

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

VIEŠOSIOS POLITIKOS ANALIZĖS MAGISTRO PROGRAMA

LAURA PRIEVELYTĖ

II kurso studentė

**VIEŠOSIOS POLITIKOS MOKYMASIS FORMUOJANT BENDRUS ES
SKURDO IR SOCIALINĖS ATSKIRTIES INDIKATORIUS**

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovas: dr. E. Barcevičius

Vilnius, 2016

Magistro darbo vadovo išvados dėl darbo gynimo:

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

.....

(data)

.....

(parašas)

dr. Egidijus Barcevičius

(v., pavardė)

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 „Viešosios politikos mokymasis formuojant bendrus ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorius“ 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.

Laura Prievelytė

BIBLIOGRAFINIS APRAŠAS

Prievėlytė L. Viešosios politikos mokymasis formuojant bendrus ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorius: Viešosios politikos analizės studijos, magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas E. Barcevičius – V., 2016. – 71 p.

Reikšminiai žodžiai: viešosios politikos mokymasis, palaikymo koalicijos, ES socialinė politika, politikos kaita, skurdo ir socialinės atskirties indikatoriai, atviro koordinavimo metodas.

Šiame darbe, remiantis P. Sabatier palaikymo koalicijų analizės pagrindo mokymosi tarp koalicijų hipotezėmis, siekiama išsiaiškinti, kaip vyko ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorių formavimas ir kaip šiame procese keitėsi palaikymo koalicijų narių įsitikinimai. Darbe apibūdinami pagrindiniai palaikymo koalicijų pagrindo bruožai. Išskiriamos esminės politikos mokymosi hipotezės. Pateikiami ES kovos prieš skurdą ir socialinę atskirtį politikos esminiai įvykiai, indikatorių kaitos kelias laikotarpyje tarp 2000 m. ir 2010 m. Atliekant priežastinio proceso sekimą nustatomos palaikymo koalicijos, įvertinamas profesinių forumų, politikos lyderių ir tarpininkų vaidmuo.

Turinys

| | |
|---|-------------------------------------|
| Įvadas..... | 6 |
| 1. Viešosios politikos mokymosi teoriniai aiškinimai..... | 11 |
| 1.1. Palaikymo koalicijų analizės pagrindas | 14 |
| 1.1.1. Posistemis ir politikos kaita | 14 |
| 1.1.2. Palaikymo koalicijos | 15 |
| 1.1.3. Palaikymo koalicijų įsitikinimai..... | 17 |
| 1.1.4. Politikos mokymasis..... | 18 |
| 1.1.5. Viešosios politikos tarpininkai | 19 |
| 1.1.6. Profesiniai forumai | 21 |
| 1.2. Pagrindinės viešosios politikos mokymosi hipotezės..... | 21 |
| 2. Tyrimo metodikos aptarimas ir pagrindimas..... | 24 |
| 3. Viešosios politikos mokymasis formuojant bendrus ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorius pagal P. Sabatier viešosios politikos mokymosi požiūrį..... | 26 |
| 3.1. ES kovos prieš skurdą ir socialinę atskirtį politika 2000-2010 m.: indikatorių kaitos kelias..... | 26 |
| 3.2. Palaikymo koalicijos ir jų įsitikinimai | 32 |
| 3.3. Konfliktiškumas tarp palaikymo koalicijų..... | 36 |
| 3.4. Profesinių forumų vaidmuo | 38 |
| 3.5. Europos Komisijos vaidmuo..... | 41 |
| Išvados..... | 44 |
| Literatūros ir šaltinių sąrašas..... | 47 |
| 1 priedas. Pusiau struktūruotų kokybinių interviu klausimai..... | 50 |
| 2 priedas. Išrašyti pusiau struktūruoti kokybiniai interviu..... | Error! Bookmark not defined. |
| SUMMARY..... | 51 |

Išvadas

Europos Sąjunga (ES) ir jos institucijos neturi išimtinių teisių ar kompetencijos formuoti bendrą valstybių narių socialinę politiką. Istoriskai Bendrijoje vyrauja dvi pagrindinės ideologinės pozicijos: viena siekia glaudesnės ES socialinės integracijos, kita teigia, kad užtikrinus tvarų ekonomikos ir darbo vietų augimą, socialinė gerovė pasireikš kaip teigiamas šalutinis efektas. Per ES gyvavimo laiką buvo bandymų formuoti bendrus socialinius tikslus. Lisabonos strategijoje (2000 m.) numatomas tikslas skatinti socialinę įtraukti ir kovoti su skurdo problema.¹ Lisabonos strategijoje numatyti kovos prieš skurdą tikslai taip ir liko neįgyvendinti, nes nepasiekė valstybių narių nacionalinių politikų. Atlikus Lisabonos strategijos tarpinį vertinimą (2005 m.) politinis dėmesys nuo socialinės atskirties ir skurdo mažinimo buvo nukreiptas į ekonomikos augimą ir naujų darbo vietų kūrimą.² Pirmasis ES istorijoje kiekybinę reikšmę turintis socialinis tikslas, numatantis iki 2020 metų iš skurdo ir socialinės atskirties ištraukti 20 mln. Europos piliečių³, buvo nustatytas tik 2010 m. patvirtinus strategiją „Europa 2020“. Šiame kontekste labai svarbų vaidmenį atliko pasirinktas ES skurdo ir socialinės atskirties kiekybinis matavimas, nes tik bendrai apibrėžus problemos mastą ir gylį galima tikėtis konkrečių socialinės politikos rezultatų.

Sisteminis ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorių formavimas prasidėjo nuo Lakeno indikatorių rinkinio patvirtinimo (2001 m.), pagal kurį skurdo matavimas Europoje rėmėsi gyventojų pajamų dydžiu ir pajamų pasiskirstymu. Vėliau prie ES prisijungus naujosioms valstybėms narėms (2004 ir 2007 m.) ir Europą sukrėtus finansų ir ekonomikos krizei buvo nuspręsta, kad pajamų dydis nėra pats geriausias indikatorius, reikia siekti daugiadimensio požiūrio. Todėl 2009 m. buvo patvirtintas materialinio nepritekliaus indikatorius, kuris leidžia užfiksuoti aplinką ir padėtį, kurioje asmuo yra, nepriklausomai nuo gaunamų pajamų.

