

**LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS
VEIKLOS PRIORITETAI:
KAIP ANALIZUOTI JŲ ĮGYVENDINIMO
PROCESĄ IR REZULTATUS?**

*VITALIS NAKROŠIS, EGIDIJUS BARCEVIČIUS,
RAMŪNAS VILPIŠAUSKAS*

Vyriausybės įsipareigojimų įgyvendinimas yra vienas aktualiausių viešosios politikos proceso tyrimų klausimų. Atotrūkis tarp rinkimų kampanijos metu deklaruojamų, vyriausybės programose įtvirtinamų prioritetų ir praktinio jų įgyvendinimo yra tapęs nusivylimo šaltiniu daugelyje demokratiškesnių šalių ir susilaukęs išskirtinio tyrėjų dėmesio. Šiame straipsnyje pristatomi viešosios politikos prioritetų tyrimo klausimai, teorinis analizės pagrindas ir hipotezės, skirti Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo procesui ir jų rezultatams analizuoti. Straipsnyje teigiama, kad geriausiai viešosios politikos kaitos sprendimus gali paaiškinti viešosios politikos posistemiuose vykstanti palaikymo koalicijų sąveika. Jai įtaką daro įvairūs išorės veiksniai ir įvykiai (jie pristatomi straipsnyje), taip pat tokie tarpiniai veiksniai kaip viešosios politikos kaitai reikalingo sutarimo laipsnis

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

Egidijus Barcevičius – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas (el. paštas: egidijus@vpvi.lt).

Ramūnas Vilpišauskas – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto profesorius (el. paštas: ramunas.vilpisauskas@tspmi.vu.lt).

© Vitalis Nakrošis, Egidijus Barcevičius, Ramūnas Vilpišauskas, 2015

Straipsnis įteiktas redakcijai 2014 m. gruodžio 29 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2015 m. vasario 12 d.

ir politinis dėmesys. Be to, analizuojant viešosios politikos įsipareigojimų įgyvendinimą Lietuvoje, reikia atsižvelgti į specifinius veiksnius, kaip antai partinės sistemos fragmentaciją ir konkurenciją tarp dviejų politinių partijų bloką, taip pat Europos Sąjungos ir Rusijos įtaką viešosios politikos procese ar Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimų apribojimus reformoms. Šiame straipsnyje pristatoma viešosios politikos proceso tyrimų darbotvarkė gali būti taikoma analizuojant įvairių (prioritetinių ir neprioritetinių) viešosios politikos įsipareigojimų įgyvendinimo procesą ir aiškinant jų sėkmes bei nesėkmes. Tam gali būti naudinga pasitelkti priežastinį proceso sekimą, kuris gali būti taikomas tiek analizuojant pavienius atvejus, tiek kartu nagrinėjant visus pasirinktus atvejus¹.

Ivadas

Viešosios politikos įgyvendinimo studijų ištakos glūdi 1973 m. Pressmano ir Wildavsky'io darbe, kuriame buvo nagrinėjamas JAV federalinės valdžios programų įgyvendinimas valstijų lygmeniu – kaip didieji Vašingtono lūkesčiai žlugo Ouklande². Jau tada buvo pripažinta, kad viešosios politikos sprendimai gali būti neįgyvendinami arba įgyvendinami ne taip, kaip planuota³. Lietuvos Vyriausybės vadovai irgi teigia, kad būna „per ilgas procesas nuo suformuluotų tikslų iki rezultatų“⁴.

Viešosios politikos įgyvendinimas demokratinėse sistemose yra sudėtingas procesas, kuris priklauso nuo daugelio susijusių išorės ir vidaus veiksnių. Atsižvelgiant į politinio proceso formuojant viešąją politiką ypatybes, politikos įgyvendinimo ir jos tvarumo užtikrinimo sąlygas, nenuostabu, kad reformų rezultatai dažnai nuvilia. Reformų įgyvendinimas ir išsikeltų tikslų pasiekimas yra veikiau išimtis, o ne

¹ Šis straipsnis buvo parengtas pagal projektą „Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: įgyvendinimo procesas ir rezultatai“, kurį įgyvendina VU TSPMI tyrėjų komanda. Projektas (Nr. MIP-084/2014) yra finansuojamas Lietuvos mokslo tarybos pagal priemonę „Mokslininkų grupių projektai“. Šio straipsnio autoriai dėkingi šio projekto dalyviams už naudingas pastabas ir siūlymus.

² Pressman J. L., Wildavsky A., *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley, CA: University of California, 1973.

³ Hargrove E. C., *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*, Washington, D. C.: The Urban Institute, 1975.

⁴ IQ, A. *Butkevičius: esu maksimalistas*, 2014, gruodis, Nr. 12 (57), p. 41.

taisyklė. Todėl pagrindinis klausimas galėtų būti, kodėl kartais pa-
vyksta esminės reformos?⁵

Viešosios politikos įgyvendinimas Lietuvoje nėra išimtis – netgi
svarbiausi prioritetai gali būti neįgyvendinami gana ilgą laiką. Pa-
vyzdžiui, nė vienas strateginis energetikos projektas nebuvo baigtas
per penkiolika metų⁶ iki 2014 m., kai Klaipėdos uoste buvo atidarytas
suskystintųjų gamtinių dujų terminalas. Būsto renovavimo programa
taip pat buvo nesėkmingai vykdoma net kelių Lietuvos Respublikos
Vyriausybių kadencijų metu. Tačiau įgyvendinimo nesėkmės yra
reikšminga, bet ne vienintelė priežastis imtis vyriausybių įsipareigo-
jimų įgyvendinimo Lietuvoje analizės.

Prieš kiekvienus Lietuvos Respublikos Seimo ir savivaldybių ta-
rybų rinkimus Lietuvos politologai ir politikos analitikai analizuoja
politinių partijų rinkimų programas, o jiems pasibaigus – rinkimų
rezultatus. Tačiau, nepaisant teorinės ir empirinės viešosios politi-
kos įgyvendinimo svarbos, Lietuvoje dar nebuvo sistemingai nagri-
nėjamas vyriausybių programų ar veiklos prioritetų įgyvendinimo
procesas ir jo rezultatai. Tiesa, Lietuvoje 2003 m. buvo publikuota
studija apie politikos įgyvendinimą veikiančius veiksnius, įskaitant ir
stojimo į ES įtaką⁷. Tačiau jos kontekstas buvo kitoks nei konkrečių
Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo praėjus beveik dešimt-
mečiui nuo Lietuvos stojimo į ES. Todėl reikia toliau nuodugniai na-
grinėti viešosios politikos procesą Lietuvoje.

Atsižvelgiant į teorinę viešosios politikos proceso studijų pažan-
gą, taip pat svarbu plėtoti viešosios politikos teoriją. Naudinga va-

⁵ Aberbach J. D., Christensen T., „Why Reforms So Often Disappoint“, *The American Review of Public Administration* 44 (1), 2014, p. 14.

⁶ Delfi, R. *Vilpišauskas: kodėl nė vienas projektas energetikoje per 14-a metų ne-
baigtas?* 2013 02 07, <<http://verslas.delfi.lt/energetika/rvilpisauskas-kodel-ne-vie-nas-projektas-energetikoje-per-14-a-metu-nebaigtas.d?id=60612013#ixzz2UgfETY YF>>, 2013 05 04.

⁷ Šioje studijoje buvo nagrinėjami persikirstymo ir reguliavimo politikos, stambių pro-
jektų ir reformos iniciatyvų įgyvendinimo Lietuvoje atvejai perėjimo prie rinkos eko-
nomikos ir stojimo į ES kontekste. Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendi-
mas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003.

dovautis labiau teoriškai išplėtotais požiūriais, kurie ne tik nustato bei organizuoja veiksmus, tinkamiausius konkrečiam reiškiniui suprasti, bet ir teigia bendrus priežastinius ryšius tarp kintamųjų grupių ar veiksmų kategorijų, diferencijuoja veiksmus pagal jų svarbą aiškinant nagrinėjamus reiškinius⁸. Ypač naudingi lyginamieji tyrimai, kurie leidžia nustatyti viešosios politikos kaitos panašumus ir skirtumus ne tik skirtingose valstybėse, bet ir įvairiose valdymo srityse (pvz., švietimo ir mokslo, socialinės apsaugos ir darbo, ekonomikos ar užsienio reikalų)⁹.

Akademinėje literatūroje, skirtoje politinių partijų ar vyriausybių veiklai nagrinėti, jau keletą dešimtmečių buvo tyrinėjama, kaip įvairios vyriausybės įgyvendina jas sudariusių politinių partijų rinkimų įsipareigojimus ar koalicinius susitarimus. Per pastaruosius metus buvo pradėta nagrinėti konkretesnių vyriausybės įsipareigojimų (pvz., dokumentų teisėkūros planų¹⁰) vykdymą. Tiriamojo projekto „Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: įgyvendinimo procesas ir rezultatai“ objektas dar konkretesnis – trumpalaikiai specifiniai LR Vyriausybės veiklos prioritetai, kurie vykdomi vertikalioje ar horizontalioje valdymo srityse.

Šiam tyrimui buvo pasirinkta penkioliktoji Vyriausybė, kuriai vadovavo Ministras Pirmininkas A. Kubilius. Vyriausybės veiklos prioritetai Lietuvoje pirmą kartą¹¹ buvo patvirtinti šios Vyriausybės kadencijos metu 2010 m., siekiant, kilus finansų krizei, geriau įgy-

⁸ Ostrom E., „Background on the Institutional Analysis and Development Framework“, *The Policy Studies Journal* 39 (1), 2011, p. 8.

⁹ Weible C. M., Sabatier P. A., McQueen K., „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, *The Policy Studies Journal* 37 (1), 2009, p. 135.

¹⁰ Zubek R., Klüver H., „Legislative Pledges and Coalition Government“, *Party Politics*, Online First 27 May 2013.

¹¹ Nors ir ankstesnės LR Vyriausybės strateginio planavimo proceso metu tvirtindavo prioritetinius strateginius tikslus, paprastai juose buvo nustatomos kelios Vyriausybės prioritetinės veiklos kryptys arba tikslai, kurie buvo gana abstraktūs ir neturėjo skaičiais išreikštų siekių. Į šiuos prioritetus reikėjo atsižvelgti sudarant kitų metų valstybės biudžetą ir rengiant atitinkamas programas, bet jie neturėjo didelės įtakos finansinių išteklių pasiskirstymui. Nakrošis V., *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybei?* Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008.

vendinti Vyriausybės programą. Nuo to laiko veiklos prioritetai kasmet sudaromi ne tik A. Kubiliaus Vyriausybės, bet ir A. Butkevičiaus Vyriausybės kadencijos metu. Su šiais prioritetais buvo susietas biudžeto sudarymo procesas, be to, buvo siekiama, kad prioritetų tikslai, uždaviniai ir vertinimo rodikliai būtų perkelti į ministerijų ir kitų asignavimų valdytojų strateginius veiklos planus, o jų vykdymo rezultatai buvo analizuojami ir už juos reguliariai atsiskaitoma Vyriausybei.

Šiame projekte nagrinėjami 2010 m. Vyriausybės veiklos prioritetai, kurie buvo ambicingiausi penkioliktosios Vyriausybės prioritetai ir nuo kurių įgyvendinimo pradžios praėjo daugiausia laiko. Šie prioritetai buvo suskirstyti į keturias grupes: 1) darbo vietų kūrimas, nedarbo mažinimas ir ekonomikos skatinimas; 2) valstybės valdymo modernizavimas ir kova su korupcija; 3) struktūrinė socialinės rūpybos, sveikatos apsaugos, švietimo ir energetikos sričių pertvarka; 4) šalies visuomenės telkimas kurti pažangos viziją „Lietuva-2030“¹². Visi nagrinėjami 2010 m. Vyriausybės veiklos prioritetai pagal valdymo sritis pateikti 1 lentelėje. Kadangi kai kurie veiklos prioritetai buvo gana plačios apimties, jų įgyvendinimo procesui ir rezultatams analizuoti buvo pasirinkti jų reikšmingiausi prioritetiniai klausimai.

Mūsų studijoje atskirai nėra nagrinėjamas pagrindinis penkioliktosios Vyriausybės veiklos prioritetas – valstybės finansų subalansavimas. Įgyvendinant 7-osios Bendrosios programos *COCOPS* (angl. *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*) tyrimų projektą, buvo parengta detali Lietuvos krizės valdymo studija, kurioje analizuojamas fiskalinės konsolidacijos priemonių (tiek pajamų didinimo, tiek išlaidų mažinimo srityje) vykdymas¹³. Kadangi valstybės finansų subalansavimas darė įtaką kitų Vyriausybės veiklos pri-

¹² Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetai*, 2010 m., <<http://www.lrv.lt/bylos/veikla/LRV-2010-prioritetai.pdf>>, 2013 06 14.

¹³ Nakrošis V., Vilpišauskas R., Kuokštis V., „Fiscal Consolidation and Structural Reforms in Lithuania in the Period 2008–2012: From Grand Ambitions to Hectic Fire Fighting“, *International Review of Administrative Sciences*, special issue, forthcoming.

