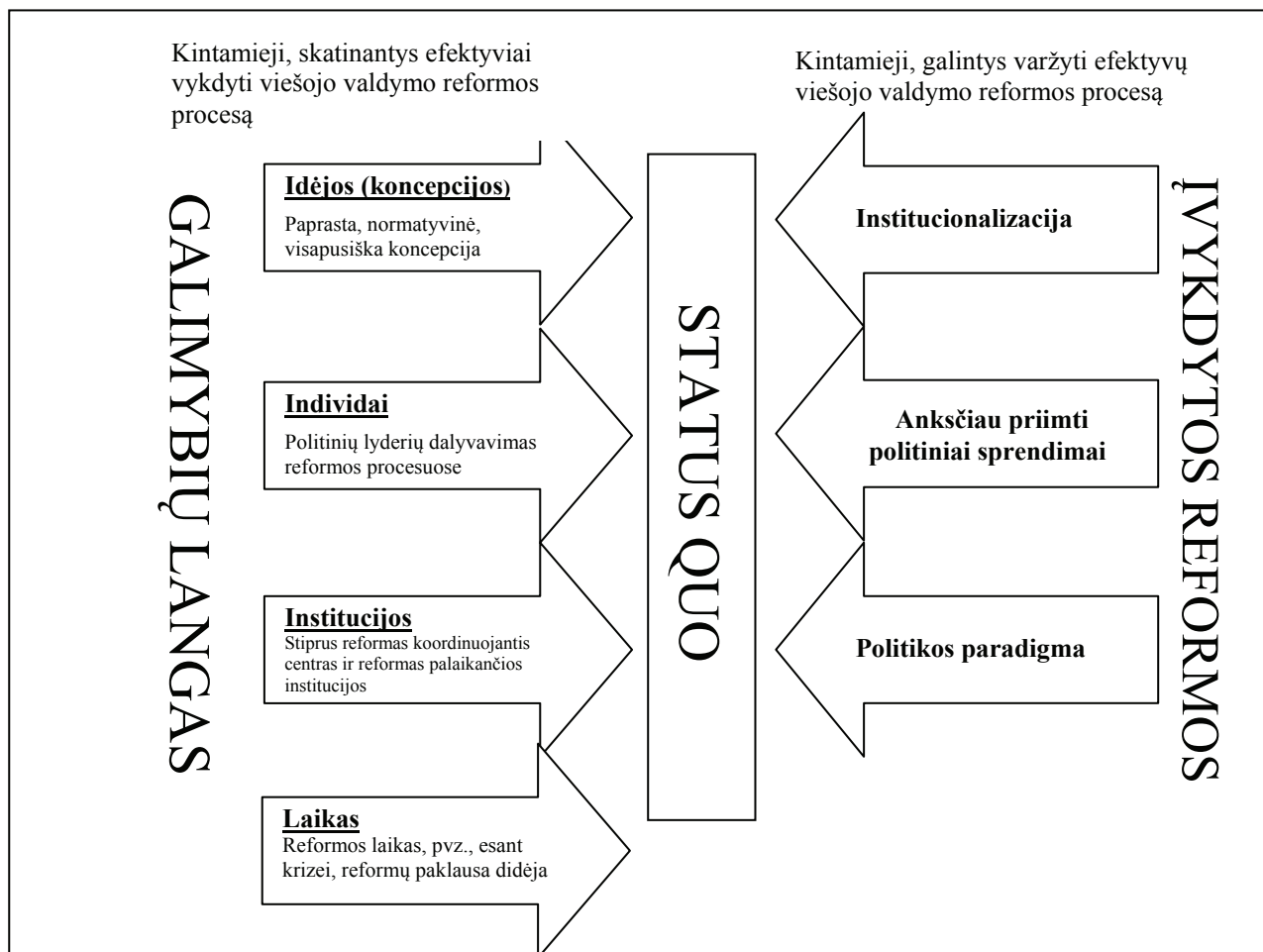
Tam tikri politinio ir socialinio konteksto ypatumai neabejotinai turi reikšmingos įtakos viešojo valdymo reformų procesams. Tad viešojo valdymo reformas analizuojančioje literatūroje nurodomi įvairūs viešojo valdymo reformos proceso kontekstą formuojantys kintamieji, kurie gali palengvinti reformos rengimą ir įgyvendinimą. Šie kintamieji – tai dažniausiai įvairaus pobūdžio krizės, sutrikdančios sprendimų priėmimo procesą. Tokios krizės gali būti išryškintos žiniasklaidos arba sąmoningai kuriamos siekiant reformuoti politikos sektorių. Pavyzdžiui, D. Bannink ir S. Resodihardjo (2006) teigimu, reformuotojai, pasitelkę krizės retoriką, gali diskredituoti esamą sistemą ar politikos sektorių ir legitimizuoti būtinus pokyčius. Vis dėlto, kaip pastebi mokslininkai, kliūčių viešojo valdymo reformos procesui mažinimas gali būti vertinamas tik kaip reta galimybė (angl. *window of opportunity*). Ši sąvoka žymi ne faktinę reformą, o galimybę įgyvendinti reformą. Būtina vykusi reformos koncepcija, institucija arba veikėjas (politikas, valstybės tarnautojas), kuris pasinaudodamas sutrikdyto politikos formavimo proceso galimybe pateiktą reformos iniciatyvą (Bannink, Resodihardjo, 2006: 9–10).

Bendrųjų viešojo valdymo reformos pobūdžio idėjų transformacija į konkrečias reformas yra sudėtingas procesas. Reformuotojai, plėtodami loginį reformos modelį, iškelia reformos tikslus, aprašo reformos įgyvendinimo strategiją ir tvarką, tačiau, pasak N. Brusson (2009), retai kada įvertina planuojamos reformos praktinio pritaikymo aspektus. B. G. Peters (1998) skiria laiko veiksnį, kaip labai reikšmingą siekiant sėkmingai vykdyti administracines reformas. Be to, akcentuoja, kad vykdant viešojo administravimo reformas svarbus sistemiškumo principas. Mokslininko teigimu, priėmus sprendimą reformuoti vyriausybę, reformos principai turi būti taikomi visoms vykdomosios valdžios sistemos dalims.

