

LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO PRIORITETINIŲ TEISĖS AKTŲ DARBOTVARKĖS KAITA 2005–2015 METAIS

*VYTAUTAS PEČIUKONIS, JONAS ANTANAVIČIUS,
MIGLĖ DRUBLIONYTĖ, DOVILĖ GRIGALIŪNAITĖ,
ANASTAZIJA MARKEVIČIŪTĖ, VITALIS NAKROŠIS*

Sistemiški, ilgąjį laikotarpį apimantys viešosios politikos darbotvarkės tyrimai pastarąjį dešimtmetį sulaukia vis daugiau tyrėjų dėmesio. Nors šios viešosios politikos studijų krypties populiarumas užsienyje didėja, Lietuvoje susidomėjimas viešosios politikos darbotvarkės kaitos tema išlieka mažas. Šiame tyrime siekiama užpildyti su užsienio šalių studijomis palyginamą Lietuvos viešosios politikos darbotvarkės tyrimų trūkumą, analizuojant LR Seimo prioritetinių teisės aktų darbotvarkės kaitą 2005–2015 m. Tyrimo

Vytautas Pečiukonis – VU TSPMI viešosios politikos analizės magistro programos studentas, Viešosios politikos ir vadybos instituto jaunesnysis analitikas (el. paštas: vpe-ciukonis@gmail.com).

Jonas Antanavičius – VU TSPMI viešosios politikos analizės magistro programos studentas, „Visionary Analytics“ jaunesnysis tyrėjas (el. paštas: antanavicius.jonas@gmail.com).

Miglė Drublionytė – VU TSPMI viešosios politikos analizės magistro programos studentė (el. paštas: mdrublionyte@gmail.com).

Dovilė Grigaliūnaitė – VU TSPMI viešosios politikos analizės magistro programos studentė (el. paštas: grigaliunaite.dovile@gmail.com).

Anastazija Markevičiūtė – VU TSPMI viešosios politikos analizės magistro programos studentė (el. paštas: anastazija.markeviciute@gmail.com).

Vitalis Nakrošis – VU TSPMI profesorius (el. paštas: vitalis.nakrosis@tspm.vu.lt).

© Vytautas Pečiukonis, Jonas Antanavičius, Miglė Drublionytė, Dovilė Grigaliūnaitė, Anastazija Markevičiūtė, Vitalis Nakrošis, 2015

Straipsnis įteiktas redakcijai 2015 m. rugsėjo 1 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2015 m. gruodžio 3 d.

teorinis pagrindas sudarytas tiek iš klasikinių teorinių požiūrių (inkrementalizmas), tiek iš naujausių teorinių požiūrių (pertraukiamos pusiausvyros teorija). Šiame straipsnyje iš viso tikrinamos šešios hipotezės, iš kurių trys prognozuoja bendras Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkės sisteminės kaitos tendencijas, o likusios aiškina konkrečius šios darbotvarkės kaitos turinio niuansus. Siekdami atsakyti į tyrime išsikeltus klausimus, straipsnio autoriai sudarė ir analizavo duomenų rinkinį, apimantį 19 Seimo sesijų bei 2 923 prioritetinius teisės aktų projektus. Seimo prioritetinių darbotvarkės klausimų analizės rezultatai rodo gana nestabilią ir padriką viešosios politikos darbotvarkės padėtį Lietuvoje, kurią sąlygoja įvairūs vidaus ir išorės veiksniai. Atsižvelgiant į didelę ir vis didėjančią Seimo darbotvarkės perkrovą, tai mažina galimybes priimti kokybiškus teisės aktus ir efektyviai išspręsti viešosios politikos klausimus¹.

Įvadas

Sistemiški, ilgąjį laikotarpį apimantys viešosios politikos darbotvarkės tyrimai, kurie leistų tarpusavyje palyginti skirtingas valstybes, pastarąjį dešimtmetį sulaukia vis daugiau tyrėjų dėmesio. Tokio pobūdžio tyrimai yra labiausiai išplėtoti Jungtinėse Amerikos Valstijose, tačiau, vykdant lyginamąjį darbotvarkių projektą² ir kitas iniciatyvas, jie sparčiai išpopuliarėjo ir Vakarų Europoje.

Nors šios viešosios politikos studijų krypties populiarumas užsienyje didėja, Lietuvoje susidomėjimas viešosios politikos darbotvarkės kaitos tema išlieka mažas. Viešosios politikos darbotvarkės perkrovos, kurią sąlygoja įvairios objektyvios ir subjektyvios priežastys (perėjimas prie demokratijos ir rinkos ekonomikos, stojimas į ES, legalistinis požiūris, Seimo narių aktyvumas, t. t.), problema ir jos įtaka viešosios politikos įgyvendinimui buvo nagrinėta R. Vilpišausko ir V. Nakrošio politikos įgyvendinimo studijoje, kuri buvo

¹ Šis straipsnis buvo parengtas atliekant bendrus VU TSPMI dėstytojų ir studentų mokslinius tyrimus viešosios politikos analizės magistro programos (viešosios politikos ir politikos analizės kurso, kurio dėstytojas yra dr. Vitalis Nakrošis) vykdymo metu.

² Daugiau informacijos apie projektą: <<http://www.comparativeagendas.info/>>, 2015 04 22.

išleista 2003 m.³ A. Lukošaitis 2005 m. išleistoje monografijoje taip pat atkreipė dėmesį, kad Lietuvos Respublikos Seime registruojamų teisės aktų daugėja (teisės aktų „infliacija“) ir akcentavo neigiamas šios tendencijos pasekmes priimamų teisės aktų kokybei bei viso Seimo darbo efektyvumui⁴. E. Furman kartu su A. Šerikova 2007 m. publikavo straipsnį viešosios politikos darbotvarkės tematika, bet jis buvo teorinio pobūdžio ir apsiribojo pagrindinių darbotvarkės sudarymui įtakos turinčių veiksnių apžvalga⁵.

Naujausieji empirinių duomenų analize besiremiantys straipsniai buvo išleisti tik pastaraisiais metais. Pavyzdžiui, 2015 m. Seimo Parlamentinių tyrimų departamento ekspertų atliktoje studijoje apie teisėkūros situaciją ir tendencijas Europos Sąjungoje bei Lietuvoje konstatuojama, jog Seime svarstomų teisės aktų darbotvarkė yra „nekontroliuojama“ ir darosi vis labiau perkrauta – registruojamų įstatymų projektų skaičius nuosekliai didėja su kiekviena nauja Seimo kadencija⁶. Pabrėžiama, kad Seimo darbotvarkė nėra racionali, o pats teisėkūros procesas Lietuvoje yra neefektyvus⁷. Šios gausiais empiriniais duomenimis besiremiančios studijos išvados tik patvirtina R. Vilpišausko ir V. Nakrošio bei A. Lukošaičio darbuose konstatuotas viešosios politikos darbotvarkės bei teisėkūros būklės tendencijas Lietuvoje.

Viešosios politikos turinio kaitą vienas pirmųjų empiriškai analizavo L. Gudžinskas. Autorius 2014 m. išleistame straipsnyje nagrinėjo politinio dėmesio kaitą socialinės politikos (gerovės valstybės) ir energetikos klausimams Lietuvai įstojus į ES. Išanalizavęs 2000–

³ Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003.

⁴ Lukošaitis A., *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005, p. 169.

⁵ Furman E., Šerikova A., „Viešosios politikos darbotvarkė: samprata, elementai ir formavimo modeliai“, *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 21, 2007.

⁶ Juknevičiūtė D. et al., „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“, *Studija 15/2*, Vilnius, 2015, p. 5.

⁷ Ten pat, p. 7.

2013 m. laikotarpiu Seime vykusių Vyriausybės veiklos ataskaitos pristatymų turinį, autorius konstatavo, kad politinis dėmesys energetikos klausimams ypač padidėjo įstojus į ES, o socialinės politikos reikalams skiriamas dėmesys nagrinėjamu laikotarpiu buvo labai nepastovus⁸. Straipsnyje buvo vadovaujama prielaida, kad skiriamo dėmesio nepastovumą geriausiai gali paaiškinti skirtingos ministrų pirmininkų politinės pažiūros⁹.

Kitame tais pačiais metais išleistame straipsnyje S. Karmazinaitė, K. Maniokas ir D. Žeruolis analizavo ES įtaką Lietuvos viešosios politikos darbotvarkei. Sudarę 40, jų manymu, pačių svarbiausių politinių iniciatyvų 2004–2012 m. sąrašą bei išanalizavę Seimo ir Vyriausybės 2004–2010 m. priimtus teisės aktus, autoriai konstatavo, kad ES įtaka viešosios politikos darbotvarkei išliko labai didelė¹⁰. Net 30 pagrindinių politinių iniciatyvų Lietuvoje buvo susijusios su ES ir 36,2 proc. (tyrimo autorių skaičiavimu) visų 2004–2010 m. priimtų teisės aktų buvo sietini su ES teisės normų perkėlimu į Lietuvos teisinę sistemą¹¹. Svarbu paminėti, jog L. Gudžinsko ir S. Karmazinaitės su kolegomis atlikti tyrimai rėmėsi skirtingais duomenų rinkimo ir analizės metodais, tad jų gauti rezultatai ir išvados yra nepalyginami tiek tarpusavyje, tiek su užsienio šalyse atliktais viešosios politikos darbotvarkės tyrimais.

Šiuo tyrimu siekiama užpildyti sistemingų, su užsienio šalių studijomis palyginamų Lietuvos viešosios politikos darbotvarkės tyrimų trūkumą analizuojant Seimo prioritetinių teisės aktų darbotvarkės kaitą 2005–2015 m. Visų pirma, siekiama nustatyti Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkės sisteminį turinį ilguoju laikotarpiu ir paaiškinti jo kaitos tendencijas, tikrinant hipotezes, kylančias tiek iš

⁸ Gudžinskas L., „Europeizacija ir gerovės valstybė Lietuvoje: institucinės sankirtos“, *Politologija* 4 (76), 2014, p. 134–136.

⁹ Ten pat, p. 135.

¹⁰ Karmazinaitė S., Maniokas K., Žeruolis D., „Lietuvos dešimtmetis Europos Sąjungoje: dideli lūkesčiai, maži pokyčiai?“, *Politologija* 4 (76), 2014, p. 55–57.

¹¹ Ten pat, p. 55–57.

klasikinių teorinių pagrindų (inkrementalizmas), tiek iš naujausių teorinių požiūrių (pertraukiamos pusiausvyros teorija). Taip pat tyrime nagrinėti konkretūs Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkės sisteminiai pertrūkiai, juos siejant su išorės veiksnių įtaka (pvz., ekonomikos krizės ar karinio konflikto Ukrainoje įtaka). Galiausiai glaustai nagrinėtas vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžių santykis nustatant Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkę. Siekiant atsakyti į visus išsikeltus klausimus, tyrimo metu iš viso buvo tikrinamos šešios hipotezės.

Siekdami atsakyti į išsikeltus klausimus, autoriai išnagrinėjo 19 eilinių Seimo sesijų darbotvarkių programas ir sukodavo 2 923 prioritetinius teisės aktų projektus. Tyrimo rezultatai yra tiesiogiai palyginami su užsienio mokslininkų atliktais tyrimais, nes prioritetiniai teisės aktai koduoti remiantis lyginamojo darbotvarkių projekto metu sukurtu viešosios politikos sričių kodavimo vadovu (angl. *Master Codebook*¹²).

Tyrimo teorinis pagrindas kartu su tikrinamomis hipotezėmis pateikiamas pirmoje straipsnio dalyje. Inkrementalizmo, standartinio modelio ir pertraukiamos pusiausvyros teorijos bei iš jų kylančios darbotvarkės kaitos tendencijas prognozuojančios hipotezės pristatomos pirmame, antrame ir trečiame poskyriuose, o ketvirtame poskyryje aptariami papildomi, smulkesni teoriniai požiūriai, kurie potencialiai galėtų paaiškinti konkrečius darbotvarkės sisteminės kaitos turinio niuansus. Toliau tyrime pateikiama detali taikyta metodika, kurioje pristatomas duomenų kodavimas ir taikyti statistiniai metodai. Trečioje dalyje pateikiami duomenų analizės rezultatai ir tikrinamos išsikeltos hipotezės. Straipsnio pabaigoje pateikiamos tyrimo išvados bei siūlymai būsimiesiems Lietuvos viešosios politikos darbotvarkės tyrimams.

¹² Lyginamajame darbotvarkės projekte išskirtos viešosios politikos temos ir potėmės pateikiamos: <<https://dl.dropboxusercontent.com/u/552280/CAPMasterCodebook/MasterCodebookTopics.csv>>, 2015 04 22.

1. Teorinis tyrimo pagrindas

1.1. Inkrementalizmas ir jo kritika

Inkrementalizmo teorinis požiūris, akcentuojantis viešosios politikos stabilumą, daugiausia plėtotas praeito šimtmečio šeštame ir septintame dešimtmetyje. Inkrementalistai pateikia kelis pagrindinius argumentus, kodėl yra mažai tikėtini didelio masto viešosios politikos pokyčiai.

Anot Ch. Lindblomo, vieno pagrindinių inkrementalizmo teorijos plėtotojų, viešosios politikos problemos pasižymi ypač dideliu kompleksiskumu ir multidimensiškumu, tad sprendimų priėmėjai negali visiškai suvokti skirtingų tos pačios problemos sprendimo variantų būsimų rezultatų ir poveikio¹³. Įgyvendinant didelio masto reformas, būsimų rezultatų ir platesnio socialinio, politinio ir ekonominio poveikio neapibrėžtumas yra labai didelis, tad sprendimų priėmėjai renkasi įgyvendinti mažesnes, tačiau duodančias prognozuojamų rezultatų reformas. Šiame kontekste ypač svarbų vaidmenį atlieka ekspertinėmis žiniomis disponuojantys biurokratai, kurie turi gebėjimų bei galimybių įvertinti nedidelio masto reformų būsimus rezultatus ir poveikį¹⁴. Ch. Lindblomas reabilitavo iki tol vyravusį biurokratijos, kaip pasyvios veikėjos, vaidmenį, pabrėždamas, kad, sprendžiant sudėtingas viešosios politikos problemas, politikos formavimo galios daugiausia yra sutelktos būtent biurokratų, o ne politikų rankose¹⁵.

Inkrementalistai taip pat pabrėžia, kad dėl ribotų laiko ir energijos išteklių sprendimų priėmėjai atlieka strateginę viešosios politikos intervencijų analizę – ne visų galimų, o tik politiškai realiausių intervencijų vertinimą¹⁶. Pliuralistinėje demokratijoje, kad bet koks

¹³ Lindblom Ch., Woodhouse E., *Politikos formavimo procesas*, Vilnius: Algarvė, 1999, p. 27–41.

¹⁴ Ten pat, p. 12–41.

¹⁵ Ten pat, p. 95–101.

¹⁶ Ten pat, p. 12–41.

viešosios politikos problemos sprendimo priėmimo procesas būtų sėkmingas, reikia skirtingų suinteresuotųjų grupių įsitraukimo bei palaikymo. Teigiama, jog su skirtingais sprendimo priėmimo proceso veikėjais yra paprasčiau susitarti dėl nedidelių, laipsniškų pokyčių nei radikalių reformų¹⁷.

Aukštas didelio masto reformų būsimų rezultatų ir poveikio nepibrėžtumo lygis bei didelis sprendimų priėmimo procese dalyvaujančių veikėjų skaičius nulemia, kad viešosios politikos darbotvarkės turinys (sisteminiu lygmeniu) turėtų kisti nedaug. Remiantis šiais inkrementalizmo teorijos argumentais, keliama pirmoji šio tyrimo hipotezė.

***1-oji hipotezė:** dėl inkrementinio viešosios politikos proceso pobūdžio Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkės turinys (sisteminiu lygmeniu) išliks stabilus ir nepasižymintis radikalia kaita visu nagrinėjamu dešimties metų laikotarpiu.*

Nepaisant ankstesnio populiarumo, paskutiniaisiais dešimtmečiais inkrementalizmo teoriją pradėta kritikuoti daugeliu aspektų. Pagrindinė kritikos srovė yra susijusi su akcentuojamu politinės darbotvarkės stabilumu. Kaip teigia P. Johnas ir S. Bevanas, įgyvendinama viešoji politika išties pasižymi ilgalaikiu stabilumu, tačiau negalima paneigti, kad didelio masto politinės reformos, lemiančios politinės darbotvarkės sisteminę kaitą, kartkartėmis yra įgyvendinamos, o būtent šių procesų inkrementalizmo teorija ir nėra pajėgi paaiškinti¹⁸. Ši kritikos dalis plačiau plėtojama pirmosios dalies trečiajame poskyryje, pristatant pertraukiamos pusiausvyros teoriją.

