

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

EUROPOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MAGISTRO PROGRAMA

DAIVA PUKĖNAITĖ
II kurso studentė

**EUROPOS SĄJUNGOS APLINKOS APSAUGOS POLITIKOS
ĮGYVENDINIMO LIETUVOJE EFEKTYVUMAS**

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovas: Doc. dr. Vitalis Nakrošis

Vilnius, 2008

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 magistro darbas „*Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimo Lietuvoje efektyvumas*“ yra:

1. Atliktas mano pačios 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.

Daiva Pukėnaitė

BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

Pukėnaitė D., „Europos Sąjungos aplinkos apsaugos politikos įgyvendinimo Lietuvoje efektyvumas“: Europos viešojo administravimo specialybės magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas V. Nakrošis. – V., 2008. – 64 p.

Reikšminiai žodžiai: politikos įgyvendinimo analizė, „iš viršaus į apačią“ politikos įgyvendinimo modelis, „iš apačios į viršų“ politikos įgyvendinimo modelis, politikos tinklai, politikos įgyvendinimo vertinimas, politikos įgyvendinimo efektyvumas.

Šiame darbe nagrinėjamas už ES apyvartinių taršos leidimų sistemos įgyvendinimą nacionaliniu lygiu atsakingų institucijų struktūros ir kitų suinteresuotų veikėjų vaidmuo įgyvendinant Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/87/EB nustatytus reikalavimus. Analizuojamas politikos įgyvendinimo kaip proceso atvejis. Remiantis keletu teorinių politikos įgyvendinimo modelių (hierarchinio, „gatvės lygmens“, politikos tinklų) teiginiais, siekiama nustatyti, kokie veiksniai sąlygoja politikos įgyvendinimo efektyvumą.

Turinys

Turinys.....	5
Išvadas.....	6
1. Viešosios politikos įgyvendinimo analizė.....	10
1.1. Politikos analizės procesas ir metodai.....	10
1.2. Politikos įgyvendinimo analizė.....	12
1.2.1. Politikos įgyvendinimo problema.....	12
1.2.2. Politikos įgyvendinimo analizės modeliai.....	14
1.2.2.1. Politikos įgyvendinimas kaip hierarchija.....	15
1.2.2.2. Įgyvendinimas „iš apačios į viršų“.....	19
1.2.2.3. Mišrus arba sintezės modelis.....	22
1.2.2.4. Politikos įgyvendinimo tinklai.....	24
1.2.3. Politikos įgyvendinimo vertinimas kaip efektyvumas.....	29
2. ES oro taršos mažinimo politikos įgyvendinimas Lietuvoje.....	30
2.1. ES oro taršos mažinimo politika.....	31
2.2. Apyvartinių taršos leidimų sistema.....	33
2.2.1. Europinis lygmuo.....	33
2.2.2. Nacionalinis lygmuo.....	37
2.3. Derybos dėl Nacionalinio ATL paskirstymo plano.....	41
2.3.1. Nacionalinis ATL paskirstymo planas.....	42
2.3.2. Europos Komisijos pozicija.....	44
2.3.3. Lietuvos argumentai.....	46
2.3.4. Ieškinys Europos Teisingumo Teismui.....	48
2.3.5. Valstybinių ir privačių įmonių vaidmuo.....	49
Išvados.....	52
Šaltinių sąrašas.....	55
Summary.....	62

Įvadas

Aplinkos apsaugos politika yra viena iš svarbiausių Europos Sąjungos (ES) viešosios politikos sričių, kurios tikslai buvo nustatyti Suvestiniu Europos aktu. Lietuvos ir ES Asociacijos sutartyje aplinkosauga kartu su vidaus rinka, vartotojų ir darbuotojų apsauga bei konkurencija buvo paminėta tarp svarbiausių ir daugiausiai dėmesio reikalaujančių politikų. Nepaisant aplinkos apsaugai skiriamų lėšų, dar iki narystės ES buvusių griežtų aplinkos apsaugos standartų, Lietuvai, įgyvendinant ES aplinkos apsaugos politiką, iškyla nemažai problemų, pavyzdžiui, sąvartynų klausimas, aplinkos tarša.

Prieš Lietuvos stojimą į ES buvo atlikti *ex ante* direktyvų įgyvendinimo poveikio Lietuvai tyrimai (B. Paukštys, V. Kubilinskas ir kiti). Šiuose darbuose daugiausia dėmesio skiriama ekologinio pobūdžio klausimams ir problemoms analizuoti, tačiau trūksta moksliniais argumentais pagrįstų tyrimų, ar apskritai Lietuvos viešojo valdymo institucijos yra pajėgios įgyvendinti šias direktyvas, o taip pat ir daug investicijų reikalaujančią ES aplinkos apsaugos politiką. Tiesa, pastaraisiais metais susidomėjimas aplinkos apsaugos politikos klausimais populiarėja Lietuvos akademinėje terpėje. Štai 2007 m. išleista Z. Venckaus knyga „Aplinkos apsaugos politika ir teisė.“ Šis leidinys yra mokomojo pobūdžio knyga, kuria studentai supažindinami su pagrindiniais Lietuvos aplinkos apsaugos politikos principais. Pastaruoju metu aplinkos apsaugos politikos klausimus, kaip analitinių darbų objektus, renkasi politikos mokslų ir viešojo administravimo studentai.

Šiame darbe bus tirama viena ES aplinkos apsaugos politikos sritis – šiltnamio efektą sukeliančių dujų CO₂ išmetimo į aplinką mažinimas. ES sukūrė pirmąją tarptautinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų (ATL) sistemą, pagal kurią kiekvienai šaliai narei yra suteikiamas tam tikras ATL kiekis. Šiais metais prasidėjo antras ATL paskirstymo laikotarpis (2008-2012 m.). Šalys narės 2007 m. turėjo parengti nacionalinius ATL paskirstymo planus minėtam periodui. Pirmuoju nacionalinio ATL paskirstymo planu Lietuvos prašomą leidimų kiekį Europos Komisija sumažino beveik per pusę. Kyla klausimas, kokios priežastys tai galėjo sąlygoti? Ar Lietuvos institucijos efektyviai įgyvendina ATL paskirstymą reglamentuojančias direktyvas ar efektyviai gina šalies interesus?¹.

Kaip teigia T. Börzel, „esamas aplinkosaugos lygis šalyje nenulemia ES teisės aktu įgyvendinimo toje šalyje efektyvumo, o didesnę svarbą turi tos šalies institucinė struktūra ir

¹ Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/87/EB, nustatanti prekybos šiltnamio dujų apyvartiniais taršos leidimais sistemą Bendrijoje ir iš dalies pakeičianti Tarybos direktyvą 96/61/EB.
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0087:LT:NOT>> [Žiūrėta 2008 01 08].

pramonės interesų grupių daroma įtaka“². Pasaulio banko vertinimu (2006 m. studija³), Lietuva yra pirmaujanti tarp Vidurio ir Rytų Europos valstybių – naujųjų ES šalių – strateginio planavimo ir politikos koordinavimo srityje, vertinant visą administracinę sistemą. Tačiau atskiruose politikos sektoriuose (pavyzdžiui, aplinkos apsaugos) išlieka efektyvaus įgyvendinimo problemų. Kai tuo tarpu teoretikai teigia, kad yra teigiama koreliacija tarp politikos koordinavimo ir politikos įgyvendinimo: politikos koordinavimo kokybė lemia politikos įgyvendinimo efektyvumą. Tad šiuo atveju tyrimo problema yra išties aktuali (aiškus neatitikimas tarp teorijos ir praktikos), todėl verta gilesnių tyrinėjimų.

Reikėtų paminėti, kad 2006 m., dar tebesitęsiant pirmajam ATL paskirstymo laikotarpiui, periodiniame leidinyje „Ekonomika“ buvo išspausdintas R. Čiegio ir R. Bubnienės straipsnis „Prekybos apyvartiniais taršos leidimais sistemos ekonominio efektyvumo didinimas: paskirstymo metodų įtaka“, kuriame autoriai nagrinėja teorinius ES prekybos apyvartiniais taršos leidimais aspektus, vertina ATL paskirstymo metodų įtaką ekonominiam ir aplinkosauginiam prekybos ATL sistemos efektyvumui bei nacionalinių nuodingųjų dujų mažinimo tikslų įgyvendinimui. Straipsnis į ATL paskirstymą žvelgia per ekonominę prizmę, siekia pasiūlyti rekomendacijas dėl leidimų paskirstymo metodų tuo metu artėjusiam 2008-2012 m. laikotarpiui, tačiau nepateikia administracinės sistemos ir kitų įgyvendinimo procese dalyvaujančių veikėjų įtakos įgyvendinimui analizės.

Šiuokart ATL paskirstymo atvejis pasirinktas neatsitiktinai. Kaip jau buvo minėta, 2008 m. prasidėjo antrasis ATL paskirstymo laikotarpis, o iki jo pradžios šalys narės turėjo parengti nacionalinius ATL paskirstymo planus, kuriuos prieš patvirtinant reikėjo suderinti su Europos Komisija. Galiausiai buvo skirtas nepalankus šaliai ATL kiekis. Europos Komisija nesuteikė teisės Lietuvai skirstyti taršos leidimų *ex post* būdu. Teigiant trumpiau, problema kyla dėl Europos Komisijos sprendimo, kuris netenkina Lietuvos pusės.

Be to, kaip patvirtino 2008 m. sausio 31 d. pateikta Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita dėl apyvartinių taršos leidimų paskirstymo ir prekybos sistemos vertinimo, Lietuva turi nemažai problemų su šios sistemos įgyvendinimu nacionaliniu lygmeniu. Trūksta tinkamo teisinio reglamentavimo, nesukurti atskaitomybės ir kontrolės mechanizmai, iki galo neįdiegta ATL registro sistema. Visos šios problemos rodo, kad Lietuva nėra iki galo įgyvendinusi Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/87/EB reikalavimų.

² Simon Hix, *Europos Sąjungos politinė sistema*. 2 leid. Vilnius: Eugrimas, 2006, 299.

³ Document of the World Bank „EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?“ September, 2006. *Report Number: 36930-GLB*. The World Bank, 2006, 24, 28.

Šiame darbe yra analizuojamas tik vienas minėtos direktyvos įgyvendinimo elementas - Nacionalinis ATL paskirstymo planas: jo teisinis reguliavimas, už planą atsakinga institucinė sistema, derybos dėl plano su Europos Komisija, kitų viešųjų ir privačių veikėjų išitraukimas į procesą ir jų tarpusavio sąveika. Pabrėžtina, kad šįkart politikos įgyvendinimas yra tiriamas ne kaip rezultatas, bet kaip procesas. Todėl pagrindinis dėmesys koncentruojamas į to proceso dalyvių vaidmenį.

Darbo tikslas – ištirti, kokia yra susidariusio politikos tinklo narių įtaka direktyvos 2003/87/EB įgyvendinimo efektyvumui. Priklausomu kintamuoju pasirinktas politikos įgyvendinimo efektyvumas, kaip išankstinių lūkesčių pateisinimas arba iškeltų tikslų pasiekimo laipsnis. Nepriklausomi kintamieji yra trys - tai politikos įgyvendinimo priemonių atitikimas jos tikslams, teisinė-institucinė struktūra, kitų suinteresuotų veikėjų (viešųjų ir privačiųjų) dalyvavimas procese.

Iš darbo tikslo kyla šie pagrindiniai uždaviniai:

- 1) apibrėžti teorinius analizės pagrindus, pagal kuriuos bus atliekama minėto atvejo studija;
- 2) išanalizuoti pagrindinius ES oro taršos mažinimo politikos aspektus;
- 3) išanalizuoti ES apyvartinių taršos leidimų sistemos, ypač Nacionalinio ATL paskirstymo plano, teisinį reglamentavimą ir įgyvendinančią institucinę sistemą (europinis lygmuo ir nacionalinis lygmuo);
- 4) įvertinti Europos Komisijos ir verslo veikėjų įtaką Nacionaliniam ATL paskirstymo planui;
- 5) nustatyti, ar vykdytojai, potencialūs klientai ir kiti suinteresuoti veikėjai yra išitraukę į sprendimo dėl Nacionalinio ATL paskirstymo plano priėmimo procesą;
- 6) pateikti išvadas ir tolimesnių veiksmų rekomendacijas.

Darbas remiasi prielaida, kad analizuojamo atvejo įgyvendinimo efektyvumas priklauso nuo tinkamos įgyvendinimo teisinės-institucinės sistemos, jo koordinavimo ir priežiūros struktūros, nuo potencialių klientų ir kitų suinteresuotų veikėjų (viešųjų ir privačiųjų) išitraukimo į sprendimų priėmimo procesą, nuo įgyvendinimo procese dalyvaujančių veikėjų tarpusavio komunikacijos ir gebėjimo derybomis spręsti kilusius konfliktus.

Tyrimu yra siekiama patvirtinti arba paneigti išsikeltą hipotezę: politikos įgyvendinimo efektyvumas yra tiesiogiai priklausomas nuo vieningo politikos tinklo su vienu koordinuojančiu veikėju susidarymo.

Tyrimo klausimai:

- 1) Ar politikos įgyvendinimo procese dalyvaujantys veikėjai adekvačiai suvokia, kokių tikslų ir uždavinių siekiama direktyva 2003/87/EB?
- 2) Ar vyksta komunikacija ir derybos tarp įgyvendinimo proceso dalyvių?
- 3) Kokie yra įgyvendinimo tinklo dalyvių veiklos rezultatai (įtaka Nacionaliniam ATL paskirstymo planui)?
- 4) Koks vyriausybės vaidmuo šiame tinkle? Ar ji atlieka valdymo ir hierarchinio koordinavimo funkciją?

Darbe atliekama atvejo analizė, kurios metu remiamasi pirminiais ir antriniais šaltiniais (knygomis, moksliniais straipsniais, teisės aktais, protokolais, ataskaitomis ir kita.). Siekiant tyrimo išsamumo, analizė yra grindžiamas kelių skirtingų politikos įgyvendinimo modelių teoriniais teiginiais. Pirma, remiamasi „iš viršaus į apačią“ įgyvendinimo modeliu (C.C. Hood, J.L. Pressman, A. Wildavsky ir kt.) , kuris teigia, kad įgyvendinimo efektyvumas priklauso nuo hierarchija, koordinavimu ir kontrole paremto valdymo bei nuo to, ar yra iš anksto apsibrėžti politikos tikslai ir uždaviniai. Antra, naudojami „iš apačios į viršų“ įgyvendinimo modelio (R. F. Elmore, A. Jordan, kt.) teoriniai argumentai (derybų ir komunikacijos tarp įgyvendintojų ir formuotojų svarba įgyvendinimo efektyvumui, „gatvės lygmens“ biurokratų ir interesų grupių įtraukimas į įgyvendinimo procesą). Trečia, tyrimo metu remiamasi P.A. Sabatier sintezės modeliu, sujungiančiu hierarchinio ir „gatvės lygmens“ modelių elementus. Ketvirta, į analizės teorinį pagrindą yra įtraukiamas politikos tinklų modelis (J. Peterson, D. Marsh, R.A.W. Rhodes, kt.), pabrėžiantis formalių ir neformalių, vertikalių ir horizontalių ryšių įtaką įgyvendinimui.

Darbą sudaro dvi pagrindinės dalys. Pirmojoje dalyje pateikiama viešosios politikos įgyvendinimo teorinė analizė (politikos analizės metodai, įgyvendinimo modeliai, politikos įgyvendinimo efektyvumo vertinimas). Antrojoje dalyje atliekama empirinės medžiagos analizė, kuriai naudojamas pirmojoje dalyje susikurtas teorinis pagrindas. Praktinėje dalyje dėmesys koncentruojamas į teisinę-institucinę tiriamą politiką įgyvendinančią sistemą, kitų viešųjų ir privačių veikėjų įsitraukimą į įgyvendinimo procesą, bendradarbiavimą ir komunikacinius proceso dalyvių ryšius.

1. Viešosios politikos įgyvendinimo analizė

1.1. Politikos analizės procesas ir metodai

Mokslinėje literatūroje vienareikšmio politikos analizės apibrėžimo nėra. Analitikai, sutardami dėl pagrindinių aspektų, vis dėlto pateikia skirtingus šios koncepcijos variantus. Tai galima paaiškinti skirtingais jų interesais, patirtimis ar ideologinėmis orientacijomis.⁴ Pačia bendriausia prasme politikos analizę galima apibrėžti kaip paaiškinančią, kokia politika yra tinkamiausia nusistatytoms siekiams realizuoti. Tačiau politikos analizės apibrėžimų analizė nėra šios darbo dalies objektas. Šįkart yra svarbiau nusistatyti aspektus, ties kuriais bus koncentruojamasi atliekant konkrečios viešosios politikos analizę, tai yra oro taršos mažinimo politikos, o tiksliau – 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/87/EB, nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje (toliau - direktyva 2003/87/EB), įgyvendinimo analizę.

Politikos analizė, viena vertus, yra deskriptyvi, nes sukuria ir pagrindžia teiginius apie politikos priežastis ir pasekmes, kita vertus, ji pasižymi normatyviniu aspektu, nes remdamasi vertybinėmis ir etinėmis nuostatomis įvertina ir grindžia teiginius apie laukiamą politikos naudą ir moralinę vertę.⁵ Tai rodo politikos analizės platų pritaikomumo spektrą. Ji gali būti naudojama siekiant aprašyti įvykusius politikos rezultatus, prognozuoti laukiamus politikos rezultatus, vertinti tiek esamus, tiek būsimus politikos rezultatus, apibrėžti sprendimo reikalaujančias problemas, rekomenduoti tinkamiausius būdus ir priemones joms šalinti.

Politikos analizės tyrimų laukas skiriasi priklausomai nuo tikslų, kurių siekia tyrėjas. Analitikai gali siekti paaiškinti politikos turinį (*analysis of policy*) arba ieškoti būdų, kaip pagerinti jau įgyvendinamos politikos kokybę (*analysis for policy*).⁶ Viešosios politikos analize galima siekti abiejų tikslų kartu: aiškinti politikos turinį ir teikti rekomendacijas tos politikos kokybei gerinti. Pastaruoju atveju yra sujungiami skirtingi politikos analizės metodai: politikos turinio analizė, politikos proceso analizė, politikos išeių analizė, politikos vertinimas, proceso palaikymas, politikos palaikymas, informacija politikos formuotojams. Dažnai nėra lengva atskirti šių metodų, nes jų sintezė padeda atlikti išsamesnę, objektyvesnę analizę.

Galima atlikti tiek viso politikos proceso, tiek vienos ar kelių jo dalių tyrimą. Politikos procesas gali būti analizuojamas vadinamuoju „žingsnis po žingsnio“ būdu, suskaidant patį procesą į vienas po kito einančius etapus: darbotvarkės formavimą, politikos formavimą,

⁴ Michael Howlett ir M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1995, 7.

⁵ William N. Dunn, *Viešosios politikos analizė. Įvadas*. Vilnius: Homo liber, 2006, 18-19.

⁶ Michael Hill, *Public Policy Process*. Fourth Edition. Harlow: Pearson Longman, 2005, 4.

politikos įgyvendinimą, priežiūrą ir vertinimą bei grįžtamąjį ryšį.⁷ Tai daugiau tradicinis politikos analizės būdas, kuris sulaukia nemažai kritikos dėl formalaus politikos ir administravimo atskyrimo. Kritika grindžiama teiginiu, jog analizuojant konkrečius atvejus yra pakankamai sudėtinga atskirti politikos formavimą ir įgyvendinimą, nes praktikoje šie etapai paprastai yra persidengiantys ir neretai vykstantys vienu metu, o pats politikos procesas yra labai kompleksiškas.⁸ Kita vertus, politikos proceso etapų išskyrimas padeda išsamiau paaiškinti, kokia institucija yra atsakinga už sprendimų priėmimą ir kokia už jų įgyvendinimą, ir tuo pačiu įvertinti, kiek ta politika yra efektyvi. Atskyrus politikos įgyvendinimą nuo jos formavimo, galima „geriau įvertinti ir šių etapų tarpusavio sąsajas bei ankstesnių etapų svarbą sėkmingam įgyvendinimui“.⁹

Politikos analizė gali būti perspektyvinė (*ex ante*), viduriniojo laikotarpio arba retrospektyvinė (*ex post*). Perspektyvinė analizė atliekama dar prieš prasidedant politikos įgyvendinimo etapui. *Ex ante* politikos analizės tikslas – nustatyti, kas turi būti padaryta. Tai yra informacijos sintezė, kuria siekiama išvesti palyginamomis, numatomomis kokybinėmis ir kiekybinėmis sąvokomis išreikštas politikos sprendimų pagrindą ir orientyrą sudarančias politikos alternatyvas ir pirmenybes.¹⁰ Viduriniojo laikotarpio politikos analizė nagrinėja, kokio laipsnio efektyvumas yra pasiektas tebevykstant politikos įgyvendinimo procesui. *Ex post* politikos analize lyginami užsibrėžti tikslai su pasiektais rezultatais. Pagal tai, kokia analizė bus atliekama, yra pasirenkami analizės kriterijai. Jei konkrečios politikos analize siekiama pateikti laukiamų politikos rezultatų analizę arba rekomendacijas, naudojami *ex ante* kriterijai. Jei analizės tikslas – įvertinti įgyvendintą politiką, tai yra politikos rezultatų atitikimą iš anksto nustatytiems jos tikslams ir uždaviniams, – remiamasi *ex post* kriterijais.

Ši kart yra atliekama viduriniojo laikotarpio politikos įgyvendinimo analizė, kuria siekiama aprašyti ir įvertinti jau pasiektus direktyvos 2003/87/EB įgyvendinimo rezultatus (derybų dėl Nacionalinio apyvartinių taršos leidimų (ATL) paskirstymo plano etapas), nustatyti ryškėjančias įgyvendinimo problemas, pateikti tolimesnių veiksmų rekomendacijas.

⁷ Ramūnas Vilpišauskas, Vitalis Nakrošis, *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003, 14, 17.

⁸ Ten pat, 15.

⁹ Ten pat, 16.

¹⁰ Dunn, *Viešosios politikos analizė*, 26.

1.2. Politikos įgyvendinimo analizė

Politikos įgyvendinimas gali būti analizuojamas ir kaip priklausomas kintamasis, ir kaip nepriklausomas kintamasis.¹¹ Šiuo atveju įgyvendinimas, tiksliau įgyvendinimo efektyvumas, bus analizuojamas kaip priklausomas kintamasis. Tačiau tam tikslui pirmiausia vertėtų apsibrėžti politikos įgyvendinimo sąvoką, nes ji gali būti pakankamai klaidinanti.