Šiuolaikiniuose reformų tyrinėjimuose įvedama kontekstinių veiksnių koncepcija praplečia priežastinių veiksnių analizę. Tiesa, galima pastebėti, kad reformos kontekstinių veiksnių analizė priklauso nuo kategorijų pasirinkimo. Pastebėtina, kad akademikai dažnai renkasi skirtingus konceptus ir jų operalizaciją. Pati veiksnių koncepcija yra šiek tiek komplikauta, nes yra multikauzalinė, apimanti skirtingus mechanizmus ir procesus. Daugelyje studijų kontekstas suprantamas kaip schemos pagrindas, kur telpa ir viešoji politika, administravimas bei reformos. Pastebėtina, kad kontekstinių veiksnių sąrašas ilgas ir neapibrėžtas. Jis apima

visą eilę kategorijų, kurios yra „trūkstamoji jungtis“ analizuojant reformų ir sistemų pokyčių reiškinius. Pavyzdžiui, reformų kontekstinių veiksnių tipologijos dažniausiai apima pokyčių mastą, apimtį, laiką, trajektorijas (institucinių konfigūracijų apibrėžta), kultūros/-ų, ir kliūčių bei paskatų veiksnius.

Siekiant nustatyti viešojo valdymo reformos proceso sėkmės sąlygas, galima skirti keturis kintamuosius: *institucijos*, *idėjos* (koncepcijos), *individai*, nuo kurių priklauso viešojo valdymo reformos sėkmė, *laikas*, nes reformų paklausa, esant krizinei situacijai, gerokai išauga.



I pav. Viešojo valdymo reformos procesą veikiantys kintamieji

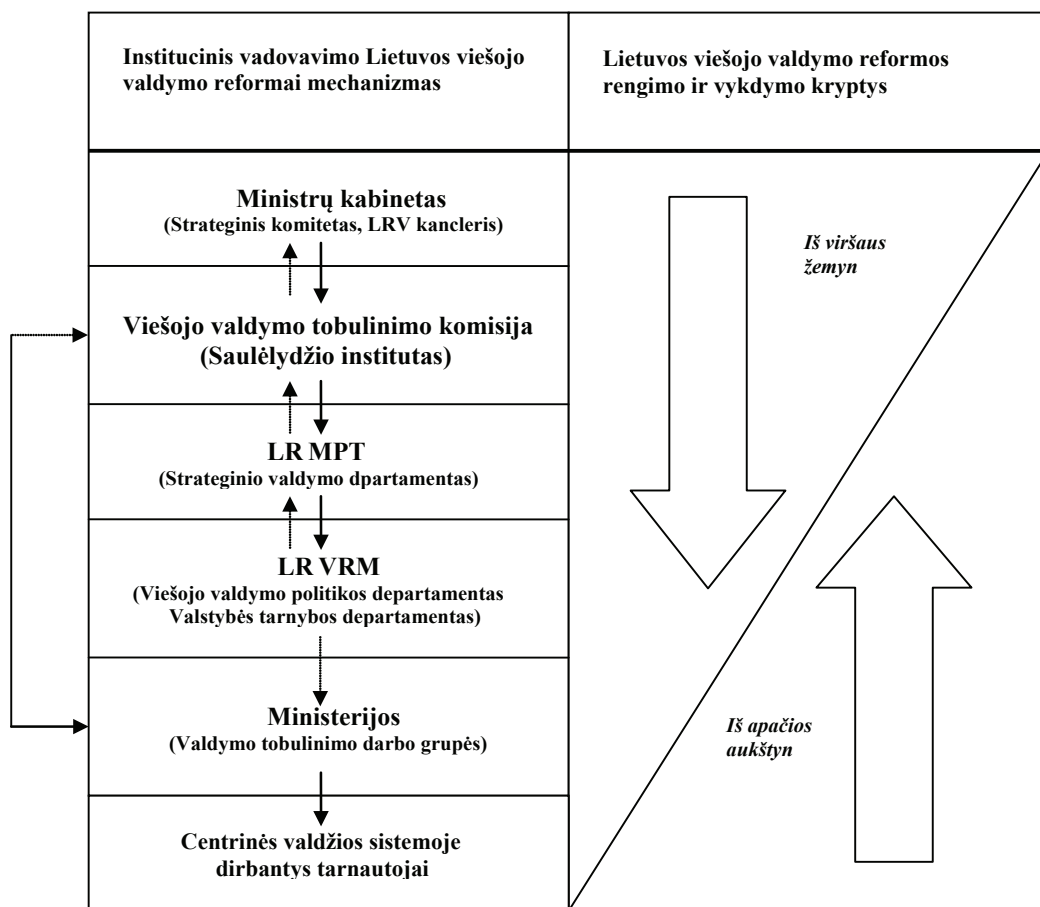
Pastebėtina, kad sėkmingas viešojo valdymo reformos vykdymas visų pirma priklauso nuo aiškios, vieningos, reflektuojančios nuoseklų siektinų vertybių rinkinį viešojo valdymo reformos koncepcijos. Antra vertus, koordinuoto viešojo valdymo reformų rengimo ir vykdymo organizavimo institucinio aparato bei stipraus vyriausybės centro veiksniai taip pat svarbūs, siekiant sėkmingai įgyvendinti viešojo valdymo reformas. Galiausiai vyresniųjų valstybės tarnautojų pritarimas viešojo valdymo reformos idėjoms ir politikos lyderių politinė parama bei įsitraukimas į viešojo valdymo reformos procesus laikytini dar viena svarbia viešojo valdymo reformos sėkmės sąlyga.

