Розділ 2

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 342.9.07
DOI: 10.33663/1563-3349-2019-86-257

А. В. БЕРЕЗА

ЧИННИКИ ПОЛІТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ЄС У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Доведено, що високий рівень політизації державної служби має негативний вплив на ефективність використання коштів структурних фондів Євросоюзу в нових державах-членах та ускладнює досягнення спільних цілей європейської політики. Виділено та проаналізовано два чинники, що сприяють збереженню і навіть посиленню даного феномена: соціалістична спадщина та особливості формування партійної системи.

Ключові слова: *євроінтеграція, абсорбція, державна служба, політична партія, демократизація, державне управління.*

***Bereza Anatolij*. The politicization of the civil service and its impact on the absorbation capacity of the EU funds in Central and Eastern Europe**

It is proved that a high level of politicization of the civil service has a negative impact on the absorbation capacity of the EU funds in Central and Eastern Europe and impedes achieving the common goals of European policy. Two factors have been identified and analyzed that contribute to the preservation and even strengthening of this phenomenon: the socialist heritage and the peculiarities of the party system formation.

Key words: *european integration, absorption, civil service, political party, democratization, public administration.*

© *БЕРЕЗА Анатолій Валентинович* – доктор політичних наук; ORCID: 0000-0003-1611-0274; e-mail: avbereza@ukr.net

У контексті євроінтеграційного курсу України особливе значення має аналіз досвіду постсоціалістичних країн щодо використання можливостей, які дає Євросоюз для нових членів для уникнення їх помилок. Для вимірювання успіху держав-членів у реалізації політики згуртованості, на яку виділяється значна частка бюджету Євросоюзу, низка дослідників використовує показник здатності використання структурних фондів Союзу, так звану абсорбцію[1]. Для отримання коштів із бюджету ЄС країна повинна відповідати низці формальних вимог, застосовувати правила Союзу в ході реалізації затверджених проектів і забезпечувати дотримання цих правил бенефеціаріями. Очевидно, що абсорбція не завжди означає, що кошти використовуються ефективно або що вони сприяють досягненню поставлених цілей. Однак цей показник свідчить: 1) кошти ЄС витрачаються на проекти, що мають за мету реалізацію пріоритетів ЄС; 2) проекти розроблені й виконуються бенефіціаріями в державах-членах; 3) управління ними здійснюється згідно з приписами та процедурами ЄС.

Однак 15 років перебування країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) в Євросоюзі свідчать, що далеко не всі вони демонструють здатність до ефективного використання коштів Союзу. Більше того, останнім часом з'явилися приклади того, що кошти єврофондів використовувалися для задоволення приватних інтересів політиків. Яскравий приклад –прем'єр-міністр Чехії А. Бабиш, якого звинувачують у використанні субсидій Євросоюзу на суму близько 2 млн євро на користь агрохолдингу Agrofert, котрим він одноосібно володів до 2017 року.

Вплив політизації державної служби у країнах ЦСЄ на здатність до абсорбції відзначалася низкою вчених, однак безпосередньо майже не досліджувалася. Деякі дослідники вказують на надмірну партійну політизацію імплементаційних структур ЄС після переконливої перемоги партії В. Орбана Фідеш в Угорщині у 2010 році. Ці зміни включали кадрові перестановки «не лише у вищих ешелонах державного апарату, але також управлінців на рівні департаментів та управлінь, змушуючи Європейську Комісію критикувати таку реструктуризацію, вказуючи на потенційні недоліки, що можуть вплинути на абсорбційну здатність Національного агентства розвитку»[2]. У свою чергу, поль-

ський дослідник К. Олейнічак вважає, що національна система реалізації проектів за підтримки Євросоюзу теж страждала від нестабільності на рівні міністерств[3]. З огляду на часті зміни чиновники зосереджувалися насамперед на поточних справах, а не маючи певності у своєму найближчому майбутньому, не цікавилися плануванням діяльності поза межами циклу політики. Більше того, регулярні зміни службовців на рівні воєводств призвели до великої плинності кадрів[4].