Prasidėjus diskusijoms dėl naujosios „Europa 2020“ strategijos Europos Komisija (EK) 2010 m. pradžioje pateikė pirminį skurdo mažinimo tikslą, kuriam išmatuoti buvo pasirinktas vienas skurdo rodiklis – apskaičiuojamas nuo pajamų dydžio. Dalis valstybių narių, tam tikros naujosios Bendrijos narės, Jungtinė Karalystė, Švedija 2010 m. nepritarė kiekybinio skurdo mažinimo tikslo įtraukimui į naująją ES strategiją.⁴ Tuo tarpu kita valstybių narių grupė, tarp jų Austrija, Belgija, Kipras, Prancūzija, Italija, Portugalija, Ispanija, taip pat skurdo mažinimo srityje veikiančios

¹Europos Vadovų Tarybos išvados, „Lisabonos strategija“, Lisabona, 2000, <http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#> [žiūrėta 2016 05 01]

²M. Daly, „EU Social Policy after Lisbon“, *JCMS*, 44 (3), 2006, 465-467.

³Europos Komisija, „Europa 2020. Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija“ (KOM(2010) 2020 galutinis). Briuselis: Europos Komisija, 2010, 19.

⁴P. Copeland, M. Daly, „Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020“, *Journal Of European Social Policy* 22(3), 2012, 276-279.

nevyriausybinės organizacijos, Europos Parlamento prezidentas dėjo pastangas, kad skurdo mažinimo tikslas atsirastų strategijoje „Europa 2020“.⁵ Pagrindinis šių nesutarimų objektas buvo tinkamas skurdo matavimo pasirinkimas. Po ilgų politinių ir techninių diskusijų sutarimą dėl bendro kiekybinio skurdo mažinimo tikslo pavyko rasti numačius 3 skirtingus skurdo ir socialinės atskirties matavimo indikatorius: gyventojų pajamų dydis, materialinio nepritekliaus ir užimtumo rodiklis.⁶ Taigi 2010 m. naujoje strategijoje „Europa 2020“ įtvirtintas ES socialinės politikos tikslas gali būti vertinamas kaip esminė kaita šioje viešojoje politikoje.⁷ Tai reiškia, kad valstybės narės dėl per dešimtmetį sukauptos skurdo indikatorių formavimo patirties (Lakeno indikatoriai, materialinio nepritekliaus indikatoriai), sukauptų statistinių ir mokslinių duomenų sugebėjo susitarti ne tik dėl techninių skurdo rodiklių apskaičiavimo, bet ir dėl politinių tikslų ES skurdo ir socialinės atskirties srityje.

Vykstančią politikos kaitą gali paaiškinti viešosios politikos mokymosi perspektyva,⁸ kai veikėjai remdamiesi tam tikra nauja informacija arba patirtimi keičia savo politikos tikslus arba tikslų įgyvendinimo priemones.⁹ ES socialinėje politikoje skirtingiems veikėjams susitikti, keistis informacija ir turima patirtimi padeda atviro koordinavimo metodas (AKM) įtvirtintas Lisabonos strategijoje. „Minkštasis“ koordinavimo metodas numato sistemą, per kurią valstybės narės susitaria dėl bendrų ES socialinių tikslų, gali vertinti viena kitą bei nurodyti sektinus viešosios politikos pavyzdžius.¹⁰ Siekiant įvertinti ir pamatuoti bendrai sutartus tikslus yra kuriami bendri socialiniai indikatoriai,¹¹ kurie dėl AKM cikliškumo gali lemti naujų bendrų tikslų suformavimą, kai įgavus papildomų žinių ir informacijos pasikeičia viešosios politikos tikslai. Socialinis AKM gali veikti kaip kognityvinis ir normatyvinis įrankis padedantis pasiekti konvergenciją tarp valstybių narių.¹² Vykstant nuolatinėms valstybių narių atstovų sąveikoms pradedamas vartoti panašus žodynas, supanašėja problemų suvokimas ir operacionalizavimas per bendrų indikatorių nustatymą.¹³ Vykstant

⁵Copeland, Daly, 276-279.

⁶EuroActive, „Member states agree on revised poverty reduction plan“, AuroActiv.com, 2010, <<http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/member-states-agree-on-revised-poverty-reduction-plan/>>, [Žiūrėta 2016 01 13].

⁷E. Marlier, D. Natali (eds.), *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, Peter Lang:Brussels, 2010, 90.

⁸P. A. Sabatier, „An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein“, *Policy Sciences*, 1988, 21, 129-168.

⁹H. Hecl, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974, cituota iš E. Bomberg, „Policy learning in an enlarged European Union: environmental NGOs and new policy instruments“, *Journal of European Public Policy*, 14(2), 2007, 256.

¹⁰C. M. Radaelli, „Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe“, *Journal of European Public Policy* 16(8), 2009, 1145–1164.

¹¹S. P. Jenkins, P. Van Kerm, „The relationship between EU indicators of persistent and current poverty“, *CASE* (169), 2013, 1.