2. Viešojo valdymo reformos instituciniai veikėjai ir jų vaidmenys

Analizuojant reformos veiksmingumą vadovavimo-koordinavimo reformoms ir jų sandaros aspektu svarbu apibrėžti klasifikuojant viešojo valdymo reformos veikėjus (šiuo atveju institucijas) bei įvertinti jų vaidmenis. Pastebėtina, kad klasifikuojant veikėjus kyla keblumų, nes viešojo valdymo reformos veikėjų

santykiai neretai yra painūs ir kažkiek priklausomi nuo konkrečios reformos specifikos. Siekiant išskirti vaidmenis galima pasitelkti užsakovo-vykdytojo koncepciją. Užsakovo-vykdytojo sutartinio santykio modelis leidžia bendrai analizuoti tiek Lietuvos viešojo administravimo reformų valdymo institucinę sandarą, tiek reformos proceso veikėjų santykius. Tiesa, jis analizę nukreipia labai siaura perspektyva. Ši teorinė prieiga yra perspektyvi, nes leidžia reformų procese analizuoti vaidmenų pasiskirstymą, vykdytojo oportunistinio bei informacijos asimetrijos problemas (Waterman, Richard, Meier, 1998: 270–272). Plėtojantieji šią teorinę prieigą dėmesį sutelkia ne tik ties instituciniais pirkėjų ir pardavėjų sutartiniais santykiais, bet analizuoja santykius tarp biurokratinėje sistemoje veikiančių vykdytojų ir jų politinių užsakovų, t. y. įstatymų leidėjų ar interesų grupių (Waterman, Richard, Meier, 1998: 175). Tyrėjai pažymi, kad skirtingai negu ekonominiame, instituciniame užsakovo-vykdytojo sutartinio santykio modelyje vykdytojas gali būti motyvuojamas siekti ne tik savanaudiško asmeninio, bet ir viešojo intereso.

Nagrinėjant įvykusių Saulėlydžio komisijos posėdžių darbotvarkes ir protokolus, išryškėja gana platus viešojo valdymo reformos vykdytojų laukas. Antra vertus, remiantis Saulėlydžio komisijos 2012 m. veiklos planu, daugelio viešojo valdymo reformos iniciatyvų koordinatorius yra Ministro Pirmininko (MP) tarnybos Viešojo valdymo skyrius (Viešojo valdymo tobulinimo komisija, 2013). Tad bendrąja prasme administracinio vadovavimo viešojo valdymo reformai kontekste MP tarnybą galima traktuoti kaip viešojo valdymo reformos užsakovą. Tokiu atveju viešojo valdymo reformos rengėjai, kaip vykdytojai, turintys plačias diskrecines galias, yra VRM ir kitos ministerijos bei jų struktūroje veikiančios valdymo tobulinimo darbo grupės. Vis dėlto siekiant nuoseklumo su teorine darbo dalimi, analizuojant Lietuvos viešojo valdymo reformos proceso veikėjus būtina įtraukti ir politinį lygmenį. Taigi 2 paveiksle, kairėje pusėje, pavaizduotos už Lietuvos viešojo valdymo reformos rengimą ir vykdymo organizavimą atsakingos institucijos bei kiti svarbūs viešojo valdymo reformos proceso veikėjai. Dešinėje schemos pusėje nurodytos viešojo valdymo reformos iniciatyvų kūrimo ir vykdymo organizavimo kryptys.



punktyrinės rodyklės žymi viešojo valdymo reformos kryptis

2 pav. Institucinis Lietuvos viešojo administravimo reformos rengimo ir vykdymo mechanizmas

Veiksmingai viešojo valdymo reformos implementacijai būtini atitinkami politiniai sprendimai ir pripažinimas, tačiau dėl menko viešojo valdymo reformos matomumo (angl. *reform visibility*) politikai, kaip viešojo valdymo reformos užsakovai, neskatinami aktyviai dalyvauti, kartu – kontroliuoti viešojo valdymo reformos procesus (UKMIN01, 2013; VYR01, 2013).

Taigi įvertinus šiuos du veiksnius (politinių sprendimų būtinybę, siekiant inspiruoti platesnes viešojo valdymo reformas, ir politikų nenorą dėl menko valdymo reformų matomumo plačiajai visuomenei įsitraukti į sudėtingus valdymo reformų procesus), būtinas institucinis vadovavimo viešojo valdymo reformoms modelis, kuriame atsiskleistų minimalus politinės kontrolės poreikis. Remiantis R. W. Waterman ir K. J. Meier išvalgomis apie biurokratų (kaip vykdytojų) politinės kontrolės poreikius galima teigti, kad viešojo valdymo reformos kontekste politinė kontrolė gali būti mažinama, kai reformos rengimu ir vykdymu užsiimančių veikėjų tikslai sutampa. Antra, reformos vykdytojų diskrecija yra ribota. Ir trečia, reformos užsakovas turi daugiau informacijos apie konkrečios reformos realizavimo galimybes negu vykdytojas (Waterman, Richard, Meier, 1998: 198). Iš esmės, šiuos tikslus galima pasiekti už reformų rengimą ir koordinavimą atsakinguose padaliniuose didinant politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičių. Antra, ribojant kitų valdžios sektorių ir padalinių galimybes priimti sprendimus, kurie susiję su viešojo valdymo reforma. Trečia, šalia politinės vadovybės sudarant patariamąją, ekspertinių žinių turinčią *reformos komandą* ir politinio pasitikėjimo pareigūnus skiriant, atsižvelgiant į jų turimas kompetencijas bei žinias.

Instituciniame reformų valdymo aparate galima išskirti Saulėlydžio komisiją. Jau dešimtmetį Lietuvoje institucionalizuojasi specifinė vertinimo forma (kituose šaltiniuose įvardijama kaip funkcijų peržiūra), veikianti kaip komisija. Komisijų praktika, taikoma priimant fundamentalius politinius sprendimus, išplėta Švedijoje (Furubo, 2000: 48–49). 1960–1970 m. Švedijoje kiekvienais metais veikė 300 komisijų (Furubo, 2000: 48–49). Per dešimtmetį Lietuvoje dirbo trys Saulėlydžio komisijos, kurių veiksmingumas vykdant viešojo valdymo reformas vertinamas skeptiškai (žr. 1 lentelę). Komisija, kaip patariamasis institutas, Lietuvos viešojo valdymo reformos procesuose atlieka dvejopą vaidmenį. Pirma, Saulėlydžio komisiją galima laikyti tam tikru ekspertiniu organu, kuris, kaip pastebima Komisijos 2009–2012 m. veiklos ataskaitoje, valdymo tobulinimo rekomendacijas teikia ne politiniu, o ekspertiniu pagrindu. Antra, kaip teigia net keli respondentai (VYR02, 2012; VYR03, 2013), vienas esminių Saulėlydžio komisijos vaidmenų – inicijavimas / „kalbėjimas“, koordinavimas.

