

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MAGISTRANTŪROS PROGRAMA

Saulius Linkevičius

II kurso studentas

**VALSTYBĖS VALDYMO SISTEMOS TOBULINIMO KOMISIJŲ
ĮVERTINIMAS: SAULĖLYDIS BIUROKRATIZMUI AR POLITIKOS
NESEKMĖ?**

MAGISTRINIS DARBAS

Darbo vadovas: V.Nakrošis

Vilnius, 2010

Turinys

Įvadas.....	2
I. Saulėlydžio komisijos pertrauktos pusiausvyros kontekste.....	5
1.1. Pertrauktos pusiausvyros etapai: pradžia, procesas, pabaiga.....	7
1.2. Poveikio pusiausvyros pertraukimui šaltiniai.....	10
II. Saulėlydžio komisijų rezultatyvumo tyrimas.....	16
2.1. Komisijų atsiradimas ir veiklos tikslų išsikėlimas.....	16
2.1.1. 1999 metų komisija.....	17
2.1.2. 2006 metų komisija.....	20
2.1.3. 2009 metų komisija.....	24
2.1.4. Komisijų atsiradimo ir veiklos tikslų išsikėlimo palyginimas ir apibendrinimas.....	29
2.2. Komisijų tikslų pasiekiamumo lygis.....	32
2.2.1. Institucinės interesų grupės ir komisijų galių svertai.....	33
2.2.2. 1999 metų komisija.....	37
2.2.3. 2006 metų komisija.....	38
2.2.4. 2009 metų komisija.....	40
2.2.5. Komisijų tikslų pasiekiamumo palyginimas ir apibendrinimas.....	42
2.3. Komisijų darbo pastovumas.....	44
2.3.1. 1999 metų komisija.....	45
2.3.2. 2006 metų komisija.....	46
2.3.3. 2009 metų komisija.....	47
2.3.4. Komisijų darbo pastovumo palyginimas ir apibendrinimas.....	49
Apibendrinimas.....	51
Išvados ir pasiūlymai.....	53
Literatūros sąrašas.....	55
Summary.....	58

Ivadas

Per pastarąjį nepriklausomos Lietuvos dešimtmetį, vienos iš įdomiausių iniciatyvų tobulant valstybės valdymo sistemą ir viešąjį administravimą – *Saulėlydžio komisijos*. Šios komisijos tapo atsakingos už įvairaus pobūdžio biurokratizmo, suvokiant jį neigiamąja prasme, mažinimą. Pirmoji komisija, LR Vyriausybės nutarimu, įkuriamą 1999 m. gruodžio 3 d. Antroji pradeda veikti 2006 m. gruodžio 18 d. Dar vėliau, 2009 m. sausio 28 d. paženkliną trečiosios Saulėlydžio komisijos darbo pradžią. Šių, institucionalizuotų politinių instrumentų sėkmė – laikoma abejotina. Politikos apžvalgininkai, aukšti šalies pareigūnai ir kiti ekspertai, Saulėlydžio komisijų veiklą įvertina neigiamai. Išryškintamas paradoksas: sprendamos biurokratizacijos problemos, pačios komisijos patenka į šio proceso spąstus.

Šiame darbe įvertinamas visų trijų Saulėlydžio komisijų rezultatyvumas. Pats vertinimas orientuotas ne į komisijų pateiktų pasiūlymų kokybę, bet fokusuotinas į pačių komisijų kaip politinių įrankių veiksmingumą, keliant tikslą išsamiai įvertinti svarbiausius komisijų įkūrimo, jų veiklos ir darbo pabaigos etapus. Pagrindinis darbo priklausomas kintamasis – valstybės valdymo tobulinimo komisijų rezultatyvumas. Rezultatyvumas yra įvertinamas, išskaidant jį į tris sudėtines dalis/kriterijus. Pirmą, komisijų įkūrimas, jų darbo pradžia, išsikelti tikslai. Šia iškeliamos dvi hipotezės. Pirmoji, komisijų atsiradimas yra atsitiktinis ir priklauso nuo ekonominių bei politinių aplinkybių. Antroji, komisijos yra tikslinės: jų išsikelti tikslai yra savalaikiai, juos reguliuoja ekonominės sąlygos. Šios hipotezės apima, vadinamą, pradžios etapą. Darbe nustatoma, jog šiame etape didžiausią įtaką komisijoms atliko pastarieji nepriklausomi kintamieji: šalies ekonominė būklė (nuosmūkis ar augimas), valdžios kaita (Vyriausybės arba Seimo), išorinė (Prezidentas) ir vidinė (Premjeras) lyderystė. Antra, komisijų darbo procesas, pateikti pasiūlymai ir jų įgyvendinamumo lygmuo. Ties šia dalimi, keliamą hipotezė, jog komisijų teikiamų pasiūlymų įgyvendinimo lygmuo yra dalinis. Tai įvardinama proceso etapu. Čia pagrindinį poveikį padarė tokie sąveikaujantys įtakos veiksniai kaip institucinės interesų grupės (Vyriausybė, Seimas, valstybinės įstaigos) ir komisijų turimi galios svertai (rekomendaciniai pasiūlymai). Trečia, komisijų darbo pabaiga, veiklos pertraukimas. Keliamą hipotezė, jog komisijos yra trumpalaikės ir jautrios ekonominių bei politinių aplinkybių pasikeitimams. Tai pabaigos etapas. Pagrindiniai šio etapo įtakos veiksniai: šalies ekonominė būklė (nuosmūkis ar augimas), valdžios kaita (Vyriausybės ar Seimo), vidinė lyderystė (Premjeras) ir komisijos statusas (komisijos sudėtis, politizacija).

Pagrindiniai darbo priklausomas ir nepriklausomi kintamieji yra pagrindžiami teorinėje darbo dalyje. Čia taikoma F.Baumgartnerio „pertrauktos pusiausvyros“ teorinė koncepcija. Šis teorinis

pagrindas, remdamasis ekonominio svyravimo ciklų idėja, aiškina viešosios politikos pasikeitimus. Iškeliama prielaida, jog politikoje egzistuoja pusiausvyros ir nestabilumo laikotarpiai, kurie atitinkamai atspindi mažus pakitimus ir didelias permainas tam tikrose politikos srityse. Darbe, saulėlydžių komisijų atvejis yra adaptuojamas šiai teorijai ir laikomasi nuomonės, jog su lyg komisijos įkūrimu, prasideda pusiausvyros pertraukimas, o komisijos darbo pabaiga žymi naują stabilumo laikotarpį. Teorinėje dalyje, ypač aiškinant nepriklausomus kintamuosius, taip pat praverčia tradicinės J.Kingdono ir M.Grindlės/W.Thomo darbotvarkės formavimo teorijos.

Darbas, pagal teorinę dalį ir empirinį tyrimą, yra struktūruojamas į dvi didžiąsias dalis. Pirmoji dalis yra teorinė, ją sudaro du skyriai. Pirmame yra pagrindžiamas priklausomas kintamasis ir atskiros, jį apimančios dalys. Antrame skyriuje plačiau aptariami nepriklausomi kintamieji. Antroje darbo dalyje yra pristatomas empirinis tyrimas. Šios dalies struktūra yra pasirenkama pagal sudedamąsias rezultatyvumo (priklausomojo kintamojo) dalis. Tokiu atveju, antrąją dalį sudaro trys didieji skyriai (komisijų pradžios, proceso, pabaigos etapai). Kiekvienas skyrius yra sudarytas iš poskyrių skirtų kiekvienai iš komisijų paaiškinti. Tai pat, ties kiekvieno skyriaus pabaiga yra pateikiamas visų trijų komisijų palyginimas ir aptartos rezultatyvumo dalies apibendrinimas. Galiausiai, pateikiamas viso darbo apibendrinimas hipotezių atžvilgiu, darbo išvados ir pasiūlymai ateities tyrimams.

Pagrindinė šiame darbe keliamą problema – Saulėlydžio komisijų, kaip politinių įrankių viešojo administravimo kontekste, rezultatyvumo analizės trūkumas. Tokiu atveju, darbo tyrimo tikslas – tirti, ar Saulėlydžio komisijos kaip politiniai įrankiai buvo (yra) rezultatyvūs. Darbe keliami trys svarbiausi uždaviniai. Pirma, teoriniame kontekste apibrėžti rezultatyvumą sudarančias dalis bei nepriklausomus kintamuosius. Antra, pagal išskirtus kriterijus analizuoti visas tris Saulėlydžio komisijas. Trečia, pateikti rekomendacijos tolimesniems tyrimams Saulėlydžio komisijų rezultatyvumo gerinimo srityje.

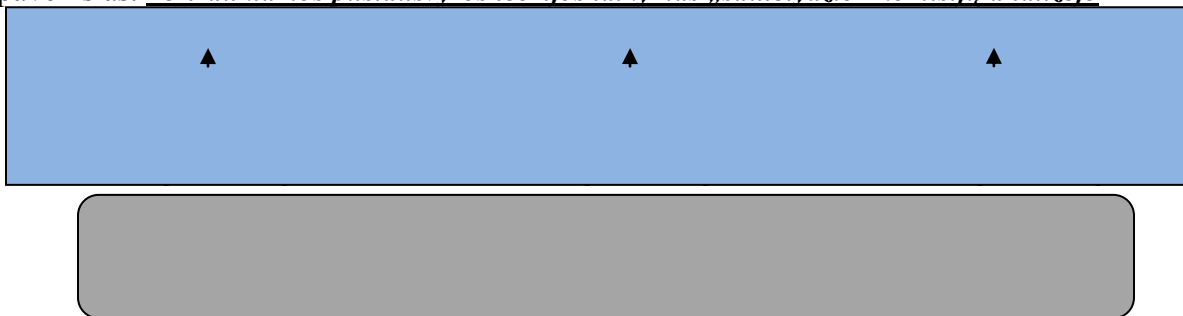
Atliekant tyrimą buvo taikomi šie empirinės informacijos rinkimo metodai: literatūros ir dokumentų (teisės aktai, programos, veiklos planai, konferencijų medžiaga ir kt.) analizė bei atlikti nestandardizuoti interviu.

I. SAULĖLYDŽIO KOMISIJOS „PERTRAUKTOS PUSIAUSVYROS“ KONTEKSTE

Valstybės valdymo tobulinimo pastangos Lietuvoje nagrinėjamos daugiausia taikant „pertrauktos pusiausvyros“ (F.Baumgartneris) modelį. Tai pagrindinis teorinis pagrindas. Darbo dalyje taip pat yra minimi ir papildantys teoriniai ramsčiai, kurie analizuoja darbotvarkės sudarymo specifiką, pavyzdžiui, J.Kingdono, M. Grindlės ir J.Thomo, P.Sabatiero ir kitų autorių darbai. Svarbiausi „pertrauktos pusiausvyros“ požiūrio principai tiesiogiai susisieja su praktine Lietuvos patirtimi mėginant inicijuoti valstybės valdymo reformas šalyje. Teorinėje koncepcijos prieigoje iškeliamą idėją, jog kiekvienoje politikos srityje ilgainiui matomi du svarbiausi periodai: pusiausvyra ir jos pertraukimas.¹ Skirtumai tarp šių besikeičiančių ciklų, tai skirtumai tarp skirtingo lygmens sprendimų ir pasikeitimų. Pusiausvyra, tai ramybės politikoje stadija, kada nevyksta institucinė kaita, o politiniai sprendimų daugiausia tegali būti laipsniški. Pertraukta pusiausvyra, tai naujų institucijų kūrimas ir ypatingos politinės darbotvarkės stadija, kai ji tampa atvira ir imli kardinalesnio pobūdžio pasiūlymams.² Taigi, teorijos atskaitos taškas yra tam tikros politikos srities kaita ilguoju laikotarpiu, svyruojant nuo minimalių problemų ir inkrementinių pasikeitimų iki galimai radikalių reforminio pobūdžio pokyčių.

Adekvачios svyravimo atitikimo tendencijos matomos ir praktiniu Lietuvos atveju. Paskutiniųjų dešimties metų laikotarpiu stebimi trejopi pusiausvyros pertraukimai valstybės valdymo reformų srityje – trys *Saulėlydžio* komisijos (žr. 1 pav.) Pirmoji komisija LR Vyriausybės nutarimu įkuriamą 1999 m. gruodžio 3d., antroji pradeda veikti 2006 metų, gruodžio 18 d., o 2009 m. sausio 28 d., ženklina trečiosios Saulėlydžio komisijos darbo pradžią. Šių atskirų „kovos su biurokratija“ organizacinių struktūrų šalyje sukūrimas yra laikomas pusiausvyros pertraukimo pradžia. Tai kas pasiekiamą jų gyvavimo metu - nestabilumo periodu gautais rezultatais. Tuo tarpu komisijų darbo pabaiga yra suprantama, kaip vėl nauja pusiausvyros pradžia.

1 paveikslas. *Pertraukiamos pusiausvyros teorijos taikymas „saulėlydžio“ komisijų analizėje*



Šaltinis: sudaryta autoriaus

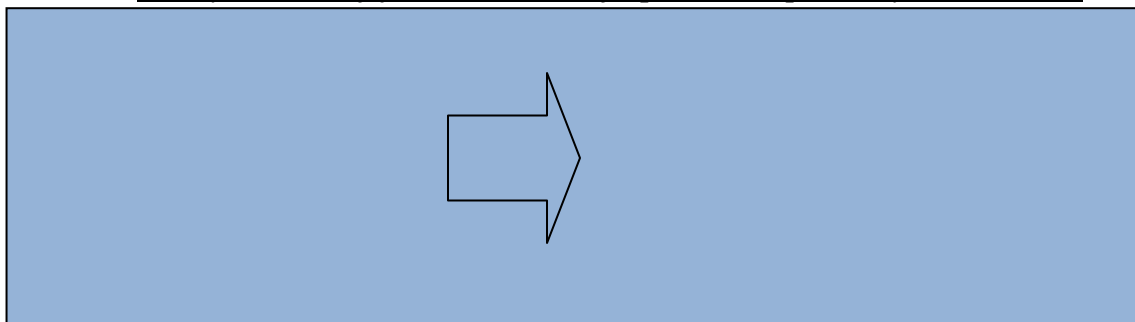
¹ Parsons W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas 2001. – P.194.195.

² Baumgartner R.F., True J.L., Jones B.D. *Punctuated-Equilibrium theory. Explaining stability and change in public policymaking*. - P.157.158.

„Pertrauktos pusiausvyros“ teorijoje svarbu įsidėmėti nestabilumo periodo pradžią, įvykius jo metu ir nestabilumo pabaigą - naujo pusiausvyros etapo pradžią. Ypač svarbus yra kiekvieno iš etapų pasikeitimas. Iš principo autoriai pateikė pabrėžtinai funkcionalią teorinę koncepciją, leidžiančią pasinaudoti svyravimų idėją ir integruoti savus kintamuosius. Kodėl įvyksta pusiausvyros ciklo pertraukimas, kas pasiekama nestabilumo metu ir kodėl jį ilgainiui pakeičia kitas pusiausvyros periodas - visa tai atskleidžia skirtingos kintamųjų grupės.

Nepriklausomus kintamuosius, lemiančius nestabilumo pradžią/pabaigą ir pasiektus rezultatus pertrauktos pusiausvyros metu, patogiausia aiškinti priklausomojo kintamojo kontekste. Kadangi darbe yra nagrinėjama atskirų valstybės valdymo tobulinimo komisijų epizodinė veikla, todėl šių atskirų institucijų rezultatyvumas tampa pagrindiniu priklausomu kintamuoju. Pateikiama, jog kiekviena iš komisijų sudaro pertrauktos pusiausvyros ciklą. Dėl šios priežasties, priklausomąjį kintamąjį sudaro trys sudėtinės dalys. Teoriniame „pertrauktos pusiausvyros“ diskurse, šios dalys atitinka nestabilumo pradžią, procesą jo metu ir nestabilumo pabaigą. Operacionalizuojant, pirma, pusiausvyros pertraukimo pradžia apima komisijų atsiradimą ir tikslų išsikėlimą jų viduje. Antra, procesą nestabilumo metu sudaro komisijos išsikeltų tikslų pasiekiamumo laipsnis. Trečia, naujos pertrauktos pusiausvyros pabaiga (naujos pusiausvyros pradžia) atitinka komisijų darbo pastovumą ir veiklos nutrūkstumą. Taip, trejopomis kategorijomis apsibrėžus priklausomą kintamąjį, veiksniai darantys įtaką jam, tampa pagrindiniais nepriklausomais kintamaisiais. Atsižvelgiant į empirinę Saulėlydžio komisijų veiklos informaciją, įvedami septyni poveikio veiksniai: šalies ūkio būklė, valdžios kaita, išorinė lyderystė, instituciniai interesai, komisijų galios svertai, komisijų statusas, vidinė lyderystė. Žemiau pateikiamas grafinis visų kintamųjų pateikimo algoritmas ir adaptacija „pertrauktos pusiausvyros“ teorijos atžvilgiu. (žr. 2 pav.)

2 paveikslas. *Saulėlydžio komisijų analizės kintamieji „pertrauktos pusiausvyros“ kontekste*



Šaltinis: sudaryta autoriaus

Teorinė darbo dalis struktūruojama į du skyrius. Pirmajame pristatoma „pertrauktos pusiausvyros“ teorijos logika priklausomojo kintamojo ribose pagal komisijų rezultatyvumą, vertinant

pradžią, procesą ir pabaigą. Čia plačiau aptariamos pusiausvyros pertraukimo pradžios, nestabilumo laikotarpio ir jo pabaigos stadijos. Antrame skyriuje teoriškai apipavidalinami septyni nepriklausomi kintamieji. Pagrindžiant juos, be J.Baumgartnerio „pertrauktos pusiausvyros“ teorijos, naudingais tampa kitų autorių darbai ir tyrimai darbotvarkės sudarymo srityje. Plačiau reprezentuojamas kiekvienas iš įtakos veiksnių.

1.1. Pertrauktos pusiausvyros etapai: pradžia, procesas, pabaiga

Pusiausvyros pabaiga (pertraukimo pradžia), įvykiai pertrauktos pusiausvyros metu ir nauja pusiausvyros pradžia – tai kertiniai teoriniai aspektai. Jie atitinka ir darbo priklausomojo kintamojo sudėtinės dalis (komisijų rezultatyvumas). F.Baumgartnerio teorija yra bandymas paaiškinti, kaip ilgainiui kiekviena iš politikos sričių patiria permainas. Siejantis su autoriaus prielaida, ilguoju laikotarpiu stebimi pusiausvyros ir jos pertraukimo etapai yra natūralūs dėsniai. Perfrazuojant, tokio mechanizmo pagrindu vyksta tai, ką būtų galima pavadinti politine evoliucija.³ Tai reiškia, jog F.Baumgartneris atkreipia dėmesį ir išryškina du svarbius dalykus. Pirma, iškeliami apskritai politikos tobulėjimo ir permanentinio gerinimo idėja. Savotiškai tikima, jog ilgainiui atliekant permainas ant ankstesnių permainų palikimo, tam tikra politikos sritis tampa *de facto* racionalesnė einamuoju metu. Antra, pažymimas „sukrėtimų“ ir proveržių būtinumas, kurie atveria darbotvarkę įprastai nepopuliariems sprendimams. Tokiu atveju, anot autoriaus, pusiausvyros laikotarpis ir didelių problemų „užgesinimas“ turi neigiamas ekonominės ir socialines pasekmes. Ir atvirkščiai – pusiausvyros pertraukimas, platus dėmesys opioms problemoms ir galiausiai radikalūs sprendimai yra privalomi politikos tobulinimo instrumentai.⁴ Pritaikant, Saulėlydžio komisijų steigimai, kurie simbolizuoja pusiausvyros periodo pertraukimus, turėtų būti laikomi teigiamomis iniciatyvomis.

Nestabilumo pradžia

Kas vyksta pusiausvyros pertraukimo pradžioje? Teorijoje, tai pusiausvyros nutrūkimas ir nestabilumo startas. Teikiamu atveju, tai naujų institucijų, atsakingų už reformų iškėlimą sukūrimas. Dedukciškai išvedant iš „pertrauktos pusiausvyros“ koncepcijos, pusiausvyros pertraukimo pradžia turi būti paaiškinama, kaip dviejų tarpusavyje sąveikaujančių veiksnių rezultatas. Pirma, turi egzistuoti politinė posistemė, arba kitaip, visas su problema susijusių interesų laukas. Pusiausvyros periodu posistemė yra nekintanti ir tvirta. Tokiu metu čia dalyvauja pastovūs veikėjai, kurie nesąlygoja kardinalios tos politikos srities kaitos. Pavyzdžiui, Baumgartneris aptaria aplinkosaugos politikos posistemės stabilumą pusiausvyros metu veikiant tradiciniams „žaidėjams“ ir interesams. Tuo tarpu

³ Baumgartner, Frank R. *Policy Dynamics*. The University of Chicago Press Ltd.. London, 2002- P.24-27.

⁴ Ten pat, 8-23 p.

naujų dalyvių atsiradimas (automobilių gamintojų aljansas, naftos bendrovės ir kt.) ir įsijungimas yra matomas jau pusiausvyros pertraukimo metu.⁵ Antra, tai politinis dalyvavimas. Politikos moksluose skiriama parapijinė (nesidomi politika), pavaldinio (pasyvus dalyvavimas) ir dalyvio (aktyvus domėjimasis ir dalyvavimas) tipo politinės kultūros rūšys.⁶ Drauge su visuomenės (ne) susidomėjimu tam tikra sritimi, ypač (ne) išauga žiniasklaidos vaidmuo. Baumgartneris ir Jonesas žiniasklaidai skiria ypatingą dėmesį. Ypač nestabilumo periodais ji tampa būtinu veiksmu politinės darbotvarkės sudarymui ir sprendimų pasirinkimui. Dėmesio suintensyvėjimas ar sumažėjimas turi atitinkamą rezonansą ir šios srities politikos sprendimuose.⁷ Kitaip tariant, tos srities politiniai įvykiai veikia žiniasklaidą, o pastaroji veikia šiuos įvykius, tarkime, ekseleruoja, palaiko ar slopina. Taigi, pusiausvyros pertraukimui yra reikalinga pokyčių reikalaujanti sritis ir jos posistemė bei demokratinis aktyvumas, kad būtų matomas permainų poreikis ir jų eskalavimas.

Nestabilumo procesas

Tai, kas įvyksta pertrauktos pusiausvyros periodu yra pastangos keisti iki tol nusistovėjusią tvarką. Pagal teoriją, taikliausiu to pavyzdžiu turėtų tapti institucinė kaita šalyje. Naujų institucijų steigimas, senųjų naikinimas, jungimasis ir kiti dinaminiai restruktūrizacijos veiksniai tampa pertrauktos pusiausvyros išraiškomis. Institucijų, kaip organizacijų darinių tikslas – stabilizacija ir konkrečių problemų sprendimas. Jos ir pačios gali būti sprendinių rezultatas. Tai sietina su sprendimų priėmėjais. Pertrauktos pusiausvyros cikle sprendimų priėmėjai sprendžia problemas serijiniu būdu, t.y., kai sprendžiama tik ribotas jų kiekis. Taip pat, jie neturi laisvės laviruoti tarp skirtingų problemų ir taip slopinti galimus pokyčius.⁸

Teorinėje plotmėje, matome, jog nestabilumo laikotarpis autoriams yra savotiška panacėja ir galimybė išsivaduoti iš politikos sričiai būdingų trūkumų. Tikima galimai kardinalaus pobūdžio sprendimais, kuriuos atliks politikos formuotojai. Taip iškeliami racionali sprendimų priėmėjų prigimtis. Pirmasis racionalaus sprendimo priėmimo idėją politikoje bandė aiškinti H.Simonas. Svarbiausia autoriaus tezė ta, jog „administraciniai žmonės“ yra riboto racionalumo aplinkoje, nes problemos neliečia jų asmeniškai.⁹ Be kita ko, „administracinis racionalumas“ susiduria su tokiomis problemomis kaip žinių ribotumu, negalėjimu aprėpti daug problemų vienu metu, dėmesio trukmės

⁵ Baumgartner F.R. *Punctuated equilibrium theory and Environmental policy*. In *Punctuated Equilibrium Models and Environmental Policy* (Robert Repetto, ed.). New Haven: Yale University Press, forthcoming 2006. - P. 16-26.

⁶ Novagrockienė J. *Politikos mokslų pagrindai*. Vilnius :VU leidykla, 2001. – P.171-173.

⁷ Maxwell McCombs and Donald Shaw. *The agenda-setting function of mass media, Public Opinion Quarterly*, 36.1972, - P. 176-187.

⁸ Parsons W. *Viešojo politika*. Vilnius: Eugrimas 2001. – P.194.195.

⁹ Ten pat, 252-257 p.

trumpalaikiškumu ir t.t.¹⁰ Dėl šios priežasties, sprendimai negrindžiami visomis įmanomomis alternatyvomis ir optimaliausiomis priemonėmis. Tačiau visi šie politikos formuotojams būdingi bruožai pasikeičia, kai susiduriama su neeiline situacija šalyje. Neordinari situacija politikos sritį susiaurina iki vienos ar kelių konkrečių problemų (serijinis metodas). Taip administracinio racionalumo ribotumas nestabilumo laikotarpiu išsiteisina pats savaime dvejais aspektais. Pirma, tampa lengviau suprasti, kokios aiškios ir atskiros problemos yra sprendžiamos. Antra, dėl sprendimų masto atsiranda asmeninės atsakomybė ir suinteresuotumas pasiūlymų pasekmėmis.

Nestabilumo periodo įvykiuose įdomu stebėti, kiek ir kokių rezultatų yra pasiekama, kas yra siūloma, kokie pokyčiai įvyksta ir pan. Tačiau taip pat svarbu pabrėžti, jog „pertrauktos pusiausvyros“ teorija turi kiek perdėtus optimistinius lūkesčius, jog politikos formuotojai neeilinėse situacijose bus suinteresuoti visapusišku problemos išsprendimu. Kitaip tariant, pertrauktos pusiausvyros periodai nėra universalūs savaime, nes nestabilumas gali būti įtakotas įvairių kintamųjų, o pati „neeilinė situacija“ varijuoti tarp skirtingų jos kardinalumo laipsnių. Kaip tai atsispindės empirinis tyrimas, praktikoje gali būti įvykti ir taip, jog pusiausvyros pertraukimas ir naujų institucijų steigimas gali būti ne tik sudėtingos situacijos valstybėje pasekmė, bet ir politinio žaidimo manevras. Tokiu atveju, šiomis aplinkybėmis sukurtų institucijų pridėtinė vertė bus minimali arba apims tik nekardinalias permainas.