¹²I. Begg, J. Berghmann, „Introduction: EU social (exclusion) policy revisited?“, *Journal of European Social Policy*, 12(3), 2002, 192

¹³K. Jacobsson, „Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy“, *Journal of European Social Policy*, 14(4), 2004, 355–370.

politikos mokymuisi pasikeitę veikėjų įsitikinimai yra „pernešami“ į veikėjų viešosios politikos tikslus.¹⁴

Šio **magistro darbo tema** apima ES viešosios politikos mokymąsi socialinės politikos srityje. **Darbo objektas** – viešosios politikos mokymasis tarp palaikymo koalicijų formuojant bendrus ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorius laikotarpiu tarp Lisabonos strategijos (2000 m.) ir strategijos „Europa 2020“ (2010 m.). Magistro darbe remiamasi P. Sabatier kartu su H. Jenkins-Smith pasiūlyto palaikymo koalicijų analizės pagrindo viešosios politikos mokymosi hipotezėms. Nors palaikymo koalicijų analizės pagrindas sukurtas remiantis Jungtinių Amerikos Valstijų politine sistema, tačiau daugelis ES viešosios politikos tyrėjų empiriškai taikė ir atliko tyrimus paremtus šiuo teoriniu modeliu. Palaikymo koalicijų pagrindas pasiūlo viešosios politikos posistemio sampratą, kuri apima tarpusavyje konkuruojančias palaikymo koalicijas, kurių veikėjai yra susibūrę dėl panašių įsitikinimų ir vertybių¹⁵. Kuo labiau fundamentalios veikėjų vertybės ir įsitikinimai sutampa, tuo tvirtesnė yra palaikymo koalicija. Pagal P. Sabatier palaikymo koalicijų analizės pagrindas tinka ES politinio proceso analizei, būtent ES politinė sistema leidžia palaikymo koalicijoms siekti daryti įtaka skirtingose viešosios politikos erdvėse, naudojant skirtingas institucines struktūras (angl. *venue-shopping*), tokias kaip darbo grupės, patariamąsios struktūros, komitetai ir t.t.¹⁶ Taip pat ES politinės sistemos ilgaamžiškumas leidžia užfiksuoti brandžius posistemius, kuriuose veikia panašiais viešosios politikos įsitikinimais pasižyminčios palaikymo koalicijos.

Remiantis palaikymo koalicijų analizės pagrindu išskiriami trijų tipų palaikymo koalicijų narių įsitikinimai: pamatiniai, viešosios politikos ir antriniai. Pasak P. Sabatier viešosios politikos įsitikinimai tarsi „klijai“ laiko koalicijos narius kartu, šie įsitikinimai padeda įgyvendinti koalicijų narių pamatinius įsitikinimus. Tuo tarpu antriniai įsitikinimai, apimantys instrumentinius sprendimus ir informaciją, padeda įgyvendinti veikėjų viešosios politikos įsitikinimus.¹⁷ Pokyčius palaikymo koalicijų įsitikinimų sistemose gali lemti politikos mokymasis, kai įgavus naujos patirties, techninių ir mokslinių žinių keičiasi veikėjų antriniai įsitikinimai, o tai gali lemti viešosios politikos tikslų ir programų pokyčius, t.y. įvyksta pokyčiai viešosios politikos įsitikinimuose. Remiantis palaikymo koalicijų analizės pagrindo viešosios politikos mokymosi hipotezėms galima empiriškai tikrinti kaip techninės ir mokslinės informacijos kaupimas apie skurdo būklę Europoje, veikiantys

¹⁴Sabatier, „An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein“, 129-168.

¹⁵C. M. Weible, P. A. Sabatier, K. McQueen. „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, *The Policy Studies Journal*, 37(1), 2009, 122.

¹⁶P. A. Sabatier, „The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe“, *Journal of European Public Policy*, 5(1), 1998, 120.

¹⁷Sabatier, „An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein“, 143-146.

profesiniai forumai, politikos tarpininkai ir lyderiai, palaikymo koalicijų tarpusavio konfliktiškumo lygis skatina mokymąsi tarp palaikymo koalicijų. Todėl šio **magistro darbo tikslas** yra paaiškinti, kaip vyko ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorių formavimas nuo 2000 m. iki 2010 m. ir kaip šiame procese keitėsi palaikymo koalicijų narių antriniai ir viešosios politikos įsitikinimai, remiantis P. Sabatier palaikymo koalicijų sąveika.

Palaikymo koalicijų analizės pagrindas pateikia mokymosi tarp skirtingų koalicijų hipotezes, kurios leidžia išskirti priklausomą ir nepriklausomus kintamuosius. Šiame darbe **priklausomas kintamasis** – politikos mokymasis tarp ES valstybių narių formuojant bendrą kiekybinį skurdo mažinimo tikslą, o **nepriklausomi kintamieji** – konfliktiškumo lygis tarp palaikymo koalicijų, profesiniai forumai, politikos tarpininkų ir lyderių vaidmuo formuojant bendrus skurdo ir socialinės atskirties indikatorius. Remiantis palaikymo koalicijų analizės pagrindu mokymosi tarp koalicijų hipotezėmis suformuotos trys šio darbo hipotezės:

H1: Viešosios politikos mokymasis tarp įsitikinimų sistemų labiausiai tikėtinas, kuomet egzistuoja vidutinis konfliktiškumo lygis tarp palaikymo koalicijų.

H2: Techninės ir mokslinės informacijos kaupimas apie posistemį ir profesiniai forumai, kurie leidžia skirtingų koalicijų nariams susitikti ir keistis idėjomis, mažina oponuojančių koalicijų pasipriešinimą ir skatina mokymąsi tarp palaikymo koalicijų įsitikinimų sistemų.

H3: Politikos tarpininkai ir politikos lyderiai padeda oponuojančioms palaikymo koalicijoms apsikeisti informacija, taip skatindami mokymąsi tarp palaikymo koalicijų įsitikinimų sistemų.