1 lentelė. 1999–2012 m. Saulėlydžio komisijų veikla

Metai	Sudėtis	Komisijos veiksmingumas	Išėja
1999–2000	Valstybės tarnautojai	Menkas	Panaikinta ministerija, rekomendacijos dėl strateginio planavimo
2006–2008	Ekspertinė	Menkas	Panaikintos kelios institucijos, padaugėjo tarnautojų, padidėjo valstybės valdymo išlaidos
2009–2012	Mišri	Menkas	Panaikinta vidaus vandenų inspekcija, įsteigtos komisijos kitose ministerijose

Šaltinis: sudaryta, remiantis Brožaitis, Nakrošis, 2009. Vyriausybės veiklos prioritetai ir jų įgyvendinimas valstybės valdymo reformų srityje. Prieiga internete: <http://www.vpvi.lt/lt/vpvi-direktorius-dalyvavo-vie-oje-diskusijoje-apie-saul-lyd-io-proces/> [žiūrėta 2009-11-03]

Sprendžiant iš viešojo diskurso turinio, Saulėlydžio komisija su žiniasklaidos pagalba Lietuvos viešojo valdymo reformos procesus padaro matomus plačiajai visuomenei. Tad vertinant iš Agentūrų teorijos perspektyvos, viešojo diskurso turinyje talpinant žinutes, kurios susijusios su viešojo sektoriaus išlaidomis ir biurokratinio aparato pasipriešinimu pokyčiams, aktyvinama visuomenė, o tai skatina politikus labiau palaikyti viešojo valdymo reformos procesus, siekiant neprarasti visuomenės paramos (nepatirti politinių kaštų). Kita vertus, anot L. Bielinio, televizijos laidos tampa politinių sprendimų generavimo centrais, kviečiami ekspertai ir politinis ar administracinis elitas (Bielinis, 2010). Žiniasklaida, o ne Vyriausybė gali suburti daugybę „Saulėlydžio“ ir „Saulėtekio“ komisijų bei kitų skirtingos sudėties komisijų.

Užsakovo-vykdytojo priegigos kontekste Saulėlydžio komisijos vaidmuo taip pat dvejopas. Viena vertus, šią komisiją galima traktuoti kaip politinės valios vykdytoją. Pavyzdžiui, 2013 m. kovo 20 d. Vyriausybės nutarime Nr. 235 „Dėl valdymo tobulinimo komisijos sudarymo“ teigiama, kad viena komisijos užduočių – teikti LR Vyriausybei, prirėikus – ir LR Vyriausybės Strateginiam komitetui, pasiūlymus, kaip tobulinti viešąjį valdymą. Reikia pastebėti, kad nepaisant to, jog komisija pati tvirtina savo metinį veiklos planą, ji ne rečiau kaip kartą per metus privalo pateikti Vyriausybei savo metinę veiklos ataskaitą (LR Vyriausybė, 2009). Komisija darbą pradėjo peržiūrėdama visų institucijų, kurios pavaldžios Vyriausybei, veiklą, siekdama sujungti, panaikinti ir perduoti jas ministerijos pavaldumui. Iš esmės komisijos darbas susideda iš tam tikros viešojo valdymo funkcijos analizės, kuria siekiama įvertinti funkciją ir jos aplinką. Atitinkamai komisija turi pateikti rekomendacijas dėl funkcijos ateities: nekeisti, panaikinti, decentralizuoti, modifikuoti ar racionalizuoti (Brožaitis, Nakrošis, 2009). Anot R. Vilpišausko (2009), viena iš komisijos veiklos kliūčių – Seimas, kuriame tam tikri pasiūlymai stringa, nes reformuojamų institucijų vadovai ieško apsaugos per Seimo narius. Be to, ir pačiai komisijai trūksta gebėjimų tinkamai parengti institucijų reformų siūlymus, įvertinti skirtingus reformų scenarijus (Vilpišauskas, 2009: 37–53). Tad pagrindinės kliūtys komisijos veikloje būtų šios: a) lėtas sprendimų įgyvendinimas; b) nereikšmingų institucijų funkcijų analizė. Šios komisijos nuopelnu galima laikyti komisijos sklaidą į kitas ministerijas, kuriose buvos įsteigtos ministerijų lygio komisijos.

Antra vertus, galima manyti, kad Saulėlydžio komisijos vaidmenį užsakovo-vykdytojo santykių kontekste lemia jos sudėtis. Pavyzdžiui, į Saulėlydžio komisijos sudėtį įtraukti aukšti karjeros ir politinio pasitikėjimo pareigūnai, mokslo ir verslo pasaulio atstovai. Tad, kaip pastebi kokybinio tyrimo dalyviai (VYR04, 2013), Saulėlydžio komisijos protokoliniai sprendimai daro tam tikrą spaudimą. Be to, remiantis agentūrų teorija, galima manyti, kad Saulėlydžio komisija, kaip ekspertinis patariamasis organas, gali efektyviai prisidėti mažinant informacijos asimetriją viešojo valdymo reformos klausimais tarp Vyriausybės centro bei kitų centrinės vykdomosios valdžios institucijų.

Kokybinio tyrimo metu respondentas (VYR02, 2012) pažymėjo, kad Ministro Pirmininko aparato vaidmuo Lietuvos viešojo valdymo reformos procesuose išaugo būtent po LR Vyriausybės kanceliarijos (toliau – LRVK) pertvarkos, kai atskirta jos administracinė ir patariamoji ekspertinė pusė, įsteigta MP tarnyba. Kitas respondentas, žvelgdamas į įgyvendintas reformas, aktualizavo esamas spragas, kurias lėmė politinės valios trūkumas ir reformų neišbaigtumas.

Vyriausybės kanceliarijoje turėti pakankamai aukštų įgaliojimų reformų struktūrą, kuriai vadovautų galbūt ministras be portfelio, galbūt kita kažkokia forma galima, kuris iš esmės ir rūpintųsi tikrai sisteminiiais pertvarkymo klausimais, siekiant išvengti tokių žinybiškumų, tada ta reforma, ji gali vykti iki galo ir tikėtis galime sėkmės. Dabar, ar jinai reikalinga? Jeigu atsakytume į pirmuosius du klausimus, kad Užsakovas sako, kad reikalingas toks pokytis ir, kad mes norim turėti tokią sistemą, kad norime turėti į rezultatus aukštesnius rezultatus [...], jeigu mes norime valstybinio požiūrio nežinybiškumo, kad nebūtų tampymas biudžeto ir interesų iš ko nors, be abejo, tam reikalinga struktūra tokia, bet, deja, deja, vėlgi galiu konstatuoti, kad kol kas mes gerai kalbame, gerai, kad buvo pradėti pirmieji žingsniai, tačiau kol kas mes, sakykime, tokio vidinio noro šiam pokyčiui iš pačios bent jau valstybės valdymo sistemos, na, nematau, nematau tos politinės valios, nematau to ryžtingo noro ką nors pakeisti (VRM, 2014).