Іншими словами, політизація знижує адміністративну здатність та негативно впливає на абсорбційну спроможність держави через постійні перестановки державних службовців за підсумками парламентських виборів. Так, Н.-К. Сурубару відзначає, що у Болгарії та Румунії політична стабільність мала вирішальне значення для процесу абсорбції[5], який значно покращився у період правління стабільного уряду, що сприяло зменшенню кадрових перестановок, як це було під час перебування при владі президентів Болгарії Б. Борисова та Румунії В. Понта. Однак коли змінилася правляча політична сила, то кадрові перестановки відбулися не лише на вищому рівні державного управління, а й серед управлінців середньої ланки[6].

Негативний вплив політизації державної служби проявляється і в тому, що далеко не завжди економічні міркування і потреби конкретних територій беруться до уваги при відборі проектів на фінансування з фондів ЄС[7], а при розподілі коштів перевага віддається приватним інтересам. Цьому до певної міри сприяє і нечіткість формулювань пріоритетів політики Євросоюзу, що дає можливість для маневру владним політичним партіям у ході реалізації проектів[8]. Хоча політизований підхід до розподілу фондів не порушує правил видатків ЄС, але дає змогу підтримати підприємців і опосередковано виборців у регіонах, лояльних до певної політичної сили. Свідчення впливу партійних преференцій на розподіл фондів ЄС дають нові держави-члени. Так, у Латвії та Болгарії фінанси структурних фондів ЄС спрямовувалися до тих регіонів, де правлячі політичні партії отримали найбільше голосів на останніх парламентських виборах[9].

Причини високої політизації політико-адміністративних процесів можна знайти у соціалістичній спадщині нових держав-членів ЄС. Збереження її високого рівня після руйнування

однопартійної системи в країнах соцтабору пояснюється, в тому числі, й низьким рівнем довіри між політичними суперниками по обидва боки лінії режимного поділу: між комуністичною партією та демократичною опозицією. У країнах, де керівництво компартії здійснювало контрольований перехід до демократії, високий рівень політизації зберігався на перших етапах транзитного процесу, оскільки підстави для зміни кадрів, призначених з урахуванням політичних критеріїв, були відсутні. Якщо ж антикомуністична опозиція перемагала на вільних виборах, то вони насамперед відстороняли від влади високопосадовців, яких вважали політично неблагонадійними і некомпетентними в умовах ринку. Тобто зміна панівної верхівки призвела до масштабних змін серед державних службовців. Водночас продемократичні сили не могли одразу змінити усіх високих посадовців і були зацікавлені у підтриманні керованості суспільно-економічних процесів, тому й не наполягали на прийнятті жорсткого закону про державну службу, який би заборонив кадрові зміни у майбутньому і гарантував би стабільність роботи державних чиновників[10].

Домогтися законодавчого закріплення деполітизації державної служби можна було лише у випадку договірного переходу до демократії. У ході переговорів «за круглим столом» демократична опозиція отримувала інформацію про інтереси та наміри партноменклатури на державній службі, знаходила союзників серед так званих «поміркованих комуністів», що сприяло збільшенню довіри між сторонами. Зміцненню довіри також сприяла обмежена кількість учасників таких переговорів. Деполітизація державної служби формально не закріплювалася до початку 2000-х років[11], але навіть у випадку прийняття відповідних законів про державну службу їх вплив був незначним, оскільки до них постійно вносилися зміни або вони стосувалися відносно невеликої групи людей, які працювали в органах державної влади[12].

Довіра між політичними акторами також є результатом досвіду співробітництва, зазвичай у рамках парламентських коаліцій. Однак його важко було отримати у більшості країн ЦСЄ, оскільки партійна система ще тривалий час залишалася сильно поляризованою. У перші роки демократизації партійна конку-

ренція зводилася до протистояння між комуністичною партією та її наступниками (соціалістичними, соціал-демократичними партіями) та продемократичною опозицією. Саме за таким принципом було сформовані 86% коаліцій, утворених у регіоні протягом першого десятиліття[13]. У результаті політичні партії розглядали представників протилежного табору як ворогів, а не конкурентів, і відмовлялися від будь-яких форм співпраці для реалізації спільних цілей. Згодом ця відмінність між партіями втратила свою актуальність і змінилася іншими критеріями поділу політичної арени, які породжували не менш запеклі політичні баталії.