Taigi šiame darbe siekiama atsakyti į **pagrindinį klausimą**: kokie veiksniai, remiantis P. Sabatier palaikymo koalicijų pagrindu, lėmė mokymąsi tarp palaikymo koalicijų formuojant bendrus ES skurdo indikatorius? Siekiant atsakyti į tyrimo klausimą ir pagrindinį tyrimo tikslą suformuoti šie **darbo uždaviniai**:

1. remiantis viešosios politikos mokymosi literatūra ir palaikymo koalicijų analizės pagrindu suformuoti pagrindines politikos mokymosi hipotezes, operacionalizuoti priklausomą ir nepriklausomus kintamuosius;
2. atlikti ES kovos prieš skurdą ir socialinę atskirtį politikos ir bendrų indikatorių formavimo kaitos analizę ir nustatyti posistemyje veikiančias palaikymo koalicijas, jų narius ir narių įsitikinimus;
3. remiantis P. Sabatier palaikymo koalicijų analizės pagrindu, nustatyti, kaip profesiniai forumai, politikos tarpininkai ir konfliktiškumo lygis tarp koalicijų lėmė mokymąsi tarp posistemyje veikiančių koalicijų ir viešosios politikos kaitą šiame posistemyje.

Pirmojoje darbo dalyje formuluojant teorinius darbo pagrindus atliekama mokslinės literatūros analizė. Analizuojamos politikos mokymąsi nagrinėjančios teorijos, detaliam aptariamam P. Sabatier palaikymo koalicijų analizės pagrindas, operacionalizuojamos pagrindinės politikos mokymosi hipotezės. Antrojoje darbo dalyje iškeltos hipotezės yra tikrinamos remiantis kokybine tyrimo strategija – atliekama bendrų ES skurdo indikatorių formavimo proceso atvejo studija. Atliekant empirinį tyrimą remiamasi priežastinio proceso sekimo metodu, kai yra nustatoma nuosekli posistemio chronologinių įvykių seka, išskiriamos palaikymo koalicijos, jų veikėjai ir veikėjų įsitikinimai. Empirinio tyrimo metu analizuojami pirminiai ir antriniai duomenų šaltiniai: interviu su proceso dalyviais, straipsniai, pasisakymai ir nuomonės žiniasklaidoje, komentarai, moksliniai straipsniai, nacionaliniai veiksmų planai, nacionalinių strategijų ataskaitos, bendrosios ataskaitos apie socialinę atskirtį, kurias rengia Europos Komisija ir Socialinių reikalų komitetas, teminės Socialinių reikalų komiteto ataskaitos, išorės ekspertų ir nevyriausybinių organizacijų ataskaitos. Analizuojamas laikotarpis – 10 metų periodas: tarp Lisabonos strategijos ir strategijos „Europa 2020“.

1. Viešosios politikos mokymosi teoriniai aiškinimai

Mokymosi teorijų integracija į viešosios politikos analizės discipliną pirmiausia išplito JAV, per paskutinius dešimtmečius apėmė kitas valstybes, o ES integracijos studijose labiausiai išplito analizuojant AKM veikimą.¹⁸ Bendrąją prasme mokymąsi galime suprasti kaip veikėjo patirtimi ir kitomis žiniomis paremtą sprendimą, kuris lemia kaip veikėjas mato aplinką (angl. *learning that*) ir kokius atitinkamus veiksmus pasirenka (angl. *learning how*).¹⁹ Viešosios politikos literatūroje politikos mokymasis išskiriamas kaip svarbus veiksnys galimai lemiantis politikos kaitą²⁰, kai tam tikros žinios ir patirtis yra sistemingai kaupiamos, o vėliau panaudojamos siekiant tobulinti politikos rezultatus. Viešosios politikos mokymasis (angl. *policy-oriented learning*) suformuoja politikos veikėjų įsitikinimus, kuriais remiantis yra įgyvendinama politika, o mokymosi proceso metu pasikeitus įsitikinimams gali pasikeisti ne tik politikos programos, bet ir politikos tikslai.²¹

Remiantis euristiciniu, etapų požiūriu politikos mokymasis gali būti laikomas išskirtinai politikos formavimo arba politikos įgyvendinimo bruožu. Remiantis šiuo požiūriu politikos mokymasis viešosios politikos formavimo etape suvokiamas kaip politikų gaunamos pamokos, t.y. į tam tikrą veiksmą orientuotos išvados apie politikos programų veikimą.²² Siekiant pasirinkti geriausias alternatyvas politikos formuotojai turi remtis ne tik praktinės patirties rezultatais, bet ir teorinėmis žiniomis, kurios leidžia numatyti ir įvertinti galimus šalutinius poveikius bei politikos veikimą ilguoju laikotarpiu.²³ Tuo tarpu viešosios politikos mokymasis politikos įgyvendinimo etape siejamas su politikos vertinimu, sistemingu duomenų rinkimu ir analize, biurokratų ar kitų politikos konsultantų įtaka.

Nepriklausomai ar analizuojamas mokymasis politikos formavimo, įgyvendinimo ar bendrai viso viešosios politikos proceso metu, politikos mokymosi teorijos skirtingai aiškina tai kas yra išmokstama: vienos orientuojasi į kompleksinius politikos įsitikinimų pokyčius, kurie galimai nulemia viešosios politikos kaitą. Tuo tarpu kitos į – instrumentinius politikos pokyčius, daugiausia aiškinančius atskirų politikos programų pokyčius, bet ne visos sistemos kaitą. Nors mokymosi literatūra viešosios politikos disciplinoje yra gana „išskaidyta“, tačiau skirtingos politikos mokslų

¹⁸A. R. Zito, A. Schout, „Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning“, *Journal of European Public Policy*, 16(8), 2009, 1116.

¹⁹G. Breslauer, P. Tetlock, „Introduction in G. Breslauer and P. Tetlock (eds), „Learning in US and Soviet Foreign Policy“, Boulder, CO: Westview Press, 1991, 3–19.

²⁰Sabatier, *The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe*“, 98-130.

²¹H. Hecl, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974, cituota iš P. A. Sabatier, „The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe“, *Journal of European Public Policy*, 5(1), 1998, 104.

²²R. Rose, „What is Lesson-Drawing?“, *Journal Public Policy*, 11(1), 1991, 3.