Šio respondento nuostatose pastebimas reformoms vadovaujančios ir koordinuojančios institucijos trūkumas. Žvelgdamas į XV vyriausybės veiklą jis mato tik pirmuosius priimtus sprendimus.

Sprendžiant iš respondentų nuomonių, Vyriausybės centro pertvarka skatina lavinti analitinius gebėjimus koordinuojant horizontaliuosius klausimus. Kaip teigia G. Miškinis, MP tarnyba, būdama koordinuojanti institucija Vyriausybės centre, gali lengviau pastebėti trūkumus ir privalumus. Todėl, anot respondento, labai svarbu, kad po dabartinės Vyriausybės inicijuotos MP tarnybos reorganizacijos į Kanceliariją, išliktų Vyriausybės centro horizontalusis koordinavimas. Be to, V. Nakrošio (2008) teigimu, reformas palaikančioms institucijoms, esančioms Vyriausybės centre, atsiranda galimybių pasinaudoti premjero lyderyste. Pavyzdžiui, kaip teigia B. G. Peters, tarp centrinės valdžios institucijų ir politikos lyderių egzistuoja tiesioginis ryšys, tad jos gali atskleisti ne tik savo, bet ir valdančių politikų interesus. Kita vertus, reikia pastebėti, kad responden-

tai (VYR01, 2013; VRM02, 2012) sutaria ir kaip vieną esminių Lietuvos viešojo valdymo reformos proceso trukdžių nurodė būtent lyderystės viešojo valdymo reformos procesuose trūkumą.

Iš esmės, strateginis MP tarnybos tikslas – padėti Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei įgyvendinti užsibrėžtus tikslus, pasiekti iškeltus valstybės valdymo pertvarkos tikslus ir įgyvendinti Vyriausybės programą. MP tarnybos strateginiame 2010–2012 metų veiklos plane nurodoma, kad esminis institucijos uždavinys – būti pagrindine valdymo sistemos pertvarkos iniciatore ir koordinatore. Tarnyba siekia tapti ekspertiniu centru, kuris gebėtų veiksmingai koordinuoti ir spręsti įvairius tarpinstitucinius klausimus. Reikia pastebėti, kad 2010–2012 m. MP tarnyboje dirbo labai aukštos kvalifikacijos darbuotojai. Iš 156 valstybės tarnautojų beveik visi turėjo aukštąjį išsilavinimą, daugelis jų aukštąjį išsilavinimą buvo įgiję keliuose aukštosiose mokyklose. 9 darbuotojai turėjo mokslo daktaro laipsnį. Be to, daugiau kaip pusė valstybės tarnautojų buvo sukaupę 18 ir daugiau metų valstybės tarnyboje patirtį (Ministro Pirmininko tarnyba, 2013). Taigi galima manyti, kad Vyriausybės centre sukurtas ekspertinis organas, ypač įvertinant padidėjusį politinio pasitikėjimo tarnautojų skaičių ir tam tikrą *atliepiamosios kompetencijos* tendenciją, gali efektyviai prisidėti slopinant informacijos asimetrijos problemą organizuojant viešojo valdymo reformos vykdymą. Be to, pritaikant R. W. Waterman ir K. J. Meier išvalgas, aukšta MP tarnybos darbuotojų kvalifikacija ir ekspertinio lygmens įtraukimas gali lemti situaciją, kai informacijos asimetrija tampa palanki MP tarnybai (kaip užsakovui), kas leidžia riboti vykdytojų (VRM ir ministerijų) diskreciją bei dominuoti užsakovo-vykdytojo santykiuose, kartu ir viešojo valdymo reformos procese.

Vis dėlto nagrinėjant MP tarnybos Strateginio valdymo departamento ir Viešojo valdymo skyriaus nuostatus išryškėja svarbesnis MP tarnybos, kaip užsakovo, siekiančio įgyvendinti Vyriausybės programą, vaidmuo. Pavyzdžiui, MP tarnybos Strateginio valdymo departamento pagrindinis uždavinys apima siekį efektyviai organizuoti ir koordinuoti Vyriausybės programos įgyvendinimą, užtikrinant jos įgyvendinimo stebėseną bei atsakomybę. MP tarnybos Viešojo valdymo skyriaus nuostatose, Lietuvos viešojo valdymo reformos kontekste taip pat įtvirtinta tik tai, kad skyrius siekia efektyviai dalyvauti inicijuojant Vyriausybės programoje ir Vyriausybės veiklos prioritetuose numatytas reformas valstybės valdymo (ministerijų sistemos ir kitų valstybės valdymo institucijų sistemos), regionų valdymo ir vietos savivaldos bei valstybės tarnybos srityse (Ministro Pirmininko tarnyba, 2013). Taigi galima pastebėti, kad MP tarnybos esminis siekis – įgyvendinti Vyriausybės programos tikslus. Tačiau turint omenyje tai, kad Vyriausybės programa sudaroma jos veiklos laikotarpiui (kadencijai), o Lietuvoje po kiekvienų Seimo (ar Prezidento) rinkimų Vyriausybės keičiasi, MP tarnyba, patvirtinus kiekvieną naują Vyriausybės programą, privalo perdėlioti savo veiklos prioritetus. Tad šiuo atveju išryškėja svarbus VRM, kaip Lietuvos viešojo valdymo reformas palaikančios institucijos, vaidmuo. Pavyzdžiui, VRM Viešojo valdymo politikos departamento nuostatose įtvirtinti konkretūs siekiai formuoti valstybės politikas viešojo administravimo ir valstybės tarnybos srityse bei organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jų įgyvendinimą. Be to, VRM viešojo valdymo politikos departamento atliekamų funkcijų sąrašė įtvirtintos konkrečios iniciatyvos dėl valstybinės politikos viešojo administravimo, susijusios su kokybės vadybos viešajame administravime, administracinės naštos fiziniams asmenims mažinimo, viešųjų paslaugų teikimo asmenims administravimo politikomis ir jų įgyvendinimo koordinavimu (VRM, 2013).

