

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ
INSTITUTAS

LYGINAMOSIOS POLITIKOS MAGISTRO PROGRAMA

SELIJA LEVIN
II kurso studentė

**MAŽUMOS VYRIAUSYBĖ LIETUVOJE: STABILUMO IR
VEIKSMINGUMO ANALIZĖ**

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovas: dr. A. Lukošaitis

Vilnius, 2007

Magistro darbo vadovo išvados dėl darbo gynimo:

.....
.....
.....
.....

.....

(data)

.....

(v., pavardė)

(parašas)

Magistro darbas įteiktas gynimo komisijai:

.....

(data)

.....

(Gynimo komisijos sekretorės parašas)

Magistro darbo recenzentas:

.....

(v., pavardė)

Magistro darbų gynimo komisijos įvertinimas:

.....

.....

Komisijos pirmininkas:

Komisijos nariai:

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad įteikiamas darbas *Mažumos vyriausybė Lietuvoje: stabilumo ir veiksmingumo analizė* yra:

1. Atliktas mano paties ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

Selija Levin

(parašas)

BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

Levin S. Mažumos vyriausybė Lietuvoje: stabilumo ir veiksmingumo analizė. Lyginamosios politikos magistro programa, magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas A. Lukošaitis. – V., 2007. – **89 p.**

Reikšminiai žodžiai: mažumos vyriausybė, stabilumas, veiksmingumas, vyriausybės formavimas, parlamentinių partijų fragmentacija, parlamentinių partijų poliarizacija, prezidento galios, premjero galios, vyriausybės produktyvumas, frakcijų vienybės indeksas.

Šiame darbe nagrinėjama Lietuvos mažumos vyriausybė (2006 liepos mėn. – 2007 gegužės mėn.). Vyriausybės veikimas nagrinėjamas nuo jos susikūrimo momento. Tiriamos susidarymo prielaidos, įvertinama mažumos vyriausybės trukmė, jos stabilumą ir veiksmingumą lemiantys veiksniai.

Analizė atliekama vertinant parlamento fragmentacijos, poliarizacijos, prezidento, premjero galių svertus. Taip pat tiriamas vyriausybės produktyvumas, frakcijų vienybės rodikliai, vyriausybės biudžeto ir mokesčių politika.

Turiny

Turiny	5
Įvadas	6
1. Vyriausybų sudarymo procesas, jų stabilumo ir veiksmingumo samprata	11
2. Mažumos vyriausybės sudarymo procesas Lietuvoje: įtakos veiksnių analizė	19
2.1. Pozityvusis parlamentarizmas	20
2.2. Prezidento galios formuojant vyriausybę	22
2.3. Partinės sistemos veiksniai, sąlygojantys mažumos vyriausybės sudarymą	26
3. Mažumos vyriausybės trukmės įvertinimas ir stabilumo veiksnių analizė	30
3.1. Parlamentinių partijų poliarizacijos ir fragmentacijos lygis	36
3.2. Premjero galios ir statusas vyriausybiniame koalicijoje	39
3.3. Išoriniai veiksniai – rinkėjų kintamumas ir opozicijos tikslai	45
4. Mažumos vyriausybės veiksmingumo analizė	50
4.1. XIV – osios vyriausybės produktyvumas	52
4.2. Valdančiosios mažumos frakcijų vienybė	54
4.3. Biudžeto ir mokesčių politika	58
Išvados	69
Šaltiniai ir literatūra	73
1 priedas	80
2 priedas	84
Summary	88

Įvadas

Vyriausybė – pagrindinė šalies vykdomosios valdžios institucija. Stabili ir veiksminga vyriausybė gali užtikrinti efektyvų valstybės politikos įgyvendinimą, sudaryti pamatus stabiliam demokratiniam režimui. Bet ne visos vyriausybės funkcionuoja vienodai, jų stabilumas ir veiksmingumas priklauso nuo vyriausybės tipo, jai suteiktų įgaliojimų.

Mažumos vyriausybė Lietuvoje yra suformuota pirmą kartą. Tokių vyriausybių praktikos neturėjusioje Lietuvoje, šis tipas yra vertinamas dvejopai: ekspertai įrodo, kad tokio tipo vyriausybė yra neveiksminga, tuo tarpu politikai, ypatingai vyriausybės atstovai, teigia, kad tokios vyriausybės gyvavimas gali būti ir stabilus, ir efektyvus. Politikai mažumos vyriausybės tipą vertina kaip tinkamą, esant dabartinėms sąlygoms institucinėje ir politinėje sistemoje. Tarptautinė praktika rodo, kad stabiliai ir veiksmingai mažumos vyriausybės veikia tik esant tolerantiškai politinei kultūrai, aiškioms ir nusistovėjusioms mažumos bendradarbiavimo su likusia dauguma tradicijoms. Todėl Lietuvos politikų paviršutiniškas požiūris į mažumos vyriausybę, paskatino giliau patyrinti mažumos vyriausybę Lietuvoje ir kritiškai įvertinti jos stabilumą ir veiksmingumą.

Šaltinių ir literatūros apžvalga. Darbe naudojamos įvairių autorių moksliniais darbais. Trumpai galima išskirti autorius (jų idėjomis pasinaudota analizuojant mažumos vyriausybės atvejį), kurie tyrė vyriausybes, jos tipus, funkcijas, įgaliojimų skirtumus priklausomai nuo politinės sistemos - Michael Laver, Norman Schofield¹, Michael Laver ir Kenneth A. Shepsle², Valentine Herman ir John Pope³, Torbjorn Bergman⁴. Koalicijų formavimą parlamente, kuris lemia vyriausybės tipą, analizavo Norman Schofield⁵, žaidimų teorijos krypties atstovas James D. Morrow⁶, pokomunistinių šalių specifiką išskyrė Herbert Kitschelt et al.⁷, Scaba Nikolenyi⁸,

¹ Michael Laver ir Norman Schofield, *Multiparty Government*. Oxford: Oxford University Press, 1991.

² Michael Laver ir Kenneth A. Shepsle, *Making and breaking governments*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996

³ Valentine Herman ir John Pope, „Minority Governments in Western Democracies“, *British Journal of Political Science*, 3 (2), 1973. www.jstor.org, {žiūrėta 2006 12 12}.

⁴ Torbjorn Bergman, „Formation Rules and Minority Governments“. *European Journal of Political Research*, 23 (1), 1993.

⁵ Norman Schofield, „Coalition Politics: A Formal Model and Empirical Analysis“. *Journal of Theoretical Politics*, 7(3), 1995.

⁶ James D. Morrow, *Game Theory for Political Scientists*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

⁷ Herbert Kitschelt et al., *G. Post Communist Party Systems. Competition, Representation and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: University Press, 1999.

⁸ Scaba Nikolenyi, „Cabinet Stability in Post-communist Central Europe“, *Party politics*, 10 (2), 2004.

dvidešimties valstybių patirtį koalicinių “žaidimų” srityje išnaginėjo Ian Budge ir Hans Keman⁹. Politinių partijų vaidmenį vyriausybės formavimo procese tyrė Peter Mair¹⁰. Vyriausybės sudarymo procese dalyvaujančių partijų atsakomybės ir tikslų reikšmę analizavo Wolfgang C. Muller ir Torbjorn Bergman¹¹. Vyriausybės stabilumą Centrinėje ir Vidurio Europoje tyrė Phillip Harfst¹², Elisabeth Bekee ir Nick Sitter¹³, vyriausybės stabilumą, kaip trukmės išraišką - Mishael Laver¹⁴.

Darbe polemizuojama (pasiremiant Lietuvos XIV – osios vyriausybės praktiniu pavyzdžiu) su Alan Ware¹⁵ kuris teigia, kad didelė opozicinių partijų fragmentacija sudaro sąlygas stabiliai veikti mažumos vyriausybėms, taip pat su G. Bingham Powell¹⁶ išvada, kad opozicinės (ideologiškai) partijos turi mažai galios tuomet, jei vyriausybė yra sudaryta iš pagrindinių kairiųjų ar dešiniųjų politinių jėgų bloko. Remiantis Kaare Strom¹⁷, tiriama Lietuvos rinkėjų kintamumo rodikliai ir partijų atsakomybės prieš rinkėjus sąsaja. Lietuvos mažumos vyriausybės atvejo analize tikrinama Oleh Protsyk¹⁸ prielaida, kad fragmentuotas parlamentas suteikia galimybes paskirti labiau prezidentui artimą premjerą. Remiantis L.K. Metcalf¹⁹, skaičiuojamos Lietuvos Respublikos Prezidento galios, Bergman ir kitų²⁰ metodika – premjero formalios galios.

Temos naujumas ir aktualumas. Pažymėtina, kad mažumos vyriausybės nėra labai plačiai paplitęs vyriausybės tipas - daugumos vyriausybės yra dažnesnis reiškinys demokratinėse šalyse. Tačiau reikia pastebėti, kad mažumos vyriausybės dažnai sudaromos Skandinavijos valstybėse, ypačiai Danijoje, Kanadoje. Jos taip pat ne kartą buvo suformuotos pokomunistinėse šalyse - Čekijoje, Lenkijoje, Latvijoje ir kitose.

⁹ Ian Budge ir Hans Keman, *Parties and Democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

¹⁰ Peter Mair (sud.), *The West European party Systems*, Oxford: Oxford University Press, 1990.

¹¹ Kaare Strom, Wolfgang C. Muller, Torbjorn Bergman (sud.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, 2003.

¹² Phillip Harfst, Government stability in Central and Eastern Europe. The Impact of Parliaments and Parties. ECPR Joint Session of Workshops Copenhagen, 2000.

¹³ Elisabeth Bekee ir Nick Sitter, “Patterns of Stability. Party Competition and Strategy in Central Europe since 1989”, *Party Politics*, Sage Publications, 11 (2), 1996.

¹⁴ Mishael Laver, “Government termination”. *Annual Review of Political Science*, 6, 2003.

¹⁵ Alan Ware, *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

¹⁶ G. Bingham Powell, Jr., *Elections as Instruments of Democracy*. London: Yale University Press, 2000.

¹⁷ Kaare Strom, *Democracy, Accountability, and Coalition Bargaining*. University of California, 1997.

¹⁸ Oleh Protsyk, Prime ministers' identity in semi-presidential regimės: Constitutional norms and cabinet formation

outcomes. *European Journal of Political Research*, 44, 2005

¹⁹ Lee Kendall Metcalf, Measuring Presidential Power, *Comparative Political studies*, 2000, V. 33.

²⁰ Torbjorn Bergman, Wolfgang C. Muller at al. „Democratic Delegation and Accountability: Cross National Patterns. Kn. Kaare Strom, Wolfgang C. Muller, Torbjorn Bergman (sud.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, 2003.

Reikia paminėti, kad tyrimus, susijusius su Lietuvos institucinės sąrangos ypatybėmis, kurios siejamos ir su vyriausybių veikimu, yra atlikę Alvidas Lukošaitis²¹ ir Algis Krupavičius²², Vykintas Pugačiauskas²³ ir kiti. Vyriausybių stabilumą, atskirų veiksnių poveikį jam yra nagrinėjęs Mindaugas Kluonis²⁴.

Lietuvoje **pirmą kartą** mažumos vyriausybė formaliai suformuota 2006 metų liepos 18 d. Todėl temos aktualumas yra nenuginčijamas, nes nagrinėjama darbo rašymo metu gyvuojanti pirmoji mažumos tipo vyriausybė Lietuvoje, kurios stabilumas ir veiksmingumas nėra išsamiai tirtas.

Tyrimo objektas. Mažumos vyriausybė Lietuvoje (tyrimo laikotarpis - 2006 m. 07 mėn. – 2007 m. 05 mėn.).

Darbo **problema** susijusi su temos aktualumu. Mažumos vyriausybės modelio veikimas Lietuvoje pasireiškia naujomis problemomis, iššūkiais ir galimais vyriausybės veiksmingumą ir stabilumą įtakojančiais veiksniais. Todėl tokio tipo vyriausybės analizė leidžia išgryninti galimą mažumos vyriausybės veikimo problematiką Lietuvos institucinėje ir partinėje sistemoje.

Tyrimo metodas: atvejo analizė.

Tyrimo būdas: kokybinis būdas.

Tyrimo tikslas. Išanalizuoti Lietuvos Respublikos XIV - osios – mažumos vyriausybės stabilumą ir veiksmingumą lemiančius veiksnius.

Tyrimo uždaviniai.

1. Nustatyti mažumos vyriausybės sudarymą įtakojančius formalius ir neformalius veiksnius.
2. Nustatyti institucinius ir išorinius mažumos vyriausybės stabilumą įtakojančius veiksnius.
3. Išsiaiškinti mažumos vyriausybės veiksmingumo/ neveiksmingumo priežastis.

Tiriamieji klausimai:

1. Kas labiausiai įtakoja mažumos vyriausybės Lietuvoje susiformavimą – formalūs (instituciniai) ar neformalūs (politiniai) veiksniai?
2. Kokie veiksniai įtakoja mažumos vyriausybės stabilumą?
3. Kokie veiksniai įtakoja mažumos vyriausybės veiksmingumą?

²¹ Alvidas Lukošaitis, *Parlamento insitucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.

²² Algis Krupavičius ir Alvidas Lukošaitis (sud.), *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004.

²³ Vykintas Pugačiauskas, *Partijų sistemų (tipų) įtaka pusiau prezidentinės politinės sistemos stabilumui*. Magistro darbas, Vilnius, 2001.

Darbo hipotezės. Netyrinėtas mažumos vyriausybės modelio gyvavimas Lietuvos politinės sistemos terpėje įgalina kelti klausimus apie šio modelio Lietuvai tinkamumą, jo veikimo galimybes. Iki šiol veikusios daugumos vyriausybės, savo veiklos pradžioje ar pabaigoje kartais įgaudavo mažumos vyriausybių formą parlamentinės paramos atžvilgiu²⁵. Tačiau formaliai tokios vyriausybės nebuvo vadinamos mažumos. Todėl nagrinėjant Lietuvos politinės sistemos normatyvinį vaizdą, mažumos vyriausybių veiklos sąlygos nebuvo tiriamos. Teigiama, kad “jaunai pusiau prezidentinei valstybei naudingos yra prezidento remiamos Seimo **daugumos** vyriausybės. Jos ne tik stabilios, ilgaamžės, bet ir nesukuria objektyvių prielaidų jas keisti. <...> Antros pagal stabilumą yra prezidento neremiamos Seimo **daugumos** vyriausybės. Jos užtikrina įstatymų leidėjų paramą, todėl gali imtis ilgalaikių reformų. Tačiau Seimo daugumai oponuojantis, savo viziją turintis prezidentas suinteresuotas jas keisti, tad ši konstitucinė sankloda neskatina valdžios šakų sutarimo”²⁶.

Mažumos vyriausybės modelio veikimo sąlygos Lietuvoje yra apspręstos politinės sistemos ypatybių: pagal 1998 metų sausio 10 d. Konstitucinio teismo nutarimą “Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai, tačiau jai būdingi ir kai kurie vadinamosios mišriosios (pusiau-prezidentinės) valdymo formos ypatumai”²⁷. Įtaką mažumos vyriausybei gali daryti ir nuo dešimtojo dešimtmečio pabaigos Lietuvoje nusistovėję partinės sistemos bruožai – didėjanti parlamentinių partijų fragmentacija ir mažėjanti poliarizacija. Mažumos vyriausybių susidarymą ir stabilų veikimą Lietuvoje taip pat sąlygoja premjero formalios ir neformalios galios, opozicinių partijų pragmatinių tikslai.

Siekiant išanalizuoti mažumos vyriausybių susiformavimo galimybes, išsiaiškinti mažumos vyriausybės veikimo ypatybes Lietuvoje, tų veiksmų svarbą, buvo iškeltos tokios hipotezės:

Hipotezė 1: mažumos vyriausybės sudarymą negatyviai įtakojo formalūs (instituciniai), pozityviai – neformalūs (politiniai) veiksniai.

Hipotezė 2: mažumos vyriausybės stabilumas priklauso nuo išorinių (politinių) veiksmų.

Hipotezė 3: mažumos vyriausybės priklausomybė nuo išorinių (politinių) veiksmų negatyviai įtakoja jos veiksmingumą.

Hipotezei 1 patikrinti naudojami šie kintamieji:

Priklausomi kintamieji: mažumos vyriausybės sudarymas;

²⁴ Mindaugas Kluonis, „Vyriausybės stabilumo lygį lemiantys veiksniai: Vidurio ir Rytų Europos atvejis. *Politologija*, 32, 2003.

²⁵ Lukošaitis, *Parlamento insitucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*, 61.

²⁶ Algis Krupavičius ir Alvidas Lukošaitis (sud.), 411.

Nepriklausomi kintamieji: formalūs sudarymą lemiantys veiksniai: pozityvus parlamentarizmas, prezidento įtaka formuojant vyriausybę, partinės sistemos poliarizacija ir takoskyros.

Hipotezei 2 patikrinti naudojami šie kintamieji:

Priklausomi kintamieji: mažumos vyriausybės stabilumas (trukmės išraiška);

Nepriklausomi kintamieji: išoriniai (politiniai) ir instituciniai stabilumą lemiantys veiksniai: parlamentinių partijų poliarizacija ir fragmentacija, ministro pirmininko formalios ir neformalios galios, rinkėjų kintamumas, opozicinės partijos ilgalaikiai tikslai.

Hipotezei 3 patikrinti naudojami šie kintamieji:

Priklausomi kintamieji: mažumos vyriausybės tikslų įgyvendinimas (veiksmingumas);

Nepriklausomi kintamieji: vyriausybės produktyvumo lygis, frakcijų vienybė, parlamentinės mažumos vienybė, interesų grupių poveikis.

²⁷ Konstitucinio Teismo nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo “Dėl Lietuvos Vyriausybės programos”. Valstybės žinios, 1998 m. sausio 14 d., Nr.5.

1. Vyriausbių sudarymo procesas, jų stabilumo ir veiksmingumo samprata

Vyriausybė – vykdomosios valdžios institucija. Istoriskai galutiniam vykdomosios galios apibrėžimui susiformuoti turėjo įtakos dvi 18 amžiaus idėjos. Viena jų apibrėžė vyriausybės veiklos formą, kita – turinį. “Pirmoji yra žinoma kaip valdžios galių atskyrimo teorija, antroji – teisinės valstybės teorija. Valdžios funkcijų padalijimo teorija reikalauja vykdomąją valdžią padaryti atsakingą įstatymo leidimo valdžiai. Teisinės valstybės teorija apibūdina vyriausybės veiklos turinį. Vyriausybės veikla neapsiriboja įstatymų vykdymu. Vyriausybė realizuoja valstybės interesus, laisvai valdo, likdama įstatymų apibrėžtame lauke”²⁸.

Valstybės valdžios institucijų sąraangoje vyriausybė užima ypatingą vietą. Pasak S.E. Finerio, valstybė gali egzistuoti be prezidento, o autoritarinės valstybės – net ir be parlamento. Tačiau jokia valstybė negali egzistuoti be teisinės valdžios ir be vyriausybės²⁹.

Vyriausybės gali būti kelių rūšių – daugumos, mažumos, perteklinės, minimalios pergalės, laikinosios. I. Budge ir H. Keman yra pateikę vyriausbių klasifikaciją³⁰:

- vienpartinė vyriausybė – tai vienos partijos, turinčios daugumą parlamente, sudaroma vyriausybė;
- minimalios pergalės koalicija – tai vyriausybė, kurios sudaryme visos dalyvaujančios partijos yra būtinos, kad vyriausybė turėtų parlamento daugumos paramą;
- perteklinės koalicija – tai vyriausybė, kurios sudaryme dalyvauja daugiau partijų nei reikia suformuoti minimalios pergalės koaliciją;
- mažumos vyriausybė (vienos partijos ir daugiapartinės mažumos vyriausybės) – tai vyriausybė, kurią suformuoja partija ar partijos, neturinčios daugumos parlamente;
- laikinoji vyriausybė – tai vyriausybė, kuri neketina vykdyti ilgalaikės politikos ir sudaroma iki tol, kol bus galima suformuoti nuolatinę vyriausybę.

²⁸ Aloyzas Vilpišauskas, *Visuomenės politinė sistema*. Kaunas: Technologija, 1992, 126-128.

²⁹ S.E. Finer, *The history of government*, 1. Oxford, 1997, 11, cituota iš Toma Birmontienė et al., *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001, 752.

³⁰ Budge ir Keman, 216.

Pirmas naujai išrinkto parlamento uždavinys yra **vyriausybės suformavimas**. Nauja vyriausybė - tai administracija, kuri atitinka bent vieną iš šių kriterijų³¹:

1. suformuota po visuotinių rinkimų;
2. yra pakeičiamas ministras pirmininkas;
3. pasikeičia vyriausybės postų pasiskirstymas tarp partijų;
4. įvyko vyriausybės atsistatydinimas per tarprinkiminį periodą, po kurio sekė vyriausybės reformacija su tuo pačiu ministru, tokia pačia vyriausybės partine sudėtimi.

Demokratiškos valstybių praktika rodo, kad vyriausybės paprastai formuojamos keliais etapais: tuo, kad rinkėjai išrenka parlamentą, vėliau partijos derasi dėl vyriausybės sudėties ir paskutinis etapas balsavimo dėl pasitikėjimo laikas. Jei jis praeina sėkmingai, vyriausybės pradeda darbą, jei nesėkmingai, bandoma iš naujo suformuoti vyriausybę arba ieškoti parlamente tu, kurie atiduos savo balsus už esamą vyriausybę. Šis principas gali būti kitoks ten, kur nėra balsavimo dėl pasitikėjimo mechanizmo. Toks formavimosi kelias gali būti skirtingas šalyse ir dėl prezidento įtakos ir galių, tarkim, Lietuvoje, parlamentas papildomai balsuoja ir dėl prezidento teiktos premjero kandidatūros.

Todėl galima teigti, kad vyriausybės formavimasis priklauso nuo daugelio veiksnių – ar parlamentas gali nuspręsti vykdyti naujus rinkimus, jei nėra patvirtinama vyriausybė, ar prezidentas daro kokią nors įtaką vyriausybės formavimo procese³². Vyriausybės formavimas yra tiesiogiai sąlygotas koalicinių parlamentinių partijų derybų, susitarimų ar prieštaravimų. ***Koalicinius procesus*** gali įtakoti net atskiri partijų nariai, parlamento pirmininkas, esamos vyriausybės nariai, rinkimų „nevykėliai“ (partijos turinčios labai mažai vietų parlamente) ir pan. Tokius koalicinius valdančiosios daugumos/mažumos ir vyriausybės sudarymo „žaidimų“ tyrimo būdus pateikia kelios skirtingos teorinės prieigos: „*Europos politikos*“ ir „*žaidimų teorijos*“. „Europos politikos“ tyrimo kryptis atsispindi A.Liiphart, G.Sartori, J.Blondel bei daugelio kitų autorių veikaluose ir yra tarpvalstybinės patirties tyrimo tradicija, paremta empirinių duomenų apie koalicijos formavimą Europos valstybėse rinkimu ir analize, ieškant bendrų tendencijų, kurias vėliau mėginama teoretizuoti.

Žaidimų teorijos šalininkai, vyriausybinių koalicijų formavimą aiškina per žaidimų teorijos aspektus. Lošimų (arba žaidimų) teorija sudaro galimybę formalizuoti socialines struktūras (šiuo atveju – politines derybas) ir tirti, kaip dviejų ar daugiau individų (grupių)

³¹ Herman ir Pope, 192.

³² Laver ir Schofield, 6.

tarpusavyje susiję sprendimai nulemia situacijos pasekmes³³. Remiantis “Europos politikos” prieiga, autoriai išskiria pokomunistinėms valstybėms būdingas sąlygas, skatinančias partijų polinkį bendradarbiauti (sudaryti koalicijas)³⁴:

1. Kristalizuotas programinis partijų ryšys ir tarppartinė konkurencija esant nuosaikiai partijų poliarizacijai ir negiliai (ankstesniojo, komunistinio) režimo takoskyrai, lengvinančiai bendradarbiavimą tarp partijų.
2. Bendradarbiavimą tarp partijų gali paskatinti stiprus prezidentas – atsiranda siekis įstatymų leidėjui efektyviai priešintis prezidento iniciatyvoms ar įveikti jo veto.
3. Esančioms partijoms konkuruojant radikaliomis ar nekonvencinėmis priemonėmis, bei neturint aiškių programinių panašumų, bendradarbiavimas būtų sunkiai įmanomas.

Partijų susitarimai ir koalicijų sudarymas valstybėse gali skirtis priklausomai nuo valstybės valdymo formos. “Valstybėse, kuriose yra įtvirtinta parlamentinė valdymo forma, valstybės vadovas į ministro pirmininko postą dažniausiai skiria partijos (ar partijos bloko), laimėjusios parlamentinius rinkimus, lyderį, o jo teikimu – ministrus (Graikija, Indija, Italija, Kanada). Kai kuriose valstybėse (Vokietija, Japonija, Ispanija) ministras pirmininkas parenkamas balsuojant parlamente ir vėliau parlamento valia patvirtinama valstybės vadovo aktu <...> jeigu kuri nors partija (partijų blokas) turi aiškią daugumą parlamente, tada jokių problemų formuojant vyriausybę nebūna, nes jos lyderis beveik automatiškai tampa ministru pirmininku (Didžioji Britanija, Kanada, Australija, Malaizija). Žymiai sudėtingiau, kai nė viena partija (partijų blokas) neturi parlamentinės daugumos. Suformuoti vyriausybę būna sudėtinga, o jos sudėtis ne visada atspindi rinkimų rezultatus”³⁵.

Koalicinių vyriausybių sudarymas gali priklausyti ir nuo partijų, sudarančių koalicinę daugumą ar mažumą, elgesio. M. Laver ir N. Schofield skiria vieningas partijas ir partijas kaip frakcijų koalicijas³⁶.

³³ Morrow, 1.

³⁴ Herbert Kitschelt et al., 346.

³⁵ Birmontienė et al, 756.

1 lentelė. Partijų elgesys pagal M. Laver ir N. Schofield.

	Partija kaip vieningas veikėjas	Partija kaip frakcijų susijungimas
Politika	Vieninga pozicija dėl politikos	Daugybė politinių pozicijų
Koalicinės preferencijos	Vieningas preferencijų rinkinys, susijęs su potencialių koalicijų galimybėmis	Vidiniai konfliktuojantys preferencijų rinkiniai, susiję su potencialių koalicijų galimybėmis
Derybų būdai	Dvišalės derybos tarp esamos partijos ir galimos koalicijos partijos lyderių	Daugiašalės derybos faktinių esamos partijos lyderių su galimų koalicinių partijų faktiniais lyderiais.

Šaltinis: Michael Laver, Norman Schofield, *Multiparty Government*. Oxford: Oxford University Press, 1991.

Vyriausybės teoriškai turėtų formuotis pagal tris esminius principus: daugumos (vyriausybė priklauso nuo parlamento palaikymo, todėl vyriausybė turi turėti daugumą parlamente), gausumo (daugiausia vietų parlamente gavusi partija turi išskirtinę teisę pradėti formuoti vyriausybę), elektorato įgijimo (tos partijos, kurios įgijo per praėjusius rinkimus daugiau balsų, nei anksčiau buvo įgijusios, turi pirmenybę prieš tas, kurios prarado balsus). Paskutinis principas ypatingai svarbus siekiant į vyriausybės formavimą įtraukti rinkėjus ir jų pasirinkimą³⁷. Taigi, pagal šiuos principus, daugiausia balsų laimėjusios partijos turėtų neišvengiamai sudaryti vyriausybę, o autsaiderės turėtų likti opozicijoje. Vis dėl to, dažnai vyriausybių sudėtis beveik neatspindi elektorato partinio pasirinkimo per rinkimus. Vyriausybės sudaromos pagal kitus principus, kuriuose svarbūs tampa tokie dalykai kaip partijų lyderių pozicijos, partijų ideologiniai ar politiniai prieštaravimai, pragmatiniai partijų interesai.

Todėl dažnai atsitinka taip, kad laimėjusios balsų daugumą rinkimuose, partijos nepatenka į vyriausybę, o lieka pralaimėjusiųjų parlamentinių partijų gretose. Todėl ne visos vyriausybės yra „laiminčios“ arba daugumos. Neretai susidaro vienos partijos, ar kelių partijų koalicinė mažumos vyriausybė.

Mažumos vyriausybės - partijos ar partijų koalicijos sudarytos vyriausybės, kurios neturi aritmetinės balsų daugumos parlamente (50 + 1 proc. vietų). Tokios vyriausybės gali būti sudarytos esant vienai iš penkių situacijų, kurias įvardija M. Laver ir N. Schofield³⁸:

1. kai rinkimų laimėjimas yra prognozuojamas vienai partijai, galinčiai turėti legislatyvinę daugumą, tačiau po rinkimų paaiškėja, kad tiek balsų nebuvo surinkta. Tokiu atveju yra galimybė sudaryti vienos partijos mažumos vyriausybę.

³⁶ Laver ir Schofield, 21.

³⁷ Mikko Matila, Tapio Raunio, „Does winning pay? Electoral success and government formation in 15 West European countries“. *European Journal of Political Research*, 43, 2004, 265 – 266.

³⁸ Laver ir Schofield, 72.

2. Tokioje situacijoje, kai tam tikros struktūrinės ypatybės (būdingos tam tikrai partinei sistemai) apsunkina daugumos koalicijų formavimą.
3. „laikinos“ administracijos, kurios atėjo į valdžią tuo metu, kai normalūs politiniai skirtumai tarp partijų yra laikinai pamiršti. Tokios administracijos yra įtvirtinamos trumpam laikotarpiui.
4. kai kooperavimosi tradicija tarp koalicinių partijų sužlunga ir viena ar daugiau partijų pratęsia darbą vyriausybėje tol, kol buvusi koalicija bus atkurta arba tol, kol koalicija su kitais partneriais bus sudaryta iš naujo.
5. tokioje situacijoje, kai partijai, formuojančiai vyriausybę, priklauso mažai vietų parlamente (trūksta legislatyvinės daugumos).

Mažumos vyriausybės yra įprasta vyriausybių forma Danijoje ar Kanadoje, taip pat Suomijoje iki 2000 metų (2000 m. priėmus naują Suomijos Respublikos Konstituciją, pradėta taikyti investitūros taisyklė). Mažumos vyriausybės gali turėti opozicinės partijos (partijų) palaikymą arba gali tokio palaikymo siekti kiekvieno atskiro sprendimo atveju. Todėl mažumos vyriausybė, iš dalies, gali būti vertinama neigiamai dėl nuolatinių palaikymo paieškų iš opozicijos. Vis dėlto, reikia pripažinti, kad neretai senose demokratijose mažumos vyriausybės yra toleruojamos ir politinės kultūros branda joms suteikia galimybes stabiliai ir veiksmingai veikti visą parlamento kadencijos laikotarpį. Todėl valstybėse, kurios turėjo ar turi mažumos vyriausybių tradicijas, tokio tipo vyriausybė nėra vertinama neigiamai, o ilgainiui tokia patirtis valstybei yra netgi naudinga – mažumos toleravimas ugdo politinę kultūrą ir brandą. Dėl šios priežasties negalima mažumos vyriausybių priskirti prie mažiau stabilios ar mažiau veiksmingos vyriausybių tipo. Tačiau reikia atkreipti dėmesį, kad kai kuriose politinėse sistemose, nepasižyminčiose aukšta politine kultūra, tokia „jautri“ vyriausybė gali būti daug nestabilesnė ir neefektyvesnė nei daugumos vyriausybės. Atlikti tyrimai Vidurio ir Rytų Europoje iš dalies patvirtina tokius teorinius teiginius. F. Müller-Rommel ir K. Fettelschoss teigia, kad vidutinė Vidurio ir Rytų Europos daugumos vyriausybių trukmė yra ilgesnė nei mažumos vyriausybių (1,8 ir 1,2 metų atitinkamai). Tyrime taip pat teigiama, kad perteklinės koalicijos yra ilgaamžiškesnės už minimalios pergalės koalicijas³⁹.