1.2. Standartinis politikos kaitos aiškinimo modelis

Panašiu laiku, kai buvo plėtojama inkrementalizmo teorija, atsirado dar viena viešojo politinio proceso aiškinimo atšaka – standartinis

¹⁷ Lindblom, p. 12-41.

¹⁸ John P., Bevan S., „What Are Policy Punctuations? Large Changes in the Legislative Agenda of the UK Government“, *The Policy Studies Journal* 40 (1), 2012, p. 89.

modelis. Vadovaujantis šiuo teoriniu požiūriu (skirtingai nei inkrementalizmo teorija), politinė sistema buvo suvokiama kaip mažiau stabili, o pagrindiniu veiksmu, lemiančiu didesnio masto viešosios politikos pokyčius, laikyti rinkimai ir jų nulemti valdančiosios daugumos pasikeitimai¹⁹. Lyginant su inkrementiniu politinės darbotvarkės kaitos aiškinimu, standartinis požiūris galią paveikti politinius procesus sugrąžina iš biurokratų rankų į politikų rankas.

W. Burnhamo tyrimuose pabrėžiama, kad rinkimų metu keičiasi ne tik partijų rinkėjų charakteristikos, pačių partijų ideologijos, strategijos, bet ir platesnė politinė sistema. Autorius akcentavo rinkimų periodiškumą ir tai, kad valdančiosios partijos ar partijų koalicijų bei jų elektorato sudėties kaita yra lydima visos politinės darbotvarkės pokyčių²⁰. Šie rinkėjų persigrupavimai kyla iš naujų įtampų, sukeltų netenkinančių esamos politikos rezultatų ar kitų veiksnių, susidarymo visuomenėje. Įprastai tokie pokyčiai būna orientuoti į konkrečių nepasitenkinimą keliančių problemų ar įtampų pašalinimą, tačiau kartu gali sukelti ir didesnio masto viešosios politikos transformaciją bei valdančiojo elito vaidmenų persikirstymą²¹. Remiantis šiame skyriuje pristatytu standartinio modelio teoriniu požiūriu, keliami antroji tyrimo hipotezė:

2-oji hipotezė: *dėl esminių valdančiosios daugumos pasikeitimų didesni Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkės turinio sisteminiai pokyčiai vyks tik iškart po rinkimų, o likęs kadencijos laikotarpis pasižymės inkrementine kaita.*

Kita vertus, nors standartinis modelis jau kiek mažiau supaprastintai pateikia inkrementinį stabilumo ir kaitos viešosios politikos darbotvarkėje aiškinimą, vis vien išskiria tik vieną didelio masto sis-

¹⁹ Jones B., Baumgartner F., „From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information“, *The Policy Studies Journal* 40 (1), 2012, p. 2–5.

²⁰ Ward J., „Toward a Sixth Party System? Partisanship and Political Development“, *The Western Political Quarterly* 26 (3), 1973, p. 337.

²¹ Burnham W., *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, New York: W. W. Norton, 1970, p. 10.

teminius pokyčius nulemiantį veiksnį – elektorato ir valdančiosios daugumo pokyčius. Radikalių pokyčių, vykstančių ne po kritiniu veiksmiu laikomų rinkimų, ši teorija paaiškinti negali.

1.3. Pertraukiamos pusiausvyros teorija

Pertraukiamos pusiausvyros teorija atsirado iš nepasitenkinimo anksčiau politinio proceso analizės modeliais, pabrėžiančiais tik stabilumą, formalių taisyklių svarbą, inkrementinius pokyčius bei įstatymų leidybos aklavietes²². B. D. Joneso ir F. R. Baumgartnerio suformuluotu teoriniu modeliu siekiama paaiškinti politikos dinamiką, dėmesį koncentruojant į sąlygas ir mechanizmus, būtinus, kad vyktų radikali kaita arba kaip tik *status quo* išliktų nepakitęs²³. Pagrindinė idėja, slypinti už pertraukiamos pusiausvyros termino – politinė darbotvarkė tam tikrais laikotarpiais iš tiesų būna tokia, kokią ją mato inkrementalistai – stabili, tačiau negalima paneigti, kad vyksta ir didelio masto, nenuspėjami pokyčiai²⁴. Pertraukiamos pusiausvyros teorija taip pat neneigia, kad viešosios politikos darbotvarkės kaita vyksta ir dėl rinkimų, kaip teigtų prieš tai pristatyto standartinio modelio šalininkai, tačiau pabrėžia, jog nukrypimai nuo nusistovėjusios pusiausvyros yra susiję ne vien su rinkimų ciklais²⁵.

Pertraukiamos pusiausvyros teorijoje priklausomo ir nepriklausomo kintamųjų ryšį, politinės darbotvarkės stabilumą arba nukrypimus nuo *status quo* lemia išorinių informacijos signalų, vaizdinių stimulių ir dažnis²⁶ bei instituciniai poslinkiai – politikos formavimo vietos (angl. *venue*) pasikeitimai²⁷. Šiame priežastiniame mechanizme ypač svarbų vaidmenį atlieka tarpiniai kintamieji – tai, kaip poli-

²² Jones, Baumgartner, p. 1.

²³ Jones, Baumgartner, p. 4.

²⁴ John, Bevan, p. 90–91.

²⁵ Jones, Baumgartner, p. 6.

²⁶ Ten pat, p. 6–7.

²⁷ Princen S., „Punctuated Equilibrium Theory and the European Union“, *Journal of European Public Policy* 20 (6), 2013, p. 856–857.

tikai apdoroja gaunamą informaciją ir paskirsto dėmesį skirtingiems probleminiams klausimams²⁸. Taigi pertraukiamos pusiausvyros teorija, palyginti su ankstesniuose poskyriuose aptartais modeliais, apima kur kas platesnį veiksnių spektrą – akcentuoja tiek informacinių signalų, institucinių pokyčių, tiek įvairių politinio proceso veikėjų įtaką darbotvarkės sisteminiams pokyčiams. Remiantis šia teorija galima kelti trečiąją tyrimo hipotezę apie numatomą politinės darbotvarkės sisteminę kaitą visu tyrime analizuojamu dešimties metų laikotarpiu:

3-ioji hipotezė: *nebūtinai po rinkimų, bet ir bet kuriuo kitu kadencijos metu bus matomi nereguliarūs, didelio masto Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkės sisteminiai pokyčiai.*

1.4. Išorės veiksnių įtaka pusiausvyros pertraukimams

Šioje dalyje iškeliamos hipotezės, paaiškinančios, kokių svyravimų galima tikėtis nagrinėjant tyrime analizuojamas Seimo sesijų darbų programas. Jos visos remiasi pertraukiamos pusiausvyros modelio argumentu, kad politinės darbotvarkės sisteminiams pokyčiams įtakos turi reikšmingi išorės įvykiai, dėl kurių susidaro stiprus informacijos srautas, padidėja išorinis spaudimas ir galiausiai politikų dėmesys sutelkiamas į konkretų viešosios politikos klausimą²⁹. Numatant darbotvarkės pokyčių pobūdį, šis aiškinimas papildomas ir kitų teorijų bei ankstesnių tyrimų įžvalgomis.

1.4.1. Ekonomikos krizės įtaka politinės darbotvarkės pokyčiams

Remiantis anksčiau aptarta pertraukiamos pusiausvyros teorija, 2009–2013 m. ekonomikos krizė³⁰ turėjo sukurti tinkamas sąlygas

²⁸ Jones, Baumgartner, p. 6–7.

²⁹ John, Bevan, p. 91.

³⁰ Ekonomikos krizės laikotarpis Lietuvoje nustatytas remiantis: Lietuvos Respublikos Seimas, *Lietuvos Respublikos asmenų, kuriems už darbą apmokama iš valsty-*

didelio masto politinės darbotvarkės kaitai. Akivaizdu, kad dėl didelio masto ir plataus poveikio spektro tiek visuomenei, tiek skirtingoms viešosios politikos sritims ekonomikos krizė valdančiajai daugumai siuntė ypač stiprius signalus, kad reikia sisteminių Seimo darbotvarkės pokyčių.

Siekdami nustatyti, kokio pobūdžio dėmesio persiskirstymai tarp skirtingų politikos sričių buvo tikėtinausi Lietuvos atveju, tyrimo autoriai rėmėsi Vakarų šalių viešosios politikos pokyčius ekonomikos krizės laikotarpiu nagrinėjusių tyrimų rezultatais. Pavyzdžiui, anot C. Pollitto ir G. Bouchaerto, valstybės finansų suvaldymas bei biudžeto konsolidavimas paskutinės ekonomikos krizės metu tapo vienu iš pagrindinių valstybių tikslų³¹. K. Lahey ir P. de Villota, atlikę Kanados atsako į finansų krizę analizę, taip pat išskyrė dėmesio mokesčių politikai bei valstybės išlaidų mažinimui stiprėjimą³². Viešosios politikos ir vadybos instituto atliktas tyrimas parodė, kad 2008–2013 m., ekonomikos krizės kontekste, daugumoje nagrinėtų Europos valstybių buvo vykdomos viešojo administravimo reformos³³. Apibendrinant šių tyrimų rezultatus akivaizdu, kad krizės sukeltas poreikis subalansuoti valstybės finansus siejasi tiek su biudžeto įplaukų, tiek su išlaidų dalimis. Dėl šios priežasties minėtu laikotarpiu ir Lietuvoje yra tikėtinas politinio dėmesio ekonomikos, mokesčių bei viešojo sektoriaus klausimams stiprėjimas. Atsižvelgiant į tai keliami ketvirtoji tyrimo hipotezė:

bės ar savivaldybės biudžeto lėšų, dėl ekonomikos krizės neproporcingai sumažinto darbo užmokesčio (atlyginimo) dalies grąžinimo įstatymo projektas, 2015 04 30, Nr. XIIP-3030, Vilnius, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=1028217&p_tr2=2>, 2015 04 29.

³¹ Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, New York: Oxford University Press, 2011, p. 78.

³² Lahey K., Villota de P., „Economic Crisis, Gender Equality and Policy Responses in Spain and Canada“, *Feminist Economics* 19 (3), 2013, p. 86–100.

³³ Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Study of Public Administration Improvement Trends in Europe and Lithuania. Summary*, 2013, p. 3, <<http://www.lrv.lt/bylos/LES-SED%20projektas/Dokumentai/summary%20of%20the%20report%2004%2011.pdf>>, 2015 05 15.

4-oji hipotezė: *ekonomikos krizės metu Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkėje kur kas daugiau dėmesio bus teikiama ekonomikos, mokesčių bei viešojo sektoriaus valdymo klausimams.*

1.4.2. Karo grėsmės įtaka politinės darbotvarkės pokyčiams

Antrasis išorės veiksnys, šio straipsnio autorių nuomone, galintis sutelkti politinį dėmesį, yra karinis konfliktas. Analizuojant jo įtaką iš pertraukiamos pusiausvyros teorijos perspektyvos, valstybės saugumui grėsmę kelianti situacija siunčia stiprius informacinius signalus, kurių politikai negali ignoruoti, ir iš to kyla sisteminiai politinės darbotvarkės nukrypimai nuo buvusio *status quo*.

Nagrinėjant Lietuvos parlamento prioritetinių darbotvarkės klausimų kaitą, karo grėsmės poveikį tikėtina pastebėti 2014–2015 m. laikotarpiu – Ukrainos krizės metu, po Krymo aneksijos. Dėl nepalankios geopolitinės situacijos, padažnėjusių Rusijos karinių pratybų prie Lietuvos sienos, suaktyvėjusio informacinio karo³⁴ ir atsižvelgiant į tai, kad Lietuva šios krizės kontekste yra viena aktyviausiai Ukrainos pusę ginančių ES valstybių, tikėtina, jog šie tarptautinės padėties pokyčiai ir jų siunčiami informaciniai signalai turėjo pako-reguoti ir Lietuvos vidaus politikos dinamiką. Remiantis aptartais argumentais galima kelti penktąją tyrimo hipotezę:

5-oji hipotezė: *didėjant Rusijos grėsmei, 2014–2015 m. laikotarpiu Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkėje gerokai padaugės su krašto gynyba susijusių klausimų.*

1.4.3. Europos Sąjungos svarbos kaita

Ruošdamasi prisijungti prie ES, iki 2004 m. gegužės 1 d. Lietuva buvo įsipareigojusi į savo teisės sistemą perkelti visas tuo metu ga-

³⁴ Martišius M., „Rusiško informacinio karo bruožai“, *Information Sciences* Nr. 69, 2014, p. 15–18.

liojusias ES direktyvas ir apie tai notifikuoti Europos Komisiją³⁵. Akivaizdu, jog tuo metu turėjo būti skiriama ypač daug politinio dėmesio ES klausimams. Kita vertus, remiantis F. Schimmelfennigo ir U. Sedelmeierio išplėtotu išorinių paskatų modeliu (angl. *external incentives model*), yra tikėtina, kad, sėkmingai įstojus, su ES susijusiems klausimams bus skiriama vis mažiau politinio dėmesio³⁶.

Remiantis išorinių paskatų modelio aiškinimu, valstybės kandidatės sutinka perimti ES teisės aktus ir tam skiria daug politinio dėmesio, nes yra motyvuojamos „apdovanojimo“ – narystės ES. Įstojus į ES, pagrindinės paskatos nebelieka, tad kartu ir politikų teikiamas dėmesys ES klausimams turėtų laipsniškai mažėti. Šis dėmesio „atoslūgis“ turėtų trukti visu šiame tyrime nagrinėjamu laikotarpiu iki pat 2015 m. Remiantis aptartais argumentais galima kelti šeštąją tyrimo hipotezę:

6-oji hipotezė: *Lietuvai įstojus į ES, 2005–2015 m. laikotarpiu dėmesys ES teisės perkėlimui į Lietuvos teisinę sistemą Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkėje mažėjo.*

2. Metodika

2.1. Tyrime naudojami duomenys

Tyrimo metu naudojami duomenys buvo surinkti sukodavus viešai prieinamas Seimo sesijų darbotvarkių programas. Nuo 2005 m. pavasario Seimo sesijų darbotvarkės ruošiamos pagal naują tvarką, kai visi teisės aktų projektai yra suskirstomi į keturis skyrius: 1) prioritetai pagal Prezidento, Vyriausybės ir Seimo komitetų pasiūlymus;

³⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos integracijos į Europos Sąjungą srityje 2004 m. apžvalga*, 2005, p. 27–28, <http://www.lrv.lt/bylos/ES/2004_LRV_apzvalga.pdf>, 2015 06 10.

³⁶ Schimmelfennig F., Sedelmeier U., „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy* 11 (4), 2004, p. 671–675.

2) kiti Prezidento, Vyriausybės ir Seimo komitetų, komisijų siūlomi teisės aktų projektai; 3) Seimo narių ir Seimo frakcijų siūlomi teisės aktų projektai; 4) kiti klausimai. Šiame tyrime bus koduojami tik prioritetiniai (patenkantys į pirmą Seimo sesijos darbotvarkės skyrių) teisės aktų projektai. Toks pasirinkimas yra nulemtas ribotų žmogiškųjų ir laiko išteklių – sukoduoti visų Seimo sesijos darbotvarkėje numatytų teisės aktų projektų nebuvo įmanoma. Kita vertus, dėmesio telkimas į prioritetinius projektus, kuriuos pateikė Lietuvos Respublikos Prezidentas, Vyriausybė, Seimo komitetai ir komisijos bei piliečiai, leis netgi geriau užčiuopti tam tikru laikotarpiu šalyje vyravusių pagrindinius politinius klausimus, kurie, koduojant visus teisės aktų projektus, tikėtina, būtų nublankę prieš nemažą dalį individualiai Seimo narių teikiamų, neprioritetinių teisės aktų projektų. Teisės aktų projektų skirstymas į prioritetinius ir kitus teisės aktų projektus nėra teisiškai reglamentuotas ar procesiškai apibrėžtas – jie tiesiog tvirtinami Seimo nutarimais. Kaip interviu telefonu metu teigė Seimo posėdžių sekretoriato specialistė³⁷, teisės aktų skirstymas yra įsitvirtinusi praktinė norma, kuri leidžia efektyviai valdyti Seimo posėdžių laiką – daugiausia dėmesio skirti svarbiausioms sritims. Prioritetiniai teisės aktai yra pažymimi pačių įstatymų projektų teikėjų ir vėliau nekvestionuojami. Ministerijos, teikdamos pasiūlymus Vyriausybei dėl teisės aktų pakeitimų, remiasi savo veiklos prioritetais ir pagal tai nustato svarbiausias sritis, o Seimas, gavęs prioritetinių įstatymų projektus, teikiamus Vyriausybės, Prezidentūros ar Seimo komitetų, svarsto juos pirmumo tvarka³⁸.