Nestabilumo pabaiga

Pusiausvyros pertraukimą ilgainiui keičia naujos pusiausvyros periodas. Skiriame dvejopus aiškinimus nestabilumo pabaigai ir naujai ramybės politikoje pradžiai pažymėti. Vienas jų teigia apie natūraliai įvykstantį perėjimą tarp šių ciklų, o kitas pažymi radikalių pasikeitimų nutrūkimą pasibaigus jų palaikiusių įtakų poveikiui. Pirmiausia, nauja pusiausvyra, remiantis teorija, yra didelių problemų nuslopinimas įgyvendintų pasikeitimų dėka.¹¹ Kitaip tariant, optimaliu atveju, priimti sprendimai yra savalaikiški, įvyksta stabilizuojančios permainos, vyksta institucinė dinamika ir išsprendžiamos einamosios problemos, prasideda naujas pusiausvyros etapas. Taip viskas vyksta pagal nuoseklią grandinę, kai pokyčių reikalaujanti sritis juos gauna. Čia tuo pačiu patiesiama dirva ir naujiems iššūkiams, nes galbūt ne visi posistemės dalyviai liko patenkinti, sprendimai nėra visapusiškai rezultatyvūs ir t.t. Kita vertus, antru atveju, „pertrauktos pusiausvyros“ teorija turėtų būti papildoma ir įvairiais aspektais, kurie sustiprintų nestabilumo pabaigos paaiškinimus. Tai atsitinka, kada kalbama apie stiprius dirgiklius (nepriklausomus kintamuosius), kurie anksčiau įtakojo nestabilumo laikotarpio

¹⁰ Jones B.D., Sulkin T., Larsen A.H. *Policy punctuations in American political institutions*. Center for American Politics and Public Policy Department of Political Science University of Washington. Seattle, WA 98195. September 2002, - P.5.

pradžią, o jų nutrūkimas automatiškai nulemia ir nestabilumo pabaigą. Nebeveikiant pirminiam dirgikliui, pasibaigia ir nestabilumo periodas. Tai reiškia, jog pati pusiausvyros pertraukimo stadija yra fundamentali, nes tampa surišta su įtakojančiu veiksmu, o nutrūkus jam toliau patenka į latentinę pusiausvyros fazę.

1.2. Poveikio pusiausvyros pertraukimui šaltiniai

„Pertrauktos pusiausvyros“ teorija yra adaptyvi nepriklausomų kintamųjų įvedimui. Šioje darbo dalyje išskiriami pagrindiniai įtakos veiksniai, nulemiantys aptartas pertrauktos pusiausvyros stadijas – pradžią, procesą ir pabaigą. Galutiniame rezultate, stebint šių veiksnių įtaką atskiroms stadijoms, susidaromas bendras nestabilumo periodo vaizdas. Darbe, įtakos veiksnių dėka, yra matomas valstybės valdymo gerinimo komisijų, kurios įkūnija nestabilumo stadijas, efektyvumo lygis. Šiame skyriuje pristatomas kiekvienas iš poveikio šaltinių, tačiau plačiau neaptariama įtaka konkrečioms stadijoms (tai nagrinėjama empirinėje dalyje). Prie „pertrauktos pusiausvyros“ teorijos karkaso, ties kintamaisiais papildomai praverčia ir kitos darbotvarkės sudarymą analizuojančios teorinės koncepcijos. Aptariami iš viso septyni nepriklausomi kintamieji. Juos galima kategorizuoti į du blokus. Pirmoji kategorija - tai išorinė aplinka. Ji apima visus įtakos šaltinius, kurie komisijų atžvilgiu yra išorėje ir lemia nestabilumo laikotarpį. Čia pristatomi tokie kintamieji, kaip šalies ūkio būklė, valdžios kaita, išorinė lyderystė bei instituciniai interesai. Antroji kategorija, tai vidinė aplinka. Pateikiami tokie įtakos veiksniai, kurie yra susiję su konkrečia institucija. Tai yra tam tikras išskirtinumas, kadangi komisijų steigimas darbe yra tapatinamas su pusiausvyros pertraukimu. Dėl šios priežasties vidinė aplinka sutelkia su pačia komisija susijusius veiksmus: jos galios svertus, statusą bei vidinę lyderystę.

Šalies ūkio būklė

Šis kintamasis apima einamąją ekonominę situaciją valstybėje, kuri tampa išoriniu veiksmu, įtakojančiu nestabilumo periodą. Pastarojo šaltinio suteikiamomis įtakos galimybės naudojasi autoriai M.Grindle ir J.Thomas.¹² Jų teorija kilo, kaip abejonė dėl įprastos politikos sąlygomis priimamų sprendimų. Pasak jų, tam tikros srities kursą kardinaliai keičiantys sprendimai negali būti priimami veikiant „įprastos“ (*politics as usual*) politikos situacijoje. To priežastis, tai palankios kasdienės politikos sąlygos atsirasti kompromisams, interesų grupių atliekamai filtracijai, stabilumo užsitikrinimui ir pan.¹³ Pasak W.Thomas, norint išvengti mažų, tik micro lygmens pakitimų politikoje, turi susidaryti krizinės situacijos aplinkybės, kurios sukurtų nišą ir paverstų darbotvarkę atvira ir imlia

¹² Grindle M.S., Thomas W.J. *Public Choices and Policy Changes. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Policy science, 1989.- P. 95-150.

¹³ Britto T. *Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of conditional cash transfers*. Ministry of Social Development, Brazil. 2005 February, - P.4.5.

neiliniams, kardinaliems sprendimams.¹⁴ Taigi, taip autoriai įveda krizinę situaciją, kaip receptines aplinkybes, sudarančias progą esminiems pasikeitimams viešojoje politikoje. Akivaizdu, jog krizė ir ekonominis nuosmukis šioje teorijoje yra sutapatinamos sąvokos. Ekonominis nuosmukis paprastai iškelia taupymo ir reforminių permainų poreikį, todėl tai svarbi situacija, kai darbotvarkė tampa atvira nepopuliariems pasiūlymams. Ekonomikos nuosmukis turi patraukti politikos formuotojų dėmesį. Tai gali būti įvairūs rodikliai, t.y., įvairūs kokybiniai duomenys, atspindintys problemas dydį ir kaitą. Taip pat asmeniniai išgyvenimai, skatinantys simboliai, nepasiekti tikslai, neapskaičiuotos pasekmės, neįvertinti šalutiniai reiškiniai ir t.t. Visa tai veikia politikos formuotojos. Jie parodo, jog problema yra aktuali visuomenėje bei verčia įsidėmėti, jog linksniuojamasis reiškinys turi rizikos laipsnį. Problemos pripažinimas yra žingsnis politinės darbotvarkės formavimo link.

Autoriai, teigdami, jog ekonominiai svyravimai be neigiamų pasekmių turi ir provokacinę kardinalių sprendimų funkciją, supanašėja su F.Baumgartneriu ir pertrauktos pusiausvyros idėja, kurioje retsykiais įvykstantys politiniai sudrebinimai atšviežina įsisenėjusias politines sritis Taigi, M.Grindle ir J.Thomas teorijoje esantis konkretizavimas ir ekonominės šalies būklės kintamojo įvedimas naudingai papildo „pertrauktos pusiausvyros“ teorinį pagrindą ir suteikia operacionalizuojantį pagrindą.

Valdžios kaita

Pasikeitimai politikos arenoje ir vyriausybių bei valdančiosios daugumos kaita yra dažnai minimas poveikis, kuris gali lemti nestabilumo laikotarpio situacijos įvykius. Politinės kaitos įtakos svarbą išvelgė nemaža dalis autorių. Tarkime, P.Sabatier, savo palaikymo koalicijų teorijoje viena svarbiausių iš hipotezių laiko valdančiosios daugumos kaitą ir jos po ilgo laikotarpio atnešamą sambrūzdį politikos posistemėje.¹⁵ Pasak autoriaus, įsitvirtinusios valdžios pasikeitimas gali pakeisti branduolinius politikos posistemėje esančių dalyvių įsitikinimus ir suformuoti kitas palaikymo koalicijas. Panašiai tam antrina ir M.Barzelay, kuris pateikęs sisteminius valdymo pokyčius įtakojančių veiksnių grandinę, pažymi reikšmingą pasikeitusio valdančiojo politikos elito kintamąjį.¹⁶ Apibendrinant, visų autorių argumentai orientuoti į tai, jog pasikeitus šalies politinei valdžiai ir pasireiškus naujam požiūrių spektrui, pateikiamas kitas strateginis planavimas ir veiklos programa,

¹⁴ Anthony T.H.Chin, NG Hock Guan. *Economic management and transition towards a market economy: an asians perspective*. Asian Journal of Social Science. - 2003. – P.58-60.

¹⁵ Sabatier P. “Political Science and Public Policy“, in (chapter 2) Theodoulou, Cahn. *Public Policy: The Essential Readings*. – P.10-15.

¹⁶ Barzelay M. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision For Managing In Government*. University Of California Press (Oct 1992).

sukuriamos naujos institucijos, problemos matomos kitu kampu ir t.t. Dėl šios priežasties, valdžios kaita tampa dirgikliu inovatyviems sprendimams ir nusistovėjusios tvarkos išbalansavimui.

Išorinė/vidinė lyderystė

Išorinė lyderystė yra bemaž adekvati vidinei lyderystei ir apibūdina svarbius politinius žaidėjus darančius įtaką pertrauktos pusiausvyros periodu iš skirtingų aplinkų. Išorinė lyderystė institucijų analizės kontekste išreiškia išorinį lyderį, kuris nėra tiesiogiai susijęs su institucijų veiklos administravimu ar jų kontrolės funkcija, bet dėl savo galios turi galimybę vienaip ar kitaip paveikti šių institucijų atsiradimą, veiklos kryptis ir pan. Jo poveikis gali atsirasti dėl susiklosčiusių politinių aplinkybių, problemos dydžio ar kitokios palankios situacijos.

Pasak M.Grindle ir J.Thomas, jei teigiama, jog pertrauktoje pusiausvyroje ilgainiui susiklosto politinių pasikeitimų poreikis, tai akivaizdu, jog politikai turi suvokti sprendimo priėmimo būtinybę. Pertrauktos pusiausvyros laikotarpiu sprendimų priėmėjų suvokimas, jog egzistuoja probleminė situacija yra neišvengiamas šio periodo bruožas. Sprendimų priėmėjas turi būti įsitikinęs, jog probleminė politinės srities situacija gali sukelti dar didesnius iššūkius – krizę.¹⁷ Tad, jeigu suvokiama, jog šis negatyvus scenarijus yra neišvengiamas, o jo padariniai perspektyvoje kelia pavojų tolimesniam tos politikos srities veikimui ar netgi išlikimui, tai politinė darbotvarkė automatiškai tampa atvira kardinalesnio pobūdžio politikai.

Nestabilumo laikotarpiu vykdant reformas, sprendimų priėmimo dominuoja stabilumo ir kontrolės užtikrinimo veiksnys. Dalyvauja aukščiausio rango politiniai lyderiai.¹⁸ Apibrėžiant sprendimų priėmėjų statusą nestabilumo laikotarpiu, laikomasi nuomonės, jog jie turėtų būti suvokiami derinant klasikinę ir šiuolaikinę politikos - biurokratijos sąveikos rūšis. Aukščiausiojo statuso sprendimų priėmėjai pertraukiamos pusiausvyros periodu tampa savotišku stabilumo užtikrinimo garantu. Į sprendimų priėmėjų sąvoką čia įtelpa politikai ir aukščiausiojo rango biurokratai. Kiekvienoje valstybėje, atsižvelgiant į institucinę šalies sąrangą ir skirtingą galių pasidalinimą, išorinė ir vidinė lyderystė gali apimti skirtingus politinius lyderius. Pavyzdžiui, jei prezidento galios yra tik simbolinės, o galia sutelkta už sprendimus atsakingame premjero poste, tai prezidentas dėl mažesnio priartėjimo su problema taps išoriniu lyderiu ir pan. Riba tarp išorinio ir vidinio lyderio, tai didesnė arba mažesnė sąsaja su sprendžiama problema. Vidinis lyderis gali koordinuoti atskiros institucijos veiklą, o išorinis lyderis gali tarpininkauti, reikšti savo nuomonę ir t.t. Įvairius postus svarbu apibendrinti, remiantis politinės ir biurokratinės arenų išskaidymu. Politinės sferos atveju, už

¹⁷ Grindle M.S., Thomas W.J. *Public Choices and Policy Changes. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Policy science, 1989. - P. 95-150.

¹⁸ Anthony T.H.Chin, NG Hock Guan. *Economic management and transition towards a market economy: an asians perspective*. Asian Journal of Social Science, 2003. – P.58-62.

sprendimų įgyvendinimą būtų atsakingi, pavyzdžiui, ministrai, premjeras, politinių partijų lyderiai, parlamento vadovas. Iš biurokratinės pusės, tai apimtų aukščiausiųjų kategorijų valstybės tarnautojus, tarkime, ministerijų sekretorius, departamentų direktorius, vyriausybės įstaigų bei įstaigų prie ministerijos vadovus ir pan. Šalia šių grupių dalyvautų ir šalies vadovas, kaip aukščiausiojo statuso sprendimų priėmėjas.

Instituciniai interesai.

Politikos nestabilumo laikotarpyje institucinė kaita tampa svarbiausia šio periodo išraiška. Jeigu vyksta arba gresia institucinė reorganizacija, jungimasis, skaidymas ir kiti panašaus pobūdžio procesai, tai interesai, kuriuos palies tokie įvykiai tampa esminiais. Kalbant apie įvairialypes interesų grupes, institucinės interesų grupės apima vieną iš jų tipų. Institucinius interesus kaip atskirų interesų grupių organizacinį tipą akcentavo nemaža dalis autorių (A.Ball, A.Bentley, R.Millard, M.Olson ir pan.). Priešingai nei kitos interesų grupių rūšys, institucinės grupės susiformuoja pačioje vyriausybėje, įvairiose tarnybose, institucijose, pavyzdžiui, ministerijos, vyriausybės įstaigos, atskiros žinybos ir t.t. Jos išsiskiria savo dydžiu, sunkiu konkrečių asmenų nustatymu ir griežtai sutelktų kolektyvinio pobūdžio interesų bruožais.

Institucinius interesus nepriklausomojo kintamojo kontekste savo teorijoje plačiai aptarė J.Kingdonas. Autoriaus požiūriu, politinė darbotvarkė tampa determinuota trejopos rūšies srautų: problemų, viešosios politikos priemonių ir politinio srauto.¹⁹ Reikšminga poveikių bloką sudaro viešosios politikos priemonių srautas, kuris turi savitą indėlį darbotvarkės formavimui arba jos nesusidarymui. Šis srautas talpina savyje visus interesus, kurie yra susiję su svarstomąja problema. Interesai reiškia tai, jog viešosios politikos priemonių sraute susiduria skirtingos nuomonės, idėjos, pasiūlymai, veikia svarbiausi veikėjai – interesų grupės. Viešosios politikos priemonių langas atsidaro dėl kaitos politiniame sraute arba todėl, kad problema iškyla ir patraukia politikos formuotojų dėmesį.²⁰ Kita svarbi sąvoka autoriaus teorijoje – „pirminė aplinka“ (*primeval soup*). Iš principo tai yra visa idėjų visuma, kuri yra sietina su svarstoma problema. Šios idėjos susiduria, asimiliuojasi, nyksta, išlieka ir t.t. Galiausiai, šioje idėjų kovoje, kai kurie iš pasiūlymų iškyla į paviršių ir gauname rezultatą – siūlymus, nusakančius įmanomas darbotvarkės alternatyvas.²¹ Čia pat galimas ir atvirkščias variantas, kaip pasiūlymai yra iškreipiami, slopinami arba paprasčiausiai blokuojami. Tokiu atveju, institucinės interesų grupės lemia darbotvarkės nesusiformavimą.

¹⁹ Heodoulou S.Z., Cahn M.A.- Public Policy. *The Essential Readings*. J.W.Kingdon, Agenda Setting. Chapter 13. - p. 105-113.

²⁰ Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. 2 leid. New York: HarperCollins College Publishers, 1995, - P.203.

²¹ Ten pat, - P.70-71 ir 204.

Komisijų galios svertai.

Pastarasis nepriklausomas kintamasis yra labiau pritraukiamas prie konkrečių empirinių institucijų steigimo pavyzdžių. Kokio tipo sprendimo galia dominuoja konkrečios institucijos viduje ir kokią įgalinantį poveikį ji turi, nulemia tai, kiek jų viduje priimti sprendimai formuoja viešosios politikos kursą. Bendraautorai J.Schulz ir M.Twist nagrinėdami viešojo administravimo kontekstą Nyderlanduose, atliko sisteminę įvairių tipų komisijų analizę, kurioje ne tik aptariamos skirtingos rūšies komisijos, tačiau ir efektai, kurių jos pasiekia, priklausant nuo jų tipo.²² Pasak autorių, skirtingos komisijos turi atitinkamai skirtingus tikslus, pavyzdžiui, vienos yra patariamąsios probleminėse aplinkybėse, kitos sukuriamos atlikti tiksliai užduočiai, dar kitos yra panašios į „minties tankus“ ir pan. Atsižvelgiant į jų sukūrimo pobūdį, atrandami ir šių komisijų sukuriami efektai. Iš visų autorių išskirtų komisijų, įdomiausios ir mūsų tyrimui naudingiausios yra politinio tipo. Pasak autorių, jos atsiranda kaip reakcija į politines problemas, sistemines krizes, parlamentinės rūšies klausimus ir pan. Pabrėžtinai svarbus yra šių komisijų tikslingumas. Jos yra pasiūlymų ir rekomendacijų dėl jautrių klausimų generavimo šaltiniai.²³ Tai reiškia, jog tokios komisijos veikdamos šalia tradicinių valdžios pasidalijimo siekia konsultuoti politikos formuotojus dėl racionalių sprendimų, siūlyti naujus sprendimus ir ieškoti optimaliausių išeities variantų. Trumpai tariant, tokios komisijos atlieka pagalbinę funkciją.

Politinės komisijos ir jų rekomendacinio pobūdžio pasiūlymai išreiškia silpnąją tokių komisijų vietą. Tai atsitinka tais atvejais, jei komisijos teikia pasiūlymus, kurie susiję su viešųjų institucijų kaita, reorganizavimu ir panašiomis reformomis. Kadangi politinių komisijų pasiūlymai dėl tokių permainų yra teikiami toms pačioms viešosioms institucijoms, tai rekomendacinio pobūdžio nutarimai patenka į institucinių grupių spąstus ir neįgalina pasiūlytų inovacijų. Rekomendacinio, bet neįgalinančio pobūdžio pasiūlymai yra pagrindinė politinių komisijų silpnoji vieta.

Komisijų statusas

Panašiai kaip ir komisijų sprendimų galios svertų atveju, komisijų statusas yra kintamasis, kuris atkreipia dėmesį į pačių jų vidaus specifiką. Komisijų narių sudėtis tampa veiksnium, įtakančiu jų veiklos efektyvumą. Politinių komisijų pobūdis suponuoja, jog sprendžiamos problemos yra politiniame lygmenyje. Pastarųjų problemų sprendime ir komisijų sudėtyje, remiantis J.Schulz/M.Twist analize, gali dalyvauti įvairūs atstovai, pavyzdžiui, politikai, biurokratai, moksliniai specialistai,

²² Schulz J.M., M.J.W.van Twist. *Overrun by Rabbits? Governing by Commissions in the Netherland*. Paper for EGPA 2009 Study Group VI: Governance of Public Sector Organizations, 2009 August.

²³ Ten pat, - P.25

visuomenės atstovai ir t.t.²⁴ Komisijas pagal jų sudėtį sudarančius asmenis, galima skirstyti į trejopas rūšis. Pirmiausia, tai komisijos, kurių sudėtyje yra didžioji dalis politinių partijų atstovų. Tai „politizuotos“ komisijos. Įprastai tokio tipo komisijos nėra ilgalaikės ir jų gyvavimo trukmė yra pastovi tik tiek, kiek yra statiška ir yra politinė situacija šalyje. Be kita ko, darytina prielaida, jog politinės komisijos atsiranda esant įtemptai probleminei situacijai ir todėl iš jų siekiama gauti proporcingai alternatyvius, bet nepopuliarius sprendimus. Priešingai šiam tipui, antru atveju, išskiriame „biurokratizuotas“ komisijas, kurių didžiąją dalį narių sudaro atstovai iš vykdomosios valdžios institucijų bei kiti techniniai napolitinio tipo specialistai. Tokios komisijos atsiranda ramesniais politiniais periodais, jos sprendžia labiau techninius klausimus, o patys pasiūlymai nėra reforminiai. Dėl šių priežasčių, tikėtina, kad komisijos gyvuos ilgiau. Galiausiai, įmanomas ir tarpinis trečiasis - mišrus komisijų variantas, kai jų sudėtyje yra atstovų tiek iš politinės, tiek iš biurokratinės arenų. Situacija su šiomis komisijomis priklauso nuo konkrečių aplinkybių ir nagrinėjamų klausimų tipo.

²⁴ Schulz J.M., M.J.W.van Twist. *Overrun by Rabbits? Governing by Commissions in the Netherland*. Paper for EGPA 2009 Study Group VI: Governance of Public Sector Organizations, 2009 August. – P.17.18.

II. Saulėlydžio komisijų rezultatyvumo tyrimas

Tiriamoji darbo dalis ir Saulėlydžio komisijų įvertinimas yra struktūruojamas pagal trejopą priklausomojo kintamojo (komisijų rezultatyvumas) sudėtį. Pirma, tai komisijų atsiradimas ir jų išsikeltų veiklos tikslų pobūdis (pradžia). Antra, tai tikslų pasiekiamumo lygmuo (procesas). Trečia, komisijų darbo pastovumas (pabaiga). Atsižvelgiant į pastarąją priklausomojo kintamojo sudėtį yra įvedama trijų darbo skyrių struktūra. Kiekviename darbo skyriuje, pradžioje, yra trumpai, bendrais bruožais aptariami pagrindiniai nepriklausomi kintamieji. Vėliau, atskiruose specialiuose poskyriuose, yra analizuojamos visos trys Saulėlydžio komisijos. Galiausiai, ties kiekvieno skyriaus pabaiga, visos komisijos yra palyginimos ir pateikiamas to skyriaus apibendrinimas.

2.1. Komisijų atsiradimas ir veiklos tikslų išsikėlimas

Saulėlydžio komisijų atsiradimas Lietuvos valstybės valdymo gerinimo srityje neapima universalių motyvų, kurie visais atvejais reikštų, jog bus steigiamos prieš biurokratizmą kovojančios institucijos. Tai reiškia, jog 1999, 2006 ir 2009 metais atsiradusios komisijos atspindi iš principo skirtingus kontekstus. Todėl net jeigu daromos prielaidos, jog pirmoji ir trečioji komisijos, kurias skiria dešimties metų laikotarpis, yra labiau panašios į vieną su kita nei antroji komisija, tačiau galutinai negalima tvirtinti, jog ateityje esant identiškoms sąlygoms, būtinai turėtų atsirasti ketvirtoji. Pabrėžtinai svarbu, jog valdymo tobulinimo paskatas lemia ne vienas ar keli atskiri veiksniai (nors vienas iš jų gali būti stipresnis), tačiau jų tarpusavio sąveika. Taip atsiranda sąveikaujantys nepriklausomi kintamieji, kurie sukuria unikalias sąlygas komisijų ir jų tikslų atsiradimui. Žemiau pateikiami nepriklausomi kintamieji, kurie tuo metu tapo svarbiausiais dirgikliais, įtakojusiais trijų Saulėlydžio komisijų įkūrimą ir jų išsikeltus veiklos tikslus (žr. 1 lent.).

1 lentelė. Pagrindiniai sąveikaujantys veiksniai komisijų atsiradimo ir jų tikslų išsikėlimo etape

<i>Saulėlydžio komisijos</i>	<i>Įtakojantys veiksniai</i>
1999 m. Komisijos atsiradimas: Veiklos tikslai:	- Šalies ekonominis nuosmukis, Valdžios kaita, vidinė lyderystė; - Šalies ekonominis nuosmukis;
2006 m. Komisijos atsiradimas: Veiklos tikslai:	- Valdžios kaita, dvejopa lyderystė (išorinis ir vidinis lyderiai); - Šalies ekonominis augimas;
2009 m. Komisijos atsiradimas: Veiklos tikslai:	- Šalies ekonominis nuosmukis, Valdžios kaita, vidinė lyderystė; - Šalies ekonominis nuosmukis;

Šaltinis: sudaryta autoriaus

2.1.1. 1999 metų komisija

Pirmoji komisija, LR Vyriausybės nutarimu „dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos“, buvo įkurta 1999 m. gruodžio 3d.²⁵ Komisija buvo metaforiškai įvardinta Saulėlydžio vardu, turėjusiu simbolizuoti šalies biurokratizmo pabaigą. Pastaruoju kodiniu pavadinimu bus įvardinamos ir ateities komisijos. Pirmosios Saulėlydžio komisijos pirmininku tapo Vyriausybės sekretorius A. Šemeta. Didžioji dalis komisijos narių apėmė viešojo sektoriaus atstovus. Komisijai būdingas politizavimas jų sudėties atžvilgiu. Dauguma jų narių buvo politikai arba politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai. Nariais tapo asmenys iš Europos komiteto, Finansų ministerijos, Ūkio ministerijos, Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos, Ministro Pirmininko aparato, Vyriausybės kanceliarijos bei ekspertai iš Lietuvos laisvosios rinkos instituto.²⁶

Pirmosios Saulėlydžio komisijos susikūrimas buvo įtakotas trijų svarbiausių tarpusavyje sąveikaujančių aplinkybių. Pirmiausia, tai ekonominė šalies būklė 1999 metais. Valstybėje tuomet buvo ekonominis nuosmukis, kurį atspindi bendro vidaus produkto (BVP) rodiklio kritimas. Krizinės situacijos pastumėtos taupymo programos buvo nukreiptos į viešąjį sektorių. Taupymas tapo pagrindiniu kelrodžiu, išsikeliant Saulėlydžio komisijos tikslus. Antra, dešiniųjų spektro pusės vyriausybės kaita (iš 9-tosios į 10-tąją) ir palaikančiosios aplinkos atsiradimas valstybės vykdančiojoje valdžioje, kuris atliko Saulėlydžio iniciatyvos sustiprinimo funkciją. Trečia, pati komisijos sukūrimo iniciatyva, kurią įkūnijo palankios tuometinio premjero A.Kubiliaus pozicijos valdžioje su įstatymų leidžiamosios ir valdančiosios partijos palaikymu. Ministro pirmininko lyderystės bruožai (stiprus ar silpnas lyderis) tampa svarbia aplinkybe komisijos įkūrimui.