Kaip minėta, viešojo valdymo reformos iniciatyvų srityje, lyginamuoju požiūriu, VRM galios svertus dažnai perleidžia MP tarnybai. Tuo tarpu reformų įgyvendinimo organizavimo etape, kaip teigia VRM02 (2012) respondentas, daugiausiai atsakomybės tenka būtent VRM. Pavyzdžiui, VRM Viešojo valdymo politikos departamentas, kaip Vyriausybės programos viešojo valdymo reformos dalyje vykdytojas, Vyriausybės nutarimu Nr. 1511 įpareigojamas koordinuoti „Vykdamosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos“ įgyvendinimą. Vyriausybės nutarimu Nr. 171 priimtos Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos koordinavimas taip pat patikimas VRM. Tad šiuo atveju viešojo valdymo reformos procesuose išryškėja dvejopas VRM vaidmuo. Pirma, VRM galima traktuoti kaip Vyriausybės nustatytos politikos vykdytoją, kuris įpareigojamas koordinuoti viešojo valdymo tobulinimo iniciatyvų įgyvendinimą. Antra, VRM galima laikyti tam tikru tarpininku tarp užsakovo (MPT) ir vykdytojų (atskirų ministerijų), kuris prižiūri kaip įgyvendinamos konkrečios priemonės.

Šiuo atveju išryškėja skirtingi vykdytojų kontrolės poreikiai ir prioritetai. Pavyzdžiui, MP tarnybos respondentas (VYR04, 2012) teigė, kad daugeliu atveju užtenka kontroliuoti viešojo valdymo reformos rezultatus. Be abejo, VRM, kaip vykdytojo, vertikalus koordinavimas MP tarnybai, kaip reformų iniciatyvų institucijai, leidžia rinktis mažiau kainuojančią vadinamąją *pavojaus signalo* kontrolės strategiją. Tuo tarpu V. Vaškėlis, kuriam nuolat tenka koordinuoti valdymo tobulinimo iniciatyvų įgyvendinimą, teigia, kad reformos stebėseną yra nuolatinis procesas. VRM atstovas tvirtina, kad valdymo tobulinimo procesuose nuolat svarstomos ir koreguojamos iniciatyvos. Tad VRM, kaip viešojo valdymo reformos iniciatyvų įgyvendinimo koordinatorius, pasisako už intensyvią vykdytojų veiklos kontrolę. VRM02 (2012) respondento teigimu, horizontaliuose sektoriuose tvyranti fragmentacija neišvengiamai reikalauja daug pastangų. Taigi horizontalusis vykdytojo *ex ante* veiklos koordinavimas didina kontrolės sąnaudas. Vertinant iš užsakovo-vykdytojo teorinio modelio perspektyvos, didėjantys vykdytojo kaštai (šiuo atveju VRM), gali lemti didesnę vykdytojo sabotažo tikimybę. Juo labiau, kaip minėta, MP tarnyba ir VRM laikosi skirtingų požiūrių į riziką, o tai, be abejo, juos skatina rinktis skirtingus elgsenos modelius. Pavyzdžiui, atliekant tyrimą paaiškėjo skirtingi MP tarnybos darbuotojų ir VRM atstovo požiūriai į viešojo valdymo reformų dinamiką bei intensyvumą. VRM02 (2012) respondentas pasisakė už atsakingą ir nuoseklų pamečiui vykstančių valdymo tobulinimo procesų planą. Tuo tarpu MP tarnyboje akivaizdūs dinamiškesni Lietuvos viešojo valdymo reformos procesų siekiai⁴. VRM ir MP tarnybos pozicijų skirtumai leidžia paaiškinti šių veikėjų skirtingus požiūrius į vykdytojų veiklos kontrolę. MP tarnybai, kaip užsakovui, pasižyminčiam didesniu polinkiu rizikuoti, priimtinos vykdytojų veiklos rezultatų kontrolės formos⁵. Tuo tarpu VRM, kaip viešojo valdymo reformų koordinatoriui, pasižyminčiam mažesniu polinkiu rizikuoti, būtina intensyvi vykdytojų veiklos kontrolė.

VYR02 (2012) ir VYR03 (2012) respondentai kritikuoja VRM dėl jos žinybingumo. Kaip teigia VYR02 (2012) respondentas, pati ministerijos struktūra nesudaro galimybių siekti ambicingesnių tikslų. Anot VYR04 (2012) respondento, VRM linkusi prioritetą teikti viešojo saugumo sričiai, be to, ministerijoje daug hierarchinio mąstymo, todėl, respondento nuomone, VRM sandarą ir valdymo sritis pravartu peržiūrėti. Vis dėlto vykstant tyrimui išryškėjo tarp VRM ir MP tarnybos viešojo valdymo plotmėje susiklostęs gana konstruktyvus dialogas. Tiek VRM, tiek MP tarnybos respondentai VRM ir MP tarnybos tarpinstitucinius santykius apibūdino kaip partneriškus, neretai palaikomus neformalizuotais bendradarbiavimo būdais. Antra vertus, VYR04 (2012) respondento teigimu, egzistuoja tam tikra įtampa tarp MP tarnybos ir konkrečiai Valstybės tarnybos departamento (toliau VTD). VYR04 (2012) atkreipė dėmesį į dinamiškumo stokojančią ir užsitęsusią valstybės tarnybos reformą. Tad, kaip pastebi VYR01 (2012) respondentas, veiklos valdymo reformas (VORT projektas, biudžeto valdymas) įgyvendinti paprasčiau, kadangi jos neliečia valstybės tarnautojų statuso tiesiogiai, t. y. valstybės tarnyba tokioms pertvarkoms nėra „jautri“. Tuo tarpu į valstybės tarnybos reformas reaguojama jautriau (VYR01, 2012). Tad natūralu, kad esant didesnei tikslų divergencijai, MP tarnybos, kaip valstybės tarnybos reformos užsakovo, bei VTD, kaip vykdytojo, santykiai tampa labiau įtempti.