Iš viso tyrime buvo sukoduota 19 eilinių Seimo sesijų programų, pradedant 2005 m. pavasario sesija ir baigiant 2015 m. pavasario sesija. Taigi tyrimas apima 10,5 metų laikotarpį. Būtina paminėti, kad tuo laikotarpiu iš viso įvyko 21, o ne 19 eilinių Seimo sesijų, tačiau 2013 ir 2010 m. rudens Seimo sesijų darbotvarkėse nebuvo išskirti

³⁷ Interviu telefonu su LR Seimo posėdžių sekretoriato specialiste, 2015 m. gegužės 10 d.

³⁸ Ibid.

prioritetiniai teisės aktų projektai. Minėto interviu metu Seimo posėdžių sekretoriato specialistė teigė, kad šiose sesijose, teikiant pasiūlymus dėl teisės aktų, nebuvo išskirta prioritetinių sričių, tačiau pirmiausia sąrašuose pateikiami įstatymų projektai buvo laikomi svarbesniais nei vėliau einantys³⁹. Kadangi identifikuoti ribą, kada įstatymų projektų aktualumas menksta, neįmanoma, šios sesijos nebuvo iš viso koduojamos. Iš viso tyrime sukoduoti 2 923 prioritetinių teisės aktų projektai pagal 21 viešosios politikos kryptį. Vienai Seimo sesijai 2005–2015 m. laikotarpiu vidutiniškai tenka apie 154 prioritetinius teisės aktus. Visas tyrime nagrinėjamas eilines Seimo sesijas ir jų darbotvarkėse išskirtų prioritetinių teisės aktų skaičių galima matyti 1 lentelėje.

1 lentelė. Tyrime nagrinėjamų eilinių Seimo sesijų pagrindinės charakteristikos

Nr.	Data	Sesija	Prioritetinių aktų skaičius	Vyriausybė (premjeras)
1	2015 03	Seimo VI (pavasario)	187	XVI (A. Butkevičius)
2	2014 09	Seimo V (rudens)	225	XVI (A. Butkevičius)
3	2014 03	Seimo IV (pavasario)	172	XVI (A. Butkevičius)
4	2013 03	Seimo II (pavasario)	165	XVI (A. Butkevičius)
5	2012 09	Seimo IX (rudens)	72	XV (A. Kubilius)
6	2012 03	Seimo VIII (pavasario)	232	XV (A. Kubilius)
7	2011 09	Seimo VII (rudens)	309	XV (A. Kubilius)
8	2011 03	Seimo VI (pavasario)	279	XV (A. Kubilius)

³⁹ Ibid.

9	2010 03	Seimo IV (pavasario)	347	XV (A. Kubilius)
10	2009 09	Seimo III (rudens)	153	XV (A. Kubilius)
11	2009 03	Seimo II (pavasario)	94	XV (A. Kubilius)
12	2008 09	Seimo IX (rudens)	11	XIV (G. Kirkilas)
13	2008 03	Seimo VIII (pavasario)	83	XIV (G. Kirkilas)
14	2007 09	Seimo VII (rudens)	136	XIV (G. Kirkilas)
15	2007 03	Seimo VI (pavasario)	91	XIV (G. Kirkilas)
16	2006 09	Seimo V (rudens)	84	XIV (G. Kirkilas)
17	2006 03	Seimo IV (pavasario)	146	XIII (A. M. Brazauskas)
18	2005 09	Seimo III (rudens)	88	XIII (A. M. Brazauskas)
19	2005 03	Seimo II (pavasario)	49	XIII (A. M. Brazauskas)

Šaltinis: sudaryta autorių.

2.2. Tyrimo duomenų kodavimas

Tyrimo duomenys koduoti remiantis tarptautinio lyginamojo darbotvarkių projekto⁴⁰ viešosios politikos sričių kodavimo vadovu. Siekiant, kad mūsų tyrimas būtų tiesiogiai palyginamas su užsienio mokslininkų darbais, šiame tyrime buvo naudojamas minėto projekto metu sukurtas viešosios politikos sričių kodavimo vadovas (*angl. Master Codebook*⁴¹).

⁴⁰ Išsamesnė informacija apie projektą anglų kalba pateikiama oficialiame projekto interneto puslapyje, <<http://www.comparativeagendas.info/>>, 2015 04 22.

⁴¹ Lyginamajame darbotvarkės projekte išskirtos viešosios politikos temos ir potėmės pateikiamos, <<https://dl.dropboxusercontent.com/u/552280/CAPMasterCodebook/MasterCodebookTopics.csv>>, 2015 06 12.

2 lentelė. Lyginamojo darbotvarkių tyrimo kodavimo vadove išskiriamos viešosios politikos sritys

Nr.	Viešosios politikos tema	Nr.	Viešosios politikos tema
1	Valstybės makroekonominiai klausimai	12	Socialinė gerovė
2	Pilietinės teisės, mažumų ir piliečių laisvės	13	Bendruomenės plėtra ir būsto klausimai
3	Sveikata	14	Bankai, finansai ir vidaus prekyba
4	Žemės ūkis	15	Krašto gynyba
5	Darbas ir užimtumas	16	Kosmosas, mokslas, technologijos ir komunikacija
6	Aplinka (aplinkosauga)	17	Užsienio prekyba
7	Švietimas	18	Užsienio politika ir tarptautinė parama
8	Energetika	19	Bendrosios valstybės operacijos
9	Imigracijos ir pabėgėlių klausimai	20	Valstybinė žemė, vandens telkinių valdymas ir teritoriniai klausimai
10	Transportas (susisiekimas)	21	Kultūros politikos klausimai
11	Teisė, nusikaltimai ir šeimos klausimai		

Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis lyginamojo darbotvarkių projekto kodavimo vadovu.

Kodavimo vadove išskiriama 21 pagrindinė viešosios politikos tema, o į šias temas patenka apie 200 išskirtų viešosios politikos potemių. Šiame, pirmajame, Lietuvos viešosios politikos darbotvarkės tyrime kodavimas atliktas pagrindinių temų lygmeniu – nagrinėti teisės aktų projektai nebuvo skirstomi į smulkesnes potemes. Pagrindinės viešosios politikos sritys, kurios yra išskirtos minėtame kodavimo vadove, pateikiamos 2 lentelėje. Kiekvienas eilinės Seimo sesijos prioritetas teisės aktas buvo koduotas pagal šiuos kriterijus: a) sesijos data; b) įstatymo projekto numeris; c) teisės akto projekto pavadinimas; d) viešosios politikos sritis; e) ES teisės projektas; f) teisės akto projekto teikėjai; g) to meto Vyriausybė⁴².

⁴² Galimos teisės akto teikėjų konfigūracijos: a) Vyriausybė; b) Seimas; c) Respublikos Prezidentas; d) Vyriausybė / Seimas / Respublikos Prezidentas; e) Vyriausybė / Seimas; f) Seimas / Respublikos Prezidentas.

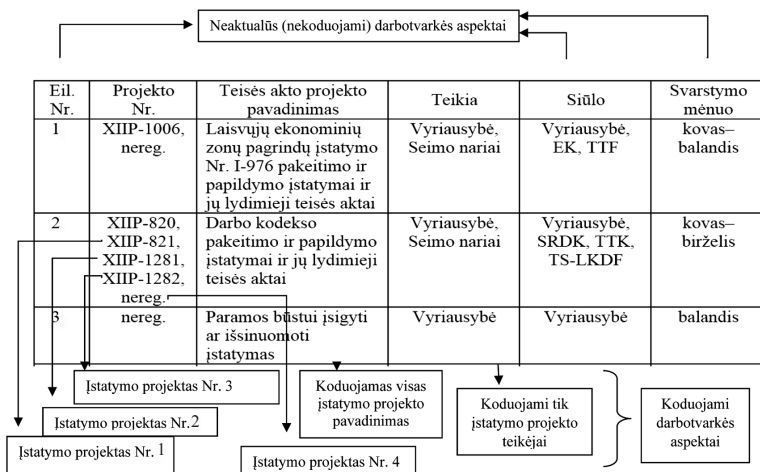
Toliau šioje dalyje aptariami ir pristatomi smulkesni Seimo darbotvarkių kodavimo niuansai. 1 pav. pateikiama 2014 m. pavasario eilinės Seimo sesijos darbotvarkės ištrauka, kurioje atsiskleidžia visi papildomi Seimo darbotvarkių kodavimo ypatumai. Visų pirma, dėrėtų pabrėžti, kad darbotvarkės eilės numeris nebūtinai žymi pavienius atskirus įstatymų projektus. Neretai tas pats darbotvarkės eilės numeris apima keletą skirtingų įstatymų projektų (1 pav. antras darbotvarkės numeris žymi net penkis skirtingus teisės aktų projektus). Verta paminėti, kad, siekiant kuo tiksliau kiekvieną iš jų priskirti konkrečiai politikos sričiai, kiekvienas į darbotvarkę įtrauktas prioritetas teisės aktų projektas buvo surastas Teisės aktų ir Seime įregistruotų teisės aktų projektų paieškos sistemoje⁴³ bei išnagrinėtas. Jeigu teisės akto projekto pavadinimas nesuteikdavo pakankamos informacijos, norint jį priskirti konkrečiai politikos sričiai, buvo dažnai atliekama papildoma analizė. Taip pat šiame tyrime koduoti ir tie teisės aktų projektai, kurie buvo įtraukti į darbotvarkę, tačiau dar neturėjo suteikto registracijos numerio. Koduojant neregistruotus įstatymo projektus, buvo bandoma juos taip pat surasti minėtoje paieškos sistemoje, o to nepavykus padaryti, įstatymas buvo priskiriamas viešosios politikos sričiai remiantis jo pavadinimu bei darbotvarkės skirsnio, kuriam jis priklausė, pavadinimu (1 pav. pateikiamos Seimo darbotvarkės ištrauka yra paimta iš darbotvarkės skirsnio „Ekonomikos augimas, užimtumo didinimas, skurdo ir socialinės atskirties mažinimas“). Visgi koduojant iš bendros imties buvo pašalinti aštuoni įstatymų projektai, kurių pavadinimai neleido nustatyti viešosios politikos srities, o teisės aktų turinys nebuvo prieinamas, nes sesijos metu nebuvo nagrinėtas ir neturėjo priskirto registracijos numerio.

Verta paminėti, kad prie projekto numerio nurodytas raidės „ES“ traktavome kaip rodiklį, kad įstatymo projektas yra susijęs su ES (1 pav. tokio įstatymo projekto pavyzdys nepateikiamas). Galiausiai,

⁴³ Teisės aktų ir Seime įregistruotų teisės aktų projektų paieškos sistema, <http://www3.lrs.lt/dokpaieska/forma_1.htm>, 2015 05 17.

derėtų paminėti, kad, koduojant teisės aktų projektus, buvo atsižvelgiama tik į jų teikėjus. Teisės aktų siūlytojai šiam tyrimui nebuvo aktualūs. Darbotvarkės dokumentuose esanti skiltis „svarstymo meniu“ taip pat nebuvo aktuali, nes įstatymų projektui buvo priskiriama bendresnė data (pvz., 2014 m. pavasaris).

Siekiant išvengti skirtingų interpretacijų ir užtikrinti tyrimo duomenų nuoseklumą, prieš pradėdant koduoti visus teisės aktų projektus buvo atliktas bandomasis kodavimas, kurio metu visa tyrimo grupė sukodavo vienos iš pasirinktų sesijų teisės aktų projektus. Šis kodavimo vadovo testavimas leido identifikuoti daugiausia diskusijų keliančius kodavimo niuansus, kai tas pats įstatymo projektas potencialiai galėtų būti priskiriamas keletui teminių sričių, ir suderinti tyrėjų požiūrį prieš imantis koduoti likusias sesijas.



1 pav. 2014 m. pavasario eilinės Seimo sesijos darbotvarkės ištrauka
Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu, *Dėl Lietuvos Respublikos Seimo IV (Pavasario) Sesijos Darbų Programos*, 2014 07 08, Nr. XII-787, Vilnius, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=477669>, 2015 05 17.

2.3. Duomenų analizės metodai

Tyrimo metu buvo siekiama išmatuoti, ar įstatymų projektų dalis konkrečioje viešosios politikos srityje reikšmingai keičiasi pagal sesijas. Todėl pirmiausia buvo suskaičiuota, kokią dalį prioritетinių teisės aktų visose 19-oje Seimo sesijų sudarė kiekviena politikos sritis. Tuomet buvo skaičiuojami šių dalių standartiniai nuokrypiai⁴⁴ kiekvienai sričiai atskirai, taip siekiant nustatyti, koku mastu kiekvienoje srityje vidutiniškai vyko pokyčiai. Standartiniai nuokrypiai buvo apskaičiuoti SPSS programa. Gauti rezultatai pateikiami 3 lentelėje. Standartiniai nuokrypiai toliau buvo naudojami trimis skirtingais atvejais:

- Skaičiuojant kiekvienos viešosios politikos srities įstatymų projektų dalies pokytį tarp skirtingų Seimo sesijų. Šiuo atveju buvo skaičiuojama kiekvienos politikos srities įstatymų projektų dalis kiekvienoje nagrinėtoje sesijoje. Tuomet buvo skaičiuojama, kaip ši dalis keitėsi, lyginant su prieš tai buvusia sesija, ir gauti kiekvienos politikos srities įstatymų projektų dalies pokyčiai pagal visas sesijas. Jei gu užfiksuotas didesnis už standartinį nuokrypį pokytis – jis laikomas reikšmingu, jei gu mažesnis – nereikšmingu (žr. 4 lentelę). Šio skaičiavimo rezultatai buvo naudojami tikrinant 1, 3, 4 ir 5 hipotezes.
- Tikrinant 2-ąją hipotezę, buvo lyginamas ne pokytis per sesiją prieš rinkimus ir po jų, o metai prieš rinkimus ir po jų. Metų laikotarpis prieš rinkimus ir po jų pasirinktas tam, kad būtų galima kontroliuoti kitus veiksnius, kurie galėjo turėti įtakos visos Seimo kadencijos darbotvarkei. Be to, pasirinkus tik vie-

⁴⁴ Standartinis nuokrypis yra statistinis parametras, kuris parodo, kiek vidutiniškai skaičiai yra nutolę nuo visos matuojamos populiacijos vidurkio. Šiame tyrime nagrinėjamu atveju kiekviena politikos sritis yra atskira populiacija. Kuo didesnis standartinis nuokrypis, tuo skaičiai populiacijoje yra skirtingesni. Didesnis standartinis nuokrypis rodo, kad tos politikos srities įstatymų projektų dalis skirtingose sesijose skiriasi labiau.

na sesiją prieš rinkimus ir po jų, duomenys būtų tendencingi dėl mažėjančio teisės aktų skaičiaus paskutinėje Seimo kadencijos sesijoje. Taigi, buvo skaičiuojamas įstatymų projektų dalies dviejose sesijose prieš rinkimus vidurkis ir dviejų sesijų po rinkimų vidurkis. Tuomet buvo žiūrima, koks pokytis įvyko kiekvienoje politikos srityje tarp rinkimų, ir tikrinama, ar pokytis didesnis už standartinį nuokrypį atitinkamoje politikos srityje. Jeigu pokytis didesnis už standartinį nuokrypį – jis laikomas reikšmingu, jeigu mažesnis – nereikšmingu (žr. 5 ir 6 lenteles).

- Skaičiuojant įstatymų projektų dalį kiekvienoje viešosios politikos srityje pagal sesijas buvo žiūrima, ar ji reikšmingai skiriasi nuo tos politikos srities dalies vidurkio visose nagrinėtose sesijose. Tokiu būdu buvo suskaičiuota, kokią dalį kiekviena politikos sritis sudaro kiekvienoje nagrinėtoje sesijoje. Tada buvo aiškinamasi, kiek kiekviena dalis nutolusi nuo tos politikos srities dalies visose nagrinėtose sesijose vidurkio ir lyginama su standartiniu nuokrypiu nagrinėjamoje politikos srityje. Jeigu nuokrypis didesnis už standartinį nuokrypį – jis laikomas reikšmingu, jeigu mažesnis – nereikšmingu (žr. 4 lentelę). Šis skaičiavimas leido įvertinti ne tik ar įvyko reikšminga kaita politikos srityje, bet ir tai, ar dalis, kurią politikos srities įstatymų projektai sudaro tam tikroje sesijoje, reikšmingai skiriasi nuo tos politikos srities dalies visose nagrinėtose sesijose vidurkio. Tai davė papildomų įžvalgų tikrinant 3, 4 ir 5 hipotezes.