Šalies ekonominis nuosmukis

Tuometis ekonominis šalies kontekstas sudarė politinio veikimo sąlygas, kurias būtų galima pavadinti neįprastomis. Darbotvarkės sudarymą neeilinėje situacijoje sąlygojo ekonominė krizė, kuri tarptautiniu lygmeniu kilo Rusijoje ir ilgainiui persimetusi tapo lydimu tų metų bruožu Lietuvoje. 1999 metai ženklino ekonominės krizės Lietuvoje pradžią. Bendrasis vidaus produktas (BVP) to meto kainomis sudarė 43.6 mln. litų.²⁷ Tuo tarpu metais anksčiau, 1998 metais, BVP buvo didesnis ir siekė 46.6mln. litų. Po šio negatyvaus ekonominio ciklo etapo 1999 metais, vėliau BVP stabilizavosi ir išaugo iki 45.7 mln. litų 2000 metais. Tai atitinkamai ženklino krizinės situacijos pabaigą. Neigiamas ekonomikos svyravimas, kurį Lietuva išgyveno 1999 metais, tendencingai siejosi su nerezultatyviu

²⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1361 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos“. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 104-3006.

²⁶ Komisija pasiūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti („Saulėlydžio komisija“). Veiklos ataskaita. Vilnius, 2000 m. rugsėjis.

²⁷ Lietuvos Respublikos Statistikos departamentas, „Bendrasis vidaus produktas. Požymiai: statistiniai rodikliai ir metai. 1991-2000m.“. <<http://db1.stat.gov.lt>> [Žiūrėta 2010-03-27].

mokesčių surinkimu, biudžeto deficito išaugimu ir kt. Po ganėtinai stabilaus ekonominio augimo Lietuvoje 9-tąjį dešimtmetį, paskutiniaisiais metais, stipraus tarptautinio dirgiklio paveikiant, išryškėjo ekonominis šalies nuosmukis.

Ekonominis nuosmukis sukuria neįprastų darbo sąlygų aplinkybes, kurios sąlygoja politinės darbotvarkės atvirumą neeiliniams sprendimams. Pirmoji Saulėlydžio komisija tampa vienu iš tokių neeilinių sprendimų padarinių. Saulėlydžio komisijos veiklos ataskaitos išangoje skelbiama, jog dešimtoji vyriausybė pradėjo savo veiklą labai nepalankiomis sąlygomis: ekonomikos nuosmukis, biudžeto deficito didėjimas, blogas mokesčių surinkimas, didėjantis SODROS deficitas.²⁸ Tokia šalies ūkio būklė, kuri žymėjo ekonomikos nuosmukį, tapo įtaigiu veiksniumi komisijos veiklos tikslų išsikėlimui. Todėl, kalbant apie pirmąją komisiją ir jos tikslus, pažymimas išlaidų mažinimas, biudžeto lėšų taupymas bei stuktūrinių reformų siekis, kurių išgryninimas reflektavo šalies ekonominę būklę (žr. 3 pav.).

3 paveikslas. Pirmosios Saulėlydžio komisijos veiklos tikslų sritys

Taupymas:

- STRUKTŪRINĖS REFORMOS - (maisto veterinarijos tarnybos ir valstybinės ne maisto produktų inspekcijos atsiradimas, vidaus reikalų sistemos pertvarka, funkcijų atskyrimas, žuvininkystės departamentas prie Žemės ūkio ministerijos, miškininkystės valstybinis valdymas);
Planuota sutaupyti lėšų ~ 45 mln.litų
- IŠLAIDŲ MAŽINIMAS - (bendro šalies biudžeto darbo užmokesčio dalies nuo BVP mažinimas, valstybės institucijų valdomo socialinės paskirties turto atsisakymas, vykdomų programų finansavimo kaita, valstybės įmonių perdavimas privačiam sektoriui, Valstybinės technikos priežiūros tarnybos prie SADM veiklos peržiūra, socialinių įmokų administravimo funkcijos perdavimas mokesčių inspekcijai ir atitinkamų SODROS struktūrinių padalinių naikinimas);
Planuota sutaupyti lėšų ~ 72 mln.litų

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. vasario 29 d. nutarimas Nr. 238 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gruodžio 3d. nutarimo Nr. 1361 „Dėl valstybės valdymo tobulinimo sistemos tolesnės struktūrinės reformos“ dalinio pakeitimo“. Valstybės žinios, 2000, Nr. 20-506 ir Komisija pasiūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti („Saulėlydžio komisija“). Veiklos ataskaita. Vilnius, 2000 m. rugsėjis.

Paminėti pagrindiniai pirmosios Saulėlydžio komisijos tikslai ir uždaviniai struktūrinės reformos srityje, turėjo leisti gerokai sutaupyti lėšų ir sumažinti institucijose, ir įstaigose dirbančių asmenų skaičių. Pavyzdžiui, įvykdžius pokyčius rinkos priežiūrą atliekančiose institucijose, planuota sutaupyti 8-10 mln. litų kiekvienais metais. Tačiau planuotina sutaupymo suma nėra griežtai statiška, nes tikimasi, jog priimti sprendimai būtų tam tikra investicija į ateitį ir pasikeitimai padėtų taupyti su lyg kiekvienais metais. Tarkime, pokyčiai VR sistemoje prognozavo 30 mln. Lt. ekonominį efektą,

²⁸ Komisija pasiūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti („Saulėlydžio komisija“). Veiklos ataskaita. Vilnius, 2000 m. rugsėjis.

sveikatos apsaugos sistemoje planuota sutaupyti 1 mln. Lt. pirmame etape ir po 2 mln. Lt. kasmet, be to, sumažėtų 10 proc. valstybės valdymo institucijose dirbančių valstybės tarnautojų skaičius; permamos žuvininkystės valstybiniame valdyme turėtų 0.5 mln. Lt ekonominio efekto per metus, pakeitimai technikos patikrinimo srityje leis sutaupyti 2.5 mln. Lt. kasmet, pakeitimų žemės tvarkymo ir administravimo sistemoje ekonomija – 15 -16 mln. Lt. Tiesiogiai išlaidų mažinimo srityje komisija siūlė nuo 10,6 proc. iki 8 proc. BVP sumažinti darbo užmokesčio dalį. Prie išlaidų taupymo turėjo prisidėti ir SODROS funkcijos – socialinių įmokų administravimo – perdavimas Valstybinei mokesčių inspekcijai. Komisija Finansų ministerijai teikė pasiūlymus nebefinansuoti tokių programų ir priemonių, kurių bendra vertė yra 70 mln. Lt.

Valdžios kaita

Žvelgiant istoriškai, pirmuoju ministru pirmininku po 1996 m. Seimo rinkimų tapo G. Vagnorius, nes suveikus „politinei švytuoklei“ beveik pusę - 70 mandatų gavo Tėvynės Sąjungos/Lietuvos konservatorių TS(LK) partija, kuri kartu su Lietuvos krikščionimis demokratais (16 mandatų) valdžioje suformavo valdančiąją daugumą.²⁹ Tuo tarpu Lietuvos demokratinė darbo partija ir Lietuvos socialdemokratų partija atsidūrė opozicijoje. Lietuvos Respublikos Prezidento 1996 m. lapkričio 28 d. dekretu Nr. 1120³⁰, G. Vagnorius, tuometinis Tėvynės sąjungos (Lietuvos konservatorių) valdybos pirmininkas, buvo paskirtas ministru pirmininku ir jam pavesta suformuoti Ministrų kabinetą. Premjeru A.Kubilius tapo 1999 m. lapkritį, pakeitęs R.Paksą, kuris Vyriausybės vadovu išbuvo nepilną pusmetį (1999 m. birželis – spalvis). Valdžioje susiformavo daugumos vyriausybė. Praėjus vieno mėnesio laikotarpiui po vyriausybių kaitos buvo įkurta valstybės valdymo tobulinimo komisija, tapusi dešimtosios LR vyriausybės produktu, sukurtu „dešiniojo“ politinio spektro pusės veikimo kontekste.

Vidinė lyderystė

Vidinės lyderystės įtakos aspektą apima asmuo, kuris tiesiogiais susijęs su Saulėlydžio komisija ir su pačia vykdomąja valdžia. Komisijos sukūrimo iniciatoriumi ir lyderiu tapo Tėvynės Sąjungos (Lietuvos konservatorių) pirmininkas A. Kubilius, kuris tuo metu užėmė Vyriausybės vadovo – ministro pirmininko pareigas.³¹ Tad Saulėlydžio komisija tapo konservatorių lyderio idėjiniu rezultatu - įrankiu kovai prieš „biurokratizmą“. 2008 metų vykusią rinkimų į seimą metų, rinkiminėje

²⁹ Algis Krupavičius, Robertas Pogorelis, „Politinės partijos ir partinė sistema.“ Kn. Algis Krupavičius, Alvidas Lukošaitis (sud.), *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2004, 253.

³⁰ Lietuvos Respublikos Prezidento 1996 m. lapkričio 28 d. dekretas Nr. 1120 „Dėl G.Vagnoriaus skyrimo Lietuvos Respublikos ministru“. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 116-2714.

³¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1361 „Dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos“. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 104-3006.

programoje, Tėvynės Sąjungos partija išdėstydamą planus valstybės valdymo pertvarkos atžvilgiu, pažymėjo ši, ankstesniją savo nuopelną:

<...>.1999-2000 metais mūsų Vyriausybės įkurta ir sėkmingai veikusi „Biurokratijos Saulėlydžio“ komisija buvo mūsų pastanga ir Lietuvoje žengti permąnų keliu.³²

A.Kubiliaus iniciatyva sukurta Saulėlydžio komisija atspindėjo (prie Vyriausybės) tokį jos atsiradimo pobūdį, kurį būtų tikslinga įvardinti, kaip komisija, esanti pririšta prie lyderio ir sprendžianti tikslingą problemą. Tai reiškia, jog tuo metu šalyje susidaro specifinės aplinkybės, kurios išstumia lyderį ir priima jo siūlomą receptą. Šiuo atveju, ekonominės krizės ir naujos vyriausybės akivaizdoje, A.Kubilius tampa pagrindiniu Saulėlydžio komisijos iniciatoriumi. Pati komisija yra savalaikė, palaikoma lyderio ir turinti konkrečius uždavinius. Svarbus yra ir premjero lyderystės stiprumo lygis. Turi egzistuoti pritarimas įstatymų leidžiamojoje valdžioje bei valdančiojoje partijoje.³³ 1999 metais lapkričio mėnesį susiformavusi daugumos vyriausybė ir stipri A.Kubiliaus lyderystė išreiškė patogias sąlygas galimoms reformoms.

2.1.2. 2006 metų komisija

Antroji komisija buvo sudaryta 2006 m. gruodžio 16 d. Tais metais Vyriausybei vadovavo Socialdemokratų partijos atstovas G. Kirkilas. Premjeras Vyriausybei pradėjo vadovauti 2006 m. liepos 17 d., o Saulėlydžio komisija buvo sudaryta praėjus beveik keturiems mėnesiams nuo 15-tos Vyriausybės darbo pradžios. Šios komisijos pirmininku tapo Vyriausybės kancleris V. Serapinas. Pati komisija, vertinant ją pagal savo sudėtį ir narius, turėtų būti apibrėžiama iš dviejų pusių - kaip „biurokratinė“ ir (arba) techninė. Saulėlydžio komisiją sudarė dvidešimt narių, vadovavo karjeros valstybės tarnautojas, komisijoje dirbo dvylika karjeros valstybės tarnautojų, trys politikai/politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojai ir penki išorės ekspertai. Komisijos sudėtis, iš kurių didžiąją dalį sudarė aukščiausias kategorijas turintys karjeros valstybės tarnautojai, atspindi „biurokratizacijos“ laipsnį. Tuo pačiu, dėl ekspertų iš vadinamų „minties tankų“ dalyvavimo, išsiryškina ir daugiau į techninę pusę linkstantis šios komisijos bruožas.

2006 metų Saulėlydžio komisijos susikūrimas buvo įtakotas trijų sąveikaujančių veiksnių. Pirmiausia, ekonominės sąlygos šalyje buvo išskirtinai pozityvios ir suponavo palankaus klimato, esant neįtemptam sprendimų priėmimui, susikūrimą. Šalies ūkio būklė su ekonominiu augimu priešakyje atspindėjo ir Saulėlydžio komisijos tiksluose. Antra vertus, komisija susikūrė egzekutyvinės valdžios

³² TS-LKD rinkimų į LRS programa. Patvirtinta 2008 m. rugsėjo 6. Valstybės rekonstrukcija, – P.22.

³³ Nakrošis V. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybe?* Vilniaus universiteto leidykla, 2008. – P.57.

pasikeitimo politiniame kontekste, jos atsiradimas siejamas su kairiojo politinio spektro mažumos Vyriausybe. Trečiu atveju, čia suveikė ir lyderytės veiksniai. Išskiriami dvejetaini lyderystės, paveikiant Saulėlydžio komisijos įkūrimą, aspektai – vidinis ir išorinis. Vidinę lyderystę įkūnijo ministras pirmininkas G.Kirkilas, o išoriniu lyderiu tapo tuometinis valstybės prezidentas V.Adamkus.

Šalies ekonominis augimas

2006 metais politinės darbotvarkės sudarymas Lietuvoje nebuvo paveiktas neeilinių ekonominių dirgiklių ir aplinkybių. Valstybės šalies ūkio būklė buvo ekonominio augimo cikle. Šis veiksnys atitinkamai sąlygojo ir sprendimų priėmimą. Tai politinės darbotvarkės sudarymas esant neįtemptoms, įprastoms bei ekonomiškai pozityvioms sąlygoms šalyje. 2006 metų ekonominės situacijos vertinime, atkreiptinas dėmesys į pabrėžtinai nuoseklų BVP rodiklio augimo kreivės didėjimą. Bendrame intervale nuo 2001 metų, BVP to metų kainomis kilo nuo 48.6 iki 82.7 mln. litų 2006 m.³⁴ Tuo tarpu 2007 metais matomas prieaugis iki 98.1 mln. litų. 2008 metais BVP sudarė jau 111.4 mln. litų. Šis greitas, 2006 metais savo didžiausią spartą pasiekęs ekonomikos augimas, didžiąja dalimi buvo paskatintas dėl privataus vartojimo išaugimo. Didelių ekonominio augimo tempų rezultatais ir išraiškomis tapo mažas nedarbo lygis šalyje, augantis vartojimas, tiesioginės užsienio investicijos bei kiti teigiami rodikliai. Tikriausiai vienintelis tikslas ekonomikos srityje, kurio tais metais nepadarė Lietuvos valstybė, tai buvo planas įsivesti euro valiutą nuo 2007 m. sausio 1 d. Šie planai buvo atidėti dėl didelės infliacijos.

Antrosios Saulėlydžio komisijos darbo pradžia sietina su augančia, stabilia šalies ekonomika ir tai rodančiais sparčiais kasmetiniais BVP didėjimo tempais. Tai situacija be jokio didesnio spaudimo iš šalies ir darbotvarkės formavimas teigiamo ekonominio etapo sąlygose. Apibendrintai, 2006 metai pateko į tam tikrą valstybės ūkio augimo ciklo vidurį ir simbolizavo teigiamą Lietuvos ekonominę pažangą. Pastarosios šalies ūkio būklės sukurtas kontekstas, pačią Saulėlydžio komisiją leidžia vertinti ne kaip vieną iš sisteminės valstybės kovos įrankių prieš ekonomines problemas, kaip kad įvyko pirmosios ir trečiosios komisijų atvejais, tačiau kaip į instrumentą, kuris pateiktų kokybės gerinimo receptus šalies viešojo administravimo srityje. Būtent didžiąja dalimi proceso kokybės gerinimo uždaviniai ir atsispindi 2006 metų valstybės valdymo tobulinimo komisijos tiksluose (žr. 4 pav.). Pastarieji didieji orientaciniai tikslai yra įvardinti vyriausybės nutarime (Nr. 1274, 2006-12-18)³⁵: „Komisijos veiklos tikslas padėti LR Vyriausybei tobulinti valstybės valdymo sistemą. Komisija siekia

³⁴ Lietuvos Respublikos Statistikos departamentas, „Bendrasis vidaus produktas. Požymiai: statistiniai rodikliai ir metai. 2001-2008m.“ <<http://db1.stat.gov.lt>> [Žiūrėta 2009 05 21].

³⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gruodžio 18 d. nutarimas Nr. 1274 „Dėl valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos ir jos nuostatų patvirtinimo“. II. Komisijos tikslai ir uždaviniai. Valstybės žinios, 2006, Nr. 139-5303.

įvesti paprastesnes administracines procedūras ir mažinti biurokratizmą, optimizuoti valstybės valdymo sistemą, efektyviau panaudoti valstybės valdymui skiriamus žmogiškuosius ir finansinius išteklius“. Šie svarbiausi veiklos uždaviniai tapo orientyrais ruošiant antrosios komisijos veiklos ataskaitas, rengiant pasiūlymus dėl pertvarkos. Tuo tarpu kitokios iniciatyvos, kaip lėšų taupymas, išlaidų mažinimas ar konkrečiai siektini sutaupyti finansų dydžiai, antrosios komisijos tiksluose nėra minimi.

4 paveikslas. Antrosios Saulėlydžio komisijos veiklos tikslų sritys

Kokybės gerinimas:

- VALDYMO SISTEMOS TOBULINIMAS – (pasiūlymai dėl Vyriausybės komitetų, komisijų veiklos principų ir dėl jų skaičiaus optimizavimo, dėl valstybės institucinės sąrangos koncepcijos projekto rengimo, viešųjų įstaigų efektyvumo ir tikslingumo, jų vertinimo metodikos, Vyriausybės įstatymo atitikimo Vyriausybei atskaitingų institucijų ir įstaigų steigimui/valdymui analizė, įvairių institucijų efektyvumo ir optimizavimo klausimai);
- PAPERSTESNĖS ADMINISTRACINĖS PROCEDŪROS IR BIUROKRATIZMO MAŽINIMAS - (kokybės vertinimas, piliečių priartinimas prie valdžios, informacijos sklaida, antrankos kriterijai prioritetinėms programoms, administracinės naštos mažinimo priemonių planas, procedūrų supaprastinimas, „vieno langelio“ ir „nebylaus sutikimo“ principai, socialinių paslaugų teikimas reikalaujant kuo mažiau informacijos iš pareiškėjų ir naudojant daugiau duomenų iš valstybės registru);
- EFEKTYVUS IŠTEKLIŲ PANAUDOJIMAS – (į rezultatus orientuoto valdymo projekto svarstymas, išteklių planavimo procedūra ir jos derinimas su strateginiu ir biudžeto formavimo procesais, išteklių valdymas, pareigybių skaičiaus institucijoje peržiūra, kriterijų diegimas, laisvų etatų peržiūra, kriterijai regioninių valdymo organų programoms, žmogiškųjų išteklių valdymas valstybės tarnyboje);

Šaltinis: Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos veiklos ataskaitos (pusmečių imtis 2007-2008 metų laikotarpiais).³⁶

Antrosios saulėlydžio komisijos tikslai ir uždaviniai daugiausia buvo sufokusuoti ties administracinių procedūrų paprastinimu ir biurokratizmo mažinimu bei žmoniškųjų ir finansinių išteklių efektyvesniu panaudojimu; buvo kuriami kriterijai, metodikos, gairės, planas, diegiami įvairūs

³⁶ *Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos („Saulėlydžio“ komisijos) veiklos ataskaita. 2007 metų sausis – birželis. Vilnius, 2007 m. liepos mėn. <http://old.lrv.lt/saulelydzio_komisija/ataskaita_%202007%20I%20pusmetis.pdf> [Žiūrėta 2010 04 03].

*Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos („Saulėlydžio“ komisijos) veiklos ataskaita. 2007 metų liepa – gruodis. Vilnius, 2008 m. sausio mėn. <http://old.lrv.lt/saulelydzio_komisija/ataskaita_%202007%20II%20pusmetis.pdf> [Žiūrėta 2010 04 03].

*Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos („Saulėlydžio“ komisijos) veiklos ataskaita. 2008 metų I pusmetis. Vilnius, 2008 m. liepos mėn. <http://old.lrv.lt/saulelydzio_komisija/Sinternet/ataskaita/visa_2008%20m.%20I%20pusmecio_%20ataskaita.pdf> [Žiūrėta 2010 04 03].

principai, rūpintasi kokybe ir stebėseną. Tikslai parodo, jog antroji komisija turėjo tiesesnę kryptį į valstybės valdymo tobulinimą, o ne į lėšų taupymą. Tiesa, nemažai tikslų apima darbus valstybės valdymo tobulinimo srityje, bet čia privalu atkreipti dėmesį, jog dirbta buvo daugiau sisteminiu lygmeniu. Tai reiškia, jog, pavyzdžiui, nustatyta, kad visuose valdymo lygmenyse egzistuoja optimizavimo poreikis, tad tikslinga parengti sisteminius sprendimus dėl bendros valstybės valdymo sistemos tobulinimo. Komisijos tikslas prieš imantis kažkokių konkrečių pasiūlymų dėl struktūros kaitos - diagnozė, kokios būtent problemos egzistuoja vienoje ar kitoje srityje. Taigi, antroji komisija, pirmiausia, siekė pateikti aiškų einamosios situacijos įvertinimą ir tik vėliau, atsižvelgiant į gautus rezultatus, pateikti pasiūlymus ir problemų sprendimų receptus.

Valdžios kaita

Žvelgiant retrospektyviai, po 2004 m. vykusių Seimo rinkimų 39 (28%) mandatus gavo naujai susikūrusi Darbo partija. Tai sudarė 28 proc. balsų. Kiek mažiau – 25 mandatus – Tėvynės Sąjunga, vienijanti konservatorius, politinius kalinius ir tremtinius bei krikščioniškuosius demokratų. Savo atstovus parlamente turėjo ir Lietuvos socialdemokratų partija (20), Liberalų ir centro sąjunga (18) bei Naujoji Sąjunga (11).³⁷ Po šių rinkimų vadovavimą Vyriausybei tęsė A. Brazauskas, o nuo 2006 m. liepos 17 d. Vyriausybės vadovo pareigas perėmė minėtas Lietuvos Socialdemokratų partijos atstovas - G. Kirkilas.

Antruosiuose „stichiniuose“ rinkimuose jau nebesuveikė politinė „švytuoklė“, atsiskleidė didelis rinkiminis lakumas. Darbo partija, Liberalai demokratai, Valstiečiai ir naujosios demokratijos – papildė naujokų gretas, o į politikos periferiją buvo nustumti krikdėmai ir centristai.³⁸ Po šių rinkimų dar intensyviau pradėta kalbėti apie partijų išsidėstymą kairės-dešinės spektre, bet visgi nurodoma, jog politinėje „dešinėje“ yra konservatoriai ir liberalcentristai, „kairėje“ pusėje išsidėstę socialdemokratai, „darbiečiai“, Naujoji Sąjunga bei „valstiečiai“, o „kairiausiai“, pakeitę buvusią LDDP, yra liberaldemokratai ir dalinai Darbo partija.

Koalicinę Vyriausybę 2004 m. sudarė Darbo, Lietuvos socialdemokratų, Naujosios sąjungos (socialliberalų) bei Valstiečių ir naujosios demokratijos partijos. Pastarosios politinės jėgos, remiantis ekspertų vertinimu, užima kairę dimensiją. 2006 m. balandį po Seimo pirmininko A. Paulausko atstatydinimo, iš Vyriausybės pasitraukė Naujoji Sąjunga, tad Vyriausybė automatiškai tapo mažumos kabinetu, neturinčiu daugumos palaikymo Seime. Naujas socialdemokratų, valstiečių liaudininkų, liberalcentristų ir Pilietinės demokratijos kabinetas, anot A. Krupavičiaus, buvo priverstas „flirtuoti“ su

³⁷ Vyriausioji rinkimų komisija, „Išrinktų Seimo narių pasiskirstymas pagal partijas“, 2004. < http://www3.lrs.lt/rinkimai/2004/seimas/rezultatai/rez_pgl_part_1_20.htm > [Žiūrėta 2010 02 02].

³⁸ Mindaugas Jurkynas, Ainė Ramonaitė, „Kairė ir dešinė Lietuvoje: ekspertų ir elektorato nesusikalbėjimas.“ Kn. Algimantas Jankauskas (sud.) *Lietuva po Seimo rinkimų 2004*. Vilnius: Naujasis lankas, 2005. - P.73.

opoziciniais konservatoriais, nes toks bendravimas yra šios valdžios išlikimo garantas“.³⁹ G.Kirkilas tu pačių metų gruodžio 18 d. pasirašė nutarimą dėl Saulėlydžio komisijos sudarymo.

Dvejopa lyderystė: vidinis ir išorinis lyderiai.