Galiausiai nagrinėjant paskiras ministerijas (jų administracijas), kaip viešojo valdymo reformos vykdytojas, respondento (VYR01, 2012) teigimu, svarbiausia, kad ministerijoms būtų nurodytos aiškios gairės. Ministerijų įsitraukimas į valdymo tobulinimo procesus iš esmės priklauso nuo ministerijos vadovo (ministro – aut. past.). Anot VYR01 (2012) respondento, ministerijos turi pačios suprasti, kur būtinos pertvarkos. Šiandien šalies finansinė situacija vis dar komplikuoja, respondentės žodžiais tariant, nepakanka tik užsidėti varnelę, kad tai daryti reikia. Kita vertus, buvo sumažintas daugelio ministerijų darbuotojų skaičius, kartu mažėjo darbo užmokesčio fondas (VYR01, 2012). Taigi šiuo atveju galima pastebėti, kad ministerijų, kaip viešojo valdymo reformos vykdytojų, kontrolė atlikta ribojant biudžetą. Tokia vykdytojo priežiūros strategija gali būti naudinga viešojo valdymo reformomis siekiant taupymo tikslų. Tačiau, kaip nurodoma aka-

⁴ Tuo tarpu, VYR01 respondento nuomone, lėti žingsniai neretai kompromituoja pačią reformą, dėl to kenčia rezultatai.

⁵ Kaip pastebi VTD01 respondentas, MP tarnyba visada siekia daugiau padaryti, greičiau įgyvendinti reformų iniciatyvas. Tad, pasak respondento, „valstybės tarnybos departamente neretai tenka pritempti arčiau žemės iš MP tarnybos kylančias reformų iniciatyvas“.

deminėje viešojo valdymo reformos literatūroje, biudžeto ribojimas nebūtinai paskatins ministerijas didinti veiklos efektyvumą. Galbūt netgi priešingai, Ch. Pollitt ir G. Bouckaert teigimu, ribojimai, atsižvelgiant į kontekstą, gali didinti veiklos kokybės riziką. Taigi, kaip iliustraciją galima išskirti Valstybinės metrologijos tarnybos reorganizavimo atvejį, kai siekiant taupymo tikslų institucijos funkcijas nuspręsta perduoti Valstybinei ne maisto produktų inspekcijai. UKMIN01 respondento teigimu, tik pradėjus rengti Verslo priežiūros institucijų konsolidacijos planą paaiškėjo, kad dėl daugelio techninio pobūdžio ir darbuotojų kompetencijos aspektų greitas tokio pobūdžio institucijų reorganizavimas jas sujungiant yra rizikingas ir turi būti kur kas geriau išdiskutuotas.

Taigi, VYR04 (2012) respondento teigimu, viešojo valdymo reformos aspektu galima skirti proaktyvias ir pasyvias ministerijas, nes ne visos ministerijos vienodai intensyviai įsitraukia į valdymo tobulinimo procesus. Kai kuriais atvejais, VYR04 (2012) teigimu, gali būti objektyvių priešasčių (istorinės tradicijos ir kt.), dėl ko ministerijos neįmanoma iš esmės reformuoti. Respondentė kaip pavyzdį pateikė Krašto apsaugos ministeriją, kurioje neįmanomi dideli pokyčiai. VRM02 (2012) respondentai laikosi panašios pozicijos. Vieno iš respondentų teigimu, ministerijoms autonomija turi būti suteikta tik ten, kur nebus pažeisti bendrieji valdymo principai. Tuo tarpu Krašto apsaugos ministerija šiuo atveju gali būti išskirtinė dėl strateginės svarbos (VRM02, 2012). Antra vertus, remiantis užsakovo-vykdytojo pastebėjimais ir įvertinus ministerijoms suteiktą diskreciją bei specifiškumą susidaro įspūdis, kad pravarčiau taikyti *ex post* valdymo kontrolės strategijas vertinant, kiek ministerijos darbas atitinka valdymo tobulinimo srityje suformuotus kokybės kriterijus. Vis dėlto, pasak respondentų (VTD01, 2013; UKMIN01, 2013), paskirų ministerijų autonomija Lietuvoje nėra labai didelė. Kaip pastebi VTD01 (2013) respondentas, ministerijos turi planuoti savo poreikius, priimti strateginio planavimo dokumentus. Šiuo atveju Lietuvoje veikianti strateginių planavimo dokumentų sistema, kai Vyriausybei teikiamos ataskaitos apie strategijų, programų ir priemonių panaudojimą, leidžia vertinti konkrečių ministerijų, jų įstaigų ir kitų asignavimų valdytojų veiklos rezultatus. Taigi, kaip minėta, strateginio planavimo dokumentai, jų sistema, aiškūs strateginių tikslų ir uždavinių vertinimo kriterijai sudaro sąlygas amortizuoti užsakovo-vykdytojo problemą. Viešojo valdymo tobulinimo programa, Viešojo administravimo tobulinimo tarpinstitucinis veiklos planas gali palengvinti vykdytojų elgesio vertinimo procesus.

Išvados

Lietuvoje 2009–2012 m. trūko veiksmingo institucinio reformų valdymo ir kontrolės mechanizmo. Daugeliu atveju viešojo valdymo reformų įgyvendinimo atsakomybė išbarstyta paskiroms ministerijoms. Tai, kad svarbus reformų koordinatoriaus vaidmuo sutelktas Vidaus reikalų ministerijoje, turėtų lemti sisteminių reformų nuoseklumą ir stabilumą. Kita vertus, tai gali lemti tik inkrementinį viešojo valdymo reformų įgyvendinimo būdą. MP tarnyboje padidėjęs politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičius sudaro prielaidas tikėtis politinę valią atitinkančio viešojo valdymo reformos iniciatyvų įgyvendinimo tempo. Be to, vertinant iš užsakovo-vykdytojo modelio perspektyvos, viešojo valdymo reformos vykdymo procesą patikint politinio pasitikėjimo pareigūnams, gali būti iš esmės eliminuojama užsakovo-vykdytojo problema, nes nebelieka (arba gerokai sušvelninami) informacijos asimetrijos ir tikslų konflikto padarinių. Tad mažesnė tikslų divergencijos problema savo ruožtu mažina vykdytojo veiklos kontrolės ir stebėsenos poreikį. Antra vertus, didesnis politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų skaičius kartu lemia didesnes grėsmes viešojo valdymo reformos nuoseklumui ir nepertraukiamumui. Prisideda prie institucinės atminties praradimo rizikos. Atliekant kokybinį tyrimą išryškėjęs faktas, kad stiprinant MP tarnybą, kaip ekspertinį analizės centrą, lyginamasis svoris organizuojant viešojo valdymo reformos procesų vykdymą iš Vidaus reikalų ministerijos perduodamas MP tarnybai, taip pat gali būti vertinamas kaip užsakovo-vykdytojo problemą švelninantis veiksnys.