1.2.1. Politikos įgyvendinimo problema

Reikia pripažinti, kad politikos įgyvendinimas kaip procesas skiriasi nuo politikos įgyvendinimo kaip rezultato, kitaip teigiant, „viešosios politikos proceso vykdymo – įgyvendinimo proceso – modeliavimas skiriasi nuo tikslų įgyvendinimo masto nustatymo – įgyvendinimo vertinimo.“¹² Politikos analitikai tiria ne tik tai, kaip pasiekti politikos tikslai, bet ir kitus įgyvendinimo proceso aspektus, pavyzdžiui, dalyvių vaidmenį, jų motyvus ir kita. Tirti politikos įgyvendinimo proceso etapą yra itin svarbu, nes „Bet kokios politikos sėkmė yra ypač priklausoma nuo jos įgyvendinimo.“¹³

Politikos įgyvendinimo procesas sujungia vyriausybės tikslus, kurių siekiama konkrečia programa, ir praktinius veiksmus tai politikai „paversti“ realybe.¹⁴ Anot J. E. Lane, aiškinant politikos įgyvendinimą, nepakanka tirti politikos vykdymo ir jo pasekmių, kuris apima esamus tikslus (tikslų funkcija), santykį tarp priemonių ir rezultatų (priežastinė funkcija) bei tikslų pasiekimo mastą (įvykdymo funkcija).¹⁵ Į politikos įgyvendinimo tyrimą būtina įtraukti politikos procese dalyvaujančių veikėjų detalių apibūdinimą, nes būtent jie formuoja tikslus ir priemones jiems pasiekti, vykdo įgyvendinimą.¹⁶

Absoliučiai sėkmingas politikos įgyvendinimas praktiškai yra neįmanomas. Vien pastangų nustatytus politikos tikslus įgyvendinti praktikoje paprastai nepakanka. Dažna politikos įgyvendinimo problema yra komunikacija tarp įgyvendinimą atliekančių veikėjų: įgyvendinimo procesui vadovaujantys asmenys privalo surasti tinkamus būdus, kaip įtikinti, paskatinti ar priversti tuos, kurių pastangos yra būtinos sėkmingam įgyvendinimui.¹⁷ Įgyvendinimo proceso dalyviai gali menedžeriams paklusti dėl jų aukštesnės pozicijos

¹¹ Peter De Leon ir Linda de Leon, „What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 2002, 467-492, 473.

¹² Jan Eric Lane, *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001, 144.

¹³ Michelle Cini (sud.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2003, 350.

¹⁴ Laurence J. O'Toole „Implementing Public Programmes“. Kn. James L. Perry (sud.), *Handbook of Public Administration*. 2 leid. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996, 250-262, 251.

¹⁵ Lane, 146.

¹⁶ Ten pat, 146.

¹⁷ O'Toole, 252.

hierarchijos grandinėje, dėl interesų sutapimo su įgyvendinamos politikos tikslais. Juos veikti gali paskatinti ir tam tikrų išteklių trūkumas, kurį gali panaikinti ar bent sumažinti dalyvavimas įgyvendinime. Tokios priemonės kaip valdžia, išteklių mainai, bendri interesai gali būti esminės siekiant politikos tikslų.

Politikos įgyvendinimo iššūkius be komunikacijos tarp politikos įgyvendintojų trūkumo sukelti gali teisinių ir administracinių galimybių veikti drauge nebuvimas, interesų nesutapimas, naujų programų neatitikimas ankstesnėms ir iš to kylanti konfliktinė būsena, bendradarbiavimo veiksmų sudėtingumas ir poreikis finansiniams bei laiko poreikiams, tikslų neaiškumas.¹⁸ Be to, politikos įgyvendinimo problematiškumas gali kilti ir dėl to, jog konkrečios politikos įgyvendinimas neretai yra priskiriamas kelių, dažnai turinčių skirtingus tikslus, vertybes, veikimo būdus, organizacijų kompetencijai.¹⁹ O tai reiškia, kad politikos įgyvendinimo metu susikerta skirtingus, dažnai prieštarigus interesus atstovaujančios grupės, kurios siekia paveikti procesą sau palankia kryptimi, kad būtų įgyvendinti jų poreikiai. Todėl į viešosios politikos formavimo procesą įtraukti subjektai ypatingą savo dėmesį skiria ne tik pačios programos kūrimui, bet ir jos įgyvendinimo mechanizmui.²⁰ Visgi „(...) veikėjai, kurie nustato politiką, skiriasi nuo veikėjų, atsakančių už politikos įgyvendinimą. Nors taip esti ne visada, įgyvendinimo procesas apima asimetriškus santykius tarp politikos formuotojų ir įgyvendintojų.“²¹

Politikos įgyvendinime dalyvaujančius veikėjus galima suskirstyti į keturias grupes – tai nacionalinės institucijos, tarporganizaciniai tinklai, gatvės lygmens biurokratai ir konkretūs įgyvendintojai.²² Reiktų paminėti, kad europinių politikų įgyvendinimo atveju dar prie šių veikėjų prisijungia ES institucijos (iš esmės tai yra Europos Komisija), kurios taip pat iš dalies prisideda prie politikų įgyvendinimo nacionaliniame lygmenyje. Politikos įgyvendinimui įtakos turi trys faktoriai, kurie gali būti priskiriami visoms keturioms paminėtoms veikėjų grupėms:

- 1) tinkamas įgyvendinamos politikos supratimas (administratoriai nesuvokdami, ko iš tiesų yra siekiama viena ar kita politika gali netinkamai pakreipti jos įgyvendinimą ir tokiu būdu bus gauti ne tokie rezultatai, kokių tikisi politikos formuotojai);

¹⁸ O'Toole, 252.

¹⁹ Vicki Eaton, James G. March ir Harald Sætem, „Implementation and Ambiguity.“ Kn. David McKeivitt ir Alan Lawton (sud.), *Public Sector Management Theory Critique and Practice*. London: Sage, 1998, 162.

²⁰ Jeffrey L. Pressman ir Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: or Why It's Amazing That Federal Programs Work at All*, 1973, 144-145, cituota iš Robert B. Denhart ir Janet V. Denhart, *Public Administration: An Action Orientation*. 5 leid. Belmont: Thomson Wadsworth, 2006, 213.

²¹ Lane, 146-147.

²² Evert Vedung, *Public Policy and Program Evolution*. New Jersey: Transaction Publishers, 2005, 226.

- 2) administraciniai veikėjų pajėgumai, pavyzdžiui, pakankami finansiniai ištekliai ir kvalifikuotas personalas;
- 3) administracinis noras arba pasiryžimas siekti politika įtvirtintų tikslų.²³

Teorija teigia, jog politikos įgyvendinimo efektyvumui įtakos gali turėti valdžios institucijų, tarporganizacinių tinklų, gatvės lygmens biurokratų ir konkrečių įgyvendintojų politikos tikslų supratimas, administraciniai pajėgumai ir pasiryžimas įgyvendinti nustatytą politiką. Tačiau praktikoje įgyvendinimas yra daug sudėtingesnis ir nuo kitų veiksnių priklausantis procesas. Be to, aukščiau paminėti faktoriai konkrečiu atveju gali turėti skirtingą reikšmę. Todėl kiekvienu viešosios politikos atveju veiksnių sąrašas gali kisti. Siekiant iširti tam tikros politikos įgyvendinimo efektyvumą, pravartu remtis politikos įgyvendinimo modeliais, kurie sudaro trūkstamą grandį tarp politikos sprendimų priėmimo ir politikos vykdymo bei politikos įgyvendinimo.²⁴ Politikos įgyvendinimo modeliai nuo įgyvendinimo studijų pradžios evoliucionavo, į įgyvendinimo aiškinimą įtraukdami vis kitus aspektus ir tokiu būdu pateikdami visapusiškesnės analizės galimybes.

1.2.2. Politikos įgyvendinimo analizės modeliai

Politikos įgyvendinimas gali būti ganėtinai nesudėtingas, jei jį atlieka viena institucija. Tačiau praktikoje pasitaiko daugiau atvejų kai į šį procesą įtraukiamos skirtingos organizacijos, kurios tarpusavyje gali būti susijusios tiek vertikaliais, tiek horizontaliais ryšiais. Kuo daugiau organizacijų į politikos įgyvendinimo procesą yra įtraukiama, tuo sudėtingesniu tampa jo valdymas.

Politikos įgyvendinimo studijoms pradžią davė hierarchinis politikos įgyvendinimo modelis, o konkrečiai - 1973 m. išleista J.L. Pressman ir A. Wildavsky knyga „*Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: or Why It's Amazing That Federal Programs Work at All*“. Šiame klasikiniu politikos įgyvendinimą nagrinėjančiame leidinyje autoriai pateikė „iš viršaus į apačią“ įgyvendinimo analizę. J. L. Pressman ir A. Wildavsky modelis sulaukė pasekėjų, kurie toliau plėtė hierarchinio įgyvendinimo koncepcijos teorinį pagrindą.

Be abejonės yra teoretikų, kurie abejoja „iš viršaus į apačią“ įgyvendinimo modelio pagrįstumu. Jie pateikia priešingą hierarchiniam įgyvendinimui modelį. Tai „gatvės lygmens“ arba „iš apačios į viršų“ politikos įgyvendinimo modelis. Šiai kryptčiai priskiriami R. F.

²³ Vedung, 227-228.

²⁴ Lane, 148.

Elmore, A. Jordan ir kitų autorių teiginiai. „Iš apačios į viršų“ modelis atmeta hierarchinio modelio teiginius apie kontrolės ir hierarchijos svarbą įgyvendinimui ir koncentruojasi į žemesniųjų biurokratų vaidmenį.

Kaip ir tarp visus kitus politikos proceso etapus aiškinančių kraštutinių modelių, taip ir tarp hierarchinio ir „gatvės lygmens“ politikos įgyvendinimo modelių, atsiranda vadinamieji sintezės modeliai. Pastarieji apjungia tam tikrus „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“ modelių elementus, juos papildo naujais teiginiais ir taip sukuria labiau įgyvendinimo realybę atspindinčius modelius. Tokių sintezės modelių pavyzdžiais gali būti R.A.W. Rhodes, J. Peterson (politikos tinklai), P.A. Sabatier darbai.

Siekiant atrasti darbe analizuojamos direktyvos įgyvendinimui aiškinti priimtinausią modelį, pateikiama trumpa, bet koncentruota hierarchinio modelio, „gatvės lygmens“ modelio ir vieno iš mišrių politikos įgyvendinimo modelių – politikos tinklų – analizė.

1.2.2.1. Politikos įgyvendinimas kaip hierarchija

Įgyvendinimo „iš viršaus į apačią“ modelis remiasi hierarchiniu požiūriu į politikos įgyvendinimo procesą. Pagal šį modelį „Įgyvendinimo veiksmingumas priklauso nuo komandinės grandinės pajėgumų koordinuoti ir kontroliuoti žmones bei išteklius“.²⁵ Hierarchinis įgyvendinimo modelis labai panašus į M. Weberio idealios biurokratijos modelį, nes akcentuoja tokias sąlygas kaip organizacijos susaistymas griežtais pavaldumo santykiais, ryšio tobulumas organizacijos viduje ir tarp organizacijų, įsakų vykdymas, nekvestionuojamas užduočių numatymas iš anksto.²⁶ Šiam modeliui svarbu, kad politiką įgyvendinančios grandinės veikėjai būtų susiję kaip galima artimesniais ryšiais, kad bendradarbiavimas tarp jų būtų glaudus.

„Iš viršaus į apačią“ modelis atskiria politikos įgyvendinimą nuo jos formavimo. Teigiama, kad įgyvendinimo veiksmas suponuoja ankstesnius veiksmus, tai yra sprendimus dėl to, kas turi būti atlikta.²⁷ Politikos įgyvendinimas prasideda tuomet, kai jau yra nustatyti jos tikslai ir uždaviniai, įgyvendinimo priemonės. Kitaip teigiant, pirmiausia nustatoma, ko ir kaip bus siekiama konkrečia politika, o tik po to vykdomi politikų priimti sprendimai. Įgyvendinimas negali būti sėkmingas, jei nėra išankstinių tikslų, pagal kuriuos tas įgyvendinimas būtų įvertintas. Be to, įgyvendinimo sėkmingumas priklauso nuo pokyčių

²⁵ Wayne Parsons Viešojo politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2001, 415-416.

²⁶ Parsons, 416.

²⁷ Hill, 176.

platumo ir sutarimo dėl tikslų laipsnio: kuo mažesni pokyčiai ir aukštesnis konsensusas dėl tikslų, tuo politikos įgyvendinimas bus sėkmingesnis.²⁸ Tai yra akivaizdu, nes radikalesni pokyčiai reikalauja lankstesnio politikos įgyvendintojų požiūrių, daugiau resursų. Be to, naujovės yra sunkiai priimamos, jos reikalauja daugiau laiko nei inkrementinės politikos ir pan.

Iš esmės hierarchinis politikos įgyvendinimo modelis pasižymi preskriptyvinėmis ypatybėmis, tai yra teikia nurodymus politikos formuotojams. Jeigu politikos įgyvendinimo procesą laikytume žaidimu, tai hierarchijos viršūnėje esantiems veikėjams rekomenduojama, pirma, ypatingą dėmesį skirti „scenarijaus rašymui“, kad žaidimas būtų tinkamai suorganizuotas ir leistų pasiekti išsikeltus tikslus, antra, įtvirtinti nustatytas žaidimo taisykles.²⁹ Iš to seka, kad bene svarbiausia sėkmingam įgyvendinimui - tinkamai apsibrėžti tikslus ir nusistatyti įgyvendinimo žingsnius. Tinkamai parengtas scenarijus turi būti nuleidžiamas iš viršaus apačioje esantiems veikėjams, kurie nekvestionuodami valdžios sprendimų juos vykdytų. Taip pagal hierarchinį modelį yra užtikrinamas sėkmingas politikos įgyvendinimas.

Kaip jau buvo minėta, „iš viršaus į apačią“ įgyvendinimo modelio paskirtis teikti rekomendacijas politikos formuotojams. Šis modelis leidžia sudaryti kintamųjų, nuo kurių priklauso politikos įgyvendinimo efektyvumas, sistemą. Šie kintamieji - tai politikos tikslai ir uždaviniai, ištekliai, tarporganizacinių ryšių kokybė ir įgyvendinančių institucijų savybės, ekonominė, socialinė ir politinė aplinka, įgyvendintojų požiūris į įgyvendinamą politiką.³⁰ Modelis yra ypač tinkamas nustatyti tikslų ir uždavinių pasiekiamumo laipsnį. Jis leidžia įvertinti skirtumą tarp to, kas planuota, ir tarp to, kas įgyvendinta.

C.C. Hood knygoje „*The Limits of Administration*“ pateikė tobulo įgyvendinimo sąlygas, kurios labai primena M. Weberio idealios biurokratijos modelį. Tai yra penki reikalavimai, būtini, kad įgyvendinimas būtų absoliučiai sėkmingas:

- 1) vieninga ir su griežtais pavaldumo santykiais „sukarinto“ tipo organizacija nustato įgyvendinimo užduotį;
- 2) užduotys ir normos yra nustatomos iš anksto, jų laikytis yra privaloma;
- 3) vykdytojais paklūsta įsakymams ir prašymams;
- 4) tarp organizacijų ir organizacijų viduje yra tobulas ryšys;
- 5) laiko stokos veiksnio nėra.³¹

²⁸ Michael Hill ir Peter Hupe, *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications, 2003, 45-46.

²⁹ Ten pat, 48.

³⁰ Donald S. Van Meter, Carl E. Van Horn, „The policy implementation process: a conceptual framework“, *Administration and Society*, 6(4), 1975, 445-488, cituota iš Michael Hill ir Peter Hupe, *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications, 2003, 46.

³¹ Parsons, 416.

Tačiau idealus „iš viršaus į apačią“ politikos įgyvendinimo modelis, kaip ir M. Weberio idealios demokratijos modelis, praktikoje neegzistuoja. Idealiu atveju, tai yra esant įgyvendinamui, kuris remiasi vientisa administracine sistema su viena valdžios linija, vienodu taisyklių ir aiškių, autoritetingų tikslų kompleksu, visišku paklusimu ir tobula administracine kontrole, tobulu koordinavimu ir tobula informacija tarp administracinių vienetų ir jų viduje, neribotu laiku ir neribotais ištekliais³², politikos įgyvendinimo efektyvumas taip pat būtų idealus. Visgi, kaip jau buvo minėta, tobulo administravimo modelis praktikoje nėra pritaikomas. Jis daugiau tinkamas ne politikai įgyvendinti, o nustatyti jos įgyvendinimo nesėkmes.

Bene didžiausias šio modelio trūkumas, anot oponentų, - tai politikos formulavimo atskyrimas nuo politikos įgyvendinimo. Tradiciškai yra įprasta atskirti politiką nuo administravimo, teigiant, jog politikai priima sprendimus, o administratoriai juos įgyvendina. Vis dėlto realybėje politikos procesas nesibaigia priėmus tam tikrą sprendimą, nes, kaip teigia J. E. Anderson, „Politika daroma ją administruojant ir administruojama ją darant“.³³ Apskritai šiuolaikinėse demokratijose politikos procesas apima ne tik sprendimus dėl veiksmų programos, tikslų, priemonių, bet ir politikos įgyvendinimo stadiją, tai yra administratorių veiklą.³⁴ Įgyvendinimą reikėtų laikyti „politikos ir veiksmo kontinuumu, kuriame tarp siekiančių politikos įvykdymo ir galinčių ją įgyvendinti nuolat vyksta interaktyvus ir derybinis procesas“.³⁵

Hierarchinis politikos įgyvendinimo modelis, dar kritikuojamas dėl to, kad pagrindiniais politikos proceso veikėjais laiko politinių sprendimų priėmėjus ir atmeta kitų dalyvių (privataus sektoriaus atstovų, žemutinio lygmens biurokratų, vietinių administratorių) įtaką.³⁶ Oponentai teigia, kad „iš viršaus į apačią“ modelį sunku pritaikyti tais atvejais, kai nėra vienos dominuojančios institucijos, o procese dalyvauja keletas daugiau ar mažiau lygiaverčių veikėjų.³⁷ Iš tikrųjų praktikoje organizacijos tarpusavyje yra susijusios ne tik vertikaliais, bet ir pavaldumo santykių nesukuriančiais horizontaliais ryšiais. Tokiu atveju nesusidaro hierarchinė grandinė ir „iš viršaus į apačią“ modelis tampa nepritaikomu.

³² C.C. Hood, cituota iš Jan Eric Lane, *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001, 149.

³³ J. E. Anderson, *Public Policy-making*. New York: Holt, Praeger, 1975, 98, cituota iš Wayne Parsons, *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 413.

³⁴ Parsons, 302.

³⁵ S. Barret ir C. Fudge, *Policy and Action*. London: Methuen, 1981, 25, cituota iš Michael Hill, *Public Policy Process*. Fourth Edition. Harlow: Pearson Longman, 2005, 183.

³⁶ Paul A. Sabatier, „Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis“. *Journal of Public Policy*. Nr. 6, 1986, 21-48, 30.

³⁷ Ten pat, 30.

ES lygmens politikų atveju „iš viršaus į apačią“ politikos modelis koncentruojasi į centrinės valdžios – Europos Komisijos ir Europos Teisingumo Teismo – vaidmenį politikos įgyvendinimo procese. Hierarchinis modelis yra susijęs su teiginiu, kad šalys narės ir jų viduje veikiantys dalyviai yra atsakingi už politikos įgyvendinimo trūkumus. Skirtingi valdžios lygmenys ir skirtingi į ES politikos procesą įtraukti veikėjai paaiškina, kodėl įgyvendinimas ES yra sudėtingas ir susiduria su iššūkiais.³⁸ Europos Komisija ir Europos Teisingumo Teismas atlieka kontrolės ir atskaitomybės užtikrinimo funkcijas, tai yra veikia hierarchijos viršuje.

„Iš viršaus į apačią“ politikos įgyvendinimo modelis - tai normatyvinis idealas, aiškinantis kaip per valdžią ir hierarchiją kontroliuojant ir koordinuojant įgyvendinti efektyvią politiką.³⁹ Šis modelis išskiria keturis esminius aspektus, reikalingus efektyviam įgyvendinimui:

- 1) įgyvendinamos politikos aiškumas ir nedviprasmiškumas;
- 2) politiką įgyvendinančios institucinės sistemos paprastumas, įtraukiant kaip galima mažiau atsakingų institucijų (veikėjų);
- 3) efektyvi politiką įgyvendinančių veikėjų kontrolė;
- 4) išorinės intervencijos į politikos procesą prevencija.⁴⁰

Jeigu bent vienas iš šių efektyvaus „iš viršaus į apačią“ įgyvendinimo veiksmų neveikia, įgyvendinama politika gali susidurti su įgyvendinimo deficitu.

Įgyvendinimo deficitas pasireiškia kaip neatitikimas arba „plyšys“ tarp nustatytų politikos tikslų ir praktinių rezultatų. Ši reiškinį sukelia problemos, kylančios nustatytą politiką „perkeliant“ į funkcionuojančią politiką.⁴¹ Kadangi politikos įgyvendinimo veiksmas priklauso nuo įgyvendinimo grandinę sudarančių veikėjų tarpusavio ryšių, bet kokio bendradarbiavimo ir komunikaciniai sutrikimai tarp šių veikėjų gali sukelti įgyvendinimo deficitą.⁴² Hierarchinis modelis už ES politikų įgyvendinimo trūkumus pirmiausia kaltina šalis nares. Tačiau neatmetamas ir europinių institucijų vaidmuo. Teigiam, kad politikos įgyvendinimas būtų efektyvus, svarbu užtikrinti tiek vertikalų, tiek horizontalų bendradarbiavimą ir koordinavimą tarp įvairių ES veikėjų (ES institucijų, šalių narių, regioninių ir vietos valdžių, nepriklausomų agentūrų).

³⁸Cini, 355.

³⁹Susan M. Barrett, „Implementation Studies: Time for Revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies“. *Public Administration: an International Quarterly*, 82(2), 2004, 249-263, 254.

⁴⁰Hill, 178.

⁴¹A. Jordan, "The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution?" *Environment and Planning: Government and Policy* 17(1), 69 – 90, 1999, 69, „cituota iš Michelle Cini (sud.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2003, 356.

⁴²Hill, 177.

Apibendrinant „iš viršaus į apačią“ politikos įgyvendinimo modelį, galima teigti, kad jis atspindi tradicinę valdymo ir viešojo sektoriaus sampratą. Tai reiškia, kad šiam modeliui būdingas hierarchija paremtas valdymas ir politikos koordinavimas, politikos formavimo ir įgyvendinimo stadijų atskyrimas (politiką formuoja piramidės viršuje esantys veikėjai, o ją įgyvendina įgaliotiniai). Hierarchinis modelis naudingas siekiant nustatyti politikos tikslų ir uždavinių pasiekimo laipsnį. Tačiau jis neatskleidžia, ar atskiros visuomenės grupės ir piliečiai yra patenkinti viešosios politikos rezultatais.⁴³ Ši „iš viršaus į apačią“ modelio trūkumą taiso „gatvės lygmens“ biurokratijos („iš apačios į viršų“) politikos įgyvendinimo modelis.