1 lentelė. 2010 m. Vyriausybės veiklos prioritetai pagal valdymo sritis ir analizuojamų prioritetinių klausimų turinys

Valdymo sritis	2010 m. Vyriausybės veiklos prioritetas	Analizuojamo prioriteto turinys
Viešieji finansai	Viešųjų finansų konsolidavimas ir efektyvus išteklių naudojimas	Nagrinėjama fiskalinės konsolidacijos įtaka kitų prioritetų įgyvendinimui
Energetika	Energetika ir transportas	Pasiruošimas statyti Visagino atominę elektrinę
Švietimas ir mokslas	Švietimo srities struktūrinės pertvarkos	Aukštojo mokslo reforma
Valstybės valdymas	Valstybės tarnybos modernizavimas, kova su korupcija; apskričių reforma	Valstybės tarnybos reforma
Sveikatos apsauga	Sveikatos apsaugos reforma	Asmens sveikatos priežiūros įstaigų tinklo pertvarkymas
Ekonomika	Darbo vietų kūrimas, nedarbo mažinimas, ekonomikos skatinimas; el. viešųjų paslaugų plėtra	Daugiabučių namų renovavimas
Socialinė apsauga ir darbas	Socialinės srities struktūrinė reforma; darbo vietų kūrimas, nedarbo mažinimas	Pensijų ir kitų socialinių išmokų reforma

Šaltinis: sudarė autoriai pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybę, *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetai*, 2010 m., <<http://www.lrv.lt/bylos/veikla/LRV-2010-prioritetai.pdf>>, 2013 06 14.

oritetų įgyvendinimui, šiame tyrime šio prioriteto įtaka analizuojama horizontaliuoju būdu, t. y. aptariant fiskalinės konsolidacijos įtaką kitų nagrinjamų prioritetų įgyvendinimui.

Mes keliame du svarbiausius tiriamuosius klausimus. Pagrindinis teorinis klausimas yra, kaip paaiškinti Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo procesą ir jų rezultatus Lietuvoje, atitinkamus teorinius viešosios politikos ir kitų kryptių požiūrius pritaikant prie šio tyrimo objekto ir Lietuvos politinės bei administracinės sistemos ypatybių?

Į šį klausimą atsakoma šiame teoriniame metodiniame straipsnyje, kuriame, be teorinio Vyriausybės veiklos prioritetų analizės pagrindo, pateikiamos ir hipotezės empiriniam tyrimui. Savo ruožtu, pagrindinis empirinis klausimas yra toks: kokie išoriniai, tarpiniai ar vidaus veiksniai darė įtaką atitinkamų Vyriausybės prioritetų įgyvendinimui? Atsakymai į šį klausimą bus pateikti šešių Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo atvejų studijose ir jų lyginamojoje analizėje, kurie bus paskelbti šiam projektui skirtoje kolektyvinėje monografijoje.

Šiame straipsnyje nagrinėjama viešosios politikos sprendimų kaita ir jos įgyvendinimo pokyčiai. Pasak Sabatiero, viešosios politikos kaita yra inicijuojama sąmoningai ir jos siekiama tikslingai, naudojantis visais esamais ištekliais, kuriuos pasitelkus vykdoma tam tikrų sprendimų palaikymo strategija. Viešosios politikos kaita gali būti reikšminga, kai pasikeičia esminiai vyriausybės programos aspektai, arba nereikšminga, kai neįvyksta esminių programos aspektų pokyčių¹⁴. Viešosios politikos kaita dažniausiai vyksta laipsniškai, žingsnis po žingsnio, bet, susidarius tam tikroms sąlygoms, kaita gali būti radikalesnė, kai įvyksta reikšmingų nukrypimų nuo *status quo*.

Analizuojant Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimą, reikia atskirti formalius viešosios politikos siekius, kurie buvo numatyti Vyriausybės veiklos prioritetų dokumentuose, jiems įgyvendinti reikalingus sprendimus (teisės aktų ar programų priėmimą bei pakeitimą) ir jų kaitą nuo realių viešosios politikos pokyčių. Šiame straipsnyje viešosios politikos kaitos terminas yra tapatinamas su sprendimų priėmimu, o viešosios politikos pokyčiai reiškia šių sprendimų įgyvendinimo rezultatus. Vykdam priimtus sprendimus sukuriama produktai (paslaugos) ir pasireiškia jų padariniai (rezultatai ir efektai), nuo kurių priklauso viešosios politikos poveikis.

¹⁴ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, Sabatier P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, 1999, p. 147.

Nuo sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo priklauso viešosios politikos sėkmė. Siekiant apibrėžti sėkmę, galima pasitelkti proceso, programinę ir politinę dimensijas¹⁵. Kalbant apie sėkmę proceso prasme, reikia įvertinti, ar buvo įgyvendinti visi teisėkūros proceso etapai, ar procesas buvo pakankamai demokratiškas, kiek kartų priimami sprendimai buvo taisomi, su kokiais trikdžiais buvo susidurta. Programinė sėkmė reiškia, kad buvo efektyviai panaudoti ištekliai ir pasiekti numatyti tikslai bei rezultatai. Galiausiai, politinė sėkmė reiškia, kad reformas įgyvendinusi koalicija išlieka populiari visuomenėje ir sėkmingai pasirodo rinkimuose. Toks sėkmės operacionalizavimas yra naudingas tuo, kad leidžia įvairiapusiškai suprasti viešosios politikos sėkmę, atsižvelgiant tiek į pradinius viešosios politikos ketinimus, tiek į pasiektus rezultatus, taip pat į įgyvendinimo procesą bei politinius padarinius¹⁶.

Toliau pirmajame šio straipsnio skyriuje pristatomos teorinio analizės pagrindo prielaidos ir struktūra, o kituose skyriuose nagrinėjami įvairūs šio pagrindo veiksniai (išorės, tarpiniai ir vidiniai) ir jų tarpusavio ryšiai. Straipsnio pabaigoje, be pagrindinių rezultatų apibendrinimo, pateikiama viešosios politikos prioritetų tyrimų darbotvarkė, aprašomos būsimųjų studijų kryptys ir pristatomas metodinis požiūris bei pagrindiniai metodai.

1. Teorinio analizės pagrindo Vyriausybės veiklos prioritetams nagrinėti prielaidos ir struktūra

Viešosios politikos įgyvendinimas yra sudėtingas procesas, kuriam paaiškinti ir nustatyti, kodėl vienos iniciatyvos pavyko, o kitos patyrė nesėkmę, reikia tinkamo analizės pagrindo. Kitaip kalbant, „dėl stubinančiai sudėtingo viešosios politikos proceso analitikas turi surasti

¹⁵ Marsh D., McConnel A., „Towards a Framework for Establishing Policy Success“, *Public Administration* 88 (2), 2010, p. 564–583.

¹⁶ Ibid.

kokį nors būdą situacijai supaprastinti, kad galėtų ją suprasti. Paprasčiausiai negalima ieškoti visko ir matyti viską¹⁷.

Šiame straipsnyje pristatomas teorinis analizės pagrindas, kuriuo siekiama aprašyti ir paaiškinti penkioliktosios Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo procesą ir jo rezultatus. Jis daugiausia remiasi vienu iš labiausiai teoriškai išplėtotų ir empiriškai aktyviai taikomų požiūrių – P. A. Sabatiero (kartu su H. Jenkins-Smithu) sukurtu palaikymo koalicijų pagrindu (angl. *advocacy coalition framework*). Jis buvo sudarytas siekiant geriau paaiškinti viešosios politikos kaitą, derinant viešosios politikos įgyvendinimo „iš viršaus žemyn“ ir „iš apačios aukštyn“ požiūrius¹⁸. Palaikymo koalicijų pagrindas ne tik pasižymi aiškia struktūra, tiksliai apibrėžtomis sąvokomis, aiškiai įvardytais priežastiniais ryšiais ir hipotezėmis¹⁹, bet ir yra pritaikytas viešosios politikos kaitos analizei Europos šalyse²⁰, dažnai pasitelkiamas atliekant empirinę analizę ir, remiantis naujais tyrimų rezultatais, toliau teoriškai plėtojamas.

Kadangi palaikymo koalicijų pagrinde nėra pateikiami konkretūs teoriniai teiginiai dėl kelių svarbių vyriausybės sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo proceso veiksmų, jis buvo papildytas įžvalgomis iš kitų viešosios politikos ar viešojo administravimo požiūrių (pertraukiamos pusiausvyros, viešosios politikos tinklų, lyderystės, veiklos valdymo ir viešosios politikos sėkmės). Palaikymo koalicijų pagrindo derinimas su kitais teoriniais požiūriais leidžia mažinti vieno teorinio požiūrio apribojimus, lyginti įvairius teorinius požiūrius ir toliau plėtoti viešosios politikos teoriją²¹.

¹⁷ Sabatier P. A., „The Need for Better Theories“, Sabatier P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, 1999, p. 4.

¹⁸ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, p. 117.

¹⁹ Sabatier P. A., „The Need for Better Theories“, p. 6.

²⁰ Sabatier P. A., „The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe“, *Journal of European Public Policy* 5 (1), 1998, p. 98–130.

²¹ Weible C. M., Sabatier P. A., McQueen K., „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, p. 133–134.

Toliau šiame straipsnyje pateikiamos svarbiausios palaikymo koalicijų pagrindo prielaidos, kurios išskiria šį požiūrį iš kitų teorinių viešosios politikos proceso požiūrių. Pirmą, svarbiausią palaikymo koalicijų pagrindo analizės vienetas yra ne konkreti valdžios institucija ar programa, bet viešosios politikos posistemis, kuriam būdingi ją reglamentuojantys teisės aktai, programos ir kitos viešosios politikos iniciatyvos. Jis apima visus tam tikru viešosios politikos klausimu suinteresuotus veikėjus (politikus, valdžios institucijų vadovus, valstybės tarnautojus, mokslininkus, konsultantus, žurnalistus, nevyriausybinę organizacijų atstovus, t. t.) iš valstybinio, viešojo ir privataus sektorių, kurie dažniau ar rečiau sąveikauja tarpusavyje. Viešosios politikos posistemių aprėptis gali skirtis, nes ji priklauso nuo viešosios politikos klausimų ir jų kaitos, taip pat gali išnykti seni viešosios politikos posistemiai arba atsirasti naujų posistemių. Antra, įvairių veikėjų grupės sudaro tam tikrus viešosios politikos sprendimus ir jų įgyvendinimą palaikančias ar jiems besipriešinančias koalicijas, kurių sąveika leidžia paaiškinti viešosios politikos kaitą.

Trečia, pagal palaikymo koalicijų pagrindą viešosios politikos įsitikinimai, kurie apima įvairių lygių normatyvinius ir priežastinius įsitikinimus, yra svarbesni nei veikėjų institucinė priklausomybė. Ketvirta, ne tik veikėjų įsitikinimai, bet ir mokslinė bei techninė informacija gali būti svarbi priimant viešosios politikos sprendimus ir juos įgyvendinant.

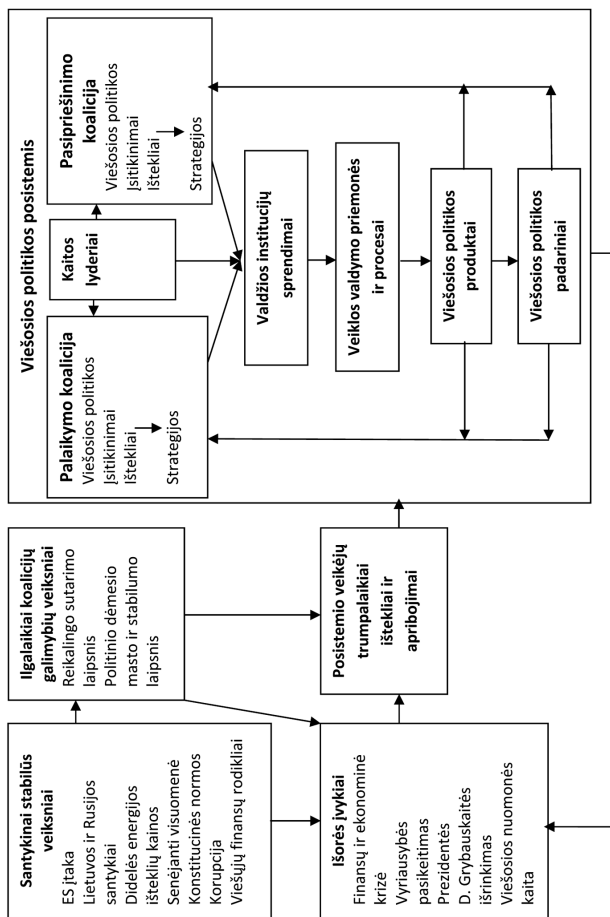
Penkta, šiame analizės pagrinde taikomas individo elgesio modelis yra ribotai racionalus, t. y. grindžiamas dalinio informuotumo prielaida ir sudarytas remiantis labiau psichologijos, o ne klasikinės mikroekonomikos požiūriu. Šešta, norint suprasti ilgalaikę viešosios politikos kaitą, reikia nagrinėti ne trumpesnę negu dešimties metų laikotarpį, kuris apima ir sprendimų priėmimo, ir jų praktinio įgyvendinimo etapus²². Tai, kad Vyriausybės veiklos prioritetų įgy-

²² Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, p. 118–120.

vendinimo ir jų rezultatų tyrime nagrinėjamas ne tik penkioliktosios Vyriausybės ketverių metų kadencijos laikotarpis, bet ir aptariamos atitinkamos viešosios politikos ištakos bei įvertinami reikšmingiausi viešosios politikos sprendimai šešioliktosios Vyriausybės kadencijos laikotarpiu, leidžia išplėsti bendrą kaitos intervalą iki maždaug dešimties metų, tuo pačiu metu išlaikant dėmesį A. Kubiliaus Vyriausybės kadencijos laikotarpiu vykusiems procesams.

Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo analizės pagrindą sudaro išorės, tarpiniai ir vidaus (viešosios politikos posistemio lygmens) veiksniai, taip pat jų tarpusavio ryšiai. Kaip parodyta 1 pav., viešosios politikos posistemiai yra dalis platesnio politinio konteksto, kuriam būdingos santykinai stabilios savybės ir kuriame vyksta įvairūs įvykiai, o jų veikėjams įtaką daro ilgalaikiai koalicijų galimybių veiksniai (tokie kaip reikalingo sutarimo ar politinio dėmesio laipsnis) ir trumpalaikiai veikėjų išteklių bei apribojimai. Šiame paveiksle taip pat pavaizduotas viešosios politikos sprendimų įgyvendinimo mechanizmas, kurio produktai ir rezultatai grįžtamojo ryšio būdu gali daryti įtaką tiek vidaus veiksniams (viešosios politikos posistemiams), tiek išorės veiksniams. Pagrindiniai priežastiniai ryšiai, kurie pavaizduoti 1 pav., detalizuojami kituose straipsnio skyriuose, kuriuose aprašomos ir pagrindžiamos aštuonios hipotezės. Šios hipotezės nagrinėja ryšius tarp įvairių išorės, tarpinių ir vidaus veiksnų, kurie pavaizduoti paveiksle, perteikiančiame teorinį analizės pagrindą.