3 lentelė. Standartinis nuokrypis kiekvienoje viešosios politikos srityje

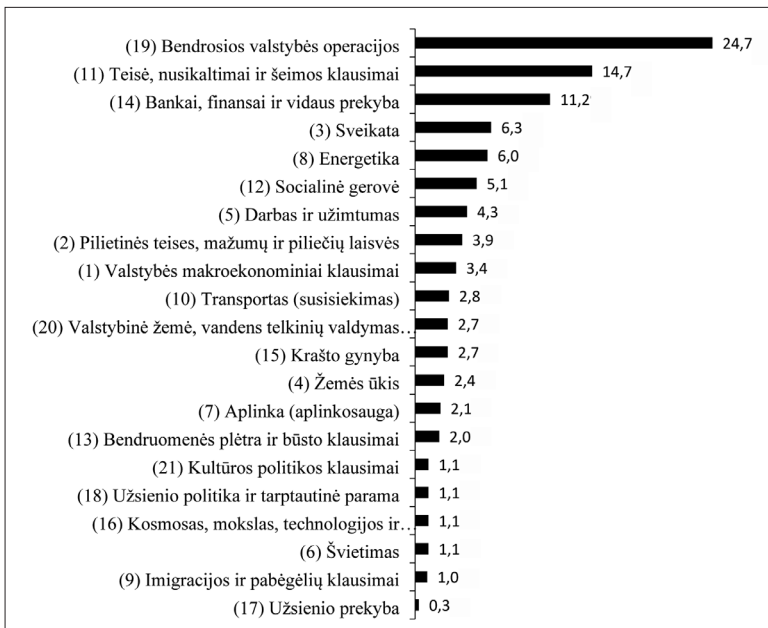
Politikos sritis	Vidurkis (proc.)	Standartinis nuokrypis
1) Valstybės makroekonominiai klausimai	3,9	4,31
2) Piliietinės teisės, mažumų ir piliečių laisvės	4,2	4,54
3) Sveikata	6,9	5,45
4) Žemės ūkis	2,2	1,58
5) Darbas ir užimtumas	4,9	5,63
6) Švietimas	1,2	2
7) Aplinka (aplinkosauga)	2,2	2,58
8) Energetika	6,1	5,29
9) Imigracijos ir pabėgėlių klausimai	1,1	1,5
10) Transportas (susisiekimas)	3,3	2,89
11) Teisė, nusikaltimai ir šeimos klausimai	18,0	11,9
12) Socialinė gerovė	5,0	4,17
13) Bendruomenės plėtra ir būsto klausimai	1,8	2,22
14) Bankai, finansai ir vidaus prekyba	10,1	6,11
15) Krašto gynyba	1,8	3,22
16) Kosmosas, mokslas, technologijos ir komunikacija	1,3	1,53
17) Užsienio prekyba	0,2	0,44
18) Užsienio politika ir tarptautinė parama	1,4	1,6
19) Bendrosios valstybės operacijos	20,7	15,52
20) Valstybinė žemė, vandens telkinių valdymas ir teritoriniai klausimai	2,5	4,06
21) Kultūros politikos klausimai	1	0,93

Šaltinis: apskaičiuota autorių.

3. Tyrimo rezultatai

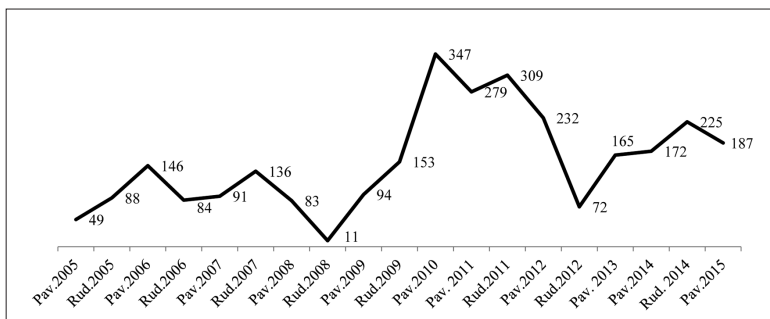
3.1. Bendroji statistika

Tyrėjai sukodavo 2005 m. kovo–2015 m. kovo Seimo sesijų prioritetinius įstatymų projektus. Iš viso buvo sukoduoti 2 923 įstatymų projektai. 447 įstatymų projektai buvo susiję su ES reikalais, o 2 476 įstatymų projektai – su tais reikalais nesusiję. Tarp visų pateiktų įstatymų projektų dominuoja bendrosios valstybės operacijos (723 projektai), teisė, nusikaltimai ir šeimos klausimai (431 projektas) ir su bankais, finansais ir vidaus prekyba susiję klausimai (328 projektai). Procentinis prioritetinių įstatymų projektų pasiskirstymas pagal viešosios politikos sritis pateikiamas 2 pav.



2 pav. 2005 m. kovo–2015 m. kovo Seimo sesijų prioritetiniai įstatymų projektai pagal viešosios politikos sritis (proc.)

Šaltinis: sudaryta autorių.



3 pav. *Prioritetinių įstatymų projektų skaičius kiekvienoje sesijoje*

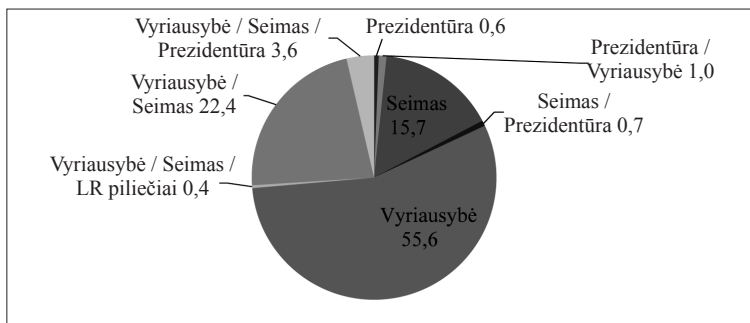
Šaltinis: sudaryta autorių.

Išnagrinėjus prioritetinių įstatymų projektų skaičiaus pokyčius per sesijas nustatyta tendencija, kad daugiausia prioritetinių įstatymų pateikiama Seimo kadencijos viduryje, o į kadencijos pabaigą prioritetinių įstatymų projektų skaičius mažėja (žr. 3 pav.). Taip pat buvo pastebėta kita tendencija, – kad ekonomikos krizės metu prioritetinių įstatymų projektų skaičius gerokai padidėjo ir buvo didžiausias per visą analizuojamą laikotarpį. Tai nėra susiję su 2008–2012 m. Seimo aktyvumu: šios kadencijos Seimas iš viso priėmė 1 116 įstatymų, palyginti su 2012–2016 m. Seimu, nuo kurio kadencijos pradžios iki 2015 m. liepos 7 d. jau buvo priimti 1 424 įstatymai⁴⁵.

Iš 4 pav. pateikiamų duomenų matome, kad daugiausia prioritetinių įstatymų projektų pateikė Vyriausybė (55 proc.), taip pat nemažą dalį įstatymų projektų (apie 28 proc.) teikė kelios institucijos kartu. Taigi, faktiškai Vyriausybės ir Seimo teikiamų teisės aktų skaičius yra dar didesnis. Priskaičiavus ir bendrai institucijų teikiamus projektus, Seimas ir Vyriausybė pateikė apie 95 proc. visų įstatymų projektų.

Iš 5 pav. matyti, kad beveik visose Seimo sesijose daugiausia prioritetinių teisės aktų projektų pateikė Vyriausybė, tačiau jos tei-

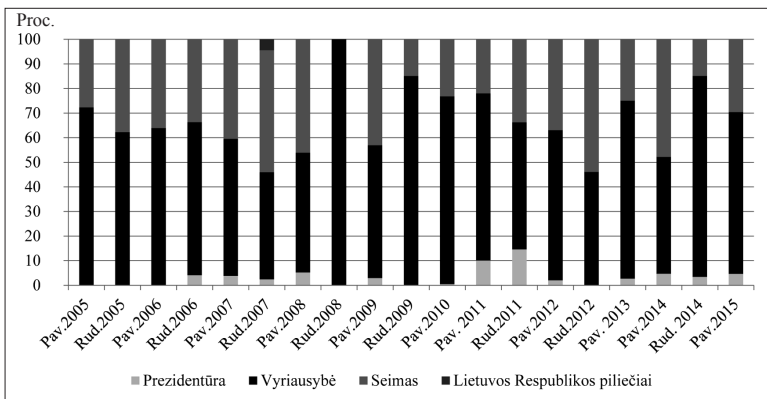
⁴⁵ Lietuvos Respublikos Seimas, *Seimo darbo statistika: Teisės aktų leidybos 2012–2016 metų kadencijos I–VI sesijose statistiniai duomenys*, <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_k=1&p_r=252>, 2015 06 14.



4 pav. *Prioritetinių įstatymo projektų skaičius (proc.) pagal įstatymo projekto teikėją (iš viso)*

Šaltinis: sudaryta autorių.

Pastaba. Tyrimo autoriai žymėjo, kiek procentų prioritetinių teisės aktų kiekvienos sesijos metu pateikė Vyriausybė, Seimas, Prezidentūra, Lietuvos Respublikos piliečiai. Jeigu teisės aktą siūlė kelios institucijos, tas įstatymo projektas priskaičiuotas visoms jį teikusioms institucijoms.



5 pav. *Prioritetinių įstatymų projektų skaičius pagal įstatymo projekto teikėją atskirose Seimo sesijose*

Šaltinis: autorių skaičiavimai.

kiamų teisės aktų proporcijos gana smarkiai svyruoja. Pavyzdžiui, 2008 m. rudens sesijoje Vyriausybės teikti projektai sudarė visus tuo metu svarstytus prioritetinius teisės aktus, nors, kaip minėta, vidutiškai Vyriausybė pateikia tik kiek daugiau nei pusę visų prioritetinių

teisės aktų projektų. Šioje vietoje būtina priminti, jog, remiantis Seimo Parlamentinių tyrimų departamento atlikta studija, Vyriausybės teikiami teisės aktų projektai sudarė vos apie 30 proc. bendros Seimo svarstomų teisės aktų darbotvarkės turinio (trijų paskutinių kadencijų metu)⁴⁶. Remiantis surinktais duomenimis, galima teigti, kad įstatymų leidybos procese absoliučiai dominuoja Vyriausybė ir Seimas.

Vis dėlto įdomu, kad Seimo vaidmuo teikiant prioritetinius teisės aktus gana ryškus, o to nematyti kitų šalių atvejais⁴⁷. Kyla klausimas, kas lemia aktyvų Seimo dalyvavimą rengiant ir teikiant prioritetinius teisės aktus. Pirma, Lietuvos Seimo nariai turi laisvą mandatą, kuris leidžia jiems laisvai spręsti, kas yra valstybės ir jos piliečių interesai pagal savo sąžinę, jei tai nėra aiškiai apibrėžta Konstitucijoje⁴⁸. Vadinasi, Seimo nariai turi teisę siūlyti priimti tam tikrą teisės aktą, jeigu jo turinys jiems atrodo ginantis Lietuvos ir jos piliečių interesus. Antra, kai kurie Lietuvos Seimo nariai rodo iniciatyvą registruodami daug teisės aktų projektų norėdami pademonstruoti savo aktyvumą teisėkūros procese ir gerai atrodyti Seimo narių aktyvumo reitinguose. Trečia, Seimas neturi efektyvaus pateiktų įstatymų projektų „filtro“, todėl individualių Seimo narių pateikti teisės aktų projektai įtraukiami į posėdžių darbotvarkę, net jeigu jie naudingi tik nedidelei interesų grupei⁴⁹. Dėl perkrautos bendros Seimo darbotvarkės siekiama daug teisės aktų projektų įtraukti į prioritetinę darbotvarkę ir todėl didėja prioritetinių teisės aktų skaičius. Pavyzdžiui, 2013–2015 m. Seimo sesijų darbotvarkėje numatytų teisės aktų projektų skaičius gerokai viršijo 2005–2015 m. laikotarpio vidurkį (154 teisės aktai). Dėl santykinai didelio Seimo narių aktyvumo jų teikiami teisės aktai vidutiniškai sudaro apie 44,1 proc. prioritetinių klausimų darbotvarkės. Ši dalis apima ir tuos teisės aktus, prie kurių rengimo Seimas prisidėjo,

⁴⁶ Juknevičiūtė, p. 6.

⁴⁷ Lukošaitis, p. 166.

⁴⁸ Sinkevičius V., „Seimas – tautos atstovybė (konstituciniai pagrindai)“, *Jurisprudencija* 87 (9), 2006, p. 52–60.

⁴⁹ Vilpišauskas, Nakrošis.

tačiau teikė juos kartu su kitomis institucijomis. Tai savo ruožtu sukelia Seimo prioritetinės darbotvarkės perkrovą ir riboja Seimo narių ir komitetų galimybes sutelkti dėmesį į prioritetinius darbotvarkės klausimus.

3.2. Hipotezių tikrinimas

3.2.1. Inkrementinės viešosios politikos kaitos hipotezė

Seimo sesijų darbotvarkės turinio (sisteminiu lygmeniu) analizės duomenys rodo, kad visose viešosios politikos srityse analizuotu dešimties metų laikotarpiu įvyko reikšmingų pasikeitimų, kurie vienose srityse vyko nuolat, kitose – tik periodiškai. Kaip vieną iš pavyzdžių galime panagrinėti bendrųjų valstybės operacijų klausimus. 6 pav. matome, kad 19 numeriu pažymėtoje politikos srityje pasireiškė periodiškai inkrementinio stabilumo pertrūkiai. Šią tendenciją patvirtina ir 4 lentelės, kurioje procentais detalizuojamas visų sesijų dėmesio pokytis politikos sritims, duomenys. Dėmesys bendriesiems valstybės klausimams Seimo darbotvarkėse reikšmingai pakito net penkis kartus: 2008 m. rudens sesijoje, 2009 m. rudens ir pavasario, 2013 m. pavasario, 2014 m. rudens sesijose.

Kaip minėta teorinėje straipsnio dalyje, inkrementinis požiūris remiasi prielaida, kad viešosios politikos formavimo galios iš tiesų yra sutelktos biurokratų, o ne politikų rankose, ir tai lemia nedidelius politikos pasikeitimus, laikytinus labiau „kapanojimusi“ negu sąmoningos strategijos vykdymu⁵⁰. Visgi tiek minėtas pavyzdys, tiek kiti šio tyrimo duomenys rodo, kad iš tiesų Seimo politinė darbotvarkė yra formuojama remiantis labiau politine, o ne technine-biurokratine logika. Todėl skirtingoms sritims įvairiais laikotarpiais yra skiriama daugiau ar mažiau politinio dėmesio.

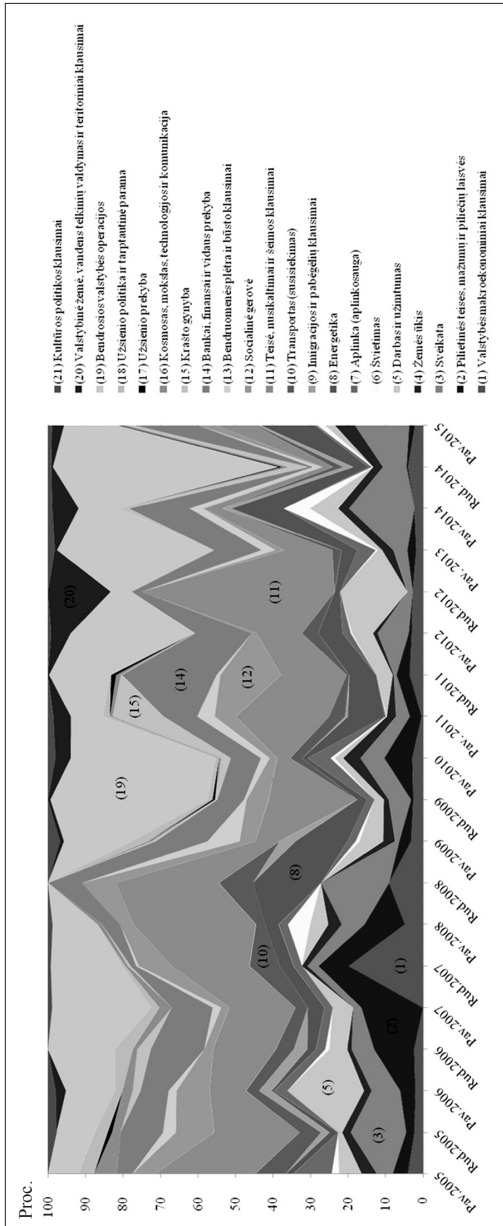
⁵⁰ Barcevičius E., „Viešasis valdymas ir informacinės technologijos. Naujo institucinio modelio link?“, *Politologija* 1 (49), 2008, p. 101.