Vyriausybių stabilumas yra dažnai naudojama sąvoka, tačiau neretai jos reikšmė yra painiojama su režimo stabilumo reikšme. Stabilių vyriausybių praktika, tam tikros vyriausybių

³⁹ Ferdinand Müller-Rommel ir Katja Fettelschoss, „*Cabinet Government and Cabinet Ministers in Central Eastern European Democracies: a Descriptive Cross National Evaluation*“. Pranešimas ECPR konferencijoje, Upsala, 2004,

formavimosi ir veikimo tradicijos kai kuriose valstybėse, dar nereikia demokratijos stabilumo tose šalyse. Pagrindiniai politinio stabilumo vertinimo kriterijai yra šie:

- Vyriausybės stabilumas (kuo retesnė ministrų kabineto kaita, tuo valstybė stabilesnė);
- Politinės sistemos arba valdžių atskyrimo stabilumas (teigiama, kad parlamentinės sistemos yra stabilesnės už prezidentines);
- Konstitucinis stabilumas (kuo rečiau keičiama Konstitucija, kuo ji tvirtesnė, tuo stabilesnė yra valstybė);
- Partinės sistemos stabilumas (kuo mažesnė partinė fragmentacija ir poliarizacija, tuo partinė, o kartu ir politinė sistema yra stabilesnė)⁴⁰.

Vyriausybės stabilumas tėra tik vienas iš kriterijų, galinčių parodyti politinio režimo stabilumą. Todėl vyriausybės stabilumo nereikėtų tapatinti su režimo stabilumu. Taip pat būtina atskirti stabilumo ir veiksmingumo sąvokas. Stabilumas dažnai klaidingai tapatinamas su veiksmingumu. Vyriausybės stabilumas matuojamas jos gyvavimo trukme. Trukmė nebūtinai adekvati veiksmingumui. Trumpai, bet aktyviai veikusi vyriausybė gali priimti daugiau reikalingų valstybei sprendimų dėl savo aktyvumo, nei ta, kurios veiklos trukmė kelis kartus ilgesnė. Kita vertus, reikia pripažinti, kad ilgą laikotarpį veikianti vyriausybė galės labiau suderinti savo pozicijas tiek su legislatyvine valdžia, tiek paties kabineto viduje. Dažnai besikeičiančios vyriausybės sujaukia rinkėjų preferencijas, parlamento darbą, kurio uždavinys tampa nebe įstatymų leidyba, bet vyriausybės tvirtinimas ir nesibaigiančių politinių intrigu virtinė.

Tuo tarpu, kaip teigia daugelis autorių, **efektyvumas**⁴¹ negali būti vertinamas kaip savaiminis tikslas. Efektyvumas yra ginčijama sąvoka. “Kiekvienas pripažįsta bendrąją didžiausio rezultato mažiausiomis sąnaudomis idėją, tačiau mėginant žengti toliau nei migloti šūkliai ir taikant šią sąvoką konkretiems politiniams sprendimams tenka remtis prielaidomis apie tai, kas laikytina svarbiais dalykais”⁴².

Efektyvumas yra reliatyvi vertybė, netapatinama su lygybe, teisingumu. Tai yra pozityvaus įvertinimo kriterijus, kuris traktuojamas kaip “įeigos ir išeigos, pastangų ir rezultatų,

15.<<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws10/MullerRommelFettelschoss.pdf>>, {žiūrėta 2007 05 01}.

⁴⁰ Darius Žeruolis, „Politinis stabilumas ir demokratija Lietuvoje“, Kn. Klaudijus Maniokas ir Gedimas Vitkus (sud.), *Lietuvos integracija į Europos Sąjungą. Būklės, perspektyvų ir pasekmių studija*. Vilnius: Naujasis lankas, 1997, 68.

⁴¹ „Efektyvumo“ sąvoka šiame darbe yra tapatinama su „veiksmingumo“ sąvoka, todėl jas reikia traktuoti kaip sinonimus.

⁴² Deborah Stone, *Apie politikos paradoksą*, Vilnius: Eugrimas, 2004, 85.

išlaidų ir pajamų, patirtų sąnaudų ir gautos naudos santykis”⁴³. Taigi, efektyvumas yra sąlyginė vertybė, vertinama skirtingai, priklausomai nuo objekto, kurio efektyvumą siekiama iširti. Kalbant apie politines institucijas, efektyvumo sąvoka gali būti sunkiai pritaikoma. Vis dėlto, remiantis tam tikrais kriterijais įmanoma įvertinti politines institucijas ir politikos įgyvendinimą efektyvumo matu. Tik tiriant reikia iš anksto nusistatyti tam tikras ribas ir aptarti prielaidas bei pripažinti, kad gauti rezultatai turėtų būti traktuojami labai atsargiai.

„Politinis ekvilibriumas susideda iš balanso tarp piliečių poreikių politinei sistemai ir kandidatų, kurie rungtis dėl postų“⁴⁴. Egzistuoja keli požūriai, siekiantys paaiškinti kaip galima politikos procesą padaryti veiksmingesnį. Pasak Čikagos mokyklos atstovų, pasiekti veiksmingesnę politinę pusiausvyrą galima: vykdant tam tikrą perdavimą (galių, postų ir t.t., *angl. transfer*), politikams turėtų rūpėti perdavimo kaštai. Politikai turėtų perdavimus vykdyti kuo efektyviau. Perdavimai turėtų būti saugūs, be didelių kaštų, suteikiantys daugiau naudos tiems, kurie už tai “moka” (rinkėjams). Visos iniciatyvos turėtų tarnauti gerovei didinti, o ne ją naikinti. Antra, politikos įgyvendintojai ir institucijos turėtų išvengti neveiksmingos politikos. Partijos turėtų teikti visą įmanomą informaciją rinkėjui. Institucinis rentos siekimas taip pat turėtų būti pakeistas į energiją, sutelktą problemų sprendimui⁴⁵.

Šie teoriniai samprotavimai yra sunkiai įgyvendinami praktikoje, esant racionaliems, naudos siekiantiems, vengiantiems darbo ir manipuliuojantiems informacijos asimetrija politiniams veikėjams (Viešojo pasirinkimo teorija).

Vyriausybės veiksmingumas formaliai galėtų būti apibrėžtas kaip viešųjų gėrybių tiekimo, *valdymo kokybė*, valstybės tarnautojų kompetencija, jų nepriklausomybė nuo politinio spaudimo ir *vyriausybės tarnavimas politikai*⁴⁶. Tačiau jei iš šių veiksmų sudarytume faktorius, kuriais remiantis būtų tiriama, ar vyriausybė veikia efektyviai, jie teatskleistų subjektyvų vyriausybės veiklos efektyvumo vaizdą. Taip pat atsirastų problemos, tiriant teisingumo, protingumo, tinkamumo sąvokų sąryšį su vykdomais veiksmais. Todėl vyriausybės veiksmingumo sąvokai apibrėžti darbe naudojamas *politikos įgyvendinimo veiksmingumo* apibrėžimas. Jis teigia, kad politika įgyvendinama efektyviai, kai yra pateisinami išankstiniai

⁴³ Sumner H. Slichter, “Efficiency” Kn. Edwin R.A. Seligman (sud.), *Encyclopedia of Social Sciences*. New York:Macmillan, 1947, (5), 437-439.

⁴⁴ Daniel Sutter, “The Democratic Efficiency Debate and Definitions of Political Equilibrium”. *The Review of Austrian Economics*, 15 (2/3), 2002, 202.

⁴⁵ Ten pat, 203- 204.

⁴⁶ Pierre – Guillaume Meon, Laurent Weill, “Does better governance foster efficiency? An aggregate frontier analysis. *Economics of Governance*”. *Springer*, 6, 2005, 83.

lūkesčiai arba iškelti tikslai.⁴⁷ Veiksmingą vyriausybę reiktų apibūdinti kaip tokią, kuri pagal išankstinius lūkesčius (jai pavestas funkcijas ir suteiktas galimybes) įgyvendina politiką, siekia iškeltų tikslų. Vis dėlto reikia pastebėti, kad vyriausybės veiksmingumo nereikėtų traktuoti kaip vienalytės ir nedalomos sąvokos, o veiksmingumo analizės metu reikia nepamiršti ir politinių aplinkybių, kurios gali iškreipti vyriausybės veikimą ir jos veiksmingumą, jai pačiai siekiant dirbti efektyviai. Vyriausybės veiksmingumas negali būti matuojamas tik jos produktyvumu ar aktyvia veikla. Pasak, G. Sartori, „veiksmingos vyriausybės“ nederą painioti su „aktyvistine vyriausybe“. Pirmoji – tai vyriausybė, kuri geba įgyvendinti užsibrėžtą politiką; tačiau ji gali išpažinti antiaktyvistinę (non –ativist) valdymo filosofiją ir dėl to apsispręsti (jeigu jau pati taip nusprendžia) likti neaktyvi. Skirtumas tarp veiksmingos ir bejėgės vyriausybės tas, kad pirmoji gali nuspręsti ko nors nedaryti, o tuo tarpu antroji negali daryti to, ką norėtų daryti. Analogiškai ir skirtumas tarp veiksmingos ir aktyvistinės vyriausybės – tas, kad pirmoji gali pasiekti rezultatą, ko nors nedarydama arba apleisdama kokią sritį, o iš „aktyvistinės“ vyriausybės laukiama, kad ji būtų „darytoja“, kadangi ji galvoja, kad nėra tokios problemos, kurios ji negalėtų išspręsti⁴⁸. Tiek aktyvi, tiek neaktyvi vyriausybė gali būti neveiksminga, nors jų politikos įgyvendinimo mastai skirsis.

Mažumos vyriausybės veiksmingumas teoriškai neturėtų skirtis nuo daugumos vyriausybės veiksmingumo, tačiau šiai vyriausybei gali kilti daugiau kliūčių įgyvendinant iškeltus tikslus dėl jos statuso ir jos palaikymo parlamente. Todėl net ir būdama „aktyvistine“, mažumos vyriausybė gali tapti „bejėge“.

⁴⁷ Ramūnas Vilpišauskas ir Vitalis Nakrošis, *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: *Eugrimas*, 2003, 38.

⁴⁸ Giovanni Sartori, *Lyginamoji konstitucinė inžinerija*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2001, 119.

2. Mažumos vyriausybės sudarymo procesas Lietuvoje: įtakos veiksnių analizė

Mažumos vyriausybė Lietuvoje susiformavo atsistatydinus XIII – ajai daugumos vyriausybei, kuri buvo sudaryta iš socialdemokratų, Darbo partijos, Valstiečių liaudininkų ir Naujosios sąjungos partijų. Palyginus ilgai veikusi (898 dienas) vyriausybė atsistatydino, praradusi prezidento pasitikėjimą. Susiklosčius krizinei situacijai, buvo suformuota Keturioliktoji mažumos vyriausybė. Atsistatydinimo dieną ministro pirmininko pareigas ėjęs Algirdas Brazauskas leido suprasti, kad nesiims formuoti naujos koalicijos, o pasiūlė tai daryti jos “griovėjams”, kurių neįvardijo⁴⁹. Numanoma, kad “griovėjais” galėjo būti tiek prezidentas, naujai susikūrusi Pilietinės demokratijos partija, suskaldžiusi darbo partiją ir pati Darbo partija, atšaukusi visus savo deleguotus ministrus.

Vis dėlto, socialdemokratai ėmėsi formuoti naują koalicinę vyriausybę, į kurią įsijungti pakvietė ir opozicinę Tėvynės sąjungos (Lietuvos konservatorių) partiją. Konservatoriams atsisakius eiti į koaliciją su socialdemokratais, o taip pat nepriėmus į koaliciją Darbo partijos bei Liberalų demokratų, mažumos vyriausybė buvo sudaryta iš socialdemokratų, valstiečių liaudininkų, Pilietinės demokratijos partijos bei Liberalų ir centro sąjungos narių.

Daroma prielaida, kad mažumos vyriausybės susiformavimas tokioje politinėje terpėje nebuvo natūralus procesas. Tokio tipo vyriausybės patvirtinimas yra neparankus partijoms, likusioms už vyriausybinės koalicijos ribų, todėl mažumos vyriausybės suformavimas ir palaikymas joms nėra priimtinas. Tokios prielaidos pagrindimui pasirinkta ištirti mažumos vyriausybės susidarymui įtakos turinčius formalius (institucinius) veiksnius: **pozityvaus parlamentarizmo, parlamentinių partijų poliarizacijos, esminių konfliktų įtaką, prezidento galių išraišką.**

⁴⁹ Inga Saukienė, “Paskutinės 13 – osios vyriausybės gyvavimo akimirkos”. Dienraštis L.T., 2006. <http://www.lt24.lt/lt/content/viewitem/3798/>, žiūrėta [2006 12 15].

2.1. Pozityvusis parlamentarizmas

Pasak T. Bergmano, mažumos vyriausybės yra dažnos ten, kur koalicijų formavimo taisyklės yra neigiamos⁵⁰. Tai reiškia, kad vyriausybei gyvuoti užtenka tik to, kad parlamentas ją toleruoja. Taigi, ne vyriausybė turi įrodyti, kad ja pasitiki parlamentas, bet parlamentas turėtų įrodyti, kad jis netoleruoja vyriausybės (tai vadinama *negatyviuoju parlamentarizmu*).

Tuo tarpu *pozityvusis parlamentarizmas* remiasi taisykle, kad vyriausybės likimą nusprendžia parlamentas, balsuodamas dėl pasitikėjimo vyriausybe. Investitūros ypatybės yra esminis bruožas formuojant mažumos vyriausybę. Parlamento tolerancija vyriausybei gali būti lemiamas veiksnys, nes mažuma turi užsitikrinti tų, kurie nėra vyriausybėje, palaikymą. Tai dažnai komplikuoja, nes mažuma, siekianti sudaryti vyriausybę gali būti negatyviai vertinama likusios daugumos – marginalių partijų, nesutariančios opozicijos ir pan. Taigi, mažumos vyriausybė, siekdama patvirtinimo, turi neišvengiamai ieškoti palaikančiųjų likusioje daugumoje. Tai yra pakankamai sunku, nes paremti mažumos vyriausybę, negaudamos joje postų, sutinka ne visos partijos.

Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 92 straipsnį „Nauja Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių Seimo narių balsų dauguma pritaria jos programai“⁵¹. Akivaizdu, kad vyriausybė būtų patvirtinta, reikia 71 Seimo nario balso. Daugumos vyriausybei tai nesunku užsitikrinti. Mažumos vyriausybės situacija yra visai kitokia, nes jai paramos balsavime reikia ieškoti iš tų, kurie negauna vyriausybinį postų. Todėl, neišvengiamai mažuma turi kažką pažadėti, suteikti, ar atiduoti palaikančiajai partijai, (partijoms) mainais už vyriausybės palaikymą per balsavimą ir pasitikėjimą ja.

Keturioliktąją vyriausybę parėmę konservatoriai sudarė su socialdemokratais (Keturioliktosios vyriausybės formavimo iniciatoriais) susitarimą, kurio pagrindu pasižadėjo paremti mažumos vyriausybę, tačiau susitarime yra įtrauktos papildomos sąlygos paramos užtikrinimui⁵².

⁵⁰ Bergman, “Formation Rules and Minority Governments”, 57.

⁵¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija, 7 skirsnis, 92 straipsnis. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 1996.

⁵² Lietuvos Respublikos Seimo Lietuvos socialdemokratų frakcijos ir opozicinės Tėvynės sąjungos frakcijos susitarimas, Vilnius, 2006 m. liepos mėn. 4 d. <<http://www.tsajunga.lt/index.php?-1560533267>>, žiūrėta [2007 02 13].

Susitarime pabrėžta, kad konservatoriai pasižada netrukdyti 2007 m. valstybės biudžeto patvirtinimui, tačiau šį projektą siūlo derinti su TS frakcija; konservatoriai patvirtina, kad neteiks ir nepalaikys ne Vyriausybės teikiamų įstatymo projektų, kurie esmingai didina valstybės biudžeto išlaidas ar mažina pajamas; konservatoriai pasižada remti tų Vyriausybės pateiktų įstatymų priėmimą Seime, dėl kurių Kairės ir centro koalicijos atstovai pasieks atskirus sutarimus su TS frakcija taip pat Nereikšti interpelacijos Ministrui Pirmininkui bei nepasitikėjimo Vyriausybei. Tame pačiame susitarime yra pažymėta, kad socialdemokratai išsipareigoja: Ministrų ir kitų aukštas

Akivaizdu, kad konservatorių frakcijos įsipareigojimai nėra tokie reikšmingi kaip socialdemokratų praradimai. Konservatoriai tik konstruktyviai pasižadėjo susilaikyti nuo interpeliacijų kėlimo ministrams ir premjerui, bet svarbiausias pažadas – netrukdyti sudaryti mažumos vyriausybę. Tuo tarpu socialdemokratams atidavė opozicijos atstovams parlamentinės kontrolės vadžias. Seimo statuto pokyčiai būtų nevienadienis įvykis ir šis sprendimas taptų „dovana“ ne tik konservatoriams, bet ir „ateinančios kartos“ opozicijai. Taip pat svarbus punktas dėl 2007 m. biudžeto projekto išankstinio derinimo su konservatoriais rodo, kad parama suteikiama siekiant aiškaus atlygio.

Sutarties pratęsimas 2006 m. gruodžio 21 d. dar aiškiau parodė, kad susitarimas dėl bendradarbiavimo yra konservatorių gerai apskaičiuotas, pragmatizmu paremtas dokumentas. Prie nebaigtų mažumos vyriausybės ir tuo pačiu socialdemokratų „namų darbų“ pirmu punktu šmėžuoja Seimo statuto pataisos, siekiant postų parlamentinės kontrolės komitetuose ir komisijose.

Taigi, pozityvus parlamentarizmas yra ta aplinkybė, kuri ne tik, kad neskatina susidaryti mažumos vyriausybės, bet ir trukdo tokiam procesui. Mažumos vyriausybės suformavimas verčia galimos vyriausybės sudėties dalyvius ieškoti paramos iš opozicijos. Na, o pastarosios iškelti reikalavimai gali būti pakankamai aukšti. Keturioliktoji Lietuvos vyriausybė konservatorių buvo paremta su aiškiais sąlygomis ir tik tam tikram laikotarpiui (paskutinis terminas siekia 2007 m. Seimo rudens sesijos pradžią). Susitarime minimos ir papildomos sąlygos - bet kada nutraukti paramą (konservatorių prerogatyva) arba jos atsisakyti patiems socialdemokratams. Tačiau reikia pažymėti, kad pastarieji paramos neatsisakė, suprasdami, kad performuota koalicija gresia nuostoliais (postų dalybose). Galima daryti išvadą, kad pozityvus parlamentarizmas neskatina mažumos vyriausybių formavimo, o jei tokia vyriausybė suformuojama, jos išsilaikymo kaštai yra labai dideli.

pareigas užimančių pareigūnų veiklos ir jų klaidų ar nusizengimų vertinimui kelti pačius griežčiausius politinės atsakomybės reikalavimus; nepasirašyti jokių susitarimų su Darbo ir „Tvarkos ir teisingumo“ partijomis ar jų frakcijomis Seime, kuriais būtų sprendžiamas jų dalyvavimas sudarant ar remiant centro ir kairės mažumos koaliciją, nesiūlyti Respublikos Prezidentui ir neskirti į vyriausybės narių bei kitas vykdomosios valdžios politines pareigas minėtų partijų atstovų; į Vyriausybės programą įtraukti TS siūlomas nuostatas, kuriose numatomos ryžtingos permainos kovoje su korupcija, taip pat nuostatas, užtikrinančias ES struktūrinės paramos skirstymo skaidrumą bei valstybei svarbių nacionalinių projektų finansavimą taip pat pagrindines TS parengto Paramos šeimai pagrindų įstatymo projekto nuostatas bei sutarimą, kad valstybės gautos pajamos, pardavus „Mažeikių naftos“ akcijas bus panaudotos valstybės skoliniam įsipareigojimams savo piliečiams padengti: visų pirma indėlių kompensavimui bei kompensacijoms už negražintą nuosavybę; parengti ir priimti Seimo Statuto nuostatas, jog Seimo komitetams ir komisijoms, kurių veiklos tikslas išimtinai yra parlamentinės kontrolės vykdymas (Audito komitetas, Antikorupcijos komisija, Etikos ir procedūrų komisija), vadovaus opozicijos atstovai. Šis pataisų projektas turi būti pateiktas Seimui iki 2006 m. rugsėjo 15 dienos.

2.2. Prezidento galios formuojant vyriausybę

Lietuvos politinę sistemą galima priskirti prie pusiau prezidentinių sistemų tipo. Pirmasis pusiau prezidentinį modelį kaip atskirą darinį įvardijo M. Duverger, pristatęs jį dar 1970 m. Pasak jo, pusiau prezidentinė sistema yra tokia sistema, kuri jungia tris elementus: prezidentas yra išrenkamas visuotiniais rinkimais; jis disponuoja pakankamai reikšmingomis galiomis; jam oponuoja ministras pirmininkas ir ministrai, esantys valdžioje iki to laiko, kol parlamentas neparodė jiems nepasitikėjimo⁵³.

G. Sartorio pateikiamą pusiau prezidentizmo apibrėžimą sudaro du formalūs ir trys neformalūs kriterijai, kuriuos būtina taikyti bendrai: (1) valstybės vadovas (prezidentas) renkamas visuotiniu balsavimu — tiesioginiu ar netiesioginiu — fiksuotai kadencijai; (2) valstybės vadovas dalijasi vykdomąją valdžią su ministru pirmininku, sudarydamas dvigubą valdžios struktūrą, kurią apibrėžia trys kriterijai: (3) prezidentas nepriklausomas nuo parlamento, bet negali valdyti vienas arba tiesiogiai, tad jo valia turi būti įgyvendinama per jo vyriausybę; (4) kita vertus, ministras pirmininkas ir jo kabinetas nepriklauso nuo prezidento, nes priklauso nuo parlamento: jie turi paklusti parlamento pasitikėjimui ar nepasitikėjimui (ar abiem), ir bet kuriuo atveju jiems reikia parlamento daugumos paramos; (5) dualistinė pusiau prezidentizmo valdžios struktūra leidžia įvairius galių balansus ir pirmenybių kaitą (*shifting prevalences*) vyriausybėje su griežta sąlyga, kad kiekvieno vyriausybę sudarančio vieneto „autonomijos potencialas“ išlieka⁵⁴.

Prezidento galios skiriasi priklausomai nuo valstybės valdymo modelio. Vienur prezidentas gali turėti tik formalias galias, kitur pati sistema yra panaši į prezidentinę. Tačiau svarbiausia pusiau prezidentiniame modelyje – tai galimybė bendradarbiauti abiem jėgoms (parlamentui ir prezidentui) ir galimybė būti tarpusavyje priklausomoms.

Pusiau prezidentinis valstybės institucinis modelis neišvengiamai siejasi ir su vyriausybės formavimu, ir su galių pasiskirstymu. Pirma: prezidento galios pasireiškia tuomet, kai jis būdamas partinis arba ne, netoleruoja kažkurios politinės jėgos ir turi galimybę pritarti, arba ne ministrų kandidatūroms. Nepartinių ministrų paskyrimas rodo didesnes prezidento galias

⁵³ Maurice Duverger, *A New Political System Model: Semi – Presidential Government*, 142, cituota iš Arend Lijphard (sud.), *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

⁵⁴ Sartori, 132 - 133.

formuojant vyriausybę⁵⁵. Tačiau būtent tokias galias, sąlygotas nepartinių ministrų, prezidentas įgauna tik tuomet, jei jis turi daugiau galių apskritai toje politinėje sistemoje.

Vykdomosios valdžios dualizmas (prezidento ir vyriausybės) suteikia galimybių kalbėti ir apie stabilesnę demokratinę terpę (jei vyriausybė yra silpna, jos nepajėgumą gali kompensuoti prezidento institucija) ir apie visai priešingą dalyką – atsakomybės lygmenų susidūrimą ir persipynimą.

Prezidento galios skiriamos į formalias ir neformalias. Formalias prezidentų galias įvardija keletas autorių. Jie šias galias grupuoja skirtingai. Tarkim, Duverger įvardijo 14, Lucky 28, Herman ir Frye - 27. Neformalias galias yra sunkiau apibrėžti, nes joms priskiriamos asmeninės prezidento savybės, galimybės neformaliai paveikti vyriausybės ar parlamento sprendimus ir kitos. Didžiausias galias turi prezidentai, kurių yra didelės formaliosios galios, ir vice versa⁵⁶.

Ištirti prezidento formalias galias galima naudojant įvairių autorių metodus – Shugart ir Carey, Frye, Harfst ir kitų. L. K. Metcalf yra pateikęs kiek patikslintą Shugart ir Carey skaičiavimo metodiką. Šia metodika remiamasi darbe matuojant prezidento formalias galias Lietuvoje. Pagal L.K. Metcalf pateiktą vertinimo metodiką⁵⁷ (**žiūrėti 1 priedą**) Lietuvos prezidento legislatyvinės galios (įstatymų veto teisės, dekretų leidybos teisės, biudžeto formavimo galios, referendumo iniciavimo, kreipimosi dėl teismo peržiūrėjimo) įvertinamos 4. Nelegislatyvinės (kabineto formavimas, atstatydinimas, parlamento paleidimo teisės, balsavimo dėl nepasitikėjimo iniciavimo teisės) – 3. Lyginant su L. K. Metcalf kitų šalių skaičiavimais, nelegislatyvinės Lietuvos Respublikos Prezidento galios yra vienos mažiausių, lyginant su kitomis pusiau prezidentinėmis sistemomis⁵⁸. Lenkijoje šių galių įvertis - 4, Austrijoje - 5, Suomijoje (iki 2000 m.) - 7, Prancūzijoje - 5, Kroatijoje - 6, Rumunijoje ir Slovėnijoje tiek kiek ir Lietuvoje – 3. Lietuvoje legislatyvinės prezidento galios yra stipresnės nei nelegislatyvinės. Pastarosios yra mano tyrimo objektas – vyriausybės sudarymas ir prezidento dalyvavimas šiame procese.

⁵⁵ Petra Schleiter, Edward Morgan – Jones, „*Semi-Presidential Regimes: Providing Flexibility or Generating Representation and Governance Problems?*“, Centre for the Study of Democratic Government, 2005. <<http://government.politics.ox.ac.uk>>, [žiūrėta 2006 10 19].

⁵⁶ Alvidas Lukošaitis, „Lietuvos Respublikos prezidento galios ir rinkimų pažadų realizavimo galimybės“, valsty. Be, Virtuali pilietinė erdvė, <http://www.valsty.be/?name=university&do=o_theme&oId=1&oType=university&fId=12&id=36>, [žiūrėta 2007 01 02].

⁵⁷ Metcalf, 670-675.

⁵⁸ Ten pat, 675.

Vyriausybės sudarymas Lietuvoje priklauso nuo parlamento, kuris balsuoja dėl ministro pirmininko kandidatūros, pasitikėjimo vyriausybe ir nuo prezidento, kuris paskiria ministrą pirmininką. Žinoma, ministro pirmininko paskyrimas yra tik pirmas žingsnis vyriausybės formavime, nes po to, kai ministras sudaro vyriausybę ir pateikia Seimui svarstyti vyriausybės programą, vyksta balsavimas dėl pasitikėjimo, kuris gali visiškai pakeisti naujosios vyriausybės likimą. Todėl galima sakyti, kad prezidento galios šiuo atveju yra menkos bei jomis nelygiomis dalimis dalijasi parlamentas. Tačiau pagal A. Krouwel, Lietuvoje prezidentinė politinės sistemos ašis nežymiai dominuoja prieš parlamentinę (+ 0.5) (teigiamas rezultatas reiškia, kad parlamentinė ašis dominuoja, neigiamas, kad prezidentinė)⁵⁹. Toks skirtumas gali būti aiškinamas ir kaip subalansuotas prezidento ir parlamento galių santykis.

Reikia pripažinti, kad skiriant ministrą pirmininką ir ministrus, prezidento vaidmuo lyginant su parlamento vaidmeniu yra minimalus. Tačiau nereikia pamiršti ir neformalių prezidento galių. Jos atsiskleidė 2006 m. gegužės mėn., kai V. Adamkus pareiškė nebesitikintis dviem Darbo partijos deleguotais ministrais (Ž. Padaiga – sveikatos apsaugos, V. Prudnikovu – kultūros)⁶⁰. Išreikštas nepasitikėjimas ministrams suteikė tik dvi alternatyvas – atsistatydinti patiems arba būti atstatydintiems Seime, balsuojant dėl nepasitikėjimo. Formaliai ministrai galėtų likti savo postuose, tačiau prezidento žodis tokiais atvejais yra vertinamas kaip ypatingai reikšmingas ir jo paisoma parlamente. Prezidento siūlymas pasitikrinti Tryliktajai vyriausybei, ar ja dar pasitiki Seimas, gali būti vertinamas kaip neformalios prezidento galios išraiška⁶¹.

Keturioliktosios vyriausybės formavimo proceso metu, valstybės vadovas buvo palikęs derybininkų valiai pasirinkti būsimos valdžios komandos narius. Tačiau šalies vadovas suformulavo labai aiškia nuostata, kad į ją neturi patekti politikai, dėl kurių veiklos ar profesinės etikos visuomenei yra kilę abejonių⁶². Derybos su frakcijų atstovais po nepavykusio balsavimo už kandidatus į premjero postą Z. Balčytį, taip pat parodo, kad prezidentas neformaliai bando dalyvauti vyriausybės formavime (pradžioje jis akivaizdžiai skatino socialdemokratus ir konservatorius sėstis prie derybų stalo). V. Adamkus aiškiai išsakė, kad Darbo partija neturėtų dalyvauti sudarant naują vyriausybę ir tokiu būdu parodė, kad neformalus įsikišimas į

⁵⁹ Andre Krouwel, *The presidentialisation of East – Central European countries*, Copenhagen, 2000, 9, <http://www.sozialwiss.uos.de/static/data.sozialwiss.uni-osnabrueck.de/kleinfeld/PARL-PRAES%20OST-EUROPA%20Krouwel_2000%20Presidentialization%20of%20Easteuropean%20countries%20ECPR-JSoW.pdf>, [žiūrėta 2007 02 23].

⁶⁰ Lietuvos Respublikos Prezidentūros spaudos tarnyba, „Prezidento Valdo Adamkaus pasisakymas apie politinę situaciją Lietuvoje“. Vilnius, 2006 05 30, <<http://www.president.lt/lt/news.full/6752>>, žiūrėta [2006 11 24].

⁶¹ Ten pat, <<http://www.president.lt/lt/news.full/6752>>, žiūrėta [2006 11 24].