1.2.2.2. Įgyvendinimas „iš apačios į viršų“

Politikos įgyvendinimo „iš apačios į viršų“ modelis yra siejamas su mikropolitiniu elgesio organizacijos viduje ir tarporganizacinio elgesio tyrimu.⁴⁴ Šis modelis, priešingai „iš viršaus į apačią“ modeliui, nesureikšmina kontrolės ir hierarchijos vaidmens politikos įgyvendinimo sėkmingumui, o pabrėžia derybų ir komunikacijos tarp sprendimų priėmėjų ir jų įgyvendintojų svarbą. Tuo tarpu žemesniųjų biurokratijos sluoksnių įtaką politikos įgyvendinimui visiškai ignoroja „iš viršaus į apačią“ modelis.

„Iš apačios į viršų“ modelis sprendžia hierarchinio modelio problemą, nes atsižvelgia į kitus proceso veikėjus bei kitus (žemesnius) lygmenis, ypatingą dėmesį skiriant vadinamųjų „gatvės lygmens“ biurokratų vaidmeniui įgyvendinant viešąją politiką. Pasak šio modelio atstovų, būtent „gatvės lygmens“ biurokratai yra pagrindiniai veikėjai, nuo kurių priklauso sėkmingas įgyvendinimas.⁴⁵ Politikos procesas suvokiamas kaip derybinis, paremtas bendru sutarimu ir suteikiantis žemutinės grandies vykdytojams gan plačią nuožiūros laisvę įgyvendinant tam tikrą politiką.⁴⁶ Iš to seka, kad politikos įgyvendintojai taip pat gali formuoti politiką, ją keisti net iki tokio lygmens, kad galutinis rezultatas neatitiks sprendimų priėmėjų suformuotų tikslų. Kaip teigia P. Dunleavy, „pats politikos formavimo procesas gali tapti

⁴³ Vilpišauskas, *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje*, 19.

⁴⁴ Barrett, 255.

⁴⁵ Peter De Leon ir Linda de Leon, „What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 2002, 467-492, 470.

⁴⁶ Parsons, 419.

politikos „įgyvendintojų įrankiu“.⁴⁷ Politikos neefektyvumas pagal šį modelį suvokiamas kaip kylantis ne iš netinkamo įgyvendinimo, bet iš neadekvataus poreikių suvokimo.⁴⁸

Teigiama, kad nesėkmės įgyvendinant ES lygmeniu priimtus sprendimus, nėra tik šalių narių sukelta problema – ES institucijos taip pat turi prisiimti atsakomybę už galimai neadekvačius sprendimus ir neefektyvias derybas dėl politikų.⁴⁹

Politikos įgyvendinimo „iš apačios į viršų“ modelis apima platesnį veikėjų skaičių lyginat su „iš viršaus į apačią“ modeliu. Pagal šį požiūrį yra judama nuo žemiausio lygmens biurokratų iki politikos formuotojų „viršūnės“, įtraukiant tiek viešojo, tiek privataus sektoriaus atstovus.⁵⁰ Svarbu, jog politiką įgyvendinantys veikėjai turėtų galimybę aktyviai dalyvauti ir jos formavimo procese. Tokiu būdu jie įgyja daugiau žinių apie konkrečią programą, gali daryti įtaką priimamiems sprendimams ir turimą informaciją naudingiau panaudoti vėliau, tai yra įgyvendinimo stadijos metu. Sėkmingas politikos įgyvendinimas tiesiogiai priklauso nuo vykdytojų išitraukimo į programų formavimo procesą. Vadinasi, politikos įgyvendinimą tiriantys analitikai negali ignoruoti darbotvarkės formavimo ir jos įgyvendinimo ryšio.⁵¹ Be to, kokybiška politikos įgyvendinimo studija neturėtų skirti viso dėmesio tik vienam veikėjui ar jų grupei.⁵² Taip pat yra svarbūs ir ryšiai tarp organizacijos vienetų ir tarp skirtingų organizacijų. Politikos įgyvendinimo efektyvumas priklauso ir nuo to, kiek tame procese dalyvaujantys veikėjai yra linkę komunikuoti, priimti kompromisus.

„Iš apačios į viršų“ modelis akcentuoja ne tik žemesniųjų biurokratijos sluoksnių, bet ir suinteresuotų grupių vaidmenį priimant ir įgyvendinant sprendimus. Potencialių klientų įtraukimas į politikos formavimo procesą reiškia, kad priimtas sprendimas bus realistiškesnis, labiau atitinkantis situaciją, o kartu ir lengviau įgyvendinamas. Nereikia pamiršti, kad visuomenės nariai ar suinteresuotų grupių atstovai turi didesnes priėjimo prie žemesniųjų biurokratų galimybes nei prie hierarchijos viršūnėse esančių formuotojų. Tokiu būdu suinteresuotų asmenų pozicija turi daugiau galimybių būti išgirsta ir perduota sprendimus priimantiems veikėjams. „Iš apačios į viršų“ principu grindžiamas įgyvendinimas yra laikomas

⁴⁷ P. Dunleavy „Professions and policy change: notes towards a model of ideological corporatism“. *Public Administration Bulletin*, 36:3-16, cituota iš Wayne Parsons, *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 419.

⁴⁸ A. Jordan, "The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution?" *Environment and Planning: Government and Policy* 17(1), 69 – 90, 1999, „cituota iš Michelle Cini (sud.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2003, 355.

⁴⁹ Cini, 355.

⁵⁰ Sabatier, 32.

⁵¹ De Leon, 470.

⁵² B. Hjern ir C. Hull, Implementation research as empirical constitutionalism, in B. Hjern and C. Hull (eds), *Implementation Beyond Hierarchy*. Amsterdam, Elsevier, 1982, 105-115, 107, cituota iš Michael Hill ir Peter Hupe, *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications, 2003, 54.

demokratiškesniu už hierarchinį įgyvendinimą, nes į procesą įtraukdamas daugiau veikėjų, atspindi visuomenės, o ne tik politinio elito interesus.⁵³ Politikos formavimas ir įgyvendinimas yra daugybės skirtingų veikėjų su skirtingais interesais, tikslais ir strategijomis sąveikos rezultatas.⁵⁴

Vertėtų paminėti ir dar vieną itin reikšmingą „iš apačios į viršų“ įgyvendinimo modelio šalininkų įžvalgą – hierarchinis politikos modelis depolitizuodamas politikos įgyvendinimo veiksmą, griežtai atskyrė politikos formavimo ir jos įgyvendinimo stadijas, nors realybėje šios abi stadijos neretai yra persipynusios (politikos procesas vyksta ir sprendimų įgyvendinimo metu).⁵⁵ Siekiant politikos įgyvendinimo efektyvumo, būtina lanksčiai reaguoti į besikaičiančią situaciją, pradinėje politikos formavimo stadijoje priimtus sprendimus keisti pagal aplinkybes, įvertinti galimas nesėkmes ir jas eliminuoti įgyvendinimo eigoje. Pagrindinis dėmesys turi būti skiriamas ne prisitaikymui, o kompromisiniais veiksmais, kurie užtikrintų apsibrėžtų tikslų ir uždavinių pasiekimą. Anot S. Barrett ir M. Hill, dauguma viešųjų politikų atspindi kompromisus tarp konfliktuojančių vertybių, tie kompromisai apima ir politikos vykdytojų bei grupių, kurias palies tam tikros politikos įgyvendinimas, esminius interesus.⁵⁶

„Iš apačios į viršų“ politikos įgyvendinimo modelis aiškina ne kaip politika buvo įgyvendinta (kiek rezultatai atitinka tikslus ir uždavinius), o siekia atskleisti, kas ir kodėl vyksta „apačioje“. Šiuo tikslu R. F. Elmore pasiūlė atlikti „atgalinio žemėlapių braižymo“ tyrimą, kurio metu priešasčių aiškinimas pradedamas nuo žemiausių sluoksnių, tai yra nuo individų ir organizacijų, kurios yra konkrečios politikos sprendžiamų problemų centras, pasirinkimų, nuo tiems individams ir organizacijoms priimtinių taisyklių, procedūrų bei struktūrų, nuo tą politiką pasiekti padedančių instrumentų ir galimų tikslų.⁵⁷ Vis dėlto „iš apačios į viršų“ modelis taip pat turi savų trūkumų. Kritikai teigia, kad jis yra linkęs pervertinti periferijos galimybes ir tuo pačiu sumenkinti centro vaidmenį. Be to, per daug laisvės veikti savo nuožiūra yra suteikiama žemesniojo lygmens veikėjams, kurie savo ruožtu gali politikos įgyvendinimą pakreipti visiškai kita linkme nei numatė jos formuotojai.

⁵³ De Leon, 478.

⁵⁴ F. W. Scharp, „Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives“, in K.I. Hanf and F. W. Scharp (eds), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, London: Sage, 345-370, 347, cituota iš Michael Hill ir Peter Hupe, *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications, 2003, 59.

⁵⁵ Hill ir Hupe, 55-56.

⁵⁶ S. Barret ir Michael Hill, „Report to the SSRC Central London: Methuen. Local Government Relations Panel on the „core“ or thereothical component of the research on implementation (nepublikuota), 89, cituota iš Michael Hill, *Pubic Policy Process*. Fourth Edition. Harlow: Pearson Longman, 2005, 180.

⁵⁷ R. F. Elmore, „Forward and backward mapping: Reversible logic in the analysis of public policy“, unpublished paper for the third meeting of the International Working Group on Policy Implementation, 1981, 1, cituota iš Michael Hill ir Peter Hupe, *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications, 2003, 58.

Taigi „iš viršaus į apačią“ modelis įgyvendinimą pradeda nuo politikos sprendimų ir dėmesį sufokusuoja į politikos tikslus ir į tai, kiek tie tikslai yra pasiekiami, o tuo tarpu „iš apačios į viršų“ modelis pirmiausia identifikuoja veikėjų, įtrauktų į tam tikrą politikos procesą, tinklus ir nustato jų tikslus, strategijas, veiklos sritis, kontaktus.⁵⁸ Kadangi abu šie modeliai turi savų trūkumų, teoretikai juos sujungė ir suformavo mišrius arba sintezės modelius.

1.2.2.3. Mišrus arba sintezės modelis

Mišrus arba sintezės modelis, kaip galima spręsti iš jo pavadinimo, sujungia hierarchinio ir „gatvės lygmens“ įgyvendinimo perspektyvas. Mišrus modelis yra grindžiamas nuostata, jog sudėtingų reiškinių analizėje vertėtų naudoti keletą skirtingų teorinių modelių, kad būtų išsamiai paaiškinti tie reiškiniai. Vadovaudamasis šia pozicija, R. F. Elmore teigia, kad galima analizuoti „įgyvendinimą kaip sistemos valdymą, įgyvendinimą kaip biurokratinį procesą, įgyvendinimą kaip organizacinį vystymąsi, įgyvendinimą kaip konfliktą ir derybas“.⁵⁹

P. A. Sabatier teigia, kad politikos proceso suskaidymas į politikos formavimą ir politikos įgyvendinimą yra dirbtinis, nes iš tikrųjų tiek formavimas, tiek įgyvendinimas yra tas pats procesas.⁶⁰ Todėl siekiant atlikti išsamią politikos įgyvendinimo analizę, negalima nuošalyje palikti politikos formavimo etapo. Juolab, kad politikos formavimas nesibaigia su jos įgyvendinimo pradžia. Realybėje šie du etapai yra vienas su kitu labai glaudžiai susiję ir netgi gali būti sunku vieną nuo kito atskirti. Tokiu atveju pravartu naudoti P. A. Sabatier pasiūlytą sintezės modelį, kuris sujungia du politikos įgyvendinimo modelius - „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“. Ši sintezė atskleidžia efektyviai įgyvendinamos politikos sąlygas⁶¹, kurias galima suskirstyti į dvi grupes. Tai sąlygos, kurios yra priklausomos nuo sprendimų, priimtų politikos formavimo etape, ir sąlygos, kurios veikia politikos įgyvendinimo ir jo priežiūros etape.⁶²

Politikos formavimo etape svarbūs veiksniai yra trys. Tai aiškūs ir tikslūs politikos tikslai ir uždaviniai, adekvati priežastinė teorija, teikianti politikos įgyvendinimo priemonės, tinkama teisinė-institucinė įgyvendinimo, jo koordinavimo, priežiūros, atskaitomybės struktūra.⁶³ Nors visos šios sąlygos priklauso politikos formavimo etapui, tačiau jų buvimas arba nebuvimas turi pasekmių politikos įgyvendinimui. Štai netikslūs, nesuderinti tikslai ir

⁵⁸ Sabatier, 32.

⁵⁹ Hill ir Hupe, 58.

⁶⁰ Parsons, 433.

⁶¹ Parsons, 433.

⁶² Vilpišauskas, *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje*, 20.

⁶³ Ten pat, 20-21.

uždaviniai, netinkama priežastinė teorija ar institucinė sistema sąlygos neefektyvų politikos įgyvendinimą, nes nebus aišku nei kas, nei ką, nei kaip siekia įgyvendinti.

Politikos įgyvendinimo metu veikiančios sąlygos, nuo kurių priklauso politikos įgyvendinimo efektyvumas taip pat yra trys. Tai įgyvendinančios institucijos disponuojami ištekliai, pavyzdžiui, personalas, lėšos, laikas, interesų grupių parama, politinės, socialinės ir ekonominės sąlygos.⁶⁴

Kaip jau minėjau, sintezės modelis naudoja dalį dviejų politikos įgyvendinimo priėgų („iš viršaus į apačią“ ir dalį „iš apačios į viršų“) elementų. Tai „iš apačios į viršų“ modelyje išskiriama viešųjų ir privačiųjų veikėjų visuma, su skirtingomis tų veikėjų preferencijomis, supratimais ir strategijomis, bei „iš viršaus į apačią“ modelio akcentuojami teisiniai – instituciniai instrumentai, socioekonominė aplinka⁶⁵ Sinezės modelis pabrėžia įgyvendinimą struktūrizuojančių tinklų svarbą bei kartu pripažįsta „nuleidimo“ veiksnius, tokius kaip elito įsitikinimai ir išoriniai įvykiai bei jų įtaka sistemai.⁶⁶ Sujungus šiuos modelius į vieną, galima iširti tiek sprendimų ir rezultatų, politikos suformulavimo ir įgyvendinimo ryšį bei hierarchijos pajėgumus priversti politikos vykdytojus įgyvendinti politikų nustatytus tikslus, tiek išsiaiškinti tam tikroje politikos srityje veikiančių dalyvių tarpusavio ryšių ir formalios hierarchijos ribotumą.⁶⁷

Tad kartais efektyvų įgyvendinimą gali lemti kontrole ir hierarchija paremtas valdymas, o kartais komunikacija, mainais ir derybomis. Kadangi nei „iš viršaus į apačią“, nei „iš apačios į viršų“ modeliai pilnai nepaaiškina, kas sąlygoja įgyvendinimo efektyvumą, atsisakius šių metodų priešpriešos, tai yra taikant naujus mišrius metodus, politikos įgyvendinimo tyrimą galima nukreipti tinkama linkme.⁶⁸

Vis dėlto įvairių kintamųjų vertinimas, atliekant efektyvumo analizę, neatsako į klausimą kaip plėtojasi sąveikos tarp skirtingų politikos įgyvendinimo procese dalyvaujančių veikėjų, neatsako į klausimą, kas iš tikrųjų vyksta vadinamajame politikos tinkle. Šią spragą užpildo politikos tinklų modelis, ypač tinkamas analizuoti europinių politikų įgyvendinimą, kur susiduria įvairių lygmenų viršnacionaliniai, nacionaliniai ir subnacionaliniai veikėjai, kur plėtojami ne tik vertikalūs, bet ir horizontalūs ryšiai.

⁶⁴ Ten pat, 21-22.

⁶⁵ Sabatier, 39.

⁶⁶ Parsons, 433.

⁶⁷ Parsons, 434.

⁶⁸ Lane, 169.

1.2.2.4. Politikos įgyvendinimo tinklai

Politikos tinklų metodas atsisako tradicinio politikos ir administravimo atskyrimo, siekdamas apjungti politikos formavimą ir jos įgyvendinimą ir pateikdamas šiuos du politikos proceso etapus kaip sąveikaujančius.⁶⁹ Pačia bendriausia prasme tinklą galima apibūdinti, kaip tarpusavio ryšiais susijusių vienetų, pavyzdžiui, institucijų ar asmenų, sistemą. Politikos tinklo terminas turi ir siauresnę reikšmę – tai veikėjų grupė, kurių kiekvienas turi interesų dėl konkretaus politikos sektoriaus ir tuo pačiu gali prisidėti prie politikos sėkmės arba jos žlugimo.⁷⁰

Politikos tinklai – tai skirtingų organizacijų, susijusių tarpusavio ryšiais dėl išteklių, grupė. Kiekviena ši grupė turi tam tikrų išteklių (finansinių, informacinių, teisinių, politinių), kurių kita grupė neturi. Todėl politinį tinklą sudarančioms grupėms yra naudinga bendradarbiauti, nes tokiu būdu jos gauna priėjimą prie kitos grupės disponuojamų resursų. Galima sakyti, kad užsimezga simbiozinis ryšys: politinės valdžios institucijos gauna informaciją ir paramą, o interesų grupės – galimybę įtakoti politikos turinį.⁷¹ Politikos tinklai daro įtaką ne tik politikos formavimo etape, bet ir įsitraukia į politikos įgyvendinimą.⁷²

Politikos tinklai sudaro galimybę spaudimo grupėms prieiti prie sprendimų priėmėjų ir sukurti normomis, taisyklėmis, išteklių priklausomybe pagrįstus susitarimus bei lūkesčius.⁷³ Kitaip sakant, tinklai atspindi ryšius, per kuriuos politinio proceso dalyviai siekia daryti įtaką ir įgyti galios. Paprastai šiuose ryšiuose dalyvaujančios grupės nėra lygiavertės. Vienos jų disponuoja didesniais arba „vertingesniais“ resursais, todėl gali įgyti daugiau galios ir įtakos, lyginant su kitomis to paties tinklo grupėmis. Be to, vienos grupės turi daugiau galimybių prieiti prie tam tikrų resursų nei kitos. Dėl šių priežasčių gali išryškėti asimetrija. Visgi įgyvendinimo procesu suinteresuoti visuomeniniai veikėjai paprastai turi galimybę susipažinti su proceso scenarijumi, prisijungti prie tinklo ir dalyvauti interesų grupių veikloje.⁷⁴

⁶⁹ Ten pat, 164 – 165.

⁷⁰ J. Peterson ir E. Bomberg, *Decision-making in the European Union*. Basingstoke and New York: Palgrave, 1999, 8, cituota iš John Peterson „Policy Networks“. *IHS Political Science Series*, 2003, 90, 1-40, 1. < http://aei.pitt.edu/764/01/pw_90.pdf > [Žiūrėta 2008 01 12].

⁷¹ Hussein Kassim, „Policy Networks and European Union Policy Making: A Sceptical View“. *West European Politics*, 17(4), October 1994, 15-27, 17.

⁷² B. Guy Peters, *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002, 240.

⁷³ Johan From, „Decision-making in a complex environment: a sociological institutionalist analysis of competition policy decision-making in the European Commission.“ *Journal of European Public Policy*, 9:2 April 2002, 219-237, 224.

⁷⁴ Jill Schofield ir Charlotte Sausman, „Symposium on Implementing Public Policy: Learning from Theory and Practice. Introduction“. *Public Administration: an International Quarterly*, 82(2), 2004, 235-248, 244.

Vertinant iš formaliosios perspektyvos pozicijų, tinklo koncepcija yra tinkama apibrėžti bet kokiam ryšių tarp taškų rinkiniui, netgi hierarchinei struktūrai.⁷⁵ Tai reiškia, kad tinklo apibrėžimas nėra taikomas tik tam tikrais specifiniais bruožais pasižyminčiai veikėjų grupei. Tokia formalioji tinklų prieiga yra tinkama aiškinti politiką formuojančių ir įgyvendinančių veikėjų sistemos struktūrą: dalyvavimo sprendimų priėmimo procese, narystės atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios institucijose, komunikacijos, informacijos apsikeitimo ir kitų išteklių srautų ryšius.⁷⁶ Paprasčiau teigiant, politikos tinklas apima visus konkrečios politikos formavimo ir įgyvendinimo procese dalyvaujančius veikėjus, kurie turėdami nors ir skirtingus, bet tarpusavyje glaudžiai susijusius interesus, siekia išspręsti iškilusias viešąsias problemas.⁷⁷

Politikos tinklai tiek viešojo, tiek privataus sektorių atstovų bei mokslininkų yra pripažįstami kaip labai svarbi daugiainstitucinio valdymo forma, padedanti efektyviau spręsti iškilusias problemas, naudoti turimus išteklius, kompetentingiau reaguoti į iššūkius.⁷⁸ Tinklų modelis ypač tinkamas aiškinti situacijas, kurioms būdingos ir horizontalios, ir vertikalios sąveikos tarp skirtingų organizacijų. Tokiu atveju valdymas gali būti apibrėžtas, kaip valdymas su tinklais ir per tinklus (valdomi tinklai), o tai reiškia, kad politikos įgyvendinimas išlaiko hierarchijos elementus.⁷⁹ Tiesa, yra dvi alternatyvos: pirma, neformaliai koordinuojamos sistemos, antra, „iš viršaus“ valdomas tinklas.⁸⁰ Reguliacinėje aplinkoje tarpusavio ryšiais susijusios organizacijos sąveikauja tinkle, kuris pasižymi didesnio ar mažesnio lygmens formalumu⁸¹ ir šiuo atveju hierarchinis valdymas yra ryški tinklą sudarančių elementų sąveikos ypatybė.

Tinklui apibūdinti R. A. W. Rhodes pasiūlė keturias savybes – interesai, narystė, tarpusavio priklausomybė (vertikali ir horizontali), resursai.⁸² Šių aspektų analizė padeda

⁷⁵ Volker Schneider, "The structure of policy networks. A comparison of the 'chemicals control' and 'telecommunications' policy domains in Germany". *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 1992., 109-129, 110. <<http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00291.x>> [Žiūrėta 2008 02 07].

⁷⁶ Ten pat, 110.

⁷⁷ Tanja A. Börzel „What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance“. *European Integration online Papers*, 1(16), 1997, 1-28, 4 . <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>> [Žiūrėta 2008 02 15].

⁷⁸ Keith G. Provan ir Patrick Kenis, "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 2008, 229–252, 229. <<http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/18/2/229>> [Žiūrėta 2008 04 08].

⁷⁹ Hill ir Hupe, 235.

⁸⁰ Ten pat, 236.

⁸¹ David Marsh ir R. A. W. Rhodes, „Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approaches“. Kn. David Marsh ir R. A. W. Rhodes (sud.), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992, 1-26, 16.