Vertinant standartinio nuokrypio dydį (žr. 3 lentelę), lyginant vienu viešosios politikos sričių aktualumo kaitą su kitų sričių pokyčiais matyti, kad didžiausi nuokrypiai susidaro tradiciškai jautriausiose ir daugiausia dėmesio sulaukiančiose viešosios politikos srityse (pvz., finansų ir ekonomikos). Kita vertus, mažiausi nuokrypiai būna ten, kur viešosios politikos problematika mažesnė arba dėl specifinių aplinkybių Lietuvai ne tokia aktuali. Prie pastarosios grupės galima būti priskirti kultūros, imigracijos ir pabėgėlių ar kosmoso temas, kurios, akivaizdu, Lietuvoje yra kur kas mažiau jautrios nei su bendrosiomis valstybės operacijomis ar teise, nusikaltimais ir šeimos gerove susiję klausimai. Vertinant pokyčius vienos temos kontekste, skirtingoms politikos sritims skiriamo dėmesio intensyvumas buvo labai įvairus (pvz., kultūros politikos klausimų standartinis nuokrypis yra 0,9, o bendrųjų valstybės operacijų – 15,52).

Būtina paminėti, kad dalies valdymo sričių reglamentavimo pobūdis yra skirtingas: vienos valdymo sritys yra labiau reglamentuojamos įstatymais, o kitos – Vyriausybės nutarimais. Tikėtina, kad inkrementiniai politikos pokyčiai kur kas dažniau pasireiškia Vyriausybės nutarimais reglamentuojamose politikos srityse (pvz., kultūros srityje). Apibendrinant – nors apskritai *1-oji hipotezė, kad dėl inkrementinio viešosios politikos proceso pobūdžio Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkės turinys (sistemiiniu lygmeniu) išliks stabilus ir nepasižymintis radikalia kaita visu nagrinėjamu dešimties metų laikotarpiu, nepasitvirtino*, inkrementalistų teiginiai iš dalies pasitvirtino tose viešosios politikos srityse, kurios yra mažiau jautrios politiškai ir dažniau reglamentuojamos Vyriausybės nutarimais.

3.2.2. Standartinio politikos kaitos aiškinimo modelio hipotezė

Tikrinant antrąją hipotezę, šiame tyrime nagrinėjamu laikotarpiu yra aktualios trys Seimo kadencijos, prasidėjusios 2004, 2008 ir 2012 m.



6 pav. **Prioritetinių įstatymų projektų pasiskirstymas pagal sritis kiekvienoje sesijoje**

Šaltinis: sudaryta autorių.

4 lentelė. *Prioritetinių įstatymų projektų dalis kiekvienoje Seimo sesijoje pagal viešosios politikos sritis (proc.)*

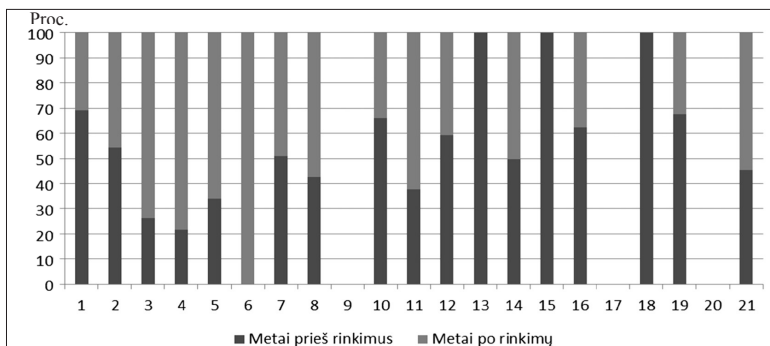
Pol. sritys	2005 pav. rud.	2005 pav. pav.	2006 pav. rud.	2006 pav. pav.	2007 pav. rud.	2007 pav. pav.	2008 pav. rud.	2008 pav. pav.	2009 pav. rud.	2009 pav. pav.	2010 pav. rud.	2010 pav. pav.	2011 pav. rud.	2011 pav. pav.	2012 pav. rud.	2012 pav. pav.	2013 pav. rud.	2013 pav. pav.	2014 pav. rud.	2014 pav. pav.	2015 pav. rud.	Vidurkis
1	4,1	2,3	2,1	2,4	0,0	19,9	4,8	9,1*	3,2	2,6	2,9	0,4	3,6	3,0	2,8	1,8	2,3	4,0	2,1	3,9		
2	4,1	2,3	4,1	10,7*	16,5	8,1	10,8*	0,0	3,2	0,7	7,5	3,2	3,6	0,9	0,0	2,4	0,0	0,4	1,6	4,2		
3	4,1	14,8*	7,5	6,0	2,2	2,9	6,0	18,2*	1,1*	5,9	6,3	3,6	0,7*	8,2	1,4*	3,6	17,4*	6,2	14,4*	6,9		
4	4,1*	2,3	2,1	1,2	0,0	1,5	3,6	0,0*	3,2	1,3	4,6*	2,5	0,3*	1,3	0,0*	3,0	2,9	2,7	5,4*	2,2		
5	6,1	1,1	20,6*	4,8	5,5	0,0	4,8	0,0	6,4	2,6	2,3	0,0	4,5	5,6	18,1*	1,2	7,6	0,0	2,7	4,9		
6	2,0	0,0	0,0	1,2	0,0	0,0	6,0*	0,0	1,1	0,0	1,2	0,4	0,0	0,4	0,0	0,6	7,0*	0,4	2,1	1,2		
7	10,2*	0,0	3,4	2,4	2,2	2,2	2,4	0,0	2,1	2,0	6,1*	0,4	0,0	2,2	0,0	4,9*	0,0	0,9	0,5	2,2		
8	2,0	2,3	0,7*	2,4	4,4	3,7	3,6	18,2*	13,8*	2,6	1,4	9,7	7,1	6,5	1,4	4,2	14,0*	4,0	14,4*	6,1		
9	0,0	2,3	3,4*	3,6*	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3*	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	2,7*	1,1	1,1		
10	8,2*	5,7	3,4	4,8	3,3	8,1	2,4	9,1*	0,0*	0,0	3,2	4,3	0,7	4,3	0,0*	2,4	0,0*	2,7	0,5	3,3		
11	26,5	22,7	9,6	16,7	17,6	20,6	32,5*	27,3	6,4	23,5	3,5*	24,7	17,5	12,1	51,4*	12,7	4,7*	2,7*	10,2	18,0		
12	6,1	10,2*	8,9	2,4	2,2	8,8	3,6	9,1	4,3	5,9	2,0	5,7	16,2*	1,3	0,0*	2,4	0,6*	0,4*	4,8	5,0		
13	0,0	3,4	2,1	0,0	2,2	0,7	0,0	0,0	8,5*	0,7	2,3	4,7	1,0	0,0	0,0	3,6	3,5	2,2	0,0	1,8		
14	4,1	11,4	7,5	14,3	11,0	1,5*	4,8	9,1	13,8	7,2	8,1	9,0	25,2*	15,1	2,8*	12,7	16,3*	1,3*	17,1*	10,1		
15	0,0	0,0	2,1	3,6	0,0	0,7	0,0	0,0	1,1	0,7	2,6	13,6	0,3	0,4	0,0	0,0	2,3	5,3*	2,1	1,8		
16	6,1*	2,3	2,7	1,2	3,3	0,7	1,2	0,0	1,1	0,0	0,6	0,7	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	1,6	1,3		
17	0,0	1,1*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	1,3*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9*	0,5	0,2		
18	4,1*	3,4*	2,1	4,8*	2,2	0,7	0,0	0,0	4,3*	1,3	0,9	1,8	0,3	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	1,1	1,4		
19	8,2	10,2	13,0	17,9	26,4	19,1	12,1	0,0*	18,1	41,8	38,6*	8,6	16,2	32,8	5,6	41,8*	10,5	60,0*	13,4	20,7		
20	0,0	0,0	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,7	4,0	4,7	0,3	5,2	16,7*	0,6	7,0*	0,4	3,2	2,5		
21	0,0*	2,3*	2,1*	0,0*	1,1	0,7	1,2	0,0*	3,2*	0,0	2,0*	1,4	0,0*	0,9	0,0*	1,8	1,2	0,9	1,1	1,0		

Pastaba. Paryskinti ir * pažymėti rodikliai reikšmingai skiriasi nuo visos viešosios politikos srities vidurkio.

rudenį. Svarbu paminėti, kad 2004 m. daugiausia balsų surinko Darbo partija, kuri kartu su Lietuvos socialdemokratų partija, Valstiečių liaudininkų partija bei Naująja sąjunga (socialliberalais) sudarė valdančiąją daugumą. Tačiau 2006 m. šią koaliciją palikus socialliberalams bei darbiečiams, buvo sudaryta mažumos Vyriausybė, kuriai vadovavo G. Kirkilas. 2008 m. rinkimuose daugiausia balsų gavo Tėvynės sąjunga-Lietuvos krikščionys demokratai ir daugumą formavo kartu su Liberalų sąjūdžiu, Tautos prisikėlimo partija, kuri vėliau prisijungė prie Liberalų ir centro sąjungos, šios kadencijos metu taip pat buvusios pozicijoje. Galiausiai, 2012 m. rinkimuose daugiausia balsų teko Lietuvos socialdemokratų partijai, kuri daugumą sudarė kartu su Darbo partija, partija „Tvarka ir teisingumas“ ir Lietuvos lenkų rinkimų akcija. Šiai daugumai, kadencijos metu iš Seimo pozicijos pasitraukus lenkų partijos atstovams, vis tiek užteko Seimo narių daugumai išlaikyti.

Tyrimo metu buvo nagrinėjama, ar valdančiųjų jėgų pasikeitimas nulėmė ir viešosios politikos darbotvarkės sisteminius pokyčius. Nustatyti, ar po 2004 m. rinkimų vyko didesnių darbotvarkės turinio sisteminių pokyčių, nebuvo galima, nes duomenys apie darbotvarkės kaitą buvo fiksuojami tik nuo 2005 m. pavasario sesijos. Dėl to negalima palyginti, ar, 2004 m. išrinktam Seimui pradėjus darbą, darbotvarkės sudėtis buvo tokia pat kaip prieš tai dirbusio Seimo. Atsižvelgiant į tai, buvo nagrinėjami dėmesio darbotvarkės klausimams pokyčiai tik po 2008 ir 2012 m. Seimo rinkimų.

7 pav. pavaizduota įstatymų dalis prieš 2008 m. Seimo rinkimus ir po jų. Paveikslo apačioje pateikti skaičiai nurodo, kurioje viešosios politikos srityje matuojama įstatymų dalies kaita (politikos sričių numeriai pateikiami 2 lentelėje). Tokiu pat principu 8 pav. iliustruojami ir įstatymų dalies pokyčiai po 2012 m. Seimo rinkimų. Reikia paminėti, kad imigracijos ir pabėgėlių klausimų, užsienio prekybos bei valstybinės žemės, vandens telkinių valdymo ir teritorinių klausimų srityse nagrinėjamu 2007–2009 m. laikotarpiu siūlomų teisės aktų nebuvo, todėl 7 pav. prie šių skaičių informacijos nėra.



7 pav. *Prioritetinių įstatymų dalies kaita po 2008 m. Seimo rinkimų*

Šaltinis: autorių skaičiavimai.

7 pav. rodo, kaip keitėsi politinis dėmesys kiekvienai iš viešosios politikos sričių metai prieš Seimo rinkimus ir metai po jų. Atkreiptinas dėmesys, kad teisės aktai bendruomenės plėtros ir būsto klausimų, kosmoso, mokslo, technologijų ir komunikacijos bei užsienio politikos ir tarptautinės paramos srityse buvo siūlomi tik prieš rinkimus, o atėjus naujam Seimui, pirmaisiais metais siūlymų šiais klausimais nebuvo. Kita vertus, tik išrinkus naująjį Seimą į darbotvarkę papuolė švietimo srities įstatymų projektai. Kadencijos pabaigoje ankstesnis Seimas prioritetinių teisės aktų šioje srityje nesvarstė. Be to, matyti, kad, pasikeitus valdančiajai daugumai, padidėjo dėmesys sveikatos, žemės ūkio, darbo ir užimtumo sritims. Taip pat 5 lentelėje pateikti duomenys rodo, kad po 2008 m. rinkimų reikšmingas dėmesio pokytis įvyko penkiose srityse – žemės ūkio (2,3 proc.), švietimo (5,3 proc.) bei ypač teisės, nusikaltimų ir šeimos klausimų (12,5 proc.). Taip pat galima matyti, kad dėmesys krito valstybės makroekonominiams (–6,6 proc.) bei transporto ir susisiekimo klausimams (–3 proc.).

8 pav. pavaizduoti dėmesio skirtingoms politikos sritims pokyčiai po 2012 m. Seimo rinkimų. Matyti, kad įstatymų projektai imigracijos ir pabėgėlių klausimu, kosmoso, mokslo, technologijų ir komuni-

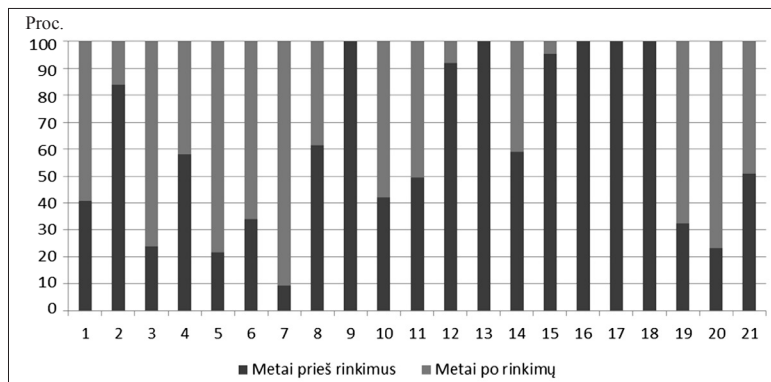
5 lentelė. Prioritetinių įstatymų projektų dalis metai prieš rinkimus ir po jų ir šios dalies kaita po 2008 m. Seimo rinkimų

Politikos sritis	Metai prieš rinkimus (poc.)	Metai po rinkimų (proc.)	Pokytis per metus (proc.)	Standartinis nuokrypis
1) Valstybės makroekonominiai klausimai	11,9	5,3	-6,6*	4,305
2) Pilietinės teisės, mažumų ir piliečių laisvės	11,5	9,6	-1,9	4,535
3) Sveikata	2,6	7,4	4,8	5,445
4) Žemės ūkis	0,9	3,2	2,3*	1,581
5) Darbas ir užimtumas	2,2	4,3	2,1	5,629
6) Švietimas	0,0	5,3	5,3*	2
7) Aplinka (aplinkosauga)	2,2	2,1	-0,1	2,578
8) Energetika	4,0	5,3	1,4	5,292
9) Imigracijos ir pabėgėlių klausimai	0,0	0,0	0,0	1,495
10) Transportas (susisiekimas)	6,2	3,2	-3,0*	2,888
11) Teisė, nusikaltimai ir šeimos klausimai	19,4	31,9	12,5*	11,895
12) Socialinė gerovė	6,2	4,3	-1,9	4,172
13) Bendruomenės plėtra ir būsto klausimai	1,3	0,0	-1,3	2,217
14) Bankai, finansai ir vidaus prekyba	5,3	5,3	0,0	6,114
15) Krašto gynyba	0,4	0,0	-0,4	3,216
16) Kosmosas, mokslas, technologijos ir komunikacija	1,8	1,1	-0,7	1,527
17) Užsienio prekyba	0,0	0,0	0,0	0,435
18) Užsienio politika ir tarptautinė parama	1,3	0,0	-1,3	1,604
19) Bendrosios valstybės operacijos	22,0	10,6	-11,4	15,522
20) Valstybinė žemė, vandens telkinių valdymas ir teritoriniai klausimai	0,0	0,0	0,0	4,063
21) Kultūros politikos klausimai	0,9	1,1	0,2	0,93

Pastaba. Paryškinti ir * pažymėti rodikliai žymi reikšmingą pokytį.

kacijos, užsienio prekybos bei užsienio politikos ir prekybos srityse buvo siūlomi tik iki rinkimų, o išrinkus naująjį Seimą, pirmais valdymo metais šių sričių tokių teisės aktų siūloma nebuvo. Vis dėlto per pirmus metus po rinkimų siūlomų teisės aktų skaičius gerokai padidėjo sveikatos, darbo ir užimtumo, aplinkosaugos bei valstybinės žemės, vandens telkinių valdymo ir teritorinių klausimų srityse. 6 lentelėje pateikti duomenys rodo, kad dėmesio pokyčiai po rinkimų buvo reikšmingi keturiose srityse. Daugiau dėmesio buvo teikiama darbo ir užimtumo (6,2 proc.) bei valstybinės žemės, vandens telkinių valdymo ir teritoriniams klausimams (5,5 proc.). Mažiau dėmesio susilaukė socialinės gerovės (–10,2 proc.) ir krašto gynybos (–6,3 proc.) klausimai. Tai galima sieti su tuo, kad prieš rinkimus Seimas paprastai daugiau dėmesio teikia socialinės gerovės (įskaitant pensijas) ir kitiems aktualiems klausimams – tuo siekiama gauti daugiau rinkėjų balsų.