Viešosios politikos sprendimų kaita ir jų įgyvendinimo pokyčiai gali atsirasti dėl kelių priežasčių. Pirma, juos gali skatinti išorės sukrėtimai (žr. antrąjį šio straipsnio skyrių). Antra, viešosios politikos posistemyje viešosios politikos sprendimai priimami vienos palaikymo koalicijų veikėjams naudojant išteklius ir taikant įvairias veiklos strategijas (žr. trečiąjį šio straipsnio skyrių). Trečia, sąveika tarp palaikymo koalicijų, kurią gali skatinti viešosios politikos lyderystė ir kitos aplinkybės, irgi gali prisidėti prie viešosios politikos kaitos atitinkamame posistemyje. Ketvirta, mokymasis iš politikos įgyvendi-



1 pav. Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo analizės pagrindas

Šaltinis: sudaryta autorių pagal Weible C. M., Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., Nohrstedt D., Henry A. D., deLeon P., „A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue“, *The Policy Studies Journal* 39 (3), 2011, p. 349–360.

nimo rezultatų (žr. ketvirtąjį šio straipsnio skyrių) gali sudaryti palankias sąlygas viešosios politikos kaitai keičiantis palaikymo koalicijų veikėjų įsitikinimams²³.

Išorės ir tarpiniai veiksniai nagrinėjami antrame šio straipsnio skyriuje, o vidaus veiksniai – trečiame skyriuje. Ketvirtame šio straipsnio skyriuje pristatomi veiksniai, kurie papildomai veikia viešosios politikos įgyvendinimo rezultatus.

2. Išorės ir tarpinių veiksnių įtaka viešosios politikos kaitai

Viešosios politikos posistemį iš išorės veikia santykinai stabilūs veiksniai ir išorės įvykiai, galintys atverti „galimybių langą“ pokyčiams įgyvendinti.

2.1. Santykinai stabilūs veiksniai

Santykinai stabilūs veiksniai – tai tokie veiksniai, kurie ilguoju laikotarpiu nekinta arba kinta sąlyginai nedaug. Jie gali daryti įtaką daugiau nei vienam viešosios politikos posistemiiui. Palaikymo koalicijų pagrinde buvo išskirtos keturios svarbiausios santykinai stabilių veiksnių grupės: 1) pagrindiniai probleminės srities (viešosios politikos posistemio) požymiai; 2) gamtos išteklių pasiskirstymas; 3) esminės sociokultūrinės vertybės ir socialinė struktūra ir 4) konstitucinė sandara ir esminiai jos principai²⁴.

Kai kurie šių veiksnių darė įtaką penkioliktosios Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo procesui. Pirmas santykinai stabilus išorės veiksnys, reikšmingai veikiantis kelis viešosios politikos po-

²³ Weible C. M., Sabatier P. A., McQueen K., „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, p. 124.

²⁴ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, p. 120–121.

sistemius, yra Lietuvos narystė Europos Sąjungoje (toliau – ES). Jis yra būdingas ES šalims narėms, kandidatėms ir kitoms narystės ES siekiančioms valstybėms. ES įtakos mastas Lietuvoje priklausė nuo konkretaus Vyriausybės veiklos prioriteto. 2008–2012 m. ES institucijos didžiausią įtaką darė energetikos politikos srityje, bet visi kiti nagrinėjami viešosios politikos posistemiai irgi buvo veikiami ES dėl finansavimo iš ES struktūrinių fondų ar kitų ES finansinių priemonių.

Su ES institucijų įtaka yra susijęs tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas, kuris buvo aktualus keliose valdymo srityse. Pavyzdžiui, galima paminėti Bolonijos procesą aukštojo mokslo srityje ar ES valstybių narių bendradarbiavimą *EUPAN* (angl. *European Union Public Administration Network*) tinkle dėl žmoniškųjų išteklių valdymo modernizavimo valstybės tarnyboje.

Kitas veiksnys – įtempti Rusijos ir Lietuvos tarpvalstybiniai santykiai – irgi gali būti laikomas specifiniu išorės veiksniu, kuris yra būdingas Rusijos interesų zonoje esančioms valstybėms. Šis veiksnys darė didžiausią įtaką būsto renovacijos ir atominės energetikos posistemiuose. Energijos išteklių srityje Lietuva buvo labai priklausoma nuo Rusijos, kuri darė spaudimą šalies ūkiui ir gyventojams per energijos išteklių tiekimą ir jų kainodarą. Su priklausomybe nuo Rusijos energijos išteklių susiję ir kiti veiksniai, kurie irgi bendri būsto renovacijos ir atominės energetikos posistemiams, tai yra didelis energijos išteklių suvartojimas ir didelės energijos išteklių kainos.

Kitas svarbus veiksnys yra dėl demografinių ir emigracijos pokyčių senėjanti visuomenė – Lietuvoje daugėja pagyvenusių gyventojų, palyginti su kitomis gyventojų grupėmis. Tai daro didžiausią įtaką socialinės politikos, sveikatos politikos ir aukštojo mokslo politikos posistemiams. Dėl šių veiksnių įtakos didėja spaudimas valdžios išlaidoms ir stiprėja poreikis pertvarkyti viešųjų paslaugų sistemas.

Prie išorės veiksnių grupės galima priskirti konstitucines normas, kurios riboja arba skatina tam tikrų reformų įgyvendinimą ir jų rezultatų tęstinumą. Dėl santykinai didelių LR Konstitucinio Teismo įgaliojimų ir aktyvaus jo vaidmens šis veiksnys gali būti reikšmin-

gesnis Lietuvos viešosios politikos procese, palyginti su kitomis valstybėmis. Įgyvendinant penkioliktosios LR Vyriausybės veiklos prioritetus, LR Konstitucinio Teismo nutarimai didžiausią įtaką darė aukštojo mokslo reformai, asmens sveikatos įstaigų tinklo pertvarkymui ir valstybės tarnybos reformai.

Kitas aktualus išorės veiksnys yra korupcija. Remiantis „Eurobarometro“ duomenimis, 2013 m. 29 proc. Lietuvos respondentų teigė, kad jų buvo prašoma ar jiems leidžiama suprasti, kad laukiama kyšio už paslaugas (ES vidurkis yra 4 proc.)²⁵. Iš nagrinėjamų valdymo sričių korupcijos mastas buvo didžiausias asmens sveikatos priežiūros įstaigose, kurios yra labai pažeidžiamos korupcinių santykių²⁶.

Pagaliau reikia paminėti Lietuvos viešųjų finansų rodiklius, kurie per viešųjų finansų posistemį veikė kitus viešosios politikos posistemius. Remiantis „Eurostato“ statistiniais duomenimis, per kelerius pastaruosius metus Lietuva pagal valdžios sektoriaus išlaidų ir BVP santykį buvo paskutinėje vietoje tarp ES valstybių, nors kai kurie mokesčiai, pavyzdžiui, darbo jėgos apmokestinimas, buvo santykinai dideli. Tai gali būti aiškinama nemaža šešėlinės ekonomikos dalimi visoje šalies ekonomikoje. Todėl Lietuvoje labai svarbus efektyvus ribotų valdžios išlaidų panaudojimas įvairiuose valdžios sektoriuose.

2.2. Išorės įvykiai

Antroji sudedamoji išorės veiksmų dalis yra išorės (sisteminiai) įvykiai – tai tokie reikšmingi išorės įvykiai, kurie daro didelę įtaką viešosios politikos posistemiiui keičiantis valdžioje esančios palaikymo koalicijos ar koalicijų ištekliams. Kaip ir santykinai stabilių veiksmų atveju, skiriamos keturios šių veiksmų grupės: 1) socialinių ekonominių sąlygų kaita, 2) viešosios nuomonės kaita, 3) valdančiosios

²⁵ The European Commission, *Annex 15 to the EU Anti-Corruption Report: Lithuania*, Brussels, 3.2.2014. COM (2014) 38 final.

²⁶ Ibid.

koalicijos kaita, 4) kituose viešosios politikos posistemiuose priimti sprendimai ir jų poveikis²⁷.

Penkioliktosios Vyriausybės kadencijos laikotarpiu svarbiausias išorės įvykis buvo finansų ir ekonomikos krizė, kuri Lietuvoje prasidėjo 2008 m. ir jos gilėjimas sutapo su LR Seimo rinkimais ir LR Vyriausybės pasikeitimu tų metų pabaigoje. Ši krizė paveikė visą viešąjį sektorių, nors valdžios išlaidos įvairiose valdymo srityse buvo „karpomos“ skirtingu mastu. Valdžios išlaidų mažinimo laiką ir masą Lietuvoje geriausiai paaiškina finansiniai ir ekonominiai veiksniai, bet šių išlaidų mažinimo paskirstymas skirtingoms valdymo sritims priklausė nuo politinių veiksnių²⁸.

Be to, dėl krizės sumažėjo gyventojų pajamos ir vidaus vartojimas, todėl į valstybės biudžetą buvo surenkama mažiau mokesčių pajamų. Krizės metu vyko darbo rinkos pokyčiai – sparčiai sumažėjo užimtumas ir išaugo nedarbas, padidėjo ilgalaikių bedarbių skaičius, išaugo jaunimo nedarbas, padidėjo emigracijos mastai. Dėl valdžios išlaidų mažinimo finansų ir ekonomikos krizė padarė įtaką visiems Vyriausybės veiklos prioritetams, bet jos mastas buvo skirtingas. Pavyzdžiui, didžiausią neigiamą įtaką patyrė valstybės tarnyba, kur finansavimas buvo sumažintas labiausiai, palyginti su kitais šiame straipsnyje nagrinėjamais posistemiais²⁹. O štai energetikos projektų realizavimui krizės įtaka nebuvo reikšminga.

Krizė taip pat tapo svarbia paskata („galimybių langu“) reikalingoms permainoms. Pavyzdžiui, A. Kubilius teigė, jog krizė – „tai laikotarpis, kai mobilizuojamas politinės valios pojūtis, o tai savotiškai padeda“³⁰. Tai būdingiausia asmens sveikatos priežiūros įstaigų

²⁷ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, p. 120–121.

²⁸ Nakrošis V., Vilpišauskas R., Kuokštis V., „Fiscal Consolidation and Structural Reforms in Lithuania in the Period 2008–2012: From Grand Ambitions to Hectic Fire Fighting“.

²⁹ Ibid.

³⁰ Interviu su buvusiu Ministru Pirmininku A. Kubiliumi, Vilnius, 2013 m. kovo 13 d. (duomenys surinkti COCOPS projekto metu).

reformai, efektyviam socialinių išlaidų panaudojimui, taip pat valstybės tarnybos reformai – šiose srityse buvo siekiama su mažesniais ištekliais gauti geresnių rezultatų.

Reikšmingiausias politinis įvykis 2008–2012 m. buvo Vyriausybės pasikeitimas ir keturių politinių partijų (Tėvynės Sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų, Liberalų ir centro sąjungos, Liberalų sąjūdžio ir Tautos prisikėlimo) koalicijos sudarymas po 2008 m. LR Seimo rinkimų. 2009 m. viduryje suskilus Tautos prisikėlimo partijai, valdančioji dauguma prarado tvirtą daugumą LR Seime ir balansavo ties mažumos Vyriausybės riba. Tai sumažino galimybes priimti „skausmingus“ sprendimus³¹ ir didino valdančiosios daugumos priklausomybę nuo kitų Seimo frakcijų palaikymo priimant sprendimus. Atitinkamai galima tikėtis, kad reikšmingos viešosios politikos reformų kaitos galimybės buvo palankesnės penkioliktosios Vyriausybės kadencijos pradžioje.

Be to, 2008–2012 m. valdančioji dauguma pergyveno kelias politines krizes, susijusias su įvairiais politiniais įvykiais ir aplinkybėmis. A. Kubiliaus Vyriausybės kadencijos metu pasikeitė trys ministrai, atsakingi už sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos ir darbo, vidaus reikalų sritis, susijusias su Vyriausybės veiklos prioritetais. Kadangi daugelis Vyriausybės prioritetų (valstybės tarnybos, būsto renovavimo, socialinių išlaidų, aukštojo mokslo politikos, asmens sveikatos priežiūros) pagal ministrams pavestas valdymo sritis buvo įvairių koalicijos partnerių atsakomybė, jų įgyvendinimas priklausė nuo atitinkamų partnerių politinio dėmesio ir jų tarpusavio santykių, kurie nebuvo stabilūs visos kadencijos metu (žr. kitą šio straipsnio dalį).

Taip pat dėl dualinės vykdomosios valdžios struktūros Lietuvoje ir LR Prezidento galių Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimas priklausė nuo valdančiosios daugumos partijų santykio su Presiden-

³¹ Nakrošis V., Vilpišauskas R., Kuokštis V., „Fiscal Consolidation and Structural Reforms in Lithuania in the Period 2008–2012: From Grand Ambitions to Hectic Fire Fighting“.

tu. Svarbus išorės įvykis buvo D. Grybauskaitės išrinkimas LR Prezidente 2009 m. ir jos santykiai su valdančiąja dauguma iki naujų LR Seimo rinkimų. Ši Prezidentė paskatino Vyriausybės sudėties pasikeitimą (įskaitant socialinės apsaugos ir darbo ministro pakeitimą 2009 m.), nustatė savo prioritetus Vyriausybei, duodavo nurodymus ministerijoms ir kitoms valstybės institucijoms, tarpininkavo valdant Vyriausybės krizę, kuri kilo atleidus Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos vadovus.