Vidinę lyderystę, 2006 metų Saulėlydžio komisijos steigimo kontekste, užima ministras pirmininkas G.Kirkilas. Kaip buvo minėta aukščiau, tuometinis premjeras atsidūrė pakankamai sudėtingoje politinėje situacijoje. Taikliai G.Kirkilo veiksmus tokiose aplinkybėse apibūdina vienas iš antrosios Saulėlydžio komisijos narių V.Nakrošis:

<...> .G.Kirkilas laviravo tarp savosios partijos, valdančiosios mažumos, koalicinės Vyriausybės bei Seimo. 1996 metų Saulėlydžio komisija tapo premjero G.Kirkilo ir prezidento V.Adamkaus tarpusavio susitarimo rezultatu, siekiant parodyti iniciatyvą, jog apskritai yra imamas ryžtingų veiksmų iš Vyriausybės vadovo pusės (V.Nakrošis).⁴⁰

Vertinant Saulėlydžio komisijos įsteigimą, svarbu tai, jog politinėje valdžioje susidarė mažumos kabineto sąlygos ir valdantieji buvo priversti tartis su opozicija, kurioje atsidūrė dešiniojos partijos su konservatoriais priešakyje. Akivaizdu, jog tokia situacija silpnino G.Kirkilo įtaką, jis buvo priverstas tapti savotišku tarpininku ir negalėjo priimti kardinalaus masto sprendimų. Dėl tokių nepalankių aplinkybių, G.Kirkilą, lyginant su pirmosios ir trečiosios komisijos lyderiu A.Kubiliumi, būtų galima apibūdinti kaip silpną lyderį. Kita vertus, dėkingą Saulėlydžio komisijos kūrimuisi vaidmenį atliko tuometinis prezidentas V.Adamkus. Jis tapo savotišku išoriniu lyderiu, padariusiu savąją iniciatyvą ir paskatą valstybės valdymo tobulinimo srityje. Tad, 2006 m. komisijos atsiradimui pagrindą iš principo paklojo dvejopa lyderystė, apimanti premjero G.Kirkilo ir prezidento V.Adamkaus asmenis. Tuo pačiu, tai reiškia, jog padedant V.Adamkui, Saulėlydžio komisija tapo G.Kirkilo politiniu saugikliu, jog mažumos vyriausybė imasi veiksmų kovojant prieš valstybėje įsikerojusį biurokratizmą.

2.1.3. 2009 metų komisija

Trečioji Saulėlydžio komisija sudaryta 2009 m. sausio 28 d. Vyriausybės nutarimu Nr.50.⁴¹ Vyriausybė, kuriai vadovauti buvo paskirtas A.Kubilius, minėtą nutarimą priėmė praėjus kiek daugiau nei pusantro mėnesio nuo savo darbo pradžios. XV-tos Vyriausybės programai Seimas pritarė 2008 m. gruodžio 9 d.⁴² Saulėlydžio komisijos pirmininku buvo paskirtas Ministro pirmininko patarėjas V.

³⁹ Stasys Gudavičius, „Mažumos Vyriausybė skaičiuoja pirmąjį šimtadienį“. *Kauno diena*, 2006 10 23 <<http://kauno.diena.lt/dienrastis/kita/mazumos-vyriausybe-skaiciuoja-pirmaji-simtadieni-41899>> [Žiūrėta 2009 12 08].

⁴⁰ Interviu medžiaga su V.Nakrošiu. 2010 balandžio 8d.

⁴¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. sausio 28 d. nutarimas Nr. 50 „Dėl valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 13-514.

⁴² Lietuvos Respublikos Seimo 2009 m. nutarimo Nr. IX-52 priedas „Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa. <http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/15_vyr_programa.pdf> [Žiūrėta 2009 06 01].

Milaknis, o Vyriausybės kancleris D. Matulionis tapo komisijos pirmininko pavaduotoju. Iš vienuolikos komisijos narių, septyni buvo politikai ar politinio (asmeninio) pasitikėjimo, trys karjeros valstybės tarnautojai ir viena išorės ekspertė; pirmininko pareigas užėmė politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojas. Ilgainiui, komisijos darbo eigoje, praėjus mažiau nei metai nuo jos įkūrimo, įvyko pirmųjų trukdžių (plačiau aptariama trečiajame tiriamosios dalies skyriuje) ir po to sekusių pasikeitimų pačios komisijos sudėtyje. Komisija vienu metu buvo nutraukusi veiklą ir, pilnai susikomplektavusi su naujais nariais, iš labiau politinės sudėties palinko į ekspertinių bruožų turinčią komisiją. Pasikeitusi Saulėlydžio sudėtis apėmė asmenis iš laisvosios rinkos instituto, mokslinių įstaigų, viešosios įstaigos, advokatų kontoros ir kt.⁴³ Narių skaičiaus svarstyklės susibalansavo po penkis narius į politinę ir šešis ekspertinę puses. Pakitusiai komisijos sudėčiai vadovauti pasiliko ministro pirmininko patarėjas V. Milaknis. 2010 metų balandžio 6 d. vidinė komisijos narių kaita palietė ir komisijos pirmininką. V. Milaknį pakeitė ministro pirmininko kanclerio pirmasis pavaduotojas Giedrius Kazakevičius. Saulėlydžio komisijos darbas nesutriko.

Trečiosios, 2009 metų Saulėlydžio komisijos įkūrimas buvo sąlygotas trijų pagrindinių veiksnių, kurie yra adekvatūs aplinkybės buvusioms, prieš dešimtmetį sukurtos, 1999 m. Saulėlydžio komisijos metu. Atsiskleidė trys pagrindiniai įtakos veiksniai, lėmę komisijos darbo pradžią ir jos išsikeltų tikslų pobūdį. Pirmas, šalies ūkio būklė, kuri pasireiškė valstybės ekonominės krizės įsigalėjimu. Antra, valdžios kaita, kurią paženklino po 2008 m. seimo rinkimų į valdžią atėjusios centro-dešinės politinio spektro pusės partijos. Trečia, vidinė lyderystė, kuri, kaip ir pirmosios komisijos atveju, atspindėjo premjero A. Kubiliaus iniciatyvas steigiant Saulėlydžio komisiją, kaip instrumentą kovai prieš biurokratizmą.

Šalies ekonominis nuosmukis

2008 m. rugsėjo viduryje įvykęs „Lehman brothers“ investicinio JAV banko bankrotas tapo finansinių pasekmių pasauliniu mastu simboliu. Tai įtaigus tarptautinio lygmens dirgiklis daugelio valstybių ekonomikų nuosmukio pradžia. Ne išimtis ir Lietuva, kuri, išgyvenusi ekonominio augimo laikotarpį, 2009 metais atsidūrė ekonominėje krizėje. LR Finansų ministerijos duomenimis, Lietuvos BVP 2009-tiesiems metams buvo planuojamas 10.5% mažesnis lyginant su 2008-aisiais metais.⁴⁴ Lietuvos centrinis bankas prognozavo pesimistiškesnį rodiklį su BVP nuosmukio išaugimu iki 15.6

⁴³ LR Vyriausybės nutarimas. Dėl LRV 2009 m. sausio 28d. nutarimo Nr.50 „Dėl valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo“ pakeitimo. Nr.1452, 2009 lapkričio 4d. <<http://www.lrvk.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/nutarimas%202009-11-04%20nr.1452.pdf>> [Žiūrėta 2010 01 18].

⁴⁴ Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. „Aktualūs valstybės finansų duomenys. Lietuvos ekonominių rodiklių projekcijos. Pagrindiniai makroekonominiai rodikliai“. 2009 m. kovo 30 d. <http://www.finmin.lt/web/finmin/web/finmin/aktualus_duomenys/makroekonomika#2> [Žiūrėta 2009 06 01].

%.⁴⁵ Tuo tarpu šalyje 2009 metais BVP tų metų kainomis sudarė 92.3 mln.litų. Tuo pačiu laikotarpiu 2008 metais jis siekė 24.4 mln.Lt. Tas pats rodiklis 2008 metais siekė 111.1 mln.litų, 2007 m. – 98.9 mln.litų.⁴⁶ Faktiškai, šalies ekonomika 2009 metais susitraukė apie 15%. Siekiant švelninti ekonominės krizės padarinius, naujai išrinktas seimas patvirtino mokesčių reformą, apėmusią mokesčių pasikeitimus gyventojų pajamų, pelno, pridėtinės vertės (PVM), juridinių asmenų valdomų automobilių ir akcizų mokesčių srityse. Tariant apibendrintai, nuoseklus ekonominis Lietuvos valstybės augimas iki 2008 m. rudens, po tarptautinio veiksnio įtakos ir atitinkamai prasto lygšiolinio šalies ūkio organizavimo, 2009 metais pakito į recesiją ir krizinę ekonominę situaciją šalyje. Tokios sąlygos tapo pagrindiniu darbo lauku bei kontekstu, veikiančiu ir naujos „permainų Vyriausybės“, su A.Kubilium priešakyje, darbo pradžia.

Kaip ir pirmosios (1999 m.) Saulėlydžio komisijos įkurimo metu, taip ir trečiosios komisijos (2009 m.) darbo pradžia apipavidalino ekonominė šalies krizė, sukursi neeilinių darbo sąlygų aplinkybes. Veikiant joms, to meto Lietuvos politinė darbotvarkė tapo atvira ir imlia neordinariam sprendimų priėmimui. Dėl šios priežasties, trečiasis „Saulėlydis“ turi būti laikomas viena iš tokių sprendimų išraiškų. Komisijos steigimo nutarime yra išreikštas tikslas, kuris Saulėlydžio komisijos uždavinius susieja su tuo metu logiškai atrodžiusiu lėšų sutaupymo tikslu, atitinkamai tapusiu šios komisijos veiklos kelrodžiu:

<...>„artimiausiu metu atlikti valstybės institucijų funkcijų ir veiklos peržiūrą, siekiant didinti jų veiklos efektyvumą ir sumažinti 2009 metų valstybės biudžeto lėšas“.⁴⁷

Išlaidų mažinimas, biudžeto lėšų taupymas tapo pagrindiniais tikslais, kuriuos norint pasiekti, buvo privalu atlikti darbus šešiose valstybės valdymo pertvarkos srityse: strateginio planavimo tobulinimo, programinio valstybės biudžeto sudarymo ir stebėsenos, valstybės institucinės sandaros tobulinimo, viešųjų sektorių struktūrinių reformų, efektyvaus valstybės turto valdymo. Reformos ir struktūrinės permainos, struktūrinė kaita bei turtinių klausimų peržiūra yra komisijos teikiamų pasiūlymų atskaitos taškai, atitinkantys bazinius lėšų taupymo tikslus. Trečiosios komisijos tikslus ir veiklos planą, galimą vertinti 2009 ir 2010 metų laikotarpiu (žr. 5 pav.). Komisija kur kas mažiau dėmesio išsikeliant strategines veiklos užduotis skyrė kokybės gerinimo darbams. Išreikšta efektyvumo valstybės valdyme siekiamybė, taip pat gali būti paaiškinta, kaip rezultatyvumas valstybės institucijų struktūroje, funkcijų nedubliavimas, reorganizacijos darbai ir pan. Tuo tarpu metodikos, kriterijai ir

⁴⁵ Lietuvos centrinis bankas. *Lietuvos ekonominė raida ir perspektyvos*. Skelbta 2009 m. balandžio 14 d.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos Statistikos departamentas. „Bendrasis vidaus produktas. Požymiai: statistiniai rodikliai ir metai. 2001-2009m.“ <<http://dbl.stat.gov.lt>> [Žiūrėta 2010 04 04].

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. sausio 28 d. nutarimas Nr. 50 ”Dėl valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 13-514.

gairės, t.y., tai, kas buvo antrosios (2006 m.) Saulėlydžio komisijos principinis bruožas, čia yra nustumiamos į antrą planą.

5 paveikslas. *Trečiosios Saulėlydžio komisijos veiklos tikslų sritys*

- PADIDINTI INSTITUCIJŲ VEIKLOS EFEKTYVUMĄ IR SUMAŽINTI 2009 M. VALSTYBĖS BIUDŽETO IŠLAIDAS – (institucijų atliktos funkcijų ir veiklos peržiūros rezultatų svarstymas; ministerijos, vyriausybės įstaigos, apskritys, atskaitingos institucijos ir įstaigos);
- PADĖTI VYRIAUSYBEI IR PREMJERUI ĮGYVENDINTI VEIKLOS PROGRAMĄ – (LRVK pertvarkymas, VŠĮ Europos informacijos centras, VĮ poilsio namai „Baltija“, VŠĮ Lietuvos viešojo administravimo institutas);
- SUMAŽINTI VYRIAUSYBĖS ĮSTAIGŲ SKAIČIŲ IR PERDUOTI ATITINKAMAS VEIKLOS SRITIS MINISTERIJOMS – (Vyriausybės įstaigų atliekamų funkcijų, tolesnės veiklos tęstinumo ir vietos valstybės valdymo sistemoje reorganizacija; vyriausybės įstaigos);
- ATSIKAITYTI NEREIKALINGŲ DUBLIUOJANČIŲ FUNKCIJŲ IR DIDINTI VEIKLOS EFEKTYVUMĄ – (Ministerijoms pavaldžių institucijų ar įstaigų atliekamų funkcijų ir tolesnės veiklos tęstinumo nagrinėjimas pagal pateiktus pasiūlymus);
- SKAIDRIAU IR EFEKTYVIAU PLANUOTI IŠLAIDAS 2010-2012 METAMS – (vykdomų programų skaičiaus sumažinimas ir valstybės investicijų programos rengimo principai sudarant 2010-2012 metų biudžetą);
- SUKURTI SĄLYGAS EFEKTYVIAU VALDYTI VALSTYBĖS TURTA – (valstybės turtingų ir neturtingų juridinio asmens dalyvio teisių geresnis atstovavimas);
- TOBULINTI STRATEGINĮ PLANAVIMĄ, VEIKLĄ ORIENTUOTI Į REZULTATUS – (stateginių veiklos planų įgyvendinimo rezultatų stebėsenos sistemos kūrimo eiga, planavimo dokumentų projektų aptarimas);
- VALSTYBĖS VALDYMO SISTEMOS TOBULINIMAS – (valstybės institucinė sąranga, teritorinio valdymo pertvarka, vietos savivaldos institucinio valdymo modelio tobulinimas);
- EFEKTYVIAU PANAUDOTI ŽMOGIŠKUOSIUS IŠTEKLIUS – (valstybės tarnybos modelio tobulinimas);
- MAŽINTI BIUROKRATIZMĄ, SUDARYTI PALANKESNES SĄLYGAS VERSLUI – (administracinės naštos mažinimas);

Šaltinis: Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos (saulėlydžio komisijos) 2009 ir 2010 metų veiklos planai.⁴⁸

Valstybės valdymo sistemos pertvarkymas ir tobulinimas nurodyti, kaip pagrindinės trečiosios Saulėlydžio komisijos veiklos kryptys. Pertvarkymas, priešingai nei antrosios komisijos veikla, siejamas su efektyvesniu lėšų naudojimu ir ypač taupymu, kuris buvo nurodytas kaip artimiausio laikotarpio užduotis. Akcentuojama laisvų pareigybių ir esamų etatų valstybės institucijose mažinimas, siekiant sutaupyti. Artimiausiu laikotarpiu buvo nurodyta peržiūrėti institucijų funkcijas ir veiklą, norint didinti efektyvumą ir mažinti biudžeto išlaidas. Pavyzdžiui, Saulėlydžio komisija turėjo teikti

⁴⁸ Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (saulėlydžio komisijos) 2009m. veiklos planas. 2009 m. vasario 25 d. Nr.73-6. <http://www.vyriausybe.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/patvirtintas%20komisijos%202009m_veiklos_planas_internet_psl.pdf> [Žiūrėta 2010 04 08d.] ir

Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (saulėlydžio komisijos) 2010 m. veiklos planas. 2009 m. gruodžio 10 d. Nr.63-4. <<http://www.vyriausybe.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/komisijos%202010%20m.%20veiklos%20planas.pdf>> [Žiūrėta 2010 04 08].

rekomendacinius pasiūlymus dėl tokių prie LRV veikiančių įstaigų, kaip TMID (Tautinių mažumų ir išėivijos departamentas), narkotikų kontrolės departamentas, valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba, kvalifikacijų tarnyba, mokslo ir studijų fondas, maisto ir veterinarijos tarnyba, mokestinių ginčų ir administracinių ginčų komisijos, valstybinė lošimų priežiūros komisija ir kt. Šių vyriausybės įstaigų atliekamų funkcijų ir tolimesnės veiklos tęstinumo bei jų vietos valstybės valdymo sistemoje klausimas tapo vienu iš svarbiausių valstybės lėšų taupymo srityje.

Valdžios kaita

2008 m. spalio 12 ir 26 dienomis įvyko pirmasis bei antrasis rinkimų ratai į Lietuvos Respublikos Seimą. Juose išrinktas 2008 - 2012 m. Seimas. Rinkimuose dalyvavo 22 politinės partijos. Šiuose rinkimuose sėkmingiausiai pasirodė Tėvynės Sąjungos partija, gavusi 45 mandatus. Nuo jos, su 25 mandatais, kiek atsiliko socialdemokratų partija. Populistiinė Tautos prisikėlimo partija gavo 16, Liberalų ir centro – 16, o „Tvarka ir teisingumas“ – 15 mandatų. 10 mandatų surinko Darbo partija + jaunimas, 11 – Lietuvos Respublikos liberalų sąjūdis, Liberalų ir centro sąjunga liko 8 mandatai.⁴⁹ Valdžioje susiformavo centro dešinės koalicijos valdančioji dauguma, kurią sudarė Tėvynės Sąjunga - Lietuvos krikščionys demokratai, Liberalų sąjūdis, Liberalų ir centro sąjunga bei Tautos prisikėlimo partija.

Vyriausybių kaitoje ir su lyg naujos valdžios atėjimu išryškėjo keli svarbūs aspektai. Pirmia, valdančiosios daugumos išlikimo perspektyvos tapo miglotomis, nes opozicijoje atsidūrė lyg šiol dešimtmetį daugumoje veikę socialdemokratai, o susidariusi valdančioji koalicija turėjo vidaus problemų – paslankią populistinę partiją ir iš daugelio partijų (ir skirtingų interesų) sudarytą politinį branduolį. Saulėlydžio komisija buvo heterogeniška, nes jos sudėtis apėmė pagrindinių valdančiųjų partijų lyderius. Antra, sudaryta vadinamoji „permainų Vyriausybė“ startavo itin nepalankiomis jai aplinkybėmis: šalyje vyravo ekonominė krizė, privalu buvo vykdyti neeilinius sprendimus. „Permainų Vyriausybė“ pasirašė specialiąją deklaraciją ekonominės krizės įveikimo kontekste. Visi pastarieji veiksniai turėjo paralelinį grįžtamąjį efektą – nepalankumą Vyriausybės vykdomiems sprendimams. Tokiomis sąlygomis ir jai būdingais bruožais veikianti Vyriausybė, 2009 m. sausio 28 d. priėmė nutarimą (Nr. 50) dėl Saulėlydžio komisijos įkūrimo.

Vidinė lyderystė

Kaip ir pirmosios (1999 m.) valstybės valdymo tobulinimo komisijos steigimo atveju, trečiosios Saulėlydžio komisijos iniciatoriumi tapo „permainų Vyriausybės“ vadovas, Tėvynės Sąjungos pirmininkas, A.Kubilius. Adekvačiai sutapo ir pačios komisijos apibūdinimas, nes trečioji komisija

⁴⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausioji rinkimų komisija, „2008-2012 m. seimo nariai.“ <http://www.vrk.lt/2008_seimo_rinkimai/output_lt/rinkimu_diena/isrinkti_seimo_nariai_kadencijaik.html> [Žiūrėta 2009- 06-03].

tapo „prižišta“ prie lyderio ir sprendžianti tikslinę problemą. Tuo pačiu, komisija pasižymi savilaikiškumu, yra palaikoma lyderio ir turi konkrečius uždavinius. 2009 lapkričio mėn. vykusioje diskusijoje „Saulėlydžio proceso pasiekimai ir nesėkmės: valstybės valdymo reformos būklė, tikslai ir tolesnis organizavimas“, A.Kubilius pažymėjo savąją viziją, kuri atspindėjo naujosios viešosios vadybos (NVV) principais (būdinga Australijos, N.Zelandijos, Švedijos JAV bei Jungtinės Karalystės šalims) grįstą valstybės valdymo sistemą:

„Mano valstybės tarnybos vizija – stipri, t.y. moderni ir efektyvi, strategiškai planuojanti ir į rezultatą orientuota, savo funkcijas apsiribojusi vadžia, o pagrindinis valstybės valdymo principas – kuo mažiau valdžios viršūnėse, kuo daugiau – savivaldos apačiose“.⁵⁰

Lyginant su pirmąja komisija, išryškėja ir trečiojo Saulėlydžio skirtumai. Priešingai nei pirmosios atveju, nors lyderio stiprumo ir iniciatyvos lygmuo yra aukštas, tačiau dėl valdančiosios daugumos „negrynakraujiškumo“, lyderis turi mažesnią paramą įstatymų leidžiamajame valdžioje bei pačioje vyriausybėje. Tai tampa svarbiu veiksmu pačios komisijos darbo pertraukimui ir išlikimui ateities perspektyvoje.

2.1.4. Komisijų atsiradimo ir veiklos tikslų išsikėlimo palyginimas ir apibendrinimas

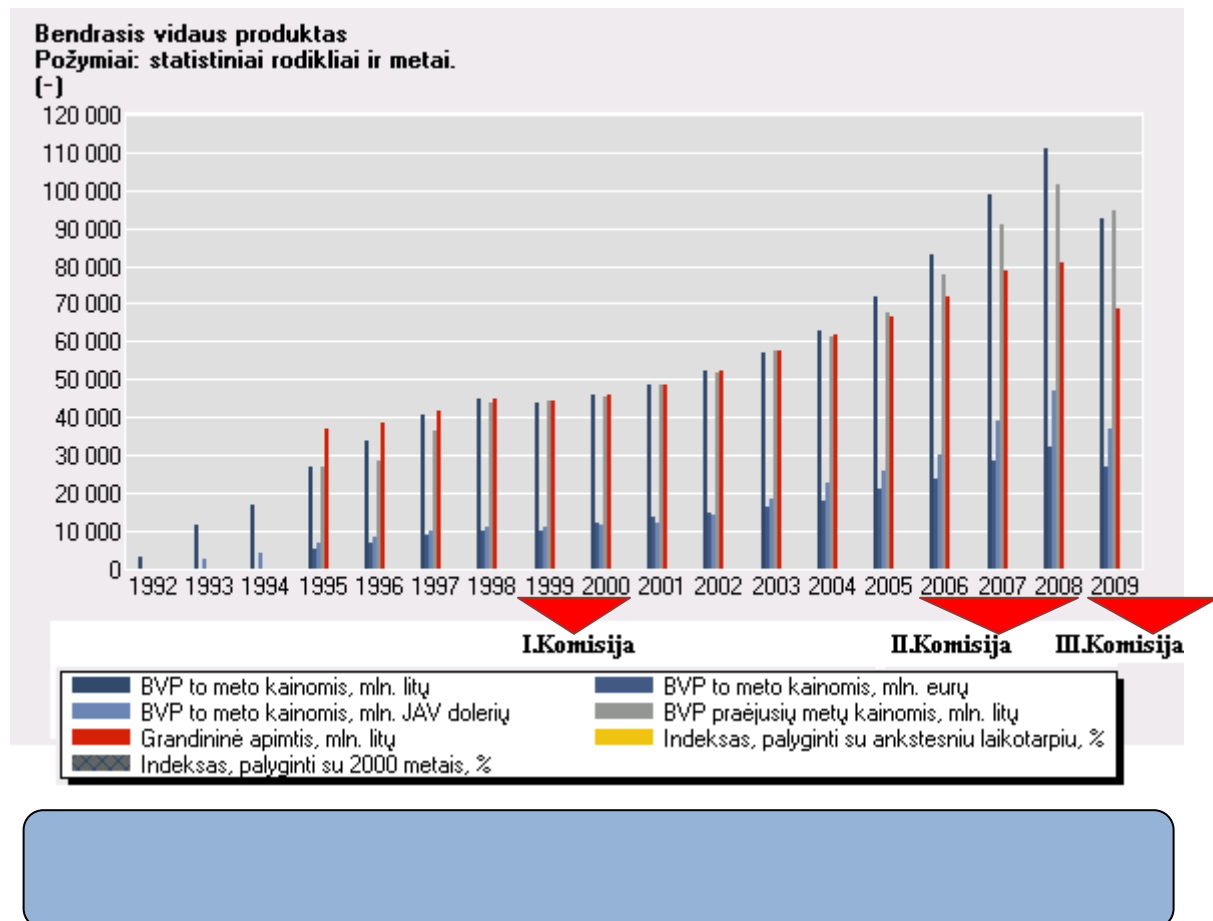
Pirmoji Saulėlydžio komisijų rezultatyvumo sudėtinė dalis – komisijų įkūrimas ir jų išsikelti veiklos tikslai. Tai vadinama pradžios etapu, kuris žymi Saulėlydžio komisijų darbo pradžią. Vertinant tris valstybės valdymo tobulinimo iniciatyvas (1999, 2006, 2009 m.), išryškėja pagrindiniai veiksniai, darę svarbiausią įtaką komisijų atsiradimui ir jų tikslams.

Pirma, visais atvejais svarbus yra šalies ūkio būklės veiksnys, nes tai kintamasis, kuris paveikė visų Saulėlydžio komisijų išsikeltų tikslų pobūdį. Esant šalies ekonominiam nuosmukiui ir BVP kritimui, Saulėlydžio komisijų išsikeltuose tiksluose atsispindi lėšų taupymas, biurokratinio aparato mažinimas, struktūrinės reformos. Tokias komisijas galima būtų pavadinti probleminėmis, nes jos tapo surištos su einamąja situacija valstybėje ir turėjo konkrečius, savalaikius uždavinius. Tai buvo būdinga pirmosios ir trečiosios komisijų atvejais, kurios savo darbą pradėjo šalies ekonominės krizės aplinkybėse. Antrosios komisijos darbo tikslus taip pat reguliavo ekonominės šalies aplinkybės. Komisijos steigimas įvyko nuosekliai BVP augimo metais – ekonominio augimo laikotarpiu. Atitinkamai komisijos tiksluose nebebuvo lėšų taupymo siekiamybės. Čia akcentuoti labiau į kokybę orientuoti uždaviniai, t.y., vertinimas, monitoringas, kriterijai ir pan. Vis dėl to, pats antrosios

⁵⁰ Kubilius A. „Saulėlydžio proceso pasiekimai ir nesėkmės: valstybės valdymo reformos būklė, tikslai ir tolesnis organizavimas“. Konferencijos medžiaga. TSPMI VU konferencija, 2009 Lapkričio 3d.

komisijos steigimas buvo pastūmėtas ne tiek ekonominės šalies būklės, bet politinių aplinkybių. Todėl ši komisija turėtų būti apibendrinta, kaip politinio pobūdžio. Žemiau pateikiamas trijų komisijų atsiradimo ir jų tikslų palyginimas ekonominės šalies ūkio būklės kontekste (žr. 6 pav.)