⁶² Lietuvos Respublikos Prezidentūros spaudos tarnyba, „Prezidentas tikisi, kad derybininkai pademonstruos politinį brandumą“. Vilnius, 2006 06 07, <<http://www.president.lt/lt/news.full/6782>>, [žiūrėta 2006 12 15].

vyriausybės formavimo procesą yra įmanomas. Šiuo atveju tokia prezidento pozicija sudarė palankias sąlygas susiformuoti mažumos vyriausybei. Tačiau tos galios, esant kitai politinei situacijai, gali būti kliūtis susidaryti tokio tipo vyriausybei.

Susiskaldžiusiame parlamente, partijoms nesusitariant, o prezidentui neoficialiai išskyrus partijas, neprilestinas prie vyriausybės sudarymo (savo žodžius prezidentas gali patvirtinti neskirdamas vieno ar kito ministro), yra tikimybė, kad parlamentas reikšdamas savo balsą dėl pasitikėjimo vyriausybe taps suskaldytas ne tik iš vidaus (fragmentacijos ir poliarizacijos), bet ir iš išorės (prezidento įsikišimo). Todėl esant tokiai situacijai patvirtinti mažumos vyriausybę ir pritarti jos programai gali būti labai keblu.

Prezidento galių veiksnys priskirtinas prie įtakingų veiksnių, lemiančių mažumos vyriausybės sudarymą. Politinėms partijoms radus susitarimą parlamente ir pradėjus formuoti mažumos vyriausybę, prezidento įsikišimas gali reikšmingai paveikti procesą. Verta pastebėti, kad prezidento galių panaudojimas vyriausybės gyvavimo metu gali ją netgi sugriauti (šiuo atveju griovimu galima pavadinti jau anksčiau minėtus V. Adamkaus išsakytus priekaištus Tryliktajai vyriausybei ir paskelbtas nepasitikėjimas keliais ministrais). Tačiau tiriant Lietuvos Keturioliktosios vyriausybės atvejį, prezidento galių faktorius vertinamas kaip netrukdamas susidaryti mažumos vyriausybei.

2.3. Partinės sistemos veiksniai, sąlygojantys mažumos vyriausybės sudarymą

Mažumos vyriausybių susiformavimas tiesiogiai priklauso nuo opozicinės daugumos parlamente paramos. **Partinės sistemos poliarizacija** skatina partijų tarpusavio kovą ir nesutarimus, todėl galima daryti prielaidą, kad esant aukštai partinės sistemos poliarizacijai, mažumos vyriausybei susiformuoti atsiranda daug kliūčių. Tarkim, dešiniems sudarius mažumos vyriausybę, kairieji jos nepalaikytų dėl ideologinių skirtumų. Tačiau verta paminėti ir polemizuojančią prielaidą: esant didelei poliarizacijai dėl minėtų ideologinių skirtumų, gali susidaryti keli blokai iš artimas politines pažiūras turinčių partijų. Vienam blokui suformavus koaliciją ir siekiant suformuoti vyriausybę, kito bloko partijos nenorėdamos dėl ideologinių prieštaravimų jungtis į vyriausybę, pritaro mažumos vyriausybės valdymui. O pati mažumos vyriausybė, esant aukštai politinei kultūrai, atskirais klausimais galės rasti pritarimą iš kurios nors opozicinės partijos. Tuo tarpu, jei partinės sistemos poliarizacija yra žema, politinės kultūros ir partijų vertybinių nuostatų stygius gali sudaryti palankias sąlygas partijoms jungtis vienai su kita nepaisant jokių ideologinių skirtumų. Tai sudaro tokią padėtį, kurioje mažumos vyriausybei bus sunku susiformuoti, nes didelis skaičius partijų (esant aukštam parlamento fragmentacijos lygiui (2006 metų liepos mėn. Lietuvos parlamente buvo 7.6 efektyvių parlamentinių partijų – plačiau apie parlamento fragmentaciją – 3.1. dalyje) sieks sudaryti vyriausybę.

Jei vertintume politinę ir socialinę poliarizaciją tarp atskirų grupių, galima būtų teigti, kad ji produkuoja tokias anomalijas kaip socialinės ir politinės tvarkos žlugimą, politinį nestabilumą, streikus ir kitas nesmurtines formas, kuriomis viena grupė nori pakenkti kitai. Todėl darytina prielaida, kad poliarizacija mažina žmonių norą prisidėti prie bendrų reikalų, viešųjų gėrybių priežiūros ir stabdo ekonominę plėtrą besivystančiose šalyse⁶³. Taigi, poliarizacija neigiamai vertinamas veiksnys kalbant apie partinę sistemą ir apie visą valstybės socialinę, ekonominę tvarką.

Nuo 1997 m. Lietuvoje pradėjo ryškėti partinės sistemos poliarizacijos mažėjimo tendencijos. Daugelis partijų susispietę kairės-dešinės skalės centre, o kraštutiniai kairės ir dešinės poliai lieka neužimti. Tokią partijų įcentrinę gravitaciją iš dalies paaiškina ir pačių rinkėjų pasiskirstymas: daugiau nei pusė Lietuvos gyventojų arba laiko save centristais, arba išvis

negali identifikuotis kairės – dešinės skalėje⁶⁴. Atskirų problemų vertinimo kontekste dėl pačių dešiniausių pozicijų rungtis konservatoriai bei Liberalų ir centro sąjunga (po Liberalų sąjūdžio susikūrimo galima šią partiją priskirti prie minėtų dviejų). Patys kairiausi – valstiečiai ir Darbo partija bei socialdemokratai. Prie centro kairės priskiriami socialliberalai, o centro dešinės – liberalai demokratai. Pilietinės demokratijos partija iš dalies gali būti priskirta centro jėgoms (šios partijos programoje yra teigiama, kad partija centro politinės krypties⁶⁵). Taigi, pagal kairės/dešinės dimensijas didžiausia konfrontacija turėtų būti tarp valstiečių liaudininkų, darbo partijos ir konservatorių su Liberalų sąjūdžiu ir Liberalų ir centro sąjunga. Tačiau vertybiniai prieštaravimai nesudarė jokių kliūčių Liberalų ir centro sąjungai suformuoti mažumos vyriausybę su valstiečiais liaudininkais bei kitais centro ir kairės atstovais. Netgi dešinieji konservatoriai pripažino, kad būtų sutikę įsijungti į bendrą koaliciją su kairiaisiais socialdemokratais, tačiau šiai koalicijai sutrukdė ne vertybiniai skirtumai, o nesugebėjimas susitarti dėl postų⁶⁶.

Remiantis M. Kluonio atrinktų stabilumo kriterijų svarbos eiliškumu⁶⁷, į analizę įtrauktas **takoskyrų (esminių lūžių) veiksnys**, kuris daro poveikį mažumos vyriausybės sudarymui ir stabilumui.

Dabar teigiama, kad komunizmo/antikomunizmo takoskyra tampa neberekšminga. Politinio elito lygmenyje komunizmo/antikomunizmo skirtis pradėjo silpti po 1997 m. prezidento rinkimų ir V. Adamkaus išrinkimu. Prezidentas 2000 m. akivaizdžiai prabilo apie naujos politikos būtinybę, nesiremiančią praeities vertinimo konfliktu. Senojo konflikto nešėjų - LDDP ir konservatorių politinis svoris po 2000 m. sumažėjo ir pasikeitė pats politinio elito nesutarimų pobūdis, tapęs orientuotu į socialines ir ekonomines problemas⁶⁸. Taigi, atsirado naujos lūžių ašys, galinčios parodyti kairės/dešinės dimensijas Lietuvoje. Pagal ekspertų atliktus tyrimus 2004 m., buvo nustatyta, kad didžiausi partijų nuomonių dėl atskirų problemų skirtumai rodo, jog labiausiai partijų pozicijos skiriasi žemės pardavimo užsieniečiams ir miesto/kaimo klausimais, o mažiausiai poliarizuoja narystės ES, decentralizacijos ir aplinkosaugos problemos⁶⁹.

⁶³ Joan Esteban ir Gerald Schneider, "Polarisation and Conflict: Theoretical and Empirical Issues". Paper is part of the Polarisation and Conflict Project CIT- 2 - CT, 2004, 16.

⁶⁴ Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondas, "Lietuvos politinės partijos: struktūrinio ir funkcinio pajėgumo tyrimas". Vilnius, 2005, 53. < [http://www.tspmi.vu.lt/files/news/partiju%20tyrimas%20\(santrauka%201\).doc](http://www.tspmi.vu.lt/files/news/partiju%20tyrimas%20(santrauka%201).doc), žiūrėta [2007 02 15].

⁶⁵ Pilietinės demokratijos partijos interneto svetainė, "Pilietinės demokratijos partijos programa", Vilnius, 2006. www.pdp.lt, žiūrėta [2007 02 03].

⁶⁶ Jurgis Razma, interviu su autoriumi, Vilnius, 2007 gegužės 11 d.

⁶⁷ Kluonis, 105.

⁶⁸ Mindaugas Jurkynas ir Ainė Ramonaitė, "Kairė ir dešinė Lietuvoje: ekspertų ir elektorato nesusikalbėjimas". Kn. Algimantas Jankauskas (sud.), *Lietuva po Seimo rinkimų 2004*. Vilnius: Naujasis lankas, 2005, 77.

⁶⁹ Ten pat, 81.

Galima teigti, kad neaukšta poliarizacija ir esminių lūžių nebuvimas, ar bent jau jų nepaisymas turi didelę įtaką formuojant mažumos vyriausybę. Gilios takoskyros užtikrina aiškų partijų pasidalijimą tarp palaikančiųjų ir nepalaikančiųjų vyriausybės atžvilgiu. Lietuvoje partijos nepaiso lūžių ir kairės/dešinės dimensijų skirtumų. Todėl formuojantis koalicijai jos gali jungtis su bet kurios politinės krypties partijomis.

Taip pat reikia paminėti, kad „elektorato geba atpažinti politinį konfliktą nyksta“⁷⁰, o tai sąlygoja partijas nebepaisyti esminių lūžių ir tvirtai nebesilaikyti ideologinės linijos. Tai mažina konfliktų galimybes tarp partijų ir tuo pačiu sudaro sąlygas rasti ne tik daugumos koalicijoms, bet ir plačioms vaivorykštinėms koalicijoms. Keturioliktoji Lietuvos vyriausybė šiuo atveju yra išskirtinė, nes esant sąlygoms sudaryti daugumos koaliciją ar net vaivorykštinę (neįtraukus tik Prezidento nepageidaujamos Darbo partijos) yra sudaroma centro kairės mažumos vyriausybė, kurios likimas labiausiai priklauso nuo dešinėsios partijos. Šiuo atveju atsiskleidžia ir tai, kad esminiai lūžiai neturi didelės reikšmės Lietuvos vyriausybių formavime, nes dešiniųjų parama gali būti traktuojama kaip pritarimas centro kairės vyriausybei. Todėl Lietuvos atveju nepasitvirtina G. B. Powell teiginys, kad “rinkėjai, parėmę partijas, kurių ideologinė pozicija yra nutolusi nuo vyriausybės pozicijos, bus mažiau efektyviai atstovaujami esant mažumos vyriausybei”⁷¹. Dešiniųjų konservatorių elektoratas yra ko gero atstovaujamas ne mažiau (dėl gautos naudos už paramos išlaikymą mažumos vyriausybei) nei vyriausybę sudariusių – socialdemokratų.

Taigi, takoskyroms nevaadinant svarbaus vaidmens, kyla klausimas, kodėl buvo sudaryta mažumos vyriausybė. Tokia aplinka, kokią sukuria *esminių lūžių ašių nepaisymas* ir *nedidelė poliarizacija, gali būti vertinama kaip neigiamas veiksnys, t.y. veiksnys, neskatinantis susidaryti mažumos vyriausybėms*. Galima teigti, kad ideologinis atstumas nėra svarbus partijoms sudarant koalicijas ir tai skatina formotis daugumos vyriausybes (ar net vaivorykštines). Todėl galima teigti, kad mažumos vyriausybės sudarymas buvo įtakotas ne partinės sistemos veiksmų, bet partijų politinių ambicijų ir jų statuso parlamente:

Partijos dėl politinių ambicijų *nesutikusios* jungtis į vyriausybines koalicijas;

Naujoji sąjunga (socialliberalai) – partijos lyderio (A. Paulausko) politinės “nuoskaudos”: paskelbus nepasitikėjimą 2006 04 11 A. Paulauskui (tuometiniam Seimo pirmininkui) jo nepalaikė esamą mažumos vyriausybę sudarančių partijų dalis ir jis buvo pašalintas iš posto;

Liberalų sąjūdis – nesutarimai su Liberalų ir centro sąjunga;

⁷⁰ Jurkynas ir Ramonaitė, 88.

⁷¹ Powell, 117.

Ignoruojamos partijos (tos, kurių vyriausybės formavimo iniciatoriai ignoravo per derybas dėl vyriausybės sudarymo):

Darbo partija;

Tvarka ir teisingumas (liberaldemokratai);

Partijos, kurioms ***apsimoka parenti*** mažumos vyriausybę, į ją nesijungiant:

Tėvynės sąjunga (Lietuvos konservatoriai) – tokią partijos poziciją patvirtina darbo 4.3 dalis.

3. Mažumos vyriausybės trukmės įvertinimas ir stabilumo veiksmų analizė

Prieš pradėdant tirti mažumos vyriausybės stabilumą palaikančius veiksnius, verta išsiaiškinti kokia yra mažumos vyriausybės trukmė kitų Lietuvos vyriausybių ir atrinktų pokomunistinių mažumos vyriausybių gyvavimo lyginamajame kontekste.

Keturioliktoji vyriausybė, kurią sudaro socialdemokratai, valstiečiai liaudininkai, liberalų ir centro sąjunga, Pilietinės demokratijos partija nuo savo gyvavimo pradžios veikia jau 286 + n dienas⁷². Tai yra – 35, 13 % viso savo galimo gyvavimo laiko.

Vyriausybės stabilumo vertinimas jos gyvavimo laikotarpio trukme gali pasitarnauti siekiant lyginamojo efekto: „vyriausybė X truko ilgiau nei vyriausybė Y. Tai parodo, kad vyriausybė X yra labiau tvari, nei vyriausybė Y“⁷³. Verta atkreipti dėmesį į tai, nuo kada iki kada vertinti vyriausybę kaip veikiančią darinį. Atskaitos momentas yra pakankamai aiškus - nuo to momento, kai vyriausybė gauna įgaliojimus ir oficialiai pradeda veikti. Tačiau pabaigos momentas yra pakankamai daugiaprasmis. Jei vyriausybė pakeičiama kita vyriausybe, išrinkus naują legislatūrą ir suformavus naują kabinetą, buvusios vyriausybės veikimo laikotarpis yra skaičiuojamas iki naujos vyriausybės įgaliojimų pradžios (kai kurie autoriai vyriausybės pabaigos momentą prilygina naujo parlamento išrinkimo datai, tačiau, manau, kad net ir išrinkus naują parlamentą, dažnai vyriausybių formavimo procesas užtrunka). Problemos atsiranda, kai reikia vertinti vyriausybės įgaliojimų pabaigą, kuomet atsistatydina ministras pirmininkas, vyriausybė netenka parlamento pasitikėjimo ir pan. Tokiais atvejais iki naujos vyriausybės suformavimo veikia, tarkim, pasitikėjimą praradusi senoji, tačiau jos įgaliojimai priklauso nuo valstybės konstitucinės sistemos. Vienose šalyse tokios laikinos vyriausybės gali vykdyti savo politiką, kitose jos atlieka tik tam tikras formalias funkcijas, tačiau jų galios yra labai ribotos. Siekiant išvengti dviprasmybių vertinant, palyginimui naudojami oficialūs vyriausybių gyvavimo laikotarpiai – nuo jų paskyrimo iki pakeitimo, naujos vyriausybės programos patvirtinimo. Pasirinktas variantas nekeis pačio skaičiavimo rezultatų (visos vyriausybės vertinamos pagal

⁷² Vyriausybės trukmė apskaičiuota iki 2007 m. gegužės 01 d.

⁷³ Mishael Laver, 25.

vienodą skalę). Į analizę neįtrauktos laikinosios vyriausybės dėl jų skirtingo statuso įvairiose šalyse.

Svarbu atkreipti dėmesį ir į išlikimo koeficientą⁷⁴. Tai procentiškai išreikštas vyriausybės gyvavimo laikotarpis, įvertinus tai, kiek vyriausybė iš viso galėjo laiko gyvuoti. Akivaizdu, kad ne visos vyriausybės turi galimybę veikti visą parlamento kadenciją (ketverius metus), todėl būtina įvertinti ir tai, kiek jos galėjo veikti nuo to laiko, kai buvo paskirtos iki tada, kai parlamentas suteikė įgaliojimus veikti naujai vyriausybei.

Vertinant pagal du skaičiavimo būdus – dienų skaičių ir procentinę išraišką, kai kuriais atvejais yra sunku nuspręsti kuri vyriausybė buvo stabilesnė – ta, kuri veikė 100 % gyvavimo laiko, tačiau tik, pavyzdžiui, 100 dienų, ar ta, kuri veikė 50 %, tačiau 500 dienų. Lyginimui palengvinti pasirinktas toks vertinimo metodas: 500 dienų ir ilgiau veikusi vyriausybė vertinama kaip stabilesnė, nei ta, kuri veikė 100 dienų, net jei pastarosios trukmės procentinė išraiška siekia 100 %. Trumpam laikotarpiui suformuotą vyriausybę, parlamentas siekia išlaikyti stabilia, nes likus nedaug laiko iki rinkimų, nėra tikslo performuoti vyriausybę.

Pirmiausia lyginama veikianti Keturioliktoji mažumos vyriausybė su kitomis Lietuvoje veikusiomis vyriausybėmis pradedant penktąja, suformuota iš tų partijų, kurias 1992 m. į LR Seimą išrinko tauta.

2 lentelė. Lietuvos Respublikos vyriausybių trukmė dienomis ir procentine išraiška

Vyriausybė	Vyriausybės trukmė dienomis	Vyriausybės trukmė procentine išraiška
Penktoji Vyriausybė (1992 12 12 - 1993 03 10). Galėjo veikti iki 1996 11 19. Premjeras – B. Lubys	89 (1437)	6, 19 %
Šeštoji Vyriausybė (1993 03 10 - 1996 02 08). Galėjo veikti iki 1996 11 19. Premjeras – A. Šleževičius	1075 (1348)	79, 74 %
Septintoji Vyriausybė (1996 02 23 - 1996 11 19). Veikė visą galimą laikotarpį. Premjeras – M. Stankevičius	269 (269)	100 %
Aštuntoji Vyriausybė (1996 12 04 - 1999 05 03). Galėjo veikti iki 2000 11 09. Premjeras – G. Vagnorius	880 (1435)	61, 32 %
Devintoji Vyriausybė (1999 06 01 - 1999 10 27). Galėjo veikti iki 2000 11 09. Premjeras – R. Paksas	149 (527)	28, 27 %
Dešimtoji Vyriausybė (1999 11 03 - 2000 11 09). Veikė visą galimą laikotarpį. Premjeras – A. Kubilius	371 (371)	100 %

⁷⁴ Scaba Nikolenyi, 130.

Vienuoliktoji Vyriausybė (2000 11 09 - 2001 06 20). Galėjo veikti iki 2004 12 14. Premjeras – R. Paksas	223 (1495)	14, 91 %
Dvyliktoji Vyriausybė (2001 07 12 - 2004 12 14). Veikė visą galimą laikotarpį. Premjeras – A. Brazauskas	1249 (1249)	100 %
Tryliktoji vyriausybė (2004 12 14 - 2006 06 01). Galėjo veikti iki 2008 12 14 (vyriausybės gyvavimo trukmė yra skaičiuojama lygiai keturių metų laikotarpiui). Premjeras – A. Brazauskas	898 (1447)	62, 05 %
<u>Keturioliktoji vyriausybė Lietuva (2006 07 18 – 2007 05 01 + n). Gali veikti iki 2008 10 10. Premjeras – G. Kirkilas</u>	<u>286 (814)</u>	<u>35, 13 %</u>

Sudaryta autoriaus (Selija Levin). Skaičiavimai atlikti pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės tinklalapio

<www.lrv.lt>, duomenis

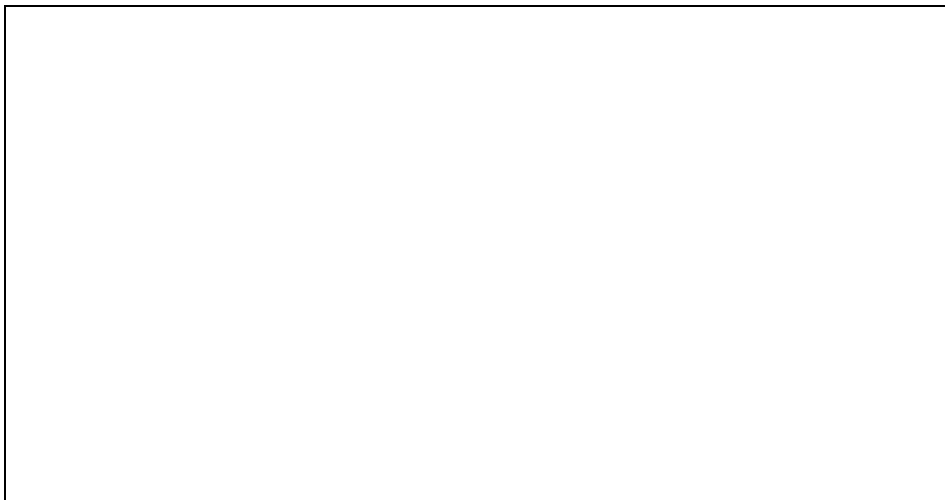
Paveikslėliuose (pav. ir 2 pav.) pateikiama Lietuvos vyriausybių gyvavimo trukmė dienomis ir trukmė procentine išraiška. Iš paveikslėlių, matyti, kad Keturioliktosios vyriausybės trukmės rodiklis yra vidurinis, t.y. jos trukmę galima vertinti kaip vidutinę Lietuvoje gyvavusių vyriausybių trukmę.

1 Pav. Lietuvos Respublikos vyriausybių trukmė dienomis



Sudaryta autoriaus (Selija Levin)

2 Pav. Lietuvos Respublikos vyriausybių trukmė procentine išraiška



Sudaryta autoriaus (Selija Levin)

Remiantis pateiktais duomenimis, galima daryti tokias išvadas: iš 9 vyriausybių (neįskaitant esamos - Keturioliktosios), net trečdalis veikė trumpiau nei esama mažumos vyriausybė (vertinant pagal procentinę išraišką). Dvi iš trijų vyriausybių veikusių visą galimą laikotarpį veikė palyginus trumpai (269, 371 dienas). Taigi, jei esama mažumos vyriausybė išsilaikys iki kadencijos pabaigos, jos veikimą galima bus traktuoti kaip ilgesnį ir kartu stabilesnį nei anksčiau veikusių trečdaliao daugumos vyriausybių. Suskaičiavus vyriausybių trukmės vidurkį, vidutinė vyriausybė veikė neilgiau nei 578 dienas. Galima sakyti, kad mažumos vyriausybė atrodo pakankamai stabiliai bendrame Lietuvos vyriausybių gyvavimo fone. Papildomai reikia įvertinti tai, kad mažumos vyriausybei nuolat gresia nepalaikymo galimybė, kuri įnešanti chaoso ir nuolatinio netikrumo.

Norint dar aiškiau įvertinti keturioliktosios vyriausybės stabilumo statusą, būtina įvertinti kaip ši vyriausybė atrodo atrinktų *pokomunistinių mažumos vyriausybių kontekste*. Lyginimui pasirinktos valstybės, kuriose po 1994 m. veikė mažumos tipo vyriausybės. Tokia data pasirinkta ne atsitiktinai. Įvertinta tai, kad pirmosios nepriklausomybę atgavusių šalių vyriausybės dešimtajame dešimtmetyje, galėjo būti nestabilios dėl nekonsoliduotos demokratijos ir galimų trukdžių formuojant institucinę sistemą. Į lyginimą neįtraukta Rumunija, darant prielaidą, kad tuo metu, kai čia veikė mažumos vyriausybė, valstybė turėjo problemų dėl demokratijos lygio (ją galima būtų įvardinti kaip nedemokratišką).

3 lentelė. Pokomunistinių Vidurio ir Rytų Europos šalių mažumos vyriausybių trukmės

Valstybė	Vyriausybės trukmė dienomis	Vyriausybės trukmė procentine išraiška
Čekija 1 1996 07 25 – 1998 01 02 (turėjo iki 1998 07 17)	526 (722)	72, 85 %
Čekija 2 1998 07 17 – 2002 07 12 (visą laikotarpį) (vienpartinė vyriausybė)	1455 (1455)	100 %
Čekija 3 2006 09 11 – 2007 01 22 (turėjo iki 2008 09 11)	133 (1460)	9,1 %
Latvija 1 2004 03 09 – 2004 12 02 (vyriausybės kadencija galėjo trukti iki 2006 11 07)	228 (973)	23, 43 %
Latvija 2 2006 04 09 – 2006 11 07 (visą laikotarpį)	212 (212)	100 %
Lietuva 2006 07 18 – 2007 04 01 + n (2008 10 10)	286 (814)	35, 13 %
Lenkija 1 2000 06 06 – 2001 10 19 (visą laikotarpį)	500 (500)	100 %
Lenkija 2 2003 06 13 – 2004 05 02 (iki 2005 10 31) (nors MP atsistatydino 05 02)	323 (877)	36, 83 %
Lenkija 3 2005 10 31- 2006 06 14 (turėjo iki 2009 10 31)	224 (1460)	15, 34 %

Sudaryta autoriaus (Selija Levin) pagal šaltinio <<http://www.worldstatesmen.org/>> duomenis

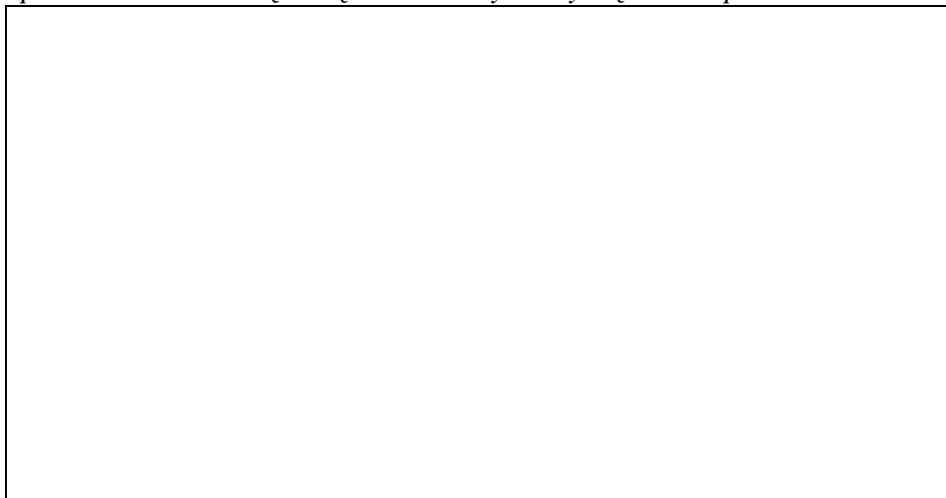
Grafiškai pateikiama pokomunistinių šalių mažumos vyriausybių trukmė dienomis ir procentine išraiška. Iš matomų duomenų, galima daryti išvadą, kad mažumos vyriausybės Lietuvoje gyvavimo trukmė yra vidutinė, visų pokomunistinių valstybių mažumos vyriausybių kontekste. Į stulpelinį grafiką nėra įtraukta Čekija 2 vyriausybė, nes ji buvo vienpartinė (tai praktikoje vertinama, kaip lengvinanti aplinkybė stabilumo išlaikymui. Vyriausybei nekonfliktuojant viduje (jei pati partija yra nefrakcinė, lentelė 1) didėja jos darba ir sunkėja opozicijos bandymai ją sukompromituoti (jei, žinoma, opozicija to siekia)).

3 Pav. Pokomunistinių šalių mažumos vyriausybių trukmė dienomis



Sudaryta autoriaus (Selija Levin)

4 pav. Pokomunistinių šalių mažumos vyriausybių trukmė procentine išraiška



Sudaryta autoriaus (Selija Levin)

Paskaičiavus Čekijos koalicinių mažumos vyriausybių trukmę, galima konstatuoti, kad viena iš jų veikė palyginti ilgai (72, 85 %), bet vertinant pagal dienų skaičių, nesugebėjo išgyventi iki kadencijos galo. Kita vyriausybė (Čekija 3) veikė trumpiau nei dabartinė Lietuvos mažumos vyriausybė.

Abi Latvijos mažumos vyriausybės veikė trumpiau pagal dienų skaičių (kiek daugiau nei 200 dienų) nei Keturioliktoji Lietuvos vyriausybė. Vyriausybės Lenkijoje negyvavo ilgiau nei 500 dienų. Vertinant procentinę išraišką, tik viena Lenkijos mažumos vyriausybė veikė visą galimą laikotarpį, būtent ją ir galima priskirti prie stabilųjų gretų.

Todėl galima daryti išvadas, kad mažumos vyriausybė Lietuvoje, lyginant su kitomis pokomunistinių šalių analogiškėmis vyriausybėmis, yra pakankamai stabili. Trys iš aštuonių tirtų vyriausybių veikė trumpiau nei keturioliktoji vyriausybė Lietuvoje. Latvijos (Latvija 2) vyriausybė, gyvavusi visą galimą kadencijos trukmę, pagal aritmetinius dienų skaičius nusileidžia Lietuvos Keturioliktajai vyriausybei.

Taigi, keliais šimtais dienų ilgiau veikė vos trys mažumos vyriausybės – Čekija 1, Lenkija 1 ir Lenkija 2. Lietuvos mažumos vyriausybė tyrimo metu (2007 metų gegužės mėn.) buvo pakankamai aukštoje pozicijoje pagal stabilumo rodiklius, lyginant su kitomis pokomunistinių šalių mažumos vyriausybėmis. Žinoma, toks lyginimas neatskleidžia visų mažumos vyriausybių veiklos ypatumų tose šalyse ir neparodo, kodėl nutrūko vienos ar kitos vyriausybės veikla. Tačiau šiuo atveju analizė buvo reikalinga tam, kad įvertinti pačią trukmę, nesigilinant į veiksnius, kurie ją lemia.

Išanalizavus mažumos vyriausybės trukmės rodiklius, galima teigti, kad mažumos vyriausybė veikia pakankamai stabiliai. Todėl tolimesnė analizė skirta nustatyti veiksnius, lemiančius mažumos vyriausybės stabilumą. Analizuojami veiksniai suskirstyti į institucinius ir išorinius (politinius). **Instituciniai stabilumo kriterijai yra parlamento fragmentacija, parlamento poliarizacija, opozicinių parlamentinių partijų fragmentacija ir poliarizacija, premjero statusas vyriausybėje koalicijoje. Išoriniai (politiniai) veiksniai – opozicijos tikslai ir rinkėjų kintamumo rodikliai.**

3.1. *Parlamentinių partijų poliarizacijos ir fragmentacijos lygis*

Parlamento fragmentacija (parlamente konkuruojančių efektyvių partijų skaičius) yra svarbus veiksnys tiek formuojant vyriausybę, tiek siekiant išlaikyti ją stabilia.

Esant dideliame parlamentinės fragmentacijos lygiui, A. Ware teigimu, mažumos vyriausybės gali veikti stabiliai, nes vyriausybės oponentai tarpusavyje labai nesutaria ir dėlto nesugeba veikti kartu⁷⁵. Susitarimas dėl paramos yra įmanomas ten, kur opozicija verčiau parems mažumos vyriausybę, nei tarsis dėl bendradarbiavimo su ta partija, su kuria konfliktuoja.