²³R. E. Goodin, *Political Theory and Public Policy*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1982, 4-5.

paradigmos skirtingai aiškina mokymosi reiškini, priklausomai nuo to kas yra mokymosi objektas, į kokius klausimus siekiama atsakyti, kokias prielaidas apie aplinką ir veikėjus mokymosi teorijos pateikia. Pavyzdžiui institucionalizmas, kurio pamatinės prielaidos yra, jog institucinės taisyklės ir susiformavusios normos turi įtakos individų veiklai ir pasirinkimams. Mokymasis insitucionalizmo požiūriu vyksta per pasikartojančias sąveikas tarp individų, kurių intensyvumą ir rezultatus nulemia iš anksto žinomos institucinės praktikos, o veiklos pokytį – numatytos sankcijos už taisyklių nesilaikymą. Pasak E. Ostrom tinkamai pakeitus institucines taisykles ir kartojant sąveiką toje pačioje individų grupėje galima pasiekti viešajai politikai teigiamų pokyčių, be išorinio įsikišimo.²⁴ Vis dėl to institucionalizmo teorijos daugiau aiškina institucijų stabilumą arba naujų institucijų kūrimo procesą, todėl mažai atsižvelgiama į veikėjų įsitikinimų sistemų pasikeitimas, išorės ir vidaus veiksnius.

Analizuojant politikos mokymąsi aiškinančias teorijas yra būtina paminėti konstruktyvistų bandymus aiškinti mokymąsi. Konstruktyvistai pabrėžia pokyčius kalboje ir intersubjektyvų bendravimą, tačiau ne faktų pažinimą ir kaupimą. Šios teorijų grupės atstovams yra svarbus pasakojimas, pasakojimo veikėjai ir galimas istorijos moralas.²⁵ Konstruktyvistų teigimu mokymasis vyksta kai žodžiai įgauna naujas prasmes ir ryšius, taip atsiranda nauja supratimo aplinka.²⁶ Taigi politikos mokymasis įvyksta pakeitus naratyvą, įvedus naujas žodžių reikšmes. Remiantis konstruktyvistiniu požiūriu mokymasis suprantamas per daug siaurai – per pasakojimo ir kalbos pokyčius, kurie neleidžia užfiksuoti esminių pasikeitimų veikėjų mąstysenoje ir veiksmuose.

Pozityvistinis požiūris, kuriuo remiamasi šiame darbe, siekia paaiškinti viešosios politikos procesą, nurodo aiškias ir nuoseklias sąvokas ir teiginius, kelia falsifikuojamas hipotezes. Viešosios politikos kontekste pamatinės pozityvistų idėjos apima veikėjų racionalumo prielaidas, teorijos nagrinėja tokius veiksnius kaip: interesų konfliktas, institucinė sąranga, socialinė ir ekonominė aplinka, viešosios politikos erdvės išorės ir vidaus veiksnius.²⁷ Nagrinėjant viešosios politikos mokymąsi didelį indėlį atliko H. Hecllo²⁸ suformavęs politinio mokymosi sampratą, kuri atsižvelgia į politikos pokyčius. Taip pat išskirdamas grupinį mokymąsi (kai mokymasis vyksta organizacijos viduje) ir socialinį mokymąsi, kuris apima veikėjų idėjų transformaciją. Pasak H. Hecllo

²⁴E. Ostrom, „Building Trust to Solve Commons Dilemmas: Taking Small Steps to Test an Evolving Theory of Collective Action“, in Simon E. Levin (ed.), *Games, Groups and the Global Good*, Springer: Dordrecht Heidelberg London New York, 2008.

²⁵M. D. Jones, M. K. McBeth. „A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?“ *The Policy Studies Journal*, 38(2), 2010.

²⁶Zito, Schout, 1106.

²⁷P. A. Sabatier, „Political Science and Public Policy“, 10-15, in Theodoulou, Cahn „Public Policy: The Essential Readings“.

²⁸H. Hecllo, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974, cituota iš A. R. Zito, A. Schout, „Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning“, *Journal of European Public Policy*, 16(8), 2009, 1107.

nereikia daryti prielaidos, kad mokymasis įvyksta savaime, mokslininkas akcentavo politikos tarpininkų rolę, pernešant idėjas ir taip skatinant mokymosi procesą. Toliau C. Argyris ir D. Schön²⁹ detalizavo kaip ir kodėl organizacijos siekia gerinti savo mokymosi gebėjimus patekdami „vienos kilpos“ ir „dviejų kilpų“ mokymosi sampratą. „Vienos kilpos“ mokymasis nurodo į instrumentinius pokyčius veikėjų mąstysenoje, kurie nekeičia fundamentalių nuostatų ir įsitikinimų. Tuo tarpu „dviejų kilpų“ mokymosi grįžtamasis ryšys paskatina esminius pokyčius organizacinėje elgsenoje dėl pasikeitusių esminių veikėjų įsitikinimų.

P. Sabatier remdamasis H. Heclio pasiūlytomis idėjų apsikeitimo ir politikos bendruomenės dimensijomis į palaikymo koalicijų pagrindą įtraukė politikos mokymosi hipotezes.³⁰ Remiantis C. Argyris ir D. Schön mokymosi samprata palaikymo koalicijų pagrindu „vienos kilpos“ mokymasis atitiktų antrinių koalicijų veikėjų įsitikinimų pasikeitimus, kuriuos sąlygoja techninės, mokslinės ar kitos instrumentinės informacijos suteikimas koalicijų nariams. „Dviejų kilpų“ mokymasis – esminių politikos tikslų ir programų, kurie kaip „klijai“ laiko koalicijas kartu, pasikeitimus.