Pagaliau penkioliktosios Vyriausybės kadencijos pradžioje gana sparčiai sumažėjo visuomenės pasitikėjimas visa Vyriausybe ir Ministru Pirmininku A. Kubiliumi. Tai buvo susiję su fiskalinės konsolidacijos politikos įgyvendinimu, ypač neseniai padidintų socialinių išmokų sumažinimu ir kai kuriais mokestiniais pakeitimais. 2009 m. pradžioje įvyko prieš Vyriausybės politiką nukreipta protesto akcija, kurios metu kilo riaušės tarp protestuotojų ir policijos. Mažėjantis Vyriausybės populiarumas apsunkino galimybę įgyvendinti tuos Vyriausybės veiklos prioritetus, kurie priklausė nuo tiesioginio visuomenės atstovų dalyvavimo ir pasitikėjimo politinėmis institucijomis (pvz., vykdant būsto renovavimo programą).

Apibendrinant, išorės veiksnių pasikeitimai (įskaitant stabilius veiksnius ir išorės įvykius) daro įtaką viešosios politikos kaitai, apribodami arba suteikdami išteklių viešosios politikos posistemų veikėjams, pakeisdami galios balansą tarp palaikymo koalicijų ar net jų narių įsitikinimus. Atitinkamai reikšminga kaita yra įmanoma dėl sukrėtimų už viešosios politikos posistemio ribų arba pasikeitus pačioms palaikymo koalicijoms. Pasitraukus iš valdžios palaikymo koalicijai, kurios valdymo metu buvo priimti esminiai kaitos sprendimai (teisės aktai ar programos), didėja reikšmingos viešosios politikos kaitos tikimybė ir neįgyvendinami anksčiau planuoti sprendimai. Tačiau kad tokia kaita įvyktų, šiuos pasikeitimus turi sumaniai išnaudoti palaikymo koalicijų dalyviai įvairiuose viešosios politikos posistemiuose (žr. trečiąjį šio straipsnio skyrių). Todėl, nepaisant jų

svarbos, šie sukrėtimai gali būti nepakankami esminės viešosios politikos kaitos sprendimams priimti.

Pirmoji hipotezė dėl išorės veiksnių įtakos viešosios politikos kaitai: svarbūs sukrėtimai už viešosios politikos posistemio ribų (krizė, naujos Vyriausybės sudarymas, naujo Prezidento išrinkimas, t. t.) yra būtinos, bet nepakankamos sąlygos reikšmingiems sprendimams dėl Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo priimti.

Atitinkamai tikimasi, kad, nepaisant minėtų sukrėtimų penkioliktosios Vyriausybės kadencijos metu, tai nebuvo pakankamos sąlygos esminiams Vyriausybės veiklos prioritetų turinio bruožams pasikeisti. Nors palaikymo koalicijų pasikeitimas valdžioje svarbus, šis išorės veiksnys irgi nėra pakankamas reikšmingai viešosios politikos kaitai, kuri priklauso ir nuo kitų vidaus veiksnių (žr. trečią šio straipsnio skyrių). Todėl naudinga nagrinėti, kaip išorės veiksniai per įvairius tarpinius veiksnius veikia viešosios politikos posistemius (palaikymo koalicijas ir jų veiklos strategijas)³².

2.3. Tarpiniai veiksniai

Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo analizei aktualūs du svarbiausi tarpiniai veiksniai. Pagal palaikymo koalicijų pagrindą, išorės veiksnių įtaka priklauso nuo sutarimo, kuris yra reikalingas esminei viešosios politikos kaitai pasiekti, laipsnio. Atsižvelgiant į tai, kad politinės kultūros ir viešosios politikos stilius Europos šalyse yra kitoks nei JAV, palaikymo koalicijų pagrinde buvo panaudotas specifinis tarpinis veiksnys: konsensuso, reikalingo reikšmingoms permainoms pradėti, laipsnis³³. Lietuvoje kaitos sprendimus priimti

³² Weible C. M., Sabatier P. A., McQueen K., „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, p. 128.

³³ Sabatier P. A., „The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe“.

taip pat nėra lengva – norint įveikti Prezidento veto ar pakeisti konstitucines normas, reikia paprastos ar net absoliučios daugumos. Tai taip pat daro įtaką ne tik koalicijų sudėčiai ir narystei, bet ir jų strategijoms siekiant sutarimo³⁴. Pavyzdžiui, dėl fragmentuotos partinės sistemos ir konkurencijos tarp dviejų politinių partijų blokų galima tikėtis, kad Lietuvos viešosios politikos posistemiuose formuosis po dvi palaikymo koalicijas, kurios dažnai bus susijusios su valdžioje ir opozicijoje veikiančiomis politinėmis partijomis, o siekiant priimti absoliučios daugumos reikalaujančius sprendimus, reikės sudaryti plačiąsias („patogumo“) koalicijas.

Sutarimo laipsnis taip pat yra susijęs su kitu svarbiu tarpiniu veiksmu, kurį nusprendėme nagrinėti šiame tyrime, – tai yra politinio dėmesio laipsnis ir stabilumas. Pagal pertraukiamos pusiausvyros modelį tai, kaip paskirstomas ribotas politinis dėmesys, veikia sprendimų priėmimo procesą ir viešosios politikos veiksmų pasirinkimą³⁵. Nepaisant viešosios politikos ketinimų, paskelbtų Vyriausybės veiklos prioritetų dokumentuose, pagrindiniai sprendimų priėmėjai gali neišlaikyti politinio dėmesio prioritetiniams klausimams dėl pakitusios visuomenės nuomonės, artėjančių rinkimų ar kitų svarbių politinių aplinkybių. Remiantis išorės sisteminių įvykių apžvalga, galima teigti, kad, be Seimo rinkimų, kitos svarbios politinės aplinkybės Lietuvoje gali būti susijusios su LR Prezidento išrinkimu ir jo suformuotais prioritetais, ministrų pasikeitimais penkioliktosios Vyriausybės kadencijos metu ir konfliktais ar įtampomis tarp valdančiosios daugumos partnerių.

Be to, tikėtina, kad vienos partijos vyriausybės ar vyriausybės, sudarytos iš ideologiškai artimesnių politinių partijų blokų, lengviau pasieks sutarimą dėl pagrindinių viešosios politikos tikslų nei skirtin-

³⁴ Weible C. M., Sabatier P. A., McQueen K., „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, p. 124.

³⁵ Jones B. D., Baumgartner F. R., „From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing“, *The Policy Studies Journal* 40 (1), 2012, p. 7.

gų ideologijų vyriausybės³⁶. Todėl pirmosioms vyriausybėms, kitaip nei vertybiškai margesnėms koalicinėms vyriausybėms, turėtų būti lengviau išlaikyti sutarimą dėl savo veiklos prioritetų. Kadangi viešosios politikos tikslams pasiekti reikia tam tikro politinio stabilumo laikotarpio, tikslinga formuluoti hipotezę dėl politinio dėmesio laipsnio ir išlaikymo įtakos Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimui.

Antroji hipotezė dėl politinio dėmesio įtakos viešosios politikos kaitai: kuo daugiau politinio dėmesio aukščiausiosios valdžios institucijų darbotvarkėje skiriama Vyriausybės veiklos prioritetams ir kuo ilgiau jis išlaikomas įgyvendinimo metu, tuo didesnė reikšmingos viešosios politikos kaitos ir jos pokyčių tikimybė, ir priešingai – jeigu neskiriama politinio dėmesio arba jis neišlaikomas, reikšmingų viešosios politikos turinio pasikeitimų tikimybė yra mažesnė.

Galima tikėtis, kad tose valdymo srityse ir viešosios politikos posistemiuose, kur buvo išlaikytas politinis dėmesys Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimui visos kadencijos metu, įvyko reikšmingesnių viešosios politikos pokyčių, ir atvirkščiai – nepakankama prioritetų „nuosavybė“ politiniu lygiu galėjo daryti neigiamą įtaką kitų Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimui. Todėl aktualu nagrinėti politinio dėmesio ir jo stabilumo skirtumus pagal Vyriausybės veiklos prioritetus, kurie gali iš dalies paaiškinti jų įgyvendinimo rezultatus.

3. Vidaus veiksmų įtaka viešosios politikos kaitai

Šioje dalyje nagrinėjami vidiniai, t. y. būdingi viešosios politikos posistemiui, veiksniai. Pirma, tai pačių Vyriausybės veiklos prioritetų turinys (jų logika ir ambicingumas). Antra, tai yra palaikymo koali-

³⁶ Savage L., „Party System Polarisation and Government Duration in Central and Eastern Europe“, *West European Politics* 36 (5), 2013, p. 1031.

cijų sudėtis ir lyderystės viešojoje politikoje vaidmuo, kuris yra labai svarbus viešosios politikos kaitai. Trečia, tai yra palaikymo koalicijų tarpusavio santykiai, įskaitant „demonizavimo“ strategijos taikymą.

3.1. *Vyriausybės veiklos prioritetų logika ir ambicingumas*

Kaip buvo pažymėta pirmajame šio straipsnio skyriuje, P. Sabatieras ir jo kolegos suformavo palaikymo koalicijų analizės pagrindą siekdami suderinti „iš viršaus žemyn“ ir „iš apačios aukštyn“ požiūrius į viešosios politikos įgyvendinimą³⁷. Vadovaujantis požiūriu „iš viršaus žemyn“, sėkmingas įgyvendinimas priklauso nuo tinkamai suformuluotos intervencijos logikos, gerai pasirinktos priežastinės teorijos, gerai veikiančių įgyvendinimo struktūrų, tinkamų įgyvendinimo gebėjimų ir kt.³⁸ Savo ruožtu, požiūris „iš apačios aukštyn“ pirmiausia pabrėžia už įgyvendinimą atsakingų veikėjų svarbą, t. y. kad ir kokia elegantiška būtų viešojo sprendimo intervencijos logika, jos įgyvendinimo sėkmė ir netgi tikrasis politikos turinys labai priklausys nuo „gatvės lygmens“ biurokratų³⁹ ir kitų įgyvendinimo procese dalyvaujančių veikėjų motyvų, gebėjimų, galimybių. Palaikymo koalicijų pagrinde nepaneigiamas nė vienas požiūris, tačiau jie susintetinami, siekiant pasinaudoti kiekvieno jų stiprybėmis.

P. Sabatiero pasiūlytame palaikymo koalicijų pagrinde ir jo modifikacijose nėra hipotezių, skirtų tiesiogiai patikrinti nagrinėjamos politikos vidinį suderinamumą ir ambicingumą. Tikėtina, kad taip nutiko todėl, jog minėti aspektai yra susiję tik su vienos palaikymo koalicijos (t. y. politikos kaitos šalininkų) požiūriu ir turėtų būti ap-

³⁷ Sabatier P. A., „Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis“, *Journal of Public Policy* 6 (1), 1986, p. 21–48.

³⁸ Sabatier P. A., Mazmanian D., „The Conditions of Effective Implementation“, *Policy Analysis* 5 (Fall), 1979, p. 481–504; Sabatier P. A., Mazmanian D., „A Framework of Analysis“, *Policy Studies Journal* 8, 1980, p. 538–560.

³⁹ Lipsky M., „Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service“, Russell Stage Foundation, 1980.

tarti aprašant jos veiklą. Kitaip sakant, jie neatspindi santykių tarp skirtingų palaikymo koalicijų dinamikos, kuri yra svarbiausias palaikymo koalicijų pagrindo objektas. Tačiau šiame tyrime nusprendėme tokias hipotezes suformuluoti dėl dviejų priežasčių. Pirma, teorine prasme galima nagrinėti ne tik palaikančios, bet ir oponuojančios koalicijos požiūrio intervencijos logiką, nuoseklumą ir požiūrio ambicingumą. Antra, tai padės nuosekliau įgyvendinti mūsų tyrimo tikslus – t. y. sistemiskai išanalizuoti viešosios politikos (konkretaus Vyriausybės veiklos prioriteto) turinį prieš pradėdant nagrinėti palaikymo koalicijų veiklos strategijas ir tarpusavio sąveiką. Todėl šiame poskyryje aktualus požiūris „iš viršaus žemyn“, kuriame santykinai daugiau dėmesio skiriama viešosios politikos sprendimų formulavimui ir pasirengimui juos įgyvendinti. Savo ruožtu, požiūris „iš apačios aukštyn“ pabrėžia jau priimtų sprendimų įgyvendinimo procesą, pokyčius įgyvendinimo metu ir nenumatytus padarinius. Pastarajam požiūriui daugiau dėmesio skiriame ketvirtajame skyriuje nagrinėdami viešosios politikos įgyvendinimo valdymą ir mokymąsi.

Sunkumai įgyvendinant priimtus viešosios politikos sprendimus gali būti „užprogramuoti“ dar jos formavimo metu⁴⁰. Taigi, pasitelkiant požiūrį „iš viršaus žemyn“ reikia išnagrinėti, ar gerai suformuluota Vyriausybės veiklos prioritetų intervencijos logika ir ar tinkamai pasirinkta priežastinė teorija. Tinkama intervencijos logika reiškia, kad kiekvienas prioritetas turi aiškius tikslus, uždavinius ir priemones, kuriuos sieja nuoseklus hierarchinis ryšys – pradėdant bendresniu (tikslų) ir baigiant konkrečių veiksmų lygmeniu. Kalbant apie priežastinę teoriją, esminis klausimas yra toks: ar, atsižvelgiant į pasirinktą intervencijos logiką, galima pagrįstai tikėtis, jog, pasitelkus įvardytas priemones, yra realu pasiekti išsikeltus tikslus?