⁸² Ten pat, 21.

charakterizuoti tinklą ir jo įtaką politikoms. Pavyzdžiui, naujos arba reformuotos politikos įgyvendinimo sėkmingumas yra priklausomas nuo tinklo susitelkimo laipsnio: jei susitelkimas yra aukštas, tinklo nariai turi daugiau galimybių pasipriešinti politikų siūlomoms naujovėms dėl aukštesnio tarpusavio palaikymo, ir priešingai, jei tinklo nariai nėra susiję tampriais ryšiais, reformatoriaus lengviau įdiegti naujoves.⁸³

Tinklų koncepcijos įtraukimas į politikos procesą paneigia tradicinę valstybės ir visuomenės dichotomiją – viešieji asmenys nėra atskirti nuo visuomenės. Jie yra visuomenės dalis, palaiko ryšius su kitais jos nariais. Nuolatinė komunikacija su kitais visuomenės nariais ar jų grupėmis turi įtakos valstybinių veikėjų interesų formavimuisi. Todėl viešieji asmenys politikos procese iš dalies atstovauja grupių, kurioms priklauso interesus. Tiesa, ilgą laiką tinklams buvo priskiriamas negatyvus vaidmuo. Jie laikyti politikos neįgyvendinimo priežastimi: neskaidrios ir nematomos interesų atstovavimo formos gali sąlygoti politikos inovacijų sklaidos apribojimus, kelti grėsmę viešojo sektoriaus efektyvumui, veiksmingumui ir legitimumui.⁸⁴ Bet šiandieniniai teoretikai ir praktikai supranta, kad politikos įgyvendinimas negali būti griežtai hierarchinis, pagrįstas kontrole ir paklusimu. Skatinama suinteresuotus asmenims dalyvauti šiame procese, teikti savo idėjas, pasiūlymus ar pastabas.

Tinklai atlieka teigiamą vaidmenį politikos procese: pirma, jie sprendžia „įgyvendinimo deficito“ problemą, apie kurią kalbėjo „iš viršaus į apačią“ įgyvendinimo modelio teoretikai J. L. Pressman ir A. Wildavsky; antra, politikos įgyvendinimo efektyvumas priklauso nuo to, ar susidaro bendradarbiaujantis tinklas.⁸⁵ Politikos tikslų ir uždavinių įgyvendinimą sąlygoja tai, ar tinklą sudarantys vienetai geba efektyviai komunikuoti, bendradarbiauti ir spręsti įtampas. Be to, tinklas atlieka vyriausybės konsultavimo, konfliktų mažinimo ir klausimų depolitizavimo, politikos nuspėjamumo skatinimo funkcijas.⁸⁶

Politikos tinklų metafora siekiama atskleisti politikos „procesą veikiančius formalius ir neformalius kontaktus bei ryšius, neapsiribojant sąveikomis formaliose sprendimų priėmimo institucijose ir organizacijose“, dėl to ji „leidžia lengviau suprasti šiuolaikinį politinį procesą, palyginti su (...) „tradiciniais“ modeliais“ (pliuralizmu, korporatizmu ir kt.).⁸⁷ Tinklų modelis sprendžia korporatyvizmo ir pliuralizmo trūkumus. Korporatyvistai laikosi nuostatos, kad

⁸³ Carsten Daugbjerg „Policy Networks and Policy Choices in Changing Environments: Environmental Policy in Swedish and Danish Agriculture“. Pranešimas konferencijoje „The Political Studies Association Annual Conference“, Jorkas, 1995 m. balandžio 18-20 d.

⁸⁴ W. J. M. Kickert, E.H. Klijn ir J. F. M. Koppenjan (eds), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, 1997, xvii, cituota iš Michael Hill ir Peter Hupe, *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications, 2003, 60.

⁸⁵ Hill ir Hupe, 60.

⁸⁶ Ten pat, 60-61.

⁸⁷ Parsons, 178.

suinteresuotų veikėjų priėjimas prie politikos proceso yra ganėtinai apribotas, o tuo tarpu pliuralistai, priešingai, yra įsitikinę viešosios politikos proceso atvirumu suinteresuotiems visuomenės veikėjams. Politikos tinklų atstovai sako, kad nei korporatyvistai, nei pliuralistai nėra teisūs. Pasak jų, vyriausybės ir interesų grupių santykis priklauso nuo politinės arenos, kurioje yra veikama. Toks požiūris yra politikos tinklų prieigos pagrindas.⁸⁸

S. Hix teigia, kad „Kiekvienoje politikos srityje valstybės tarnautojai ir interesų grupių atstovai sudaro „politikos tinklus“⁸⁹. Todėl tiriant tinklus galima nustatyti, kodėl ir kaip buvo priimtas vienoks ar kitoks sprendimas, kodėl ir kaip jis buvo įgyvendintas arba neįgyvendintas ir pan. Kadangi politikos tinklų modelis atsižvelgia ne tik į formalių ir neformalių institucijų vaidmenį, bet ir į viešųjų ir privačių veikėjų įtaką politiniam procesui, jų analizė gali padėti tiriant konkrečią politikos sritį. Politikos tinklams būdinga išsisklaidžiusi, nepastovi narystė ir kontaktai, bendrų vertybių trūkumas, rinkos nelygybė paskirstant išteklius ir nevienoda įtaka bei galia tinklo viduje.⁹⁰ Svarbu ištirti, ar konkretus tinklas yra pajėgus susidoroti su vidiniais ir išoriniais spaudimais, ar gali efektyviai formuoti ir įgyvendinti politikas.

Vis dėlto vertėtų prisiminti, kad tam tikros politikos procesas yra priklausomas ir nuo platesnių kontekstų, o ne tik nuo tinklo vidinių charakteristikų bei ryšių tarp tinklą sudarančių organizacijų ypatybių. Politikos tinklai, priklausomai nuo tokių savybių, kaip įtrauktų veikėjų siekiai, ištekliai, strategijos, atlieka skirtingas funkcijas, kurios apima priėjimo prie sprendimų priėmimo proceso sudarymą, konsultaciją ir/arba keitimąsi informacija, derybas dėl vaidmenų ir/arba resursų, veiksmų koordinavimą, bendradarbiavimą formuojant, įgyvendinant ir legitimuojant politiką.⁹¹

Politikos tinklų analizė yra paremta trimis prielaidomis:

- 1) modernus valdymas dažnai nėra hierarchinis, į politikos procesą įtraukiantis viešųjų ir privačiųjų dalyvių abipusę priklausomybę bei skirtingus viešuosius veikėjus;
- 2) ryšiai tarp vykdomosios valdžios institucijų ir suinteresuotų grupių skiriasi priklausomai nuo konkrečios politikos srities, todėl reikėtų kalbėti ne apie „stiprią valstybę“ ar „korporatyvistinę valstybę“, o apie „stiprią“ ar „silpną“ institucinę struktūrą, nes valstybė gali būti mažiau pralaidi interesų grupių įtakoms kai kuriose politikos srityse;

⁸⁸ Carsten Daugbjerg, *Policy Networks and Changing Environments. Environmental Regulation and Agricultural Reform: Some Theoretical Considerations*. Aarhus: Aarhus University, 1994, 10.

⁸⁹ Hix, 30.

⁹⁰ Stephan George, ir Jan Bache, *The Politics of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2001, 30.

⁹¹ Frans van Waarden, „Dimensions and types of policy networks.“ *European Journal of Political Research*, 21, 1992, 29-52, 33.

- 3) politikos formavimo procese dalyvauja ir įtakoja būsimus sprendimus skirtingi veikėjai (nevyriausybiniai taip pat), kurie yra suinteresuoti kokia politika bus priimta, o vėliau ir įgyvendinama.⁹²

Šios prielaidos yra tinkamos ir analizuojant ES politikų įgyvendinimą nacionaliniu lygmeniu. Reikia pažymėti, kad ES valdymas vyksta skirtinguose valdžios lygmenyse. Tai yra vadinamasis daugiasluoksnis valdymas, kuriam būdingas valdžios paskirstymas tarp ES, nacionalinio, regioninio ir vietinio lygmenų (sprendimai yra priimami remiantis subsidiarumo principu, tai yra tuo lygmeniu, kuriame jie yra efektyviausi). Apibūdinti ES, kaip daugiasluoksnio valdymo sistemą, reiškia teigti, kad skirtinguose lygmenyse veikiantys dalyviai yra susiję tarpusavyje, o tai reiškia, kad tarpusavyje sudaro ES direktyvas įgyvendinantį ir vykdančią tinklą.⁹³ ES politikos tinklai pasižymi įvairiapuse naryste, apimančia viešuosius ir privačius, politinius ir administracinius, europinius ir nacionalinius (dažnai tarptautinius ir subnacionalinius) veikėjus.⁹⁴

Šis modelis teoretikų yra pripažįstamas tinkamu aiškinti politikos išėigas pateikiant analitines išvalgas, kaip ir kodėl buvo priimti jas sąlygoję sprendimai. Esminė politikos tinklų stiprybė – politikos įgyvendinimo laikymas svarbia politikos formavimo dalimi ta prasme, kad iš tikrųjų politika yra formuojama jos įgyvendinimo metu derantis į procesą įtrauktiems veikėjams.⁹⁵ Tokia situacija ypač akivaizdi ES lygmeniu priimtų politikų atveju. Šalys narės turėdamos laisvę nuspręsti, kokiomis priemonėmis įgyvendins joms privalomas direktyvas, rengia įgyvendinimo planus, dėl kurių derasi su Europos Komisija. Tad kokiomis priemonėmis ir kaip bus įgyvendintas sprendimas priklauso nuo derybų tarp viršnacionalinių ir nacionalinių veikėjų. O tai reiškia, kad politikų įgyvendinimo efektyvumui įtakos turi ir tame tinkle dalyvaujančių veikėjų sprendimai dėl įgyvendinimo.

Taigi tinklas – tai kelios nebūtinai formaliais ryšiais susijusios organizacijos, kurios kartu veikia analizuojamos politikos įgyvendinimo srityje. Toks tinklas – koordinuojamas mechanizmas, dar kitaip vadinamas tinkliniu valdymu, kuris, beje, sprendžia griežtai hierarchinio valdymo nesėkmes.

⁹² Peterson, 3.

⁹³ Ten pat.

⁹⁴ Ten pat.

⁹⁵ Jan Bache ir Stephen George, *Politics in the European Union*. 2 leid. Oxford: Oxford University Press, 2006, 30.

1.2.3. Politikos įgyvendinimo vertinimas kaip efektyvumas

Politikos vertinimas padeda gauti objektyvią ir svarią informaciją apie politikos atlikimą (ar viešojo veiksmo metu buvo realizuoti poreikiai, vertybės ir galimybės), tikslų ir uždavinių atitikimą išskeltoms vertybėms bei nustatyti potencialias problemas, rekomendacijas.⁹⁶ Todėl politikos vertinimas yra vienas iš esminių sėkmingo įgyvendinimo sąlygų: vertinimo pasėkoje yra pateikiamos rekomendacijos, kaip reikėtų pakeisti politiką, kad ji būtų sėkminga. Reikia paminėti, kad politikos vertinimas neapsiriboja tik politikos išeių tyrimu, bet ir gilinasi į viso politikos proceso įtaką jos rezultatams.⁹⁷ Vertinimas gali būti perspektyvinis (*ex ante*), retrospektyvinis (*ex post*) bei viduriniojo laikotarpio (raidos vertinimas).

Literatūroje yra išskiriami tokie vertinimo kriterijai:

- 1) efektyvumas (kiek yra pasiekti reikalingi rezultatai);
- 2) produktyvumas (kiek pastangų reikėjo norint pasiekti vertingą rezultatą);
- 3) pakankamumas (koku mastu rezultato pasiekimas išsprendė problemą);
- 4) teisingumas (ar nauda ir sąnaudos nešališkai paskirstytos skirtingoms grupėms);
- 5) gebėjimas reaguoti (ar gauti rezultatai patenkina tam tikrų grupių poreikius);
- 6) tinkamumas (ar siekiami rezultatai iš tiesų vertingi).⁹⁸

Šiame darbe vertinimo kriterijumi yra pasirenkamas efektyvumas, kuris kaip santykis tarp numatytų ir pasiektų tikslų bei uždavinių arba jų pasiekimo laipsnis, „gali būti matuojamas ne tik įgyvendinus, bet ir įgyvendinant (efektyvumo tikimybė)(...), gali apimti ir neplanuotų padarinių vertinimą“.⁹⁹

Pirmiausia reikėtų paminėti tai, dėl ko sutaria bent dauguma politikos analitikų: absoliučiai sėkmingo įgyvendinimo praktikoje nebūna. Ir tai yra tarsi užprogramuota pačiame įgyvendinimo procese. Kaip teigia J. E. Lane, „ryšys tarp politikos ir veikimo yra toks, jog įgyvendinimo procesai turi tokių savybių, kurios neprideda prie sėkmingo įgyvendinimo.“¹⁰⁰ Šiuo atveju sėkmingas įgyvendinimas atitinka efektyvaus įgyvendinimo sąvoką: sėkmingu arba efektyviu įgyvendinimu laikomas toks įgyvendinimas, kai tikslai ir uždaviniai visiškai atitinka rezultatus. Tačiau praktiškai tikslai ir uždaviniai nebūtinai tampa rezultatais, o esti ir taip, kad gaunami rezultatai, kurie nebuvo išskelti kaip tikslai ar uždaviniai.

⁹⁶ William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*. Third Edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2004, 357-358.

⁹⁷ Hill, 6.

⁹⁸ Dunn, *Viešosios politikos analizė. Įvadas*, 356.

⁹⁹ Ramūnas Vilpišauskas ir Vitalis Nakrošis, *Ko verta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungoje*. Vilnius: Eugrimas, 2005, 17.

¹⁰⁰ Lane, 159.

Politikos įgyvendinimo efektyvumui gerinti gali būti siūlomos įvairios priemonės. Apskritai, dar politikos formavimo stadijoje būtina atsižvelgti į galimybes priimtą politiką įdiegti praktikoje, tai yra negalima atskirti sprendimo nuo būsimo veiksmo. Daugumos politikos įgyvendinimo problemų būtų išvengta, jei būtų formuojamos mažiau ambicingos politikos ir konstruojamos paprastesnės procedūros, kurios apsaugotų politikos tikslus nuo įgyvendinančių institucijų interesų.¹⁰¹ Politikos efektyvumas parodo kiek „stebimi politikos rezultatai prisideda prie vertybių, uždavinių ir tikslų įgyvendinimo.“¹⁰² Įgyvendinant politikas, kurios reikalauja skirtingų veikėjų įtraukimo į politikos procesą, įgyvendinimo efektyvumas be kitų veiksnių priklauso ir nuo centrinės organizacijos koordinacinių pajėgumų.

Politikos įgyvendinimas turi būti analizuojamas ir kaip priklausomas kintamasis, ir kaip nepriklausomas kintamasis.¹⁰³ Šiuo atveju įgyvendinimas, tiksliau įgyvendinimo efektyvumas, yra analizuojamas kaip priklausomas kintamasis.

2. Europos Sąjungos oro taršos mažinimo politikos įgyvendinimas Lietuvoje

Šioje empirinėje darbo dalyje, atsižvelgiant į ES aplinkos apsaugos politikos platumą, yra analizuojamas tik vienos aplinkosaugos srities – tai ES oro taršos mažinimo politikos įgyvendinimas Lietuvoje (konkrečiau – tai vienas iš direktyvos 2003/87/EB įgyvendinimo etapų – derybos dėl Nacionalinio ATL paskirstymo plano). ES lygmeniu priimtų politikų įgyvendinimas - tai europinių institucijų (Europos Komisijos, Europos Parlamento ir Europos Tarybos) priimtų sprendimų įvykdymas praktikoje. Tačiau šalimsms narėms ES lygmeniu priimtus įsipareigojimus gali būti pakankamai sudėtinga įgyvendinti. Pirmiausia dėl to, kad tie įsipareigojimai gali „netilpti“ į nacionalines teisinės ir administracines sistemas arba neatitikti vietinių galimybių bei norų juos įgyvendinti.¹⁰⁴ Siekiant kaip galima giliau išanalizuoti pasirinktą atvejį, remiamasi pirmojoje darbo dalyje susikurtu teoriniu pagrindu. Pirmiausia, yra atliekama teisinės-institucinės sistemos analizė (įgyvendinimas kaip hierarchija). Taip pat įtraukiami „gatvės lygmens“ politikos įgyvendinimo analizės elementai – vykdytojų ir suinteresuotų grupių dalyvavimo įgyvendinimo procese – tyrimas. Galiausiai analizuojamas

¹⁰¹ Vicki Eaton, James G. March ir Harald Særem, „Implementation and Ambiguity.“ Kn. David McKevitt ir Alan Lawton (sud.), *Public Sector Management Theory Critique and Practice*. London: Sage, 1998, 165.

¹⁰² Dunn, 21.

¹⁰³ De Leon, 473.

¹⁰⁴ Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack ir Ben Rosamond, *Handbook of European Union Politics*. London: Sage Publications, 2006, 421.

susiformavęs politikos įgyvendinimo tinklas, komunikaciniai ir bendradarbiavimo ryšiai tarp jo narių.

2.1. Europos Sąjungos oro taršos mažinimo politika

Oro taršos mažinimo politika šiuo metu yra viena iš svarbiausių aplinkos apsaugos politikų ES. ES dalyvauja tarptautiniuose veiksmuose, europiniu lygmeniu priima sprendimus, kurie yra privalomi šalims narėms. Štai 1993 m. Europos Taryba priėmė sprendimą dėl Jungtinių Tautų bendrosios konvencijos dėl klimato kaitos.¹⁰⁵ Taip Bendrijos prisijungė prie pasaulio bendruomenės, siekiančios užtikrinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio atmosferoje stabilizavimą, kad klimato sistema būtų apsaugota nuo pavojingo poveikio. Vėliau sekė kiti politiniai ir teisiniai žingsniai, užtikrinantys šių nuodingų dujų išmetimų mažėjimą ES teritorijoje. Šiuo metu ES aplinkos apsaugos politikos sistema apibūdinama, kaip pasižyminti vienais iš progresyviausių reguliacinių įrankių pasaulyje.¹⁰⁶

Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencija prisiimtus įsipareigojimus - „stabilizuoti šiltnamio efektą sukeliančių dujų koncentraciją atmosferoje iki lygio, neleidžiančio pavojingiems antropogeninės kilmės faktoriams sutrikdyti klimato sistemos“¹⁰⁷ – įgyvendinti ES ėmėsi ganėtinai aktyvių veiksmų, pavyzdžiui, sukuriama veiksnių planai, strategijos. Šie veiksmai skirti mažinti Kioto protokole įvardintoms šiltnamio dujoms – tai anglies dioksidui (CO₂), metanui (CH₄), azoto suboksidui (N₂O), hidrofluorangliavandeniliams (HFC), perfluorangliavandeniliams (PFC) bei sieros heksafluoridui (SF₆). Į ES apyvartinių taršos leidimų sistemą šiuo metu yra įtraukti tik CO₂ teršalai.

Temine oro taršos strategija Europos Komisija yra nustačiusi sveikatos ir aplinkosaugos tikslus bei pagrindinius teršalų išmetimo uždavinius. Šiems tikslams ir uždaviniams pasiekti Europos Komisija įsipareigojo ne tik tobulinti teisinį reguliavimą, bet ypatingai daug dėmesio skirti šių teisės aktų įgyvendinimui. Tai reiškia, kad Komisija nusprendė ne tik formaliai reguliuoti oro taršą, bet ir užtikrinti realius tos taršos mažinimo rezultatus visoje Bendrijoje kontroliuojant atskirų šalių narių veiksmus, apie kuriuos jos turi

¹⁰⁵ 1993 m. gruodžio 15 d. Tarybos sprendimas 94/69/EB dėl Jungtinių Tautų bendrosios konvencijos dėl klimato kaitos pasirašymo.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994D0069:LT:HTML>> [Žiūrėta 2008 01 07].

¹⁰⁶ Donatella Porrini „Environmental Policy.“ Kn. M. Peter van der Hoek, *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*. Boca Raton: Taylor and Francis Group, 2005, 501-502.

¹⁰⁷ Jungtinių Tautų bendroji klimato kaitos konvencija, 2 straipsnis. <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=241643> [Žiūrėta 2008 04 15].

reguliariai informuoti Komisiją. Beje, oro taršos politika nėra atskirta nuo kitų ūkio šakų. Ypač ji glaudžiai susijusi su labiausiai orą teršiančiais sektoriais – tai energetika, transportu, žemės ūkiu, pramone. Todėl oro taršos politika neretai sukelia konfrontaciją ir derybų poreikį tarp aplinkosaugos šalininkų ir nacionalinių vyriausybių, suinteresuotų grupių.

2002 m. liepos 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimu 1600/2002/EB, nustatančiu šeštąją Bendrijos aplinkosaugos programą, Europos Bendrija įtvirtino Jungtinių Tautų siekį mažinti oro teršimą nuodingomis dujomis. Taip Bendrija savo teisės aktu nusprendė prisidėti prie ilgalaikio tarptautinės bendruomenės tikslo – stabilizuoti šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetamus į orą kiekius tokia lygyje, kuris neleistų pasireikšti žalingam antropogeniniam poveikiui klimato sistemai.¹⁰⁸ Tuo pačiu sprendimu EB įsipareigojo šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų (emisija – tai šiltnamio efektą sukeliančių dujų ir/arba jų pradinių medžiagų išmetimas į atmosferą tam tikrame rajone per tam tikrą laiko tarpą)¹⁰⁹ kiekį 2008-2012 m. palyginus su 1990 m. lygiais sumažinti 8 %, o tai palyginus su 1990 m. lygiais, bendrą šiltnamio efektą sukeliančių dujų ilgainiui emisijas teks mažinti netgi apie 70 %.¹¹⁰

Jungtinių Tautų Bendrosios klimato kaitos konvencija įpareigoja Bendriją ir šalis nares parengti, įgyvendinti, paskelbti ir reguliariai atnaujinti nacionalines, o tam tikrais atvejais ir regionines programas, į kurias būtų įtrauktos priemonės, skirtos sušvelninti klimato kaitą sprendžiant visų šiltnamio efektą sukeliančių dujų antropogeninę emisiją pagal šaltinius. Tuo tikslu 2004 m. vasario 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimu Nr. 280/2004/EB dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos Bendrijoje, monitoringo mechanizmo ir Kioto protokolo įgyvendinimo šalys narės yra įpareigosios tvarkyti ir saugoti nacionalinius registrus, kad užtikrintų tikslių išmetamųjų teršalų mažinimo vienetų, patvirtintos normos vienetų, nustatytosios normos vienetų ir teršalų šalinimo vienetų išdavimo, laikymo, perdavimo, atšaukimo bei panaikinimo apskaitą.¹¹¹

Bendrijos priimamos visoms šalims narėms privalomos politikos ne tik prisideda prie tarptautinės bendruomenės nusistatyto tikslo, bet ir „sukelia stiprų galvos skausmą“ šalims

¹⁰⁸ Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1600/2002/EB dėl šeštosios Bendrijos aplinkosaugos veiksmų programoje klimato kaitai, 2 straipsnis.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D1600:LT:NOT>> [Žiūrėta 2008 02 04].

¹⁰⁹ Jungtinių Tautų bendroji klimato kaitos konvencija, 1 straipsnis.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=241643> [Žiūrėta 2008 04 15].

¹¹⁰ Sprendimas 1600/2002/EB.