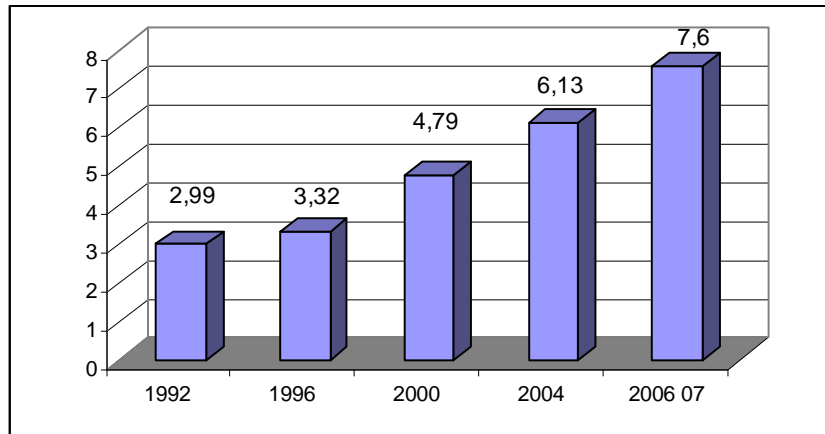
Efektyvias parlamentines partijas apskaičiuotos pagal R. Taageperos formulę $N = 1/\sum p_i^2$ ⁷⁶, kai p_i - partijos i -osios vietų parlamente dalis. Pagal šią formulę Lietuvoje sudarant mažumos vyriausybę (2006 m. liepos mėnesį) buvo **7,6** efektyvios parlamentinės partijos (tai jau kraštutinio pliuralizmo požymis). Palyginus su Lietuvos parlamentinės fragmentacijos lygiu ankstesniuose parlamentuose, akivaizdžiai matoma partijų gausėjimo tendencija. 1992 m. – 2,99, 1996 m. buvo 3,32, 2000m. - 4, 79, po 2004 m. rinkimų – 6,13⁷⁷. Parlamento fragmentacija skaičiuota pagal formulę $F = 1 - \sum p_i^2$, Keturioliktosios vyriausybės sudarymo metu siekė 0,86.

⁷⁵ Alan Ware, 339.

⁷⁶ Rein Taagepera ir Matthew Soberg Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press, 1989, 83.

⁷⁷ Jurkynas ir Ramonaitė, 74.

5 Pav. Efektyvios parlamentinės partijos Lietuvoje



Sudaryta autoriaus (Seliija Levin). Fragmentacijos lygio duomenys iki 2006 07 paimti iš Mindaugas Jurkynas ir Ainė Ramonaitė, „Kairė ir dešinė Lietuvoje: ekspertų ir elektorato nesusikalbėjimas“. Kn. Algimantas Jankauskas (sud.), Lietuva po Seimo rinkimų 2004. Vilnius: Naujasis lankas, 2005.

Parlamento fragmentacijos elementą galima vertinti dvejopai – kaip bendradarbiavimą arba konkuravimą skatinantį veiksnį. Lietuvos atveju, didelė politinių partijų fragmentacija yra priskiriama prie bendradarbiavimą skatinančių veiksnių (tai rodo ankstesnių vyriausybių sudarymo patirtis), tačiau neformalus veiksnys – politinė padėtis sudarė priešingą situaciją, todėl kai kurios partijos atsisakė įsijungti į valdančiąją koaliciją.

Tiriant stabilumą, parlamento fragmentacijos veiksnį reikia nagrinėti kartu su partinės sistemos poliarizacijos veiksniumi. Liberalų sąjūdžio ir socialliberalų noras jungtis į bendrą plačią koaliciją (2007 m. balandžio mėn.) kartu su socialdemokratais ⁷⁸ yra įrodymas to, kad kairė ir dešinė nepaisydama ideologinių skirtumų gali sudaryti daugumos vyriausybę. Todėl mažumos vyriausybės gyvavimas yra trapus ne dėl aukšto poliarizacijos lygio (tai paprastai skatina vyriausybių nestabilumą), bet atvirkščiai, dėl poliarizacijos stokos ir aukšto parlamentinės fragmentacijos lygmens (esant tokiai situacijai, galima teigti, kad „visi gali jungtis su visais“, o tai gali sąlygoti esamos koalicijos griūtį, naujos koalicijos sudarymą).

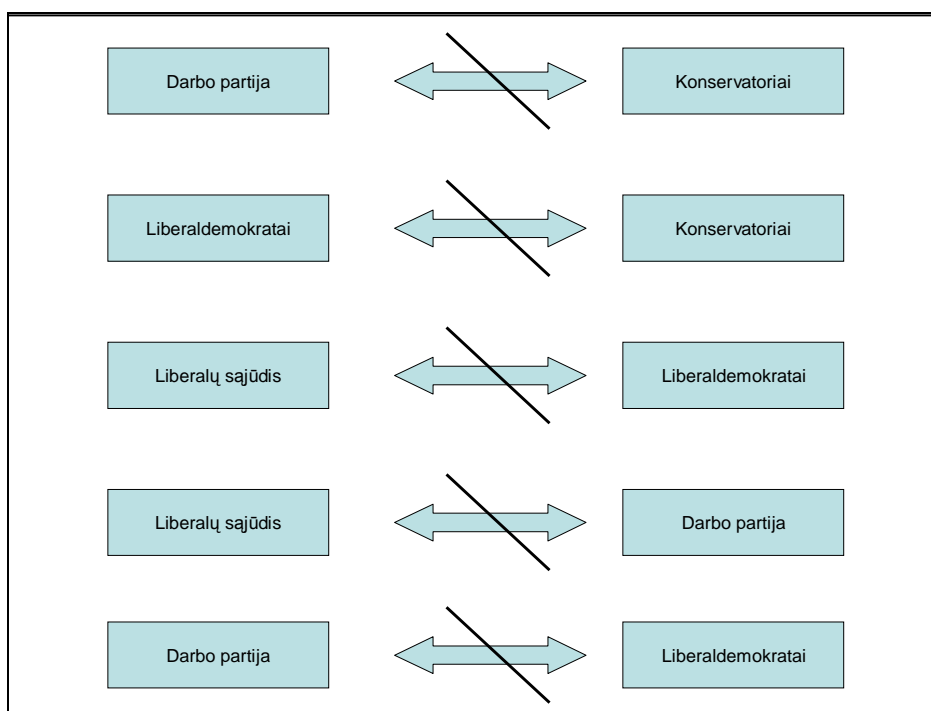
Dar vienas svarbus veiksnys, kuris gali padėti stabiliai veikti mažumos vyriausybei – opozicijos fragmentacijos ir poliarizacijos lygmuo. Kaip teigia M. Laver ir K. Shepsle, esant aukštam fragmentacijos ir poliarizacijos lygmeniui opozicijos atstovai nesugebės sutarti

⁷⁸Naujosios sąjungos oficialus tinklalapis, „Socialdemokratai Naująją Sąjungą nori matyti naujoje plačioje koalicijoje“, 2007 04 06, <http://www.nsajunga.lt/Default.aspx?Element=ViewArticle&TopicID=107&ArticleID=1030>, {žiūrėta 2007 04 06}.

tarpusavyje dėl bendrų siekių⁷⁹. Jei opozicijos atstovai nesusitars tarpusavyje dėl galimo naujo valdžios židinio formavimo, mažumos vyriausybė galės veikti stabiliai.

Efektyvių partijų skaičius (skaičiuotas pagal minėtą Taageperos efektyvių parlamentinių partijų skaičiavimo formulę) opozicijoje yra 3, 96. Taigi, opozicijos fragmentacija yra pakankamai didelė – 0, 74. Šis veiksnys rodo, kad opozicija yra susiskaldžiusi, tačiau pagal ankstesnę dalyje daromą prielaidą, tai neturėtų trukdyti partijų jungimuisi. Fragmentacijos poveikį švelnina kairės/dešinės ideologinės dimensijos nepaisymas. Kadangi jau anksčiau buvo minėta, kad partinės sistemos poliarizacija Lietuvoje tendencingai mažėja, daroma prielaida, kad opozicinės partijos gali nesutarti tik dėl iš anksto įvardijamų „priešininkų“, dažniausiai – atskirų partijų lyderių. Tačiau toks veiksnys yra nereikšmingas.

6 pav. Dabar egzistuojančios opozicinių partijų priešpriešos ašys



Sudaryta autoriaus (Selija Levin)

Paveikslėlyje pavaizduotos priešpriešos ašys yra vertinamos kaip netvarios. Tai ne vertybių priešprieša, o veikiau emocinė. (Tai liudija ir Vilniaus miesto savivaldybės taryboje 2007 metų balandžio mėnesį susiformavusi socialdemokratų, liberaldemokratų, Lenkų rinkimų akcijos ir Liberalų sąjūdžio koalicija).

Todėl galima teigti, kad sudaryti atsvarą mažumos vyriausybei, opozicinės partijos parlamente yra pajėgios. Jos taip pat gali sugriauti mažumos vyriausybę, sudarydamos stiprią

⁷⁹ Laver ir Shepsle, 263.

atsvarą vyriausybės pozicijai ir stabdydamos veiksmingą vyriausybės darbą (tarkim, balsuodamos parlamente prieš vyriausybės siūlomus teisės aktų projektus, reformas ir pan.). Taigi, opozicijos fragmentacijos ir poliarizacijos veiksnys **negali būti vertinamas kaip veiksnys, palaikantis mažumos vyriausybės stabilumą.**

3.2. Premjero galios ir statusas vyriausybinėje⁸⁰ koalicijoje

Lyderiai yra specifiniai patikėtojai⁸¹. Jie pasikliauja savais patikėtiniais, kurių veiklą koordinuoja, taip pat jie gali apdovanoti ir nubausti, apsaugoti sąjungininkus ir nugalėti oponentus ir tam tikra prasme praskinti pasekėjams kelią⁸². Vis dėlto lyderis politikoje yra priklausomas nuo pasekėjų, nes jo išlikimas yra palaikytojų rankose. Galima daryti prielaidą, kad parlamento palaikomas ministras pirmininkas turi didesnę potencialą išsilaikyti ilgiau, nei, tas kurį palaiko prezidentas (o parlamentas ne).

Ministrą pirmininką Lietuvoje skiria prezidentas, tačiau jį ir jo sudarytą vyriausybę (Vyriausybės programą) tvirtina parlamentas. Prezidento vaidmuo skiriant ministrą pirmininką yra ne tik formalus, bet turi ir kitokį poveikį. Skiriamas ministras pirmininkas gali būti artimesnis arba prezidentui arba parlamentui. Prezidentui artimesnis ministras pirmininkas nebūtinai priimtinas parlamentui, tačiau yra teigiama, kad aukštas parlamentinės fragmentacijos lygmuo dažniausiai leidžia paskirti ministrą pirmininką artimesnį prezidentui nei parlamentui⁸³. Situacija tampa mažiau konfliktiška, kai ministras pirmininkas būna iš didžiausios vyriausybę sudarančios partijos. Taigi, būdamas didžiausios partijos narys ir artimas prezidentui (t.y. prezidentas skiria premjero kandidatūrą, arba jei prezidentas yra partinis, premjeras kartu yra ir jo partijos narys) premjeras yra iš esmės tenkinantis ir parlamentą, ir prezidentą.

Keturioliktosios vyriausybės premjeras socialdemokratas Gediminas Kirkilas yra didžiausios Seimo frakcijos narys. Tačiau jo kandidatūrą prezidentas pateikė Seimui tik atmetus parlamente pirmąją - Zigmanto Balčyčio kandidatūrą. Abu kandidatai - tos pačios partijos nariai,

⁸⁰ Darbe naudojamas vyriausybines koalicijos terminas atitinka egzekutyvinės (*angl. Executive*) koalicijos terminą, parlamentinės koalicijos terminas yra legislatyvinės (*angl. Legislative*) koalicijos atitikmuo.

⁸¹ Darbe naudojamas būtent patikėtinio – patikėtojo, *angl. principal - agent*, teorijos lietuviškasis vertimas. Tačiau šio termino vertimą galima rasti ir kaip “šeimininko – pavaldinio”, “šeimininko – tarno” ir kitokius. Kadangi šios teorijos nuostatos atitinka tai, kas civilinėje teisėje įvardijama kaip įgaliotojo ir įgaliotinio santykiai. E.Kūris, vengdamas “tarpdisciplininės painiavos”, siūlo šių terminų į lietuvių kalbą neversti ir vartoti “principalo – agento” sąvoką (Eric Lane, *Konstitucija ir politikos teorija* (išversta E.Kūrio). Kaunas: Naujasis lankas, 2003, 72, 177, 182-184, 186).

⁸² Kenneth A. Shepsle ir Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics*. New York, London: W.W. Norton and Company, 1997, 383.

⁸³ Protsyk, 742.

tačiau vienas iš jų Seimui kaip premjeras neįtikėjo. Akivaizdu, kad tik po intensyvių pokalbių su Seimo frakcijomis antrasis Prezidento siūlytas parlamentaras į premjero postą gavo Seimo patvirtinimą. Negalima teigti, kad esamas kandidatas nėra priimtinas prezidentui.

Tačiau manyčiau, kad šiuo atveju nepasitvirtina anksčiau minėta prielaida, kad fragmentuotas parlamentas suteikia galimybių paskirti premjerą, kuris bus artimesnis prezidentui nei parlamentui. Seimas pritarė tai V. Adamkaus siūlytai kandidatūrai, kuri pasirodė Seimui tinkamesnė. Galima teigti, kad esamas mažumos vyriausybės premjeras – Gediminas Kirkilas yra netenkinantis parlamento arba prezidento, todėl *grėsmė, kad kuri nors institucija sieks inicijuoti nepasitikėjimą premjerui (dėl jo, kaip asmens) vyriausybės stabilumui nekyla.*

Ministro pirmininko statuso galimybės destabilizuoti vyriausybę glūdi ne tik jo „priklausomybėje“ nuo parlamento ar prezidento, bet ir nuo to, ar pats premjeras yra koalicijos lyderis. Taip pat nuo to, kokios yra premjero galios priimti ir atleisti ministrus. Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją, ministrus skiria ir atleidžia prezidentas ministro pirmininko teikimu. Tokias galias premjeras gali panaudoti sudarant koaliciją ar bandant ją išardyti.

Premjero galios yra konstitucinių galių ir partinių galių mišinys. Dvipartinėje sistemoje premjeras turi dideles galias, tuo tarpu daugiapartinėse sistemose, kur vyriausybė sudaroma ne pagal rinkėjų balsus, bet pagal koalicinių žaidėjų (partijų) susitarimus, pasak T. Bergman, ministrai pirmininkai jaučiasi labiausiai nesaugūs⁸⁴. Taip pat reikia paminėti ir tai, kad daugiapartinės sistemos dažniausiai skatina susidaryti ir daugiapartinės vyriausybes, nuo kurių sudėties gali priklausyti pačios vyriausybės gyvavimo laikotarpis.

Keturioliktoji Lietuvos vyriausybė yra mažumos vyriausybė, o ministrų portfeliai išdalinti proporcingai koalicijos partnerių (partijų) narių skaičiui. Akivaizdu, kad Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko galios yra palyginus menkos skiriant ministrus. Galima teigti, kad Lietuvoje galioja „šimpanzės principas“, teigiantis, kad ministras pirmininkas turės pateikti prezidentui ministro kandidatūrą, net jei ji bus šimpanzė, jei tik tokią teiks koalicijos partneris⁸⁵. Ministras pirmininkas neturi šiuo atveju jokių apsaugos mechanizmų, juos gali panaudoti tik prezidentas.

Dar vienas būdas išsiaiškinti premjero galias – išanalizuoti, ar jis turi įtakos vyriausybės svarstymuose. Remiantis LR Vyriausybės įstatymu, galima teigti, kad ministras pirmininkas neturi išskirtinių galių ir šioje srityje, nes „Vyriausybė valstybės valdymo reikalus sprendžia

⁸⁴ Bergman, Muller at al. 182.

⁸⁵ Ten pat, 184.

posėdžiuose visų vyriausybės narių balsų dauguma priimdama nutarimus“⁸⁶. Vyriausybės darbotvarkę tvirtina ministras pirmininkas, tačiau papildomus klausimus į darbotvarkę gali siūlyti ir atskiri ministrai. Taigi ir čia premjero teisės apribotos. Vis dėlto, analizuojant šį veiksnių galima daryti prielaidą, kad darbotvarkės sudarymas yra priklausomas nuo institucinių rėmų ir todėl šis veiksnys gali labiau parodyti organizacijos institucinę aplinką, o ne pačio lyderio (ministro pirmininko) iniciatyvą ar vadovavimo stilių.

Papildomas premjero galių matas – savo personalo turėjimas. Lietuvos vyriausybės vadovas turi politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojus.

T. Bergman siūlo tokį premjero galių įvertinimą:

4 lentelė. Ministro pirmininko Lietuvoje galių matavimas pagal T. Bergman kriterijus

Ministro pirmininko galios	Galimi balai	Lietuvoje
Konstruktivus balsavimas dėl nepasitikėjimo	3	0
Ministrų atskaitomybė tik per MP	3	0
Ministras pirmininkas gali paskirti ministrus	1	0
Ministras pirmininkas gali atleisti ministrus	1	0
Ministerijų jurisdikcijų nustatymas	1	0
Galimybė duoti nurodymus ministrams	1	1
Vyriausybės darbotvarkės kontrolė	1	1
Vyriausybės sprendimai priimami:		
Ministrai pirmininkui tarus lemiamą žodį	2	
Dalyvaujančiųjų balsų dauguma	1	1
Vieningai	0	
Ministras pirmininkas skiria savo asmeninius:		
Politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojus	1	1
Karjeros valstybės tarnautojus	1	0
Viso:	15	3

Sudaryta autoriaus (Selija Levin) pagal T. Bergman ir kitų metodiką⁸⁷.

Pagal pateiktus 4 lentelės duomenis, ministro pirmininko galios Lietuvoje yra vertinamos 4 balais iš galimų 15.

⁸⁶ LR Vyriausybės įstatymas, 1994 05 19, Nr. I – 464, Vilnius. 9 skirsnis, 37 straipsnis, 1 dalis. <http://www.lrv.lt/vyr_istatymas.pdf>, žiūrėta {2006 12 12}.

Tai yra vienas mažiausių rezultatų Europoje (Austrijos 4, Olandijos 4, Belgijos 7, Portugalijos 10, Didžiosios Britanijos 10, Ispanijos 15)⁸⁸. Akivaizdu, kad ministras pirmininkas Lietuvoje turi labai mažai formalių galių ir tikrai nėra *primus solus*, „pirmas tarp lygių“ (kaip Vokietijoje) ar „pirmas tarp nelygių“ (kaip Didžiojoje Britanijoje). Iš to galima daryti išvadas, kad premjeras Lietuvos politinėje sistemoje yra mažai galių turinti politinė figūra.

Ministrą pirmininką vertinant ne kaip lyderį, o vadovą, galima priskirti prie patikėtojo, o ministrus prie patikėtinių. Neturėdamas aiškių ir svarbių formalių galių, ministras pirmininkas – patikėtojas vargiai gali tinkamai valdyti ministrus – patikėtinius. Remiantis patikėtojo – patikėtinio teorija, bet kurie patikėtiniai stengsis išvengti patikėtojo priežiūros. O patikėtojas turėdamas mažiau informacijos (dėl informacijos asimetrijos) sudarys sąlygas ministrams ne tik neatsiskaityti ir neatsakyti už savo veiksmus, bet ir vengti darbo, ar kitais būdais neatlikti tiesioginių savo pareigų. Vertinant ministrų darbą, dėl ministro pirmininko „silpnumo“ gali nuolat įsiplieksti kova dėl valdžios, rietenos bei politinės intrigos, vedamos asmeninių ambicijų ir menkos kontrolės.

Reikia įvertinti ir tai, kad „jei parlamentas yra labiau galingas nei vyriausybė, jis turi daugiau galimybių paleisti vyriausybę. Šiuo atveju, vyriausybės pakeitimas gali įvykti dėl bet kurio konflikto ir parlamentas gali patvirtinti tą vyriausybę, kuri geriau atitinka daugumos preferencijas“.⁸⁹ Todėl mažumos vyriausybės veikimas neišvengiamai priklausantis nuo parlamento yra tuo mažiau stabilus, kuo parlamento galios yra didesnės vyriausybės atžvilgiu. Bet kuris mažumos vyriausybės neteisingas žingsnis ar konfliktas su opozicija gali būti jai lemiamas, įvertinus tai, kad vyriausybės atsakas parlamentui gali būti labai menkas. Todėl premjeras, neturėdamas didelių formalių galių, gali sudaryti sąlygas rasti konfliktams pačios vyriausybės viduje. Atskiri ministrai gali būti sunkiai suvaldomi, o tai gali privesti prie vyriausybės griūties, esant sąlygoms parlamentui nuversti vyriausybę. Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją, Sesijos metu ne mažesnė kaip 1/5 Seimo narių grupė gali pateikti interpeliaciją Ministrui Pirmininkui ar ministrui⁹⁰. Taip pat numatyta, kad „kai pasikeičia daugiau kaip pusė ministrų, Vyriausybė turi iš naujo gauti Seimo įgaliojimus. Priešingu atveju Vyriausybė turi atsistatydinti“⁹¹, taip pat numatyta, kad vyriausybė turi atsistatydinti, „kai Seimas visų Seimo

⁸⁷ Bergman, Muller at al., 189.

⁸⁸ Ten pat, 190.

⁸⁹ Harfst, 20.

⁹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucija, 61 straipsnis.

⁹¹ Ten pat, 101 straipsnis.

narių balsų dauguma slaptu balsavimu pareiškia nepasitikėjimą Vyriausybe ar Ministru Pirmininku”⁹². Taigi, Seimas turi aiškias galias, leidžiančias jam jas panaudoti savo nuožiūra.

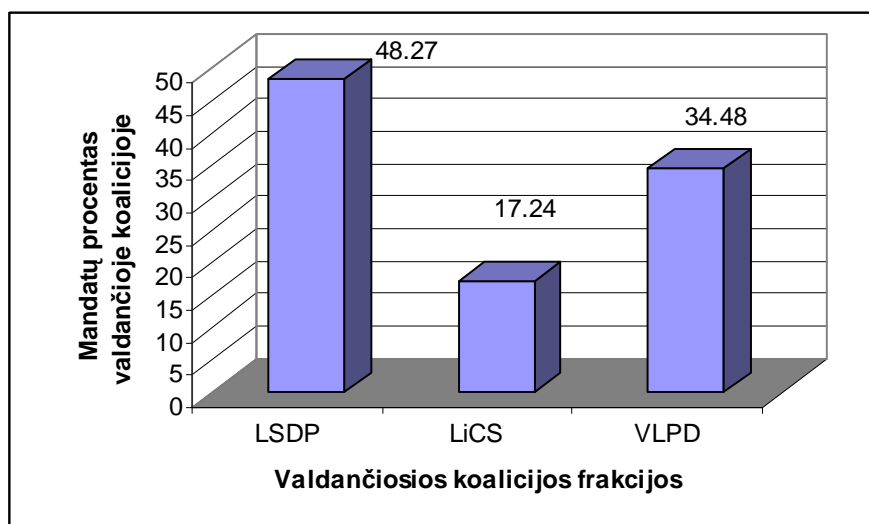
Minėti veiksniai gali sugriauti vyriausybes, o ypačingai mažumos vyriausybę, kurios likimas yra opozicijos rankose ir akyse, stebintiose kiekvieną vyriausybės žingsnį, ministrų elgesį, premjero atlidumą ir panašiai. Neturėdamas didelių galių, ministras pirmininkas negali atleisti net ministro, nevykdančio savo įgaliojimų, griaušančio vyriausybės darbą, keliančio konfliktus ar pan. Esant trapiam mažumos vyriausybei, ministrų kaita, konfliktinės situacijos gali pasitarnauti kaip priežastis opozicijai teigti, kad vyriausybė veikia ne tinkamai. Todėl *ministro pirmininko formalijų galių žemą rodiklį reikia vertinti kaip neigiamą veiksnių mažumos vyriausybių ilgalaikiam stabilumui.*

Premjero formalios galios iš tiesų yra tik viena galimų konfliktų pačioje vyriausybėje priežastis. Kitas aspektas, galintis įnešti chaosą – tai ministro pirmininko padėtis pačioje koalicijoje, bei jo padėtis partijoje.

Daroma prielaida, kad ministro pirmininko priklausymas didžiausiai koalicinei partijai, o taip pat esant ir tos partijos pirmininkui, sumažina konfliktus tiek partijos viduje, tiek koalicijoje.

Analizuojant situaciją Lietuvoje, po Pilietinės demokratijos susijungimo su Valstiečių liaudininkų frakcija Seime (2007 05 07), taip pat keliais nariais pasipildžius socialdemokratų ir liberalcentristų frakcijoms, jėgų išsidėstymas parlamentinėje mažumos koalicijoje tapo toks:

7 pav. Valdanciosios koalicijos frakcijos (procentinė narių skaičiaus išraiška)



Sudaryta autoriaus (Selija Levin)

⁹² Lietuvos Respublikos Konstitucija, 101 straipsnis.

Ministras pirmininkas Gediminas Kirkilas, susiformavus mažumos vyriausybei nebuvo partijos pirmininku, šias pareigas tuo metu užėmė Algirdas Brazauskas (LSDP pirmininkas iki 2007 05 19).

A. Brazauskas atsistatydino iš premjero posto 2006 m. birželio mėnesį. Ilgus metus valdžioje buvęs A. Brazauskas daugiau nebesiekė grįžti kaip ministras pirmininkas. Vyriausybės vairas perduotas tos pačios partijos atstovui. Taigi, konflikto tarp partijos pirmininko ir premjero dėl postų dalybų neturėtų kilti.

Didžiausios koalicinės partijos viduje vykstantys konfliktai gali ne tik griauti bendradarbiavimą su opozicija ir palaikančiąją jėga, bet ir griauti pusiausvyrą pačios partijos viduje, kuri turėtų rodyti stabilumą ir darną. Dėmesys teikiamas didžiausios partijos pozicijai, o konfliktai pačiame jos viduje gadina reputaciją visai mažumos vyriausybei. Todėl G. Kirkilo nebuvimą partijos lyderiu galima buvo vertinti kaip neigiamą veiksnių mažumos vyriausybės stabilumui. Tačiau jau 2007 metų gegužės 19d. vykusiame LSDP XXVIII suvažiavime partijos lyderiu buvo išrinktas Gediminas Kirkilas⁹³. Šis įvykis sumažino realių grėsmių Socialdemokratų partijoje atsiradimą ir tokiu būdu *sustiprino mažumos vyriausybės stabilumą*.

Minėti veiksniai leidžia teigti, kad galimi konfliktai dėl premjero posto ir partijos pirmininko posto didžiausios koalicinės partijos viduje neturėtų vykti, o tai iš dalies skatina vyriausybės stabilumą ir sudaro sąlygas opozicijai teigiamai vertinti situaciją valdančiojoje koalicijoje. Apibendrinant galima sakyti, kad premjero vaidmuo koalicijos stabilumui turi dvejopą poveikį. Iš vienos pusės, dėl pačios premjero kandidatūros ir jo asmeninių ambicijų neturėtų kilti nesutarimai koalicijoje, galintys destabilizuoti jos veikimą. Prezidento ir Seimo pozicijas dėl premjero galima vertinti kaip palankias jo atžvilgiu. Tačiau formalios premjero galios yra labai nedidelės, o tai apsunkina ministrų koordinavimą ir tuo pačiu sudaro sąlygas atsirasti koalicijos irimo veiksniams, skatina koalicijos partnerių varžybas, sudaro nevaldomos vyriausybės įvaizdį, kas gali būti paranku opozicijai, siekiančiai sugriauti mažumos vyriausybę ir performuoti valdančiąją koaliciją. Todėl *ministro pirmininko galių veiksnių reikia traktuoti kaip neskatinantį mažumos vyriausybės stabilaus gyvavimo*. Tuo tarpu, *ministro pirmininko padėtį didžiausioje partijoje reikia vertinti, kaip netrukdančią mažumos vyriausybei stabiliai veikti kriterijų*.

⁹³ Lietuvos Socialdemokratų partijos oficiali interneto svetainė, "LSDP pirmininku išrinktas G. Kirkilas", Vilnius, 2007 05 19. <http://www.lsdp.lt/index.php?-2057878791>, žiūrėta [2007 05 19].

3.3. Išoriniai veiksniai – rinkėjų kintamumas ir opozicijos tikslai

Politikos procesas, nuo rinkėjų iki valstybės tarnautojų, kurie tiesiogiai įgyvendina viešąją politiką, šiuolaikinėje demokratijoje gali būti vertinamas kaip delegavimo procesas, kuriame tie, kurie įgalioti vykdyti politinius sprendimus sąlygiškai paskiria kitus, kad šie atliktų sprendimus jų vardu⁹⁴. Delegavimo grandinė prasideda rinkėjų lygmeniu, kurie politinius procesus vykdyti perduoda išrinktiems politikams. Pastarieji deleguoja ministrus, ministrą pirmininką, o šie vykdyti sprendimus perduoda įvairių departamentų vadovams. Departamentų vadovai paskirsto darbus valstybės tarnautojams. Taigi, delegavimo grandinė tam tikra prasme sieja rinkėjus su bet kuriuo grandinės lygmeniu. Tačiau deleguodami tam tikras funkcijas parlamentarams, jie deleguoja ir tam tikrą atsakomybę už priimtus sprendimus. Šiuolaikinės politinės sistemos esminis elementas yra partinė sistema, kur atsakomybė pasiskirsto tarp atskirų partijų. Visai kitaip yra vyriausybėje, kur atsakomybė nėra vien kolektyvinė, bet ir asmeninė, siejama su atskiru asmeniu ir tuo pat metu su visa partija, kuri jį delegavo. Todėl, rinkėjai tikisi atsakomybės iš kiekvieno ministro atskirai ir iš vyriausybės bendrai, siekdami nubausti ar apdovanoti juos delegavusias partijas per rinkimus. Rinkėjų vaidmuo yra pastebimas dažniausiai tik per rinkimus, nes Lietuvos teisinė ir konstitucinė sistema nesuteikia galimybių rinkėjams atšaukti išrinktų politikų ir tokiu būdu užtikrinti kontrolės mechanizmą *ex post facto*. Todėl galima tik *ex ante* delegavimo kontrolė (naujų parlamentarų atranka) (ir tuo pačiu bausmė), kuri sudaro sąlygas patiems patikėtiniams (parlamento nariams, o kartu ir vyriausybei) kaupti piliečių paramą kadencijos laikotarpiu. Todėl politikai, politinės partijos dažnai pasirenka strategiją, nusistato tikslus. Tai gali būti trumpalaikiai tikslai – vyriausybiniai postai, postai parlamentiniuose komitetuose, komisijose ir ilgalaikiai tikslai – partijos išlikimas ir sutvirtėjimas bei reikšmingi laimėjimai per rinkimus. Realiai, partijos tikslai ir strategija gali skirtis priklausomai nuo partijų tipų, padėties valdžioje. Kirchheimer išskyrė du partijų tipus – “masinės integracijos” ir “*catch – all*” partijas⁹⁵. Klasinė distinkcija, kuria sekė partijos pradeda nykti ir atsiradusios “*catch all*” partijos siekia apimti bet kurią klasę ir taip padidinti savo rėmėjų ratą. Todėl šių partijų tikslas yra kiekybė, o jų veikimo strategija gali skirtis nuo tų partijų, kurios siekia vienos ar kelių grupių palankumo.