⁴⁰ Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, p. 204–210.

Trečioji hipotezė dėl Vyriausybės veiklos prioritetų turinio: kuo geresnis viešosios politikos intervencijos logikos tinkamumas, tuo didesnė sėkmingo sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo tikimybė.

Nuoseklumo ir aiškumo stygius sumažina sėkmingo įgyvendinimo galimybes dėl dviprasmybių ir vidinių prieštaravimų. Savo ruožtu, strateginio planavimo metodikoje⁴¹ reikalaujama, kad visi viešosios politikos intervencijos elementai būtų suformuluoti nuosekliai ir suderinti tarpusavyje. Tačiau, analizuojant viešąją politiką, reikia matyti ne tik formalias nuostatas ir jų tarpusavio sąsajas. Pirmiausia, reikia atskirti dokumentuose įrašytus formaliuosius tikslus, uždavinius ir priemones, ir tuos, kuriems realiai buvo skiriama daugiausia politinio dėmesio ir išteklių. Antra, gali nutikti taip, kad atskiri intervencijos logikos elementai prieštarauja vienas kitam – tame pačiame sistemyje arba tarp skirtingų posistemių (pvz., prieštaravimai tarp ekonominės ir socialinės politikos). Galiausiai, reikia turėti omenyje, kad „iš viršaus žemyn“ požiūris remiasi prielaida, jog įmanoma pasirinkti geriausią viešosios politikos tikslų ir uždavinių hierarchiją, kitaip tariant – tinkamą priežastinę teoriją. Tačiau socialinę realybę veikia gausybė prieštarų veiksmų, kuriuos sunku apimti bet kokiai priežastinei teorijai, o veikėjai paprastai neturi pakankamai informacijos ir analitinių gebėjimų, kad galėtų tinkamai įvertinti visas alternatyvas ir pasirinkti geriausią sprendimą. Be to, tame pačiame sistemyje gali konkuruoti kelios priežastinės teorijos ir jas palaikančios koalicijos, o vertybiniai įsitikinimai gali būti daug svarbesni nei svarstymai apie priežastis, pasekmes ir įrodymus.

Viešosios politikos sėkmė priklauso ir nuo politikos ambicingumo. Kuo ambicingesnė politika, tuo didesnė planuojama kaita ir sudėtingesnis sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo procesas, daly-

⁴¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Nutarimas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo*, 2010 09 01, Nr. 102-5279, <<http://www.lrv.lt/bylos/strateginis/n0827.pdf>>, 2013 06 17.

vauja daugiau suinteresuotų grupių, taigi – tuo sunkiau pasiekti, kad viešojo politika bus įgyvendinta sėkmingai. Tikėtina, kad ambicingi prioritetai, kurie iš esmės keičia ankstesnių vyriausybių vykdytą politikos kryptį, susidurs su dideliu pasipriešinimu įgyvendinimo metu. Tiesa, taip pat galima tikėtis, kad ambicingiems prioritetams teks daugiau politinio dėmesio ir išteklių. Kita vertus, galima situacija, kai ambicijos lieka tik popieriuje, o joms reikalingi ištekliai nėra skiriami, taip užkertant kelią bet kokioms sėkmingo įgyvendinimo galimybėms ir dažnai – diskredituojant pačius politikos tikslus arba reformų poreikį. Be to, ambicingų prioritetų paskelbimas gali mobilizuoti oponuojančią koaliciją ir paskatinti ją skirti didelius išteklius viešosios politikos kaitai sustabdyti.

Ketvirtoji hipotezė dėl viešosios politikos ambicingumo: kuo viešojo politika yra ambicingesnė, tuo labiau tikėtina, kad ji susidurs su dideliu pasipriešinimu ir kitais sunkumais, dėl kurių sėkmingo viešosios politikos kaitos ir jos įgyvendinimo tikimybė yra mažesnė.

Lyginant skirtingus penkioliktosios Vyriausybės veiklos prioritetus matyti, kad jų ambicingumas skyrėsi. Ambicingiausi vertinimo kriterijai buvo suformuluoti viešojo valdymo, aukštojo mokslo ir ekonomikos skatinimo srityse⁴². Taip pat labai ambicingas buvo strateginis tikslas „didinti šalies energetinį saugumą“ – tiek dėl didelės energetinės priklausomybės nuo Rusijos, tiek numatomų didelių investicijų į AE statybą. Tiesa, kai kurie ambicingi tikslai buvo „suvaldyti“, nurodant kuklesnes priemones ir vertinimo kriterijus; štai atominės energetikos srityje buvo planuojama „patvirtinti finan-

⁴² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetų įgyvendinimo per I–IV ketvirčius pažangos lentelė, 2011, <<http://www.lrv.lt/bylos/Naujienos/Pazangos%20lentele%20I-IV%20ketv.pdf>>, 2013 06 17; Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Pasitarimo protokolo išrašas dėl pažangos per I–III ketvirčius įgyvendinant Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 metų veiklos prioritetus, 2012 11 14, Nr. 72, <<http://www.lrvk.lt/bylos/veikla/I-III%20ketvircio%20ataskaita.pdf>>, 2013 06 17.

savimo ir valdymo modelį, parinkti strateginį investuotoją ir naujos elektrinės technologiją“.

3.2. Palaikymo koalicijos: veikėjai, įsitikinimai ir ištekliai

Viena svarbiausių palaikymo koalicijų pagrindo prielaidų yra ta, kad viešosios politikos sistemyje skirtingi veikėjai, vadovaudamiesi savo įsitikinimais, jungiasi į grupes – palaikymo koalicijas, kurios siekia paskatinti viešosios politikos pokyčius arba išlaikyti *status quo*⁴³. Palaikymo koalicijose dalyvauja įvairūs veikėjai – tai politinės partijos, politikai, parlamento komitetų atstovai, valstybės institucijų vadovai, valstybės tarnautojai, interesų grupių atstovai, nevyriausybinių organizacijų atstovai, žurnalistai, mokslininkai, politikos analitikai ir pan. Paprastai palaikymo koalicijų narystė yra santykinai stabili, nors pasitaiko išimčių, pavyzdžiui, kai jos dar tik formuojasi, gali vykti dažnas narių perėjimas iš vienos koalicijos į kitą⁴⁴. Palaikymo koalicijos konkuruoja tarpusavyje siekdamos priimti jų įsitikinimus atitinkančius sprendimus ir užtikrinti jų įgyvendinimą⁴⁵.

Viešosios politikos sistemyje paprastai veikia dvi, trys ar daugiau konkuruojančių palaikymo koalicijų. Sabatieras išskiria besiformuojančias koalicijas, kurios dar tik atsiranda, ir brandžias koalicijas, kurios veikia dešimtmetį ar ilgiau ir kurių nariai laiko save iš dalies autonomiška bendruomene. Nors palaikymo koalicijų analizės pagrindas remiasi prielaida, kad palaikymo koalicijos turi veikti viešosios politikos sistemyje pakankamai ilgą laiką (pvz., dešimt metų), kad būtų galima prasmingai analizuoti mokymąsi ir faktinį jų poveikį politikos kaitai⁴⁶, šiame tyrime mus domina ir tos palaikymo

⁴³ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, p. 118.

⁴⁴ Weible C. M., Sabatier P. A., McQueen K., „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, p. 130.

⁴⁵ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, p. 118–119.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 136.

koalicijos, kurios gali susiformuoti naujai ar atsikilti nuo esamų palaikymo koalicijų.

Dėl Lietuvos partinės sistemos fragmentacijos, dažnos parlamentinės daugumos kaitos ir dviejų pagrindinių politinių partijų blokų konkurencijos tikėtina, kad daugelyje viešosios politikos posistemiu veiks palaikymo koalicijos, susiformavusios pozicijos ir opozicijos pagrindu. Jos gali būti pagrįstos skirtingais pamatiniais įsitikinimais (kairiųjų pažiūrų Lietuvos socialdemokratų partijos dominuojamas blokas *versus* dešiniųjų pažiūrų Tėvynės Sąjungos dominuojamas blokas) ir priešingo politinių partijų bloko vykdytos politikos kritika be aiškesnės viešosios politikos įsitikinimų skirties. Tai gali rodyti atitinkamos palaikymo koalicijos brandos ar integralumo trūkumą.

Taip pat, siekiant viešosios politikos pokyčių, gali būti kuriamos „patogumo koalicijos“⁴⁷, kai viena palaikymo koalicija plečia savo išteklius bendradarbiaudama su kitomis koalicijomis arba pritraukdama kitų koalicijų veikėjus. Nors ši strategija padeda surinkti pokyčiams reikalingus balsus įstatymų leidžiamojoje valdžioje, tai gali mažinti palaikymo koalicijos homogeniškumą ir didinti jos veiklos koordinavimo sąnaudas. Taip pat įmanomas toks palaikymo koalicijų santykis, kai priimami vadinamieji „paketiniai“ sprendimai (viena koalicija palaiko kitos koalicijos teikiamą sprendimą, kad kita koalicija palaikytų jos siūlomą alternatyvą kitoje viešosios politikos srityje ar kitame posistemyje).

Skirtingos palaikymo koalicijos gali būti apibūdinamos kaip viešosios politikos bendruomenės ar kaip konkretaus viešosios politikos klausimo ar spręstinos problemos tinklai. Viešosios politikos bendruomenei būdingas ribotas ir stabilus skaičius dažnai sąveikaujančių dalyvių, kuriuos vienija bendros vertybės ir įsitikinimai, taip pat ekonominiai ir profesiniai interesai. Kitaip nei viešosios politikos bendruomenėse, klausimo / problemos tinkluose veikia daugiau narių, kurių vertybės ir įsitikinimai skiriasi, o narystė nėra pastovi ir

⁴⁷ Ibid., p. 119.

kontaktai nėra dažni⁴⁸. Esminis jų skirtumas yra integracija – viešosios politikos bendruomenė labiau integruota nei problemos tinklas.

Kita palaikymo koalicijų pagrindo prielaida teigia, jog bendrai veikti skirtingus veikėjus skatina sutampantys įsitikinimai, o ne institucinė priklausomybė. Kiekvieno veikėjo elgesį ir veikimo strategiją lemia įsitikinimų sistema, kurią sudaro trys lygmenys. Pirmajame yra pamatiniai (angl. *deep core*) įsitikinimai, kurie ypač sunkiai kinta. Paprastai tai būna ontologiniai ir iš jų kylantys normatyviniai įsitikinimai, pavyzdžiui, dėl laisvo pasirinkimo ar socialinės lygybės svarbos. Kairiosios ir dešinėsios politinės pažiūros priklauso pamatiniams įsitikinimams.

Antrame lygmenyje yra viešosios politikos (angl. *policy core*) įsitikinimai, kurie atspindi veikėjų vertybes ir nuostatas priešastinių ryšių konkrečiuose viešosios politikos posistemiuose atžvilgiu. Būtent šie įsitikinimai ir yra tie „klizai“, kurie jungia veikėjus į skirtingas palaikymo koalicijas. Nuo šių įsitikinimų homogeniškumo priklauso koalicijų stabilumas. Galiausiai, trečiame lygmenyje yra šalutiniai įsitikinimai (angl. *secondary aspects*), kurie lengviausiai keičiasi, – priklauso nuo naujų duomenų, įrodymų, įgyvendinimo patirties, strateginių aplinkybių⁴⁹.

Palaikymo koalicijos disponuoja skirtingais ištekliais, kuriuos naudoja savo strategijoms įgyvendinti. Egzistuoja šie pagrindiniai ištekliai: formali teisinė valdžia sprendimams priimti, visuomenės ir interesų grupių nuomonė svarstomais politikos klausimais, informacija, gebėjimas mobilizuoti palaikymą koalicijos viduje, finansiniai ištekliai ir lyderystė⁵⁰. Formali teisinė valdžia sprendimams priimti – tai palaikymo koalicijos nariai, kurie eina vadovaujamas pareigas atsakingose

⁴⁸ Marsh D., ed., *Comparing Policy Networks*, Oxford: Oxford University Press, 1998.

⁴⁹ Sabatier P. A., „The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe“, p. 95–117.

⁵⁰ Weible C. M., Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., Nohrstedt D., Henry A. D., deLeon P., „A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue“, *The Policy Studies Journal* 39 (3), 2011, p. 349–360.

valdžios institucijose, turi galimybių dalyvauti priimant formalius sprendimus ar glaudžiai bendradarbiauja su sprendimų priėmėjais (dalyvauja viešosios politikos tinkluose, patariant, konsultuojant ir pan.). Visuomenės ir interesų grupių palaikymas didina veiklos legitimumą ir spaudimą atsakingoms institucijoms. Paprastai palankios nuomonės siekiama pasitelkiant įvairias informavimo priemones – televiziją, radiją, spaudą, internetą, taip pat per socialinius tinklus ar kryptingą reklamą, masinius susibūrimus⁵¹. Informacija – palaikymo koalicijos žinios apie viešosios politikos posistemį, kurių galima įgyti naudojant stebėseną, analizę, tyrimus, t. t. Informacija naudojama siekiant įgyti ar išlaikyti visuomenės palaikymą, dalyvaujant skirtinguose viešosios politikos etapuose (ypač apibrėžiant problemą, formuluojant viešąją politiką, priimant sprendimus). Palaikymo koalicijų atstovai gali filtruoti informaciją ir pateikti ją šališkai, siekdami daryti įtaką viešosios politikos veiksmų prioritetizavimui⁵².

Gebėjimas mobilizuoti koalicijos narius yra svarbus tiek ruošiantis priimti sprendimus, tiek juos priimant bei įgyvendinant, nes padeda palaikyti spaudimą už sprendimus atsakingoms institucijoms. Finansiniai ištekliai – tai lėšos, prieinamos iš įvairių šaltinių (valstybės biudžetas, ES parama, rėmėjai ir pan.), kurios panaudojamos palaikymo koalicijos norimai viešosios politikos kaitai siekti.