¹¹¹ 2004 m. vasario 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimu Nr. 280/2004/EB dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos Bendrijoje monitoringo mechanizmo ir Kioto protokolo įgyvendinimo, 6 straipsnis.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0280:LT:HTML>> [Žiūrėta 2008 01 18].

narėms, ypač naujosioms, jas įgyvendinant. Ne paslaptis, kad aplinkosauga yra viena iš tų sričių, kurios aukšti standartai, reikalauja ir nemažų finansinių bei administracinių išteklių. Tokia reguliacinė politika stipriai paliečia stambiausius pramonės objektus, kurių pagrindinis tikslas – jei ne padidinti, tai bent išlaikyti esamą pajamų lygį. Todėl verslo atstovai įvairiais būdais (formaliais ir ne neformaliais) siekia sau palankių sprendimų, daro įtaką ir spaudimą nacionalinėms valdžios institucijoms

Analizuojant ES politikų įgyvendinimą šalyse narėse, negalima griežtai atskirti europinio ir nacionalinių lygmenų. Tai reiškia, jog tradicinis viešosios politikos analizės būdas, kuomet į politikos įgyvendinimą žiūrima per hierarchinio „iš viršaus į apačią“ modelio prizmę, nėra teisingas, siekiant išsamiai paaiškinti šį politikos proceso etapą. Atskyrus politikos formulavimą nuo jos administravimo ir teigiant, jog politikai priima sprendimus, o administratoriai juos įgyvendina, neįmanoma atskleisti tokių veikėjų kaip interesų grupės, žemesnieji biurokratiniai sluoksniai, atskiros gyventojų grupės įtakos politikos įgyvendinimui. Juk politikos procesas nesibaigia, priėmus tam tikrą sprendimą. Nors politiniai sprendimai priimami ir įteisinami europiniu lygmeniu, o tų sprendimų įgyvendinimas yra priskiriamas nacionaliniam lygmeniui, visgi nuolat vyksta sąveika tarp europinių ir nacionalinių institucijų. Tai įrodo ir darbe analizuojamas Nacionalinio ATL paskirstymo plano klausimas.

2.2. Apyvartinių taršos leidimų sistema

Nors šalys narės pačios gali nuspręsti, kokius direktyvų įgyvendinimo būdus ir priemones turi pasirinkti, tačiau savo veiksmus visgi privalo derinti su Europos Komisija. Vienas iš Nacionalinių apyvartinių taršos leidimų (ATL) sistemos elementų yra Nacionalinis ATL paskirstymo planas. Šis planas negali būti patvirtintas be Europos Komisijos pritarimo, tai yra ATL paskirstymo planas priklauso ne tik nuo politinių sprendimų nacionaliniu lygmeniu, bet ir nuo derybų tarp Lietuvos ir ES Komisijos rezultato. Vadinasi, yra būtinas nuolatinis Lietuvos ir Komisijos dialogas ir pozicijų derinimas rengiant šį planą. Siekiant išsamesnės analizės yra tiriami du lygmenys – viršnacionalinis (europinis) ir nacionalinis (Lietuvos).

2.2.1. Europinis lygmuo

EB ir ją sudarančios valstybės narės savo įsipareigojimus pagal Kioto protokolą mažinti antropogeninės kilmės šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas susitarė vykdyti bendrai, laikydamosi direktyvos 2003/87/EB, kuria „siekama, kuriant efektyvią šiltnamio efektą

sukeliančių dujų emisijos leidimų Europos rinką ir darant kuo mažesnę įtaką ekonomikos plėtrai bei užimtumui, padėti veiksmingiau vykdyti Europos Bendrijos ir jos valstybių narių įsipareigojimus“¹¹².

Šiuo metu teisinį pagrindą, reguliuojantį šiltnamio efektą sudarančių dujų išmetimus į atmosferą, sudaro Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/87/EB (iš dalies pakeičianti Tarybos direktyvą 96/61/EB) ir Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/101/EB (iš dalies pakeičianti direktyvą 2003/87/EB). Būtent šios direktyvos nustato CO₂ emisijų leidimų sistemą Bendrijoje. Tiesa, šiltnamio efektą sukeliančių dujų mažinimo politikos teisinį pagrindą papildė jau minėtas Kioto protokolas, kuriuo remdamasi EB ir priima Bendrijos teritorijoje galiojančius teisės aktus.

Vadinamoji Jungiančioji direktyva (2004/101/EB), kuri yra 2003/87/EB direktyvos priedas, pateikia šiltnamio dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos Bendrijoje sistemą, atsižvelgiant į Kioto protokolo projektų mechanizmus.¹¹³ Direktyva 2004/101/EB susieja ES ATL sistemą su pasauline Kioto sistema. Pasaulinė Kioto sistema – tai rinkos mechanizmas, paremtas apyvartinių taršos leidimų pardavimu-pirkimu, kai vienas apyvartinis taršos leidimas yra lygus vienai tonai CO₂ ekvivalento.¹¹⁴ Visos Kioto protokolo šalys privalo sukurti nacionalinius registrus. Šie registrai yra tarsi banko sąskaitos, kuriose laikomas tam tikras šalies turimų apyvartinių taršos leidimų kiekis ir fiksuojami duomenys apie ATL vienetų perdavimus tarp valstybių bei šalies subjektų.¹¹⁵

ES teritorijoje veikia ATL sistema, kurioje dalyvauti gali tik ES šalys narės. Šia 2005 m. pradėjusia veikti sistema Bendrija siekia mažinti į atmosferą išmetamą šiltnamio dujų kiekį keturiose srityse: energijos gamyboje, popieriaus ir celiuliozės gamyboje, metalų gamyboje ir apdirbime, mineralinių medžiagų apdirbime. Direktyva 2003/87/EC nustato, kad šalys narės privalo riboti bendrą išmetamo CO₂ kiekį iš į sistemą įtrauktų nacionalinių įrenginių. Be to, nei viena direktyvoje paminėta pramonės šaka užsiimanti įmonė negali užsiimti savo veikla neturėdama reikiamo kiekio šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų.

ES buvo nustatyti du prekybos ATL laikotarpiai: pirmasis, taip vadinamas „bandomasis“ periodas (2005-2007 m.), antrasis periodas prasidėjo 2008 m. ir truks iki 2012 m. Būtent 2008 m. prasidėjusiam antrajam ATL paskirstymo laikotarpiui jau yra taikomos Kioto

¹¹² Direktyva 2003/87/EB.

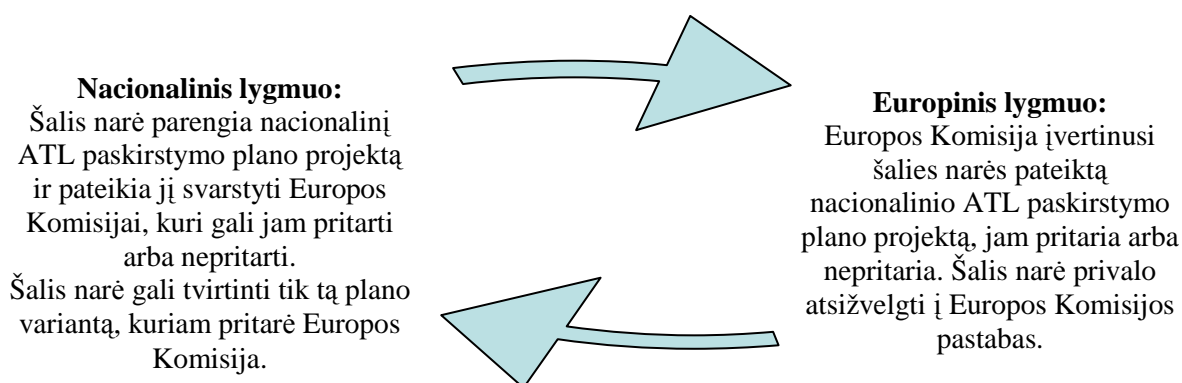
¹¹³ „Gebėjimų ugdymas įgyvendinat ES apyvartinių taršos leidimų prekybos direktyvą naujose ES valstybėse narėse“, ES dokumentas ENV.C.2/SER/2004/0071, 2006 m. sausio mėn. <<http://www.laif.lt/index.php?-165227755>> [Žiūrėta 2008 04 04].

¹¹⁴ Ten pat.

¹¹⁵ Ten pat.

protokolo nuostatos (šis ES ATL prekybos laikotarpis sutampa su pirmuoju Kioto protokolo laikotarpiu). Kioto protokolą ratifikavusios valstybės privalo sumažinti šiltnamio dujų išmetimus vidaus priemonėmis, todėl valstybė privalo parengti ir įgyvendinti nacionalines programas, skirtas apriboti ar sumažinti antropogeninės kilmės šiltnamio dujų išmetimus pagal šaltinius.¹¹⁶

ATL kiekis, kurį valstybė narė numato paskirstyti šalies įrenginiams, yra nurodomas Nacionaliniame ATL plane. 2008-2012 m. laikotarpiui, kaip ir 2005-2007 m. laikotarpiui, šalys narės parengė nacionalinius paskirstymo planus, kurių vertinimą atliko ir pastabas pateikė Europos Komisija. Šalis narė planą patvirtinti gali tik tuo atveju, jeigu jam pritaria Europos Komisija. Nors šalys narės, įgyvendindamos Bendrijos direktyvas, gali pačios rinktis priemones ir būdus, visgi ATL paskirstymo atveju akivaizdžiai išryškėja du lygmenys – tai europinis ir nacionalinis:



Šalis narė (tiksliau – kompetentinga institucija), laikydama atitinkamų Europos Bendrijos teisės aktų, pati paskirsto gautą ATL kiekį šalyje veikiančioms įmonėms (pagal šių pateiktas paraiškas). Šalis narė atsižvelgdama realias į šalies ūkio plėtros prognozes, prekybos ATL sektoriui negali skirti didesnio leidimų kiekio negu yra reikalinga.¹¹⁷ Beje, bendras šalies gautas ATL kiekis turi būti paskirstytas proporcingai visiems šalies ūkio sektoriams, išmetantiems į atmosferą nuodingąsias CO₂ dujas. „Įgyvendinant šią sistemą, apribojama tam tikrų ūkio šakų įmonių CO₂ išmetimai, kiekvienai prekybos sistemoje dalyvaujančiai įmonei

¹¹⁶ Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos Kioto protokolai, 10 straipsnis. *Valstybės žinios*, 2002-12-31, Nr. 126-5735.

¹¹⁷ Remigijus Čiegis, Rūta Bubnienė, „Prekybos apyvartiniais taršos leidimais sistemos ekonominio efektyvumo didinimas: paskirstymo metodų įtaka.“ *Ekonomika*, 2006 (73), 19-33, 20.

(įrenginių operatoriui) suteikiant ribotą skaičių ATL“.¹¹⁸ Tam tikrą ATL kiekį gavęs įrenginių operatorius gali jais laisvai disponuoti ir pasirinkti patį optimaliausią sprendimą iš trijų vienodai teisėtų alternatyvų:

- 1) mažinti gamybos apimtį ir parduoti nepanaudotus leidimus;
- 2) investuoti į taršos mažinimo technologijas ir parduoti nepanaudotus leidimus;
- 3) išlaikyti arba plėsti gamybos apimtį ir pirkti papildomus reikiamus leidimus.¹¹⁹

Įrenginių operatoriai privalo informuoti šalį narę apie iš įrenginių per kalendorinius metus išmestą šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją. Šalis narė nustato nuobaudų sistemą, kuri taikoma, jei operatorius nesilaiko pagal direktyvas priimtų nacionalinių taisyklių. Tokiu būdu yra siekiama užtikrinti taršos leidimų panaudojimo kontrolę valstybės viduje.

Europos Komisija savo ruožtu prižiūri kaip šalys narės įgyvendina direktyvą 2003/87/EC: jos kiekvienais metais privalo Komisijai pateikti ataskaitą, kurioje „dėmesys pirmiausia kreipiamas į leidimų skyrimo priemones, registrų naudojimą, stebėjimo ir ataskaitų pateikimo rekomendacijų taikymą, tikrinimą ir su direktyvos laikymusi susijusius klausimus bei apmokestinimo tvarką, jeigu ji buvo taikoma“¹²⁰. Atsižvelgdama į šias ataskaitas, Europos Komisija parengia šios direktyvos taikymo įvertinimą. Taip yra užtikrinama šalių narių atliekamo direktyvos įgyvendinimo priežiūra.

Beje, minėtų direktyvų įgyvendinimui palengvinti Europos Komisija yra priėmusi rekomendacinius, gaires nubrėžiančius dokumentus – tai Europos Komisijos komunikatas COM(2003)830 dėl rekomendacijų, padedančių valstybėms narėms įgyvendinti direktyvos 2003/87/EB III priede išvardintus įgyvendinimo kriterijus ir apibrėžiančių aplinkybes, kurios gali būti laikomos *force majeure* bei Europos Komisijos komunikatas COM (2005) 703 dėl papildomų rekomendacijų dėl leidimų paskirstymo planų ES išmetamųjų teršalų prekybos schemos 2008–2012 metų prekybos laikotarpiu.

Taigi Europos Komisija šiuo atveju atlieka koordinavimo ir kontrolės funkcijas. Ji inicijuoja europinio lygmens teisės aktus (o tai reiškia, kad atlieka pagrindinį vaidmenį formuojant konkrečios politikos tikslus ir uždavinius), kuriuos valstybės narės privalo įgyvendinti. Kadangi ATL sistema be rekomendacinio pobūdžio teisės aktų, yra reguliuojama

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, *Lietuvos nacionalinis apyvartinių taršos leidimų paskirstymo 2008–2012 m. planas. Projektas 2006 11 15*. Vilnius, 2006, 3.

¹¹⁹ 2006 m. lapkričio 29 d. Komisijos sprendimo dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų nacionalinio paskirstymo plano, apie kurį Lietuva pranešė pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2003/87/EB, 18 dalis. <http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/nap2006/20061128_lt_nap_lt.pdf> [Žiūrėta 2008 01 08].

¹²⁰ Direktyvos 2003/87/EB, 21 str.

direktyvomis, jų įgyvendinimas šalims narėms yra privalomas be jokių išimčių. Šalys narės gali pačios pasirinkti jų įgyvendinimo būdus, tačiau patį įgyvendinimą kontroliuoja Europos Komisija, kaip viršnacionalinius įgaliojimus turinti institucija.

Vadinasi, pagal „iš viršaus į apačią“ politikos įgyvendinimo modelį, Europos Komisija yra hierarchijos viršuje ir nuo to kiek ji sugeba sėkmingai nustatyti politikos tikslus ir uždavinius, priklauso politikos įgyvendinimo efektyvumas europiniu lygmeniu. Tačiau, kiek politikos įgyvendinimas bus efektyvus nacionaliniu lygmeniu, priklauso nuo šalies narės (šiuokart Lietuvos) institucijų sugebėjimo teisingai nusistatyti direktyvos įgyvendinimo žingsnius. Todėl tiriant direktyvos įgyvendinimo efektyvumą, būtina iširti ją įgyvendinančių Lietuvos institucijų sistemą ir nacionalinius su jos įgyvendinimu susijusius teisės aktus ir jų atitikimą direktyvoje išskeltiems tikslams ir uždaviniams.

2.2.2. Nacionalinis lygmuo

Atsižvelgiant į ES direktyvų specifiką („Direktyva yra privaloma kiekvienai valstybei narei, kuriai ji skirta, rezultato, kurį reikia pasiekti atžvilgiu, bet nacionalinės institucijos pasirenka jos įgyvendinimo formą ir būdus.“¹²¹), atsakingos LR institucijos priima jų įgyvendinimui reikalingus teisės aktus. (pvz.: Šiltnamio dujų apyvartinių taršos leidimų išdavimo ir prekybos jais tvarkos aprašas, patvirtintas 2005 m. lapkričio 11 d. Aplinkos ministro įsakymu Nr. D1-542). Tai reiškia, kad Lietuva, kaip ir kitos ES šalys narės, pati renkasi įgyvendinimo būdus. Iš esmės Europos Komisija šalis kontroliuoja tik rezultato, o ne proceso, atžvilgiu.

Lietuvos Respublika vykdo Jungtinių Tautų Bendrosios klimato kaitos konvencijos Kioto protokolo bei Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/87/EB reikalavimus. Anglies dvideginis (CO₂) iki šių įsipareigojimų priėmimo Lietuvoje nebuvo laikomas teršalu (anglies dvideginis susidaro deginant bet kokį kūrą, ypač deginant mazutą, orimulsiją, akmens anglį ir durpes, gamtinių dujų tarša yra mažesnė, o atsinaujinantys energijos išteklių (šiaudai, mediena) laikomi neutraliu CO₂ atžvilgiu kuru).¹²²

Reikėtų paminėti, kad Lietuvos situacija, priimant įsipareigojimus mažinti išmetamų į atmosferą nuodingųjų dujų kiekį, skyrėsi nuo ES senųjų šalių narių, kurių daugumos išmetamo CO₂ kiekis jau 2005 m. viršijo Kioto protokolo limitus, kai tuo tarpu Lietuvoje išmetamų dujų

¹²¹ ‘Europos Bendrijos steigimo sutartis’. Gediminas Vitkus (sud.), *Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai*. Vilnius : Eugrimas, 2005, 157, 249 str.

¹²² Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas „Šiltnamio dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema“. <<http://www.laaf.lt/index.php?-1155662279>>[Žiūrėta 2008 04 04].

lygis yra mažesnis negu nustatyta Kioto protokolu.¹²³ Tai reiškia, jog senosios šalys narės jau pirmojo laikotarpio periodu privalėjo mažinti savo išmetimus, o naujosios šalims narėms (išskyrus Slovėniją) to daryti nereikėjo. Tačiau tai nereiškia, kad Lietuva ir kitos naujosios šalys narės galėjo nedalyvauti ES ATL sistemoje. Toks dalyvavimas yra privalomas.

Lietuva yra perkėlusį į nacionalinę teisę direktyvos 2003/87/EB reikalavimus, tačiau pagrindinė problema kyla dėl to, kad iki šiol šis perkėlimas yra ne įstatymų, o aplinkos ir ūkio ministrų įsakymų lygmenyje. Tai reiškia, kad šie teisės aktai galioja tik juos priėmusių ministrų vadovaujamos ministerijoms ir joms pavaldžioms įstaigoms. Nėra aiškiai nustatyta ir paskirstytų funkcijų ir atsakomybių, įstatymais nenustatyti ūkinės veiklos apribojimai, baudos, jų dydis ir taikymo tvarka, už parduotus ATL gautų lėšų panaudojimo taršai mažinti tvarka.¹²⁴

Visoje Lietuvos apyvartinių taršos leidimų paskirstymo, prekybos ir panaudojimo sistemoje ir jos valdyme dalyvauja Aplinkos ministerija, VšĮ „Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas“, Nacionalinis apyvartinių taršos leidimų paskirstymo plano priežiūros komitetas, regioniniai aplinkos apsaugos departamentai ir įmonės.¹²⁵ Pagrindinę koordinacinę funkciją šioje institucinėje sistemoje atlieka LR aplinkos ministerija, kuri turi teisę priimti su nacionaline ATL sistema susijusius teisės aktus, atstovauti Lietuvą derinant Nacionalinį ATL paskirstymo planą su Europos Komisija, koordinuoti nacionalinių planų rengimą ir kita. Už Nacionalinio ATL paskirstymo plano rengimą yra atsakinga VšĮ „Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas“ (LAAIF), kurios steigėja ir dalininkė yra LR aplinkos ministerija. LAAIF veiklos priežiūros funkciją atlieka LR aplinkos ministerijos įkurtas kolegialus organas – Priežiūros taryba, susidedanti iš 12 narių¹²⁶, atstovaujančių vyriausybės ir nevyriausybės institucijas. Proceso taip pat dalyvauja LR aplinkos ministerijai pavaldūs regioniniai aplinkos

¹²³ Čiegis, 25.

¹²⁴ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, „Valstybinio audito ataskaita. Apyvartinių taršos leidimų paskirstymo ir prekybos sistemos vertinimas“, 2008 m. sausio 31 d., Nr. VA-P2-20-24-3, Vilnius. <http://www.vkontrolė.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=v>. [Žiūrėta 2008 05 04].

¹²⁵ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės Valstybinio audito ataskaita.

¹²⁶ LAAIF Priežiūros tarybos nariai:

Arvydas Dragūnas, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija;
Antanas Bosas, Lietuvos Respublikos Seimas;
Konstantinas Iljasevičius, Lietuvos pramonininkų konfederacija;
Romualdas Deltuvas, Lietuvos mokslo taryba;
Evaldas Piesliakas, Lietuvos Respublikos ūkio ministerija;
Raimondas Sakalauskas, Valstybinė aplinkos apsaugos inspekcija;
Vilija Augutavičienė, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija;
Vytautas Krušinskas, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija;
Aloyzas Gaudutis, Verslo darbdavių konfederacija;
Aleksandras Kerpauskas, Lietuvos žaliųjų judėjimas;
Kęstutis Vaitukaitis, Lietuvos savivaldybių asociacija.

apsaugos departamentai (Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Utenos, Vilniaus), konsultantas „Ekostrategija“ ir suinteresuotos įmonės.

1. Lentelė. Apyvartinių taršos leidimų paskirstymo ir prekybos sistemos dalyviai

Dalyvis	Funkcijos
LR aplinkos ministerija	<ul style="list-style-type: none"> ▪ koordinuoti nacionalinių apyvartinių taršos leidimų paskirstymo planų (toliau – NPP) rengimą ir juos derinti su EK; ▪ tvirtinti NPP sudarymo ir Šiltnamio dujų apyvartinių taršos leidimų registro tvarkymo nuostatus ir taisykles; ▪ sudaryti NPP projekto rengimo priežiūros komiteto; ▪ vykdyti vadovaujančios registro tvarkymo institucijos funkcijas.
Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas (LAAIF)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ įgyvendinti Kioto protokolo mechanizmus; ▪ organizuoti NPP rengimą, derinimą ir tikslinimą, teikti tarpines ataskaitas apie šių planų projektų rengimą priežiūros komitetui; ▪ dalyvauti derinant ir pristatant NPP Europos Komisijai; ▪ pateikti NPP svarstyti visuomenei; ▪ tvarkyti Šiltnamio dujų apyvartinių taršos leidimų registrą.
NPP priežiūros komitetas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ kontroliuoti NPP projektų rengimą; ▪ svarstyti LAAIF pateiktas ataskaitas; ▪ organizuoti EK pateiktų pastabų ir pasiūlymų vertinimą.
Regioniniai aplinkos apsaugos departamentai	<ul style="list-style-type: none"> ▪ išduoti ir koreguoti Taršos integruotos prevencijos ir kontrolės (toliau - TIPK) arba Gamtos išteklių naudojimo (toliau – GIN) leidimus, teikti apie juos informaciją LAAIF; ▪ teikti išvadas LAAIF dėl ATL skyrimo; ▪ kontroliuoti atmosferos taršą.
Konsultantas – UAB „Ekostrategija“	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rengti NPP projektus; ▪ NPP projektus derinti ir tikslinti; ▪ dalyvauti pristatant juos EK.
Įmonės	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vykdyti ūkinę veiklą, susijusią su šiltnamio dujų išmetimu; ▪ rengti ir koreguoti TIPK arba GIN leidimus; ▪ pildyti ataskaitas apie atmosferos taršą, teikti jas vertinti nepriklausomam vertintojui; ▪ teikti LAAIF ir konsultantui duomenis, reikalingus NPP rengimui ir ATL paskirstymui bei ATL apskaitai vykdyti.