Viešosios politikos mokymasis ES politinėje sistemoje dažniausiai aiškinamas per AKM procesą, kuris savo prigimtimi turi skatinti įsitikinimų konvergenciją tarp valstybių narių.³¹ A. Zito ir A. Schout apžvelgė tyrimus atliktus šioje srityje ir pateikė įrodymų, kad iki 2000 m. dėmesys mokymuisi ES integracijos studijose buvo labai menkas ir išryškėjo po Lisabonos strategijos, patvirtinus AKM.³² Dažniausiai viešosios politikos mokymosi literatūroje „minkštasis“ koordinavimo metodas siejamas su kognityviniu ir normatyviniu mokymosi procesu tarp valstybių narių. Šia tema atlikti tyrimai rodo, kad trūksta pagrįstų empirinių įrodymų jog viešosios politikos mokymasis labiau tikėtinas po AKM įvedimo kaip buvo tikėtasi.³³ Svarbu paminėti, kad AKM negali pateikti taip greit apčiuopiamų politikos kaitos įrodymų kaip tradicinis Bendrijos metodas,³⁴ todėl tyrimuose būtina analizuoti ilgesnį laiko tarpą, kai AKM pagalba skirtingi proceso veikėjai gali apsiukeisti idėjomis ir kita reikalinga informacija.

²⁹C. Argyris, D. Schön, *Organizational Learning II*. MA: Addison- Wesley Publishing, 1996, cituota iš A. R. Zito, A. Schout, „Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning“, *Journal of European Public Policy*, 16(8), 2009, 1105-1106.

³⁰Sabatier, *The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe*, 98-130.

³¹M. Deborah, „Learning by numbers? The use of indicators in the co-ordination of social inclusion policies in Europe“, *Journal of European Public Policy*, 14(1), 2007, 78-95.

³²Zito, Schout, 1110.

³³Deborah, 78-95.

³⁴S. Kroger, „When learning hits politics or: Social policy coordination left to the administrations and the NGOs?“, *European Integration online Papers*, 10(3), 2006.

1.1. Palaikymo koalicijų analizės pagrindas

P. Sabatier kartu su H. Jenkins-Smith pasiūlytas politikos kaitos analizės pagrindas yra laikomas gerai teoriškai išplėtotu ir gana plačiai empiriškai taikomu modeliu.³⁵ Palaikymo koalicijų pagrindo (*angl. Advocacy Coalition Framework*) autoriai matydami tam tikras problemas viešosios politikos proceso literatūroje, pasiūlė savo teorinį modelį kaip alternatyvą etapais išskaidytam euristiniam viešosios politikos požiūriui, įtraukdami „iš apačios į viršų“ ir „iš viršaus žemyn“ požiūrius, kartu atliepdami į poreikį naujai sisteminei viešosios politikos įgyvendinimo proceso teorijai.³⁶ Palaikymo koalicijų analizės pagrindas remiasi prielaidomis, kurios padeda tyrėjams geriau suprasti veiksnius lemiančius koalicijų susiformavimą ir palaikymą, mokymąsi ir politikos kaitą.

Palaikymo koalicijų analizės pagrindo analizės vienetas – viešosios politikos posistemis, svarbus dėmesys skiriamas veikėjų įsitikinimas, vietoje tradicinės „geležinio trikampio“ (administracinės agentūros, komitetai ir interesų grupės) koncepcijos į analizę įtraukiami tokie veikėjai kaip mokslininkai, konsultantai, žiniasklaida, analizuojant viešosios politikos procesą atsižvelgiama į mokslinę ir techninę informaciją. Pasak P. Sabatier ir jo kolegų viešosios politikos proceso teorijos turi skirti didesnę dėmesį techninei informacijai priklausomai nuo problemos dydžio ir sudėtingumo, jos priežasčių ir galimo poveikio.³⁷ Todėl norint suprasti politikos kaitos procesą reikia analizuoti ilgesnį laiko periodą, kaip nurodo autoriai 7-10 metų laikotarpio. Toks laiko tarpas reikalingas ne tik posistemio brandai pasiekti, techninei informacijai surinkti ir apdoroti, bet ir hipotezių validumui užtikrinti.³⁸ Toliau yra aptariama palaikymo koalicijų analizės pagrindo struktūra: posistemis ir politikos kaitą lemiantys veiksniai, palaikymo koalicijos ir jų veikėjai, palaikymo koalicijų įsitikinimai, politikos tarpininkai.

1.1.1. Posistemis ir politikos kaita

Svarbiausias palaikymo koalicijų analizės pagrindo vienetas yra viešosios politikos domenai, autorių vadinamas posistemiu, kurį sudaro politikos programos ir priemonės, teisės aktai.

³⁵V. Nakrošis, E. Barcevičius, R. Vilpišauskas, „Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: kaip analizuoti jų įgyvendinimo procesą ir rezultatus?“, *Politologija*, 77(1), 2015, 5.

³⁶C. M. Weible, P. A. Sabatier and K. McQueen, „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, *The Policy Studies Journal*, 37(1), 2009, 136.

³⁷C. M. Weible at al. „A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue“, *The Policy Studies Journal*, 39(3), 2011, 348-349.

³⁸Weible at al, 349.

Viešosios politikos posistemį sudaro skirtingi veikėjai, iš viešojo sektoriaus ir nevyriausybinių ar privačių organizacijų, kuriems rūpi posistemio problemos ir kurie reguliariai siekia daryti įtaką posistemyje. P. Sabatier išskiria besiformuojančius (angl. *Nascent*) ir subrendusius (angl. *Mature*) viešosios politikos posistemius.³⁹ Būtent subrendusiame viešosios politikos posistemyje bent jau dešimtmetį veikiantys dalyviai identifikuoja save kaip tam tikrą bendruomenę ir rinkdami bei apdorodami informaciją gali daryti įtaką viešajai politikai, siekti pokyčių arba esminių pokyčių posistemyje arba atvirksčiai – *status quo* palaikymo. Į viešosios politikos posistemį gali įsitraukti ir kiti veikėjai: žiniasklaida, mokslininkai, konsultantai, tarptautinės organizacijos ir t.t. Svarbu paminėti, kad viešosios politikos posistemiai gali susijungti arba persidengti tam tikrose veiklos srityse. Taip pat viešosios politikos posistemis gali būti platesnės valdymo sistemos dalis: ES kovos su skurdu ir socialine atskirtimi posistemis yra platesnės ES socialinės politikos dalis.