⁹⁴ Wolfgang C. Muller et al., *Parliamentary Democracy*, 19. Kn. Kaare Strom, Wolfgang C. Muller, Torbjorn Bergman (sud.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, 2003.

⁹⁵ Mair (sud.), 5.

Klasikiniai politinių partijų tikslai gali būti įvardijami tokie: a) rinkėjų balsai, b) valdžios postai, c) vidinė partijos vadyba d) valdžios ir rinkėjų balsų siekimas, kuris iš dalies yra formuojamas koalicinių „žaidimų“⁹⁶. Partijos gali siekti kelių tikslų vienu metu, iš dalies visi tikslai yra partijų siekiamybė, tačiau ne visada visų jų siekimas atneša naudą.

K. Strom išskiria tris pagrindinius partijų tikslus: politikos tikslų siekimas (įtaka politiniams sprendimams), stengiantis maksimizuoti balsus arba pasilikti postuose; balsų siekimas (pergalė rinkimuose), stengiantis pakeisti savo pozicijas didesniai balsų skaičiui surinkti; postų siekimas, stengiantis gauti ar išsaugoti turimus postus net tada, kai gresia elektorato netektis⁹⁷. Partijos dažniausiai siekia kelių tikslų vienu metu, tačiau teikia didesnę reikšmę vienam iš jų. Partijų strategija priklauso nuo to, kokių tikslų partija nusprendžia siekti. Todėl tiriant Lietuvos mažumos vyriausybės stabilumą, partijų strategijos ir jų tikslai yra svarbus veiksnys. Mažumos vyriausybė tiesiogiai priklauso nuo jos rėmėjų bei tų kurių nepriėmė, ar kurie savo noru nesijungė į valdančiąją koaliciją. Todėl partijų strategijos ir tikslai gali būti tiek palankūs, tiek nepalankūs mažumos vyriausybės gyvavimui. Jei partijos tikslas yra postai – tokiu atveju jos neprisijungimas prie koalicijos yra jai nenaudingas. O tuo atveju, jei ji siekia postų ir jos nepriima į vyriausybės formavimo procesą, yra tikimybė, kad tokia partija nepalaikys mažumos vyriausybės ir stengsis ją nuversti. Tokioje pozicijoje Lietuvoje atsidūrė Darbo partija, kuriai nebuvo pasiūlyta dalyvauti vyriausybės formavime (galima daryti prielaidą, kad ši partija siekia postų, nes buvo viena pagrindinių koalicijos dalyvių Tryliktoje vyriausybėje). Panašioje pozicijoje atsidūrė ir socialliberalai, dėl galimų politinių ambicijų atsisakę dalyvauti vyriausybės formavime.

Visai kitai kategorijai galima priskirti opozicinę partiją – Tėvynės sąjungą (Lietuvos konservatorius). Šiai partijai buvo siūloma formuoti vyriausybę kartu su socialdemokratais. Po derybų Tėvynės sąjungos atstovai atsisakė dalyvauti vyriausybės darbe, tačiau parėmė mažumos vyriausybės darbą. Paramos negalima pavadinti trumpalaikę, nes ji buvo pratęsta (2006 m. gruodžio 21 d.). Be to, konservatorių pasisakymai 2007 m. pavasarį verčia susimąstyti, kad jiems parama yra vienas iš partijos strateginių uždavinių (jie neskubėjo atsisakyti palaikyti mažumos vyriausybės netgi tuomet, kai patys socialdemokratų atstovai prabilo apie galimą susitarimo su konservatoriais nutraukimą). Šiuo atveju galima daryti prielaidą, kad opozicijos tikslai nėra vien tik kritikuoti esamą vyriausybę ir taip išlaikyti savo elektoratą. Esamos vyriausybės neparėmimas

⁹⁶ Bakee ir Sitter, 244.

šiuo atveju nėra pagrindinis opozicijos tikslas. Išsikovoję sau parlamentinės kontrolės postus, konservatoriai nesiekia atsiriboti nuo vyriausybės. Užsiėmę neapibrėžtą poziciją, jie gali manipuliuoti vyriausybe ir tuo pačiu elektorato akyse išlaikyti oponuojančiųjų padėtį.

Teigtina, kad giluminis veiksnys, lemiantis mažumos vyriausybės stabilumą – opozicinės partijos (konservatorių partijos) tikslai. Tėvynės sąjunga, siekdama laimėti būsimus Seimo rinkimus, nusprendė nesijungti į valdančiąją koaliciją, nes tai jai gali atnešti mažiau naudos, nei pasilikimas opozicijoje. Tokia prielaida leidžia manyti, kad įsijungimas į valdančiąją daugumą gali pakenkti partijos įvaizdžiui. Partijos esančios valdančiojoje koalicijoje yra dažnai kaltinamos visuomenės dėl blogai vykdomos politikos, neatsakingų veiksmų, korupcinių skandalų ir t.t. Taigi, per rinkimus yra tikimybė, kad vyriausybines partijos bus rinkėjų nubaustos. Žinoma, yra galimybė, kad tinkamai vykdoma politika atneš laurų, tačiau dažniausiai, valdančiosios jėgos yra labiau kritikuojamos ir stebimos.

Nesijungimas į vyriausybės gretas ir tuo pačiu galios įgijimas ją remiant, suteikė konservatoriams išskirtines sąlygas dalyvauti valstybės valdyme ir įtakoti vyriausybės veiklą, tuo pačiu nesumažinti savo elektorato pasitikėjimo. Pasak konservatorių partijos nario Jurgio Razmos, konservatorių užsakyto tyrimo duomenys parodė, kad du trečdaliai jų (konservatorių, aut. past.) rinkėjų pritaria mažumos vyriausybės paramai⁹⁸. Teigtina, kad konservatorių nesijungimas į valdančiąją koaliciją buvo sąlygotas išskaičiavimų ir pragmatinių nuostatų, siekiant laimėti per būsimus Seimo rinkimus. “Kiekviena partija siekia kuo didesnio laimėjimo rinkimuose. Tas laimėjimas kaip tik ir leidžia visus kitus svarbius tikslus realizuoti”⁹⁹. Tokia konservatorių nuostata rodo, kad ši partija siekia ilgalaikių, o ne trumpalaikių tikslų, nesiveržia į postus vyriausybėje. Taigi, jei partijos rūpinasi ateitimi ir suvokia, kad dėl dalyvavimo vyriausybiniame koalicijoje gali prarasti savo elektorato dalį, nedalyvavimas vyriausybėje yra motyvuotas.

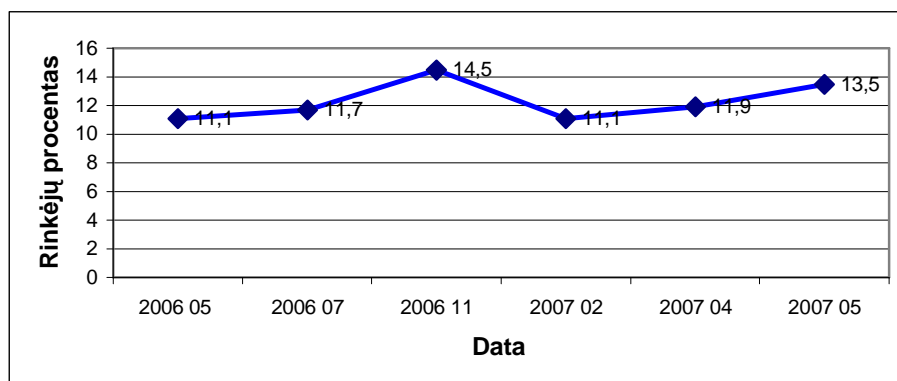
Tačiau partijai taip pat svarbu įvertinti ir politikos keitimo kaštus. “Kai partijos politika pasislenka nuo vienos pozicijos prie kitokios – galimai naujos pozicijos, partija turi atkreipti dėmesį į tai, ar tai nekainuos jai per dideliu rinkėjų nuostoliu”¹⁰⁰.

⁹⁷ Michael Koss, Party goals, Institutional Veto Points and the Discourse on Political Corruption. Pranešimas 57 toje kasmetinėje Politikos mokslų asociacijos konferencijoje, 2007 11-13 balandžio, 6. <
<http://www.psa.ac.uk/2007/pps/Koss.pdf>>, žiūrėta [2006 12 10].

⁹⁸ Jurgis Razma, interviu su autoriumi, Vilnius, 2007 05 11.

⁹⁹ Ten pat, 2007 05 11.

8 pav. Tėvynės sąjungos (Lietuvos konservatorių) partijos reitingai (rodantys, kiek rinkėjų balsuotų už Tėvynės sąjungą, jei tą mėnesį būtų vykę rinkimai į Seimą).



Sudaryta autoriaus (Selija Levin) pagal Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimo centro "Vilmorus" atliktų apklausų rezultatus

Pagal pateiktus duomenis 8 pav., matyti, kad konservatorių reitingai (nuo 2006 gegužės mėn. iki 2007 gegužės mėn.) išliko beveik nepakitę¹⁰¹.

Todėl galima daryti išvadą, kad konservatorių parama centro kairės vyriausybei rinkėjų nebuvo įvertinta neigiamai. Atvirkščiai, Tėvynės sąjungos rėmėjų procentas nuo 2006 m. gegužės mėn. (konservatoriai veikiant Trylikštajai vyriausybei buvo opozicijoje) iki 2007 m. gegužės mėn. (konservatoriai – opozicinė ir vyriausybę remianti partija) nežymiai išaugo.

Esminė prielaida, galinti pagrįsti tiek opozicijos ilgalaikių tikslų susiformavimą, tiek ir patį mažumos vyriausybės stabilumą (palaikymo prasme) yra **rinkėjų kintamumas**. „Kuo didesnių praradimų per rinkimus gali sulaukti partija ir kuo šie praradimai yra svarbesni jos ateities perspektyvoje, tuo dažniau gali susiformuoti mažumos vyriausybės“¹⁰². Partijų nenoras prisiimti atsakomybę yra aiškinamas tuo, kad esant dideliame rinkėjų kintamumui (tai rodo, kad rinkėjų partinė priklausomybė yra menka ir, kad rinkėjai dažniau balsuoja ne pagal politines pažiūras ar partijų ideologines nuostatas, bet pagal simpatijas/antipatijas), tikimybė laimėti per ateinančius rinkimus yra didesnė esant opozicijoje ir galint kritikuoti vyriausybę, nei priklausant jai.

¹⁰⁰ Schofield ir Norman, 261.

¹⁰¹ Duomenys agreguoti pagal naujienų agentūrų Eltos ir Delfi pranešimuose Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimo centro "Vilmorus" atliktų apklausų rezultatus:

<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/article.php?id=13250463>, žiūrėta [2007 05 10];

<http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=12795009>, žiūrėta [2007 05 10];

<http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=12102098>, žiūrėta [2007 05 10];

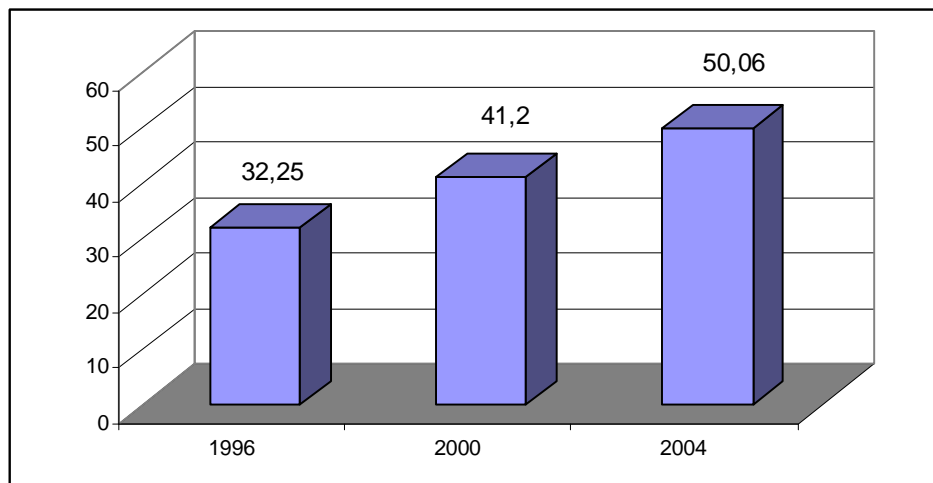
<http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=11262914>, žiūrėta [2007 05 10];

<http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=10131082>, žiūrėta [2007 05 10];

¹⁰² Kaare Strom, Democracy, 8.

Lietuvoje rinkėjų kintamumas žymiai išaugo po 1996 m. Seimo rinkimų. 1996 m. lankumas siekė 35,25 %, 2000 (Seimo rinkimai) – 41,2 %, 2004 (Seimo rinkimai) – 50,06 %¹⁰³.

9 Pav. Lietuvos rinkėjų paslankumas Seimo rinkimuose



Sudaryta autoriaus (Selija Levin). Kintamumo rodikliai paimti iš Mindaugas Jurkynas ir Ainė Ramonaitė, “Kairė ir dešinė Lietuvoje: ekspertų ir elektorato nesusikalbėjimas”. Kn. Algimantas Jankauskas (sud.), Lietuva po Seimo rinkimų 2004. Vilnius: Naujasis lankas, 2005.

Duomenys rodo, kad rinkėjų kintamumas didėja ir tai gali tarnauti kaip anksčiau iškeltos prielaidos pagrindimas. Jei manytume, kad 2008 m. rinkėjų kintamumas nedidės, bet ir nemažės, tokiu atveju, penkiasdešimt procentų rinkėjų nesilaikys savo ankstesnių balsavimo nuostatų, o pakeis savo nuomonę. Taigi, galima manyti, kad tokie skaičiai atbaidė konservatorius nuo dalyvavimo vyriausybėje.

Taigi, išoriniai veiksniai (rinkėjų kintamumas ir konservatorių partijos tikslai), neturintys sąryšio su institucine valstybės sąranga ar teisinėmis nuostatomis, yra vieni iš tų, kurias galima priskirti prie mažumos vyriausybės stabilumą didinančių veiksnių. Konservatorių parama yra naudinga pirmiausia jiems patiems, o taip pat ir vyriausybę sudarančioms partijoms, tačiau abiejų pusių tikslai ar bent jau tų tikslų siekimo mechanizmai skiriasi.

¹⁰³ Jurkynas ir Ramonaitė, 74.

4. Mažumos vyriausybės veiksmingumo analizė

Darbe svarbiausias akcentas tiriant vyriausybės efektyvumą yra skiriamas vyriausybės gebėjimui išnaudoti stabilumą įgyvendinant vyriausybės programą. Vyriausybės išsikelti tikslai siejami su reformų įgyvendinimu, socialinių problemų sprendimu, valstybės valdymo stiprinimu. Tačiau reformų įgyvendinimas Keturioliktajai vyriausybei gali būti labai sunkus uždavinys. Neįgyvendintos arba vilkinamos įgyvendinti reformos:

a) sveikatos apsaugos reforma. Ši reforma nėra iki galo įgyvendinta, nėra aišku ko siekiama, nes pirmoje eilėje atsidūrė finansiniai reikalai, o ne pacientai. Vyriausybės metų veiklos ataskaitoje išvardinti atskiri įstatymų projektai, pradedant radiacinės saugos ir baigiant atskirų žmogaus organų priežiūra. Artimiausio laikotarpio prioritetai vis dar išlieka tie patys apie kuriuos kalbama jau ne pirmus metus: mažinti pacientų eilės sveikatos priežiūros paslaugoms gauti; plėtoti sveikatos draudimo sistemą, gerinant sveikatos priežiūros paslaugų kokybę ir prieinamumą visiems šalies gyventojams, didinant sveikatos sistemos efektyvumą, diegiant veiksmingesnes lėšų naudojimo formas; stiprinti ir ugdyti visuomenės, ypač vaikų ir jaunimo sveikatą, gerinti ligų prevenciją; spartinti sveikatos priežiūros įstaigų ir paslaugų restruktūrizavimą, atnaujinti sveikatos priežiūros įstaigų tinklą ir optimizuojant teikiamų paslaugų struktūrą¹⁰⁴.

b) aukštojo mokslo reforma. Dar 2006 metų pradžioje buvo parengtas politinių partijų susitarimas dėl mokslo ir studijų sistemos pertvarkos projektas, kuris vis dar nepradėtas įgyvendinti. Tai rodo, kad net ankstesnės vyriausybės parengta reforma yra neįgyvendinama dėl politinio konsensuso stokos ir vyriausybės silpnumo.

c) žemės grąžinimo reforma. Vyriausybė kritikuojama dėl per lėto žemės grąžinimo vykdymo. “Dar nebaigus žemės reformos – ne visiems savininkams grąžinus jiems priklausantį turtą, lengvatinėmis sąlygomis jau pardavinėjama visų Lietuvos piliečių nuosavybė – valstybės žemės ūkio paskirties žemė. Tai daroma paskubomis, neatsižvelgus į strateginius valstybės interesus ir neapsisprendus dėl palankiausių sąlygų moderniam ir konkurencingam ūkiui”¹⁰⁵. Tačiau tarp Vyriausybės artimiausio laikotarpio prioritetų nėra įvardijama, kad prioritetu turėtų būti žemės grąžinimas teisėtiems savininkams, o tik po to turėtų sekti likusios valstybinės žemės pardavimas, valstybinės žemės suteikimas neatlygintinai bei sklypų konsolidavimas.

¹⁰⁴ LR Vyriausybės 2006 metų veiklos ataskaita, Vilnius: Grafija, 2007, 50.

Taip pat būtina paminėti, kad žemdirbiai nėra gavę ir kompensacijų už 2006 metų vasarą patirtus sausros nuostolius. Šių lėšų neišmokėjimas taip pat yra stabdomas politinių partijų nesutarimo dėl lėšų skyrimo šaltinio.

d) Gyventojų pajamų mokesčio mažinimas. Pasitikėjimo Vyriausybės pirmaeiluose darbuose pasižadama “laipsniškai mažinti gyventojų, ypač gaunančių mažas pajamas, pajamų mokesčio našta, per artimiausius keturis darbo mėnesius išnagrinėti aplinkybes ir, esant finansinėms galimybėms, sumažinti šio mokesčio tarifą iki 20 procentų, o neapmokestinamą minimumą padidinti iki 400 litų”¹⁰⁶. Tačiau šis sprendimas dar nėra priimtas, o jo priėmimo terminas nuolat yra nukeliamas. Tuo tarpu yra bandoma įgyvendinti kitus mokestinius projektus, kurie naudingi tik nedideliam visuomenės ratui. Vyriausybė randa vis naujų priežasčių, siekdama save pateisinti dėl nepradėto pajamų mokesčio mažinimo.

2007 metų balandžio 19 d. metinį pranešimą Seime skaitęs Prezidentas Valdas Adamkus pažymėjo, kad “šiandien Vyriausybė labiau susitelkusi ne ties reformomis, o ties savo pačios išlikimo klausimu”¹⁰⁷. Reformų, aktualių valstybei, nebuvimą fiksavo ir Seimo komitetai, opozicinės partijos, išsakydamos nuomonę dėl Vyriausybės teiktos metų veiklos ataskaitos. Seime vyriausybės teiktai ataskaitai nepritarė Informacinės visuomenės plėtros, Nacionalinio saugumo ir gynybos, Biudžeto ir finansų komitetai. 2007 metų gegužės 22 dieną Seimo frakcijų rezoliucijų dėl Vyriausybės ataskaitos svarstymas ir nė vienai iš jų nepritarimas, rodo, kad *vyriausybė dirba be aiškios paramos*.

Todėl rizikos ir aiškių planų įgyvendinimo bijanti mažumos vyriausybė reformų vykdymo kontekste atrodo “bejėgė”. Pažadus dalijanti, tačiau tik savo stabilumo siekianti Keturioliktoji vyriausybė labiau panaši į *laikinąją vyriausybę*, kuri perimus ankstesnės vyriausybės strategiją, planus bei įgyvendinimo politiką, siekia sulaukti rinkimų, nevykdydama įsipareigojimų ir reformų. Todėl galima daryti išvadą, kad mažumos vyriausybė nevykdydama svarbios valstybei politikos ir neįgyvendindama prioritetinių tikslų, trukdo valstybei siekti geresnių socialinių, ekonominių ir kitų rodiklių.

Šios dalies tyrimu siekiama išsiaiškinti *kodėl* stringa vyriausybės tikslų įgyvendinimas. Darant prielaidą, kad vyriausybės priklausymas nuo jos rėmėjų gali mažinti jos veiksmingumą.

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos Prezidentūros oficiali svetainė, Metinis Prezidento V. Adamkaus pranešimas (2007 m.), 5, <http://www.president.lt/spaudai/metiniai>, [žiūrėta 2007 05 05].

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos”. Vilnius, 2006 liepos 18 d., Nr. X – 767, 5.

¹⁰⁷ Metinis Prezidento V. Adamkaus pranešimas (2007 m.), 5.

Vyriausybės veiksmingumo analizei atrinkti tyrimo laukai (kiekvieno iš jų nauda analizei aiškinama atskirose dalyse):

1. Keturioliktosios vyriausybės produktyvumas.
2. Valdančiosios mažumos frakcijų ir parlamentinės koalicijos vienybės tyrimas.
3. 2007 m. biudžeto ir mokesčių politika.

4.1. XIV – osios vyriausybės produktyvumas

Vertinant mažumos vyriausybės veiksmingumą, atlikta vyriausybės produktyvumo analizė. Analizuojama kiek teisės aktų vyriausybė užregistravo prieš kiekvieną Seimo sesiją, kiek jų liko svarstymo stadijoje pasibaigus sesijai, kiek Seimas priėmė ir kiek atmetė vyriausybės inicijuotų teisės aktų¹⁰⁸. Mažumos vyriausybės veikla vertinama tik pagal penktosios sesijos rezultatus; ketvirtosios sesijos pabaigoje patvirtinta Keturioliktoji vyriausybė teisės aktų projektus galėjo teikti tik penktajai sesijai, kada po vasaros atostogų grįžo dirbti Seimas.

5 lentelė. Užregistruotų ir priimtų teisės aktų skaičius atskirų Seimo sesijų metu¹⁰⁹

	1 SESIJA ¹¹⁰ 2004-11-15 – 2005-03-09	2 SESIJA 2005-03-10 – 2005-09-09	3 SESIJA 2005-09-10 – 2006-03-09	4 SESIJA 2006-03-10 – 2006-09-09	5 SESIJA 2006-09-10 – 2007-01-18	6 SESIJA ¹¹¹ 2007-01-19 – 2007-06-30
Užregistruota	64	144	123	105	132	140
Priimta	59	132	109	79	42	25
Svarstymo stadijoje	3	10	10	24	90	105 dar neįtraukti į darbotvarkę arba esantys svarstymo stadijoje
Atmesti	2	1	3	2	0	-
Užregistruotų / priimtų santykis	92 proc.	91 proc.	88 proc.	75 proc.	31 proc.	17 proc.

Sudaryta autoriaus (Selija Levin)

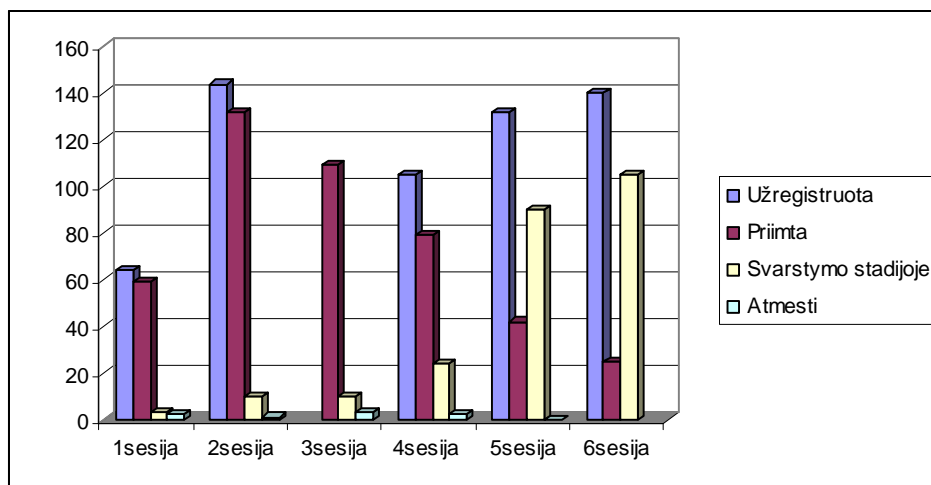
¹⁰⁸ Sudėjus priimtų ir svarstymo stadijoje likusių projektų skaičių galima negauti užregistruotų projektų skaičiaus, nes į analizę nėra įtraukti vyriausybės atsiimti projektai.

¹⁰⁹ Duomenys agreguoti pagal oficialios Lietuvos Respublikos Seimo darbo statistikos rodmenis. <http://www3.lrs.lt/docs2/ATDVSHUI.DOC>, [žiūrėta 2007 04 25]

¹¹⁰ Pirmoji sesija yra daug trumpesnė nei įprasta, todėl mažesni teisės aktų registravimo ir priėmimo rodikliai rodo trumpesnio laikotarpio produktyvumą. Jį vertinti kaip mažiau gausų negalima.

¹¹¹ Duomenys pateikti iki 2007 04 25. Oficialiai šie duomenys dar nėra skelbiami, nes galutiniai Seimo sesijų rodikliai yra pateikiami Sesijos pabaigoje. Informacija yra gauta iš LR Seimo intraneto svetainės.

10 Pav. Vyriausybės inicijuotų teisės aktų būklė atskirų Seimo sesijų metu



Sudaryta autoriaus (Selija Levin)

5 lentelėje ir 10 paveikslėlyje pateikti duomenys leidžia teigti, kad pagal užregistruotų teisės aktų kiekį, mažumos vyriausybė pateiktų įstatymo projektų ir kitų teisės aktų produktyvumu nenusileidžia daugumos vyriausybei. Tačiau akivaizdu, kad jau nuo 5 sesijos *svartymo stadijoje* likusių vyriausybės teiktų teisės aktų yra žymiai daugiau nei buvo daugumos vyriausybės (Tryliktosios) laikotarpiu. Suprantama, kad ir priimtų teisės aktų yra žymiai mažiau mažumos vyriausybės laikotarpiu. Galima teigti, kad tokios tendencijos atskleidžia rimtą mažumos vyriausybės neveiksmingumą. Teikdama palyginus daug teisės aktų projektų, vyriausybė susiduria su ilgu svarstymo procesu arba ilgai delsiama pradėti projektų pateikimą. Seimas turi teisę nustatyti, kad pateiktas projektas svarstomas “ne anksčiau kaip po savaitės ir ne vėliau kaip iki sesijos pabaigos”¹¹². Tokia nuostata suteikia Seimui galimybę vilkinti teisės aktų priėmimo procedūrą. Seimas dėl svarstymo datos balsuoja paprasta balsų dauguma, todėl mažumos koalicijos balsų gali neužtekti paskubinti projekto svarstymo terminą. Esant mažumos koalicijai Seime, projektas gali būti atiduotas kelis kartus iniciatoriams ar komitetui tobulinti, nes sunku rasti konsensuą. Tai irgi stabdo teisės aktų priėmimo procesą. Taigi, mažumos koalicija Seime negali įveikti likusios daugumos. Tai sudaro sąlygas vilkinti vyriausybės teikiamų teisės aktų priėmimą bei daro nemažą įtaką vyriausybės efektyvumui

¹¹² Lietuvos Respublikos Seimo statutas, 20 skirsnis, 144 straipsnis, 2 dalis. Žin. 1994, Nr. 15 – 249. www.lrs.lt, [žiūrėta 2007 04 04].

4.2. *Valdančiosios mažumos frakcijų vienybė*

“Teorijoje dažniausiai išskiriamos dvi sritys, kuriose frakcijos vaidina lemiamą vaidmenį priimant sprendimus parlamente, - tai teisėkūra ir paramos vyriausybei užtikrinimas”¹¹³. Mažumos vyriausybės veiksmingumo tyrimui aktualesnis antrasis dėmuo. Jei frakcijos vieningos, jos gali užtikrinti efektyvų parlamento darbą, o tuo pačiu apsaugoti nuo politinių krizių bei veikti kaip prevencinė priemonė nuo vyriausybę destabilizuojančių veiksmų. “Vieningas ir drausmingas parlamento frakcijas galima apibrėžti kaip tam tikras parlamento narių visumas (grupės), kuriose priimant sprendimus balsuojama vieningai arba sutartinai. Tokių grupių vienybę ir drausmę užtikrina tai, kad jų nariai tarpusavyje dėl svarstomų klausimų paprasčiausiai sutaria, o jei ne, tai vieningai elgtis yra įpareigojami parlamentinės arba partinės demokratijos taisyklių, nepaisant asmeninių preferencijų skirtumų”¹¹⁴.

Frakcijų drausmės lygis priklauso nuo tokių veiksmų kaip politinės sistemos tipas, demokratijos konsolidacijos laipsnis, rinkimų sistemos ypatumai, fragmentacijos ir poliarizacijos lygis. Drausmės lygis taip pat gali priklausyti nuo partijos tikslų, jos padėties politinėje sferoje.

Darbe atliekamai analizei ypatingai svarbų vaidmenį frakcijų vienybės elementas turi todėl, kad vieningos frakcijos vykdo savo įsipareigojimus, programines nuostatas ir tokiu būdu gali užtikrinti valdančiosios mažumos sprendimų palaikymą bent jau tarp koalicijos partnerių. Todėl, siekdama darnaus vyriausybės siūlomų teisės aktų priėmimo ir įgyvendinimo, galimų reformų pradžios ir, apskritai, darnaus įstatymų leidybos proceso, valdančioji mažuma gebės susitarti tarpusavyje ir laikytis vieningos pozicijos. Jei frakcijos yra vieningos dėl teikiamų projektų, vyriausybei pakanka rasti rėmėją iš opozicijos tarpo ir tokiu būdu greičiau ir veiksmingiau priimti sprendimus.

Valdančiosios mažumos frakcijų vienybė tiriama atrinkus balsavimus (nuo 2006 m. liepos 14 d. iki 2006 gegužės 01 d.) dėl kontraversiško įstatymo projektų (iš viso – 10 įstatymų projektų) Seime ir atskirai prezidento gražintų vetuotų įstatymo projektų (iš viso 13 įstatymų projektų) (įtraukiami tik balsavimai dėl gražinto įstatymo priėmimo be pakeitimų)¹¹⁵.

¹¹³ Lukošaitis, *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*, 96.

¹¹⁴ Sh. Bowler, D. Farrell, R. Katz (sud), *Party Discipline and Parliamentary Government*. The Ohio State University, 1999, 3-22. Kn. Alvidas Lukošaitis, *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.

Kontraversiškais įstatymo projektais yra laikomi susilaukę labai skirtingo parlamentarų vertinimo Seime bei neturėję išankstinio aiškaus sutarimo teisės aktai (įstatymo projektai buvo atrenkami pagal subjektyvią atranką¹¹⁶). Skaičiuojant valdančiosios mažumos frakcijų vienybę, darytina prielaida, kad esant tokiai padėčiai parlamente (mažumos koalicijai), frakcijos turėtų stengtis rasti bendrą sprendimą ir išlaikyti mažumos vienybę.