Šaltinis: Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, „Valstybinio audito ataskaita. Apyvartinių taršos leidimų paskirstymo ir prekybos sistemos vertinimas“, 2008 m. sausio 31 d., Nr. VA-P2-20-24-3, Vilnius. <http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=v>. [Žiūrėta 2008 05 04].

Vienas iš pagrindinių ATL sistemos įgyvendinimo elementų nacionaliniu lygmeniu yra Nacionalinis ATL paskirstymo planas, kuriame numatoma bendra Lietuvai suteikiama ATL kvota, nustatomi pagrindiniai ATL paskirstymo principai ir pagal juos ATL paskirstomi įmonėms.¹²⁷ Priimant šį dokumentą, be anksčiau minėtų ES direktyvų ir Europos Komisijos

¹²⁷ Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, *Lietuvos nacionalinis apyvartinių taršos leidimų paskirstymo 2008-2012 m. planas. Projektas 2006 11 15*. Vilnius, 2006, 3. <<http://www.nap.lt/lt/informacija>> [Žiūrėta 2008 02 04].

komunikatų, vadovautasi ir nacionalinio lygmens dokumentais, ekspertų rekomendacijomis ir patirtimi.

Oficialiu lygmeniu į Lietuvos Nacionalinio ATL paskirstymo plano rengimą įtrauktos buvo ne tik viešosios institucijos, bet ir interesų grupių atstovai. Štai pagal 2006 m. kovo 1 d. Nr. D1- 105 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymą dėl nacionalinio apyvartinių taršos leidimų paskirstymo 2008–2012 m. plano projekto rengimo, už Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/87/EB bei Nacionalinio apyvartinių taršos leidimų paskirstymo 2008–2012 metams plano projekto tinkamą rengimą laiku atsakingais paskirti Aplinkos ministerijos (6 tarnautojai) ir Ūkio ministerijos (2 tarnautojai) atstovai. Taip pat šiuo teisės aktu į Nacionalinio paskirstymo plano rengimo komitetą įtraukti ir nevyriausybiniai veikėjai, atstovaujantys verslo interesus (konkrečiai – Lietuvos pramoninkų konfederacija ir Lietuvos šilumos tiekėjų asociacija).

Bendros ES šalių narių taršos CO₂ kvotos yra paskirstomos atskiroms įmonėms. Joms kiekvienos šalies narės įpareigos institucijos paskirsto tam tikrą kiekį minėtų leidimų. Lietuvoje už prekybos ATL vykdymą yra atsakinga VŠĮ „Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas“. VŠĮ "Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas" tapo minėto Nacionalinio ATL paskirstymo plano projekto rengimo koordinatore, atsakinga už projekto rengimą, rengimą, tikslinimą, derinimą su suinteresuotomis institucijomis, pateikimą visuomenės svarstymui, o įstaigos direktoriui P. Minderiui pavesta dalyvauti pristatant ir derinant Nacionalinio ATL paskirstymo plano projektą Europos Komisijoje. Nacionalinio ATL paskirstymo plano projekto rengimo kontrolės funkcija priskirta priežiūros komitetui, sudarytam iš minėtų ministerijų, viešosios įstaigos ir interesų grupių narių.

Įdomu tai, jog Nacionalinio ATL plano rengimas buvo grindžiamas „iš apačios į viršų“ principu: įmonėms suteikiamas ATL kiekis atsižvelgiant į jų paraiškas. Viena vertus tokia sistema leidžia efektyviau įgyvendinti 2003/87/EB direktyvą, nes pačios įmonės planuodamos leidimų kiekius gali tiksliau įvertinti potencialius poreikius ir taip minimizuoti galimą ekonominę žalą bei užtikrinti aplinkosauginius siekius. Kita vertus, pasak vyriausybės konsultantės ATL plano rengimo klausimais „Ekostrategijos“ atstovo M. Nagevičiaus, „taršos planavimas „iš apačios“ yra per daug subjektyvus, tai yra tarša suplanuota su atsarga.“¹²⁸ Privatūs veikėjai vis dėlto yra labiau linkę rūpintis savo įmonių pelningumo didinimu nei potencialias pajamas iškeisti į mažiau aplinkai kenksmingą veiklą. Bet kokiu atveju toks suinteresuotų įmonių įtraukimas į plano rengimą yra pozityvus žvelgiant iš „gatvės lygmens“ politikos įgyvendinimo modelio

¹²⁸ Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, Nacionalinio apyvartinių taršos leidimų paskirstymo 2008–2012 metams plano projekto rengimo priežiūros komiteto 2006 m. balandžio 13 d. posėdžio protokolas, 2006 m. gegužės 3 d. Nr. D4-68, Vilnius.

perspektyvos, nes leidžia „apačioje“ esantiems vykdytojams ir klientams aktyviai veikti ir suteikti viršutiniams biurokratijos sluoksniams įgyvendinimui reikalingos informacijos. O tai pagal teoriją turi pozityvios įtakos politikos įgyvendinimo efektyvumui.

Į Nacionalinio ATL paskirstymo plano rengimo procesą buvo siekiama įtraukti ne tik suinteresuotus verslo atstovus, bet ir visuomenę, kuri savo nuomonę galėjo reikšti virtualioje erdvėje, rašydama komentarus būtent Nacionalinio ATL paskirstymo plano rengimui ir su tuo planu susijusiems klausimams skelbti skirtoje interneto svetainėje (www.nap.lt). Tačiau visuomenės dalyvavimas viešojoje erdvėje nebuvo itin aktyvus, minėta svetainė kaip diskusijų įrankis netapo populiaru. Tokią situaciją galima paaiškinti per mažu plačiosios visuomenės susidomėjimu aplinkosauginiais klausimais bei tuo, jog Nacionalinis ATL planas yra ganėtinai specifinė problema, tiesiogiai paliečianti tik nedidelę visuomenės dalį.

Tiesa, nors rengiant Nacionalinį ATL planą, procese dalyvavo konsultantas „Ekostrategija“, tačiau Europos Komisija pateikė Lietuvai kritikos dėl nepriklausomų ekspertų neįtraukimo į plano rengimą. Iš tokio Europos Komisijos komentaro galima spręsti, kad ji „Ekostrategiją“ laiko per daug šališka. Aišku, kad plano rengimo procesas būtų aiškesnis, jei jame dalyvautų kaip galima daugiau nesuinteresuotų profesionalių konsultantų, galinčių ir gebančių pateikti objektyvias nuomones.

Galima teigti, kad susidaro tam tikras veikėjų, dalyvaujančių Nacionalinio ATL plano rengime, tinklas. Šis tinklas pasižymi bendradarbiavimu tarp nacionalinių ir viršnacionalinių veikėjų, tarp vyriausybinių institucijų ir kitų veikėjų. Toks bendradarbiavimas yra svarbus nepriklausomai, ar bendraujama formalių komitetų, ar kitų patariamųjų struktūrų kontekste.¹²⁹ Bet kokiu atveju vyksta apsikeitimas informacija, yra gilinamas dalyko išmanymas, o tai turi teigiamos įtakos efektyviam politikos įgyvendinimui.

2.3. Derybos dėl Nacionalinio apyvartinių taršos leidimų paskirstymo plano

Rengiant Nacionalinį ATL paskirstymo planą šiame procese dalyvavo ne tik valstybiniai, bet ir privatieji veikėjai. Kaip jau buvo minėta, šio plano projektą būtina suderinti su Europos Komisija ir tik gavus jos sutikimą, planas gali būti patvirtintas. Todėl į plano rengimo procesą neišvengiamai įsijungia ir ši viršnacionalinė institucija. Apskritai derybose dėl Nacionalinio ATL plano tiek formaliai, tiek neformaliai dalyvauja įvairūs veikėjai, kurie tarpusavyje sudaro direktyvos įgyvendinimo tinklą. Šie veikėjai – tai viršnacionalinės institucijos, nacionaliniai viešieji ir privatūs veikėjai. Visi jie turi savų interesų, argumentų ir

¹²⁹ Peters 241.

tikslų, todėl priklausomai nuo galimybių ir poreikių siekia viena ar kita linkme įtakoti šio proceso rezultatus.

2.3.1. Nacionalinis apyvartinių taršos leidimų paskirstymo planas

Lietuva, kaip ir kitos ES šalys narės, rengdama Nacionalinį ATL planą, remiasi keliais pagrindiniais principais:

- 1) svarbiausias iš jų – tai plano atitikimas Kioto protokolo nuostatomis. Paskirstomų ATL kiekis dėl jokių aplinkybių negali viršyti šiuo protokolu numatytais įsipareigojimais leidžiamo išmetamų į atmosferą šiltnamio dujų kiekio dalies, tenkančios sektoriams ir šiltnamio dujoms apimamoms ATL prekybos sistemoms.¹³⁰ Kioto protokolu įsipareigotas sumažinti į atmosferą išmetamų CO₂ dujų kiekis yra mažesnis 8% lyginant su 1990 m. duomenimis, o tai yra 2008-2012 metų laikotarpiu šiltnamio efektą sukeliančių dujų metinių išmetimų kiekio sumažinimas iki 46,854 Mt CO₂, kai 1990 metais Lietuvoje šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimų kiekiai siekė 50,928 Mt CO₂.¹³¹
- 2) ne mažiau svarbus principas – tai taršos mažinimo principas, kuriuo remiantis įmonėms suteikiamas ATL kiekis yra mažesnis lyginant su 2005-2007 m. laikotarpiu. Dar nepasibaigus pirmajam ATL paskirstymo laikotarpiui, nacionalinio paskirstymo plano rengimo procese dalyvaujanti UAB „Ekostrategija“ pateikė skaičiavimus, kiek procentų mažiau leidimų įmonės gaus antruoju laikotarpiu. Buvo numatyta ATL prekybos sistemoje dalyvaujantiems įrenginiams bendrą paskirstomų ATL kiekį, tenkantį jų sukuriama bendro vidinio produkto (BVP) daliai sumažinti 5-10%, o generuotai MWh energijai suteikti iki 2-5% mažesnę kiekį lyginant su atitinkamais rodikliais 2005-2007 metams.¹³²
- 3) trečias ATL plano principas orientuojasi į ekonomiškai nežalingą taršos mažinimą, tai yra atsižvelgia į šalies ir atskirų ūkio šalių ekonominio augimo įvertinimą. Pagal skaičiavimais paremtas prognozes, kad nenukentėtų ekonominis augimas, 2008-2012 metų laikotarpiu suteiktinas ATL kiekis metams, turėjo būti lygus 14,21-15,00 mln. ATL per metus (2005-2007 m. laikotarpiui Lietuvos įmonėms,

¹³⁰ Martynas Nagevičius, Nacionalinio ATL paskirstymo 2008 – 2012 metams plano koncepciniai pasiūlymai. Ataskaita, 2005 lapkritis. UAB „Ekostrategija“, 2005 m. lapkričio 29 d.

¹³¹ Martynas Nagevičius, Nacionalinio ATL paskirstymo 2008 – 2012 metams plano koncepciniai pasiūlymai. Ataskaita, 2006 kovas. Konsultacinė įmonė „Ekostrategija“, 2006 m. kovo 16 d.

¹³² Ten pat.

dalyvaujančioms prekybos ATL sistemoje, suteikta 12,265 mln. ATL per vienerius metus).¹³³

- 4) ketvirtas principas yra susijęs su Ignalinos AE uždarymo pasekmėmis. Numatoma didinti skiriamą ATL kiekį vietoje Ignalinos AE elektros energiją generuosiančioms šiluminėms jėgainėms bei atsižvelgiama į prognozuojamą šiluminių elektrinių apkrovimo padidėjimą dėl elektros energijos eksporto į Skandinavijos šalis ir Lenkiją.
- 5) penktas nacionalinio ATL paskirstymo plano principas remiasi ekonominiu efektyvumu: bendras paskirstomų ATL kiekis turi būti mažesnis tuose sektoriuose, kuriuose taršos šiltnamio dujomis mažinimas gali būti pasiektas mažesniais kaštais.¹³⁴
- 6) paskutinis principas, kuriuo grindžiamas Nacionalinis ATL paskirstymo planas, - tai skaidrumo principas. ATL plano rengimas turi būti skaidrus, atviras visoms suinteresuotoms pusėms ir visuomenei, paremtas Europos Komisijos rekomendacijomis.

Visi aptarti principai orientuojasi į pagrindinius tikslus – mažinti į atmosferą išmetamų nuodingųjų dujų kiekį, tačiau nedaryti ekonominės žalos šalies ūkiui ir įmonėms. Be to, užtikrinti šio proceso skaidrumą, nešališkumą, atvirumą ir viešumą. Nepaisant to, jog Lietuvos atstovai teigė, plano rengimo eigoje rėmėsi išvardintais principais, plano tvirtinimo procesas užtruko, kol šalims pavyko suderinti savo pozicijas.

Tad europiniu lygmeniu yra priimtas sprendimas dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio atmosferoje stabilizavimo ir tuo tikslu sukurta ATL paskirstymo sistema. Kaip jau buvo minėta, nacionaliniu lygiu šalys narės privalo šį sprendimą įgyvendinti, tačiau pačios renkasi to įgyvendinimo priemones ir būdus, o Europos Komisija, kaip Europos Bendrijos *acquis* sergėtoja, prižiūri atitinkamų direktyvų įgyvendinimą šalyse. Kadangi Europos Komisijos nuomone pirminis Lietuvos Nacionalinio ATL paskirstymo plano variantas neatitiko direktyvos 2003/87/EB nuostatų, Europos Komisija pareikalavo planą pataisyti. To pasėkoje Lietuvos prašomas ATL kiekis buvo sumažintas beveik per pusę. Kyla klausimas, kokiais motyvais rėmėsi ir viena, ir kita šalis, kokie kiti veikėjai įsijungė į derybų procesą, kokie jų motyvai ir jų veiksmų rezultatai?

¹³³ Ten pat.

¹³⁴ Ten pat.

2.3.2. Europos Komisijos pozicija

Pagal direktyvą 2003/87/EB, galima išskirti šiuos pagrindinius kriterijus, kuriais remiantis yra vertinamas nacionalinio ATL paskirstymo plano atitikimas minėtai direktyvai:

- 1) planas privalo atitikti Kioto protokolo reikalavimus;
- 2) planas negali diskriminuoti atskirų sektorių ir įmonių ir teikti pirmenybės tam tikriems įrenginiams ar veiklos rūšims;
- 3) bendras paskirstomų ATL kiekis negali būti didesnis negu yra reikalinga;
- 4) turi būti numatytas rezervas naujiems įrenginiams ir bendro įgyvendinimo¹³⁵ projektams;
- 5) paskiriamų ATL kiekis turi būti nustatomas įvertinant emisijų mažinimo technologinį potencialą;
- 6) planas turi būti suderintas su kitais Bendrijos teisės aktais.¹³⁶

Pirmuoju ATL paskirstymo plano 2008-2012 m. laikotarpiui projektu Lietuva prašė 16,686 milijonų tonų CO₂ ekvivalento leidimų kiekio, tačiau Europos Komisija, išnagrinėjusi šį projektą, nusprendė, kad jis prieštarauja direktyvoje 2003/87/EB nustatytiems kriterijams, nes visas numatytų ATL skaičius yra dvigubai didesnis lyginant, pirma, su faktinės ir numatomos pažangos vertinimais pagal Sprendimą 280/2004/EB, antra, su veiklos, kuriai taikoma Bendrijų emisijų mažinimo sistema, potencialu, įskaitant technologinį potencialą.¹³⁷ Toks Europos Komisijos susirūpinimas neatrodo be pagrindo, nes 2005-2007 m. laikotarpiu Lietuvai skirtas leidimų kiekis buvo 12,265 milijonų tonų CO₂ ekvivalento, o tai yra mažiau leidimų negu Lietuva prašė 2008-2012 m. laikotarpiui. Reikia pastebėti, kad pirmuoju laikotarpiu Lietuvos įmonės neišnaudojo visų gautų ATL gamybos procese. Nepanaudoti leidimai buvo parduoti, o už juos gautos lėšos sudarė papildomas tų įmonių pajamas. Todėl Europos Komisija paprašė atidžiai patikrinti, kad įrenginiams nebūtų skirta daugiau leidimų nei realiai reikia.¹³⁸

Lietuvos Vyriausybė laikosi pozicijos, kad 2009 m. uždarius Ignalinos AE, šioje atominėje elektrinėje numatomą pagaminti elektros energijos kiekį reikės gaminti kituose daugiau CO₂ taršiuose įrenginiuose. Todėl teršalų kiekio poreikis padidės. Tuo tarpu Europos

¹³⁵ Bendro įgyvendinimo mechanizmas – tai vienas iš trijų rinkos sąlygomis veikiančių Kioto mechanizmų. Kiti du - prekyba šiltnamio dujų apyvartiniais taršos leidimais ir šviri plėtra. Šiais mechanizmais siekiama “didinti klimato kaitos pasekmių švelninimo ekonominį efektyvumą, įgalinant šalis ieškoti galimybių mažinti išmetamą šiltnamio dujų kiekį ne tik šalies viduje, bet ir už jos ribų, padėsiančių įvykdyti kiekvienos šalies prisiimtus įsipareigojimus.”(cituota iš Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos Kioto protokolo bendro įgyvendinimo mechanizmo įgyvendinimo strateginių krypčių, patvirtintų Lietuvos Respublikos aplinkos ministro ir Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2004 m. gegužės 19 d. įsakymu Nr. D1-279/4-193, 1 d. 3 str.).

¹³⁶ Romualdas Brazauskas, „ES teisės aktų reikalavimų įgyvendinimas Lietuvoje.“ Pranešimas seminare „Kioto mechanizmų įgyvendinimas Lietuvoje: patirtis ir perspektyvos“, Vilnius, 2007 m. lapkričio 15 d.

¹³⁷ 2006 m. lapkričio 29 d. Komisijos sprendimas, 4 dalis.

¹³⁸ Ten pat, 2 dalis.

Komisijos nuomone, Lietuvos pateiktos nuostatos dėl Ignalinos AE uždarymo kilsiančio taršos padidėjimo pasekmės išvengimo, neatitinka direktyvoje 2003/87/EB įtvirtintų reikalavimų, pagal kuriuos nacionaliniame plane būtina *ex ante* pateikti skaičius leidimų, kuriuos numatoma skirti kiekvienam įrenginiui.¹³⁹ Akivaizdu, kad pakankamai sudėtinga iš anksto konkrečiai nustatyti, kiek ir kam reikės ATL po Ignalinos AE uždarymo, todėl Lietuvai būtų naudingi *ex post* pakeitimai, bet jie prieštarauja šiai direktyvai.

Lietuva, atsižvelgusi į Europos Komisijos pastabas, pateikė pataisytą nacionalinio ATL paskirstymo plano variantą, kuriam prašytas metinis ATL kiekis buvo lygus 11,017 mln., tačiau Komisija vėl buvo negailestinga ir priėmė sprendimą dėl 8,851304 mln. metinio kiekio ATL (tai reiškia, kad 2,1656196 mln. ATL Lietuva gavo mažiau nei pagal atliktus paskaičiavimus ir įvertintus poreikius buvo prašiusi). Toks sprendimas motyvuotas prašomo ATL kiekio neatitikimu Europos Komisijos atliktiems vertinimams.

2. Lentelė. Lietuvos ir Europos Komisijos derybų dėl nacionalinio ATL paskirstymo plano eiga

2006 m. liepos 7 d.	<u>Lietuvos pozicija :16,686 mln.per metus</u> (įvertintas ekonominės pažangos ir Ignalinos AE uždarymo aspektas).
2006 m. lapkričio 29 d.	<u>EK sprendimas: 8,85 mln. ATL/metus</u> (pagrįstas PRIMES ¹⁴⁰ modeliu, įvertinant: CO2taršą2005 metais, BVP augimą2005-2010 metais -37,6%, šalies visos taršos intensyvumo sumažėjimą-3,05%).
2006 m. gruodžio 29 d	<u>Lietuvos pozicija: 11,02 mln. ATL/metus</u> (priimtos EK prielaidos dėl BVP augimo ir taršos intensyvumo mažėjimo ir įvertinta tai, kad ATL prekybos sektoriaus taršos intensyvumas ir kitų sektorių taršos intensyvumas keisis skirtingai).
2007 m. liepos 13 d.	<u>EK sprendimas: paliktas leistinas ATL kiekis per metus -8,85 mln.</u>

Šaltinis: Martynas Nagevičius, „NPP 2008-2012 pristatymas: ATL paskirstymas įrenginiams, dvigubas skaičiavimas, Kioto kreditai“. Pranešimas seminare „Kioto mechanizmų įgyvendinimas Lietuvoje: patirtis ir perspektyvos“, Vilnius, 2007 m. lapkričio 15 d

¹³⁹ Ten pat, 17 dalis.

¹⁴⁰ “PRIMES yra modeliavimo sistema, kuria modeliuojamas energijos pasiūlos ir paklausos rinkos pusiausvyros sprendimas ES valstybėse narėse. Šia sistema pusiausvyra nustatoma tokias kiekvienos energijos rūšies kainas, kurioms esant energijos kiekis, kurį gamintojai nori pateikti į rinką, atitiktų vartotojų norimą suvartoti kiekį. Pusiausvyra nekinta (kiekvieniu laikotarpiu), tačiau ateities laikotarpiais kartojasi atsižvelgiant į dinamiškai kintančius ryšius. Tai elgesio modelis, tačiau jis taip pat aiškiai ir išsamiai atspindi esamas energijos paklausos ir pasiūlos technologijas ir taršos mažinimo technologijas. Sistemoje atsispindi rinkos ekonomikos, pramonės struktūros. Energijos ir (arba) aplinkosaugos politikos ir reguliavimo aspektai. Jie sukurti taip, kad paveiktų energetikos sistemos dalyvių elgesį rinkoje. Modulinė PRIMES struktūra atspindi sprendimų priėmimo funkcijų paskirstymą dalyviams, kurie atskirai priima sprendimus dėl savo pasiūlos, paklausos, pasiūlos ir paklausos derinimų bei kainų. Tuomet PRIMES rinkos integravimo dalis imituoja rinkos pusiausvyrą. PRIMES yra bendros paskirties modelis. Jis skirtas prognozavimui, scenarijų kūrimui ir politikos poveikio analizei. Jis apima vidutinės trukmės ir ilgąjį laikotarpį.“ (cituota iš 2006 m. gruodžio 29d. Komisijos sprendimo dėl šiltnamio efekto sukeliančių dujų emisijos leidimų nacionalinio paskirstymo plano, apie kurį Lietuva pranešė pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2003/87/EB).

Apskritai Europos Komisija laikosi nuostatos, kad jos naudojama emisijų apskaičiavimo metodika pilnai atsižvelgia į CO₂ taršos intensyvumo mažinimo įsipareigojimus tarptautinei bendruomenei (Kioto protokolas) ir tuo pačiu užtikrina šalių narių ekonominio augimo poreikius. Todėl jos numatytas šalims skiriamų ATL leidimų kiekis yra optimalus, kitaip tariant, nėra didesnis nei reikalinga, kad būtų galima pažanga ir tuo pačiu būtų laikomasi Kioto protokolu nustatytų tikslų.