3.3. „Demonizavimo“ strategija

Viena iš svarbių palaikymo koalicijų hipotezių, kuri iki šiol buvo rečiau taikoma viešosios politikos proceso studijose, bet aktuali penkio-liktosios Vyriausybės veiklos prioritetų analizei, yra vadinamoji „demonizavimo“ hipotezė⁵³. Ji reiškia, kad palaikymo koalicijų lyderiai

⁵¹ Sabatier P. A., „The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe“, p. 95–117.

⁵² Jones B. D., Baumgartner F. R., „From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing“, p. 1–19.

⁵³ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, p. 140.

ir nariai pernelyg sureikšmina savo oponentų neigiamus motyvus, elgesį ir potencialią neigiamą siūlomų pokyčių įtaką, kad mobilizuotų savo koalicijos narių pastangas.

„Demonizavimas“ yra viena iš galimų veiklos strategijų, kurią gali pasirinkti palaikymo koalicijos. Šios strategijos taikymas turėtų priklausyti nuo palaikymo koalicijų įsitikinimų skirtumų bei politinių pralaimėjimų dažnumo – kuo skirtingesni įsitikinimai ir kuo dažnesnė palaikymo koalicijų kaita valdžioje, tuo tikėtinesnis šios strategijos taikymas. Todėl poliarizuotoje Lietuvos politinėje sistemoje, kuriai būdinga konfrontacinė politika tarp skirtingų politinių partijų blokų, galima tikėtis, kad „demonizavimo“ strategija bus taikoma gana dažnai. Tokios strategijos rezultatas gali būti poliarizacija, menkas bendradarbiavimas ir ribotas keitimasis informacija tarp priešiškų koalicijų, įvairių įtakos kanalų (angl. *venue shopping*⁵⁴) išnaudojimas siekiant politinių tikslų. Paprastai tai veda prie ilgalaikio nesutarimo dėl esminių klausimų viešosios politikos posistemyje⁵⁵ ir didelio viešosios politikos nestabilumo, įvykus rinkimams ir pasikeitus valdančiajai daugumai.

Oponuojančioms interesų grupėms yra kur kas lengviau sustabdyti esmines reformas, kai jos yra viešai įvardytos ir pagrįstos sąnaudų ir naudos analizės skaičiavimais – šiuo atveju galima greičiau ir lengviau numatyti neigiamą planuojamos viešosios politikos kaitos poveikį konkrečioms visuomenės grupėms ir mobilizuoti reikalingą pasipriešinimą⁵⁶. Atitinkamai aiškių ir ambicingų Vyriausybės veiklos prioritetų paskelbimas viešai ir jų logikos detalizavimas savai-

⁵⁴ Palaikymo koalicijos, kurios nori pakeisti viešosios politikos turinį arba pasipriešinti jos sprendimų kaitai, renkasi palankiausią „vietą“ (teismas ar parlamento komitetas), kuri yra jautriausia jų argumentams dėl viešosios politikos problemos ir jos sprendimo. Lietuvoje tai gali būti bylos Konstituciniame Teisme, svarstymai Seimo komitetuose ar komisijose, referendumai ir kt.

⁵⁵ Weible C. M., Sabatier P. A., McQueen K., „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, p. 132–133.

⁵⁶ Christiansen P. M., Klitgaard M. B., „Behind the Veil of Vagueness: Success and Failure in Institutional Reforms“, *Journal of Public Policy* 30 (2), 2010, p. 183–200.

me gali sukelti interesų grupių pasipriešinimą, tačiau, esant dideliame palaikymo koalicijų priešiškiui, suformuluoti pasipriešinimo ar „demonizavimo“ strategijas gali būti dar lengviau. Be to, šių strategijų taikymą gali išprovokuoti ir sprendimų priėmimas ignoruojant oponentų argumentus arba vadinamuoju „buldozerio“ būdu.

Penktoji hipotezė dėl „demonizavimo“ strategijos: tikėtina, kad viešosios politikos posistemiams, kuriems būdingi didesni viešosios politikos įsitikinimų skirtumai, dažnesnis palaikymo koalicijų keitimasis ir sprendimų priėmimas ignoruojant oponentų argumentus, bus aktyviai taikoma „demonizavimo“ strategija, kuri mažina reikšmingos viešosios politikos kaitos ir jos pokyčių tikimybę.

„Demonizavimo“ strategijos taikymas tikėtinesnis viešosios politikos posistemiuose, kuriems būdingas stiprus vertybinis konfliktas ir įsitikinimų skirtumai tarp palaikymo koalicijų (pvz., socialinės politikos ir persikirstymo politikos srityje). Tačiau dėl Lietuvos politinės sistemos poliarizacijos, politinių partijų blokų kaitos ir konfrontacinės politikos ši veiklos strategija gali būti būdinga ir labiau techniniuose viešosios politikos posistemiuose ar reguliacinės politikos srityse (tokiose kaip energetikos politika).

3.4. Kaitos lyderystės vaidmuo

Lyderystė – reikiama gebėjimais pasižymintys koalicijos veikėjai, kurie, siekdami pokyčių, integruoja palaikymo koalicijas, mobilizuoja išteklius, prisideda prie efektyvios jų veiklos, bendrauja su visuomene ir interesų grupėmis, o kartais – tarpininkauja tarp skirtingų palaikymo koalicijų⁵⁷. Šiame tyrime remiamasi J. Nye, kuris lyderystę supranta kaip „bendrų tikslų apibrėžimą ir jų pasiekimą“⁵⁸. Ly-

⁵⁷ Sabatier P. A., „The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe“, p. 95–117.

⁵⁸ Nye J. S., *The Powers to Lead*, Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 18.

derio vaidmuo neatsiejamas nuo sekėjų (palaikančiųjų) ir konteksto, kuriame lyderiai veikia. Pabrėžtina, kad skirtingose situacijose gali reikėti skirtingo pobūdžio lyderystės. Jei palaikymo koalicijoje ar už jos ribų atsiranda politikos veikėjų, galinčių pasiūlyti reikiamo pobūdžio lyderystę, tai gali palengvinti viešosios politikos kaitą ir jos įgyvendinimą.

Svarbi ne tik viešosios politikos kaitos lyderių pozicija, bet ir jų elgesio charakteristikos. Pasak Kingdono, „viešosios politikos kaitos lyderis yra veikėjas, kuris įdeda daug savo laiko, energijos, reputacijos, o kartais ir pinigų į vilčių išsipildymą ateityje“⁵⁹. Kaitos lyderį galima atskirti iš jo pastangų, kuriomis siekiama reikšmingos ir radikalių viešosios politikos kaitos⁶⁰. Tokiam lyderiui yra būdingi keturi bruožai: socialinis jautrumas, gebėjimas apibrėžti problemas, suburti sekėjus ir gauti jų palaikymą, teigiamo pavyzdžio rodimas⁶¹. Toks lyderis gali išnaudoti Kingdono aprašytą „galimybių langą“ tam, kad atitinkamas viešosios politikos klausimas atsirastų darbotvarkėje, būtų priimti ir įgyvendinti reikalingi sprendimai.

Sąveika tarp palaikymo ir pasipriešinimo koalicijų vyksta taikant strategijas, kuriomis siekiama daryti įtaką už politinius sprendimus atsakingoms valdžios institucijoms, kad būtų pakeistos atitinkamos taisyklės, programos, biudžetas, personalas, t. t. Kaitos lyderiai gali imtis ir tarpininkų vaidmens, siekdami pasiūlyti konfliktuojančioms koalicijoms protingą kompromisą ir taip prisidėti prie bendrų viešosios politikos tikslų formulavimo bei palaikymo jiems išplėtimo⁶². Tarpininko vaidmenį gali atlikti aukščiausių valdžios institucijų vadovai (Prezidentas, Ministras Pirmininkas, Seimo Pirmininkas), kiti

⁵⁹ Kingdon J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: HarperCollins College Publishers, 1995 (2 ed.), p. 122.

⁶⁰ Mintrom M., Norman P., „Policy Entrepreneurship and Policy Change“, *The Policy Studies Journal* 37 (4), 2009, p. 649–667.

⁶¹ *Ibid.*, p. 651.

⁶² Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, p. 138–139.

politikai ir atsakingų institucijų vadovai, įvairių darinių (tarybų, komisijų, darbo grupių) pirmininkai, kiti tarpininkai. Jie gali priklausyti tam tikroms palaikymo koalicijoms arba gali būti neutralūs arbitrai, kurie jungia palaikymo koalicijas, siekia suderinti jų strategijas ir skatina dalijimąsi informacija⁶³.

Galimybės pasiekti susitarimą tarp koalicijų priklauso ne tik nuo lyderio kaip tarpininko veiklos (kiek jis ar ji yra politiškai neutralus ir gerbiamas visų šalių), bet ir nuo kitų sąlygų, pavyzdžiui, kai egzistuoja *status quo*, kuris nepriimtinas visoms palaikymo koalicijoms; kai pernelyg ilgai tęsiasi derybos dėl kompromiso; kai konfliktas nėra grynai vertybinis ir priklauso nuo empirinių įrodymų, kurie gali padėti pakeisti narių įsitikinimus⁶⁴. Skirtingų palaikymo koalicijų bendradarbiavimą gali skatinti tam tikri išorės įvykiai, kurie sąlygoja pasikeitimus viešosios politikos posistemyje. Pavyzdžiui, pakitusi saugumo aplinka regione gali veikti finansinių išteklių paskirstymą ar išskirtinį dėmesį priklausomybę nuo Rusijos mažinančių projektų energetikoje įgyvendinimui.

Svarbu atskirti transformacinės ir transakcinės lyderystės koncepcijas. Transakcinė lyderystė apima vadovavimą išimties tvarka, kai vadovas stebi pavaldinių veiklą ir imasi pataisomųjų veiksmų atsiradus nukrypimų nuo planuotų rezultatų ar nesilaikant numatytų standartų, nefinansinį ir finansinį darbuotojų motyvavimą, kuris priklauso nuo suteiktų paslaugų, taip pat asmeninę vadovo paramą darbuotojams. Transformacinė lyderystė reiškia sektino pavyzdžio demonstravimą, patrauklios vizijos aiškų suformulavimą ir sekėjų įkvėpimą imtis pokyčių⁶⁵. Transakcinė lyderystė yra labiau susijusi

⁶³ Castells M., „Materials for an Exploratory Theory of the Network Society“, *The British Journal of Sociology* 51 (1), 2000, p. 5–24.

⁶⁴ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, p. 150.

⁶⁵ Trottier T., Van Wart M., Wang X. H., „Examining the Nature and Significance of Leadership in Government Organizations“, *Public Administration Review* 68 (2), 2008, p. 328.

su pastangų mobilizavimu palaikymo koalicijoje siekiant planuotų rezultatų. Transformacinė lyderystė gali padėti pakeisti nepritariančios koalicijos dalyvių nuostatas ir šitaip užtikrinti jų palaikymą viešosios politikos kaitai. Ir vieno, ir kito tipo lyderystė gali būti efektyvi ir svarbi siekiant paskatinti viešosios politikos kaitą. Pasitelkiant transakcinę ir transformacinę lyderystę galima efektyviai siekti viešosios politikos tikslų, mobilizuojant vidinius palaikymo koalicijos išteklius ir pritraukiant daugiau išteklių iš išorės (ne tik žmogiškųjų ir finansinių išteklių, bet ir palankios visuomenės nuomonės ar aktualios informacijos prasme), taip pat kuriant esminei viešosios politikos kaitai reikalingą plačiąją („patogumo“) koaliciją.

Šeštoji hipotezė dėl lyderystės viešojoje politikoje: reikiamą lyderystę galintis pasiūlyti politikos veikėjas padidins susitarimo dėl siekiamos viešosios politikos kaitos ir jo įgyvendinimo tikimybę. Norint pasiekti esminę viešosios politikos kaitą ir esant poreikiui surasti sutarimą dėl to tarp dviejų ar daugiau nesutariančių koalicijų, t. y. mobilizuoti platų palaikymą, bus svarbi transformacinės lyderystės pasiūla.

Kaip ir kelios kitos hipotezės, ši hipotezė formuluojama remiantis kitos viešosios politikos literatūros, o ne palaikymo koalicijų požiūriu pagrindu. Ji aktuali tiems Vyriausybės veiklos prioritetams, kuriuos įgyvendinant buvo aktyviai siekiama reikšmingos viešosios politikos kaitos. Pavyzdžiui, galima numatyti, kad lyderystė bus svarbus veiksnys aukštojo mokslo reformos metu, atsižvelgiant į įrodymus dėl Švietimo ir mokslo ministerijos vadovybės iniciatyvumo skirtumų skirtingais aukštojo mokslo reformos laikotarpiais⁶⁶.

⁶⁶ Putinaitė N., „Ko reikia reformai? Mokslo ir studijų pertvarkos Lietuvoje atvejis“, Subačius P. V. (sud.), *Reforma Lietuvoje: išvalgos apie mokslo ir studijų pertvarką*, Vilnius, 2014, p. 13–105.