6 paveikslas. Saulėlydžio komisijų palyginimas pagal ekonominės šalies ūkio būklės kintamąjį



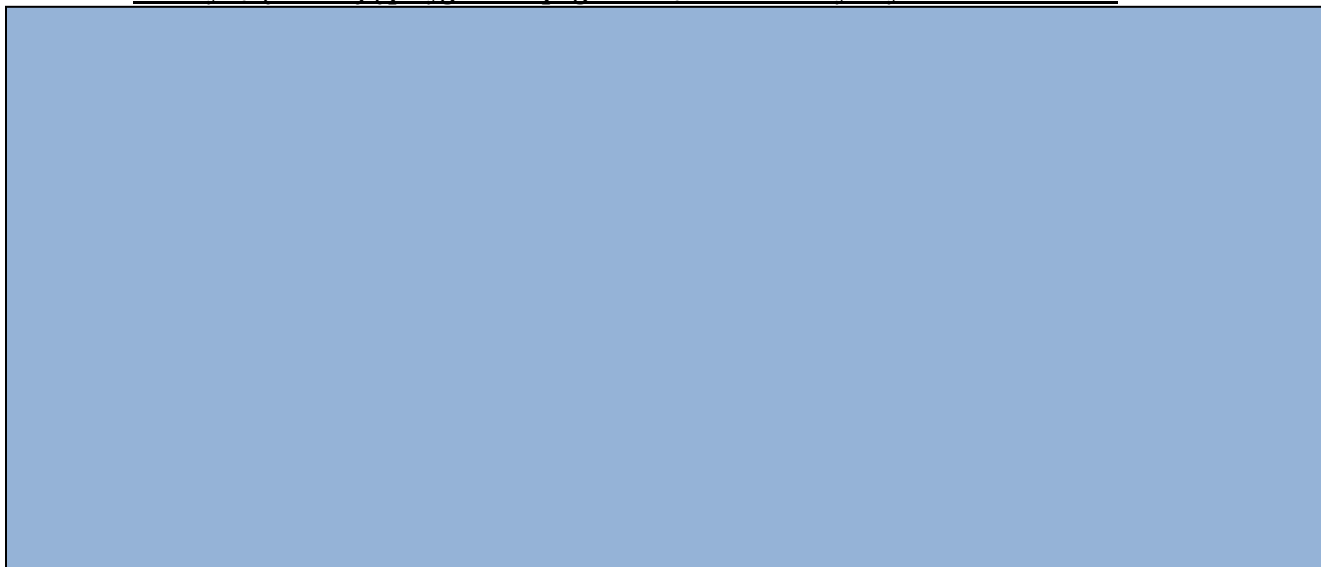
Šaltinis: Adaptuota autoriaus pagal Lietuvos Respublikos Statistikos departamentas, „Bendras vidaus produktas. Požymiai: statistiniai rodikliai ir metai. 1991-2009m.“ < <http://dbl.stat.gov.lt> > [Žiūrėta 2010 03 28].

Antra, komisijų steigimuisi yra svarbi iki tol buvusios valdžios kaita. Tai būdinga visoms komisijoms ir skiriasi tik valdančiosios daugumos politinis spektras. Pirmosios ir trečiosios komisijų inicijavimo metu, valdančiąją daugumą sudarė dešinėsios pakraipos politinė partijos – dominavo konservatorių ir krikščionių demokratų partijos. Dešinieji, pasisakydami už valstybinio aparato mažinimą, atitiko savo ideologinę kryptį. Antriosios komisijos steigimo metu, šalyje veikė kairioji mažumos Vyriausybė. Vis tik, politinio spektro tipas dėl aiškių ribų tarp kairiosios ir dešinėsios pusių nebuvimo neleidžia visapusiškai teigti, jog vadovaujant dešinioms partijoms susidaro geresnės sąlygos reformoms šalyje. Kur kas svarbesnis yra pats Vyriausybių kaitos faktas ir jų darbinis entuziazmas pačioje veiklos pradžioje. Šioje vietoje sąveikauja ir paraleliai einantis lyderystės

kintamasis. Tai svarbus veiksnys Saulėlydžio komisijų steigimo metu. Viena vertus, komisijos tampa vyriausybės instrumentu kovai prieš aktualias šalies problemas. Kita vertus, komisija gali būti politiniu įrankiu parodyti, jog vyriausybė yra darbinga ir apskritai imasi kažkokių veiksmų.

Pirmoji ir trečioji komisija supanašėja ir lyderystės atžvilgiu. Jų steigimo atvejais pasižymėjo ministro pirmininko postą užimantis A.Kubilius, tapęs pagrindiniu Saulėlydžio komisijų iniciatoriumi. A.Kubilius atspindi stiprią premjero lyderystę, turint palaikymą įstatymų leidžiamajoje valdžioje ir valdančioje partijoje. Trečiosios komisijos atveju, A.Kubiliaus lyderystės veiksnį veikė ne visai „tyra“ centro-dešinės koalicija. Tačiau bet kokių atveju, iš pirmojo ir antrojo Saulėlydžio konteksto iškrenta antroji komisija, kuri atspindi pabrėžtinai politinį komisijos pobūdį. Tai atsitiko dėl šalies politinės situacijos, kai 2006 metais šalyje susiformavo mažumos Vyriausybė ir premjeras G.Kirkilas tapo tarpininku tarp valdančiosios koalicijos, Vyriausybės bei Seimo. Saulėlydžio komisija atsirado, suveikus G.Kirkilo vidinei ir išorinei prezidento V.Adamkaus lyderystei. Komisijos negalima vadinti visiškai populistine išraiška, tačiau, tai tapo savotišku politiniu manevru, jog esą naujoji Vyriausybė imasi ryžtingu veiksmu, sprendžiant valstybės sistemos valdymo problemas. Šių kintamųjų apibendrinimas pateikiamas žemiau (žr. 2 lent.)

2 lentelė. Saulėlydžių komisijų palyginimas pagal valdžios kaitos ir lyderystės kintamuosius



Šaltinis: sudaryta autoriaus

2.2. Komisijų tikslų pasiekiamumo lygis

Sekanti Saulėlydžio komisijų rezultatyvumo vertinimo stadija apima konkrečius komisijų sąlygotus pasiekimus valstybės valdymo tobulinimo labui – proceso etapą. Tai komisijų tikslų pasiekiamumo lygmuo. Galima teigti, jog pastaroji priklausomojo kintamojo dalis labiau sietina su išorine aplinka. Taip atsitinka dėl pačių komisijų pobūdžio, kurios yra patariamieji organai, tačiau neturi sprendimo priėmimo galių. Dėl šios priežasties, tai, kaip yra pasiekiami komisijų tikslai yra labiau nukreipta į išorinių veiksnių poveikio komisijų teikiams pasiūlymams įvertinimą. Todėl šiame skyriuje plačiau nėra aptariami ryšiai tarp komisijų vidinės sudėties ir jos galios daryti „spaudimą“ vėlesniame etape. Kitaip tariant, pavyzdžiui, nesvarstoma, kad trečiosios komisijos sudėtyje buvo lyderių iš įvairių politinių partijų, todėl, tikėtina, Saulėlydžio pasiūlymai galėjo būti lengviau priimami Vyriausybėje ar Seime. Arba, kad, tarkime, antroji komisija sudaryta iš ekspertų, todėl jie turėjo mažiau įtakos galios jų pasiūlymų akceptacijai. Skyriuje nagrinėjami du pagrindiniai įtakos veiksniai ir jų tarpusavio sąveika, dariusi savo poveikį valstybės valdymo tobulinimo komisijų teikiams pasiūlymams (žr. 3 lent.).

3 lentelė. **Pagrindiniai sąveikaujantys veiksniai komisijų tikslų įgyvendinimo etape**

<i>Saulėlydžio komisijos</i>	<i>Itakojantys veiksniai</i>
1999 m. Komisijos tikslų pasiekimo lygis:	- Instituciniai interesai, komisijų galios svertai;
2006 m. Komisijos tikslų pasiekimo lygis:	- Instituciniai interesai, komisijų galios svertai;
2009 m. Komisijos tikslų pasiekimo lygis	- Instituciniai interesai, komisijų galios svertai;

Šaltinis: sudaryta autoriaus

Skyrius struktūruojamas į penkis poskyrius. Pirmajame aptariamos ir schematiškai pažymimos konkrečios poveikio vietos per kurias institucinės interesų grupės (įvairios tarnybos, institucijos, pavyzdžiui, ministerijos, vyriausybės įstaigos, atskiros žinybos) gali daryti įtaką komisijų pasiūlymams. Be kita ko, pateikiamas bendras institucinių interesų grupių kontekstas ir išskiriamos nuomonės, pasisakymai interesų grupių įtakos srityje. Taip pat pristatoma Saulėlydžio komisijų turimų galios svertų specifiška ir jų teikiamų pasiūlymų pobūdis. Likusiose trejose dalyse yra nuosekliai nagrinėjama kiekviena iš Saulėlydžio komisijų. Išskiriami jų veiklos planai ir žiūrima, kiek iš šių pasiūlymų buvo priimta vyriausybės ar įgavo teisės aktų pavidalus. Galiausiai pateikimas visų trijų Saulėlydžio komisijų apibendrinimas jų tikslų įgyvendinamumo lygmens atžvilgiu.

2.2.1. Institucinės interesų grupės ir komisijų galių svertai

Nuosekliai aptarimi du nepriklausomi kintamieji, darantys įtaką komisijų pasiūlymų įgyvendinimui. Pirma, kalbama apie interesų grupes ir institucinius interesus. Antra, išskiriamas Saulėlydžio komisijų galios svertų veiksnys.

Instituciniai interesai

Saulėlydžio komisijų veiklos įvertinimuose dažniausiai buvo apsiribojama bendru vardikliu ir sakoma, kad komisijos dirba prastai, nes suveikia paradoksas – sprendamos biurokratizmo problemos, jos pačios patenka į jos spąstus. Tai buvo pagrindinė komisijai būdinga etiketė, kurią klijavo žurnalistiniai straipsniai liečiantys saulėlydžių tematiką. Tuo tarpu gilesnių mokslinių analizių, komisijų pasiūlymų efektyvumui ir jų įgyvendinimui problemoms nėra. Toks vertinimas be išimčių buvo ir yra būdingas visoms Saulėlydžio komisijoms Lietuvoje. Štai R.Tracevičiūtė raguodama į 2009 metų komisijos steigimą rašo:

<...>Prieš dešimtmetį A.Kubiliaus suburta komisija svarbių sprendimų nepriėmė.<...>. Prieš trejus metus prikelti Saulėlydžio komisiją bandė ir tuometinis premjeras Gediminas Kirkilas. Atnaujintai komisijai jis išskėlė ambicingų užduočių. Tačiau dauguma šių tikslų taip ir liko „popieriniai“.⁵¹

Pavyzdžiui, R.Vainienė, aiškindama lygšiolines Saulėlydžio komisijos nesėkmes, procentaliai padalina atsakomybę už Saulėlydžio komisijų neefektyvumą. Laisvosios rinkos instituto ekspertė ir komisijos narė 10 proc. atsakomybės skiria pačiai komisijai, 30 proc. – biurokratijai ir 60 proc. politikams. Galiausiai, R.Vainienė, valstybės valdymo tobulinimo komisijų veiklą aiškina alegoriškai:

<...>“Koncerte dirigentas gali pateikti kokią nori melodiją, bet jei nebus auditorijos, tai ši muzika yra beprasme“.⁵²

Šioje vietoje įdomu tai, jog vertindamos Saulėlydžio komisijų galimybes daryti realią įtaką jų atžvilgiu, panašiai apie komisijas atsiliepia ir patys galimų reformų objektai. Tarkime, Europos Vartotojų Centras (ECC), kuris yra įsteigtas Valstybės vartotojų teisių apsaugos tarnybos (veikiančios prie teisingumo ministerijos), buvo įtrauktas į 2009 m. Saulėlydžio komisijos veiklos sąrašą. Keliami šios viešosios įstaigos reorganizavimo klausimai, prijungiant instituciją prie Valstybinės vartotojų teisių apsaugos tarnybos. Tuo tarpu, patys ECC darbuotojai, nors ir žino, kad jų darbovietės atžvilgiu yra iškelti reorganizaciniai planai, tačiau žvelgia į tai skeptiškai:

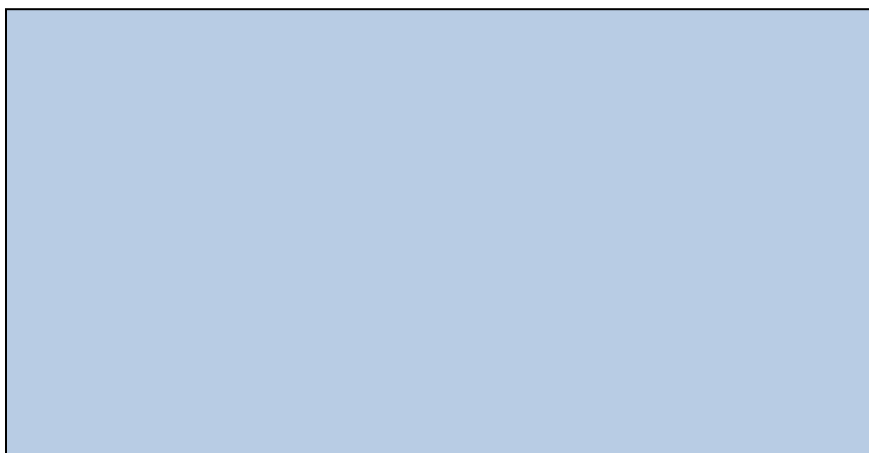
⁵¹ “Biurokratų saulė kyla vis aukščiau”. *Balsas*.2009 m. vasario 2 d.<<http://www.balsas.lt/naujiena/237386/biurokratu-saule-ky-la-vis-auksciau/2>> [Žiūrėta 2010 01 08].

⁵² Vainienė R. „Saulėlydžio proceso pasiekimai ir nesėkmės: valstybės valdymo reformos būklė, tikslai ir tolesnis organizavimas“. Konferencijos medžiaga. TSPMI VU konferencija, 2009 Lapkričio 3d.

<...> “Jungimasis prie vartotojų tarnybos lieka iki galo neaiškus, kada tai vyks, kiek truks ir pan. Komisijoje keičiasi vadovai, todėl gali būti, jog tas jungimasis tik planuose ir liks numatytas“.⁵³

Atkreiptinas dėmesys, jog akcentuojant Saulėlydžio komisijų darbo nerezultatyvumą, vienu iš pagrindinių veiksnių laikomos interesų grupės. Šios konkrečios grupės apima institucinių interesų tipą. Tai reiškia, jog poveikį siekiančios daryti grupės sudaro valstybinių institucijų tinklą. Optimaliu atveju, jos turėtų tapti svarbiausia antrąja puse, įgyvendinančia rekomendacinius saulėlydžio komisijos pasiūlymus. Viena vertus, su jomis yra tariamasi ir institucijos turi pateikti savus pasiūlymus dėl jų pačių reformavimo, o kita vertus, jau reikalingi konkretūs pritariamieji sprendimai. Neveikiant šiai pusei, natūraliai griūna ir saulėlydžio komisijos darbo logika. Žemiau pateikiamas skirtingo pobūdžio Lietuvos vykdomosios valdžios institucijas apimantis tinklas (žr. 4 lent.).

4 lentelė. Lietuvos vykdomosios valdžios struktūra



Šaltinis: adaptuota autoriaus pagal „Saulėlydis be potencijos“ *Verslo žinios*. 2009 m. lapkričio 9 d. (215/2009). <http://www.verslozinios.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=13409> [Žiūrėta 2010 01 08].

Toliau svarbu stebėti, kaip būtent institucinės interesų grupės, kurias liečia Saulėlydžio komisijos pasiūlymai, gali daryti įtaką komisijų pasiūlymų formavimui ir tolimesnei jų eigai institucijose. Be vykdomosios valdžios institucijos čia prisideda ir įstatymų leidžiamoji valdžia, nes daugeliu atveju, Saulėlydžio komisijų pasiūlymai reikalauja įstatyminės bazės kaitos, naujų įstatymų ir pan. Pažymima nuosekli Saulėlydžio komisijos priimamų pasiūlymų ir jų tolimesnio patekimo į Vyriausybę, atskiras ministerijas ir Seimą grandinė (žr. 7 pav.). Tokia institucinių interesų grupių įtakos schema išskiria ne tiek būdus ir metodus, kaip yra daroma tokia įtaka, tačiau nišas ir dėkingus momentus, kuomet galima atlikti šią įtaką bendrąja sprendimų priėmimo tvarka. Išnaudojant šias nišas, atsiranda patogi galimybė sukurti kliūtis sprendimų priėmimui darbotvarkės formavimo stadijoje.

⁵³ Interviu su Europos Vartotojo Centro (ECC) darbuotoju. 2010 m. balandžio 13 d.

7 paveikslas. Institucinių interesų grupių galimybės daryti įtaka Saulėlydžio komisijos pasiūlymams



Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Pavaizduotoje schemeje, pirmoji poveikio stadija, tai etapas, kai institucijos veiklai išanalizuoti suformuojama darbo grupė, kuri pateikia Komisijai pertvarkos alternatyvas. Todėl, jei šiame etape pateikti pasiūlymai pagal savo reforminę prasmę yra ydingi, tai ir kituose etapuose išliks jų netikslingumas. Šioje stadijoje institucijos gali pasakyti savo nuomonę, tartis reforminiais klausimais dėl numatomų permainų. Anot, R.Vainienės:

<...> „Komisijos pasirinkimas labai priklauso nuo to, kokios kokybės „ruošinukas“ pateikiamas komisijai. Keliais atvejais klausimo svarstymas buvo atidėtas, nes klausimas buvo prastai paruoštas svarstymui. Į komisiją atkeliauja „ruošinukai“ dažnai jau būna paderinti ir politiniam lygmenyje.“⁵⁴

Antroje stadijoje yra sprendžiama, kuri iš pateiktų alternatyvų turi būti siūloma Vyriausybei. Čia iš principo yra galimi du keliai – pritarti arba atmesti Saulėlydžio pasiūlymus. Šalia eina ir trečiasis etapas, kuris atsiranda po Vyriausybės pritarimo. Tuo metu Saulėlydžio komisijos pasiūlymai yra pavedami atsakingoms ministerijoms, kurios įprastai turėtų parengti keistinus teisės aktų projektus. Galima sakyti, jog šioje stadijoje atsiranda dviprasmiška situacija, kai ministerijos turi priiminti sprendimus dėl savo pačių padalinių, ar joms pavaldžių institucijų ateities.

Galutinis etapas yra siūlymų pateikimas į legislatyvinę valdžią – Seimą. Tai atsitinka tada, kai pasiūlymai reikalauja tam tikrų įstatymų kaitos, norint įgyvendinti tų pasiūlymų turinį. Šiame paskutiniame etape, anot R.Vainienės, labiausiai ir trūksta reformatoriškos dvasios.⁵⁵ Perfrazuojant, galima sakyti, jog Seimas yra suprantamas, kaip savotiškas “diskusijų forumas” ir poveikio kanalas, kuris imlus interesų grupių spaudimui, nepasisekusiam ankstesniuose etapuose. Tam antrina ir trečiosios Saulėlydžio komisijos narys, R.Vilpišauskas. Pasak eksperto, būtent Seime suinteresuotos

⁵⁴ Adaptuota pagal R.Vainienė “Kur stringa biurokratijos saulėlydis”. Komentaras, *Lietuvos radijui*. 2009 m. gegužės 12 d.

⁵⁵ Ten pat.

institucijos gali daryti įtaką, jei ji buvo nesėkminga, pavyzdžiui, konsultacijų su Saulėlydžio komisijų darbo grupėmis etape:

<...> “Dažniausiai institucijos savo nuomonę išreiškėdavo komisijoje, svarstant su jomis susijusius klausimus. Kaip taisyklė, institucijos, kurios būdavo svarstomos (jų naikinimas arba pertvarkymas), pasisakydavo prieš svarstomas priemones. Tačiau dažniausiai, jų argumentai komisijos neįtikindavo, tad svarstomiems klausimams patekus į Seimą, jame tos pačios institucijos taip pat aktyviai reiškiasi, ir ten daug dažniau sugėbėdavo įtikinti Seimo narius <...>.”⁵⁶

Komisijų galių svertai

Paraleliai ir sąveikaujančiai su interesų grupių faktoriumi eina Saulėlydžio komisijų turimų galių svertų kintamasis. Tai aspektas be kurio negalima suprasti ir interesų grupių galimybių įtakos darymui. Pačios komisijos yra sukurtos ir veikia prie Vyriausybės. Taip pat jos gali gravituoti į ministro pirmininko tarnybos veiklą ir pan. Svarbu, jog tai yra prie einamosios problemos – valstybės valdymo tobulinimo pririšti dariniai. Dėl šios priežasties, komisijų užduotis sietina su jautrių klausimų patekimu į darbotvarkę. Iš čia išryškėja ir tokių komisijų pamatinė funkcija – konsultacinė. Taip suvokiamos Saulėlydžio komisijos gali patarti, konsultuoti, analizuoti ir pan. Kitaip tariant, komisijos yra pagalbiniai instrumentai atliekant pertvarkas ar reformas viešajame sektoriuje, kurių siūlymų pagrindu turėtų būti atlikti reforminiai veiksmai. Vyriausybės 2009 metų veiklos ataskaitoje pažymima patariamoji Saulėlydžio komisijos funkcija teikiant savo pasiūlymus:

<...>Didelį vaidmenį teikdama pasiūlymus dėl valstybės valdymo pertvarkos atliko Saulėlydžio komisija. Vyriausybė priėmė iš esmės visus Saulėlydžio komisijos siūlomus sprendimus dėl Vyriausybės įstaigų panaikinimo, veiklos optimizavimo ar sujungimo.⁵⁷

Komisijų teikiami pasiūlymai yra rekomendacinio pobūdžio ir be įteisintos sprendimo įgalinimo monopolijos. Tai buvo be jokių išimčių visoms Saulėlydžio komisijos būdingas bruožas. Visos komisijos buvo (yra) konsultacinės ir turinčios tik rekomendacinių pasiūlymų galią. Tai vieninteliai komisijų turimi svertai, kuriais galima įtakoti darbotvarkės formavimąsi. Kita vertus, siūlymai, kurie nėra privalomi sprendimų priėmėjams, automatiškai mažina tokių pasiūlymų virtimą į konkrečius sprendimus šansus. Visiems pasiūlymams reikalingas vienoks ar kitoks pritarimas, kuriame dalyvauja institucinės interesų grupės. Taip institucijoms paliekama atsitraukimo erdvė. Dėl šios priežasties, susiklosto loginė prielaida tam, jog pirminė komisijų darbotvarkės įtakojimo funkcija, dėl jų pasiūlymų neįpareigojamumo ir dėl interesų grupių galimybių daryti poveikį, yra minimalizuojama iki inkrementinio tipo sprendimų arba visiško pasiūlymų užgesinimo.

⁵⁶ Interviu su R. Vilpišausku, 2009 m. balandžio 15 d.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 metų veiklos ataskaita. LRV nutarimas Nr. 340, 2010 m. kovo 31d.

2.2.2. 1999 metų komisija

Pirmosios saulėlydžio komisijos metu išryškėjo didelis pasipriešinimas numatytoms reformoms. Komisijos ataskaitoje pažymimi tokie institucijų pasisakymai, kaip netinkamas metas reformoms, netinkamas būdas, platus įstatymų kaitos, antspaudo, blankų ir kt. rekvizitų keitimosi poreikis.⁵⁸ Taip pat pažymima, jog reformų stabdymui buvo pasitelkti įtakingi Lietuvos pareigūnai, žiniasklaida, tarptautinės organizacijos ir užsienio piliečiai. Kita vertus, dalis pasiūlymų buvo sėkmingai įgyvendinti (arba įgyvendinti iš dalies), nes ėjo paraleliai su sisteminiiais pokyčiais visos šalies mastu. Pati komisija sietina su tuo, jog 1999 metais, tuometinės reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos darbo grupė atliko Lietuvos viešosios administracijos auditą, o komisija savo pasiūlymų būdu turėjo apipavidalinti šio audito išvadų įgyvendinimą. Tad, saulėlydžio komisija atliko tam tikrą, tuo metu einančių, sisteminių pokyčių papildymo funkciją.

Atkreiptinas dėmesys, jog pirmoji komisija daugiausia pateikė siūlymų institucijų veiklos, reorganizacijos ir funkcijų perdavimo srityse. Pateikiami pagrindiniai komisijos siūlymai ir jų patvirtinimo ir jų įgyvendinimo rezultatai (politinė išėiga) bei pastabos (žr. 5 lent.). Įgyvendinimas reiškia, jog komisijos paruoštų pasiūlymų atžvilgiu yra arba nėra priimami sprendimai iš politikos formuotojų pusės. Taip pat verta turėti omenyje, jog nors kai kurie pasiūlymai priskiriami saulėlydžio komisijai, tačiau praktiškai juos yra sunku atskirti nuo sisteminių pokyčių. Dėl šios priežasties, kiekvienas komisijos pasiūlymas turi būti vertinamas su išlygomis ir pateikiamos atitinkamos pastabos dėl susigretinimo su sisteminiėmis permainomis valdžioje.

5 lentelė. 1999-2001 m. saulėlydžio komisijos pasiūlymų įgyvendinamumas.

<i>Komisijos siūlymas</i>	<i>Įgyvendinimo rezultatai</i>	<i>Pastabos</i>
<ul style="list-style-type: none">• Strateginio planavimo metodika,• Programų monitoringas;• Institucijų strateginiai planai;	Įvykdyta	Strateginio planavimo iniciatyva nėra tik komisijos produktas, bet ir to meto sisteminių permainų padarinis. Pvz, 1999 m. balandžio 16 d. įkurtas strateginio planavimo komitetas.
<ul style="list-style-type: none">• Žemės ūkio mokyklų perdavimas iš ŽŪM į ŠMM;	Dalinai įvykdyta	Priskiriama sisteminiams permainoms. ŠMM turėjo parengusi mokyklų tinklo optimizavimo planą.
<ul style="list-style-type: none">• Valstybinės veterinarijos tarnybos ir Valstybinės higienos inspekcijos, valstybės higienos inspekcijos reorganizacija;	Įvykdyta	Po reformos atsirado dvi tarnybos: Maisto ir veterinarijos tarnyba ir Valstybinė ne maisto produktų inspekcija.
<ul style="list-style-type: none">• Vidaus reikalų sistemos reforma;	Įvykdyta	Sisteminių permainų dalis. 2000 m. spalio 17 d. priimtas Lietuvos Respublikos Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos panaikinimo ir Vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo įstatymas.
<ul style="list-style-type: none">• Sveikatos apsaugos sistemos pertvarka;	Neįvykdyta	Sveikatos apsaugos ministerija reformų įgyvendinimo planą parengė paveluotai, reforma neįgyvendinta.