Įvertinus gautus rezultatus, galima teigti, kad iš tiesų po rinkimų vyko dėmesio tam tikroms viešosios politikos sritims pokyčiai. Tai patvirtina, kad politikai iš tikrųjų daro reikšmingą įtaką Seimo darbotvarkės turiniui (sisteminiu lygmeniu). Vis dėlto standartinio modelio



8 pav. *Prioritetinių įstatymų projektų dalies kaita po 2012 m. Seimo rinkimų*

Šaltinis: sudaryta autorių.

6 lentelė. Prioritetinių įstatymų projektų dalies kaita po 2012 m. Seimo rinkimų

Politikos sritis	Metai prieš rinkimus (proc.)	Metai po rinkimų (proc.)	Pokytis per metus (proc.)	Standartinis nuokrypis
1) Valstybės makroekonominiai klausimai	2,0	3,0	0,9	4,305
2) Pilietinės teisės, mažumų ir piliečių laisvės	3,4	0,7	-2,7	4,535
3) Sveikata	2,0	6,6	4,5	5,445
4) Žemės ūkis	1,4	1,0	-0,4	1,581
5) Darbas ir užimtumas	2,4	8,6	6,2*	5,629
6) Švietimas	0,2	0,3	0,2	2
7) Aplinka (aplinkosauga)	0,2	1,6	1,5	2,578
8) Energetika	8,3	5,3	-3,1	5,292
9) Imigracijos ir pabėgėlių klausimai	0,3	0,0	-0,3	1,495
10) Transportas (susisiekimas)	2,4	3,3	0,9	2,888
11) Teisė, nusikaltimai ir šeimos klausimai	20,9	21,4	0,5	11,895
12) Socialinė gerovė	11,2	1,0	-10,2*	4,172
13) Bendruomenės plėtra ir būsto klausimai	2,7	0,0	-2,7	2,217
14) Bankai, finansai ir vidaus prekyba	17,5	12,2	-5,3	6,114
15) Krašto gynyba	6,6	0,3	-6,3*	3,216
16) Kosmosas, mokslas, technologijos ir komunikacija	1,0	0,0	-1,0	1,527
17) Užsienio prekyba	0,7	0,0	-0,7	0,435
18) Užsienio politika ir tarptautinė parama	1,0	0,0	-1,0	1,604
19) Bendrosios valstybės operacijos	12,6	26,3	13,7	15,522
20) Valstybinė žemė, vandens telkinių valdymas ir teritoriniai klausimai	2,4	7,9	5,5*	4,063
21) Kultūros politikos klausimai	0,7	0,7	0,0	0,93

Pastaba. Paryškinti ir * pažymėti rodikliai žymi reikšmingą pokytį.

trūkumu galima laikyti tai, kad paaiškinami tik po rinkimų vykstantys sisteminiai darbotvarkės turinio pokyčiai. Atliktas tyrimas parodė (žr. kitus šio straipsnio poskyrius), kad pokyčiai fiksuojami ne tik pasikeitus Seimo kadencijoms, bet ir jų metu. Todėl hipotezę, kad *dėl esminių valdančiosios daugumos pasikeitimų didesni Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkės sisteminiai turinio pokyčiai vyks tik iškart po rinkimų, o likęs kadencijos laikotarpis pasižymės nebent inkrementine kaita*, galima iš dalies atmesti.

3.2.3. Pertraukiamos pusiausvyros teorijos hipotezė

Kaip minėta ankstesnėse dalyse, Seimo darbotvarkės sisteminių pokyčių būna ne tik įvykus reikšmingų valdančiosios daugumos pasikeitimų, tačiau ir bet kuriuo kitu Seimo kadencijos metu. Siekiant patikrinti trečiąją tyrimo hipotezę, buvo nagrinėjami dėmesio visoms viešosios politikos sritims pasikeitimai per dešimt metų. Į analizę nebuvo įtraukiamos sesijos po rinkimų, kurios jau buvo aptartos 3.2.2. poskyryje.

Pažymėtina, kad darbotvarkės pertrūkių intensyvumas skiriasi skirtingose viešosios politikos srityse. Kai kurioms sritims būdingi akivaizdūs vienkartiniai pertraukiamo inkrementalizmo atvejai, o kitose reikšmingi svyravimai vyksta dažniau (žr. 6 pav. ir 4 lentelę). Šie rezultatai leidžia tvirtinti, kad iš tiesų prioritetingos Seimo darbotvarkės sisteminiai pokyčiai yra padriki ir nenuspėjami, jie vyksta ne tik pasikeitus politinių jėgų balansui Seime, bet ir esant kitoms aplinkybėms. Todėl galima teigti, kad trečioji *hipotezė, jog nebūtinai po rinkimų, bet ir Seimo kadencijų viduryje, ir bet kuriuo kitu kadencijos metu bus matomi nereguliarūs, didelio masto Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkės sisteminiai pokyčiai, pasitvirtino*.

Kaip teigia pertraukiamos pusiausvyros teorijos šalininkai, esminiai pertrūkių atsiradimo motyvai galėtų būti aiškinami dvejopai: politinis stabilumas išsibalansuoja įvykus tam tikram išorės šokui, t. y. pasikeitus politikos įvaizdžiui, arba įvykus institucinių poslinkių

ir pasikeitus viešosios politikos formavimo vietai⁵¹. Reikėtų pasakyti, kad pertraukiamos pusiausvyros teorijos požiūriu ypač įdomios tos viešosios politikos sritys, kurių pokyčiai paprastai pasižymi inkrementine ramybe, bet vėliau staiga įvyksta radikalių pertrūkių. Prie tokių sričių galima būtų priskirti darbo ir užimtumo klausimus, kuriems per dešimt metų du kartus, t. y. 2006 m. pavasarį ir 2012 m. rudenį, buvo skiriama gerokai daugiau nei įprastai politinio dėmesio. Šio pertrūkio paaiškinimas gali būti iš dalies siejamas su užimtumo skatinimu, didinant bedarbystės pašalpų administravimo tvarkos efektyvumą. Todėl Vyriausybė siūlė įstatymų pataisas, kuriomis buvo siekiama reformuoti bedarbio pašalpų administravimą – perduoti jį „Sodrai“. Tai iš esmės atitinka minėtus L. Gudžinsko analizės rezultatus dėl nepastovaus dėmesio socialinės politikos reikalams⁵².

Taip pat paminėtini valstybinės žemės, vandens telkinių valdymo ir teritoriniai klausimai, kurie ypač suaktualėjo 2012 m. rudenį. To priežasčių galima būtų ieškoti 2011 m. rudenį priimtame Konstitucinio Teismo sprendime, kuriuo žemės ūkio paskirties ir miškų ūkio paskirties žemės pardavimo užsieniečiams draudimas pratęstas iki 2014 m. balandžio 30 d.⁵³ Kadangi šiame straipsnyje nebuvo siekiama nustatyti pertrūkių viešosios politikos srityje priežasčių, šie atvejai pateikti kaip pavyzdiniai viešosios politikos įvykiai.

Pagaliau Seimo darbotvarkės pertrūkius lemia ir rezonansiniai viešosios politikos klausimai, kuriems skiriama daug politinio dėmesio, pavyzdžiui, garsioji Garliavos istorija, vaikų atėmimas Norvegijoje ar mirtimis pasibaigę smurto artimoje aplinkoje atvejai.

⁵¹ Princen, p. 856–857.

⁵² Gudžinskas, p. 134–136.

⁵³ Lietuvos Respublikos Seimo Ryšių su visuomene skyriaus pranešimas, *Priimtos konstitucinio įstatymo pataisos, kuriomis pratęstas žemės pardavimo užsieniečiams draudimas*, 2011, <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_d=117119&p_k=1>, 2015 06 14.

3.2.4. Ekonomikos krizės įtakos politinės darbotvarkės pokyčiams hipotezė

Hipotezei patikrinti buvo nagrinėjami pokyčiai trijose iš dvidešimt vienos tyrime apibrėžtų sričių. Tai būtų: (1) valstybės makroekonominiai klausimai; (14) bankai, finansai ir vidaus prekyba; (19) bendrosios valstybės operacijos. Šioms sritims priskiriami teisės aktai, reguliuojantys mokesčių politiką bei jų administravimą, ekonomiškai klausimus, valstybės tarnybą ir jos funkcijas.

7 lentelė. *Prioritetinių įstatymų projektų dalies nuo prieš tai buvusios sesijos pagal viešosios politikos sritis pokytis (proc.)*

Pol. sritis	2009 pav.	2009 rud.	2010 pav.	2011 pav.	2011 rud.	2012 pav.	2012 rud.	2013 pav.
1	-5,9*	-0,6	0,3	-2,5	3,2	-0,5	-0,2	-0,1
14	4,7	-6,6*	0,9	0,9	16,3*	-10,2*	-12,3*	10,0*
19	18,1*	23,7*	-2	-30,0*	7,6	16,6*	-27,2*	36,3*

Pastaba. Paryškinti ir *pažymėti rodikliai žymi reikšmingą pokytį.

Nagrinėjant krizės laikotarpį (2009–2013 m.), aktualios yra aštuonios sesijos: 2009 m. pavasario ir rudens, 2010 m. pavasario, 2011 m. pavasario ir rudens, 2012 m. pavasario ir rudens ir 2013 m. pavasario. Reikšmingų pokyčių įvyko visose trijose srityse. Vis dėlto 7 lentelėje, kurioje fiksuojama, kaip pasikeitė teikiamų teisės aktų procentas kiekvienoje srityje nuo praeitos sesijos, 2009 m. pavasario sesijoje fiksuojamas dėmesio valstybės makroekonominiams klausimams sumažėjimas 5,9 proc. Šią tendenciją galima paaiškinti Lietuvos pasirinktu kovos su ekonomikos krize būdu. Kadangi Lietuvoje buvo vykdoma ne išorinė, o vidinė devalvacija⁵⁴, kai imamasi griežtų taupymo priemonių, šie pokyčiai labiau atsispindėjo keliamuose kitų

⁵⁴ Kuokštis V., „Vidinio prisitaikymo politinė ekonomija Baltijos šalyse: valstybių reakcijos į krizę aiškinimas“. Daktaro disertacija, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, Vilnius, 2013, p. 7–8.

sričių, o ne makroekonominiuose klausimuose, kurie apima pinigų politiką ir būtų aktyviau svarstomi išorinės devalvacijos atveju. Bankų, finansų ir prekybos srityje fiksuojamas reikšmingas dėmesio šuolis: 16,3 proc. 2011 m. rudenį ir 10,0 proc. 2013 m. pavasarį. Kalbant apie bendrąsias valstybės operacijas, dėmesio kilimas fiksuojamas 2009 m. pavasarį (18,1 proc.) ir rudenį (23,7 proc.), taip pat 2012 m. pavasarį (16,6 proc.) ir 2013 m. pavasarį (36,3 proc.).

8 lentelė. Prioritetinių įstatymų projektų dalis kiekvienoje sesijoje pagal viešosios politikos sritis (proc.)

Pol. sritys	2009 pav.	2009 rud.	2010 pav.	2011 pav.	2011 rud.	2012 pav.	2012 rud.	2013 pav.	2014 pav.	Vidurkis
1	3,19	2,61	2,88	0,36	3,56	3,02	2,78	1,82	2,33	3,85
14	13,83	7,19	8,07	8,96	25,24*	15,09	2,78*	12,73	16,28*	10,12
19	18,09	41,83*	38,62*	8,60	16,18	32,76	5,56	41,82*	10,47	20,74

Pastaba. Paryškinti ir * pažymėti rodikliai žymi reikšmingą pokytį.

Be to, 8 lentelėje pateikti duomenys rodo, kad bankų, finansų ir prekybos srityje 2011 m. rudenį dėmesys pakito ne tik palyginti su prieš tai buvusią sesiją, bet ir reikšmingai skiriasi nuo visų sesijų vidurkio. Nagrinėjant dėmesio pokyčius bendrųjų valstybės operacijų srityje taip pat matyti, kad dėmesys šiai sričiai 2009 m. rudenį, 2010 m. pavasarį ir 2013 m. pavasarį reikšmingai skiriasi ir palyginti su srities vidurkiu.

Apibendrinant surinktus duomenis, galima teigti, jog *hipotezė, kad ekonomikos krizės metu Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkėje dėmesys bus teikiamas ekonomikos, mokesčių ir viešojo sektoriaus klausimams, pasitvirtino.* Vis dėlto reikia atkreipti dėmesį į tai, kad Lietuvos pasirinktas kovos su ekonomikos krize būdas galėjo nulemti dėmesio pokyčius ir kitose politikos srityse.

3.2.5. Hipotezė apie karo grėsmės įtaką politinės darbotvarkės pokyčiams

Šiai hipotezei patvirtinti buvo nagrinėjamos 2014 m. pavasario ir rudens bei 2015 m. pavasario sesijos ir Seimo darbotvarkės pokytis, susijęs su krašto gynyba. Nors reikšmingų skirtumų nuo prieš tai buvusių sesijų krašto gynybos srityje nebuvo, palyginti su viso nagrinėjamo laikotarpio vidurkiu (9 lentelė), 2014 m. rudens sesijoje dėmesys krašto gynybai reikšmingai skyrėsi.

9 lentelė. *Prioritetinių įstatymų projektų dalies pokytis kiekvienoje sesijoje krašto gynybos srityje, palyginti su visų sesijų vidurkiu*

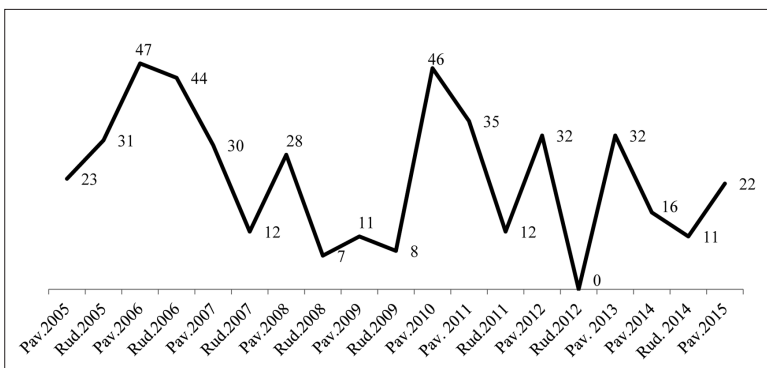
Pol. sritis	2014 m. pavasaris (proc.)	2014 m. rudenio (proc.)	2015 m. pavasaris (proc.)	Vidurkis (proc.)
Krašto gynyba	2,33	5,33*	2,14	1,83

Pastaba. Paryškinti ir * pažymėti rodikliai žymi reikšmingą pokytį.

Galima teigti, kad, nors reikšmingų pokyčių tarp analizuojamų Seimo sesijų neįvyko, 2014 m. pavasario sesijoje iki 5,33 proc. padidėjęs dėmesys krašto gynybos klausimams leidžia iš dalies pagrįsti iškeltą hipotezę, kad, padidėjus Rusijos grėsmei, 2014–2015 m. laikotarpiu Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkėje padaugės su krašto gynyba susijusių klausimų.