„Frakcijos vienybės indeksas apskaičiuojamas nustatant frakcijos narių, balsavusio vardinio balsavimo būdu „už“ ir „prieš“ parlamento plenariniame posėdyje, santykį. Kitaip tariant, kiekvieno konkretaus sprendimo atveju yra apskaičiuojamas „daugumos“ ir „mažumos“ santykis taikant S. Rice pasiūlytą formulę, būtent : $V_i = \% \text{ „už“} - \% \text{ „prieš“}$ ¹¹⁷.

¹¹⁵ *Frakcijų vienybė išanalizuota priimant šiuos Prezidento nepasirašytus ir gražintus Seimui pakartotinai svarstyti įstatymo projektus:*

Viešojo saugumo tarnybos įstatymo projektą, Respublikos Prezidento nepasirašytas įstatymas (2006 rugsėjo 19 d., Nr. XP-1284Gr); Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo ir Vidaus tarnybos statuto pakeitimo įstatymo projektą (Prezidento nepasirašytas įstatymas) (2006 rugsėjo 19 d., Nr. XP-1285Gr); Medžioklės įstatymo 7, 8, 11, 13 ir 22 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektą (Prezidento nepasirašytas įstatymas) (2006 rugsėjo 19 d., Nr. XP-1370Gr); Administracinių teisės pažeidimų kodekso 172(27), 173(14), 187, 263 ir 281 straipsnių pakeitimo įstatymo projektą (Prezidento nepasirašytas įstatymas) (2006 rugsėjo 19 d., Nr. XP-1265Gr); Valstybės politikų elgesio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymo projektą (Prezidento nepasirašytas įstatymas) (2006 rugsėjo 19 d., Nr. XP-926Gr); Piliečių nuosavybės teisių išlikusių nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 4, 5, 12, 13 ir 16 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas (2006 lapkričio 16d., Nr. XP-737Gr); Žemės įstatymo 6, 29, 45, 46, 47 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektą (2006 gruodžio 14d., Nr. XP-769Gr); Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo įstatymo projektą (nauja redakcija) (2006 gruodžio 21 d., Nr. XP-1671Gr); Vidaus reikalų, Specialiųjų tyrimų tarnybos, valstybės saugumo, krašto apsaugos, prokuratūros, Kalėjimų departamento, jam pavaldžių įstaigų bei valstybės įmonių pareigūnų ir karių valstybinių pensijų įstatymo pavadinimo, 1, 3, 6, 12 ir 16 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektą (2007 sausio 18d., Nr. XP-1013Gr); Prokuratūros įstatymo 51 straipsnio pakeitimo įstatymo projektą (2007 sausio 18d., Nr. XP-1751Gr); Valstybės saugumo departamento įstatymo 28 straipsnio pakeitimo įstatymo projektą (2007 sausio 18d., Nr. XP-1753Gr); Krašto apsaugos sistemos organizavimo ir karo tarnybos įstatymo 77(1) straipsnio pakeitimo įstatymo projektą (2007 sausio 18d., Nr. XP-1754Gr); Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymo 46 straipsnio pakeitimo įstatymo projektą (2007 sausio 18d., Nr. XP-1755Gr); Įstatymo "Dėl SSRS valstybės saugumo komiteto (NKVD, NKGB, MGB, KGB) vertinimo ir šios organizacijos kadroinių darbuotojų dabartinės veiklos" 2 straipsnio pakeitimo įstatymo projektą (2007 gegužės 15d., Nr. XP-522Gr);

¹¹⁶ *Frakcijų vienybė išanalizuota priimant šiuos kontraversiškai vertinamus įstatymus ar nutarimus:*

Seimo nutarimo "Dėl pritarimo A.Pociaus atleidimui iš Lietuvos Respublikos Valstybės saugumo departamento generalinio direktoriaus pareigų" projektą (2007 kovo 14 d., Nr. XP – 2091); Gamtinių dujų įstatymo pakeitimo įstatymo balsavimas dėl 23 įstatymo straipsnio (2007 kovo 20 d., Nr. X – 1054); Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymo projektą (2007 balandžio 17 d. Nr. XP-1152(2)); Darbuotojų maitinimo įstatymo projektas (2007 balandžio 05 d., Nr. XP-1322); Seimo nutarimo "Dėl pirmalaikių Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų" projektas (į analizę įtrauktas alterantyvus balsavimas, kur A formuluotė ("už siūlymą gražinti šį projektą iniciatoriams tobulinti") priskiriama prie "už", B formuluotė ("už siūlymą projektą atmesti" priskiriama prie "prieš" (2007 balandžio 03d. Nr. XP-2142); Pašto įstatymo 2, 3, 6, 7, 8, 12 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo Projektas (2006 gruodžio 21 d., Nr. XP-1547(3)); Seimo nutarimo "Dėl Lietuvos Respublikos Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komiteto atlikto Valstybės saugumo departamento veiklos parlamentinio tyrimo išvados" projektas (2006 gruodžio 19 d., Nr. XP-1888); Žemės įstatymo 6, 29, 45, 46, 47 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas (grąžinto įstatymo priėmimas) (2006 gruodžio 14 d., Nr. XP-769Gr); Piliečių nuosavybės teisių išlikusių nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 4, 5, 12, 13 ir 16 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas (grąžinto įstatymo priėmimas) (2006 lapkričio 16 d. Nr. XP-737Gr); Medžioklės įstatymo 7, 8, 11, 13 ir 22 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas (2006 rugsėjo 19 d., Nr. XP-1370Gr);

¹¹⁷ Lukošaitis, *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*, 102.

Vertinant rezultatus, 100 % reiškia absoliučią vienybę. Kuo mažesnis rezultatas, tuo vienybė yra mažesnė.

Skaičiavimai dėl kiekvieno teisės akto atlikti kiekvienai valdančiosios mažumos frakcijai atskirai. Tyrimo lauke dominuoja „laisvieji“ balsavimai, kai frakcijų nevaržo jokie formalūs partijų įsipareigojimai.

6 lentelė. Parlamentinių frakcijų vienybės indeksai (balsavimai dėl kontraversišku įstatymų projektu)

Frakcija	Vienybės indeksas
LSDF (Lietuvos socialdemokratų partijos frakcija)	100+100+55+100+100+50+100+100+100+33+50= 89,81
PDF (Pilietinės demokratijos frakcija)	50+100+100+100+100+100+81+100+33+100+100= 87,63
VLF (valstiečių liaudininkų frakcija)	100+50+67+100+100+100+100+100+50+100+100= 87,90
LiCS (liberalų ir centro sąjungos frakcija)	100+100+60+100+100+100+100+100+100+100+10= 96,36

Sudaryta autoriaus (Selija Levin)

7 lentelė. Parlamentinių frakcijų vienybės indeksai (balsavimai dėl prezidento gražintų svarstyti įstatymų projektu)

Frakcija	Vienybės indeksas
LSDF (Lietuvos socialdemokratų partijos frakcija)	100+100+100+100+50+100+100+100+100+100+100+ +100+100+77= 94,78
PDF (Pilietinės demokratijos frakcija)	100+100+55+100+50+50+50+100+100+100+100+10 0+100= 78,92
VLF (valstiečių liaudininkų frakcija)	100+100+100+100+100+60+100+100+100+100+100+ +100+100+100= 97,14
LiCS (liberalų ir centro sąjungos frakcija)	100+100+100+100+100+67+43+100+100+100+100+ 100+100+80= 92,14

Sudaryta autoriaus (Selija Levin)

Analizė rodo, kad valdančiosios frakcijos yra pakankamai vieningos. Todėl negalima teigti, kad vidinė frakcijų drausmė trukdo vieningam frakcijų veikimui. Tačiau, tiriant mažumos vyriausybės veiksmingumą, svarbu išsiaiškinti kokia vienybė yra parlamentinėje mažumos koalicijoje kaip vienalyčiame struktūriniame darinyje, užtikrinančiame paramą mažumos vyriausybei, jos siūlomiems įstatymų projektams. Frakcijų vienybė taip pat sudaro darnios mažumos koalicijos įvaizdį, o tai padeda atremti opozicijos kritiką bei užtikrinti parlamento darbą.

Kuo didesnis sutarimas tarp mažumos koalicijos partnerių, tuo veiksmingesnis yra koalicijos darbas, o kartu ir vyriausybės efektyvumas.

Mažumos koalicijos vienybė tiriama analizuojant balsavimų duomenis dėl vyriausybės teiktų projektų (skaičiuojant nuo pat mažumos koalicijos darbo pradžios, t.y. vyriausybės teiktų įstatymo projektų 5 ir 6 Seimo Sesijose). Tiriama, ar kiekvieno balsavimo metu valdančiosios

frakcijos balsavo vienodai. Susilaikiusių balsai šiuo atveju yra įtraukiami į analizę, darant prielaidą, kad teisės aktas gali būti nepriimtas dėl balsų stygiaus. Valdančiosios mažumos koalicijos atstovo susilaikymas (kai parama vyriausybei yra labai trapi) gali būti lemiamas priimant sprendimą. Mažumos vyriausybė galėtų veikti veiksmingiau, jei turėtų užsitikrinsi bent jau mažumos koalicijos paramą. Jei vyriausybės teikiami projektai nėra vieningai palaikomi, jai dėl kiekvieno atskiro teisės akto reikia ieškoti žymiai didesnio opozicijos ad hoc palaikymo. Tai labai apsunkina vyriausybės programos įgyvendinimą per teisėkūros mechanizmą. Taigi, jei valdančiosios mažumos frakcijos balsavo nevieningai (jei bent vienas bet kurios frakcijos narys balsavo skirtingai nei visa likusi mažuma), laikoma, kad vyriausybės veiksmingumas žymiai sumažėja. Pateikiami keletas (penki) atrinktų mažumos koalicijos balsavimų dėl Keturioliktosios vyriausybės teiktų įstatymų projektų (balsavimai dėl priėmimo)¹¹⁸.

8 lentelė. Atrinkti pavyzdiniai mažumos koalicijos frakcijų balsavimai dėl Keturioliktosios vyriausybės teiktų įstatymo projektų.

Vyriausybės projektas	LSDF			PDF			VLF			LiCS		
	už	prieš	susil.	už	prieš	Susil.	už	prieš	susil.	už	prieš	susil.
XP - 1840	14	-	-	4	-	1	3	-	-	3	-	-
XP – 1799 (3)	-	-	1	-	4	1	-	4	4	-	-	1
XP – 1970 (2)	15	-	-	5	-	2	10	-	-	5	-	-
XP – 1624A (2)	21	-	-	8	-	1	7	-	-	4	-	-
XP – 1608 (2)	18	-	-	4	-	2	5	-	-	4	-	-

Sudaryta autoriaus (Selija Levin) pagal Lietuvos Respublikos Seimo oficialios interneto svetainėje www.lrs.lt duomenis (balsavimai pagal frakcijas dėl atskirų vyriausybės teiktų projektų)

Pagal bendrus skaičiavimus, iš 70 balsavimų dėl vyriausybės inicijuotų teisės aktų, beveik 80 procentų (78, 87 %) valdančiosios mažumos frakcijos balsavo vieningai. Todėl negalima teigti, kad mažumos koalicijos susiskaldymas yra kliūtis vyriausybės veiksmingumui – jos inicijuotų teisės aktų įgyvendinimui. Vis dėlto, 20 procentų nevieningų balsavimų rodo, kad penktadalis vyriausybės siūlomų teisės aktų gali nesulaukti palaikymo net iš mažumos koalicijos arba gali būti nepriimti dėl susilaikiusių koalicijos narių.

¹¹⁸ Valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo 17 straipsnio papildymo ir pakeitimo įstatymo projektas, XP – 1840, priėmimo data – 2007 04 05; Statybos įstatymo 2, 4, 8, 18, 20, 27, 29, 40, 42 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas, XP – 1799 (3), priėmimo data – 2007 04 19; Energetikos įstatymo 5, 19, 20 straipsnių ir Įstatymo priedo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas, XP – 1970 (2), priėmimo data – 2007 05 03; Akcinės bendrovės Turto banko įstatymų patvirtinimo įstatymo 3 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir priedėlio pakeitimo įstatymo

Mažumos vyriausybės inicijuoti projektai ilgą laiką užsibūna svarstymo stadijoje, nėra greitai įtraukiami į darbotvarkę, o penktadalis priėmimo stadijoje esančių projektų rizikuoja būti nepriimtais dėl mažumos koalicijos vienybės trūkumo. Įvertinus tai, galima teigti, kad vyriausybės teikiamų teisės aktų produktyvumas nėra sumažėjęs lyginant su ankstesne vyriausybe, tačiau teisės aktų priėmimo efektyvumas yra žemas dėl menkos vyriausybės paramos Seime.

4.3. Biudžeto ir mokesčių politika

Šioje dalyje galima kelti klausimą, ar valstybės biudžeto išlaidos netarnauja vyriausybės paramos užtikrinimui? Atsakymą į šį klausimą galima rasti tiriant, kokią naudą gavo paramos teikėjai (konservatoriai) iš valstybės biudžeto.

Teigiama, kad mažumos vyriausybės sukuria didesnę deficitą ir sudaro galimybių rasti didesnėms valstybės išlaidoms. Tai ypatingai pastebima tuomet, kai mažumos vyriausybė susiformuoja po tam tikros politinės krizės¹¹⁹. Lietuvoje mažumos vyriausybė susiformavo po tam tikros krizės, griuvus daugumos vyriausybei. Tuo metu politinė sistema taip pat buvo paralyžiuota dėl vienos didžiausių parlamentinių partijų (Darbo partijos) susiskaldymo ir vidinio chaoso. Taigi, mažumos vyriausybė Lietuvoje susiformavo ne natūraliu būdu, o kriziniu laikotarpiu, siekiant išvengti priešlaikinių parlamento rinkimų ir dar didesnio sąmyšio valstybėje.

Valstybės biudžetas pagal Konstituciją yra rengiamas vyriausybės ir teikiamas Seimui priimti. Konservatorių parama mažumos vyriausybei buvo išreikšta per paramą biudžeto projektui. Seimo narių pasiūlymai, kurie teikiami biudžeto projektui yra vienas iš pagrindinių būdų partijoms, ar atskiriems parlamentarams gauti lėšų tam tikroms sritims. Šios lėšos dažnai yra skiriamos ne viešosioms gėrybėms didinti, bet atskirų grupių poreikiams tenkinti. Tikėtina, kad tokiu būdu partijos ar parlamentarai siekia rinkėjų palankumo naudodamiesi biudžeto lėšomis.

Ankstesnėje dalyje pažymėta, kad konservatorių parama yra grįsta ilgalaikiais tikslais – siekiu laimėti būsimus rinkimus, todėl galima teigti, kad „išlaidos auga tendencingai rinkiminiams planams“¹²⁰.

projektas, XP – 1624A (2), priėmimo data – 2007 01 18; Pelno mokesčio įstatymo 12, 13, 14 ir 30 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas, XP – 1608 (2), priėmimo data – 2006 10 19.

¹¹⁹ Gerald Pech, *Government Formation, Budget Negotiations and Re-election Uncertainty: The Cases of Minority and Majority Coalition Governments*, 2003, 3.< <http://www.geraldpech.net/papers/re-election.pdf>>, [žiūrėta 2007 03 03].

¹²⁰ Ten pat, 5.

Prie „brangios“ paramos prisideda ir fragmentacijos faktorius. Esant aiškiems ženklams, rodantiems, kad koaliciją sudarančioms jėgoms (ir jos nesudarančioms) gali atsirasti naujos galimybės jungtis ir sudaryti kitokio pobūdžio vyriausybę (daugumos ar bent jau minimaliai laiminčią), mažumos vyriausybės stabilumu suinteresuotoms partijoms (turinčioms svarbius postus vyriausybėje) yra svarbu išlaikyti esamą vyriausybę. Toks stabilumo siekis ir netikrumo situacija verčia mažumos koaliciją suteikti didelių nuolaidų paramą teikiančiai jėgai.

Biudžeto dalybos yra užprogramuotos pačioje vyriausybės formavimo stadijoje. Formuojant vyriausybę, politiniai veikėjai pasiskirsto biudžeto dalybų išdavą. O kadangi biudžetas yra tvirtinamas tiek vyriausybėje, tiek ir parlamente, vyriausybė moka premijas tiems, kurie yra joje pačioje ir tiems, kurie neįeina į jos sudėtį¹²¹.

Todėl tiriant mažumos vyriausybės veiksmingumą Lietuvoje, galima kelti klausimą, ar valstybės biudžeto išlaidos buvo racionaliai paskirstytos, ar dalis jų buvo atiduota „paramos teikėjams“ vien už tai, kad būtų išlaikytas vyriausybės stabilumas? Atsakymą į šį klausimą galima rasti išanalizavus kiek biudžeto lėšų gavo konservatorių frakcijos nariai (per pasiūlymus biudžeto projektui), palyginus su kitomis opozicinėmis frakcijomis Seime (jų narių pasiūlymais). Deficitinis biudžetas taip pat liudija vyriausybės vykdomą išlaidavimo politiką.

Vyriausybė gali vykdyti išlaidavimo politiką ne tik dėl to, kad ją „spaudžia“ rėmėjai, bet ir dėlto, kad ji pati (į ją įeinančios partijos) siekia pergalės per ateinančius rinkimus. Deficitinis ir nesubalansuotas valstybės biudžetas trumpuoju laikotarpiu gali atnešti daugiau naudos, nei, subalansuotas, kurio poveikis gali būti svarbus ilgalaikėje perspektyvoje. Ir nors ekonominio balsavimo populiarumas yra sumažėjęs¹²², sutinkama, kad rinkėjai yra trumparegiai¹²³ ir todėl valdžia apeliuoja savo veiksmais į rinkėjų preferencijas trumpuoju laikotarpiu. Reformos, ilgalaikiai planai ar strategijos greičiausiai susilauks mažiau rinkėjų dėmesio nei „socialiai“ orientuotas biudžetas. Reikia taip pat įvertinti, kad biudžetas buvo patvirtintas likus vos keliems mėnesiams iki Savivaldybių tarybų rinkimų (biudžetas patvirtintas 2006 m. gruodžio 7d., Savivaldybių tarybų rinkimai įvyko 2007 m. vasario 25d.). Šie rinkimai tiek partijų, tiek politologų buvo vertinami kaip tam tikra repeticija prieš artėjančius 2008 metų Seimo rinkimus. Todėl mažumos vyriausybės susitarimas su konservatoriais dėl paramos biudžeto projektui buvo naudingas tiek pačiai vyriausybei, tiek ir opozicinei Tėvynės sąjungos partijai. Toks susitarimas leido padidinti biudžete numatytas lėšas ir taip siekti politinių tikslų.

¹²¹ Gerald Pech, „Coalition governments versus minority governments: Bargaining Power, cohesion and budgeting outcomes”. *Public Choice*, Kluwer Academic Publishers, 121, 2004, 2.

¹²² Gintaras Šumskas, „Ekonominis balsavimas: trys tyrimų dešimtmečiai”. *Politologija*, 2003, 3 (31), 19.

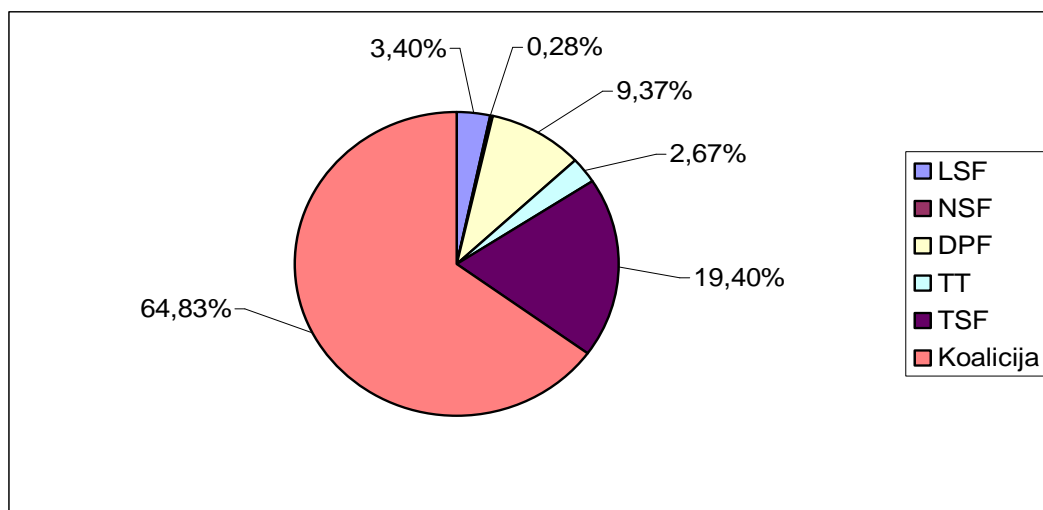
Analizės pirmasis uždavinys yra įvertinti kiek mažumos vyriausybės rėmėjai įgyvendino savo pasiūlymus biudžeto projektui. Skaičiavimai atlikti pagal atskirų Seimo narių pateiktus pasiūlymus biudžeto projektui. Į analizę įtraukti tik tie siūlymai, kuriems pritarė vyriausybė. Taip pat siekiant kuo didesnio aiškumo, į skaičiavimus neįtraukti siūlymai, kuriuos pasirašė keli skirtingų frakcijų atstovai. Taigi, kiekvienai frakcijai buvo priskaičiuojamos tik tos lėšos, dėl kurių siūlymą teikė vienas ar keli tos pačios frakcijos nariai. Skaičiuojant lėšas, kurioms siūlymus teikė valdančioji mažuma, į analizę buvo įtraukti tiek pavienių valdančiosios mažumos frakcijų narių, tiek ir kelių valdančiosios mažumos frakcijų narių siūlymai. Šiai daliai pravarti būtų ir lyginamoji kelių metų biudžeto projektų analizė, tačiau šios minties buvo atsisakyta po pokalbio su LR Seimo Biudžeto ir finansų komiteto patarėja Alina Brazdiliene. Jos teigimu, neįmanoma palyginti kelių metų teiktus siūlymus biudžeto projektams, mat 2007 m. Biudžeto projektas išsiskyrė ypatinga pasiūlymų gausa¹²⁴.

9 lentelė. 2007 metų biudžeto lėšos, kurias frakcijos gavo teikdamos pasiūlymus

Frakcija	Lėšos, įtrauktos į biudžeto projektą	Procentinis santykis (iš visų pasiūlymų, koks procentas lėšų yra gautas)
Liberalų sąjūdžio frakcija	3477 tūkst. Lt	3,4 %
Naujosios sąjungos frakcija	289 tūkst. Lt	0,28 %
Darbo partijos frakcija	9557 tūkst. Lt	9,37 %
„Tvarka ir teisingumas“	2725 tūkst. Lt	2,67 %
Tėvynės sąjungos frakcija	19779 tūkst. Lt	19,4 %
Mažumos koaliciją sudarančios frakcijos	66065 tūkst. Lt	64,83 %

Sudaryta autoriaus (Selija Levin)

11 Pav. Patvirtinti Seimo narių siūlymai (pagal frakcijas) 2007 metų biudžeto projektui



Sudaryta autoriaus (Selija Levin)

¹²³ Šumskas, 19.

Pateikti duomenys rodo, kad konservatorių frakcijos nariai savo pasiūlymams gavo daugiausia lėšų lyginant su kitomis opozicinėmis frakcijomis (beveik dvidešimt procentų). Taigi, peršasi išvada, kad konservatoriams yra naudinga remti mažumos vyriausybę, nes tokiu būdu jie gali derinti biudžeto projektą, gaudami vyriausybės ir Seimo biudžeto ir finansų komiteto pritarimą. Negalima atmesti teiginio, kad Seimo nariai teikdami pasiūlymus biudžeto projektui veikia kaip lobistai, siekiantys pamaloninti atskiras rinkėjų grupes ar net interesų grupes atskiruose šalies regionuose, tokiu būdu tikėdamiesi gauti daugiau balsų per rinkimus. Jei tikėtume šiuo teiginiu, Tėvynės sąjungos frakcijos atstovai per 2007 m. biudžeto skirstymą, už savo teikiamą paramą mažumos vyriausybei, galėjo įgyvendinti daugelio juos remiančių grupių poreikius. Panašius planus įgyvendinti pagrindžia ir konservatoriaus Jurgio Razmos teiginys, kad konservatorių parėmimo išlaikymas vyriausybei dar būtų svarbus iki 2008 metų biudžeto projekto patvirtinimo, o jau pasitvirtinusi biudžetą, 2008 metus vyriausybė galės pragyventi ir be susitarimo su konservatoriais¹²⁵. Tačiau toks teiginys kalba ne vien apie paramos svarbą vyriausybei, tačiau ir tokios paramos svarbą konservatoriams.

Išvados rodo, kad mažumos vyriausybė yra nevienodai teisinga visiems piliečiams ir jų interesams. Vyriausybė turi atsisakyti svarbių šaliai sprendimų ar lėšų skyrimo ten, kur jų labiausiai reikia dėl rėmėjo spaudimo.

Biudžeto politikos analizės antrasis uždavinys yra skirtas apžvelgti biudžeto augimą ir jo orientaciją.

Seimo opozicinės Tėvynės sąjungos frakcijos narys Andrius Kubilius per biudžeto priėmimą Seime sakė, kad „biudžetas nėra nei reformistinis, nei socialiai orientuotas. Savo struktūra iš esmės jis yra toks pat, koks buvo per visą socialdemokratinio valdymo laikotarpį“¹²⁶. Tačiau A. Kubilius pripažįsta, kad šis biudžetas yra didesnis nei anksčiau buvęs, nors jo naudingumą jis įžvelgia tik dėl padidėjusių lėšų sveikatos apsaugai. Vis dėlto, opozicijos atstovas pripažino, kad konservatorių „spaudimo dėka“ ir dėl susitarimo iš anksto derinti biudžeto projektą, biudžete yra teigiamų aspektų¹²⁷. Vis dėlto, balsavimas dėl šio biudžeto priėmimo rodo, kad Darbo partijos, Liberalų sąjūdžio, Naujosios sąjungos ir „Tvarka ir teisingumas“ frakcijos

¹²⁴ Alina Brazdilienė, interviu su autoriumi telefonu, Vilnius, 2007 balandžio 24 d.

¹²⁵ Jurgis Razma, interviu su autoriumi, Vilnius, 2007 gegužės 11 d.

¹²⁶ LR Seimo posėdžio stenograma, keturiasdešimt antrasis (246) posėdis, 2006 gruodžio 7 d., 19. http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=288410, [žiūrėta 2006 12 12].

¹²⁷ Ten pat, 19.

nepritarė biudžeto projektui. Jis buvo patvirtintas tik valdančiosios mažumos ir rėmėjos – Tėvynės sąjungos frakcijų dėka.

2007 m. biudžetas yra didesnis nei 2006 m. – 2,9 mlrd. Lt, o valstybės biudžeto išlaidos pajamas viršija 1,4 mlrd. Lt. Šie skaičiai rodo, esant tam tikrų vyriausybės išlaidavimo požymių. Biudžetas yra panašus į 2006 m. biudžetą, nes jame nėra numatyta lėšų reikalingoms ir svarbioms reformoms įgyvendinti. Prezidento V. Adamkaus teigimu, biudžeto išlaidos nėra susietos su svarbiausiomis struktūrinio valdymo ir pertvarkymo reformomis sveikatos apsaugos ir švietimo srityse ir nepaisant išaugusių biudžeto apimčių, sudarytas deramai neįvertinus ankstesnio lėšų panaudojimo ir pasiektų rezultatų¹²⁸. Biudžetui nepritarusios politinės jėgos priekaištavo, esą biudžete nenumatyti jokie esminiai valstybės įsipareigojimai šalies gyventojams. Biudžetas neskaitins ekonomikos augimo, jame nenumatyta, kaip valstybė gyventojams kompensuos infliacijos didėjimą ir kainų kilimą¹²⁹.

Taigi, politikų nuomonės taip pat patvirtina teiginį, kad biudžetas yra suformuotas tenkinti trumpalaikius rinkiminius interesus, bet ne ilgalaikę valstybės strategiją. „Dabartinė deficitinio biudžeto tradicija liudija labiau apie politikų polinkį įsiteigti rinkėjams skolintų pinigų sąskaita, o ne apie ekonominę skolinimosi strategiją ir tikslumą“¹³⁰. Galima manyti, kad šių metų biudžeto deficitą taip pat paskatino ir konservatorių parama vyriausybei bei biudžeto išankstinis derinimas su šiais rėmėjais.

Nors vyriausybei analitikai siūlė 2007 m. biudžetą subalansuoti, o reikiamas lėšas tam tikroms sritims gauti atėmus jas iš skiriamų lėšų žemės ūkiui, vyriausybė pateikė deficitinį biudžeto projektą. Lėšos, skiriamos žemės ūkiui buvo sumažintos, tačiau biudžeto išlaidos vis tiek siekia žymiai didesnę procentą, nei reikėtų subalansuotam biudžetui. Be to nepaisant ekspertų nuomonės, biudžetas buvo sudarytas ne programiniu, o vis dar instituciniu pagrindu. Teigiama, kad „dabartinis biudžeto sudarymo ir jo išlaidų pristatymo visuomenei procesas yra neskaidrus, o taip pat nesimato aiškios biudžeto strategijos ir tikslumo“¹³¹.

¹²⁸ BNS, „Prezidentas pasirašys kitų metų biudžetą“. Naujienų portalas DELFI, 2006m. gruodžio mėn. 13 d. www.delfi.lt/archive/article.php?id=11506795, [žiūrėta 2007 03 03].

¹²⁹ BNS, „Seimas pritarė kitų metų biudžetui“. Naujienų portalas DELFI, 2006 m. gruodžio mėn. 7 d. www.delfi.lt/archive/article.php?id=11447973, [žiūrėta 2007 03 03].

¹³⁰ Lietuvos laisvosios rinkos institutas, „Analizė. Kodėl 2007 m. valstybės biudžetas turėtų būti subalansuotas?“, 2006, 1.

http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/analize_kodel_2007_m_valstybes_biudzetas_turetu_buti_subalansuotas/3825, [žiūrėta 2007 03 03].

¹³¹ Lietuvos laisvosios rinkos institutas, „Analizė. Kodėl 2007 m. valstybės biudžetas turėtų būti subalansuotas?“, 15.

Taigi, taupymas, subalansuoto ir programinio biudžeto įvedimas būtų labai nepopuliarus politinis žingsnis. Jei mažumos vyriausybė nebūtų turėjus rėmėjų, galima manyti, kad 2007 m. biudžetas būtų nepatvirtintas. Tačiau vyriausybės rėmėjai pritarė biudžetui dėl galimos (jau išsiaiškintos ankstesniame skyriuje) naudos savo, kaip politinės partijos, tikslams įgyvendinti. Dėl abipusės naudos (vyriausybei – palaikymo, o rėmėjai – biudžeto lėšų) nebuvo pradėtas įgyvendinti subalansuotas ir programinis biudžetas. Tai dar kartą įrodo, kad mažumos vyriausybė, neturėdama aiškaus palaikymo Seime, vykdo nenaudingą valstybei biudžeto politiką.

Antroji šios dalies tema – **valstybės mokesčių politika**. Dėl darbo apimties šioje dalyje nebus nagrinėjama visa valstybės vykdoma mokesčių politika ir jos problemos. Apsiribojama tik keliais mokestiniais projektais. Šie projektai nagrinėjami per interesų grupių veikimo prizmę, bandant apginti teiginį, kad veikiant mažumos vyriausybei, didėja interesų grupių veiklos efektyvumas.