⁵⁸ Komisija pasiūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti („Saulėlydžio komisija“). Veiklos ataskaita. Vilnius, 2000 m. rugsėjis.

• Žuvininkystės valstybinis valdymas;	Įvykdyta	2002m. iš JAR išregistruotas žuvų išteklių departamentas. Funkcijos perduotos žuvininkystės departamentui prie ŽMŪ.
• Miškininkystės sektorius;	Neįvykdyta	Seimas nepriėmė Miškų įstatymo pakeitimų. Sprendimai nusėdo į biurokratinį lygį. Korekcijas Generalinės miškų urėdijos nuostatuose turėjo priiminėti Vyriausybė.
• Valdymo išlaidų mažinimas;	Neįvykdyta	Buvo tik orientacinė, bendro pobūdžio rekomendacija.
• Vyriausybės ir ministerijų programų peržiūra ir pasiūlymai dėl tolesnio finansavimo;	Neįvykdyta	Vykdomų programų nebefinansavimo pasiūlymai nebuvo įgyvendinti, nes trūko saugiklių. Tuo pat metu buvo steigiamos nemažoritarinės institucijos/agentūros.
• Galimybės privatizuoti valstybės funkcijas įteisinimas;	Dalinai įvykdyta	Vyriausybė pritarė Biudžetinių įstaigų, Viešųjų įstaigų įstatymų, biudžetinių įstaigų reorganizavimo tvarkos pakeitimo projektams. Trūko Seimo pritarimo.
• Socialinių įmokų administravimo funkcijos perdavimas;	Neįvykdyta	Permainos sekė kartu su sisteminiiais pokyčiais. <i>De facto</i> mokesčių inspekcija perėmė socialinių įmokų administravimą tik nuo 2004 metų.
• „Vieno langelio“ principas;	Neįvykdyta	Iškelta tik bazinė idėja. Įgyvendinimas užsitęsė ir principas įgyvendinimas tik pastaraisiais metais.
• „Nebylaus sutikimo“ principas;	Dalinai įvykdyta	Pasiūlymas rekomendacinis, nėra šio principo naudojimo įpareigojimo. Mažai žinomas piliečiams.
• VA institucijų veiklos atskaitomybė ir finansavimo nutraukimo galimybė;	Neįvykdyta	Tvarka, jog institucijos kas 5 metus atsiskaito Vyriausybės įgaliotai institucijai ir būtų fiksuotas jų egzistavimo laikas (5-10 metų), neveikia.
• Vyriausybei pavaldžių įstaigų reorganizacija;	Neįvykdyta	Daug diskusijų sukėlė Tautinių mažumų ir išeivijos departamento (TMID) reorganizacija (įgyvendinta tik 2009 m.) bei statistikos departamento priskyrimas prie VRM.
• Žemės tvarkymo ir administravimo sistemos reformos nuostatų projektas	Neįvykdyta	Klausimas buvo opus, tačiau nepriimtas konsoliduotas žemės tvarkymo ir administravimo sistemos įstatymas. Paliktos teisinės spragos.
• Vilniaus tuberkuliozės ir plaučių ligų ligoninių tinklo restruktūrizacija;	Įvykdyta	Ne vien tik komisijos indėlis, tačiau buvo sudaryta ir atskira darbo grupė. 2003 m. lapkričio 3 d. įsteigta Respublikinė tuberkuliozės ir infekcinių ligų universitetinė ligoninė.

Šaltinis: sudaryta autoriaus adaptuojant pagal viešus šaltinius, vyriausybės (1999-2000 m.) veiklos programą, komisijos ataskaitą ir kt.⁵⁹

2.2.3. 2006 metų komisija

Antrosios komisijos, vienoje iš pusmečio ataskaitoje (2008 metų I pusmetis), nurodoma, jog komisijos veiklos rezultatams įtakos turėjo nepakankamas institucijų pasirengimas pokyčiams. Čia pat pažymima, jog institucinių interesų grupių poveikis buvo juntamas ne tik vertinant esamą situaciją, bet ir iškeliant problemas bei svarbiausia – įgyvendinat priimtus sprendimus. Interesai tampa komisijos „silpnoji grandis“.⁶⁰

⁵⁹ Pagal: Komisija pasiūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti („Saulėlydžio komisija“). Veiklos ataskaita. Vilnius, 2000 m. rugsėjis; LRV 1999-2000 m. veiklos programos įgyvendinimo priemonės. 1999 m. gruodžio 28 d. nutarimu Nr. 149.

⁶⁰ Valstybės valdymo tobulinimo komisijos veiklos 2008 m. I pusmečio ataskaita. http://old.lrv.lt/saulelydzio_komisija/Sinternet/visa_2008%20m.%20I%20pusmecio%20ataskaita.pdf [Žiūrėta 2009 08 23].

2006 metais susikūrusi komisija buvo ekspertinė. Pagrindinis jos bruožas – orientacija į kokybę. Komisija pateikė bei siekė pateikti nemažai pirmojo lygmens darbų. Tai reiškia, jog komisija prieš siūlydama kardinalias permainas, visų pirma, mėgino išanalizuoti faktinę situaciją šalyje. Ši komisija buvo dosni įvairiomis stebėsenomis, analizėmis, rezultatais ir jų vertinimais. Galima sakyti, jog ji tapo savotišku patariamuoju organu, kuris atitiko savo paskirtį – padėti Vyriausybei tobulinti valstybės valdymo sistemą. Kita vertus, jei iš komisijos pusės yra matomi aktyvus analitinio pobūdžio darbai, tai antroji pusė, t.y., viešojo sektoriaus institucijos nebuvo imlios komisijos pasiūlymams ir rodė ganėtinai žemą pertvarkų poreikį. Pateikiami pagrindinių komisijos siūlymų patvirtinimo ir įgyvendinamumo rezultatai (žr. 6 lent.).

6 lentelė. 2006-2008 m. saulėlydžio komisijos pasiūlymų įgyvendinamumas.

Komisijos siūlymas	Įgyvendinimo rezultatai	Pastabos
• Siūlymas panaikinti 23 komisijas ir komitetus. Sujungti Valstybinę tabako ir alkoholio tarnybą (VAKT) su Narkotikų kontrolės departamentu (NKD);	Dalinai įvykdyta	VATK ir NKD nesujungti. Neoptimizuotas Vyriausybės komitetų ir komisijų skaičius. Kita vertus, per ataskaitinį laikotarpį pradėtas 15 komisijų ir komitetų naikinimo procesas.
• Siūlymas dėl valstybės institucinės sąrangos koncepcijos projekto parengimo;	Neįvykdyta	Komisa siūlė atlikti VA objektų tinkle audito analizę ir premjero potvarkiu sudaryti darbo grupę, kuri parengtų koncepcijos projektą.
• Išnagrinėta 99 VŠĮ ir pateikti siūlymai dėl jų darbo efektyvumo ir tęstinumo ir veiklos vertinimo kriterijų;	Neįvykdyta	Susilaukta didelio spaudimo iš interesų grupių. Iš 99 nagrinėtų VŠĮ, 2 buvo likviduotos, 2 sujungtos į vieną biudžetinę įstaigą, iš 1 steigėjų pasitraukė Užsienio reikalų ministerija.
• Valstybinės sėklų ir grūdų tarnybos prie ŽŪM prijungimas prie Valstybinės augalų apsaugos tarnybos;	Neįvykdyta	Abi institucijos veikia iki šiol.
• Likviduoti Valstybinį augalų veislių tyrimo centrą, atlikti jo struktūros reorganizaciją;	Neįvykdyta	Centras veikia iki šiol. Struktūrą sudaro 7-nios veislių tyrimo stotys.
• Vyriausybei atskaitingų institucijų ir įstaigų peržiūra, valdymo klausimas;	Neįvykdyta	Vyriausybė nepriėmė sprendimų dėl jai pavaldžių įstaigų ir institucijų.
• Nusikalstamu būdu įgytų pinigų ar turto legalizavimo būdų, terorizmo finansavimo veiklos prevencinės veiklos koordinavimo planas;	Neįvykdyta	Prevenicinei veiklai buvo nepritarta.
• Dėl Lietuvos valstybinio mokslo studijų fondo statuso pakeitimo;	Neįvykdyta	Statusas nebuvo pakeistas.
• Metrologijos funkcijas vykdančių institucijų efektyvumo gerinimas;	Dalinai įvykdyta	Valstybinė metrologijos tarnyba prie Aplinkos ministerijos ir metrologijos inspekcija prie Tesingumo ministerijos nebuvo priskirtos Ūkio ministerijos reguliavimo sričiai, bet komisijos analizė tapo parama vėlesniajai saulėlydžio komisijai.
• Dėl lietuvių grįžimo į tėvynę centro veiklos tęstinumo;	Dalinai įvykdyta	Išanalizuoti institucijos nuostatai, iš principo padėtas pagrindas trečiajai saulėlydžio komisijai atlikti šios srities pertvarkas.
• Dėl „vieno langelio“ ir „nebylaus sutikimo“ principų;	Įvykdyta	„Vieno langelio“ principo plėtojimas ir ryškus insitucijų diegiančių šį principą pagausėjimas. „Nebylaus sutikimas“ yra mažiau nušviestas.

<ul style="list-style-type: none"> • Informacijos keitimosi, perteklinės informacijos atsisakymo, e.paslaugų, supaprastintų prašymų formų ir turinio, paslaugų teikimo trumpinimo principai; 	Dalinai įvykdyta	Administracinių procedūrų supaprastinimo srityje nemaža komisijos siūlymų buvo įgyvendinti.
<ul style="list-style-type: none"> • Siūlymas viešai skelbti viešojo sektoriaus institucijų bei akcinių bendrovių kur valstybė turi ½ visų balsų, duomenis apie vadovų ir jų pavaduotojų darbo užmokestį. 	Įvykdyta	2008 m. rugpjūčio 1 d. Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybės institucijų ir įstaigų įstatymo 1 ir 2 straipsnių pakeitimo įstatymas.
<ul style="list-style-type: none"> • Administracinės naštos piliečiams nustatyto ir įvertinimo metodika (mažiau informacijos iš pareiškėjų – daugiau duomenų ir valstybės registru); 	Dalinai įvykdyta	Teikiamų paslaugų kokybės vertinimas tapo aktualesnis, pvz., KAM, ŠMM, TM ir Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos iniciatyvos. Tačiau panaši metodika buvo kurta tarp SADM ir Pasaulio Banko, o 2007 liepos mėn. sutapo jų sistemos baigtis su saulėlydžio veiklos etapu.
<ul style="list-style-type: none"> • Žmogiškųjų išteklių planavimo procedūra, kriterijai naujoms pareigybėms steigti, suderinimas su strateginio planavimo ir biudžeto formavimo procesu; 	Įvykdyta	Pakeisti teisės aktai reglamentuojantys didžiausią leistiną pareigybių skaičių institucijose, institucijų veiklos ir lėšų poreikio apskaičiavimas;
<ul style="list-style-type: none"> • Asignavimų valdytojų ir jų vykdomų programų skaičiaus optimizavimo klausimas (vienodi vertinimo tikslai ir pan.); 	Dalinai įvykdyta	Klausimas nėra sprendžiamas trumpuoju laikotarpiu. Nebuvo gausios asignavimo valdytojų mažinimo bangos (programų skaičius išaugo). Kriterijai tapo pirmuoju etapu sprendžiant šią problemą.

Šaltinis: sudaryta autoriaus adaptuojant pagal viešus šaltinius ir komisijos veiklos ataskaitas.⁶¹

2.2.4. 2009 metų komisija

2009 m. sausio 28d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 50 „Dėl valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo“, buvo patvirtinta komisijos sudėtis ir nustatytos Komisijos užduotys. Per 2009 metus, įvyko 27 posėdžiai, atskiriems klausimams spręsti buvo sudaryta 11 darbo grupių. 2009 m. lapkričio 4 d. Nutarimu Nr. 1452, Vyriausybė patvirtino atnaujintą Saulėlydžio komisijos sudėtį ir jos užduotis.

Trečioji saulėlydžio komisija pasižymėjo dideliu lankstumu iš vidaus bei išorės: keitėsi jos vadovai (V.Milaknį pakeitė G.Kazakevičius), komisijos nariai (nauja sudėtis po partijų lyderių pasitraukimo iš komisijos), pati reformų aplinka (po Vyriausybės kanceliarijos reformos įkurtas reformų departamentas). Kaip buvo minėta, šalies ūkio būklė taip pat nebuvo eilinė, nes komisijos veikla sutapo su šalies ekonomine krize. Komisija savo tiksluose akcentavo lėšų taupymo, biudžeto išlaidų mažinimo kryptis, todėl ir pagrindiniai siūlymai daugiausia apėmė reorganizacinius darbus dėl skirtingų institucijų. Atitinkamai tam, institucinių interesų grupių spaudimas dėl galimai tiesioginės reformų grėsmės išliko aukštame lygyje. Bendrai vertinant, komisija dirbo aktyviai ir pateikė nemažai pasiūlymų, kurių dalis susilaukė pritarimo iš Vyriausybės pusės, tačiau strigo įstatymų leidžiamajoje valdžioje. Komisijos rezultatai (iki 2010 m.pirmojo ketvirčio) pateikiami lentelėje (žr. 7 lentelę).

⁶¹ Valstybės valdymo tobulinimo komisijos veiklos 2007-2008 m. veiklos ataskaitos. <http://old.lrv.lt/saulelydzio_komisija> [Žiūrėta 2009 04 26].

7 lentelė. 2009 m. saulėlydžio komisijos pasiūlymų įgyvendinamumas.

Komisijos siūlymas	Įgyvendinimo rezultatai	Pastabos
• Valstybės institucijų funkcijų ir veiklos peržiūra.	Įvykdyta	Atlikta peržiūra. Priimtas įstatymas dėl finansinių rodiklių patvirtinimo ir papildymo.
• Dėl ministerijų valdymo tobulinimo grupių;	Įvykdyta	Grupės įsteigtos visose (išskyrus energetikos) ministerijose. Nustatyti grupių veiklos planai;
• Dėl valstybės mokslinių tyrimo įstaigų pertvarkos eigos;	Neįvykdyta	Nepateikti pasiūlymai iš ŠMM.
• Pasiūlymų dėl LR Vyriausybės kanceliarijos projektas;	Dalinai įvykdyta	Vyriausybės kanceliarija pertvarkyta į Ministro Pirmininko tarnyba. Ne vien komisijos nuopelnas, bet ir sisteminių reformų, numatytų programoje, pasekmė.
• Dėl VŠĮ Lietuvos viešojo administravimo institutas (LRVK, VRM, MRU);	Dalinai įvykdyta	Pavesta MRU ir VRM įgyvendinti LIVADIS dalininkės (ne)turtines teises ir pareigas. Bet išliko teisė rengti programos ir mokyti valst.tarnautojus.
• Dėl VI poilsio namų „Baltija“;	Įvykdyta	Nutarimas dėl UKMIN VI „Baltija“ teisių ir pareigų įgyvendinimo. Sumažinti asignavimai.
• Dėl VŠĮ europos informacijos centro (EIC);	Neįvykdyta	Sprendimas neatitinka komisijos siūlymo. EIC nelikviduotas, jo teisės perduotos URM.
• Dėl tautinių mažumų ir išeivijos departamento (TMID) ir Lietuvių grįžimo į tėvynę informacinio centro;	Įvykdyta	URM nuo 2010-01-01 perėmė ryšių su užsienio lietuviais palaikymo funkcijas.
• Dėl tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba prie LRV (VTAKT);	Neįvykdyta	Siūlyta perduoti tam tikrų funkcijas ne maisto produktų inspekcijai prie UKMIN ir maisto veterinarijos tarnybai. Projektams neprita.
• Dėl narkotikų kontrolės departamento prie LR Vyriausybės;	Neįvykdyta	Reorganizaciniai pasiūlymai (dėl statuso pakeitimo į įstaiga prie SAM) neįgyvendinti.
• Dėl kvalifikacijų tarnybos prie LRV;	Įvykdyta	Kvalifikacijos sistemos kūrimas ir vystymas įstatymiškai priskirtas ŠMM.
• Dėl Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondo;	Įvykdyta	Vyriausybės nutarimu iš įstaigos atskaitingos Vyriausybei, fondas tapo įstaiga prie ŠMM.
• Dėl valstybinės lošimų priežiūros komisijos;	Neįvykdyta	Vyriausybės nutarimu buvo pritarta komisijos priskyrimui prie FINMIN, bet reikalingas Seimo pritarimas azartinių lošimų įstatymo pataisoms.
• Dėl Lietuvos Respublikos ginklų fondo prie LRV	Įvykdyta	2010 m. sausio 14 d. priimtas Ginklų fondo prie LRV įstatymo pavadinimo ir atskirų straipsnių pakeitimo įstatymas (tapo įstaiga prie VRM).
• Dėl mokestinių ginčų komisijos prie LRV ir vyriausios administracinių ginčų komisija;	Neįvykdyta	Vyriausybėje nuspręsta pritarti komisijų sujungimui į vieną Ginčų nagrinėjimo komisiją. Tačiau reikalingas Seimo pritarimas.
• Dėl Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnybos;	Neįvykdyta	Nuspręsta pakeisti tarnybos statusą į įstaigą prie ŽŪM. Įstatymo pakeitimo projektai grąžinti iniciatoriams tobulinti.
• Dėl Lietuvos archyvų departamentas prie LRV;	Neįvykdyta	Įstatymo projektas dėl įstaigos statuso (įstaiga prie TM) pakeitimo ir archyvų sistemos centralizacijos buvo atmestas Seime.
• Dėl statistikos departamento prie LRV;	Dalinai įvykdyta	Reikalingas Seimo pritarimas. Priimta nemaža dalis Vyriausybės nutarimų dėl statistinės informacijos supaprastinimo. Atlikti baziniai darbai.
• Dėl valstybinės duomenų apsaugos inspekcijos;	Neįvykdyta	Siūlyta pakeisti įstaigos statusą į įstaigą atskaitingą TM. Įstatymo projektas, po nepritarimo Seime, grąžintas iniciatoriams tobulinti.

• Dėl draudimo priežiūros komisijos;	Neįvykdyta	Priežiūros institucijų sujungimo koncepcijos projektas gražintas FINMIN derinimui.
• Dėl kūno kultūros ir sporto departamento prie VRK;	Neįvykdyta	Įstatymo projektas dėl Kūno kultūros ir sporto įstatymo gražintas iniciatoriams tobulinti.
• Dėl Valstybinės atominės energetikos saugos inspekcijos;	Neįvykdyta	Pradiniai siūlymai dėl statuso prie AM buvo iškreipti, nenumatytas etatų mažinimas. Reikalingas Seimo pritarimas.
• Dėl informacinės visuomenės plėtros komiteto prie LRV;	Neįvykdyta	Reikalingas Seimo pritarimas įstatymo pakeitimo projektams dėl įstaigos pavaldumo Susisiekimo ministerijai.
• Dėl valstybės įmonės Valstybės turto fondas;	Neįvykdyta	Trūksta Seimo pritarimo dėl valstybės turto fondo ir AB Turto banko sujungimo. Yra Vyriausybės pritarimas.
• Pasiūlymai dėl vartotojų teisių apsaugos sistemos tobulinimo;	Neįvykdyta	Atskiros ministerijos neparengė reikalingų teisės aktų projektų dėl sistemos tobulinimo.
• Dėl Karo prievolės administravimo sistemos pertvarkymo;	Dalinai įvykdyta	KAM aktyviai dalyvavo rengiant siūlymus dėl administravimo sistemos pertvarkymo. 2010-03-31d. Vyriausybė patvirtino nutarimą dėl karo prievolės įstatymo koncepcijos patvirtinimo.
• Dėl asignavimų valdytojų skaičiaus, dėl vykdomų programų skaičiaus, dėl valstybės investicijų programų rengimo principų;	Dalinai įvykdyta	Atlikti baziniai analizės darbai. Premjero potvarkiu sudaryta darbo grupė dėl strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos tobulinimo diegiant į rezultatus orientuotą valdymą.
• Dėl valstybės turtinių ir neturtinių juridinio asmens dalyvių teisių geresnio atstovavimo (VI);	Dalinai įvykdyta	Priimti 4 nutarimai ir 1 įstatymas dėl sąlygų efektyviau valdyti valstybės turtą. Išlieka įstatyminės bazės kaitos poreikis, t.y. Seimo pritarimas.
• Dėl valstybės turtinių ir neturtinių juridinio asmens dalyvių teisių geresnio atstovavimo (Valstybės įmonėse, savivaldybių įmonėse, AB ir UAB);	Dalinai įvykdyta	Priimti 3 Vyriausybės nutarimai, vienas įstatymo projektas atmetas bei vienas (dėl AB) priimtas. Reikalingas Seimo pritarimas kai kuriems nutarimams.
• Dėl valstybės nekilnojamo turto centralizuoto valdymo modelio;	Dalinai įvykdyta	Atlikti baziniai darbai. Finansų ministro įsakymas dėl centralizuoto valstybės turto valdymo priemonių plano.
• Pasiūlymų dėl apskričių viršininkų funkcijų perskirstymo svarstymas;	Įvykdyta	Vyriausybės nutarimas: patvirtinti Priemonių apskričių viršininkų vykdomoms funkcijoms perskirstyti planą.
• Pasiūlymų dėl administracinės naštos mažinimo klausimais nagrinėjimas	Įvykdyta	Verslo aplinkos gerinimo komisijai (Saulėtekio komisijai) persiųsti 42 pasiūlymai.

Šaltinis: sudaryta autoriaus adaptuojant pagal viešus šaltinius ir komisijos 2009 metais išsikeltų tikslų ataskaitą.⁶²

2.2.5. Komisijų tikslų pasiekiamumo palyginimas ir apibendrinimas

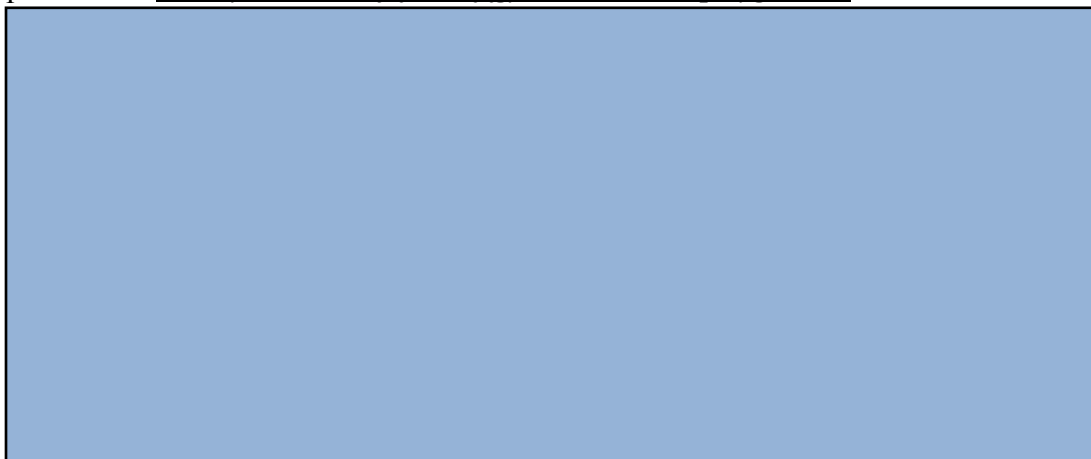
Antroji Saulėlydžio komisijų rezultatyvumo sudedamoji dalis – komisijų išsikeltų tikslų įgyvendinamumas. Tai proceso etapas, kuris simbolizuoja, kaip yra įgyvendinami Saulėlydžio komisijų siūlymai. Visų trijų komisijų atžvilgiu, vertinant kiekvienos iš jų tikslų pasiekiamumo lygį, išryškėja du svarbiausi nepriklausomi kintamieji. Pirma, tai institucinių interesų grupių įtakos veiksnys. Šis poveikio šaltinis apima viešojo sektoriaus institucijas, Vyriausybę ir Seimą, kurių įtaką galutiniams

⁶² Valstybės valdymo tobulinimo komisijos 2009 metų veiklos plano įgyvendinimas. <<http://www.vyriausybe.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/2009%20metu%20plano%20igvvendinimas-2010-03-31.pdf>>[Žiūrėta 2010 05 06].

sprendimams galima vertinti etapiškai. Antra, tai komisijų turimi galių svertai – priimamų siūlymų galia. Visos komisijos turėjo (turi) rekomendacinių pasiūlymų svertus.

Lyginant visas tris per dešimtmetį įkurtas saulėlydžio komisijas šių dviejų kintamųjų kontekste, išryškėja bendri panašumai ir skirtumai pateiktų pasiūlymų įgyvendinimo srityje. Pagrindinis panašumas yra tas, jog be išimties visos komisijos teikdamos rekomendacinio pobūdžio siūlymus, atliko tik patariamąją funkciją. Vėliau, šių pasiūlymų atžvilgiu, Vyriausybėje ir (jeigu prirėikdavo) Seime buvo priimami sprendimai. Pažymėtina, jog įkurtos komisijos, nepriklausant nuo išsikeltų tikslų pobūdžio, daugiausia atliko tik bazinius darbus: teikė analizes, konsultavo, peržvelgė darbo grupių siūlymus ir pan. Nors tuo daugiausia pasižymėjo antroji, 2006 metais įkurta komisija, tačiau šie bruožai, pateikiant į akiratį aiškiai apibrėžtą problemą ir jos įvertinimą, būdingi ir pirmajai bei trečiajai komisijoms. Antrasis sąveikaujantis panašumas yra tas, jog institucinių interesų poveikis nulėmė tik dalinį komisijų tikslų pasiekiamumo lygį. Paraleliai, tai pasireiškė dėl įgalinančių komisijos siūlymų svertų nebuvimo. Tokiu atveju, komisijų tikslų įgyvendinamumas tapo tiesiogiai priklausomas nuo to, kaip į teikiamus pasiūlymus sureagavo valstybinės institucijos. Žemiau pateikiamas palyginimas (procentinė % išraiška), kiek buvo įgyvendinta kiekvienos iš komisijos siūlymų (žr. 8 pav.).