Kaip pažymi P. Sabatier viešosios politikos posistemis nėra atsparus išorės poveikiui, dažniausiai posistemis egzistuoja politinėje aplinkoje, kurią veikia santykinai stabilūs išorės veiksniai (pvz.: natūraliųjų resursų paskirstymas, sociokultūrinės vertybės ir socialinė struktūra, svarbiausios konstitucinės taisyklės ir pan.) bei įvykiai (socio-ekonominės sąlygos, viešoji nuomonė, valdančiosios koalicijos pokyčiai, viešosios politikos sprendimai, poveikis iš kitų posistemų ir pan.).⁴⁰ Šie kintamieji padeda posistemio veikėjams gauti priėjimą prie išteklių arba jį apriboja. Be išorės veiksmų ir įvykių politikos kaitą gali lemti politikos mokymasis (angl. *policy-oriented learning*), kai įvyksta esminiai mąstymo ar elgesio pokyčiai dėl gaunamos naujos informacijos ar įgytos patirties, kurie keičia ne tik veikėjų elgseną, bet ir pačius politikos tikslus. P. Sabatier pažymi, kad politikos kaitą gali lemti ir posistemio viduje vykstantys svarbūs įvykiai, sukrėtimai.⁴¹

1.1.2. Palaikymo koalicijos

Viešosios politikos posistemio veikėjai sudaro palaikymo koalicijas, kurios gali palaikyti arba priešintis viešosios politikos sprendimas. Pagal P. Sabatier palaikymo koalicijų sąveikos leidžia paaiškinti viešosios politikos kaitą. Kaip teigia P. Sabatier tam tikrame viešosios politikos posistemyje gali atsirasti nuo vienos iki kelių skirtingų palaikymo koalicijų, kurių narius sieja panašūs normatyviniai ir priežastiniai įsitikinimai ir tam tikras veiksmų koordinavimas.

³⁹Sabatier, *The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe*, 111.

⁴⁰Paul Sabatier, Hank C. Jenkins-Smith, „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment.“ Kn. Sabatier Paul (sud.), *Theories of the Policy Process*. Columbia:Westview Boulder, 1999, 121.

⁴¹Sabatier, *The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe*, 103-104.

Palaikymo koalicijų dalyvių įsitikinimai yra svarbesni nei veikėjų institucinė priklausomybė, palaikymo koalicijų analizės pagrindas nurodo ribotai racionalų individų elgesį.⁴² Savanaudiški ekonominiai ir politiniai siekiai nėra pagrindiniai palaikymo koalicijų veikėjų tikslai. Remiantis palaikymo koalicijų pagrindu veikėjų tikslai yra suprantami kaip sudėtingi, kompleksiniai siekiai. Palaikymo koalicijų dalyviai labiau atsižvelgia į nesėkmes nei politinę sėkmę, todėl nesėkmėms priskiria didesnes vertes. Todėl aukšto konfliktiškumo situacijose pasipriešinimo koalicijos yra vaizduojamos galingesnėmis nei jos yra.⁴³

Kaip jau buvo aptarta anksčiau, palaikymo koaliciją gali sudaryti ne tik interesų grupių nariai, bet ir valstybės tarnautojai, nacionalinės ir vietos lygmens politikos atstovai, mokslininkai, nevyriausybinų organizacijų nariai. Viešosios politikos posistemyje gali veikti veikėjai arba organizacijos, kurie nepriklauso nei vienai iš palaikymo koalicijų, tačiau kaip pažymi P. Sabatier ilgainiui tokie veikėjai arba pasitraukia iš posistemo arba įsilieja į kažkurią vieną ar kelias palaikymo koalicijas. Tyrimai rodo, kad kuo ilgiau dalyviai veikia vienoje koalicijoje tuo ji yra stabilesnė, šis priežastinis ryšys ypač stipriai pasireiškia tarp aukščiausio lygio koalicijos narių (politinio elito lyderiai).⁴⁴ Vieni palaikymo koalicijų dalyviai nuolat ir nepertraukiamai veikia ir siekia daryti įtaką posistemyje, tai gali būti politiniai ar kitų interesų grupių lyderiai. Tuo tarpu kiti palaikymo koalicijų veikėjai suaktyvėja fragmentiškai, sprendžiant tam tikrus su posistemiū susijusius klausimus arba problemas, tai gali būti NVO, žiniasklaidos ar kitų organizacijų atstovai. Svarbus gali būti ir mokslininkų vaidmuo, telkdami mokslinius įrodymus tam tikroje viešosios politikos srityje jie gali veikti kaip tarpininkai tarp oponuojančių koalicijų aukšto konfliktiškumo posistemiuose. Tačiau mokslininkai gali naudoti mokslo argumentus siekdami minimizuoti vienos iš koalicijos galią, tuo pačiu būdami kitos koalicijos dalyviais.

Pastebima, kad analizuojant ES viešosios politikos procesą palaikymo koalicijas sudaro: ES institucijų atstovai, interesų grupių lyderiai, mokslininkai, valstybė narės.⁴⁵ Bendrijos narės vis daugiau sprendimų priėmimo galios deleguoja ES institucijoms: Komisijai, Ministrų Tarybai, Parlamentui, Europos Teisingumo teismui, tačiau valstybių narių institucijos išlieka svarbios vertinant ES sprendimų įgyvendinimą nacionaliniu lygiu. ES institucijos siekia kuo didesnės galios, todėl gali konkuruoti tarpusavyje, daryti spaudimą, ypač tose viešosios politikos srityse, kuriose nėra aiškaus Bendrijos narių sutarimo. Todėl būtent tokiose viešosios politikos srityse, kurios pasižymi

⁴²Nakrošis, Barcevičius, Vilpišauskas, „Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: kaip analizuoti jų įgyvendinimo procesą ir rezultatus?“, 6.

⁴³Sabatier, *The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe*, 104.

⁴⁴Weible, Sabatier, McQueen, 129.