3.2.6. Hipotezė apie Europos Sąjungos svarbą

Nagrinėjant Seimo darbotvarkės prioritetinius klausimus buvo fiksuojama, ar prie siūlomo įstatymų projekto numerio yra ženklas „ES“. Remiantis Seimo statute išdėstyta ES teisės aktų perkėlimo tvarka, galima teigti, kad taip žymimi teisės aktai, kurie yra parengti Vyriausybės ar Seimo komitetų, kurie įvertina ir suderina ES teisės aktus ir kitus ES dokumentus, gaunamus tiesiogiai iš ES instituci-



9 pav. *Su ES susijusių prioritetinių įstatymų projektų skaičius kiekvienoje sesijoje*

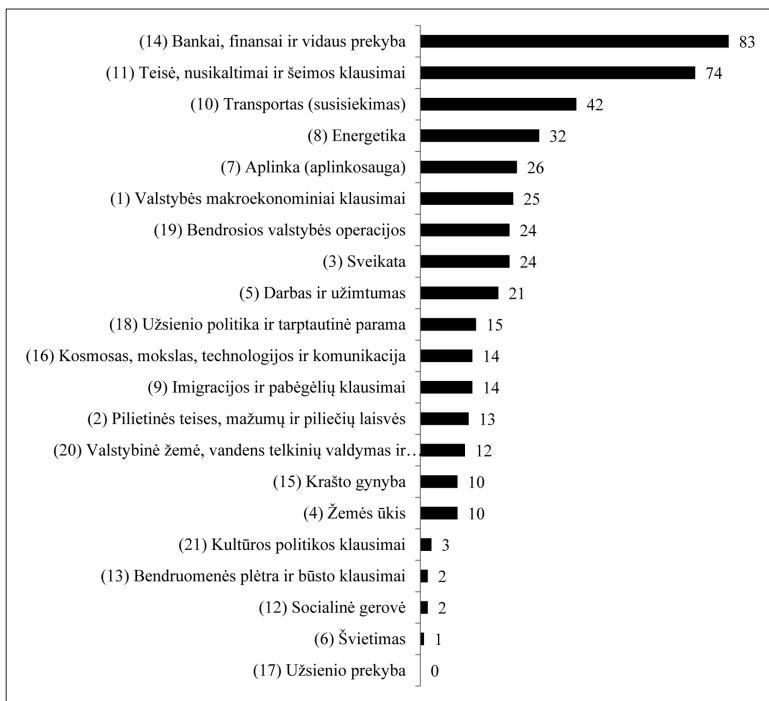
Šaltinis: autorių skaičiavimai.

jų, su Lietuvos Respublikos teise⁵⁵. Atsižvelgiant į tokį žymėjimą, galima spręsti, ar siūlomas teisės aktas susijęs su ES reikalais, taip užfiksuojant išorinio veiksnio (ES) įtaką Seimo darbotvarkei.

Išsamiai patikrinti šią hipotezę yra dar gana keblu, nes atlikto tyrimo ribos yra 2005–2015 m. Seimo sesijos, o tai lemia, kad negalime skaičiuoti, kiek ES teisės aktų buvo įtraukta į darbotvarkę prieš Lietuvai įstojant į ES. Vis dėlto galima nustatyti, kaip kito klausimų, siejamų su ES teise, skaičius nagrinėjamu laikotarpiu.

Iš 9 pav. matyti, kad visu nagrinėjamu laikotarpiu prioritetinių teisės aktų skaičius nuolat kito. Svarbu pabrėžti, kad paveiksle vaizduojamas prioritetinių teisės aktų, pažymėtų „ES“ ženklų, skaičius, o ne procentas nuo visų prioritetiniais įvardytų teisės aktų projektų. Akivaizdu, kad bendra mažėjimo tendencija nėra fiksuojama. Todėl hipotezę, kad, *Lietuvai įstojus į ES, 2005–2015 m. laikotarpiu dėmesys ES teisės perkėlimui į Lietuvos teisinę sistemą Seimo prioritetinių klausimų darbotvarėje mažėjo*, galima atmesti.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994 02 17, Nr. I-399, Vilnius, <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=463353>, 2015 06 02.

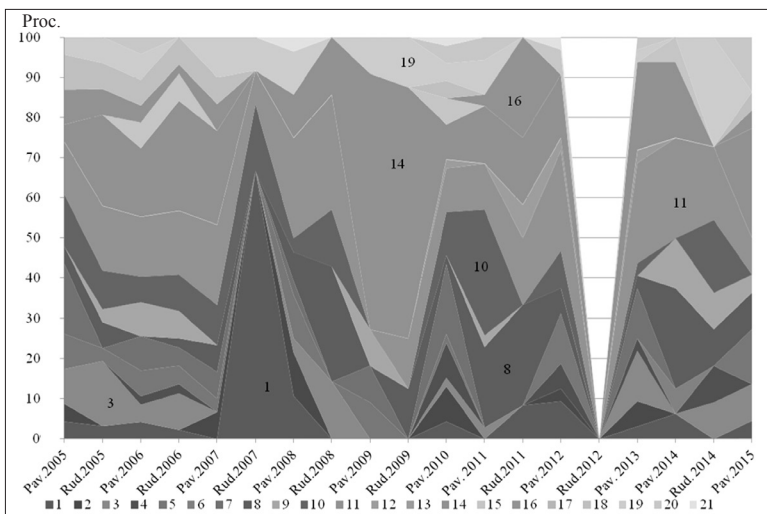


10 pav. *Su ES susijusių prioritetinių įstatymų projektų skaičius pagal viešosios politikos sritis*

Šaltinis: autorių skaičiavimai.

„ES“ ženklu pažymėti teisės aktai iš karto patenka tarp prioritetinių klausimų ir jie dažnai svarstomi ypatingos skubos tvarka. Taip pat atlikto interviu⁵⁶ metu buvo sužinota, kad nėra nustatytų aiškių taisyklių, pagal kokius kriterijus teisės aktų teikėjai gali naudoti šį žymėjimą. Dėl šių priežasčių galimas tam tikras piktnaudžiavimas minėtu kodu, norint greičiau patvirtinti tam tikrą įstatymo projektą. Gali pasitaikyti atvejų, kai į šiuo kodu pažymėtus teisės aktų projektus įtraukiami ir aktualūs nacionalinės politikos klausimai. Vis dėlto,

⁵⁶ Interviu telefonu su LR Seimo posėdžių sekretoriato specialiste, 2015 m. gegužės 10 d.



11 pav. Su ES susijusių prioritetinių įstatymų projektų skaičius pagal politikos sritis ir sesijas

Šaltinis: autorių skaičiavimai. Pastaba. 2012 m. LR Seimo rudens sesijoje nebuvo pateiktų teisės aktų pasiūlymų, kurie būtų pažymėti ženklu „ES“.

nagrinėjant, kokių sričių teisės aktai dažniausiai yra pažymimi „ES“ ženklu, matyti, kad iš tiesų taip pažymėtų teisės aktų daugiausia yra tų sričių, kurios priskiriamos ES institucijų išimtinai kompetencijai arba bendrai su ES šalimis narėmis kompetencijai.

10 pav. rodo, kad daugiausia iš ES perkeliama bankų, finansų ir vidaus prekybos, teisės, nusikaltimų ir šeimos klausimų, susisiekimo, energetikos ir aplinkosaugos sričių teisės aktų. Pagal tai, kokiame srityje ir kokiame metu ES teisė yra dažniau perkeliama į nacionalinę teisę, galima spręsti apie priežastis, nulėmusias ES teisės aktų svyravimus, matomus 10 pav. Taip pat svarbu paminėti, kad 2012 m. rudens sesijoje nebuvo pateiktų prioritetinių teisės aktų pasiūlymų, kurie būtų pažymėti „ES“ kodu, todėl 11 pav. prie šios sesijos duomenų nėra.

2009 m. užfiksuota daugiau ES dėmesio bankų, finansų ir vidaus prekybos srityje. Tokių pokyčių galima sieti su bandymu suvaldyti eko-

nomikos krizę, kuri pasireiškė būtent tais metais. Išskirtinį ES institucijų dėmesį makroekonominiams klausimams 2007 m. taip pat galima aiškinti pokyčiais pasaulio ekonomikoje, nes pirmieji signalai apie artėjančią krizę Vakarų valstybėse pasireiškė anksčiau nei Lietuvoje. Galima tikėtis, kad visai ES įtakos turinys veiksniai atsispindės ir šalių narių nacionalinėse darbotvarkėse. Juos būtų galima išsamiau nagrinėti tolesniuose tyrimuose.

Be to, tyrimo teorinėje dalyje iškelta hipotezė remiasi išorinių paskatų modelio prielaida, kad vienas iš veiksnių – ES įtaka – gali nulemti klausimų patekimą į darbotvarkę, kai narystė ES suprantama kaip apdovanojimas⁵⁷. Vis dėlto galima kelti klausimą, ar neatsirado kitų paskatų, teorijoje vadinamų apdovanojimais, nulėmusių, kad ES teisės aktai perkeliama gana dažnai ir įstojus į ES. Apdovanojimais būtų galima pavadinti tokius veiksnius kaip gera reputacija tarptautinėje erdvėje, kvietimai prisijungti prie tarptautinių organizacijų ar euro įsivedimas.

Apibendrintai galima teigti, kad *hipotezė apie mažėjančią ES įtaką LR Seimo darbotvarkės sudarymo procesui nepasitvirtino*. Skirtingos LR Seimo sesijos pasižymėjo skirtingu su ES reikalais susijusių teisės aktų skaičiumi, ir tai leidžia teigti, kad šiuos skirtumus, o kartu ir ES įtakos dydį Seimo darbotvarkėi lemia žemesnio lygmens veiksniai, o ne išorinių paskatų modelio išskiriami makroveiksniai. Galima teigti, jog šiame tyrime gauti rezultatai iš dalies atitinka S. Karmazinaitės, K. Manioko ir D. Žeruolio atlikto tyrimo rezultatus, kad Lietuvos viešosios politikos darbotvarkėje ir toliau svarbią vietą užima ES klausimai, nors jų mastas, palyginti su laikotarpiu prieš stojimą į ES, sumažėjo⁵⁸. Tikėtina, kad iš dalies skirtingi abiejų tyrimų rezultatai galbūt yra nulemti taikytos skirtingos duomenų rinkimo metodikos – kitaip nei mūsų tyrimas, S. Karmazinaitės su kolegomis atliktas darbas buvo kokybinio ir eksperimentinio pobūdžio.

⁵⁷ Schimmelfennig, Sedelmeier, p. 671–675.

⁵⁸ Karmazinaitė, Maniokas, Žeruolis, p. 55–57.

Išvados ir siūlymai būsimiems tyrimams

Tyrimė nagrinėta Seimo prioritėtinių teisės aktų darbotvarkės kaita 2005–2015 m. Atliktas tyrimas leido ne tik atsakyti į klausimą, kokios yra pagrindinės sisteminių pokyčių parlamento darbotvarkėje tendencijos, bet ir paaiškinti kelis tyrimo metu pastebėtus Seimo darbotvarkės pertrūkius, ES įtakos parlamento darbotvarkėi pokyčius ir geriau suprasti Lietuvos įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių santykius formuojant Seimo prioritėtinių teisės aktų darbotvarkę.

Atlikta empirinių duomenų analizė atskleidė, kad Vyriausybė, palyginti su kitomis nagrinėtomis institucijomis, teikia daugiausia prioritėtinių teisės aktų (vidutiniškai Vyriausybės teikiami teisės aktų projektai sudaro daugiau nei pusę visų Seime nagrinėjamų prioritėtinių teisės aktų projektų). Todėl Vyriausybės vaidmuo prioritėtinėje Seimo darbotvarkėje yra reikšmingesnis nei visoje Seimo darbotvarkėje. Kita vertus, Vyriausybės vaidmuo nėra stabilus ir išlieka labai svyruojantis skirtingose Seimo sesijose. Gana aktyvų Seimo narių vaidmenį teikiant prioritėtinius teisės aktus galėtų paaiškinti gana didelė Seimo narių mandato laisvė registruoti įstatymo projektus, jų noras pademonstruoti aktyvumą teisėkūros procese ir pateiktų įstatymų projektų „filtro“ stoka bendros darbotvarkės perkrovos kontekste.

Bendra Seimo prioritėtinių klausimų darbotvarkė sisteminiu lygmeniu nepasižymi inkrementiniu stabilumu, nes 2005–2015 m. laikotarpiu buvo keli dideli darbotvarkės turinio sisteminiai pertrūkiai. Kita vertus, individualių viešosios politikos sričių lygmeniu galima aptikti reikšmingų darbotvarkės kaitos skirtumų – mažiau politiškai jautriose srityse (pvz., kultūros politikoje) ryškesnės inkrementalizmo tendencijos, o kur kas jautresnėse politikos srityse (pvz., finansų ir ekonomikos) teikiamas dėmesys labai svyruoja. Taip pat pabrėžtina, kad, pasikeitus valdančiajai daugumai Seime, kartu vyksta ir prioritėtinių teisės aktų skaičiaus pokyčiai, o tai leidžia daryti išvadą, kad politikų vaidmuo yra gana svarbus formuojant Seimo prioritėti-

nių teisės aktų darbotvarkės turinį. Šio tyrimo rezultatai taip pat rodo, kad kartais prieš rinkimus Seimas reikšmingai daugiau dėmesio teikia socialinės gerovės (įskaitant pensijas) klausimams – tuo siekiama gauti daugiau rinkėjų balsų per Seimo rinkimus.

Nagrinėjant bendrus Seimo prioritetinių klausimų darbotvarkės sisteminius pertrūkius matyti, kad dauguma jų negali būti paaiškinti klasikinių teorinių požiūrių išskiriamais veiksniais, kaip antai įvykiais rinkimais ar valdančiosios daugumos pasikeitimu. Šiuos pertrūkius kur kas geriau paaiškina pertraukiamos pusiausvyros teorijos pabrėžiami stiprūs išorės šokai. Tyrime tikrinta dviejų potencialiai stiprių išorės šokų – ekonomikos krizės ir karinio konflikto Ukrainoje – įtaka prioritetiniams Seimo darbotvarkės klausimams. Atlikta duomenų analizė parodė, kad ekonomikos krizės laikotarpiu išties daugiau dėmesio buvo skiriama su ekonomika, mokesčiais bei viešuoju sektoriumi susijusiems klausimams. Analogiškos tendencijos išryškėjo ir krašto gynybos srityje, kai teikiamų teisės aktų skaičius gerokai padidėjo 2014–2015 m. laikotarpiu, prasidėjus kariniam konfliktui Rytų Ukrainoje.

Analizuojant ES įtaką prioritetiniams Seimo darbotvarkės klausimams nustatyta, kad 2005–2015 m. dėmesys ES teisės aktų perkėlimui į nacionalinę teisę nuolat kito. Skirtingos LR Seimo sesijos pasižymėjo skirtingu su ES reikalais susijusių teisės aktų skaičiumi. Šie rezultatai leidžia daryti išvadą, kad minėtus skirtumus, o kartu ir ES įtakos dydį Seimo darbotvarkei lemia žemesnio lygmens instituciniai veiksniai, o ne išorinių paskatų modelio išskiriami makroveiksniai (ypač narystė ES kaip pagrindinė integracijos proceso paskata).

Apibendrinant – Seimo prioritetinių darbotvarkės klausimų analizės rezultatai rodo gana nestabilią viešosios politikos darbotvarkės dinamiką Lietuvoje, kurią sąlygoja įvairūs veiksniai: santykiai tarp Vyriausybės ir Seimo, valdančiosios daugumos pokyčiai, ES įtaka, tokie išorės šokai kaip finansų krizė ar krizė Ukrainoje, taip pat įvairūs rezonansiniai viešosios politikos atvejai, kuriems teikiama daug politinio dėmesio. Teoriškai tai geriausiai atitinka pertraukiamos pu-

siausvyros teorijos įžvalgas dėl viešosios politikos darbotvarkės, kuri apibūdinama kaip padrika ir sunkiai prognozuojama⁵⁹.