Apskaičiuota, kad mokesčiai į Lietuvos valstybės bei savivaldybių biudžetus suneša daugiau nei 90 procentų pajamų. Valstybinės mokesčių inspekcijos duomenimis, didžiausią nacionalinio biudžeto įplaukų dalį sudaro pridėtinės vertės, gyventojų pajamų mokesčiai, akcizai: atitinkamai 43,5 proc., 16,8 proc. ir 19,9 proc. 2006 metais¹³². Taigi, tokia plotmė yra viena iš pelningiausių interesų grupių veikimo sferų. Dažnai interesų grupių veikimas gali būti labai atviras ir toleruojamas dėl korporatizmo bruožų. „Darbo, verslo ir žemės ūkio organizacijos yra atstovaujamos riboto skaičiaus interesų grupių, kurios turi monopolį atitinkamose srityse¹³³, tai laikytina sektorinio korporatizmo bruožais. Interesų grupių veikla valstybės institucijose vykdoma per Trišalę tarybą, įvairias komisijas, komitetus, ministerijas ir pan. Visos šios grupės valdo konfliktus bei kontroliuoja savo veiksmus su valdžia, atsižvelgdamos į sisteminius nacionalinės ekonomikos reikalavimus¹³⁴.

Kelių mokestinių naujovių tyrimas gali parodyti, kokius principus įgyvendinti siekia valstybė, ar mažumos vyriausybė priklausoma nuo rėmėjų ir nestabilios paramos, suteikia galimybę intensyviai reikštis interesų grupėms, o mažumos koalicija Seime priima ne visai visuomenei naudingus mokestinius įstatymų projektus.

Darbe nagrinėjamas mažumos vyriausybės gyvavimo laikotarpiu priimtas įstatymas, leidžiantis susigrąžinti PVM už nusipirktą naują automobilį ir „Sodros“ lubų projektas.

¹³² Valstybinės mokesčių inspekcijos oficiali svetainė, biudžeto pajamos. < <http://nauja.vmi.lt/lt/?itemId=20149> >, [žiūrėta 2006 11 12].

¹³³ Raimundas Kaminskas, Interesų grupių ir valstybės santykiai: politikos tinklų analizės problemos. *Filosofija, sociologija*. 2001, 3, 26. <http://images.katalogas.lt/maleidykla/fil3/F-20.pdf>, žiūrėta [2006 12 12].

¹³⁴ Ten pat, 27.

LR Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymas (X – 1094). Seimo priimtas 2007 balandžio 17d.

Skirsnyje “PVM atskaita” pakeistas 62 straipsnio 2 dalies 3 punktas, kuris skelbia, kad “pirkimo arba importo PVM už lengvąjį automobilį, skirtą vežti ne daugiau kaip 8 žmones (neskaičiuojant vairuotojo), įskaitant nurodytos klasės automobilį, priskiriamą visureigių kategorijai, jeigu automobilis nebus tiekiamas arba išnuomojamas, taip pat juo nebus teikiamos keleivių vežimo už atlygį arba mokymo vairuoti paslaugos. Tie patys apribojimai taikomi atskaitant pirkimo PVM už nurodytų kategorijų automobilių nuomą. Šie apribojimai netaikomi nurodytų kategorijų automobiliams, jeigu jie pagal teisės aktus, reglamentuojančius transporto priemonių klasifikavimą ir kodavimą, priskiriami specialios paskirties transporto priemonėms, taip pat nurodytų kategorijų automobiliams, kurie atitinka naujos transporto priemonės sąvoką ir kurių vertė (įskaitant PVM) ne didesnė kaip 130 000 litų. Į PVM atskaitą už nurodytų kategorijų automobilius, kurie atitinka naujos transporto priemonės sąvoką ir kurių vertė (įskaitant PVM) didesnė kaip 130 000 litų, gali būti traukiamas pirkimo arba importo PVM, apskaičiuotas nuo minėtos 130 000 litų vertės.”¹³⁵

Šio įstatymo dalies taisymai buvo pradėti dar 2006 metais. Pirminį variantą pateikė Seimo nariai, Darbo partijos frakcijos atstovas Saulius Bucevičius. Pastarasis prieš tapdamas Seimo nariu, turėjęs mažmeninės ir didmeninės prekybos įmonę ir tos pačios frakcijos narys Saulius Girdauskas, buvęs Kastyčio Girdausko automobilių sporto klubo pirmininkas. Abu iniciatoriai gali būti priskiriami prie suinteresuotų asmenų rato, jei ne dėl savo tiesioginių interesų įgyvendinimo, tai dėl buvusių verslo partnerių. Pirminis įstatymo projektas¹³⁶ iš vis neribojo automobilio sumos, todėl PVM už bet kurio naujo automobilio įsigijimą būtų gražinamas pirkėjui. Vyriausybė šiam projektui teikė keletą pasiūlymų. Vienas iš jų buvo apibrėžti sumą (iki 130 000 litų) už kurią pirktų automobilių PVM būtų gražinamas¹³⁷. Tačiau šiam vyriausybės pasiūlymui LR Seimo Ekonomikos komitete pritarta nebuvo. Patobulintas įstatymo projektas

¹³⁵ Lietuvos Respublikos “Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymas”. Vilnius, 2006 07 04, XP – 1530.

¹³⁶ Lietuvos Respublikos “Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymas”. Vilnius, 2006 07 04, XP – 1530. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=279608&p_query=&p_tr2=>>, [žiūrėta 2007 04 24]

¹³⁷ 12. Lietuvos Respublikos Seimo Ekonomikos komiteto išvada, “Dėl LR pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto nr. (XP – 1530)”. Vilnius, 2006 12 15, Nr. 46. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=288942&p_query=&p_tr2=>>, [žiūrėta 2007 04 24].

(XP-1530 (3)), nesulaukęs Vyriausybės pritarimo buvo pateiktas Seimui, tačiau parlamentarai projektui nepritarė.

Galima daryti prielaidą, kad suinteresuotumas įstatymo projektu buvo didelis iš automobiliais prekiaujančių įmonių. Įmonės per visą šios pataisos svarstymo laikotarpį galėjo netekti daug pajamų, nes terminas (pirminiame įstatymo projekte numatyta, kad PVM bus gražinamas nuo 2007 metų kovo 1 d.) galėjo skatinti pirkėjus delsti ir sulaukti nustatytos datos, tikintis susigrąžinti PVM.

Vėliau buvo rastas konsensusas ir į projektą įtrauktas vyriausybės siūlymas apriboti PVM atskaitą automobilių pirkimui, kurie kainuoja daugiau nei 130000 litų. Įstatymo pakeitimas įsigaliojė nuo 2007 m. spalio 1 d. Tačiau dėl numanomo interesų grupių spaudimo, įstatymo pakeitimo įsigaliojimo terminas nebuvo nustatytas pagal apmokestinimo teisinį reglamentavimą bei taikymą. Šią priežastį akcentavo prezidentas, vetuodamas Seimo priimtą įstatymą: “įstatymo nustatytas terminas prieštarauja Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 3 straipsnio 3 daliai, įpareigojančiai Lietuvos Respublikos Seimą užtikrinti, kad Lietuvos respublikos mokesčių įstatymai, nustatantys naują mokesčių <...>įsigaliojimą ne anksčiau kaip po šešių mėnesių nuo jų paskelbimo dienos”¹³⁸.

Tokia formalia priežastimi buvo vetuotas šis įstatymas. Vis dėlto, jis kėlė daug diskusijų pačiame Seime. Todėl galima daryti prielaidas, kad šis įstatymas buvo atskirų Seimo narių (inicijavo opozicinės frakcijos atstovai) proteguojamas ir dėl mažumos koalicijos silpnumo ir neveiksmingumo buvo priimtas.

Priimant Seime šį įstatymą, jį projektą parėmė beveik visos Seimo frakcijos (išskyrus Pilietinės demokratijos frakcijos atstovai). Įstatymo priėmimą parėmė 33 Seimo nariai. Verta pastebėti tai, kad Seimo etikos ir procedūrų komisija, pateikusi išvadą “Dėl galimo interesų konflikto Seimo nariams balsuojant dėl LR pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto nr. XP – 1152 (2)” pažymėjo, kad “išnagrinėjus Seimo narių privačias interesų deklaracijas nustatyta, kad 47 Seimo nariai ar jų šeimos nariai turi įvairių įmonių akcijų, o 3 Seimo nariai ar jų šeimos nariai turi individualias įmones, kurios įsigaliojus Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo priimamoms pataisoms, galėtų pasinaudoti lengvata, susigrąžinant pridėtinės vertės mokesčių”¹³⁹. Taigi, darytina prielaida, kad dauguma balsavusių

¹³⁸ Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas, “Dėl LR Seimo priimto LR pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymo gražinimo LR Seimui pakartotinai svarstyti”, Vilnius, 2007 04 27, Nr. 1K-943.

¹³⁹ Lietuvos Respublikos Seimo Etikos ir procedūrų komisijos išvada, “Dėl galimo interesų konflikto Seimo nariams balsuojant dėl LR pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto nr. XP – 1152 (2)”,

“už” Seimo narių galėjo būti suinteresuoti įstatymo įgyvendinimu. Vis dėlto, mažumos koalicijos buvimas sudarė sąlygas priimti brangiai kainuojantį valstybei (Socialdemokratų frakcijos nario B. Bradausko teigimu biudžetui atsieisiančiam per 100 mln. Litų¹⁴⁰) opozicijos inicijuotą projektą.

Šio įstatymo įsigaliojimu buvo suinteresuotos tokios grupės kaip Lietuvos autoverslininkų asociacija, Lietuvos lizingo asociacija (šių grupių atstovai dalyvaudavo komitetų, svarstančių šį projektą, posėdžiuose), o taip pat stambios įmonės. Taigi, įstatymas sudarė palankias sąlygas stambiojo kapitalo įmonėms pigiau įsigyti automobilius, tuo pat metu iš biudžeto atimdamas tas lėšas, kurias galima būtų paskirstyti valstybės socialinei ar sveikatos apsaugos sričiai.

Per balsavimą Seime dėl gražinto Prezidento šio įstatymo projekto, akivaizdžiai išsidėliojo Seimo frakcijų pozicijos. Iš 88 balsavime dalyvavusių Seimo narių už siūlymą laikyti šį įstatymo projektą nepriimtu, balsavo dauguma mažumos koalicijos atstovų (Socialdemokratų frakcija – 13, Valstiečių liaudininkų – 5, Pilietinės demokratijos – 3), o taip pat ir Tėvynės sąjungos frakcija (18). Taigi, mažumos koalicija ir jos rėmėjai tik vieno balso persvara nulėmė, kad šis įstatymo projektas būtų nepriimtas.

Galima daryti išvadas, kad šis projektas dėl mažumos koalicijos nepajėgumo atmesti net opozicijos teikiamo projekto, sukėlusio daug debatų, nes buvo akivaizdžiai palankus didelio kapitalo verslo grupėms, būtų įsigaliojęs jau nuo rudens, jei ne prezidento veto dėl formalios įstatymų įsigaliojimo tvarkos pažeidimų.

Vyriausybės pozicija šiuo klausimu buvo “mažesnės blogybės” pasirinkimas. Sutikdama su 130 000 litų riba PVM gražinimui, vyriausybė pripažino, kad neribojama automobilio vertė yra didesnė blogybė nei 130 000 lt. Nors reikia pripažinti, kad netgi toks kompromisas biudžetui atneštų didelių nuostolių. Šio įstatymo priėmimas ir vyriausybės silpnumas priimant sprendimus, įrodo, kad vyriausybė yra bejėgė (Premjero ir finansų ministro pozicija šiuo klausimu prieštaravo savo partijos – socialdemokratų pozicijai). Todėl, vyriausybė neturėdama aiškaus palaikymo Seime, negali įgyvendinti užsibrėžtų tikslų, kurių prioritetinis – socialinės atskirties mažinimas. Nerasdama palaikymo Seime, ji tam tikra prasme negali pasipriešinti interesų grupių veikiamo Seimo sprendimams ir tenkinasi kompromisiniu variantu, mažinančiu projekto nenaudingumą, tačiau tiesiogiai liečiančiu valstybės biudžetą ir nustatytus prioritetus.

Vilnius, 2007 04 25, Nr. 101-I-17.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=296263&p_query=&p_tr2=>, [žiūrėta 2007 24 29].

¹⁴⁰ LR Seimo posėdžio scenograma, 2007 04 08, Seimo posėdis nr. 289 (rytinis). www.lrs.lt, {žiūrėta 2007 24 29}.

Socialinio draudimo įmokų „lubos“

2006 metų birželio mėnesį Tėvynės sąjungos frakcijos narys Jurgis Razma pateikė „Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 7 straipsnio 1 dalies pakeitimo įstatymo“ įstatymą, kuriame teigiama, kad „apdraustųjų asmenų, nurodytų šio įstatymo 4 straipsnio 1 ir 2 dalyse, socialinio draudimo įmokes skaičiuojamos nuo kiekvienam apdraustajam asmeniui apskaičiuotos darbo užmokesčio sumos *neviršijančios keturių statistikos departamento skalbiamo užpraeito mėnesio Lietuvos Respublikos vidutinio mėnesio darbo užmokesčio dydžių ir ne mažesnės kaip minimali mėnesinė alga <..>*¹⁴¹. Kaip pats projekto iniciatorius pažymi projekto aiškinamajame rašte: „teigiamos projekto pasekmės yra parama verslui ir paskatų slėpti atlyginimą mažinimas“¹⁴². 2007 metų balandžio mėnesį Jurgis Razma užregistravo siūlymą šiam įstatymo projektui, kuriame siūloma Sodros „lubas“ įvesti ne nuo keturių VMDU, bet nuo 7.

Tačiau šis įstatymo projektas vertinamas labai kontraversiškai. Darbdavių ir darbuotojų organizacijos pasisako prieš šios pataisos įvedimą arba siūlo įvesti „lubas“ tolimesnėje perspektyvoje. Prieš šią pataisą pasisako ir Trišalė taryba. Šios pusės sąjungininkais tapo lietuvių verslininkai. Kita pusė - užsienio investuotojus vienijantis „Investicijų forumas“, Tarptautiniai prekybos rūmai, Lietuvos bankų asociacija siekia, kad ši įstatymo pataisa įsigaliotų kiek galima greičiau. Manoma, kad „daugelis užsieniečių, investuojančių Lietuvoje, pasinaudodami pigesne darbo jėga, pigesniais nei ES energijos ir ryšių šaltiniais, pirmiausia siekia kuo greitesnio pelno. Esant itin palankiai uždirbto kapitalo apmokestinimo politikai gautas pelnas palieka Lietuvą, nekurdamas čia papildomų darbo vietų, neinvestuodamas į mokslo tyrimus ir eksperimentinę veiklą, nesudarydamas palankių sąlygų jaunosios kartos integravimuisi į verslo procesus“¹⁴³.

Mažumos vyriausybės premjero pozicija rodo, kad jis tarsi pritaria Sodros „lubų“ įvedimui ir nors yra spaudžiamas prezidento (kuris pritaria Sodros „lubų“ įvedimui) ir įvairių interesų grupių, vis dar nepriima galutinio sprendimo. Prieš šį projektą pasisako ir Socialdemokratų frakcija Seime. Tai atsispindėjo ir per balsavimą po šio įstatymo pateikimo Seimo posėdyje. Nė vienas iš socialdemokratų frakcijos narių nepritarė šiam įstatymo projektui

¹⁴¹ Lietuvos Respublikos „Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 7 straipsnio 1 dalies pakeitimo įstatymo įstatymas“. Vilnius, 2006 06 14, Nr. XP – 1649.

http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=277771&p_query=&p_tr2=>, [žiūrėta 2007 24 29].

¹⁴² Lietuvos Respublikos Seimas „Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 7 straipsnio 1 dalies pakeitimo įstatymo įstatymas“. Aiškinamasis raštas, Vilnius, 2006 06 14, XP – 1649.

http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=277773&p_query=&p_tr2=>, [žiūrėta 2007 04 29].

¹⁴³ Gintaras Binkauskas, „Lietuvos ekonomika – liberali ar „palaida“. 2007 01 17.

www.delfi.lt/archive/article.php?id=11835352, {žiūrėta 2007 05 01}.

po pateikimo. Pritarimą išreiškė beveik visi opozicijos atstovai, tuo tarpu valdančioji mažuma nepritarė arba susilaikė per balsavimą¹⁴⁴.

Šio įstatymo projekto nauda yra nukreipta į didelius atlyginimus gaunančius asmenis. Tiems, kurie uždirba minimumą ar vidutinį atlyginimą, mokesčiai nesumažėtų. Tuo tarpu nemokėdami įmokų, daug uždirbantys asmenys gautų didelę valstybės pensiją. Taigi, šis įstatymo projektas visiškai prieštarauja socialinio teisingumo principams. Yra paskaičiuota, kad įvedus šią pataisą, Sodra netektų 258 mln. Litų, nors tik 7700 darbuotojų 2005 metų duomenimis gauna daugiau nei 5 VDU atlyginimo¹⁴⁵.

Vis dėlto, net jei vyriausybė nepritartų šiam įstatymo projektui, (pats Ministras pirmininkas pripažįsta, kad „čia („Sodros lubų“ projektas, aut. past.) iš esmės yra ta Laisvosios rinkos instituto pozicija, kurią palaiko dalis ekonomistų. Mes (Vyriausybė, aut. past.) turim daug daugiau kitų problemų“¹⁴⁶), Seime gali neužtekti valdančiosios mažumos balsų (remiančių vyriausybės poziciją), kad pasipriešintų opozicijos siūlymui. Taigi, Keturioliktoji vyriausybė, neturėdama aiškios paramos Seime, parodo, kad ji lengvai yra paveikiama opozicijos ir per ją spaudimą darančių interesų grupių.

Interesų grupės mažumos vyriausybės gyvavimo laikotarpiu turi didesnę laisvę veikti, nes įgyvendinti sau naudingus projektus gali apeidamos vyriausybę. Seimo valdančioji mažuma yra nepajėgi apginti vyriausybės pozicijų, todėl interesų grupės gali siekti tikslų tiek per pačią mažumą, tiek ir per opoziciją. Interesų grupių bendradarbiavimas ir poveikis vyriausybei yra nereikalingas joms pačioms, dėl vyriausybės silpnumo. Tuo tarpu pati vyriausybė turi tik kelis pasirinkimus - arba pritarti opozicijos siūlomoms teisės aktams, arba ieškoti kompromiso su opozicija, net jei tai verčia vyriausybę nesutikti su jos pačios atstovus delegavusių partijų (mažumos koalicijos partijų) pozicija.

¹⁴⁴ LR Seimo posėdžio nr. 279, Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 7 straipsnio 1 dalies pakeitimo įstatymo projekto (Nr. XP-1469); pateikimas, balsavimo pagal frakcijas rezultatai.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_sale.bals?p_bals_id=19416&p_var=2>, [žiūrėta 2007 05 04].

¹⁴⁵ Aldona Jašinskienė, „Kam naudingos „SODROS lubos“?“, *Lietuvos profsąjungos*, 2006 lapkričio 21. www.lprofsajungos.lt/getfile.php?tbl=docs1_lt&id=37, [žiūrėta 2007 05 01].

¹⁴⁶ Lietuvos Respublikos vyriausybės oficiali svetainė, Ministro Pirmininko Gedimino Kirkilo interviu Lietuvos radijui 2007 m. gegužės 8 d, http://www.lrv.lt/main.php?id=aktualijos_su_video/p.php&n=4676, [žiūrėta 2007 05 10].

Išvados

Mažumos vyriausybės suformavimas – neeilinis įvykis Lietuvos politiniame kontekste. Tokio tipo vyriausybės veikimas sukėlė diskusijas dėl jo tinkamumo Lietuvos politinėje sistemoje. Politikai ir ekspertai linkę vertinti ir analizuoti šios vyriausybės stabilumą, *tačiau mažumos vyriausybės problema yra ne jos stabilumas, bet veiksmingumas.*

Ištyrus veiksmų poveikį mažumos vyriausybės sudarymui, stabilumo išlaikymui ir veiksmingumo užtikrinimui, apibendrinama:

1. Remiantis darbe analizuota mažumos vyriausybės sudarymo praktika Lietuvoje, buvo iškelta **hipotezė 1**, kuri pažymi, kad *mažumos vyriausybės sudarymą negatyviai įtakojo formalūs (instituciniai), pozityviai – neformalūs (politiniai) veiksniai.* Atlikta pozityviojo parlamentarizmo, partinės sistemos poliarizacijos, takoskyrų analizė ir įvertinta prezidento įtaka formuojant mažumos vyriausybę.

1.1. Veiksmų analizė parodė, kad *pozityvaus parlamentarizmo veiksnys* nėra palankus mažumos vyriausybės sudarymui. Balsavimas dėl pasitikėjimo vyriausybe, verčia ją ieškoti paramos iš partijų, kurios nesudaro valdančiosios mažumos. Todėl, galima teigti, kad pozityvusis parlamentarizmas skatina susitarimus tarp vyriausybę formuojančių ir ją remiančių partijų. Lietuvos atveju, partijos (konservatorių) parama vyriausybei yra jos siekis įgyvendinti savo pragmatinius interesus, o ne parama *per se.*

1.2. *Prezidento įtakos svertai* formuojant vyriausybę pasitvirtino ne per jo formalias galias, bet per neformalias. Mažumos vyriausybės sudarymo atveju, prezidento neformalių galių įtaka vertinama kaip teigiamas veiksnys jai susiformuoti. Tačiau tokios galios (eliminuojančios partijas iš koalicijos sudarymo proceso, reiškiant nepasitikėjimą ministrais ir dvejodant dėl pasitikėjimo pačia vyriausybe), kurios gali suskaldyti parlamentą tvirtinant vyriausybę ir įnešti sumaištį jai veikiant, yra vertinamos kaip galimos grėsmės vyriausybių stabilumui.

1.3. *Partinės sistemos poliarizacijos mažėjimas* neskatina susidaryti mažumos vyriausybių, *takoskyrų sunykimai* leidžia partijoms sudaryti įvairias – vaivorykštines, daugumos koalicijas. Todėl šis veiksnys priskiriamas prie tų, kurie negatyviai įtakoja mažumos vyriausybės sudarymą. **Hipotezė 1 pasitvirtino iš dalies** – *formalūs instituciniai veiksniai – pozityviojo parlamentarizmo veikimas, maža partinės sistemos poliarizacija, aiškių takoskyrų partinėje sistemoje nebuvimas negatyviai įtakoja mažumos vyriausybės sudarymą. Pozityviai įtakoja prezidento neformalios*

galios (institucinis veiksnys) ir neformalūs politiniai veiksniai - atskirų partijų ambicijos, pragmatiniai tikslai.

2. Tiriant mažumos vyriausybės stabilumą, siekta išsiaiškinti, kokie veiksniai jį lemia. Šiai analizei buvo iškelta **hipotezė 2: mažumos vyriausybės stabilumas priklauso nuo išorinių (politinių) veiksnių.** Įvertinus opozicinių parlamentinių partijų fragmentacijos, poliarizacijos poveikį, premjero galias ir statusą (vidiniai veiksniai) bei rinkėjų kintamumą ir opozicijos ilgalaikius tikslus (išoriniai veiksniai), nustatyta, kad:

2.1. *Opozicinių partijų fragmentacija ir poliarizacija*, nesudaro sąlygų susiformuoti suskaidytam ir negalinčiam sutarti opoziciniam partijų blokui. Partijų nesutarimai, vertybių ir ideologijų prieštaravimai nesukuria tvirtų priešpriešos ašių. Esamos ašys yra netvarios, nes remiasi trumpalaikiais politiniais nesutarimais. Todėl opozicija gali tarpusavyje rasti bendrą sutarimą ir jungtis į koaliciją (koalicijas), siekdama sudaryti naują vyriausybę, ar įsijungti į veikiančios valdančiosios koalicijos gretas. Ideologinės, vertybinės takoskyros nebuvimas tarp valdančių ir opozicinių partijų, leidžia vyriausybinei koalicijai bet kada į savo gretas pasikviesti prisijungti bet kurią opozicinę partiją. Kitaip sakant, “visi gali jungtis su visais” ir tokiu būdu sugriauti mažumos koaliciją. Todėl didelė parlamentinių partijų (tiek valdančiųjų, tiek opozicinių) fragmentacija ir maža poliarizacija *kelia pavojų mažumos vyriausybės stabilumui.*

2.2. *Lietuvos Respublikos Premjero formalios galios* įvertintos 4 iš galimų 15 balų. Vadinas, premjero galios užtikrinti stabilumą pačioje vyriausybėje (tarkim, atleidžiant nepaklusnų ministrą, griežtai koordinuojant ministerijų veiklą ir pan.) yra menkos. Tai vertinama kaip *vyriausybės stabilumą mažinantis veiksnys.* Nes premjero galios suvaldyti atskirus ministrus gali būti įrankis užtikrinti, kad vyriausybė veiktų veiksmingiau, nesusilauktų priekaištų iš opozicijos ir neprarastų parlamento pasitikėjimo. Ministro pirmininko statusas vyriausybinėje koalicijoje yra stabilus – jis yra didžiausios parlamentinės ir vyriausybės koalicijos partijos pirmininkas. Tai užtikrina, kad tarp partijos pirmininko ir premjero nebus konfliktų ir tokiu būdu tai leis išvengti nesutarimų pačioje valdančiojoje koalicijoje.

2.3. Nuo *rinkėjų kintamumo* priklauso *opozicinės partijos tikslai.* Esant dideliame rinkėjų kintamumui (tendencijos rodo, kad jis vis didėja), opozicinės partijos tikslas yra laimėti kuo daugiau rinkėjų balsų, tačiau neprisiimti atsakomybės už vyriausybės veiklą, manant, kad vyriausybė yra rinkėjų labiau “baudžiama” nei opozicinės partijos. Konservatorių parama mažumos vyriausybei yra vertinama kaip teigiamas jos stabilumą palaikantis išorinis veiksnys, nes tai, pirmiausia, naudinga patiems konservatoriams. Nesijungdami į valdančiąją koaliciją, tačiau gaudami įvairias nuolaidas ir įgyvendindami savo politiką per susitarimą su

socialdemokratais, konservatoriai spaudžia vyriausybę, siekdami savo tikslų ir tuo pačiu metu lieka neutralūs vyriausybės politikos atžvilgiu. Nauda, kurią gauna konservatoriai, leidžia jiems nenutraukti paramos vyriausybei. Tai užtikrina mažumos vyriausybės stabilumą.

Hipotezė 2 pasitvirtino. *Atmetus premjero galių statusą vyriausybėje koalicijoje kaip mažai stabilumą įtakojantį veiksnį, galima daryti išvadą, kad pagrindinis stabilumo šaltinis yra opozicinės frakcijos tikslai ir juos lemiantis rinkėjų kintamumas.*

3. **Hipotezei 3:** *mažumos vyriausybės priklausymas nuo išorinių (politinių) veiksnių negatyviai įtakoja jos veiksmingumą,* įrodyti buvo atlikta XIV – osios vyriausybės veiksmingumą sąlygojančių veiksnių analizė. Veiksmingumas yra traktuojamas kaip užsibrėžtų tikslų įgyvendinimas.

3.1. *Mažumos vyriausybės produktyvumo* teisės aktų srityje tyrimas parodė, kad teisės aktų pateikimo kiekis nėra sumažėjęs, tačiau jų priėmimas yra vilkinamas Seime (t.y. 5 - oje Seimo sesijoje užregistruota – 132 vyriausybės teiktų teisės aktų projektų, svarstymo stadijoje likusių – 90 teisės aktų. 6- oje Seimo sesijoje užregistruota - 140, svarstymo stadijoje (2007 04 25) likusių – 105). Tokį vilkinimą sąlygoja mažumos koalicijos vienybės stoka ir negebėjimas susitarti su opozicija dėl paramos. Akivaizdu, kad opozicinė partija rėmėja – Tėvynės sąjunga palaiko vyriausybės politiką tik tose srityje, kurios naudingos pačiai rėmėjai.

3.2. Mažumos koalicijos frakcijų vienybės tyrimas parodė, kad šios frakcijos yra vieningos. Todėl šio veiksnio negalima laikyti mažumos vyriausybės veiksmingumą mažinančiu veiksniumi. Tačiau parlamentinės koalicijos vienybės analizė rodo, kad net 20 % vyriausybės teikiamų įstatymų projektų gali būti nepatvirtinti Seime dėl pačios parlamentinės mažumos koalicijos balsavimo drausmės stokos.

3.3. Biudžeto ir mokesčių politikos analizė parodė, kad biudžeto išlaidų paskirstymas pasitarnavo vyriausybės paramos išlaikymui. Vyriausybė daugiausia (palyginus su kitomis opozicinėmis frakcijoms) pritarė Tėvynės sąjungos narių pasiūlymams, teiktiems 2007 m. Biudžeto projektui (beveik 20 mln. litų). Taip pat reikia pabrėžti, kad 2007 m. Biudžeto projektas buvo derintas su konservatoriais, todėl daroma išvada, kad programinis ir subalansuotas biudžeto projektas nebuvo sudarytas dėl Tėvynės sąjungos spaudimo ir galimybės gauti lėšų iš 2007 m. biudžeto lėšų.

3.4. Dviejų mokesčių analizė (“LR Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymas (X – 1094)” ir “Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 7 straipsnio 1 dalies pakeitimo įstatymo įstatymas (Nr. XP-1469)”) parodė, kad vyriausybė, neturėdama kitų palaikymo svertų – tik opozicinės partijos paramą, yra apeinama interesų grupių. Interesų grupės

didesnę laisvę įgijo veikdamos Seime, todėl joms nebūtina bendradarbiauti su vyriausybe. Mažumos vyriausybės silpnumas pasireiškia tuo, kad vyriausybė pritaria opozicijos siūlomiems teisės aktams (mokestiniais projektams) net prieštaraudama didžiausios koalicinės partijos pozicijai. Galima daryti išvadą, kad vyksta tam tikra galių slinktis, nes veikiant mažumos vyriausybei, tendencingai stiprėja Seimo pozicijos. Interesų grupės gali daryti didžiulį poveikį per Seimą, paveikdamos ir valdančiosios koalicijos, ir opozicines frakcijas bei apeidamos vyriausybę. Vyriausybės veiksmingumas mažėja, nes jos nuomonės Seime nepaisymas stabdo prioritetinių tikslų ir reformų įgyvendinimą.

Hipotezė 3 pasitvirtino iš dalies. Galima daryti išvadas, kad vyriausybė yra neveiksminga, nes negali įgyvendinti savo programinių tikslų. Vyriausybės siekis išlaikyti stabilumo status quo yra pirmaeilis jos uždavinys. Stabilumo priklausymas nuo išorinių veiksnių riboja vyriausybės veiksmus, nes pirmaeiliai vyriausybės uždaviniai tampa rėmėjų politikos įgyvendinimas, o tik po to seka prioritetiniai vyriausybės tikslai. Veiksmingumas mažėja ir dėl parlamentinės mažumos koalicijos vienybės stokos, todėl hipotezė pasitvirtino tik iš dalies.