У підсумку високий рівень недовіри та неспроможність, як політичних сил, погодитися на деполітизацію державної служби одразу після падіння соціалістичного режиму сприяло продовженню практики політизації. Оскільки партійна система залишалася високополяризованою у більшості регіону, а ступінь довіри між партіями був досить низьким, то тривалий час закон про деполітизацію державної служби не приймався і лише перспектива членства в Євросоюзі змусила держави-кандидати рухатися у цьому напрямі, але у деяких країнах, наприклад Чехії, яка провела люстрацію чиновників в 1991 році, такий закон так і не було прийнято.

Другий чинник, що зумовив збереження високого рівня політизації державної служби в країнах ЦСЄ, дотичний до першого і полягає в особливостях партійного будівництва у регіоні. Після падіння соціалістичного режиму лише колишня комуністична партія ввійшла в нову епоху з розвиненою партійною організацією, а громадсько-політичні організації мали братися за процес партійного будівництва фактично з нуля. Новим партіям бракувало розвиненої організаційної структури, на яку б вони могли покластися, через відсутність умов для створення масових політичних партій на основі класового поділу суспільства, як це було свого часу в країнах Західної Європи.

Понад те, політичні партії у постсоціалістичних країнах майже одразу дістали можливість отримати посади в органах виконавчої влади, що для багатьох партій Західної Європи в XX ст. зазвичай було завершальною стадією у тривалому процесі організаційного розвитку[14]. Іншими словами, якщо старі масові

партії Західної Європи були зацікавлені у розбудові розгалуженої організаційної структури для отримання влади, то постсоціалістичні партії не мали таких стимулів для партійного будівництва і досить легко отримали доступ до процесу прийняття політичних рішень без підтримки добре організованого сегмента суспільства. Відповідно партії регіону, позбавлені можливості отримувати необхідні ресурси з боку своїх членів або громадян, змушені були у випадку перемоги на виборах розраховуватися зі своїми прихильниками ресурсами держави або ж працевлаштуванням на державній службі[15].

До того ж високий рівень політизації державної служби за часів соціалізму та пам'ять про неефективні та громіздкі органи державної влади значною мірою ослабила легітимність держави, що полегшило процес звільнення старих і призначення нових кадрів, оскільки політики отримали народний мандат на реформування держави. Як результат поєднання цих чинників у деяких країнах ЦСЄ кількість державних чиновників збільшилася вдвічі (Словенія, Литва, Польща), а у деяких навіть вчетверо (Латвія, Чехія, Болгарія) протягом перших десяти років демократизації[16]. При цьому важливо зазначити, що із збільшенням кількості чиновників рівень їх компетентності не підвищувався, а навіть знижувався[17].

Висока виборча волатильність протягом першого десятиліття транзиту також мала негативний вплив на процес деполітизації державної служби, оскільки низький рівень партійної лояльності, високі шанси на перемогу нових партій призводили до того, що потреба у державних посадах як винагороді для своїх прихильників не могла бути повністю задоволена.

Отже, аналіз досвіду використання країнами ЦСЄ можливостей, які надає членство в Євросоюзі, засвідчив, що вони не тільки відкривають нові можливості, а й до певної міри сприяють закріпленню негативних тенденцій, зокрема політизації державної служби, про що свідчить показник абсорбції. У молодих демократіях панівні партії не лише експлуатують наявні державні ресурси для зміцнення своїх позицій, а й спрямовують кошти структурних фондів Євросоюзу до найбільш лояльних регіонів країни. Висока політизація управлінських процесів у державах регіону пояснюється соціалістичною спадщиною та особливос-

тями формування партійної системи, що робить партії залежними насамперед від наближеності до центру влади, а не від виборців. Як засвідчили результати останніх парламентських виборів в Україні зберігається високий рівень виборчої волатильності, що сприяє політизації державної служби та у майбутньому негативно впливатиме на якість державного управління та ефективність використання допомоги Євросоюзу.