Be to, Komisija laikosi nuostatos, kad valstybės narės iš anksto priimdamos sprendimus dėl leidimų turi naudotis geriausia turima informacija ir prognozuojant *ex ante* įvertinti išmetamų teršalų kiekį, kuris visgi gali skirtis nuo tikrovės.¹⁴¹ Atsižvelgiant į tokią Komisijos poziciją, siekiant efektyvaus 2003/87/EB direktyvos įgyvendinimo šalyje narėje yra ypač svarbu sukurti stiprų viešųjų ir privačių institucijų tinklą, pasižyminti puikiai išvystytais komunikaciniais vertikaliais ir horizontaliais ryšiais, kad būtų kaip galima tiksliau iš anksto įvertinti ATL kiekybiniai poreikiai.

2.3.3. Lietuvos argumentai

Lietuva siekia iki 2020 m. pasiekti ES šalių 2003 m. ekonominio išsivystymo vidurkį, taip pat įgyvendinti Lisabonos strategijos bei Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos tikslus. Šaliai labai svarbu užtikrinti ekonominį augimą, o tam reikalinga plėsti gamybos mastus. Tačiau ūkio plėtra reikalauja ir neigiamų padarinių - neišvengiamai į atmosferą yra pašalinamos šiltnamio efektą sukeliančių medžiagos. Lietuva palaiko tarptautinės bendruomenės siekius sumažinti tokių dujų kiekius, tačiau kartu rūpinasi ir savo ekonomine padėtimi. Todėl Europos Komisijos sprendimas perpus sumažinti taršos kiekius yra ypač nepalankus Lietuvai.

Lietuvos atstovai teigia, kad Europos Komisija netaikė subalansuoto požiūrio ir neatsižvelgė į atskirų šalių savitus energetinio aprūpinimo ir ekonominio augimo poreikius („Suprantama, kad sprendžiant klimato kaitos problemas reikia vis didesnio kiekvienos valstybės indėlio. Tačiau labai svarbu, kad priemonės nepaveiktų neigiamai mūsų sparčiai augančios ekonomikos. Šiltnamio dujų išmetimo mažinimo našta turi būti padalinta subalansuotai, teisingai ir atsižvelgiant į toms šalims būdingas aplinkybes“, - teigia Europos Parlamento narys Šarūnas Birutis.)¹⁴²

¹⁴¹ 2006 m. lapkričio 29 d. Komisijos sprendimas, 19 dalis.

¹⁴² Šarūnas Birutis, „Ar gali Lietuva perpus sumažinti aplinkos taršą?“
<http://birutis.lt/lt/naujienos/1106_ismetduj/view>[Žiūrėta 2008 01 04].

Lietuva nustatydamą reikiąąą kikią ATL naudojosi ta pačia taršos intensyvumo mažėjimo prognoze per 2005-2010 metus (taršos sumažėjimas – 3,05%), kaip ir Europos Komisijos naudojama prognozė 2006 m. lapkričio 29 d. sprendime (Komisijos sprendimas yra pagrįstas bendras šalies taršos kitimo tendencijas įvertinančiu PRIMES modeliu).¹⁴³ Visgi Europos Komisijos ir Lietuvos nustatytas metinis ATL kiekis skiriasi daugiau kaip 2 mln. Lietuvos ekspertai šį neatitikimą aiškina paprastai – Europos Komisija į savo skaičiavimus neįtraukė Ignalinos AE veiksnio.

Lietuva pateikdamą savo motyvus, pirmiausia išskiria dvi sektorių grupes. Viena jų – tai ATL prekyboje nedalyvaujantys sektoriai (mažos katilinės ir individualus namų šildymas, transportas žemės ūkis). Prognozuojama, kad tarša šiuose sektoriuose mažės 23 %. Kai tuo tarpu antrojoje sektorių grupėje, apimančioje ATL prekyboje dalyvaujančius sektorius, 2009 m. uždarius Ignalinos AE, padidės netgi 19 %.¹⁴⁴ Remdamasi gautais skaičiais, Lietuva teigia, kad apskaičiavus bendrą šalies taršos intensyvumą, paaiškėja Europos Komisijos prognozuojamos 3,05 % taršos tendencijos.¹⁴⁵ Taigi likęs ATL kiekis yra reikalingas kompensuoti Ignalinos AE uždarymo padarinius. Priešingu atveju Lietuvos įmonės patirs ATL trūkumą, o tai, be abejonės, stabdys gamybą ir kartu turės neigiamos įtakos šalies ūkio plėtrai.

Tiesa, negalima kritikuoti tik Europos Komisijos dėl padaryto sprendimo. Tai jog Lietuva pirmuoju Nacionalinio ATL paskirstymo plano projektu prašė dvigubai didesnio teršalų kvotų kiekio, gali būti vietinių verslo interesų grupių įtakotas sprendimas, o ne objektyviai įvertintų šalies poreikių išraiška. Prekyba ATL yra gan pelningas, didelių papildomų sąnaudų nereikalaujantis verslas. Štai pirmuoju laikotarpiu (2005-2007 m.) Lietuvos įmonės daugiau kaip pusę gautų CO₂ kvotų pardavė (1 tona teršalų kainavo 3 eurus). Galima teigti, kad už nepanaudotus ATL gautos lėšos buvo skirtos įsigyti mažiau aplinką teršiančią įrangą arba modernizuoti jau turimus įrenginius, tobulinti technologiją ir tokiu būdu mažinti išmetamo CO₂ kiekį. Tačiau realiai tos įmonės neatskleidžia, kur panaudojo už parduotus ATL gautas lėšas, prisidengdamos komercine paslaptimi. Iki šiol nesukurtas kontrolės mechanizmas, galintis užtikrinti įmonių atskaitomybę dėl už parduotas kvotas gautų lėšų panaudojimo. Greičiausiai stambieji pramoninkai nėra suinteresuoti tokios kontrolės įdiegimu ir dėl to gali daryti atitinkamą spaudimą sprendimus priimančioms institucijoms.

Taigi Lietuvos oficialūs argumentai, bent jau iš šalies pozicijų, atrodo įtikinami. Lietuvai svarbu užtikrinti ekonominę augimą, kad galėtų įgyvendinti kito svarbaus ES

¹⁴³ Aiškinamasis raštas nacionalinio ATL paskirstymo plano 2007 m. balandžio 19 d. projektui. <<http://www.nap.lt/lt/informacija>> [Žiūrėta 2008 01 15].

¹⁴⁴ Ten pat.

¹⁴⁵ Ten pat.

dokumento – Lisabonos strategijos – tikslus. Tačiau Europos Komisija atstovauja visą Bendriją ir siekia, kad jos Kioto protokolu prišimti tarptautiniai išpareigojimai būtų pasiekti. Vertinant situaciją iš hierarchinio politikos įgyvendinimo modelio perspektyvų, nacionalinė vyriausybė yra atsakinga už įgyvendinimo efektyvumą, todėl ji privalo ieškoti būdų kaip užtikrinti kuo mažesnę oro taršą nuodingomis CO₂ dujomis, tai yra siekti nustatytos politikos tikslų, ir tuo pačiu užtikrinti nacionalinių interesų atstovavimą.

2.3.4. Ieškinys Europos Teisingumo Teismui

Į derybų su EK dėl Nacionalinio ATL paskirstymo plano procesą aktyviai įsitraukęs yra ir vienas iš Lietuvos europarlamentarų – pagal Darbo partijos sąrašą į Europos Parlamentą išrinktas Šarūnas Birutis. Šio atstovo aktyvi veikla ATL srityje ypač aktyviai reiškėsi EK priėmus sprendimą beveik perpus sumažinti prašomą ATL kiekį antrajam laikotarpiui. Europarlamentaras Šarūnas Birutis su kitais EP nariais, 2007 m. lapkričio 7 d. kreipėsi į Europos Komisijos pirmininką Jose Manuel Barosso ir į ES aplinkos komisarą Stavros Dimas, kad šie inicijuotų ATL kvotų paskirstymo Lietuvai peržiūrą.¹⁴⁶

Septynios naujosios ES šalys (Čekija, Estija, Latvija, Lenkija, Lietuva, Slovakija ir Vengrija) išreiškė nepasitenkinimą Europos Komisijos sprendimu dėl joms suteikiamos ATL kvotos 2008-2012 m. laikotarpiui ir pateikė skundą Europos Teisingumo Teismui. Šis ieškinys yra grindžiamas iš esmės ekonominiais argumentais:

- 1) ES naujokės sparčiau vystosi už senbuves;
- 2) nepaisant spartaus vystymosi, ES naujokės yra ekonomiškai silpnesnės už senbuves, todėl joms reikia ekonominį augimą ir konkurencingumą skatinančios politikos;
- 3) sumažintos ATL kvotos gali sąlygoti dar didesnę atotrūkį tarp senųjų ir naujųjų šalių narių, sumažinti investicinį patrauklumą ir eksporto už ES ribų apimtį.¹⁴⁷

Lietuva gindama savo poziciją, teigia, kad Europos Komisija ne tik neatsižvelgė į Ignalinos AE uždarymo ir jo įtakoto didesnio teršalų kvotų kiekio poreikį, bet ir neteisingai atliko skaičiavimus – nebuvo įvertintas kai kurių pramonės sektorių spartesnis augimas lyginant su visu šalies BVP, pavyzdžiui, chemijos pramonė auga 20 % per metus.¹⁴⁸ Vėlgi iškyla ekonominio intereso veiksnys, mažiau dėmesio kreipiant daugiau gerovės valstybėms būdingiems aplinkosauginiams klausimams. Galima spėti, kad verslo atstovai daro nemenką

¹⁴⁶ Birutis.

¹⁴⁷ Ten pat.

¹⁴⁸ Ten pat.

įtaką politikams ir tokiu būdu siekia savų interesų atstovavimo. Verta pastebėti, kad ATL paskirstymo atveju praktiškai nesigirdi aplinkosauginių interesų grupių balso. Tai galima aiškinti apskritai per mažų Lietuvos žaliųjų aktyvumu ir Lietuvos visuomenės žemu susidomėjimu aplinkos apsaugos klausimais. Tai, jog Lietuva dar nėra pasiekusi senųjų ES šalių narių išsivystymo lygio, gali sąlygoti didesnę susidomėjimą ekonominio augimo skatinimu nei švarios aplinkos išsaugojimu, kas be kita ko reikalauja nemenkų investicijų.

Žvelgiant per teisinę prizmę, Lietuva savo ieškinį Teisingumo Teismui, grindžia keturiais pagrindiniais argumentais:

- 1) Europos Komisija viršijo savo įgaliojimus, sprendama dėl bendro taršos leidimų kiekio neatsižvelgdama į šalies narės parengtą Nacionalinį ATL paskirstymo planą;
- 2) Europos Komisija pažeidė EB teisę, pažeisdama direktyvos 2003/87/EB tikslus (nustatytas mažesnis ATL kiekis nei ekonominiu požiūriu reikia Lietuvai), gero administravimo ir lojalaus bendradarbiavimo principus, teisinio tikrumo principą ir nediskriminavimo principą;
- 3) Europos Komisijos sprendimas yra nepakankamai motyvuotas ir neatitiko procedūrinio reikalavimo dėl laiko trukmės;
- 4) Europos Komisija klaidingai įvertino Lietuvos prašomą ATL kiekį, nes neatsižvelgė į specifines šalies aplinkybes.¹⁴⁹

Visgi šiuo metu, turint LR valstybės kontrolės išvadą, kyla klausimas, ar Lietuvos ieškinyje Teisingumo Teismui ir europarlamentaro kreipimasis į EK atstovus yra pagrįstas, ar netgi korektiškas? Juk pagrindinis kreipimosi argumentas – sumažintos ATL kvotos stabdys šalies ūkio plėtrą ir dar didesnę atotrūkį nuo senųjų ES narių – nėra pakankamai stiprus, nes Lietuvos įrenginiai nepanaudojo visų 2005-2007 m. skirtų ATL, prekyba jais nebuvo pakankamai skaidri, neaišku kam buvo panaudotos už parduotus ATL gautos lėšos.

2.3.5. Valstybinių ir privačių įmonių vaidmuo

Nors ATL sistemos tikslas – mažinti į atmosferą išmetamų nuodingųjų dujų kiekį, tačiau kurį laiką beveik viešąjį paslaptimi laikytas, o 2008 m. sausio 31 d. LR valstybės kontrolės Apyvartinių taršos leidimų paskirstymo ir prekybos sistemos audito ataskaita patvirtintas tarp Lietuvos verslo atstovų esantis požiūris į ATL paskirstymą: „Daugumai Lietuvos įmonių nepanaudojant visų joms skirtų ATL, susiformavo įmonių požiūris į prekybą

¹⁴⁹ Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos 2007 m. rugsėjo 28 d. pranešimas spaudai „Pareikštas antrasis Lietuvos Respublikos ieškinyje prieš Europos Bendrijų Komisiją“. <<http://www.etd.lt/index.php?-527831290>>. [Žiūrėta 2008 05 02].

apyvartiniais taršos leidimais, kaip į savotišką Europos Sąjungos paramos formą“,¹⁵⁰ „įmonės turėjo galimybę gauti ATL ne gamybai plėtoti, o papildomoms pajamoms uždirbti“. ¹⁵¹ Toks verslo atstovų požiūris nestebina. Juk pagrindinis jų tikslas – maksimizuoti gaunamą pelną. Tokia pozicija ekonomine prasme yra teigiama.

Žvelgiant grynai iš ekonominių pozicijų, suprantama, kad stambiosioms verslo įmonėms nenaudingas Europos Komisijos sprendimas sumažinti Lietuvos prašomą ATL kiekį beveik per pusę. Jeigu Lietuva gauna mažiau ATL, mažiau jų yra paskirstoma ir gamybos metu į aplinką išmetančioms nuodingąsias medžiagas įmonėms. Viena vertus, skirstant ATL siekiama objektyviai įvertinti konkrečios įmonės ATL kiekio poreikį, nedarant žalos jos gamybos apimtims ir gaunamam pelnui, kita vertus, būtina nenusižengti tarptautiniams įsipareigojimams ir mažinti į atmosferą išmetamo CO₂ kiekį. Šioje vietoje susikerta oficialieji Lietuvos siekiai su privačių šalies veikėjų interesais. Tai, jog teisės aktus priimančios institucijos neužtikrina tinkamo teisinio reguliavimo, sudaro verslininkams sąlygas piktnaudžiauti esama situacija, yra iškreipiami 2003/87/EB direktyva numatyti tikslai, o tai veda prie šios direktyvos neefektyvaus įgyvendinimo.

Nedžiuginančias LR valstybės kontrolės išvadas gavęs LR Seimas, beje, LR Seimo Audito komitetas ir kreipėsi su į LR valstybės kontrolę su siūlymu atlikti ATL paskirstymo, panaudojimo ir prekybos sistemos Lietuvoje auditą, išskėlė iniciatyvą naujai rengiamu Klimato kaitos įstatymu įpareigoti įmones už parduotus ATL gaunamas pajamas investuoti į aplinkos taršą mažinančius įrenginius. Tokia nuostata atsispindi ir LR aplinkos ministerijos 2008 m. sausio 23 d. Vyriausybės patvirtintoje naujo Klimato kaitos įstatymo koncepcijoje. Šia koncepcija patvirtinama nuostata įstatymu patikslinti galiojantį ATL sistemos teisinį reguliavimą, kad svarbios sąlygos būtų nustatomos įstatymais, o ne žemesnės galios teisės aktais. „Įstatyme bus apibrėžti pagrindiniai nacionalinio apyvartinių taršos leidimų paskirstymo plano rengimo reikalavimai, nustatytos jį rengiančios institucijos, prekybos apyvartiniais taršos leidimais tvarka, atsakomybė už neteisėtą šiltnamio dujų išmetimą į atmosferą.“¹⁵² Juk būtent dėl šio teisinio reguliavimo trūkumo pateikė pastabas LR valstybės kontrolė. Blieka tikėtis, kad Klimato kaitos įstatymas įneš daugiau aiškumo ir skaidrumo sprendžiant su ATL paskirstymo sistema susijusius klausimus. Tačiau šiuo metu yra priimta

¹⁵⁰ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės Valstybinio audito ataskaita, 31.

¹⁵¹ Ten pat, 23.

¹⁵² Lietuvos Respublikos klimato kaitos įstatymo koncepcija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. sausio 23 d. nutarimu Nr. 71, 6 punktas.

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=314079&p_query=&p_tr2=> [Žiūrėta 2008 05 04].

tik įstatymo koncepcija, o ne pats įstatymas. Todėl iki šiol buvusios problemos išlieka aktualios. Aišku, tenka pripažinti, kad postūmis tobulesnio teisinio reguliavimo link įvyko.

Kitas nemažiau diskusijų ir neatsakytų klausimų sukėlęs veiksnys - Ignalinos AE. Šios elektrinės uždarymo argumentas taip pat nuolat naudojamas Lietuvos pusės kaip derybinis argumentas. Ignalinos AE uždarymas, kaip rodo ekspertų tyrimai, išties pareikalaus daugiau ATL, nes vietoje branduolinio kuro bus suvartojama daugiau taršesnio organinio kuro, o dėl to į atmosferą išmetamų nuodingųjų dujų kiekis taip pat išaugs.

Dar rengiant 2005-2007 m. Nacionalinį ATL paskirstymo planą, Ignalinos AE pirmojo bloko uždarymo prognozuojami padariniai įtakojo ATL paskirstymą.¹⁵³ Dėl iki 2005 m. numatyto Ignalinos AE pirmojo bloko uždarymo 2005-2007 m. buvo prognozuoti 10-13 mln. tonų metiniai šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimai. Visgi Ignalinos AE pirmojo bloko uždarymas nepadarė tokios didelės įtakos taršos iš šiluminių elektrinių augimui, kaip buvo planuojama, derinant apyvartinių taršos leidimų planą 2005-2007 metams:

- 1) antrasis Ignalinos AE blokas dirbo stabiliai, jo remonto laikotarpis buvo trumpas, todėl šiluminėse elektrinėse generuojamos elektros kiekis nedidėjo taip sparčiai, kaip buvo prognozuota;
- 2) 2005 metais pakilus importuojamų gamtinių dujų ir naftos kainoms, elektros importas tapo naudingesniu nei jos gamyba šiluminėse elektrinėse (iš Rusijos ir Estijos);
- 3) Lietuvos šiluminės elektrinės neišnaudojo visų savo ATL, todėl dalį savo kaštų padengė už nepanaudotus ATL gautomis lėšomis.¹⁵⁴

Visgi šiuo metu Lietuvos ekspertai laikosi nuomonės, kad antrojo Ignalinos AE bloko uždarymas ženkliai padidins ATL poreikį, tuo tarpu Europos Komisija šioje vietoje nesutinka su Lietuvos pozicija.

Tad rengiant nacionalinį ATL paskirstymo planą, į procesą įsitraukė tiek viešieji, tiek privatūs veikėjai, kurie tarpusavyje sudarė įgyvendinimo tinklą. Tiesa, šioje situacijoje vieni veikėjai turi daugiau galios daryti įtaką, kiti mažiau. Visgi kiek galėjo įtakos turėti neformalūs ryšiai ir suinteresuotų asmenų spaudimas šis tyrimas neatskleidžia, bet tai ir nebuvo jo tikslas.

¹⁵³ Nacionalinis apyvartinių taršos leidimų paskirstymo 2005-2007 m. planas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gruodžio 27 d. įsakymu Nr. D1-686, 3 punktas.

¹⁵⁴ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės Valstybinio audito ataskaita, 18.

Išvados

Politikos įgyvendinimas yra pakankamai sudėtingas politikos proceso etapas, reikalaujantis daugybės išteklių, laiko ir pastangų. Ypač daug sunkumų sukelia ES politikų įgyvendinimas šalyse narėse, nes sprendimas dėl politikos yra priimamas viršnacionaliniu lygmeniu – europinėse institucijose, – o tai reiškia, kad tam tikras sprendimas galioja visoms narėms, nepriklausomai nuo jų vidaus situacijos ir galimybių. Todėl šalys narės susiduria su iššūkiais, susijusiais su Bendrijos teisės perkėlimu į nacionalinę teisę, instituciniais pokyčiais, finansiniais klausimais ir kt. Šie iššūkiai disciplinuoja nacionalines vyriausybes, skatina jas ieškoti priimtinausių direktyvų įgyvendinimo būdų ir priemonių, lanksčiai reaguoti į iškilusias įgyvendinimo problemas, derinti savo pozicijas su Europos Komisija. Lietuva, kaip viena iš ES šalių narių, taip pat nėra išimtis. Tai įrodo ir darbe analizuotos 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/87/EB, nustatančios šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje, įgyvendinimo atvejais.

Atliekant vieno iš direktyva 2003/87/EB nustatytos ATL sistemos elemento – Nacionalinio ATL paskirstymo plano rengimo – analizę, paaiškėjo, kad politikos įgyvendinimo tyrimo išsamumas priklauso nuo pasirinkto teorinio pagrindo. Todėl sprendimas analizės metu naudoti skirtingų politikos įgyvendinimo modelių teiginius pasiteisino. Susikurtas politikos įgyvendinimo analizės modelis leido į situaciją pažvelgti per „iš viršaus į apačią“ (hierarchinio), „iš apačios į viršų“ („gatvės lygmens“), politikos tinklų modelių prizmes, ir tokiu būdu objektyviau įvertinti skirtingų veiksnių įtaką politikos įgyvendinimo efektyvumui.

Tyrimu siekta atlikti politikos įgyvendinimo kaip proceso, o ne kaip rezultato, analizę. 2008-2012 m. ATL paskirstymo laikotarpis dar tik prasidėjo, todėl įvertinti, kiek įgyvendinimo rezultatai atitinka jos tikslus ir uždavinius yra per anksti. Atsižvelgiant į šią objektyvią priežastį, dėmesys buvo sutelkiamas į proceso dalyvių vaidmenį, jų motyvus ir įtaką Nacionaliniam ATL paskirstymo planui 2008-2012 m. periodui. Pastebėta, kad įgyvendinimo procesui neigiamos įtakos turėjo tokios problemos, kaip teisinės ir administracinės struktūros trūkumai, interesų nesutapimas ir iš to kylanti konfliktinė būsena.