Literatūra

- Bannink, D., Resodihardjo, S. (2006). The myths of Reform. Kn.: L. Heyse, S. Resodihardjo, T. Lantink, B. Lettinga (eds). *Reform in Europe: Breaking the Barriers in Government*. Ashgate Publishing Ltd, p. 1–20.
- Bielinis, L. (2010). Moderni politinė komunikacija ir žiniasklaidos vaidmuo. Kn.: L. Bielinis (sud.). *Naujojo veikimo formos Lietuvoje*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, p. 118–132.
- Brožaitis, H., Nakrošis, V. (2009). Vyriausybės veiklos prioritetai ir jų įgyvendinimas valstybės valdymo reformų srityje. Prieiga internete: [http://www.vpvi.lt/lt/vpvi-direktorius-dalyvavo-vie-oje-diskusijoje-apie-saul-lyd-io-proces/\[žiūrėta 2009-11-03\]](http://www.vpvi.lt/lt/vpvi-direktorius-dalyvavo-vie-oje-diskusijoje-apie-saul-lyd-io-proces/[žiūrėta 2009-11-03]).
- Brusson, N. (2009). *Reforms as Routine: Organizational Change and Stability in the Modern World*. Oxford University Press
- Civinskas, R. (2011). Can a Senior Civil Servant Adapt to Managing by Contract? Reform and Civil Servants' Preferences in Lithuanian Government. *Baltic Journal of Law & Politics*, Vol. 4, No. 2, p. 154–186.
- Furubo, J. E. (2000). Learning from Evaluations: The Swedish Experience. Kn.: F. Leeuw, R. C. Rist, R. C. Sonnichsen (eds.). *Can Government Learn?* New Brunswick, London: Transaction Publishers, p. 45–65.
- LR Ministro pirmininko tarnyba. (2013). Strateginio valdymo departamento nuostatai. Prieiga internete: <http://www.lrv.lt/lt/kontaktai/ministro-pirmininko-tarnyba/strateginio-valdymo-departamentas/> [žiūrėta 2013-04-15].
- LR Vidaus Reikalų ministerija. (2013). *Viešojo valdymo politikos departamento nuostatai*. Prieiga internete: http://www.vrm.lt/popup.php?ru=bS9tX3N0YWZmL2ZpbGVzL3ZfZHBfZGVzY3JpcHRpb24ucGhw&dp_id=11 [žiūrėta 2013-04-20].
- LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Viešojo valdymo tobulinimo komisijos sudarymo“. (2009). Nr. 50. *Valstybės žinios*, Nr. 13-514.
- Ministro Pirmininko tarnyba. (2012). 2012–2014 m. Strateginis veiklos planas. Prieiga internete: <http://www.lrv.lt/bylos/MPtarnyba/2012-2014/2012-2014%20planas.pdf> [žiūrėta 2012-04-20].
- Nakrošis, V. (2011). Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti Naująją viešąją vadybą. *Polilogija*, Nr. 1, p. 65–98.
- Nakrošis, V., Martinaitis, Ž. (2011). “Sunrise” and “sunset” of Lithuanian agencies. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 35, p. 93–114.
- Nakrošis, V. (2008). *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybei?* Vilnius: Vilniaus universitetas.
- Peters, B. G. (1998). What Works? The Antiphons of Administrative Reform. Kn.: B. G. Peters, D. J. Savoie (eds). *Taking Stock Assessing Public Sector Reforms*. London: McGill-Queen's University Press.
- Pivoras, S. (2012). Improving the Competitive Selection for Civil Service in Lithuania with Respect to the Challenges of Good Governance. *Viešoji politika ir administravimas*, T.11, Nr. 3, p. 473–487.
- Rauleckas, R., Gaulė, E., Šnapštienė, R., Morkevičius, V., Šarkutė, L., Buškevičiūtė, J. (2013). Public Administration Reforms during Fiscal Crisis in Lithuania: Perceptions of Senior Civil Servants. *Viešoji politika ir administravimas*, T. 12, Nr. 3, p. 350–362.
- Viešojo valdymo tobulinimo komisijos 2013 m. veiklos planas*. Prieiga internete: <http://www.lrvk.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/vvtk%202013%20m%20veiklos%20planas.pdf> [žiūrėta 2013-04-10].
- Vilpišauskas, R. (2009). Crisis as an Opportunity for Reform: Only Some Windows Open. *Pinigų studijos*, Nr. 2, p. 37–53.
- Waterman, R. W., Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, No. 8, p. 173.

Šaltiniai

- Interviu su UKMIN01. 2013.04.19.
- Interviu su VYR01. 2013.04.01.
- Interviu su VYR02. 2012.04.26.
- Interviu su VYR03. 2014.02.27.
- Interviu su VYR04. 2012.04.26.
- Interviu su VRM01. 2014.01.22.
- Interviu su VRM02. 2012.04.04.
- Interviu su VTD01. 2013.05.08.

INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR LITHUANIAN PUBLIC MANAGEMENT REFORMS 2009–2012

REMIGIJUS CIVINSKAS, JAROSLAV DVORAK, RYTAS DAVIDONIS
Vytautas Magnus University, Klaipėda University (Lithuania)

Summary

This article sets out to explore two aspects reported in the literature: we pursued to fulfill the lack of research in the field of preparation and implementation of Lithuanian public management reform; searching for evidence that reforms are based on unclear public management doctrine. Principal – agent theory was applied to execute the aim of current research. The data collected by carried our eight in-depth semi structured interviews. The research sought to identify the change of opinions during the execution of public management reform.

It was found, that preparation and implementation of public management reform depends on three factors: (i) value – based public management reform conception; (ii) existence of strong coordination center form reform execution; (iii) support of political – administration resource. However, the participation of political appointees at the reform process highlighted the conflict in their activity. From one hand the support of political appointees reduce control of performance. Otherwise, there is a threat for implementation of public management reform.

KEY WORDS: *public management, reform, principal – agent theory, implementation, Sunrise commission.*

JEL CODES: D730, D850, H830, 0310