Nors vienu metu politinis dėmesys gali būti sutelktas tik į nedidelį viešosios politikos klausimų skaičių, tokia darbotvarkės būseną verčia Seimo politikus „šokinėti“ nuo vieno prie kito (prioritetinio ar neprioritetinio) darbotvarkės klausimo. Išliekant didelei Seimo darbotvarkės perkrovai⁶⁰ ir vienos sesijos metu į prioritetinę darbotvarkę įtraukiant vis daugiau teisės aktų, tai gali riboti galimybes priimti kokybiškus teisės aktus ir efektyviai spręsti aktualius viešosios politikos klausimus, kuriems reikia nuolatinio aukščiausios valdžios institucijų dėmesio. Ši problema pasireiškė ir Lietuvos Vyriausybėje. A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimo 2008–2012 m. laikotarpiu studija rodo, kad šiai Vyriausybei atkakliai vykdant fiskalinę konsolidaciją ir daug dėmesio skiriant tokiems energetikos klausimams kaip suskystintųjų gamtinių dujų terminalo statyba, nukentėjo kitų prioritetinių viešosios politikos įsipareigojimų vykdymas⁶¹.

Gauti tyrimo rezultatai taip pat leidžia išskirti keletą įdomių būsimųjų tyrimų kryptių. Tikslinga nuodugnai išanalizuoti konkrečius viešosios politikos darbotvarkės sisteminės kaitos atvejus, siekiant nustatyti, kokie veiksniai geriausiai paaiškina šiuos pokyčius specifinėse viešosios politikos srityse. Be to, aktualios kiekybinių duomenų analize pagrįstos Lietuvos aukščiausios valdžios institucijų (ne tik LR Seimo, bet ir LR Prezidento bei LR Vyriausybės) darbotvarkės klausimų kaitos studijos, kurios gali apimti tiek prioritetinius, tiek neprioritetinius šių institucijų darbotvarkės klausimus. Galiausiai,

⁵⁹ Jones, Baumgartner.

⁶⁰ 2012–2016 m. kadencijos Seimas iki 2015 m. liepos 7 d. jau buvo priėmęs 1 424 įstatymus ar jų pataisas. Lietuvos Respublikos Seimas, *Seimo darbo statistika: Teisės aktų leidybos 2012–2016 metų kadencijos I–VI sesijose statistiniai duomenys*, <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_k=1&p_r=252>, 2015 06 14.

⁶¹ Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R., sud., *Kada reformos virsta pokyčiais? Politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos 2008–2012 m. laikotarpiu*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2015.

būsimieji lyginamieji viešosios politikos darbotvarkės tyrimai galėtų nagrinėti, kuo Lietuva išsiskiria iš Vakarų valstybių konteksto ir kokiais išskirtiniais požymiais pasižymi jos viešosios politikos procesas, palyginti su kitomis užsienio šalimis.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Barcevičius E., „Viešasis valdymas ir informacinės technologijos. Naujo institucinio modelio link?“, *Politologija* 1 (49), 2008.

Burnham W., *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, New York: W. W. Norton, 1970.

Furman E., Šerikova A., „Viešosios politikos darbotvarkė: samprata, elementai ir formavimo modeliai“, *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 21, 2007.

Gudžinskas L., „Europeizacija ir gerovės valstybė Lietuvoje: institucinės sankirtos“, *Politologija* 4 (76), 2014.

Interviu telefonu su LR Seimo posėdžių sekretoriato specialiste, 2015 m. gegužės 10 d.

John P., Bevan S., „What Are Policy Punctuations? Large Changes in the Legislative Agenda of the UK Government“, *The Policy Studies Journal* 40 (1), 2012.

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

Juknevičiūtė D., Griekienis R., Punelis V., Sinkevičius E., Lukošaitis A., „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“, *Studija* 15/2, Vilnius, 2015.

Karmazinaitė S., Maniakas K., Žeruolis D., „Lietuvos dešimtmetis Europos Sąjungoje: dideli lūkesčiai, maži pokyčiai?“, *Politologija* 4 (76), 2014.

Kuokštis V., „Vidinio prisitaikymo politinė ekonomija Baltijos šalyse: valstybių reakcijos į krizę aiškinimas“. Daktaro disertacija, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, Vilnius, 2013.

Lahey K., Villota de P., „Economic Crisis, Gender Equality and Policy Responses in Spain and Canada“, *Feminist Economics* 19 (3), 2013.

Lietuvos Respublikos Seimas, *Lietuvos Respublikos asmenų, kuriems už darbą apmokama iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų, dėl ekonomikos krizės neproporcingai sumažinto darbo užmokesčio (atlyginimo) dalies grąžinimo įstatymo projektas*, 2015 04 30, Nr. XIIP-3030, Vilnius, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=1028217&p_tr2=2>, 2015 04 29.

Lietuvos Respublikos Seimas, Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 1994 02 17, Nr. I-399, Vilnius, <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=463353>, 2015 06 02.

Lietuvos Respublikos Seimas, *Seimo darbo statistika: Teisės aktų leidybos 2012–2016 metų kadencijos I–VI sesijose statistiniai duomenys*, <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_k=1&p_r=252>, 2015 06 14.

Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas, *Dėl Lietuvos Respublikos Seimo IV (Pavasario) Sesijos Darbų Programos*, 2014 07 08, Nr. XII-787, Vilnius, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=477669>, 2015 05 17

Lietuvos Respublikos Seimo Ryšių su visuomene skyriaus pranešimas, *Priimtos konstitucinio įstatymo pataisos, kuriomis pratęstas žemės pardavimo užsieniečiams draudimas*, 2011, <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_d=117119&p_k=1>, 2015 06 14.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos integracijos į Europos Sąjungą srityje 2004 m. apžvalga*, 2005, <http://www.lrv.lt/bylos/ES/2004_LRV_apzvalga.pdf>, 2015 06 10.

Lindblom Ch., Woodhouse E., *Politikos formavimo procesas*, Vilnius: Algarvė, 1999.

Lukošaitis A., *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.

Martišius M., „Rusiško informacinio karo bruožai“, *Information Sciences*, Nr. 69, 2014.

Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R. (sud.), *Kada reformos virsta pokyčiais? Politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos 2008–2012 m. laikotarpiu*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2015.

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

Princen S., „Punctuated Equilibrium Theory and the European Union“, *Journal of European Public Policy* 20 (6), 2013.

Schimmelfennig F., Sedelmeier U., „Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy* 11 (4), 2004.

Sinkevičius V., „Seimas – tautos atstovybė (konstituciniai pagrindai)“, *Jurisprudencija* 87 (9), 2006, p. 52–60.

Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Study of Public Administration Improvement Trends in Europe and Lithuania. Summary*, 2013, <<http://www.lrv.lt/bylos/LESSED%20projektas/Dokumentai/summary%20of%20the%20report%2004%2011.pdf>>, 2015 05 15.

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

Ward J., „Toward a Sixth Party System? Partisanship and Political Development“, *The Western Political Quarterly* 26 (3), 1973.

I priedas. *Prioritetinių įstatymų projektų skaičius sesijose pagal viešosios politikos sritis*

Pol. sritis	2005 pav. rud.	2005 pav. pav.	2006 rud	2006 pav. rud	2007 pav. rud.	2007 pav. pav.	2008 pav. rud.	2008 pav. pav.	2008 rud.	2008 pav. rud.	2009 pav. rud.	2009 pav. pav.	2010 pav. rud.	2010 pav. pav.	2011 rud.	2011 pav. rud.	2012 pav. rud.	2012 pav. pav.	2013 pav. rud.	2013 pav. pav.	2014 pav. rud.	2014 pav. pav.	2015 pav.	Viso	
1	2	2	3	2	0	27	4	1	3	4	10	1	11	7	2	3	4	9	4	9	4	9	4	99	
2	2	2	6	9	15	11	9	0	3	1	26	9	11	2	0	4	0	1	3	114	3	1	3	114	
3	2	13	11	5	2	4	5	2	1	9	22	10	2	19	1	6	30	14	27	185	14	27	27	185	
4	2	2	3	1	0	2	3	0	3	2	16	7	1	3	0	5	5	6	10	71	6	10	10	71	
5	3	1	30	4	5	0	4	0	6	4	8	0	14	13	13	2	13	0	5	125	13	0	5	125	
6	1	0	0	1	0	0	5	0	1	0	4	1	0	1	0	1	0	1	12	32	12	1	4	32	
7	5	0	5	2	2	3	2	0	2	3	21	1	0	5	0	8	0	2	1	62	0	2	1	62	
8	1	2	1	2	4	5	3	2	13	4	5	27	22	15	1	7	24	9	27	174	9	27	27	174	
9	0	2	5	3	0	0	0	0	4	0	0	2	0	0	0	0	0	4	2	28	4	6	2	28	
10	4	5	5	4	3	11	2	1	0	0	11	12	2	10	0	4	0	6	1	81	0	6	1	81	
11	13	20	14	14	16	28	27	3	6	36	12	69	54	28	37	21	8	6	19	431	8	6	19	431	
12	3	9	13	2	2	12	3	1	4	9	7	16	50	3	0	4	1	1	9	149	1	1	9	149	
13	0	3	3	0	2	1	0	0	8	1	8	13	3	0	0	6	6	5	0	59	6	5	0	59	
14	2	10	11	12	10	2	4	1	13	11	28	25	78	35	2	21	28	3	32	328	21	28	32	328	
15	0	0	3	3	0	1	0	0	1	1	9	38	1	1	0	0	4	12	4	78	4	12	4	78	
16	3	2	4	1	3	1	1	0	1	0	2	2	4	0	0	0	0	4	3	31	0	4	3	31	
17	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0	0	0	0	2	1	9	0	0	2	1	9
18	2	3	3	4	2	1	0	0	4	2	3	5	1	0	0	0	0	1	0	33	1	0	2	33	
19	4	9	19	15	24	26	10	0	17	64	134	24	50	76	4	69	18	135	25	723	18	135	25	723	
20	0	0	4	0	0	0	0	0	1	1	14	13	1	12	12	1	12	1	6	78	1	12	6	78	
21	0	2	3	0	1	1	1	0	3	0	7	4	0	2	0	3	2	2	2	33	2	2	2	33	

Šaltinis: apskaičiuota autorių.

2 priedas. *Prioritetinių įstatymų projektų dalis kiekvienoje sesijoje pagal viešosios politikos sritis*

Pol. sritys pav.	2005 pav.	2006 pav.	2007 pav.	2008 pav.	2008 pav.	2009 pav.	2009 pav.	2010 pav.	2011 pav.	2011 rud.	2012 pav.	2012 rud.	2013 pav.	2014 pav.	2015 pav.			
1	-1,8	-0,2	0,3	-2,4	19,9*	-15,0*	4,3	-5,9*	0,3	3,2	-0,5	-0,2	-1,0	0,5	1,7	-1,9		
2	-1,8	1,8	6,6*	5,8*	-8,4*	2,8	-10,8*	3,2	-2,5	6,8*	-4,3	-0,9	2,4	-2,4	0,4	1,2		
3	10,7*	-7,2*	-1,6	-3,8	0,7	3,1	12,2*	-17,1*	4,8	0,5	-2,8	7,5*	-6,8*	2,3	13,8*	8,2*		
4	-1,8*	-0,2	-0,9	-1,2	1,5	2,1*	-3,6*	3,2*	-1,9*	3,3*	-2,1*	2,2*	1,0	-1,3	3,0*	2,7*		
5	-5,0	19,4*	-15,8*	0,7	-5,5	4,8	-4,8	6,4*	-3,8	-0,3	2,3	4,5	1,1	12,5*	-16,8*	6,4*	-7,6*	2,7
6	-2,0*	0,0	1,2	-1,2	0,0	6,0*	-6,0*	1,1	-1,1	1,2	-0,8	-0,4	0,4	-0,4	0,6	6,4*	-6,5*	1,7
7	-10,2*	3,4*	-1,0	-0,2	0,0	0,2	-2,4	2,1	-0,2	4,1*	-5,7*	-0,4	2,2	-2,2	4,9*	-4,9*	0,9	-0,4
8	0,2	-1,6	1,7	2,0	-0,7	-0,1	14,6*	-4,4	-11,2*	-1,2	8,2*	-2,6	-0,7	-5,1	2,9	9,7*	-10,0*	10,4*
9	2,3*	1,2	0,2	-3,6*	0,0	0,0	0,0	4,3*	-4,3*	0,0	0,7	-0,7	0,0	0,0	0,0	2,3*	0,3	-1,6*
10	-2,5	-2,3	1,3	-1,5	4,8*	-5,7*	6,7*	-9,1*	0,0	3,2*	1,1	-3,7*	3,7*	-4,3*	2,4	-2,4	2,7	-2,1
11	-3,8	-13,1*	7,1	0,9	3,0	11,9*	-5,3	20,9*	17,2*	-20,1*	21,3*	-7,3	-5,4	39,3*	-38,7*	-8,1	-2,0	7,5
12	4,1	-1,3	-6,5*	-0,2	6,6*	-5,2*	5,5*	-4,8*	1,6	-3,9	3,7	10,5*	-14,9*	-1,3	2,4	-1,8	-0,1	4,4*
13	3,4*	-1,4	-2,1	-2,2	-1,5	-0,7	0,0	8,5*	-7,9*	1,7	2,4*	-3,7*	-1,0	0,0	3,6*	-0,2	-1,3	2,2*
14	7,3*	-3,8	6,8*	-3,3	-9,5*	3,4	4,3	4,7	-6,6*	0,9	0,9	16,3*	-10,2*	-12,3*	10,0*	3,6	-15,0*	15,8*
15	0,0	2,1	1,5	-3,6*	0,7	-0,7	0,0	1,1	-0,4	1,9	11,0*	-13,3*	0,1	-0,4	0,0	2,3	3,0	-3,2
16	-3,9*	0,5	-1,6*	2,1*	-2,6*	0,5	-1,2	1,1	-1,1	0,6	0,1	0,6	-1,3	0,0	0,0	0,0	1,8*	-0,2
17	1,1*	-1,4	2,7*	-2,6*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7*	-0,7*	0,0	1,3*	-1,3*	0,0	0,0	0,0	0,9*	-0,4
18	-0,7	-1,4	2,7*	-2,6*	-1,5	-0,7	0,0	4,3*	-3,0*	-0,4	0,9	-1,5	-0,3	0,0	0,0	0,6	-0,6	1,1
19	2,1	2,8	4,8	8,5	-7,3	-7,1	-12,1	18,1*	23,7*	-3,2	-30,0*	7,6	16,6*	-27,2*	36,3*	-31,4*	49,5*	-46,6*
20	0,0	2,7	-2,7	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	-0,4	3,4	0,6	-4,3*	4,9*	11,5*	-16,1*	6,4*	-6,5*	2,8
21	2,3*	-0,2	-2,1*	1,1*	-0,4	0,5	-1,2*	3,2*	-3,2*	2,0*	-0,6	-1,4*	0,9	-0,9	1,8*	-0,7	-0,3	0,2

Šaltinis: apskaituota autorių.

Pastaba. Paryškinti ir * pažymėti rodikliai žymi reikšmingą pokytį.

*SUMMARY**DYNAMICS OF THE LITHUANIAN PARLIAMENT'S
LEGISLATIVE AGENDA DURING THE PERIOD
OF 2005–2015*

Research based on agenda mapping and an analysis of the changing priority issues of governments is a new trend in the field of public policy analysis. Systematic indicators and universal codebooks have been developed in order to compare issue attention longitudinally, across decision-making venues and between countries. However, despite the increased interest in the subject internationally, this field of study has been neglected in Lithuania – no systematic longitudinal analysis of the Lithuanian political agenda has been conducted so far. Therefore, this article aims to fill the gap by analysing changes of the legislative agenda of the Lithuanian Parliament (Seimas).

Data for the quantitative analysis was collected from the working programmes of 19 ordinary sessions of the Seimas between 2005 and 2015 and coded according to the Comparative Agendas Project's Master Codebook. We sought to describe the general trends of the Parliament's legislative agenda and to explain the main causes behind certain policy punctuations. We also analysed the EU's influence on the Parliament's agenda and the distribution of power between the legislative and the executive branches of power in formulating a list of priority legal acts. In order to answer these questions, six hypotheses were tested in our article.

The results of our analysis revealed that the Lithuanian political agenda cannot be characterised as stable because a number of major agenda fluctuations occurred in the period between 2005 and 2015. Some of the policy punctuations coincided with elections as foreseen under the standard model, while other changes were disjoint and abrupt in line with the punctuated equilibrium theory. However, we observed incremental agenda changes in some, less politically sensitive, policy areas. Moreover, our research indicated the important role of external shocks – during the economic crisis political attention was allocated mostly to economy, taxes and public sector management, while the crisis in Ukraine increased focus on national defence issues. Finally, we found no evidence that the EU's influence on the Lithuanian policy agenda is decreasing in the post-accession period. Taking the overload of the agenda of the Seimas into consideration, these punctuations reduce the ability of the legislature to adopt high quality legislation and to effectively solve public policy issues.