1. Lackowska-Madurowicz M., Swianiewicz P. Structures, Procedures and Social Capital: The Implementation of EU Cohesion Policies by Subnational *Governments in Poland. International Journal of Urban and Regional Research*. 2013. Vol. 37. № 4. P. 1396–1418; Tosun J. Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2014. Vol. 52. № 2. P. 371–387. **2.** Buzogány A., Korkut U. Administrative Reform and Regional Development Discourses in Hungary: Europeanisation Going NUTS? E*urope–Asia Studies*. 2013. Vol. 65. № 8. P. 1572-1573. **3.** Olejniczak K. Mechanisms Shaping an Evaluation System – A Case Study of Poland 1999–2010. *Europe–Asia Studies*. 2013. Vol. 65. № 8. P. 1659. **4.** Bachtler J., McMaster I. EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States. Environment and Planning. *Government and Policy*. 2008. Vol. 26. № 2. P. 417. **5.** Surubaru N.-C. Administrative Capacity or Quality of Political Governance? EU Cohesion Policy in the New Europe, 2007–13. *Regional Studies*. 2017. Vol. 51. № 6. P. 850. **6.** Surubaru N.-C. Revisiting the Role of Domestic Politics: Politicisationand European Cohesion Policy Performance in Central and *Eastern Europe. East European Politics*. 2017. Vol. 33. № 1. P. 114. **7.** Dotti N. F. The Unbearable Instability of Structural Funds'Distribution. *European Planning Studies*. 2013. Vol. 21. № 4. P. 612. **8.** Blom-Hansen J. Principals, Agents, and the Implementation of EU Cohesion Policy. *Journal of European Public Policy*. 2005. Vol. 12. № 4. P. 625. **9.** Bloom S., Petrova V. National Subversion of Supranational Goals: 'Pork-Barrel' Politics and EU Regional Aid. *Europe–Asia Studies*. 2013. Vol. 65. № 8. P. 1600. **10.** Meyer-Sahling J.-H. Civil Service Reform in Post-communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation. *West European Politics*. 2004. Vol. 27. № 1. P. 86. **11.** Goetz K. H. Making Sense of Post-communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization? J*ournal of European Public Policy*. 2001. Vol. 8. № 6. P. 1045. **12.** Meyer-Sahling J.-H. Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession (Sigma Paper No. 44). Paris: OECD, 2009. **13.** Grzymala-Busse A. Coalition Formation and the Regime Divide in New Democracies: East Central Europe. *Comparative Politics*. 2001. Vol. 34. № 1. P. 91. **14.** van Biezen I. Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. P. 31. **15.** O'Dwyer C. Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006. P. 20.

16. Grzymala-Busse A. Rebuilding Leviathan: Party Competition and State Exploitation in Post-communist Democracies. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. P. 5. **17.** O'Dwyer C. Runaway State Building; How Political Parties Shape States in Postcommunist Eastern Europe. *World Politics.* 2004. Vol. 56. № 4. P. 524.

***Bereza Anatolij*. The politicization of the civil service and its impact on the absorbation capacity of the EU funds in Central and Eastern Europe**

A high level of politicization of the civil service has a negative impact on the absorbation capacity of the EU funds in Central and Eastern Europe and impedes achieving the common goals of European policy. Two factors have been identified and analyzed that contribute to the preservation and even strengthening of this phenomenon: the socialist heritage and the peculiarities of the party system formation.

An analysis of the experience of the usage the EU structural funds by the CEE countries shows that they not only open up new opportunities, but also to some extent contribute to the strengthening negative trends, in particular the politicization of the civil service. In young democracies, dominant parties not only exploit existing state resources to strengthen their positions, but also channel EU structural funds to the most loyal regions of the country. The reasons for the high politicization of the administrative processes in the countries of the region are explained by the socialist heritage (communist party system) and the peculiarities of the party system formation, which makes the parties dependent primarily on the proximity to the center of power rather than the voters. As evidenced by the results of the recent parliamentary elections, a high level of electoral volatility persists in Ukraine, which contributes to the politicization of the civil service and in the future will adversely affect the quality of public administration and the effectiveness of the use of EU assistance.

Key words: European integration, absorption, civil service, political party, democratization, public administration.