Darbe buvo atlikta kelių pagrindinių mažumos vyriausybės susiformavimą, stabilumą ir veiksmingumą įtakančių veiksnių analizė. Tolimesnė analizė galėtų būti papildyta politinės kultūros veiksnio tyrimu ir jo sąsaja su mažumos vyriausybės stabilumu ir veiksmingumu. Taip pat prasminga būtų išanalizuoti koalicijų sudarymo procesus (partijų strategijas ir tikslus), kas padėtų tiksliau išsiaiškinti neformalių (politinių) veiksnių poveikį mažumos vyriausybės sudarymui ir stabilumui. Remiantis šio darbo duomenimis, ateityje galėtų būti atliktas lyginamasis tyrimas, siekiant palyginti Lietuvos mažumos vyriausybės veikimą su kitų pokomunistinių šalių mažumos vyriausybių veikimu, taip pat ir veiksniais, lemiančiais tokių vyriausybių ilgą gyvavimą ir veiksmingą veiklą.

Šaltiniai ir literatūra

Įstatymai ir kiti teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 1996.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo “Dėl Lietuvos Vyriausybės programos”. Valstybės žinios, 1998 m. sausio 14 d., Nr.5.
3. Lietuvos Respublikos Seimo statutas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 100; 1997, Nr. 66; 1999, Nr. 5; 2000, Nr. 86; 2004, Nr. 165, 166.
4. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos”. Vilnius, 2006 liepos 18 d., Nr. X – 767.
5. Lietuvos Respublikos „Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 7 straipsnio 1 dalies pakeitimo įstatymo įstatymas“. Vilnius, 2006 06 14, Nr. XP – 1649. http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=277771&p_query=&p_tr2=>, [žiūrėta 2007 24 29].
6. Lietuvos Respublikos Seimas „Valstybinio socialinio draudimo įstatymo 7 straipsnio 1 dalies pakeitimo įstatymo įstatymas“. Aiškinamasis raštas, Vilnius, 2006 06 14, XP – 1649. http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=277773&p_query=&p_tr2=>, [žiūrėta 2007 04 29].
7. Lietuvos Respublikos “Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymas”. Vilnius, 2006 07 04, XP – 1530. http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=279608&p_query=&p_tr2=>, [žiūrėta 2007 04 24]
8. Lietuvos Respublikos “Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymas”. Vilnius, 2007 balandžio 17 d., X – 1094. Žin., 2002, Nr. 35-1271.
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas, 1994 05 19, Nr. I – 464, Vilnius. Žin. 1994, Nr. 43 – 772, Žin. 1998, Nr. 4(1) – 113.
10. Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas, “Dėl LR Seimo priimto LR pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymo grąžinimo LR Seimui pakartotinai svarstyti”, Vilnius, 2007 04 27, Nr. 1K-943.

11. Lietuvos Respublikos Seimo Etikos ir procedūrų komisijos išvada, “Dėl galimo interesų konflikto Seimo nariams balsuojant dėl LR pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto nr. XP – 1152 (2)”, Vilnius, 2007 04 25, Nr. 101-I-17. <

Politinių partijų dokumentai

13. Lietuvos Respublikos Seimo Lietuvos socialdemokratų frakcijos ir opozicinės Tėvynės sąjungos frakcijos susitarimas. Vilnius, 2006 m. liepos mėn. 4 d. <

Informaciniai šaltiniai internete

15. LR Valstybinės mokesčių inspekcijos oficiali svetainė, biudžeto pajamos. <
17. Lietuvos Respublikos Seimo interneto svetainė, <

Literatūra

19. Bakee, Elisabeth ir Nick Sitter, “Patterns of Stability. Party Competition and Strategy in Central Europe since 1989”, *Party Politics*, Sage Publications, 11 (2), 1996.

20. Budge, Ian ir Hans Keman, *Parties and Democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
21. Bergman, Torbjorn, "Formation Rules and Minority Governments". *European Journal of Political Research*, 23 (1), 1993.
22. Binkauskas, Gintaras „Lietuvos ekonomika – liberali ar „palaida““. Vilnius, 2007 01 17. <www.delfi.lt/archive/article.php?id=11835352> {žiūrėta 2007 05 01}.
23. Birmontienė Toma et al., *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2001.
24. BNS, „Prezidentas pasirašys kitų metų biudžetą“. Naujienų portalas DELFI, 2006 m. gruodžio mėn. 13 d. <www.delfi.lt/archive/article.php?id=11506795>, {žiūrėta 2007 03 03}.
25. BNS, „Seimas pritarė kitų metų biudžetui“. Naujienų portalas DELFI, 2006 m. gruodžio mėn. 7 d. <www.delfi.lt/archive/article.php?id=11447973>, {žiūrėta 2007 03 03}.
26. Esteban, Joan ir Gerald Schneider, "Polarisation and Conflict: Theoretical and Empirical Issues". Polarisation and Conflict Project CIT- 2 - CT, 2004. <http://www.iae-csic.uab.es/docs/esteban/Polar&Conflict_Est.pdf>, [žiūrėta 2006 12 12].
27. Harfst, Phillip, Government stability in Central and Eastern Europe. The Impact of Parliaments and Parties. ECPR Joint Session of Workshops Copenhagen, 2000.
28. Herman, Valentine ir John Pope, „Minority Governments in Western Democracies“, *British Journal of Political Science*, 3 (2), 1973.
29. Jankauskas, Algimantas (sud.), *Lietuva po Seimo rinkimų 2004*. Vilnius: Naujasis lankas, 2005.
30. Jašinskienė, Aldona, „Kam naudingos „SODROS lubos“?“. *Lietuvos profsajungos*, 2006 lapkričio 21. <www.lprofsajungos.lt/getfile.php?tbl=docs1_lt&id=37>, [žiūrėta 2007 05 01].
31. Kaminskas Raimundas, "Interesų grupių ir valstybės santykiai: politikos tinklų analizės problemos". *Filosofija, sociologija*. 2001, 3. <<http://images.katalogas.lt/maleidykla/fil3/F-20.pdf>>, [žiūrėta 2006 12 12].
32. Kitschelt, Herbert et al., G. *Post Communist Party Systems. Competition, Representation and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: University Press, 1999.
33. Kluonis, Mindaugas „Vyriausybės stabilumo lygį lemiantys veiksniai: Vidurio ir Rytų Europos atvejis“. *Politologija*, 32, 2003.
34. Koss, Michael, Party goals, Institutional Veto Points and the Discourse on Political Corruption. Pranešimas 57 - toje kasmetinėje Politikos mokslų asociacijos konferencijoje, 2007 11-13 balandžio, 6. <<http://www.psa.ac.uk/2007/pps/Koss.pdf>>, žiūrėta [2006 12 10].

35. Krouwel, Andre, The presidentialisation of East – Central European countries. Copenhagen, 2000. <http://www.sozialwiss.uos.de/static/data.sozialwiss.uni-osnabrueck.de/kleinfeld/PARL-PRAES%20OST-EUROPA%20Krouwel_2000%20Presidentialization%20of%20Easteuropean%20countries%20ECPR-JSoW.pdf>, [žiūrėta 2007 02 23].
36. Krupavičius, Algis ir Alvidas Lukošaitis, *Lietuvos politinė sistema. Sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004.
37. Lane, J.Eric, *Konstitucija ir politikos teorija*. Kaunas: Naujasis lankas, 2003.
38. Laver, Mishael, “Government termination”. *Annual Review of Political Science*, 6, 2003.
39. Laver, Mishael, Kenneth A. Shepsle, *Making and breaking governments*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996
40. Laver, Michael, Norman Schofield, *Multiparty Government*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
41. Lijphard, Arend (sud.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press, 1992.
42. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, „Analizė. Kodėl 2007 m. valstybės biudžetas turėtų būti subalansuotas?“. Vilnius, 2006.
<http://www.lrinka.lt/index.php/analiniai_darbai/analize_kodel_2007_m_valstybes_biudzet_as_turetu_buti_subalansuotas/3825>, [žiūrėta 2007 03 03].
43. Lietuvos Respublikos Prezidentūros spaudos tarnyba, “Prezidento Valdo Adamkaus pasisakymas apie politinę situaciją Lietuvoje”. Vilnius, 2006 05 30, <<http://www.president.lt/lt/news.full/6752>>, žiūrėta [2006 11 24].
44. Lietuvos Respublikos Prezidentūros spaudos tarnyba, „Prezidentas tikisi, kad derybininkai pademonstruos politinį brandumą“. Vilnius, 2006 06 07, <<http://www.president.lt/lt/news.full/6782>>, [žiūrėta 2006 12 15].
45. Lietuvos Respublikos Prezidentūros oficiali interneto svetainė, Metinis Prezidento V. Adamkaus pranešimas (2007 m.). <<http://www.president.lt/spaudai/metiniai>>, [žiūrėta 2007 05 05].
46. Lietuvos Respublikos Seimo posėdžio stenograma, Keturiasdešimt antrasis (246) posėdis, 2006 gruodžio 7 d. <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=288410>, {žiūrėta 2006 12 12}.

47. Lietuvos Socialdemokratų partijos oficiali interneto svetainė, “LSDP pirmininku išrinktas G. Kirkilas”, Vilnius, 2007 05 19. <<http://www.lsdp.lt/index.php?-2057878791>>, žiūrėta [2007 05 19].
48. Lietuvos Respublikos Vyriausybės oficiali interneto svetainė, “Ministro Pirmininko Gedimino Kirkilo interviu Lietuvos radijui 2007 m. gegužės 8 d.”. <http://www.lrv.lt/main.php?id=aktualijos_su_video/p.php&n=4676>, [žiūrėta 2007 05 10].
49. Lietuvos valstybinis mokslo ir studijų fondas, “Lietuvos politinės partijos: struktūrinio ir funkcinio pajėgumo tyrimas”. Vilnius, 2005. <[http://www.tspmi.vu.lt/files/news/partiju%20tyrimas%20\(santrauka%201\).doc](http://www.tspmi.vu.lt/files/news/partiju%20tyrimas%20(santrauka%201).doc)>, žiūrėta [2007 02 15].
50. Lukošaitis, Alvidas, *Parlamento insitucionalizacija ir teisėlūros procesas: Lietuvos atvejis*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.
51. Lukošaitis Alvidas, “Lietuvos Respublikos prezidento galios ir rinkimų pažadų realizavimo galimybės”. <http://www.valsty.be/?name=university&do=o_theme&oId=1&oType=university&fId=12&id=36>, [žiūrėta 2007 01 02].
52. Maniokas, Klaudijus ir Gedimas Vitkus, *Lietuvos integracija į Europos Sąjungą. Būklės, perspektyvų ir pasekmių studija*. Vilnius: Naujasis lankas, 1997.
53. Mair Peter (sud.), *The West European party Systems*, Oxford: Oxford University Press, 1990.
54. Matila, Mikko ir Tapio Raunio, „Does winning pay? Electoral success and government formation in 15 West European countries“. *European Journal of Political Research*, 43, 2004.
55. Meon, Pierre – Guillaume, Laurent Weill, “Does better governance foster efficiency? An agregate frontier analysis. Economics of Governance”. *Springer*, 6, 2005.
56. Metcalf Lee Kendall, Measuring Presidential Power, *Comparative Political studies*, 33, 2000.
57. Morrow, James D., *Game Theory for Political Scientists*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
58. Müller-Rommel, Ferdinand ir Katja Fettelschoss, „*Cabinet Government and Cabinet Ministers in Central Eastern European Democracies: a Descriptive Cross National Evaluation*“. Pranešimas ECPR konferencijoje, Upsala, 2004. <<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/upsala/ws10/MullerRommelFettelschoss.pdf>>, [žiūrėta 2007 05 01].
59. Naujosios sąjungos partijos oficiali interneto svetainė, „Socialdemokratai Naująją Sąjungą nori matyti naujoje plačioje koalicijoje“. 2007 04 06,

- <<http://www.nsajunga.lt/Default.aspx?Element=ViewArticle&TopicID=107&ArticleID=1030>>, [žiūrėta 2007 04 06].
60. Nikolenyi, Scaba, "Cabinet Stability in Post-communist Central Europe", *Party politics*, 10 (2), 2004.
61. Pech, Gerald, "Government Formation, Budget Negotiations and Re-election Uncertainty: The Cases of Minority and Majority Coalition Governments", 2003. <<http://www.geraldpech.net/papers/re-election.pdf>>, [žiūrėta 2007 03 03].
62. Pech, Gerald, "Coalition governments versus minority governments: Bargaining Power, cohesion and budgeting outcomes". *Public Choice*, Kluwer Academic Publishers, 2, 2004.
63. Pugačiauskas, Vyktas, Partijų sistemų (tipų) įtaka pusiau prezidentinės politinės sistemos stabilumui. Magistro darbas, Vilnius, 2001.
64. Powell, G. Bingham, *Elections as Instruments of democracy*. London: New haven, 2000.
65. Protsyk, Oleh, "Prime ministers' identity in semi-presidential regimės: Constitutional norms and cabinet formation outcomes". *European Journal of Political Research*, 44, 2005.
66. Sartori, Giovanni, *Lyginamoji konstitucinė inžinerija*. Vilnius: Poligrafija ir informatika, 2001.
67. Saukienė, Inga, "Paskutinės 13 – osios vyriausybės gyvavimo akimirkos". Dienraštis L.T., 2006. <<http://www.lt24.lt/lt/content/viewitem/3798/>>, [žiūrėta 2006 12 15].
68. Schleiter, Petra ir Edward Morgan – Jones, „Semi-Presidential Regimes: Providing Flexibility or Generating Representation and Governance Problems?, Centre for the Study of Democratic Government, 2005. <<http://government.politics.ox.ac.uk>>, [žiūrėta 2006 10 19].
69. Schofield, Norman, "Coalition Politics: A Formal Model and Empirical Analysis". *Journal of Theoretical Politics*, 7(3), 1995.
70. Shepsle, Kenneth A. ir Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics*. New York, London: W.W. Norton and Company, 1997.
71. Seligman, Edwin R.A. (sud.), *Encyclopedia of Social Sciences*. New York: Macmillan, 1947, (5).
72. Stone, Deborah, *Apie politikos paradoksą*, Vilnius: Eugrimas, 2004.
73. Strom, Kaare Democracy, *Accountability, and Coalition Bargaining*. University of California, 1997. <<http://repositories.cdlib.org/csd/97-04/>>, [Žiūrėta 2007 01 06].
74. Strom, Kaare, Wolfgang C. Muller, Torbjorn Bergman (sud.), *Delegation and Accountability ir Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

75. Sutter, Daniel, "The Democratic Efficiency Debate and Definitions of Political Equilibrium". *The Review of Austrian Economics*, 15 (2/3), 2002.
76. Šumskas, Gintaras, "Ekonominis balsavimas: trys tyrimų dešimtmečiai". *Politologija*, 3 (31), 2003.
77. Taagepera, Rein ir Matthew Soberg Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press, 1989.
78. Vilpišauskas, Aloyzas, *Visuomenės politinė sistema*. Kaunas: Technologija, 1992.
79. Vilpišauskas, Ramūnas ir Vitalis Nakrošis, *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003.
80. Ware, Alan, *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

1 priedas

Prezidento galių matavimas pagal L. K. Metcalf¹⁴⁷

Prezidento galios įstatymų leidybos procese

Visiškas veto

Valstybė	Veto be panaikinimo (4)	Veto su panaikinimu, reikalaujančiu daugiau nei paprastos daugumos (3)	Veto su panaikinimu, reikalaujančiu visiškos parlamentarų daugumos (2)	Veto su panaikinimu, reikalaujančiu paprastos kvorumo daugumos (1)	Neturi veto teisės (0)
Lietuva			2		

Dalinis Veto

Valstybė	Veto be panaikinimo (4)	Veto su panaikinimu, reikalaujančiu daugiau nei paprastos daugumos (3)	Veto su panaikinimu, reikalaujančiu visiškos parlamentarų daugumos (2)	Veto su panaikinimu, reikalaujančiu paprastos kvorumo daugumos (1)	Neturi veto teisės (0)
Lietuva					0

Dekretai

Valstybė	Visos teisės priklauso prezidentui, nėra panaikinimų (4)		Prezidentas turi laikinas dekretų teises su keliais apribojimais (2)	Teisės priimti dekretą yra ribotos (1)	Neturi jokių dekretų leidimo galių arba jos yra deleguojamos parlamento (0)
Lietuva				1	

Išskirtinės teisės pristatyti įstatymą (tam tikrose politikos srityse)

Valstybė	Be parlamento pataisymų (4)		Ribotos parlamento	Neribotos parlamento	Jokių išskirtinių

¹⁴⁷ Lee Kendall Metcalf, Measuring Presidential Power. *Comparative Political studies*, 2000, 33.

			pataisos (2)	pataisos (1)	galių (0)
Lietuva					0

Biudžeto galios

Valstybė	Prezidentas rengia biudžetą; nėra galimos pataisos (4)	Parlamentas gali sumažinti, bet nepadidinti biudžeto išlaidas (3)	Prezidentas nustato aukščiausias išlaidų ribas, kurias parlamentas gali keisti (2)	Parlamentas gali padidinti išlaidas tik su sąlyga, kad jos sukurs naujas pajamas (1)	Parlamentas turi neribotas teises paruošti ar taisyti biudžeto projektą (0)
Lietuva					0

Referendumo inicijavimas

Valstybė	Nesuvaržytas (4)		Ribotas (2)	Reikalingas ministro pritarimas (1)	Prezidentas neturi teisės rengti referendumo (0)
Lietuva					0

Teisminis peržiūrėjimas

Valstybė	Tik vienas prezidentas gali kreiptis (4)		Prezidentas, vyriausybė ar parlamento dauguma gali kreiptis (2)	Prezidentas, vyriausybė ar parlamento mažuma gali kreiptis (1)	Prezidentas negali kreiptis arba nėra teismo peržiūrėjimo (0)
Lietuva				1	

Nelegislatyvinės galios

Kabineto formavimas

Valstybė	Prezidentas paskiria ministrus be	Prezidentas paskiria ministrus su	Prezidentas įvardija vyriausybę,	Prezidentas įvardija ministrą	Prezidentas negali paskelbti ministrų,
----------	-----------------------------------	-----------------------------------	----------------------------------	-------------------------------	--

	parlamento pritarimo (4)	parlamento sutikimu (3)	tačiau reikia parlamento pritarimo ar investitūros (2)	pirmininką, kuriam reikia parlamento pasitikėjimo. MP paskiria kitus ministrus (su prezidento sutikimu) (1)	išskyrus tada, kai rekomenduoja parlamentas (0)
Lietuva				1	

Vyriausybės atstatydimas

Valstybė	Prezidentas savo noru atleidžia ministrus (4)	Prezidentas atleidžia ministrus su parlamento sutikimu (3)	Prezidentas atleidžia ministrus tik tam tikromis sąlygomis (2)	Prezidentas atleidžia ministrus pasiūlius ministrui pirmininkui (1)	Ministrai gali būti atstatydinti tik parlamento nepasitikėjimo votumu (0)
Lietuva				1	

Nepasitikėjimas

Valstybė	Parlamentas negali rengti nepasitikėjimo ir pašalinti vyriausybę ir ministrus (4)		Parlamentas gali rengti balsavimą dėl nepasitikėjimo, bet prezidentas gali reaguoti paleisdamas parlamentą (2)	Konstruktyvus balsavimas dėl nepasitikėjimo (parlamento dauguma turi pristatyti naują vyriausybę) (1)	Neribotas nepasitikėjimo rengimas (0)
Lietuva					0

Parlamento paleidimas

Valstybė	Neribotas (4)	Ribojamas dėl dažnumo (3)	Reikia naujų prezidento rinkimų (2)	Ribotas. Galima rengti tik esant tam tikrai situacijai (1)	Nedaromas (0)
----------	---------------	---------------------------	-------------------------------------	--	---------------

Lietuva				1	
---------	--	--	--	---	--

2 priedas

Interviu su Tėvynės sąjungos frakcijos Seime nariu Jurgiu Razma 2007 05 11

Klausimas. Kodėl konservatoriai nenorėjo perimti iniciatyvos sudaryti vyriausybės po Brazausko vyriausybės atsistatydinimo?

Atsakymas. Tokia klaidingą žinią, kad neva mes nenorėjome imtis iniciatyvos, mūsų konkurentai sugebėjo plačiai paskleisti, bet tai netiesa. Mes iš karto po vyriausybės griūties ėmėmės iniciatyvos ir greitai sudarėme “proveržio bloką”, į kurį pakvietėme Liberalų sąjūdžio, Socialliberalų frakcijas. Iniciatyva buvo didelė ir Prezidentui oficialiai nunešėm savo pretenzijas formuoti vyriausybę, pasakydami, kad yra toks proveržio blokas, su suformuluotais mūsų programiniais punktais ir su siūlymu, kad to bloko kandidatas į premjerus - Andrius Kubilius. Prezidentas galėjo rinktis arba to bloko lyderį ir teikti jį kandidatą į premjerus arba kito bloko - socialdemokratų sudarytą koaliciją. Nė viename jų nebuvo daugumos.

Klausimas. Kodėl nenorėjote prisijungti prie socialdemokratų bloko?

Atsakymas. Buvo toks laikotarpis, kai to siekėme, vyko derybos. Tačiau tai nebuvo perspektyvus sumanymas. Socialdemokratai tose derybose aiškiai parodė, kad jie tik vaidina, esą jie linkę eiti į tokią sąjungą, tačiau derybose elgėsi taip, kad mus išprovokuotų kuo greičiau pabaigti. Mes buvome kantrūs, bet galiausiai jie nutraukė derybas dėl nerimtos motyvacijos. Jie nebuvo pasiryžę, pasiplanavę, gal jų rinkėjai būtų to nesuvirškinę arba jiems šis (dabartinis) įgyvendintas variantas atrodė priimtinesnis.

Klausimas. Ar jūs (konservatoriai) būtumėte sutikę prisijungti, jei jie (socialdemokratai) nebūtų atsisakę toliau derėtis?

Atsakymas. Mes tikrai nuoširdžiai bandėme derėtis. Jei būtų bandoma derėtis objektyviu pagrindu - kiek narių, kas premjeras, jei premjeras tos pusės, tai kitai pusei ministrus skirti. Socialdemokratai neperėjo prie konkrečių dalykų. Buvo kalbos dėl procedūrų, buvo

ginčijamasi koks to susitarimo reglamentas. Jie norėjo labai preciziško reglamento. Iš tokių požymių matyti, kad tai nėra rimta. Mes - konservatoriai buvome pasiryžę, nes yra toks Vokietijos pavyzdys, todėl niekas negalėtų sakyti, kad esame vieninteliai – dešinės ir kairės vyriausybiniis blokas. Tačiau pamatėme, kad tikrai nėra iš socialdemokratų pusės noro tokį bloką sudaryti.

Klausimas. Ar konservatoriams yra naudinga politiškai remti centro kairės mažumos vyriausybę?

Atsakymas. Mažumos vyriausybė yra mažesnis blogis negu kokia nors kairiųjų ir populistų daugumos vyriausybė. Mums (konservatoriams) atsisakius remti, socialdemokratai būtų priversti kvieisti Darbo partiją, liberaldemokratus. Todėl mes pirmiausia galvojome, kas yra naudingiau valstybei. Ir tik po to bandėme vertinti kas naudingiau mūsų partijai. Manau yra galimybė išaiškinti rinkėjams, kad elgiasi taip kaip naudinga valstybei.

Klausimas. Ar nemanome, kad per ateinančius rinkimus į Seimą rinkėjai gali įvertinti neigiamai jūsų paramą?

Atsakymas. Mes esame atlikę sociologinius tyrimus. Pateikę klausimą į omnibusą, “ar rinkėjai pritartų jei mes nutrauktume paramos mažumos vyriausybei susitarimą?” Pagal rezultatus, du trečdaliai mūsų rinkėjų tam nepritartų. Tik vienas trečdalis pritartų. Žinoma, vyriausybės parama nėra tas sprendimas, kuris tenkintų visus mūsų rinkėjus. Tačiau žymiai didesnė dalis rinkėjų yra tų, kurie mąsto valstybiškai, supranta tą logiką, kad reikia dantis sukandus būti, kad padarytų ta vyriausybė kuo daugiau darbų, prižiūrėti, kad nepridarytų netinkamų sprendimų. Matyt rinkėjai įvertina tai, kad turi tuos svetus dėka paramos, kad turi daugiau įtakoti, negu, būnant gryoje opozicijoje ir galint tik kritikuoti, remiantis viešąja nuomone, kažką neigiamo iškeliant. Žinoma, tai irgi svarbus instrumentas, tačiau kol kas mes veikiame vadovaudamiesi tokia logika ir įsitikinę, kad rinkėjai tą palaiko.

Klausimas. Kokios Jūsų prognozės konservatorių partijai per ateinančius rinkimus?

Atsakymas. Jei žiūrėtume į Savivaldybių tarybų rinkimus, mes esame bene vienintelė partija, kuri simboliškai, bet užsiaugino keletą tūkstančių papildomų rinkėjų. Visos kitos partijos

prarado. Vadinasi, mūsų taktika nėra tokia bloga. Niekad negali patikrinti alternatyvaus veikimo. Kas gali pasakyti, kiek mes turėtume rinkėjų, jei būtume griežta opozicija, švarūs, sterilūs, nesusitepę per paramą valdžiai. Ar rinkėjai mus kaltintų, kad leidote susiformuoti negerai daugumai, ar priešingai vertintų, kad likome griežti ir nenusižengėme jokiems principams. Tačiau to nepatikrinsi...

Klausimas. Koks konservatorių partijos tikslas: laimėjimas per rinkimus, stabilumo išlaikymas, pragmatiniai tikslai.

Atsakymas. Kiekviena partija siekia kuo didesnio laimėjimo rinkimuose. Tas laimėjimas kaip tik ir leidžia visus kitus svarbius tikslus realizuoti. Jei mes išsiaiškintume, kad mums dėl geresnių rinkimų rezultatų reikia nutraukti tą paramos sutartį, negaliu atsakyti ką darytume, nes įvertintume, kad paliekame tokią neaiškią situaciją valstybėje. Aš nesiiimu atsakyti kaip mes pasielgtume, tai yra bendras klausimas. Viskas priklausytų nuo masto, nuo atskirų detalių, kiek tai gali atsiliepti rinkimų rezultatui. Kiek čia likę laiko iki tų rinkimų. Kai liks nedaug laiko, kad ir mums nutraukus susitarimą, tai mažumos vyriausybė gera pusmetį gali egzistuoti ir be jokių susitarimų. Tiesiog atskirais klausimais, kur išsiskiria nuomonės Seime galėtų tartis su atskiromis frakcijomis. Nėra būtinas toks modelis, kad mažumos vyriausybei būtų nuolatinis stabilus rėmėjas. Gali būti ir kitas modelis, kai vyriausybė neturi tokio vieno rėmėjo, bet yra pakankamai politiškai energingas premjeras ir frakcija jų, valdančiosios koalicijos kelios frakcijos, kurios lanksčiai kalbasi ir rodo kitoms frakcijoms, kad reikia palaikyti svarbius dalykus paremiant vienai frakcijai ar kitai, ir tai stumia į priekį. Todėl mažumos vyriausybės kelias gali baigtis ir taip. Mes įvertinsime ir tokią perspektyvą. Tas mūsų parėmimo išlaikymas dar būtų svarbus iki 2008 metų biudžeto projekto patvirtinimo, o jau pasitvirtinusi biudžetą, aš manau, kad vyriausybė gali 2008 metus be susitarimo su mumis pragyventi. Gali būti ir tokia situacija, kad vyriausybė padarys kažką labai nepriimtino, amoralaus, antivalstybinio ir pan. Ir tada nieko kito neišeis, mažiausiai tada teks galvoti apie rinkiminę situaciją, tai reikalaus greito sprendimo ir atsižengojimo nuo tos paramos, ką be abejo, mes ir padarytume.

Klausimas. Jūsų manymu, mažumos vyriausybė yra veiksminga?

Atsakymas. Aš nemanau, kad efektyviau būtų dirbusi daugumos vyriausybė. Mažumos vyriausybė gali dirbti esant pakankamam politinės kultūros lygiui, negaliu sakyti, kad Lietuvoje

šis lygis yra toks, kaip Skandinavijos šalyse. Tačiau tokio vyriausybės modelio egzistavimas duoda teigiamų dalykų mūsų politinės sistemos brandai ir kol kas nieko tokio blogo neįvyko, kas rodytų, kad mažumos vyriausybių neverta planuoti ateityje. Numatomi projektai juda į priekį, jei stringa kokie dalykai, tai aš nemanau, kad jie efektyviau būtų sprendžiami ir daugumos vyriausybės gyvavimo metu.

Dėkoju už pokalbį.

Summary

Minority government in Lithuania is established for the first time in the independent Lithuanian history. The research was carried out on the basis of the minority government formation, stability and efficiency variables. In this work were analysed factors, which influence formation, stability and efficiency of minority government in Lithuania.

First chapter (“government formation, stability and efficiency concept”) dealt with the theoretical notions about government forms, minority government formation factors, ideas about stability and efficiency.

In the second chapter (“minority government formation process in Lithuania: factors influence”) were analysed positive parliamentarism, parliamentary fragmentation, presidential powers and polarisation of party system.

Third chapter (“minority government termination and stability”) explored variables that are crucial for this government stability. First of all, in this chapter the termination of the 14th Lithuanian government was analysed and then was made research of stability. This research was made with three main variables – party system fragmentation, polarisation (out - parties included), prime ministers forces to influence government stability and voters volatility with the variable of out - party strategy.

Fourth chapter (“analysis of minority government efficiency”) address factors that have influence to efficiency. Such factors are – productivity of minority government, party coherence and discipline, coalition coherence and discipline, budgetary and taxation policy.

Minority government as a type has no practice in Lithuania, but it was formed by the influence of political factor. The main factor affecting creation of this government is parties political ambition - do not enter such a government. Some parties were offcast from government formation process, one – conservatives had plans to support, but not integrate into government.

Termination of this government is quite long. Comparative study showed that 14th government is in the average of others governments scores. Stability of this government is kept by the opposition. Conservatives gave support for the government, but do not enter it. This step was argued that opposition is better to stay in other side and not to enter government, because voter’s volatility is very high. So it is better to criticize government position and to gain some bonuses for the support, than to get a ministerial post.

Other factors, that were included in the analysis of the stability, showed, that they have no influence for the government termination. Opposition parties are not polarised, but fragmented – there are many effective parties in the parliament. But this factor has no influence, because it shows, that “every one can make a coalition with every body”. This factor does not help to keep stability. Premier powers are weak (formal powers), so the coordination of other ministers are slight. Premier can not manage its own agents, so the stability of government is reduced. Premier’s status in executive coalition is strong, because he is from the biggest coalition party and also he is chairman of this party. But this factor is ascribable to the factors with low influence.

A study of minority government efficiency showed that government is not effective, because of it’s own legislative coalition low coherence.

Productivity of government is very high, but 80 percent of laws and decrees stay in deliberation stage for a long time. So, government can not implement policy and reforms.

Budget and taxation policy analysis disclosed that government is “govern” by opposition parties. First of all, government agreed to adjust budgetary project with conservatives party. So conservatives got some money form the budget (for their offers). It is almost 20 percent of all budgetary resources allocated for the parliamentarians offers.

Taxation policy showed that interest groups can influence policy without negotiations with government. These groups can straight go through the parliament. Because minority coalition can not stop opposition parties offers. Government is in a helpless position. It can even accept oppositions project, but has to reject it’s own position.

So minority government in Lithuania is stable but not effective. Its efficiency is reduced by the opposition support. But denying it will destroy the government. So 14th government is trapped in its own wish to keep stability status quo. But this intention reduces benefits for the country.

To make a complete analysis, it is suggesting to make an analysis of “coalition games” and political culture variables. These elements can open a way to a wider research of political and other factors, influencing minority government stability and efficiency.