4. Viešosios politikos įgyvendinimo valdymas ir politikos mokymasis

Šiame skyriuje aptarsime dar du svarbius veiksnius, lemiančius viešosios politikos kaitos iniciatyvų sėkmę. Tai – tinkamas įgyvendinimo valdymas ir viešosios politikos mokymasis. Plėtodami palaikymo koalicijų pagrindą, P. Sabatieras ir jo kolegos daug dėmesio skyrė būtent politikos mokymosi hipotezėms, kurių esminis klausimas – ar ir kokiomis sąlygomis palaikymo koalicijų narių įsitikinimai gali pasikeisti. Įgyvendinimo valdymui skirtų hipotezių P. Sabatiero palaikymo koalicijų pagrindas neturi, nes įgyvendinimo įrankių pasirinkimas yra susijęs su viena palaikymo koalicija, gali būti pristatytas aptariant tos koalicijos veiklą ir nėra labai svarbus nagrinėjant sąveiką tarp palaikančių ir oponuojančių koalicijų. Tačiau mes nusprendėme išnagrinėti ir įgyvendinimo valdymo klausimus, nes tai padės analitiškai geriau atskirti veiklos informacijos sukūrimą ir jos panaudojimą mokymosi tikslais. Toks sprendimas mus sugrąžina į diskusiją tarp požiūrių „iš viršaus žemyn“ ir „iš apačios aukštyn“, kuri buvo palaikymo koalicijų pagrindo atspirties taškas. Įdomu, kad tinkamas valdymas yra svarbus tiek vienam, tiek kitam požiūriui, tik skiriasi valdymo įrankiai ir tikslai. Žiūrint „iš viršaus žemyn“, reikėtų pasirinkti tokius valdymo įrankius, kurie leistų tinkamai kontroliuoti politiką įgyvendinančias institucijas ir asmenis ir laiku pastebėti, jei kas nors vyksta ne pagal planą. Žiūrint „iš apačios aukštyn“, tinkami įrankiai yra tokie, kurie susieja sprendimų priėmėjus ir įgyvendintojus į vieną veiksmingą tinklą, užtikrina grįžtamąjį ryšį ir tarpusavio supratimą bei skatina visus siekti tų pačių tikslų.

Taigi, viešosios politikos įgyvendinimo grandinė dažnai yra labai ilga ir apima centrinės valdžios institucijas, vietos savivaldos institucijas, paslaugų teikėjus ir kitas organizacijas. Pavyzdžiui, aukštojo mokslo, asmens sveikatos ir socialinės politikos prioritetų įgyvendinimas priklauso nuo paslaugų teikimo grandinės, kurioje svarbus tiek centrinio lygmens vadovų, tiek „gatvės lygio“ biurokratų vaid-

muo. Geras šios grandinės valdymas yra svarbus siekiant užtikrinti viešosios politikos iniciatyvų sėkmę. Aktualios gero valdymo priemonės – tai įgyvendinimo stebėseną, projektų valdymas, rizikų valdymas, įgyvendinimo gebėjimų stiprinimas, suinteresuotų grupių informavimas ir įtraukimas. Žinoma, nėra vienintelio gero valdymo recepto, o pasirinktos priemonės gali veikti arba ne – tai priklauso nuo konkrečių vadovų ar veikėjų savybių ir politikos įgyvendinimo konteksto. Nepaisant to, nagrinėjant Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimą svarbu atkreipti dėmesį į tai, kokie valdymo įrankiai buvo pasitelkti ir kaip sekėsi jais naudotis. Teorine prasme reikėtų įvertinti, ar valdymo įrankiai buvo naudojami, pirmiausia, kontrolei („iš viršaus žemyn“ požiūris), ar bendradarbiavimui, grįžtamajam ryšiui ir mokymuisi tarp įgyvendinimo ir sprendimų priėmimo lygmens užtikrinti („iš apačios aukštyn“ požiūris).

Palaikymo koalicijų pagrindas išsiskiria tuo, kad viešojoje politikoje mato ne vien nekintančius racionalius asmeninius ar institucinius interesus, bet pabrėžia ir mokslinės informacijos bei įrodymų svarbą. Štai šio straipsnio 3.1 poskyryje pristatyta hipotezė, kuri pabrėžė, kad viešosios politikos sėkmė priklauso nuo tinkamai pasirinktos intervencijos logikos. Tačiau šią logiką galima koreguoti jau politikos įgyvendinimo metu (pvz., pasibaigus kokiam nors įgyvendinimo etapui), kad mokantis iš klaidų bei pasiekimų būtų galima pakeisti konkrečias priemones ar netgi viešosios politikos tikslus ir uždavinius. Vadinasi, nagrinėjant Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimą reikėtų iširti, ar pasitelktos veiklos valdymo ir stebėsenos priemonės padėjo gauti įrodymų, kurie buvo panaudoti koreguojant pasirinktas politikos priemones arba tikslus ir uždavinius⁶⁷. Kartu būtina atkreipti dėmesį ir į tai, kad veiklos valdymui dažnai būdingos pasiūlos ir paklausos problemos: pirmuoju atveju veiklos valdymo informacija gali būti nekokybiška, o antruoju atveju politikai ir vals-

⁶⁷ Pavyzdžiui, penkioliktosios Vyriausybės kadencijos metu buvo sukurta nauja stebėsenos (informacinė) sistema <http://www.finmin.lt/web/finmin/sis>.

tybės tarnautojai gali būti nepratę, nesuinteresuoti arba tiesiog nesugebėti pasinaudoti šia informacija.

Septintoji hipotezė dėl viešosios politikos įgyvendinimo valdymo: jeigu įgyvendinant viešosios politikos iniciatyvą naudojamos tinkamos įgyvendinimo valdymo priemonės, įskaitant gerai veikiančią stebėsenos sistemą, jos padidina sėkmingo politikos įgyvendinimo tikimybę dėl geresnės įgyvendinimo kontrolės arba dėl politikos mokymosi koalicijos viduje.

Įdomu, kad, anot P. Sabatiero ir jo bendraautorių, „mokymasis vienos palaikymo koalicijos viduje sąlyginai nėra didelė problema“⁶⁸, nes „mokymasis koalicijos viduje dažnai tik sutvirtina išankstinius įsitikinimus, ypač tada, kai konflikto lygis tarp skirtingų palaikymo koalicijų yra labai aukštas“⁶⁹. Todėl jie daugiausia dėmesio skyrė mokymuisi tarp skirtingų palaikymo koalicijų, kai, pavyzdžiui, viena koalicija perima idėjas iš kitos, arba kelių koalicijų požiūriai tam tikrais klausimais supanašėja. Nepaisant to, šiame tyrime mes atskirai nagrinėsime mokymąsi koalicijos viduje ir mokymąsi tarp koalicijų, nes tai padės analitiškai nuosekliau pažvelgti į mūsų tyrimo objektą. Neabejotina, kad valdančioji koalicija gali filtruoti gaunamą informaciją, pabrėžti tik teigiamą informaciją ir tvirtai laikytis nustatyto kurso, pavyzdžiui, tam, kad išvengtų kritikos už nuomonės keitimą ir „blaškymąsi“. Kita vertus, praktika rodo, kad ta pati koalicija įgyvendinimo metu gali pakeisti ne tik pasirinktas priemones, bet ir politikos tikslus bei uždavinius. Pavyzdžiui, kalbant apie penkioliktosios Vyriausybės veiklos prioritetus, aukštojo mokslo reformos modelis buvo koreguojamas jau jį įgyvendinant. Jeigu tai padaryta atsižvel-

⁶⁸ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, p. 145.

⁶⁹ Weible C. M., Sabatier P. A., McQueen K., „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, p. 130.

giant į kokią nors mokslinę ar stebėsenos informaciją, galime kalbėti apie politikos mokymąsi. Iš tiesų, toks mokymasis koalicijos viduje yra lengviau įrodomas nei mokymasis tarp koalicijų, nes dauguma palaikymo koalicijų niekada nepripažins, kad oponuojančios koalicijos buvo, bent jau iš dalies, teisios. Mokymosi efektą palaikymo koalicijos viduje galima pastebėti sąlyginai greitai – sakykime, per 2–4 metus.

Yra daug daugiau sąlygų, kurias reikia patenkinti, kad įvyktų mokymasis tarp skirtingų palaikymo koalicijų. Tam reikia ne tik geros informacijos bei įrodymų, bet ir lyderių arba tarpininkų, kurie padėtų koalicijoms susikalbėti tarpusavyje, profesinių forumų ir seminarų, kur skirtingi koalicijų nariai galėtų susitikti ir keistis idėjomis⁷⁰. Todėl mokymosi galimybės skiriasi – priklauso nuo viešosios politikos posistemio. Mokymasis tarp koalicijų labiau tikėtinas tuose posistemuose, kuriems būdingas vidutinis (o ne aukštas) konfliktiškumo lygis, remiamasi visuotinai pripažintomis priešastinėmis teorijomis bei duomenų šaltiniais. Tikėtinau tokių posistemių aptikti tose valstybės valdymo srityse, kurioms yra svarbūs gamtos ir inžinerijos mokslai (transportas, energetika), o ne tokiose srityse kaip sveikatos apsauga, socialinė apsauga ir darbas, švietimas ir mokslas, nes pastarosiose daug svarbesnę vietą užima vertybiniai argumentai. Atitinkamai tokiuose posistemuose, kuriems būdingas aukštas konflikto lygis, mokslinė informacija dažniau vartojama kaip ginklas prieš oponentus, profesiniai forumai bus neefektyvūs, o koalicijos remsis skirtingomis doktrinomis ir disciplinomis jų argumentams pagrįsti. Bet kokių atveju tikėtina, kad mokymosi procesas tarp koalicijų pirmiausia paskatins šalutinių įsitikinimų pokyčius; viešosios politikos įsitikinimai gali pasikeisti tik išimtiniais atvejais⁷¹.

⁷⁰ Ibid., p. 135.

⁷¹ Ibid., p. 130–131.

Aštuntoji hipotezė dėl mokymosi tarp koalicijų: mokymasis tarp koalicijų tikėtinas tuose viešosios politikos posistemiuose, kuriems būdingas vidutinis konfliktiškumo lygis, remiamasi visuotinai pripažintomis priešastinėmis teorijomis ir veikia profesiniai forumai, kurie leidžia skirtingų koalicijų nariams susitikti ir keistis idėjomis. Mokymasis tarp koalicijų didina sėkmingo rezultatų pasiekimo tikimybę, nes sumažina oponuojančių koalicijų pasipriešinimą.

Mokymosi tarp skirtingų koalicijų efektui pasireikšti gali prireikti daug laiko, pavyzdžiui, penkerių ar dešimties metų. Todėl ši hipotezė aktualiausia tose valdymo srityse, kur A. Kubiliaus Vyriausybės prioritetai buvo faktiškai įgyvendinami ilgiausią laikotarpį, pavyzdžiui, kai reformos buvo pradėtos vykdyti santykinai anksti, kadencijos pradžioje (tarkime, aukštojo mokslo reforma ar būsto renovavimas). Tiesa, šio tyrimo metu bus įvertintas ir mokymasis iš ankstesnės patirties iki penkioliktajai Vyriausybei ateinant į valdžią arba mokymasis, kuris įvyko jau šešioliktosios Vyriausybės kadencijos metu. Metodologine prasme mokymąsi tarp koalicijų tyrinėti yra daug sunkiau dar ir todėl, kad vienos koalicijos gali pasinaudoti kitų idėjomis, tačiau to nepripažinti. Tokius atvejus gali atskleisti tik detali viešosios politikos proceso ir idėjų sklaidos analizė.

Išvados ir siūlymai dėl būsimųjų viešosios politikos tyrimų

Šiame straipsnyje buvo pateiktas teorinis analizės pagrindas Vyriausybės veiklos prioritetams analizuoti, kurį sudaro išorės, tarpiniai ir vidaus (viešosios politikos posistemio lygmens) veiksniai, taip pat jų tarpusavio ryšiai. Jame akcentuojama, kad geriausiai viešosios politikos kaitos sprendimus gali paaiškinti viešosios politikos posistemiuose vykstantis palaikymo koalicijų elgesys ir sąveika, atsižvelgiant į įvairius išorės veiksnius ir įvykius, tokius tarpinius veiksnius kaip politinis dėmesys ir aktualius vidaus (viešosios politikos posistemio)

veiksnius. Viešosios politikos gali vykti vienos palaikymo koalicijų veikėjams naudojant išteklius ir taikant įvairias veiklos strategijas, vykstant sąveikai tarp įvairių palaikymo koalicijų ar mokantis iš politikos įgyvendinimo rezultatų.

Taikant šį analizės pagrindą, projekto „Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: įgyvendinimo procesas ir rezultatai“ metu bus parengtos šešios atvejo studijos pagal pagrindinius penkioliktosios Vyriausybės veiklos prioritetus ir jų prioritetines sritis: 1) pasiruošimą statyti Visagino atominę elektrinę; 2) aukštojo mokslo reformą; 3) valstybės tarnybos reformą; 4) asmens sveikatos priežiūros įstaigų tinklo pertvarkymą; 5) struktūrinę socialinės srities reformą ir 6) būsto renovavimo programos įgyvendinimą. Šie empirinio tyrimo rezultatai bus publikuoti projekto metu parengtoje monografijoje. Be šių veiklos prioritetų ir prioritetinių sričių, pagal šį teorinį požiūrį galima nagrinėti ir kitų prioritetinių A. Kubiliaus Vyriausybės klausimų įgyvendinimą.

Šiame tyrime atvejis suprantamas kaip išsamus šiuolaikinio reiškinio tyrinėjimas, kuris labiausiai pritaikytas atsakyti į klausimus „kaip“ ir „kodėl“⁷². Todėl nagrinėjant pasirinktų penkioliktosios Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo procesą bus siekiama nustatyti priežastines sąlygas, konfigūracijas ir mechanizmus, kurie lemia tam tikrus viešosios politikos rezultatus. Todėl atvejo studijose bus tikrinamos šiame straipsnyje suformuluotos aštuonios hipotezės, taip paaiškinant viešosios politikos kaitą ir pokyčius įvairiuose viešosios politikos posistemiuose.

Be to, analizuojant sudėtingą viešosios politikos procesą, aktualu taikyti vadinamąjį procesinį požiūrį⁷³. Vadovaujantis juo nagrinėjant įgyvendinimo procesą reikia fiksuoti, kokią įtaką pradiniai viešosios politikos pasirinkimai, veiksmai ir įvykiai daro vėlesniems

⁷² Yin R., *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks: Sage, 2009 [1984].