8 paveikslas. *Saulėlydžio komisijų tikslų įgyvendinamumo palyginimas*



Šaltinis: sudaryta autoriaus adaptuojant pagal viešus šaltinius ir komisijos 2009 metais išsikeltų tikslų ataskaitą.

Visų trijų Saulėlydžio komisijų išsikeltų tikslų įgyvendinamumas buvo dalinis. Komisijų pasiūlymų buvo daugiau neįvykdytų nei galutinai priimtų sprendimų šių rekomendacijų atžvilgiu. Aptarta, jog tai nulėmė du sąveikaujantys veiksniai – komisijų galios svertai ir institucinių interesų grupių poveikis. Tuo pačiu, išryškėjo ir tam tikri skirtumai. Antroji komisija nuo pirmosios ir trečiosios skiriasi tuo, jog buvo įvykdyta mažiausiai jos siūlymų, tačiau ji išsiskiria iš konteksto ir daliniu įvykdymu. Tai atitinka ir antrosios komisijos bruožus. Ekspertinė komisija, daugiausia dėmesio kreipė į įvertinimą, monitoringą ir bazinio pagrindo būsimiems sprendimams padėjimą. Tuo pačiu, komisija,

dėl aptartos politinės situacijos ir savo atsiradimo yra politinio pobūdžio, todėl dėl neeilinių aplinkybių stygiaus, dalis sprendimų buvo nepriimti. Pirmoji ir trečioji komisijos skiriasi tuo, jog trečioji komisija pateikė daugiau siūlymų lyginant su pirmąją komisija. Žvelgiant statistiškai, į trečiosios komisijos siūlymus daugiau yra atsižvelgta dalinai. Didžiąja dalimi, tai yra todėl, kad komisija esamu metu vykdo savo veiklą ir dalis 2009 metais priimtų pasiūlymų yra įgavę Vyriausybės nutarimo pavidalus, bet trūksta Seimo patvirtinimo. Neatmetama galimybė, kad iš dalies įvykdyti pasiūlymai, žvelgiant į perspektyvą, gali laviruoti į įvykdytų ar neįvykdytų pusę. Pirmoji ir trečioji komisijos veikė ekonomiškai prastomis sąlygomis, jų tikslų pobūdis skirtingas nuo antrosios komisijos. Ir nors, aiškiai išsiskiriančio santykio tarp tikslų pobūdžio ir priimtų sprendimų nėra, tačiau, galima sakyti, jog jei antroji komisija būtų labiau orientuota į reorganizacinius pasiūlymus, tikėtina, jog tikslų pasiekiamumo lygis būtų mažesnis dėl tokiems sprendimams nepalankios politinės ir ekonominės aplinkos. Pralaidumas komisijos siūlymams galėjo būti ir dėl „mažiau reforminių“ rekomendacijų tipo.

Apibendrinant ir neatsižvelgiant į tam tikrus mažus skirtumus, visų trijų Saulėlydžio komisijų pasiūlymų įgyvendinamumas yra dalinis. Tai pagrindinis jas vienijantis bruožas. Tai reiškia, jog, tai, kaip rezultatyviai yra priimami sprendimai dėl pateiktų pasiūlymų, nepriklauso nuo ekonominės šalies ūkio būklės, politinės daugumos valdžioje, lyderystės aspektų ir išsikeltų tikslų pobūdžio. Šie dalykai visais atvejais, teikiant pasiūlymus dėl pertvarkų, neturi poveikio institucinių interesų grupių dalyvavimui ir komisijos galios svertų kaitai.

2.3. Komisijų darbo pastovumas

Trečioji Saulėlydžio komisijų rezultatyvumo vertinimo stadija (pabaigos etapas) apima Saulėlydžio komisijų darbo pabaigą arba vykdomos veiklos pertraukimus. Tai yra priežastis, kodėl nutrūksta komisijų veikla ir jos yra laikinos, paaiškinimas. Pirmoji ir antroji komisija pažymi pagrindinius šaltinius, kurie lėmė, jog komisijos veikla buvo nutraukta. Ir nors nutraukimą čia gali sąlygoti keli sąveikaujantys veiksniai, pavyzdžiui, pasibaigus ekonominiam nuosmukiui įvyksta rinkimai ir į valdžią ateina kito politinio spektro valdančioji dauguma, tačiau pagrindiniu poveikio šaltiniu bus laikomas ekonominio nuosmukio dirgiklio nutrūkimas ir automatiškas komisijos tikslingumo praradimas. Tuo tarpu 2009 metais įkurtos komisijos apskritai negalima vertinti pabaigos etapo atžvilgiu, tačiau ji yra patogi empiriniam nagrinėjimui, keliant klausimą, dėl kokių įtakų, jos veikla buvo nutraukta, keitėsi komisijos sudėtis, vadovai? Galima reziumuoti, jog jeigu trečioji ir pirmoji komisijos atsirado dėl tų pačių kintamųjų, tai ir perspektyvoje įvyksianti trečiosios komisijos darbo pabaiga bus tapati priežastims dėl kurių savo darbą baigė 1999 metais įsteigta komisija.

Darbo skyrius yra skirstomas į tris poskyrius pagal kiekvieną iš komisijų. Kiekviename iš jų aptariami svarbiausi įtakos veiksniai, padarę poveikį komisijų darbo pabaigai ir veiklos pertraukimui. (žr. 8 lent.).

8 lentelė. ***Pagrindiniai sąveikaujantys veiksniai komisijų darbo pabaigos etape***

<i>Saulėlydžio komisijos</i>	<i>Įtakojančios veiksniai</i>
1999 m. Komisijos darbo pabaiga:	- Ekonominis šalies ūkio nuosmukis;
2006 m. Komisijos darbo pabaiga:	- Valdžios kaita;
2009 m. Komisijos darbo pabaiga (nutrukstamumas):	- Komisijos statusas, vidinė lyderystė;

Šaltinis: sudaryta autoriaus

2.3.1. 1999 metų komisija

Pirmoji komisija yra išskirtina tuo, jog jos darbo pabaiga įvyko neiškarto su lyg tuometinės reforminės (1999-11-03 iki 2000-11-09) Vyriausybės žlugimu, bet komisija buvo atkurta (įkurta) sekančios Vyriausybės (2000-10-27 iki 2001-06-20), kuriai vadovavo tuometinis premjeras R.Paksas.⁶³ tokiu atveju, komisija, bedrai vertinant, gyvavo nepilnus du metus. Šiame darbe laikomasi nuomonės, jog pirmoji Saulėlydžio komisija atliko savo pagrindinę veiklą būtent A.Kubiliaus vadovavimo Vyriausybei laikotarpiu. Tuot tarpu vėliau, 2001 metais atkurta komisija, turi būti traktuojama, kaip tam tikra pirmosios komisijos tąsa. Dėl šios priežasties, tiek 1999 metais, tiek 2001 metais įkurtos komisijos nėra išskaidomos, bet apibendrinamos kaip viena – pirmoji Saulėlydžio komisija.

Aiškinantis pirmosios, 1999 metais įkurtos, Saulėlydžio komisijos įkūrimo aplinkybes, aptarta, jog didžiausią poveikį komisijos atsiradimui padarė ekonominis šalies ūkio nuosmukis, Vyriausybių pasikeitimas ir vidinė A.Kubiliaus lyderystė. Tuometinė konservatorių valdžios veikla buvo tikslinė ir įsiprasmino kaip kovos įrankis prieš ekonomines šalies problemas. Saulėlydžio komisija tapo vienu iš šios valdžios instrumentų, teikusių pasiūlymus valstybės valdymo pertvarkos srityje.

Šalies ekonominis nuosmukis

Nutrūkus pagrindiniam komisijos veiklą akseleravusiam dirgikliui – ekonominei šalies krizei, komisijos veikla automatiškai tapo netikslinga. Tai yra pagrindinis veiksnys dėl kurio pirmoji Saulėlydžio komisija 2001 metais nutraukė savo veiklą. Vertinant šalies BVP rakursu⁶⁴, didžiausia ekonominio nuosmukio ciklo duobė Lietuvoje buvo 1999 metais. To meto kainomis BVP sudarė 43.6

⁶³ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, „ankstesnės Vyriausybės“ <<http://www.lrvk.lt/vyriausybe/apie-vyriausybe/ankstesnes-vyriausybes>> [Žiūrėta 2010 03 02].

⁶⁴ Lietuvos Respublikos Statistikos departamentas, „Bendrasis vidaus produktas. Požymiai: statistiniai rodikliai ir metai. 1991-2009m.“ <<http://db1.stat.gov.lt>> [Žiūrėta 2010 03 28].

mln.litų. (1998 metais – 44.6 mln.lt). Ilgainiui, nuo 2000 metų, BVP stabilizavosi ir pradėjo augti (45.7 mln.lt.). Atitinkamai, buvo sėkmingiau surenkami mokesčiai, biudžeto deficitas tapo mažesnis. Tai laikytina ekonominio augimo ciklo pradžia. Dar vėliau, 2001 metais, matomos dar labiau gerėjančios makroekonominės tendencijos. Ekonominis augimas šoktelėjo ir BVP sudarė 47.9 mln.lt. Šalies ekonomika tapo atviresnė, išaugo liberalizavimo laipsnis, privatus sektorius įgavo didesnių galimybių, padidėjo konkurencija. Taip pat buvo žymus ir kiti rodikliai, pavyzdžiui, sparčiai augo darbo našumas, užsienio investicijos skatino ūkio modernizaciją ir pan. Didžioji dalis šių teigiamų rezultatų įvyko dėl griežtai vykdomos fiskalinės politikos.

Pirmosios Saulėlydžio komisijos atsiradimą lėmė specifinės aplinkybės. Ekonominiu vertinimu, galime skirti du etapus. Pirmasis, tai 1998 - 1999 metų etapas, kai ūkio nuosmukis sugestionavo politinius sprendimus ir orientavo politikos formuotojų pozicijas tam tikrų problemų atžvilgiu. Komisijos įkūrimas pateko į šį etapą. Antrasis etapas prasideda nuo 2000 metų, kai šalies ekonomika pradėjo atsigaivinti ir ankstesniųjų instrumentų, kurie buvo sufokusuoti į praėjusias grėsmes, veikla tapo nebeaktuali. Šis antrasis etapas nulėmė 1999 metais sudarytos Saulėlydžio komisijos darbo pabaigą. Socialdemokratų lyderis A.Brazauskas apie ekonominės krizės (2009 m.) įveikimą yra atsakęs:

Visi neformalūs deriniai, kaip kažkoks „Gelbėjimas“, „Saulėlydis“, „Saulėtekis“, yra niekai. Jie absoliučiai nieko neduoda. Turi būti kvalifikuota Vyriausybė, kuri turi gerai apgalvoti kiekvieną savo sprendimą, jį aptardama ir priimdama, o ne „Pirmyn-pirmyn, valio- valio!“ – taip valstybės valdyme nebūna.⁶⁵

A.Brazauskas tapo dvyliktosios Vyriausybės vadovu 2001 liepos mėn. Tuo metu buvo nutraukta ir komisijos veikla. Čia pat privalu pasakyti, jog Saulėlydžio komisijos tikslingumo tuometinis premjeras neįžvelgė. Tuo metu nebuvo ir paties motyvo komisijai, tad net mažiausia galimybė, jog komisija būtų tęsusi savo veiklą prie kito ministro pirmininko, buvo praktiškai neįmanoma. Jei tuo metu būtų vadovę konservatoriai ir premjeru būtų tapęs A.Kubilius, tikėtina, jog komisija būtų gyvavusi ilgiau, tačiau keistūsi pradiniai, 1999 metais išsikelti, komisijos tikslai, galbūt susidarytų nauja sudėtis ir pan. Taigi, svarbu akcentuoti, jog ekonominės šalies ūkio būklės kintamasis yra pagrindinis veiksnys, aiškinant pirmosios komisijos darbo pabaigą, bet čia pat su juo sąveikauja ir jį papildoma valdžios kaitos bei lyderystės įtakos veiksniai.

2.3.2. 2006 metų komisija

Įkurta 2006 m. gruodžio 16 d., antroji Saulėlydžio komisija savo veikla vykdė nepilnus dvejus metus iki 2008 metų rudens, kai po LR Seimo rinkimų į valdžią pateko centro-dešiniųjų partijų

⁶⁵ Strakšys A. Interviu su A.Brazausku. „Prezidentas A.Brazauskas: gera valdžia – napanikuojanti valdžia“. *Gairės*. Nr.1. 2009 m. sausis.

valdančioji dauguma, o iki tol vadovavę socialdemokratai nukrito į opoziciją. Veiklos perėmimo (pirmosios komisijos atvejis) ar pertraukimo (trečiosios komisijos atvejis) antrojoje komisijoje nebuvo. Komisija dirbo pakankamai nuosekliai, išsikėlė tikslus, teikė veiklos ataskaitas. Kadangi antrosios komisijos atsiradimas buvo vidinio lyderio G.Kirkilo ir V.Adamkaus susitarimo rezultatas veikiant mažumos Vyriausybės sąlygomis, todėl komisijos ateitis tapo nulemta jau nuo pat jos įkūrimo momento. Saulėlydžio komisijos veiklos perspektyvos tapo realiomis tiek, kiek buvo realus socialdemokratų politinės jėgos išsilaikymas valdžioje.

Valdžios kaita

Priešingai nei pirmosios komisijos atveju, antrosios komisijos darbo pabaigai didžiausią įtaką padarė ne pasikeitusios ekonominės šalies aplinkybės, kai turėjo keistis pačios komisijos tikslingumas, tačiau svarbiausiu veiksniu tapo valdžios kaita su lyg kuria buvusių valdančiųjų kūrinys turėjo užbaigti savo darbą. Tokiu atveju, antroji Saulėlydžio komisija išryškina kitą specifinių aplinkybių rūšį, reguliuojančią komisijų darbo pastovumą – komisijų priklausomybę nuo einamosios valdžios. Pasikeitus buvusiai valdžiai, komisijos yra priverstos nutraukti savo veiklą. Toks komisijų lankstumas yra efektyvus tiek, kiek ilgai valdžioje išsilaiko komisijos pradinių iniciatorių politinės jėgos. Atsakant, kiek vėlesniajai valdžiai yra naudingi buvusios komisijos siūlymai, galima pasakyti, jog komisijos pasiūlymais gali būti pasinaudota kaip probleminių vietų atradimo šaltiniais (komisijos iškelia pertvarkų reikalaujančias sritis). Pasiūlymai taip pat gali būti naudingi dėl jau atliktų pradinių darbų, t.y., stebėsenų, įvertinimų, analizių ir pan. Kita vertus, visa didesnių pokyčių reikalaujanti tąsa, pavyzdžiui, Seimo pritarimas įstatymo projektams, faktiškai yra nutraukiama.

2006 m. Saulėlydžio komisijos įkūrimas buvo įrodymas, jog „kažkas politikoje yra daroma“. Tai įmanoma apibrėžti, kaip tam tikrą „politinį flirtą“ su opoziciniais konservatoriais, nes po Naujosios Sąjungos pasitraukimo susidaręs mažumos kabinetas (socdemai, valstiečiai liaudininkai, liberalcentristai ir Pilietinės demokratijos partija) dalinai tapo priklausomas nuo opozicinių dešiniųjų.⁶⁶ Po 2008 metų rinkimų, laimėjus dešinėsios pakraipos partijoms, neįvyko iki tol veikusios Saulėlydžio komisijos perėmimas, tačiau buvo sukurta nauja valstybės valdymo tobulinimo komisija, patvirtinta kita sudėtis, veiklos tikslai ir gairės.

2.3.3. 2009 metų komisija

Trečioji Saulėlydžio komisija sudaryta 2009 m. sausio 28 d. Komisija tęsia savo darbą iki šiol. Nuo 2009 metų įvyko du didesni darbo pertraukimai. Pirmiausia buvo laikinai sutrikusi veikla ir

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausioji rinkimų komisija, „2008-2012m. seimo nariai. <http://www.vrk.lt/2008_seimo_rinkimai/output_lt/rinkimu_diena/isrinkti_seimo_nariai_kadencijaik.html> [Žiūrėta 2009 06 03].

pasikeitė nauja komisijos sudėtis. Tuo tarpu dar vėliau keitėsi ir komisijos vadovas. Esamuoju metu neįmanoma įvertinti komisijos darbo pabaigos, tačiau ši komisija yra patogi darbo nutrūkstamumui vertinti. Trečiosios komisijos veiklos pertraukimui įtaką padarė du veiksniai: komisijos statusas (komisijos sudėtis) ir vidinė lyderystė (premjeras A.Kubilius).

Komisijos statusas

Komisijos statusas yra bruožas, kuris paaiškina, kokio pobūdžio yra komisijos sudėtis. Galimi įvairūs komisijos sudėčių variantai. Pavyzdžiui, antroji komisija buvo ekspertinė, nes joje daugiausia dalyvavo išorės ekspertai, likusi didžioji dalis buvo karjeros valstybės tarnautojai, o mažiausiai narių sudarė iš politinio asmeninio pasitikėjimo tarnautojų rato. Tuo tarpu trečioji komisija yra politinio statuso. Su 2009 metais patvirtina sudėtimi, komisijoje veikė septyni politikai, trys biurokratai ir vienas išorės ekspertas.⁶⁷ Toks politinis komisijos statusas nulėmė ir pagrindinį jos pertraukimą, kuris įvyko 2009 metų spalio mėn. (praėjus nepilniems metams po komisijos įkūrimo). Tuo metu iš Saulėlydžio komisijos pasitraukė visi keturi joje buvę politikai - parlamentarai, kurie buvo paskirti pagal partinę liniją: V.Kurpuvesas, K.Masiulis, A.Zuokas, P.Auštrevičius. Oficiali pasitraukimo versija – nematymas reikalo dubliuoti ministro pirmininko taryboje įkurto Reformų departamento.⁶⁸ Šis departamentas įkurtas po Vyriausybės kanceliarijos reformos (įdomu, jog prie to savo siūlymais prisidėjo ir pati Saulėlydžio komisija). Taigi, politinė pobūdžio komisija lėmė jos pačios labilumą ir sutrikdė nuoseklią darbinę veiklą.

Vidinė lyderystė

Vidinė lyderystė, su A.Kubiliaus dalyvavimu, trečiosios komisijos darbo išsaugojime pasireiškė dvejais momentais. Pirmasis, tai nutrūkusios komisijos veiklos atstatymas su nauja sudėtimi priešakyje. Komisija nenutraukė savo veiklos, ji buvo pratęsta ir atitinkamai patvirtina nauja Saulėlydžio sudėtis. Komisijos nariais vietoj keturių iš jos pasitraukusių parlamentarų paskirti H.Brožaitis, D.Burgienė, K.Čelutka, K.Maniokas. Nauji komisijos nariai yra N.Udrėnas, S.Šiupšinskas. Sudėtyje ir toliau išliko R.Vainienė, Vilpišauskas, E.Žilevičius.⁶⁹

Antrasis vidinės lyderystės pasireiškimo momentas atsisikleidė 2010 metų balandžio mėn., kai iki tol komisijai vadovavusį V.Milaknį pakeitė ministro pirmininko kanclerio pavaduotoju dirbęs

⁶⁷ Vyriausybės 2009 m. sausio 28 d. nutarimas Nr. 50 „Dėl Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo“.

⁶⁸ „Iš saulėlydžio komisijos pasitraukė visi parlamentarai“. 2009-10-07 <<http://www.lrytas.lt/?id=12549157581253864537>> [Žiūrėta 2009 10 08].

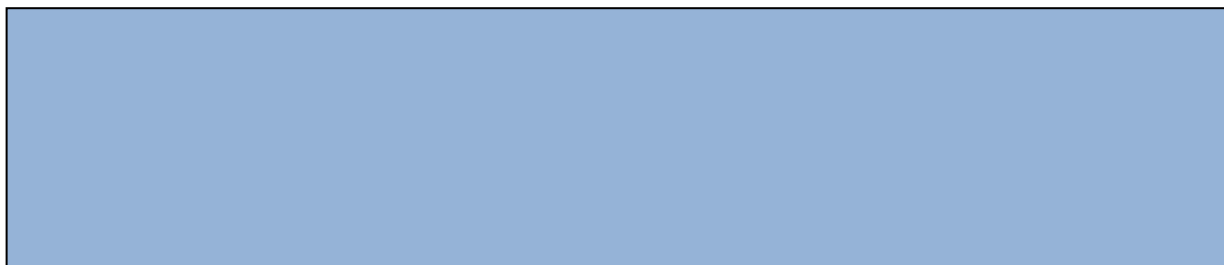
⁶⁹ Vyriausybės 2009 m. lapkričio 4 d. nutarimas Nr. 1452 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. sausio 28 d. nutarimo Nr. 50 „Dėl Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo“ pakeitimo“.

G.Kazakevičius.⁷⁰ Pastarasis sprendimas, pasak komisijos nario R.Vilpišausko, nors ir nebuvo paaiškintas, bet, tikėtina, kilo iš A.Kubiliaus iniciatyvos pusės, siekiant pritraukti Saulėlydžio komisijos darbą su ministro pirmininko tarnyba.⁷¹ Tokiu atveju, naujasis komisijos pirmininkas G.Kazakevičius tampa savotiška jungiamąja grandimi su A.Kubiliaus tarnyba.

2.3.4. Komisijų darbo pastovumo palyginimas ir apibendrinimas

Trečioji Saulėlydžio komisijų rezultatyvumo sudedamoji dalis – komisijų darbo pastovumas, veiklos nenutrūkstamumas. Stabilumas ir ilgalaikiškumas veikia teigiamai pasiūlymų skaičių ir sudaro permanentinio spaudimo valdžios institucijoms atmosferą. Pirmosios dvi Saulėlydžio komisijos buvo trumpalaikės, jų veikla tetrūko iki dviejų metų. Trečioji veikia daugiau kaip metus, tačiau ji pasižymėjo savo veiklos pertraukimu, sudėties kaita. Žemiau pateikiami pagrindiniai komisijų darbo pastovumą paveikiantys kintamieji ir komisijų gyvavimo trukmė (žr. 9 lent.).

9 lentelė. ***Komisijų darbo trukmė ir įtakos veiksniai***



Šaltinis: sudaryta autoriaus

Apibendrinant visas tris komisijas darbo pastovumo atžvilgiu, galima paminėti du svarbiausius aspektus. Pirmiausia, visos komisijos nėra stabilios, jos priklausomos nuo specifinių išorinių arba vidinių aplinkybių. Šis bruožas galioja tiek komisijų darbo pradžios, tiek ir darbo nutrūkimo srityje. Antra, nėra vienos universalios aplinkybės, kuri visais atvejais reikštų komisijų darbo pabaigą. Dažniausiai, tai būna įvairių aplinkybių derinys su pagrindiniu dirgikliu. Pavyzdžiui, pirmoji Saulėlydžio komisija išlaikė savo veiklą ir sekančios Vyriausybės metu, tačiau neliko svarbiausio dirgiklio dėl kurio buvo įkurta ši komisija – valstybės ekonomikos krizės. Tuo tarpu antroji komisija, savo veiklą nutraukė dėl nepalankiai socialdemokratams pasibaigusių, 2008 metų rudenį įvykusių Seimo rinkimų ir valdžios kaitos. Ekonominė šalies ūkio būklė komisijos kaitai nevaicino lemiamo vaidmens. Trečioji komisija yra išskirtinė todėl, kad čia suveikė kiti poveikio veiksniai, nulėmę jos darbo pertraukimą: komisijos politinė sudėtis ir vidinė A.Kubiliaus lyderystė. Šie įtakos šaltiniai

⁷⁰ Vyriausybės 2010 m. balandžio 14 d. nutarimas Nr. 396 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. sausio 28 d. nutarimo Nr. 50 „Dėl Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo“ pakeitimo“.

⁷¹ Interviu su R.Vilpišausku, 2009 m. balandžio 15 d.

sąlygojo komisijos sudėties kaitą ir naujo komisijos vadovo paskyrimą. Darant prognozes dėl trečiosios komisijos darbo pastovumo ateityje ir remiantis pirmųjų dviejų komisijų patirtimi, darytina prielaida, jog komisijos išlikimui yra svarbūs tiek šalies ūkio būklės (dėl komisijos tikslingumo), tiek valdžios kaitos (dėl A.Kubiliaus palaikymo) veiksniai. Nutrūkus ekonominio nuosmukio dirgikliui, tačiau nepasikeitus Vyriausybei, komisijos veikla galėtų įgauti „švelnesnių reformų“ pobūdį ir veikti šalia premjero tarnybos. Kitu atveju, įvykus nepalankiam valdžios pasikeitimui, manoma, jog komisijos veikla pratęsta nebus.

Apibendrinimas

Valstybės valdymo komisijų rezultatyvumas įvertinamas pagal tris sudedamąsias priklausomojo kintamojo dalis:

Pirmoji dalis, komisijų įkūrimas, jų darbo pradžia, išsikelti tikslai. Ties šiuo kriterijumi buvo aiškinamasi, kodėl yra įkuriamos Saulėlydžio komisijos, kokios priežastys tai lemia ir kokio pobūdžio veiklos tikslus išsikelia komisijos. Iškeltos dvi hipotezės:

Pirma, komisijų atsiradimas yra atsitiktinis ir priklauso nuo ekonominių bei politinių aplinkybių.

PASITVIRTINO. Komisijoms pradėdant savo veiklą veikė specifinės aplinkybės, kurios lėmė Saulėlydžių steigimo iniciatyvas. 1999 metų komisijos įsteigimas sutapo su ekonominio šalies ūkio nuosmukio situacija, keitėsi Vyriausybės, savo vaidmenį atliko ir vidinė lyderystė su tuometiniu premjeru A.Kubiliumi priešakyje. Šios aplinkybės įtakojo pirmosios komisijos atsiradimą. Komisija dėl savo įkūrimo priežasčių, apibrėžiama kaip probleminio tipo, nes jos svarbiausias vaidmuo – būti pagalbinu įrankiu, sprendžiant ekonomines problemas šalyje. 2006 metų komisija pagal jos įkūrimo priežastis yra politinė. Čia didžiausią įtaką padarė vidinė G.Kirkilo ir išorinė V.Adamkaus lyderystė bei valdžios kaita, po kurios sekė mažumos kabineto susiformavimas. Komisija, spaudžiant dešiniųjų opozicijai, tapo savotiška kompromiso išdava. 2009 metų komisijos atsiradimo priežastys yra identiškos pirmosios (1999 m.) komisijos atvejui: šalyje keitėsi valdžia, susidarė ekonominės krizės situacija, o vidinę lyderystę, įkuriant komisiją, atliko premjeras A.Kubilius.