Tyrimo eigoje nustatyta, kad pagrindinė problema, dėl kurios nukenčia direktyvos 2003/87/EB įgyvendinimas - netinkamas teisinis reglamentavimas ir iš to kylantis institucinės struktūros trūkumas. Nors direktyvos nuostatos yra perkeltos į nacionalinę teisę, tačiau iki šiol ATL sistema yra reglamentuojama per žemo lygmens teisės aktais (ūkio ministro ir aplinkos ministro įsakymais). Tai, jog įstatymu neįtvirtinta, kuri institucija yra atsakinga už šios

sistemos įgyvendinimą, nėra iki galo aišku, kas atlieka pagrindinį koordinacinį ir kontrolės vaidmenį. Šiuo atveju direktyvos įgyvendinimu užsiima dvi lygiavertės, tačiau viena kitai nepavaldžios institucijos – LR ūkio ministerija ir LR aplinkos ministerija. Tiesa, LR aplinkos ministerija ir jai pavaldžių arba jos įsteigtų įstaigų atstovai formaliai turi didesnę kiekybinę atstovavimą sprendžiant su direktyvos 2003/87/EB įgyvendinimu susijusius klausimus, lyginant su LR ūkio ministerijos dalyvavimu. Kadangi pagal hierarchinį politikos įgyvendinimo modelį, vieno pagrindinę hierarchinės kontrolės ir koordinavimo funkciją atliekančio veikėjo dalyvavimas įgyvendinimo procese, yra būtina efektyvaus įgyvendinimo sąlyga, galima teigti, kad neišsprendus susidariusios institucinės sistemos problemos, minėtos direktyvos įgyvendinimo efektyvumas gali nukentėti.

Kita ne mažiau svarbi problema, yra glaudžiai susijusi su vienos pagrindinės koordinuojančios ir kontroliuojančios institucijos nebuvimu. Šiuo metu, kaip buvo minėta, už direktyvos 2003/87/EB įgyvendinimą yra atsakingos dvi ministerijos – LR aplinkos ministerija ir LR ūkio ministerija. Šių institucijų atstovaujami interesai yra linkę konfrontuoti. LR ūkio ministerijos tikslas skatinti ekonominį augimą, o tai yra susiję su aplinkosauginėmis problemomis, kurių apsauga yra LR aplinkos ministerijos siekis. Tai, jog direktyvos įgyvendinimas yra priskiriamas skirtingus tikslus ir vertybes turinčių institucijų kompetencijai, gali sukelti paties įgyvendinimo problemų. Šis neaiškumas išspręstų, jei įstatymu būtų įtvirtintos minėtų ministerijų funkcijos ir atsakomybės įgyvendinant direktyvą 2003/87/EB. Pagal kompetenciją pagrindinės funkcijos turėtų būti priskiriamos LR aplinkos ministerijai.

Galutiniams Lietuvos Nacionalinio ATL plano rezultatams įtakos turi tiek nacionaliniu lygmeniu, tiek europiniu lygmeniu priimti sprendimai. Nacionaliniu lygmeniu į plano rengimą įsitraukė viešieji ir privatūs veikėjai. Tai, jog potencialūs klientai – įmonės – gali teikti paraiškas, kokio kiekio emisijų leidimų joms reikia, yra pozityvus reiškinys žvelgiant iš „gatvės lygmens“ politikos įgyvendinimo modelio perspektyvų. Taip yra užtikrinamas efektyvesnis politikos įgyvendinimas, nes atsižvelgiant į apačioje esančių veikėjų nuomones, yra minimizuojamas neadekvataus poreikių suvokimo aspektas. Tačiau vertinant šį konkretų atvejį, negalima pamiršti, kad, kaip parodė pirmasis ATL paskirstymo laikotarpis (2005-2007 m.), Lietuvos įmonės yra linkusios prašyti didesnio ATL kiekio nei realiai reikia, o gamyboje nepanaudotus leidimus laikyti papildomu pelno šaltiniu. Siekiant išspręsti šią problemą, būtina sukurti kontrolės mechanizmą, galintį užtikrinti įmonių atskaitomybę dėl už parduotas kvotas gautų lėšų panaudojimo pagal paskirtį.

Europiniu lygmeniu nacionalinio ATL paskirstymo plano rengime dalyvauja ir viršnacionalinius įgaliojimus turinti Europos Komisija. Be jos pritarimo nacionalinis planas

negali būti patvirtintas. Dėl Nacionalinio ATL paskirstymo plane prašomo leidimų kiekio neatitikimo su Europos Komisijos pateiktu kiekiu, kilusią konfliktinę situaciją galima paaiškinti skirtingu tikslų suvokimu. Europos Komisija siekia sumažinti į atmosferą išmetamų nuodingųjų dujų kiekį, o Lietuva be šio tikslo, gina nacionalinius ekonominius interesus. Pagal „iš apačios į viršų“ modelį, neefektyvus įgyvendinimo nacionaliniame lygmenyje atveju, Europos Komisija taip pat turėtų prisiimti atsakomybę, nes tinkamai neįvertinto konkrečios šalies situacijos ir priėmė neadekvatų sprendimą (neatsižvelgta į Ignalinos AE uždarymo ir jo pasekmių veiksnį). Tai, jog Europos Komisija ignoruoja Lietuvos atstovų argumentus, menkina šalies pasitikėjimą pačia politika, jos tikslų ir uždavinių pagrįstumu, o tai neskatina efektyvus įgyvendinimo motyvacijos. Siekiant ateityje išvengti „nesusikalbėjimo“ problemos, reikėtų skatinti glaudesnius komunikacinius ryšius tarp visų įgyvendinimo procese dalyvaujančių veikėjų, o konfliktines situacijas spręsti derybų ir pozicijų derinimo būdu.

Apskritai veikėjų dalyvavimą įgyvendinant vieną iš direktyva 2003/87/EB įtvirtintos ATL sistemos elementų – nacionalinio ATL paskirstymo planą – galima vertinti kaip aktyvų įsitraukimą. Šiame procese veikia viešieji ir privatūs (institucijos, verslo įmonės), viršnacionaliniai (Europos Komisija, Europos Teisingumo Teismas), nacionaliniai ir subnacionaliniai veikėjai, vykdomosios valdžios (ministerijos) ir įstatymų leidžiamosios valdžios atstovai (LR Seimas, Lietuvos atstovai Europos Parlamente). Yra plėtojami tiek horizontalūs, tiek vertikalūs ryšiai. Todėl galima teigti, kad yra susidaręs skirtingas organizacijas jungiantis politikos įgyvendinimo tinklas, kurį sudarantys veikėjai bendradarbiauja, nes tokiu būdu gali prieiti prie kitų disponuojamų išteklių (informacinių, finansinių, teisinių, politinių). Tačiau nors plano rengimas yra viešinamas, dar reikėtų skatinti aktyvesnį plačiosios visuomenės dalyvavimą procese, į jį įtraukti ir nepriklausomus ekspertus. Taip būtų užtikrintas skaidresnis ir objektyvesnis procesas.

Taigi apibendrinant tyrimo metu pasiektus rezultatus, galima teigti, kad buvo atsakyti darbo pradžioje išsikelti klausimai, pasiekti nusistatyti tikslai ir uždaviniai, patvirtinta darbo hipotezė. Nustatyta, kad politikos įgyvendinimo efektyvumui lemiamos įtakos turi tai, ar susidaro vieningas politikos tinklas su vienu koordinuojančiu veikėju. Taip pat svarbu, kad šio tinklo dalyviai, nors ir turėdami skirtingus interesus, adekvačiai suprastų įgyveninamos politikos tikslus. Be to, paaiškėjo naujos probleminės sritys, kurias reikėtų analizuoti toliau. Tai interesų grupių (verslo ir gamtosauginių) įtaka sprendimui dėl Nacionalinio ATL paskirstymo plano 2008-2012 m., kitų ATL sistemos elementų (prekybos ATL leidimais sistema, ATL registras) įgyvendinimo analizė.

Šaltinių sąrašas

Aiškinamasis raštas nacionalinio ATL paskirstymo plano 2007 m. balandžio 19 d. projektui.

<<http://www.nap.lt/lt/informacija>> [Žiūrėta 2008 01 15].

Bache, Jan, ir Stephen George, *Politics in the European Union*. 2 leid. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Barrett, Susan M., „Implementation Studies: Time for Revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies“. *Public Administration: an International Quarterly*, 82(2), 2004, 249-263.

Birutis, Šarūnas, „Ar gali Lietuva perpus sumažinti aplinkos taršą?“ <http://birutis.lt/lt/naujienos/1106_ismetduj/view> [Žiūrėta 2008 01 04].

Börzel, Tanja A. „What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance“. *European Integration online Papers*, 1(16), 1997, 1-28, 4. <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>> [Žiūrėta 2008 02 15].

Brazauskas, Romualdas, „ES teisės aktų reikalavimų įgyvendinimas Lietuvoje.“ Pranešimas seminare „Kioto mechanizmų įgyvendinimas Lietuvoje: patirtis ir perspektyvos“, Vilnius, 2007 m. lapkričio 15 d.

Cini, Michelle, (sud.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Čiegis, Remigijus, Rūta Bubnienė, „Prekybos apyvartiniais taršos leidimais sistemos ekonominio efektyvumo didinimas: paskirstymo metodų įtaka.“ *Ekonomika*, 2006 (73), 19-33.

Daugbjerg, Carsten, *Policy Networks and Changing Environments. Environmental Regulation and Agricultural Reform: Some Theoretical Considerations*. Aarhus: Aarhus University, 1994.

Daugbjerg, Carsten, „Policy Networks and Policy Choices in Changing Environments: Environmental Policy in Swedish and Danish Agriculture“. Pranešimas konferencijoje „The Political Studies Association Annual Conference“, Jorkas, 1995 m. balandžio 18-20 d.

De Leon, Peter, ir Linda de Leon, „What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 2002, 467-492.

Denhart, Robert B., ir Janet V. Denhart, *Public Administration: An Action Orientation*. 5 leid. Belmont: Thomson Wadsworth, 2006.

Document of the World Bank „EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?“ September, 2006. *Report Number: 36930-GLB*. The World Bank, 2006.

Dunn, William N., *Public Policy Analysis: An Introduction*. Third Edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2004.

Dunn, William N., *Viešosios politikos analizė. Įvadas*. Vilnius: Homo liber, 2006.

‘Europos Bendrijos steigimo sutartis’. Gediminas Vitkus (sud.), *Europos Sąjunga. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai*. Vilnius : Eugrimas, 2005.

Europos Komisijos sprendimas dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų nacionalinio paskirstymo plano, apie kurį Lietuva pranešė pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2003/87/EB, 2006 m. lapkričio 29 d.

<http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/nap2006/20061128_lt_nap_lt.pdf>

[Žiūrėta 2008 01 08].

Europos Parlamento ir Europos Tarybos direktyva 2003/87/EB, nustatanti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 96/61/EB.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0087:LT:NOT>>

[Žiūrėta 2008 01 08].

Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1600/2002/EB dėl šeštosios Bendrijos aplinkosaugos veikslių programoje klimato kaitai.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D1600:LT:NOT>>

[Žiūrėta 2008 02 04].

Europos teisės departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos 2007 m. rugsėjo 28 d. pranešimas spaudai „Pareikštas antrasis Lietuvos Respublikos ieškinys prieš Europos Bendrijų Komisiją“. <<http://www.etd.lt/index.php?-527831290>>.

[Žiūrėta 2008 05 02].

From, Johan „Decision-making in a complex environment: a sociological institutionalist analysis of competition policy decision-making in the European Commission.“ *Journal of European Public Policy*, 9:2 April 2002, 219-237.

„Gebėjimų ugdymas įgyvendinat ES apyvartinių taršos leidimų prekybos direktyvą naujose ES valstybėse narėse“ , ES dokumentas ENV.C.2/SER/2004/0071, 2006 m. sausio mėn. <<http://www.laai.lt/index.php?-165227755>> [Žiūrėta 2008 04 04].

George, Stephan, ir Jan Bache , *The Politics of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Hill, Michael, *Pubic Policy Process*. Fourth Edition. Harlow: Pearson Longman, 2005.

Hill, Michael, and Peter Hupe, *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications, 2003.

Hix, Simon, *Europos Sąjungos politinė sistema*. 2 leid. Vilnius: Eugrimas, 2006.

Howlett, Michael, ir M. Ramesh, *Studing Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

Jørgensen, Knud Erik, Mark A. Pollack ir Ben Rosamond, *Handbook of European Union Politics*. London:Sage Publications, 2006.

Jungtinių Tautų bendroji klimato kaitos konvencija.
<http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=241643> [Žiūrėta 2008 04 15].

Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos Kioto protokolas. *Valstybės žinios*, 2002-12-31, Nr. 126-5735.

Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos Kioto protokolo bendro įgyvendinimo mechanizmo įgyvendinimo strateginių kryptių, patvirtintų Lietuvos Respublikos aplinkos ministro ir Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2004 m. gegužės 19 d. įsakymu Nr. D1-279/4-193. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 86-3146.

Kassim, Hussein, „Policy Networks and European Union Policy Making: A Sceptical View“. *West European Politics*, 17(4), October 1994, 15-27.

Lane, Jan Eric, *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001.

Lietuvos aplinkos apsaugos investicijų fondas „Šiltnamio dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema“. <<http://www.laaif.lt/index.php?-1155662279>> [Žiūrėta 2008 04 04].

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, *Lietuvos nacionalinis apyvartinių taršos leidimų paskirstymo 2008-2012 m. planas. Projektas 2006 11 15*. Vilnius, 2006.
<<http://www.nap.lt/lt/informacija>> [Žiūrėta 2008 02 04].

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, „Nacionalinio apyvartinių taršos leidimų paskirstymo 2008–2012 metams plano projekto rengimo priežiūros komiteto 2006 m. balandžio 13 d. posėdžio protokolas“, 2006 m. gegužės 3 d. Nr. D4-68, Vilnius.

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, „Valstybinio audito ataskaita. Apyvartinių taršos leidimų paskirstymo ir prekybos sistemos vertinimas“, 2008 m. sausio 31 d., Nr. VA-P2-20-24-3, Vilnius.
<http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=v>. [Žiūrėta 2008 05 04].

Lietuvos Respublikos klimato kaitos įstajimo koncepcija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. sausio 23 d. nutarimu Nr. 71, 6 punktas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=314079&p_query=&p_tr2=>

[Žiūrėta 2008 05 04].

Marsh, David, ir R. A. W. Rhodes (sud.), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

McKevitt, David, ir Alan Lawton (sud.), *Public Sector Management Theory Critique and Practice*. London: Sage, 1998.

Nacionalinis apyvartinių taršos leidimų paskirstymo 2005-2007 m. planas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gruodžio 27 d. įsakymu Nr. D1-686. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 78-2764.

Nagevičius, Martynas, Nacionalinio ATL paskirstymo 2008 – 2012 metams plano koncepciniai pasiūlymai. Ataskaita, 2005 lapkritis. UAB „Ekostrategija“, 2005 m. lapkričio 29 d.

Nagevičius, Martynas, Nacionalinio ATL paskirstymo 2008 – 2012 metams plano koncepciniai pasiūlymai. Ataskaita, 2006 kovas. Konsultacinė įmonė „Ekostrategija“, 2006 m. kovo 16 d.

Nagevičius, Martynas, „NPP 2008-2012 pristatymas: ATL paskirstymas įrenginiams, dvigubas skaičiavimas, Kioto kreditai“. Pranešimas seminare „Kioto mechanizmų įgyvendinimas Lietuvoje: patirtis ir perspektyvos“, Vilnius, 2007 m. lapkričio 15 d.

O’Toole, Laurence J., „Implementing Public Programmes“. Kn. James L. Perry (sud.), *Handbook of Public Administration*. 2 leid. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1996, 250-262.

Parsons, Wayne, *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001.

Peters, B. Guy, *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002.

Peterson, John, „Policy Networks“, *IHS Political Science Series*, 2003, 90, 1-40.
< http://aei.pitt.edu/764/01/pw_90.pdf > [Žiūrėta 2008 01 12].

G. Provan, Keith G., ir Patrick Kenis, “Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 2008, 229–252, 229. <<http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/18/2/229>> [Žiūrėta 2008 04 08].

Marsh, David, ir R. A. W. Rhodes (sud.), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

Sabatier, Paul A., „Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis“. *Journal of Public Policy*. Nr. 6 , 1986, 21-48.

Schofield, Jill, ir Charlotte Sausman, „Symposium on Implementing Public Policy: Learning from Theory and Practice. Introduction“. *Public Administration: an International Quarterly*, 82(2), 2004, 235-248.

Schneider, Volker, “The structure of policy networks. A comparison of the ‘chemicals control’ and ‘telecommunications’ policy domains in Germany”. *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 1992., 109-129.

<<http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00291.x> >
[Žiūrėta 2008 02 07].

Van der Hoek, M. Peter, *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*. Boca Raton: Taylor and Francis Group, 2005.

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

Van Waarden, Frans, „Dimensions and types of policy networks.“ *European Journal of Political Research*, 21, 1992, 29-52.

Vedung, Evert, *Public Policy and Program Evaluation*. New Jersey: Transaction Publishers, 2005.

Vilpišauskas Ramūnas, ir Vitalis Nakrošis, *Ko verta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungoje*. Vilnius: Eugrimas, 2005.

1993 m. gruodžio 15 d. Tarybos sprendimas 94/69/EB dėl Jungtinių Tautų bendrosios konvencijos dėl klimato kaitos pasirašymo.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994D0069:LT:HTML>>
[Žiūrėta 2008 01 07].

2004 m. vasario 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas 280/2004/EB dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos Bendrijoje monitoringo mechanizmo ir Kioto protokolo įgyvendinimo.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0280:LT:HTML>>
[Žiūrėta 2008 01 18].

Summary

Effectiveness of the European Union environmental policy implementation in Lithuania

This master thesis offers an in-depth analysis of one of the environmental policy issues of the European Union: i.e. a reduction of the greenhouse-gas (carbon dioxide) emissions. The EU has developed the first international system of emission trading allowances (ETA), envisaging a volume and quantity of ETAs to be distributed between all Member States.

A new - second - ETA distribution period has commenced this year, after EU Member States elaborated their respective national ETA distribution plans for the above-mentioned period. In the case of Lithuania, quantity of the ETAs requested for the first distribution period has now been reduced by the European Commission approximately by half. One could have a legitimate question about the reasons of such an outcome and inquire as to whether Lithuanian institutions implement the EU Directives on ETA distribution in an effective manner while vigorously protecting national interests?

On January 31 2008, the National audit office of the Republic of Lithuania released a National audit report on emission trading allowance distribution and trading system evaluation. Significant problems in implementing this system on the national level were underlined in the report - insufficient legal regulatory system, non-effective control and monitoring mechanisms, incomplete ETA registry system. All these inadequacies demonstrate Lithuania is yet falling short of the requirements of the European Parliament and the Council of the European Union Directive 2003/87/EB .

The purpose of the thesis is to focus on one of the implementation elements of the above-mentioned Directive - national ETA distribution plan, including legal regulation, institutional framework, negotiations with the EC, involvement of and interconnection with other entities, public and private. Hence, policy implementation is viewed not as a result, but rather as a process, it reflects an attempt to focus upon roles of actors participating in the process. The main aim of this work is to analyze influence of the responsible institutions alongside other process participants in implementation of Directive 2003/87/EB requirements. The work reflects ambition to identify and qualify the effectiveness of the net of those participants. A dependent variable in this analysis - effectiveness of policy implementation as justification of primary expectations or a certain extent of goal-reaching. Three independent variables are evaluated - correspondence of policy aims and measures, legal-institutional structure and involvement of other public and private entities in the process.

Thesis is aimed at formalization of the main features of theoretical analysis (providing basis for this case study) and at evaluation of main aspects of the EU's pollution reduction policies and legal framework of the ETA system - specifically, national ETA distribution plan and institutional system for its implementation. This master thesis also offers an in-depth calculations of complexly manageable influence rising from the EC and business sphere, defining whether policy implementors or other participants are involved in decision-making on ETA distribution plan.

A case-study offered by this thesis is performed using main theoretical models on policy implementations - a 'bottom-up' implementation models (C.C. Hood, J.L. Presman et al.) alongside theoretical argumentation of downward models elaborated by R.F. Elmore and other authors. In an attempt to link elements of hierarchy and 'street level' models in this analysis, a synthesis model of P.A. Sabatier is fruitfully employed together with policy net model (proposed by J. Peterson, D. March and others) developing fundamental distinctions and influences of formal/informal, vertical/horizontal ties.

The first section of the thesis is devoted to provisions of theoretical analysis of public policy implementation (methodology, implementation models, effectiveness), whilst second section employs the theoretical insights and offers an independent analysis of the empirical material. Legal-institutional policies, involvement of public and private actors, cooperation and inter-communication ties are addressed in focus.

Upon completion of this analysis, the main conclusions driven are as follows:

- 1) performance of analysis of Directive 2003/87/EB systemic element provided evidence of dependence of in-depth policy implementation upon selected theoretical approach. Thus, a decision to employ various policy implementation models simultaneously is justified. Policy implementation model provided useful instruments to perform an objective influence evaluation of numerous factors on effectiveness of the policy implementation;
- 2) main policy implementation drawback is identified as inadequate legal regulatory system and institutional structure failures programmed by that system. The ETA system is regulated on a modest legal level and no responsible institution for coordination and control has been appointed yet;
- 3) diverge interests of government institutions deepen the problem of institutional vacuum in policy implementation - Ministry of Economy of the Republic of Lithuania declares its aims to bolster national economic growth, whereas Ministry of Environment has to meet environmental challenges, often produced by that same intensive economic activity. This nettlesome collision would have been resolved by legal division of the functions and responsibilities in this sphere between two institutions, ascribing main functions to the Ministry of Environment;
- 4) final results of implementation of the national ETA plan are influenced by decisions adopted both at national and the EU levels. Nationally, public and private actors were involved in the preparation of the plan, a possibility to present private applications and state ETA quantity needed was provided. It is viewed as a positive approach from perspective of the 'street level' policy implementation model. Urging to ensure the effective policy implementation minimizes chances for an incorrect ETA demand assessment. However, possibility of a resell trade and other forms of misuse of non-used ETAs is not to be underestimated, it is recommended to establish an adequate control system ensuring accountability of the users is;
- 5) As EC participates in preparation of the ETA distribution plans and holds a supranational authority on this matter, an ETA quantity, requested in the distribution plan, is an object of nettlesome negotiations. A diverse estimation of the ETA system purposes is of a major importance - EC, together with Lithuania, are focused upon reduction of atmospheric pollution, only Lithuania has additional focus - defending its national economic interests. A 'bottom-up' model also envisages certain EC's responsibility in case of ineffective implementation at a national level - as this specific case was not adequately evaluated by the Commission (eg. importance of a permanent shut-down of the Ignalina nuclear power plant in 2009, that will inspire a countries' shift to use of other energy resources). Thus, more effective communication between EC and Lithuania is strongly urged. it is of an extreme importance while resolving misunderstandings in form of negotiations and maintenance of an interest balance;
- 6) Overall involvement of sub-national, national and supranational actors in implementation of Directive 2003/87/EB can be evaluated as active. Horizontal and vertical ties are well-developed, providing room for a conclusion that a well-structured policy implementation network is actually in force. However, despite

publicity of the plan preparation process, further involvement of the members of public and independent experts is strongly desired to ensure transparency and impartiality of the process.

The performed analysis is not only focused on meeting the aims of this thesis, but also discloses new complicated areas, where further study is needed. The latter include evaluation of the interest group influence (business and environmental) in the decision-making process and on elaborators of the ETA distribution plan for the years 2008-2012 alongside analysis of implementation of other ETA system elements (ETA trading system, ETA registry).