⁷³ van de Ven A. H., *Engaged Scholarship: Guide for Organizational and Social Research*, New York: Oxford University Press, 2007.

sprendimams ir veiksams, kurie galbūt ir nulemia viešosios politikos įgyvendinimo rezultatus (ar jų stoką). Taip pat mūsų tyrime bus vadovaujamasi priežastiniu proceso sekimo požiūriu, kuris nagrinėja priežastinius ryšius tarp nepriklausomų ir priklausomų kintamųjų⁷⁴ ir gali pateikti išsamesnį priežastinių ryšių paaiškinimą nei vien kiekybine analize ar naratyvu pagrįsti viešosios politikos darbai⁷⁵. Šiam požiūriui būdingas konfigūracinis mąstymas, kurį taikant reikia pasirinktu laikotarpiu nuodugnai išnagrinėti pasirinktą istoriją, surasti „rūkstančio šautuvo“ įrodymus ir surinkti procese dalyvavusių suinteresuotų grupių „išpažintis“⁷⁶. Visa tai kartu turi paaiškinti, kokios sąlygos ir jų konfigūracijos buvo tam tikro rezultato priežastis. Projekte „Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: įgyvendinimo procesas ir rezultatai“ priežastinis proceso sekimas gali būti taikomas tiek analizuojant pavienius atvejus (angl. *within-case analysis*), tiek kartu nagrinėjant visus pasirinktus atvejus (angl. *between-case analysis*)⁷⁷.

Atvejo studijos bus pagrįstos turimos informacijos analize ir interviu su pagrindiniais viešosios politikos proceso veikėjais. Pirma, siekiant įvertinti veiklos prioritetų įgyvendinimą, bus analizuojami aktualūs antriniai ir pirminiai šaltiniai, įskaitant strateginius dokumentus, teisės aktus ir stebėsenos duomenis apie pagrindinius viešosios politikos sprendimus ir jų įgyvendinimo rezultatus. Antra, siekiant nustatyti, kokie buvo įvairių palaikymo koalicijų ir jų veikėjų įsitikinimai bei disponuojami ištekliai, kokios veiklos strategijos buvo taikomos, kaip vyko skirtingų palaikymo koalicijų sąveika ir

⁷⁴ George A. L., Bennett A., *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

⁷⁵ Kay A., Baker P., „What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature“, *The Policy Studies Journal* 43 (1), 2015, p. 1–21.

⁷⁶ Blatter J., Haverland M., „Case Studies and (Causal-) Process Tracing“, Engeli I., Rothmayr C. (eds.), *Comparative Policy Studies: Conceptual and Methodological Challenges*, Houndsmills Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

⁷⁷ Kay A., Baker P., „What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature“.

kaip jai tarpininkavo kaitos lyderiai, numatoma atlikti giluminius interviu su įvairiais viešosios politikos veikėjais (politikais, valstybės tarnautojais, ekspertais ir kitų suinteresuotų grupių atstovais). Kadangi nuo penkioliktosios Vyriausybės kadencijos pabaigos praėjo dar gana nedaug laiko, tiesioginiai politikos įgyvendinimo proceso dalyviai ir stebėtojai turėtų gerai prisiminti pradinis viešosios politikos ketinimus ir priimtus sprendimus.

Surinkti ir išanalizuoti duomenys leis įvertinti, kaip ir kodėl vyksta arba nevyksta viešosios politikos kaita ir jos pokyčiai, kokios tam būtinos ir pakankamos sąlygos, kokios jų konfigūracijos yra veiklos prioritetų įgyvendinimo ar neįgyvendinimo priežastis įvairiuose viešosios politikos posistemiuose. Tai leis paaiškinti viešosios politikos įgyvendinimo sėkmes ir nesėkmes, išskiriant visus reikšmingus veiksnius ir susiejant juos tarpusavyje. Be to, atvejo studijų rezultatų palyginimas padės nustatyti veiksnius, kurie yra bendri viešosios politikos įgyvendinimo procesui arba būdingi tik konkrečioms viešosios politikos posistemiams Lietuvoje. Pagaliau rezultatų apibendrinimas prisidės prie teorinės diskusijos, kokie kintamieji ir priežastinės konfigūracijos geriausiai paaiškina viešosios politikos kaitą ir pokyčius, kokios specifinės viešosios politikos įgyvendinimo sąlygos yra būdingos Lietuvai, palyginti su kitomis demokratinėmis valstybėmis.

Tai, kad šešioliktoji Vyriausybė toliau rengia ir tvirtina veiklos prioritetus ir jų prioritetinės priemonės sudaro prielaidas ateityje tęsti LR Vyriausybių prioritetų įgyvendinimo tyrimus, taikant teorinį analizės pagrindą ir metodiką, išbandytą vykdant šį tiriamąjį projektą ir patobulintą jam pasibaigus. Tai leistų palyginti ir paaiškinti įvairių vyriausybių prioritetų įgyvendinimo procesą ir jų rezultatus, pavyzdžiui, nustatant šių įsipareigojimų vykdymo panašumus ir skirtumus tarp A. Kubiliaus ir A. Butkevičiaus vadovaujamų vyriausybių. Šį teorinį požiūrį taip pat galima taikyti nagrinėjant ir kitų (neprioritetinių) viešosios politikos įsipareigojimų įgyvendinimą Lietuvoje. Ši analizė papildomai padėtų įvertinti, ar ir kiek viešosios politikos

procese yra svarbus politinis dėmesys, kuris paprastai aukščiausiųjų valdžios institucijų darbotvarkėje dažniau teikiamas tokiems prioritetiniams viešosios politikos klausimams kaip Vyriausybės veiklos prioritetai.

Šios vyriausybės įsipareigojimų įgyvendinimo studijų kryptys sudaro naują viešosios politikos proceso tyrimų darbotvarkę Lietuvoje. Pagal šią darbotvarkę vykdomos teoriškai ir empiriškai pagrįstos viešosios politikos studijos teiktų įdomių įžvalgų apie viešosios politikos įgyvendinimą mokslininkams, politikams, valstybės tarnautojams, kitiems viešosios politikos praktikams, įvairių suinteresuotų grupių atstovams ir net piliečiams. Susidomėję mokslininkai, viešosios politikos analitikai, praktikai ir studentai kviečiami aktyviai prisidėti prie šių tyrimų krypties įgyvendinimo.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Aberbach J. D., Christensen T., „Why Reforms So Often Disappoint“, *The American Review of Public Administration* 44 (1), 2014, p. 3–16.

Blatter J., Haverland M., „Case Studies and (Causal-) Process Tracing“, Engeli I., Rothmayr C. (eds.), *Comparative Policy Studies: Conceptual and Methodological Challenges*, Houndsmills Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

Castells M., „Materials for an Exploratory Theory of the Network Society“, *The British Journal of Sociology* 51 (1), 2000, p. 5–24.

Christiansen P. M., Klitgaard M. B., „Behind the Veil of Vagueness: Success and Failure in Institutional Reforms“, *Journal of Public Policy* 30 (2), 2010, p. 183–200.

Delfi, R. Vilpišauskas: kodėl nė vienas projektas energetikoje per 14-a metų nebaigtas? 2013 02 07, <<http://verslas.delfi.lt/energetika/rvilpisauskas-kodel-ne-vienas-projektas-energetikoje-per-14-a-metu-nebaigtas.d?id=60612013#ixzz2UgfETY YF>>, 2013 05 04.

George A. L., Bennett A., *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

Hargrove E. C., *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*, Washington, D. C.: The Urban Institute, 1975.

IQ, A. Butkevičius: *esu maksimalistas*, 2014, gruodis, Nr. 12 (57).

Jones B. D., Baumgartner F. R., „From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing“, *The Policy Studies Journal* 40 (1), 2012, p. 1–19.

Kay A., Baker P., „What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature“, *The Policy Studies Journal* 43 (1), 2015, p. 1–21.

Kingdon J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York: Harper-Collins College Publishers, 1995 (2 ed.).

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Pasitarimo protokolo išrašas dėl pažangos per I–III ketvirčius įgyvendinant Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 metų veiklos prioritetus*, 2012 11 14, Nr. 72, <<http://www.lrvk.lt/bylos/veikla/I-III%20ketvirčio%20ataskaita.pdf>>, 2013 06 17.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Nutarimas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo*, 2010 09 01, Nr. 102-5279, <<http://www.lrv.lt/bylos/strateginis/n0827.pdf>>, 2013 06 17.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetai*, 2010 m., <<http://www.lrv.lt/bylos/veikla/LRV-2010-prioritetai.pdf>>, 2013 06 14.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. metų veiklos prioritetų įgyvendinimo per I–IV ketvirčius pažangos lentelė, 2011, <<http://www.lrv.lt/bylos/Naujienos/Pazangos%20lentele%20I-IV%20ketv.pdf>>, 2013 06 17.

Lipsky M., „Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service“, Russell Sage Foundation, 1980.

Marsh D., McConnel A., „Towards a Framework for Establishing Policy Success“, *Public Administration* 88 (2), 2010, p. 564–583.

Marsh D., ed., *Comparing Policy Networks*, Oxford: Oxford University Press, 1998.

Mintrom M., Norman P., „Policy Entrepreneurship and Policy Change“, *The Policy Studies Journal* 37 (4), 2009, p. 649–667.

Nakrošis V., Vilpišauskas R., Kuokštis V., „Fiscal Consolidation and Structural Reforms in Lithuania in the Period 2008–2012: From Grand Ambitions to Hectic Fire Fighting“, *International Review of Administrative Sciences*, special issue, forthcoming.

Nakrošis V., *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų vyriausybę?* Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008.

Nye J. S., *The Powers to Lead*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

Ostrom E., „Background on the Institutional Analysis and Development Framework“, *The Policy Studies Journal* 39 (1), 2011, p. 7–27.

Pressman J. L., Wildavsky A., *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley, CA: University of California, 1973.

Putinaitė N., „Ko reikia reformai? Mokslo ir studijų pertvarkos Lietuvoje atvejis“, Subačius P. V. (sud.), *Reforma Lietuvoje: išvalgos apie mokslo ir studijų pertvarką*, Vilnius, 2014, p. 13–105.

Sabatier P. A., „The Need for Better Theories“, Sabatier P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, 1999, p. 3–17.

Sabatier P. A., „The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe“, *Journal of European Public Policy* 5 (1), 1998, p. 98–130.

Sabatier P. A., „Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis“, *Journal of Public Policy* 6 (1), 1986, p. 21–48.

Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment“, Sabatier P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, 1999, p. 117–166.

Sabatier P. A., Mazmanian D., „The Conditions of Effective Implementation“, *Policy Analysis* 5 (Fall), 1979, p. 481–504.

Sabatier P. A., Mazmanian D., „A Framework of Analysis“, *Policy Studies Journal* 8, 1980, p. 538–560.

Savage L., „Party System Polarisation and Government Duration in Central and Eastern Europe“, *West European Politics* 36 (5), 2013, p. 1029–1051.

Trottier T., Van Wart M., Wang X. H., „Examining the Nature and Significance of Leadership in Government Organizations“, *Public Administration Review* 68 (2), 2008, p. 319–333.

The European Commission, *Annex 15 to the EU Anti-Corruption Report: Lithuania*, Brussels, 3.2.2014. COM (2014) 38 final.

van de Ven A. H., *Engaged Scholarship: Guide for Organizational and Social Research*, New York: Oxford University Press, 2007.

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

Weible C. M., Sabatier P. A., McQueen K., „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, *The Policy Studies Journal* 37 (1), 2009, p. 121–140.

Weible C. M., Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., Nohrstedt D., Henry A. D., deLeon P., „A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue“, *The Policy Studies Journal* 39 (3), 2011, p. 349–360.

Yin R., *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks: Sage, 2009 [1984].

Zubek R., Klüver H., „Legislative Pledges and Coalition Government“, *Party Politics*, Online First 27 May 2013.

SUMMARY

PERFORMANCE PRIORITIES OF THE LITHUANIAN GOVERNMENT: IMPLEMENTATION PROCESS AND RESULTS

Implementation of government commitments is one of the most relevant issues of public policy studies. A gap between electoral pledges, government priorities and their practical execution brought disappointment in many democratic countries and attracted significant attention from public policy researchers. This article elaborates

a theoretical framework and sets several hypotheses for analysing the process of implementing performance priorities of the Lithuanian government and achieving their results. It argues that public policy decisions can be best explained by the interaction of advocacy coalitions in different policy subsystems. This process is affected by various external factors and events, which are usually an important but not sufficient condition for realising policy commitments. Within policy subsystems, it is necessary to assess beliefs, resources, and behavioural strategies of advocacy coalitions, coordination among different competing coalitions, leadership of policy change, performance management and policy learning during the implementation process. Also, in order to understand the execution of political priorities, it is important to take into account such important factors as the level of policy ambition and political attention throughout implementation. Moreover, any assessment of Lithuanian policy implementation should address such country-specific issues as fragmentation in the Lithuanian party system and competition between two blocs of political parties, the influence of the EU and Russia on the public policy process, and reform constraints imposed by decisions of the Lithuanian Constitutional Court. This theoretical approach will be employed for explaining the implementation of six major performance priorities of the Lithuanian Government 15 led by Prime Minister A. Kubilius: (1) preparations to build the Visaginas nuclear power plant; (2) higher education reform; (3) civil service reform; (4) restructuring the network of personal health care organisations; (5) structural reform of the social sector, and (6) execution of the housing renovation programme. A public policy research agenda focused on the analysis of government commitments can be also applied to assessing how specific political priorities or other policy decisions are carried out in Lithuania and other democratic states, as well as to explaining successes and failures of their implementation process. Causal process tracing can be employed for the within-case and between-case analysis of policy studies. Theoretically developed and empirically rich policy studies following this research agenda would provide interesting insights on policy implementation to researchers, politicians, civil servants, various policy stakeholders, and even citizens.