Antra, komisijos yra tikslinės: jų išsikelti tikslai savalaikiai, juos reguliuoja ekonominės sąlygos.

PASITVIRTINO. Nors komisijos turi tiesioginę priklausomybę nuo jų atsiradimą lemiančių veiksnių, tačiau būtent tuo metu komisijų išsikelti tikslai atitinka problemine situaciją šalyje. Tai reiškia, jog komisijos yra tikslinės. 1999 ir 2009 metų komisijoms, sutapus jų atsiradimo priežastims, atitinkamai sutapo ir išsikelti tikslai. Pagrindinis veiksnys nulėmęs šių komisijų tikslų pobūdį – šalies ekonominio ūkio nuosmukis. Šių komisijų tiksluose atsispindi reorganizaciniai, struktūrinių permainų, valstybės įstaigų pertvarkų uždaviniai, asignavimų mažinimo siekis. Visi šie darbai einamojoje ekonominės krizės situacijoje būtų padėję sutaupyti valstybės lėšas. Tai būdinga tiek pirmai, tiek trečiai komisijoms. Tuo tarpu 2006 metų komisija, šiuo atžvilgiu yra priešinga. Jos tikslus taip pat reguliavo ekonominė situacija šalyje, tačiau tai buvo pozityvus ekonominio augimo periodas. Dėl šios priežasties, antrosios komisijos tikslai buvo nukreipti ne į greitą lėšų taupymą, bet apėmė įvairius kokybės gerinimo darbus, analizę, kriterijų nustatymus, tikslinį monitoringą ir pan.

Antroji dalis, komisijų darbo procesas, pateikti pasiūlymai ir jų įgyvendinamumo lygis. Ties šiuo kriterijumi buvo aiškinamasi, kokio tipo pasiūlymai buvo priimti komisijų, kaip sėkmingai jie buvo patvirtinami iš politikos formuotojų pusės. Iškelta ši hipotezė:

Komisijos teikiamų pasiūlymų įgyvendinimo lygmuo yra dalinis.

PASITVIRTINO. Dalis visų trijų Saulėlydžio komisijų siūlymų buvo įgyvendinti. Bendrai vertinant, priimta nemaža dalis nutarimų iš Vyriausybės pusės, tačiau pritrūko Seimo pritarimo dėl atskirų įstatymo pataisų ar naujų projektų. Buvo padėti baziniai pamatai probleminių sričių sprendimams. Vis tik, pagrindinė dalis pasiūlymų liko neįgyvendinti. Visų komisijų atvejais, dalinį įgyvendinamumo lygį lėmė institucinių interesų grupių poveikis ir silpni komisijų turimi galios svertai (rekomendaciniai pasiūlymai). 1999 ir 2009 metų komisijos yra panašesnės tarpusavyje nei 2006 metų komisija. Antroji komisija nuo pirmosios ir trečiosios skiriasi tuo, jog buvo įvykdyta mažiausiai jos siūlymų, tačiau ji išsiskiria iš konteksto gauseniu daliniu pasiūlymų įvykdymu. Tai atitinka ir antrosios komisijos bruožus. Ekspertinė komisija, daugiausia dėmesio kreipė į bazinio pagrindo būsimiems sprendimams padėjimą. Pirmoji ir trečioji komisijos skiriasi tuo, jog trečioji komisija pateikė daugiau siūlymų lyginant su pirmąja komisija. Šių komisijų pateiktų pasiūlymų akceptacija yra panašaus lygio.

Trečioji dalis, komisijų darbo pabaiga, veiklos pertraukimas. Ties šiuo kriterijumi buvo aiškinamasi, kodėl komisijos pabaigia savo veiklą, kodėl yra trumpalaikės, kodėl pertraukiamas jų darbas. Iškelta pastaroji hipotezė:

Komisijos nerezultatyvios, nes jos yra trumpalaikės ir jautrios aplinkybių kaitai.

PASITVIRTINO. Pirmosios ir antrosios komisijos veikla trūko iki dviejų metų. 1999 metų komisijos nutraukimui didžiausią įtaką padarė ekonominės šalies ūkio būklės dirgiklio nutrūkimas 2000 – 2001 metais. Antroji komisija baigė savo darbą dėl 2008 metais įvykusių rinkimų į Seimą, sąlygojusius valdžios pasikeitimą. Trečioji komisija, nors ir veikia iki šiol (daugiau nei vienus metus), tačiau pasižymėjo veiklos pertraukimu. Lemiamą vaidmenį suvaidino komisijos statusas, t.y., politinė komisijos sudėtis, kuri, pasitraukus parlamentarams, suponavo jos veiklos sutrukdyimą. Politinę lyderystę įkūnyjęs A.Kubilius padėjo komisijai suorganizuoti naują sudėtį bei V.Milaknį pakeičiant G.Kazakevičiumi, vėliau įtakojo ir komisijos vadovų kaitą.

Išvados

Darbe buvo siekiama įvertinti trijų valstybės valdymo tobulinimo komisijų kaip tam tikrų politinių instrumentų rezultatyvumą. Kodėl atsiranda komisijos, kaip sėkmingai įgyvendinami jų pasiūlymai, kodėl jos nutraukia savo darbus – tai pagrindiniai darbo atskaitos taškai. Atsižvelgiant į atliktą empirinį tyrimą, teikiama pagrindinė išvada, jog Saulėlydžio komisijų rezultatyvumas yra žemas. Turi būti pabrėžiami pastarieji, šią išvadą pagrindžiantys rezultatai.

Pirma, komisijos yra atsitiktiniai dariniai, kuriuos įtakoja politiniai ir ekonominiai veiksniai. Komisijos ne visada yra suprantamos ir vertinamos kaip pagalbiniai instrumentai, jų įkūrimas gali tapti ir politinės taktikos dalimi ir sąsaja su sisteminėmis permainomis. Todėl komisijų misija ir vizija nėra visiškai aiškios, o jų atsiradimas, nesant palankios aplinkybės, apskritai, yra mažai tikėtinas. Tai momentiniai dariniai, bet ne planuotinos politikos išdava.

Antra, komisijos yra tikslinės ir jų išsikelti tikslai atitinka problematiką šalyje. Komisijos, priklausant, nuo jų atsiradimo aplinkybių, išsikelia tikslus ir teikia pasiūlymus, kurie yra adekvatūs tuometiniai situacijai šalyje, kryptama į lėšų taupymo arba, atvirkščiai – į kokybės gerinimo darbų pusę. Žinant, jog komisijos yra atsitiktinės ir neturi ilgalaikių strategijų, reakcija į situaciją einamuoju metu, joms yra optimaliausias variantas. Kita vertus, komisijų veikla turi pasižymėti įrodymais grįstu vertinimu, bet ne nepamatuotais radikalių pokyčių siūlymais. Komisijos privalo būti ekspertinėmis, t.y., stebėti, analizuoti, modeliuoti, ir tik turint vertinamąjį pagrindą – teikti pasiūlymus. Trumpai tariant, komisijos patarimai turi orientuotis į įrodymus, bet ne į neapgalvotus momentinius siūlymus.

Trečia, komisijų pasiūlymai, dėl trūkstamų galios svertų ir institucinių interesų grupių įtakos yra įgyvendinami tik iš dalies. Komisijos yra rekomendacinės ir neturi įgalinančių pasiūlymų galios, o patys pasiūlymai liečia valstybinės valdžios aparatą, kuriam pokyčiai ne visada yra priimtini. Dėl šių priežasčių, Vyriausybėje komisijų teikiamos rekomendacijos yra svarstomos, tačiau Seimą jos retai tepasiekia. Praktiškai, neįmanomas Saulėlydžio komisijų pasiūlymų įgalinimas ir ateityje, nes reiktų tokio modelio, kuris neiškreiptų komisijų statuso, įgalintų jų sprendimus, bet neprieštarautų esamai įstatyminei bazei. Komisijos, pagal savo turimų svertų pobūdį, papuola į keblią ir tarpinę situaciją, kai jos nėra tik vertinimus, kaip paslaugas pagal užsakymą, atliekantys moksliniai institutai, bet tuo pačiu jos nėra ir Ministro Pirmininko tarnyboje veikiančios valdymo reformų padaliniai.

Ketvirta, komisijos yra trumpalaikiai ir laikini, politinėms ir ekonominėms permainoms jautrūs dariniai. Komisijų veikla yra ribota, nes nutrūkus pagrindiniams dirgikliams dėl kurių anksčiau komisijos buvo įkurtos, jų veikla nutrūksta. Jautriausios jos yra ekonominėms ir valdžios pasikeitimo aplinkybėms. Tuo tarpu lyderystės aspektai gali lemti trumpus komisijų veiklos pertraukimus ir darbo

sugrąžinimą. Mažosios Saulėlydžio komisijos, neturėdamos darbo trukdžių, gali sėkmingai veikti prie kiekvienos iš ministerijų, tačiau vienos, didžiosios ir nuolatinės Saulėlydžio komisijos įkūrimas ir atsiribojimas nuo minėtų aplinkybių yra sunkiai įmanomas. Tokiu atveju, tektų keisti komisijų statusą ir jas politizuoti, arba turėti, kaip biudžetines įstaigas, o tai būtų ganėtina keista, žinant, jog tokio statuso įstaigos buvo ir yra vienos iš pačių Saulėlydžio komisijų darbo objektų.

Pasiūlymai

Darbe buvo iškelta problema, jog per dešimtmetį trijų Saulėlydžio komisijų pastangos tobulinti valstybės valdymą nebuvo tinkamai įvertintos rezultatyvumo atžvilgiu. Išskyrus paralelinius tyrimus (pvz., V.Nakrošio knyga „Ar turime rezultatų Vyriausybę“, K.Manioko ir D.Žeruolio teminiai konferencijai pateikti valdymo reformų įvertinimai ir pan.), konkrečių ir išsamių mokslinių analizių šia tema nėra. Atliktame tyrime buvo stengiamasi akcentuoti ir įvertinti pagrindinius rezultatyvumą pagrindžiančius kriterijus: komisijų darbo pradžią, jų veiklą, darbo pabaigą. Pagrindinė ambicija, buvo siekis padėti bent pradinę analizės pagrindą tolimesniems tyrimams. Pati Saulėlydžio komisijų rezultatyvumo analizė yra sudėtinga dėl tos priežasties, kad čia išskirtinai neveikia vienas ar tik keli nepriklausomi kintamieji, tačiau yra ryški įvairių poveikių tarpusavio sąveika. Tai komisijų tyrimą daro apsunkintu, bet tuo pačiu ir įdomiu, nes tokiuose tyrimuose visada yra paliekama dalis interpretacijos erdvės pačiam tyrėjui.

Ateityje būtų įdomu plačiau nagrinėti komisijų sudėtį/statusą ir atitinkamai, priklausant nuo to, komisijų galimybes daryti poveikį sprendimų priėmėjams. Darbe praktiškai praleidžiamas arba trumpai svarstomas komisijų politizavimo jų sudėties atžvilgiu klausimas. Tai būtų naudinga analizė, kuri papildytų ir galbūt padarytų savo įnašą bendruose rezultatyvumo įvertinimuose - atrastų naujus kintamuosius, pagilintų senuosius. Darant plačius ir išsamius tyrimus, taip pat būtų naudinga gausiau taikyti kokybinius metodus. Galiausiai, Saulėlydžio komisijos yra pakankamai patogios įvairaus pobūdžio tyrimams. Pavyzdžiui, lyginamajai analizei tiek tarpusavyje, tiek su užsienio šalių valdymo tobulinimo patirtimi įstaigų pavidalu ir pan. Apibendrinant, nors Saulėlydžio komisijos nėra visiškai nauji reiškiniai Lietuvoje, bet vyrauja mažas mokslinis susidomėjimas tiek konkrečiai šiais atvejais, tiek panašaus tipo, tikslinėmis komisijomis. Bet kokių atveju, tai dar neatrasti moksliniai lobynai tyrėjams.

Literatūros sąrašas

1. Anthony T.H.Chin, NG Hock Guan. *Economic management and transition towards a market economy: an asians perspective* //Asian Journal of Social Science. - 2003. – P.58-60.
2. Barzelay M. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision For Managing In Government*. University Of California Press (Oct 1992).
3. Baumgartner F.R. *Punctuated equilibrium theory and Environmental policy*. In *Punctuated Equilibrium Models and Environmental Policy* (Robert Repetto, ed.). New Haven: Yale University Press, forthcoming 2006. - P. 16-26.
- 4.
5. Baumgartner R.F., True J.L., Jones B.D. *Punctuated-Equilibrium theory. Explaining stability and change in public policymaking*. - P.157.158.
6. Baumgartner, Frank R. *Policy Dynamics*. The University of Chicago Press Ltd.. London, 2002- P.24-27.
7. Britto T. *Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of conditional cash transfers*.Ministry of Social Development, Brazil. 2005 February, - P.4.5.
8. Grindle M.S., Thomas W.J. *Public Choices and Policy Changes. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Policy science, 1989. - P. 95-150.
9. Heodoulou S.Z., Cahn M.A.- Public Policy. *The Essential Readings. J.W.Kingdon "Agenda Setting"*, Chapter 13. - p. 105-113.
10. "Iš saulėlydžio komisijos pasitraukė visi parlamentarai". 2009-10-07 <http://www.lrytas.lt/?id125491575812538645> > [Žiūrėta 2009 10 08].
11. Jones B.D., Sulkin T., Larsen A.H. *Policy punctuations in American political institutions*. Center for American Politics and Public Policy Department of Political Science University of Washington. Seattle, WA 98195. September 2002, - P.5.
12. Kingdon J., John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policy* (2nd ed.) New York: HarperCollins College Publishers, 1995, - P. 70-71; 204.203.
13. Komisija pasiūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti („Saulėlydžio komisija“). Veiklos ataskaita. Vilnius, 2000 m. rugšėjis.
14. Kubilius A. „Saulėlydžio proceso pasiekimai ir nesėkmės: valstybės valdymo reformos būklė, tikslai ir tolesnis organizavimas“. Konferencijos medžiaga. TSPMI VU konferencija, 2009 Lapkričio 3d.
15. Lietuvos centrinis bankas. *Lietuvos ekonominė raida ir perspektyvos*. Skelbta 2009 m. balandžio 14 d.
16. Lietuvos Respublikos Finansų ministerija. „Aktualūs valstybės finansų duomenys. Lietuvos ekonominių rodiklių projekcijos. Pagrindiniai makroekonominiai rodikliai“. 2009 m. kovo 30 d. <http://www.finminweb/finminweb/web/finmin/aktualus_duomenys/makroekonomika#2> [Žiūrėta 2009 06 01].
17. Lietuvos Respublikos Seimo 2009 m. nutarimo Nr. IX-52 priedas „Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa.<http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/15_vyr_programa.pdf> [Žiūrėta 2009 06 01].
18. Lietuvos Respublikos Statistikos departamentas, „Bendrasis vidaus produktas. Požymiai: statistiniai rodikliai ir metai. 2001-2008m.“ <<http://db1.stat.gov.lt>> [Žiūrėta 2009 05 21].

19. Lietuvos Respublikos Statistikos departamentas, „Bendrasis vidaus produktas. Požymiai: statistiniai rodikliai ir metai. 1991-2009m.“ < <http://db1.stat.gov.lt>> [Žiūrėta 2010 03 28].
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, „ankstesnės Vyriausybės“ <<http://www.lrvk.lt/vyriausybe/apie-vyriausybe/ankstesnes-vyriausybes>> [Žiūrėta 2010 03 02].
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. sausio 28 d. nutarimas Nr. 50 „Dėl Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo“.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. balandžio 14 d. nutarimas Nr. 396 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. sausio 28 d. nutarimo Nr. 50 „Dėl Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo" pakeitimo".
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas. Dėl LRV 2009 m. sausio 28 d. nutarimo Nr.50 „Dėl valstybės valdymo tobulinimo komisijos (saulėlydžio komisijos) sudarymo“ pakeitimo. Nr.1452, 2009 lapkričio 4d. <<http://www.lrvk.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/nutarimas%202009-11-04%20nr.1452.pdf>> [Žiūrėta 2010 01 18].
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gruodžio 18 d. nutarimas Nr. 1274 „Dėl valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos ir jos nuostatų patvirtinimo“, II. Komisijos tikslai ir uždaviniai. Valstybės žinios, 2006, Nr. 139-5303.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. sausio 28 d. nutarimas Nr. 50 „Dėl valstybės valdymo tobulinimo komisijos (Saulėlydžio komisijos) sudarymo. *Valstybės žinios*, 2009, Nr. 13-514.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausioji rinkimų komisija, „2008-2012 m. seimo nariai.“ <http://www.vrk.lt/2008_seimo_rinkimai/output_lt/rinkimu_diena/isrinkti_seimo_nariai_kadencijaik.html> [Žiūrėta 2009- 06-03].
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 metų veiklos ataskaita. LRV nutarimas Nr. 340, 2010 m. kovo 31 d.
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999-2000 m. veiklos programos įgyvendinimo priemonės. 1999 m. gruodžio 28 d. nutarimu Nr. 149.
29. Maxwell McCombs and Donald Shaw. *The agenda-setting function of mass media, Public Opinion Quarterly*, 36.1972, - P. 176-187.
30. Mindaugas Jurkynas, Ainė Ramonaitė, „Kairė ir dešinė Lietuvoje: ekspertų ir elektorato nesusikalbėjimas.“ Kn. Algimantas Jankauskas (sud.) *Lietuva po Seimo rinkimų 2004*. Vilnius: Naujasis lankas, 2005. - P.73.
31. Nakrošis V. *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybei?* Vilniaus universiteto leidykla, 2008. – P.57.
32. Novagrockienė J. *Politikos mokslų pagrindai*. Vilnius :VU leidykla, 2001. – P.171-173.
33. Parsons W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas 2001. – P.194.195. 252-257.
34. R.Vainienė “Kur stringa biurokratijos saulėlydis”. Komentaras, *Lietuvos radijui*. 2009 m. gegužės 12 d
35. Sabatier P, „Political Science and Public Policy“, in (chapter 2) Theodoulou, Cahn. *Public Policy: The Essential Readings*. – P.10-15.

36. „Saulėlydis be potencijos“ *Verslo žinios*. 2009 m. lapkričio 9 d. (215/2009). <<http://www.verslozinios.lt/index.php?act=mprasa&sub=article&id=13409>> [Žiūrėta 2010 01 08].
37. Schulz J.M., M.J.W.van Twist. *Overrun by Rabbits? Governing by Commissions in the Netherland*. Paper for EGPA 2009 Study Group VI: Governance of Public Sector Organizations, 2009 August.
38. Stasys Gudavičius, „Mažumos Vyriausybė skaičiuoja pirmąjį šimtadienį“. *Kauno diena*, 2006 10 23 <<http://kauno.diena.lt /dienrastis/kita/mazumos-vyriausybe-skaiciuoja-pirmaji-simtadieni-41899>> [Žiūrėta 2009 12 08].
39. Strakšys A. Interviu su A.Brazausku. „Prezidentas A.Brazauskas: gera valdžia – nepanikuojanti valdžia“. *Gairės*. Nr.1. 2009 m. sausis.
40. TS-LKD rinkimų į LRS programa. Valstybės rekonstrukcija. Patvirtinta 2008 m. rugsėjo 6 d.,– P.22.
41. Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos („Saulėlydžio“ komisijos) veiklos ataskaita. 2007 metų sausis – birželis. Vilnius, 2007 m. liepos mėn. <http://old.lrv.lt/saulelydzio_komisija/ataskaita_%202007%20I%20pusmetis.pdf> [Žiūrėta 2010 04 03].
42. Valstybės valdymo tobulinimo komisijos veiklos 2008 m. I pusmečio ataskaita. <http://old.lrv.lt/saulelydzio_komisija/Sinternet/visa_2008%20m.%20I%20pusmecio%20ataskaita.pdf> [Žiūrėta 2009 08 23].
43. Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (saulėlydžio komisijos) 2009 m. veiklos planas. 2009 m. vasario 25 d. Nr.73 <http://www.vyriausybe.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/patvirtintas%20 komisijos%20 2009m_veiklos_planas_internet_psl.pdf> [Žiūrėta 2010 04 08d.] .
44. Valstybės valdymo tobulinimo komisijos (saulėlydžio komisijos) 2010 m. veiklos planas. 2009 m. gruodžio 10 d. Nr.63-4. <<http://www.vyriausybe.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/komisijos%202010%20m%20m.20veiklos%20planas.pdf>> [Žiūrėta 2010 04 08].
45. Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos („Saulėlydžio“ komisijos) veiklos ataskaita. 2007 metų liepa – gruodis. Vilnius, 2008 m. sausio mėn. <http://old.lrv.lt/saulelydzio_komisija_ataskaita%202007/ataskaita%202007%20II%20pusmetis.pdf> [Žiūrėta 2010 04 03].
46. Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos („Saulėlydžio“ komisijos) veiklos ataskaita. 2008 metų I pusmetis. Vilnius, 2008 m. liepos mėn. <[http://old.lrv.lt/saulelydzio_komisija/Sintern_ataskaita/visa_2008 /%20m.%20I%20pusmecio%20ataskaita.pdf](http://old.lrv.lt/saulelydzio_komisija/Sintern_ataskaita/visa_2008/%20m.%20I%20pusmecio%20ataskaita.pdf)> [Žiūrėta 2010 04 03].
47. Valstybės valdymo tobulinimo komisijos 2009 metų veiklos plano įgyvendinimas. <<http://www.vyriausybe.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/2009%20metu%20plano%20igyvendinimas-2010-03-31.pdf>> [Žiūrėta 2010 05 06].
48. Vyriausioji rinkimų komisija, „Išrinktų Seimo narių pasiskirstymas pagal partijas“, 2004. <http://www3.lrs.lt/rinkimai /2004/seimas/rezultatai/rez_pgl_part_1_20.htm> [Žiūrėta 2010 02 02].¹

Kiti šaltiniai

1. Interviu su Europos Vartotojo Centro (ECC) darbuotoju. 2010 m. balandžio 13 d.
2. Interviu su R.Vilpišausku, 2009 m. balandžio 15 d.
3. Interviu su V.Nakrošiu. 2010 balandžio 8d.

Summary

Topic named “the evaluation of the commissions for the refinement of the state governance: sunset for the bureaucracy or a policy failure” gives the estimation of the effectiveness of three commission for improving a better state governance. The general object of this research is typical inadequate level of exploration of Sunset commissions. Effectiveness as a dependent variable is dividing in to three criterias: beginning, process and the end of commission activities. According to that, four hypotheses are rising up as well.

Firstly, origin of the Sunster commissions is most likely accidental and depends on economical and political circumstances. It has confirmed. There were a specific circumstances that led to establishing the Sunset initiatives. A start for commission in 1999 coincided with an economic downturn of country, also the government had changed its role and was an internal leadership of the then Prime Minister Andrius Kubilius ahead. These considerations influenced the emergence of the first commission. Commission on the grounds of its foundation, should be defined as the type of problem, because its primary role - to be an auxiliary tool in addressing the economic problems of the country. 2006, the commission, under its founding reason is political. The greatest impact was coming from internal G.Kirkilas and external V.Adamkus leadership and also from governmental changes, that was followed by the emergence of a minority cabinet. Commission under the pressure of right-wing opposition has become a sort of compromise outcome. Commission for the year 2009, the causes are identical to the first (1999) one: governmental changes, the economic crisis and leadership of Prime minister.

Second, the commission works on targets: to move their goals on a timely basis, they are governed by economic conditions. It has confirmed. Although the commission has a direct correlation between the appearance of influencing factors, but this is the time, the commission aims to move the problematic situation in the country. This means that the commission is the target. In 1999 and 2009, commissions, coincided in their causes, and the move coincided goals. The main factor causing the precise nature of the commissions - the country's economic downturn economy. These commissions are reflected in the objectives of reorganization, restructuring, public institutions, reform objectives, the appropriations reduction goal. All of these works in the current economic crisis, would have helped to save public money. This is true in both the first and third commissions. Meanwhile, the 2006 committee, in this respect is the opposite. The aim is also regulated by the economic situation in the country, but it was a positive growth period. For this reason, a second commission was directed at targets in a rapid

cost savings, but also included various improvements to the analysis, the criteria for setting, monitoring of the target and so on.

Third, the implementation level of commission proposals is partial. It has confirmed. Some part of all the Sunset commission's proposals was implemented. At a general level, a number of resolutions adopted by the Government side, but did not find the approval of the Seimas of the individual amendments to the law or new projects. The main part of the proposals remained not implemented. In cases of commissions, in part due to the feasibility level of institutional interest and the impact of weak levers of power available to the commission (offers guidance). In 1999 and 2009, the commissions are closer than between the 2006 commission. A second commission from the first and the third arises from the fact that they were out for bidding, but it is distinguished from all area increased partial fulfillment of the proposals. This is consistent with the commission and the second dimension. Commission of experts with a focus on the basic framework for future decisions on assistance. The first and third commission is different in that a third commission submitted more bids compared with the first commission. These committees submit proposals acceptance in similar level.

Four, commissions are uneffectiveness because they are sensitive to short-term and to change of special circumstances. It has confirmed. First and second commission had run up to two years. 1999, the commission for the greatest contribution made by the country's economic conditions economic stimulus off 2000 - 2001. The second commission completed its work on the 2008 elections to the Seimas, the rise to power exchange. The third commission, while still running (more than one year), but activity was actually characterized by interruptions. The decisive role played by the commission status, namely, the political composition of the commission that the departure of the parliamentarians, made some inconvenience. Political leadership that dwelt in Kubilius has helped to organize a new commission structure and its head G. V. Milaknis was replaced by G. Kazakevičius.

The final conclusion is that the Sunset commission has a low effectiveness and as tools for reforms are not strong enough.