⁴⁵Ten pat, 121.

aukštu konfliktiškumo lygiu ekspertai, mokslininkai, suinteresuotosios grupės yra mobilizuojamos siekiant sustiprinti vienos ar kitos koalicijos pozicijas.

1.1.3. Palaikymo koalicijų įsitikinimai

Palaikymo koalicijų dalyviai juos supantį pasaulį suvokia objektyviai, remiantis savo išankstiniais įsitikinimais, kurie gali būti pamatiniai (angl. *Deep Core*), viešosios politikos (angl. *Policy Core*) ir antriniai (angl. *Secondary Aspects*).⁴⁶ Pamatiniai palaikymo koalicijų dalyvių įsitikinimai yra normos, kurios galioja visuose viešosios politikos posistemiuose. Tai yra normatyviniai įsitikinimai, tokie kaip propaguojamos vertybės, pavyzdžiui santykis tarp individo laisvės ir socialinio teisingumo, politinės kairės-dešinės pozicija, arba sociokultūrinis identitetas ir t.t. Tuo tarpu viešosios politikos įsitikinimai apima nuostatas ir įsitikinimus susijusius su tam tikra viešąja politika arba viešosios politikos posistemiu. Šie įsitikinimai nurodo kokiomis palaikymo koalicijų vertybėmis vadovaujantis turėtų būti formuojama ir įgyvendinama tam tikra viešoji politika, pavyzdžiui reguliacinė ar prevencinė politika, remiantis ekonomikos vytimusi ar aplinkosauginiais reikalavimais ir t.t. Pasak P. Sabatier viešosios politikos įsitikinimai yra palaikymo koaliciją jungiantys „klijai“, kurie leidžia koalicijos nariams dalintis panašiomis politinėmis idėjomis ir įsitikinimais.⁴⁷ Antriniai palaikymo koalicijų įsitikinimai – tai žymiai siauresni įsitikinimai, apimantys ne visą viešosios politikos posistemį, dažniausia susiję su politikos įgyvendinimui reikalinga instrumentine informacija.

Galima teigti, kad pamatiniai palaikymo koalicijų įsitikinimai yra labiausiai atsparūs pokyčiams, jie dažnai prilyginami religiniams įsitikinimams. Viešosios politikos įsitikinimai yra lengviau keičiami nei pamatiniai įsitikinimai, tačiau dažnu atveju pokyčiai viešosios politikos įsitikinimuose reikalauja tam tikro laiko tarpo ir / arba svarių empirinių įrodymų apie pasikeitusią situaciją posistemyje. Antriniai palaikymo koalicijų įsitikinimai yra lengviausiai keičiami, remiantis gauta nauja informacija, patirtimi ar žiniomis.⁴⁸ Analizės pagrindas nurodo, kad bendri įsitikinimai ir tikslai siejantys palaikymo koalicijos narius gali įveikti „zuikiavimo“ (angl. *free-rider*) problemą, kai vieni dalyviai neprisideda prie bendrojo problemos/politikos sprendimo, siekia alternatyvių pasiūlymų, panaudodami turimus koalicijos išteklius ar lobistinę veiklą.⁴⁹ Palaikymo koaliciją

⁴⁶Sabatier, *The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe*, 102.

⁴⁷Ten pat, 103.

⁴⁸Weible, Sabatier, McQueen, 123.

⁴⁹Sabatier, *The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe*, 116.

sudarantys veikėjai gali konkuruoti tarpusavyje, koalicijos viduje, dėl finansavimo, galios ar kitų išteklių, todėl būtent bendri pamatiniai ir / arba viešosios politikos įsitikinimai gali padėti susitarti koalicijos viduje. Būtent viešosios politikos įsitikinimai laiko posistemio koalicijų veikėjus kartu, todėl kuo ilgiau veikėjai priklauso koalicijai ir kuo ilgiau koalicija veikia, tuo dažniau vyksta pasikartojančios sąveikos tarp koalicijos veikėjų tuo stipresni „klijai“ juos sieja.

1.1.4. Politikos mokymasis

Kaip buvo minėta anksčiau, politikos mokymasis (angl. *Policy-Oriented Learning*), vykstantis tarp oponuojančių koalicijų arba palaikymo koalicijų viduje, gali daryti įtaka viešosios politikos proceso kaitai. Politikos mokymasis apima veikėjų požiūrio pokyčius, palaikymo koalicijų narių įsitikinimų supanašėjimą, kurie įvyksta dėl gaunamos naujos techninės, mokslinės informacijos, naujų patirčių apie tam tikrus viešosios politikos reiškinius.⁵⁰ Informacijos ir gerosios patirties mainus tarp skirtingų koalicijų skatina lyderiai arba politikos tarpininkai, profesiniai forumai, seminarai ar kiti formatai.⁵¹ Šios žinios, patirtis ar kita informacija gali keisti palaikymo koalicijų dalyvių supratimą apie posistemį, politinę sistemą, kurioje veikia posistemis, išorės įvykius ir veiksnius bei išteklių pasidalinimą tarp skirtingų koalicijų todėl grįžtamojo ryšio metu koalicijų dalyviai gali keisti savo nuomonę apie viešosios politikos programas arba pačią politiką (pav. 1).

Palaikymo koalicijų dalyviai instrumentiškai siekia geriau suprasti posistemį ir bendrą politinę sistemą, tam, kad tęstų ir sėkmingiau įgyvendintu savo politinius tikslus. Todėl mokymasis greičiau vyksta antrinių ir viešosios politikos įsitikinimų sistemose, kai keičiasi dalyvių įsitikinimai susiję su politikos įgyvendinimui reikalinga instrumentine informacija arba nuostatos ir įsitikinimai susiję su tam tikra viešąja politika arba viešosios politikos posistemiu. Tuo tarpu politikos mokymasis sunkiau įgyvendinamas pamatinių palaikymo koalicijų dalyvių įsitikinimų sistemose, ypač tada, kai konflikto lygis tarp skirtingų palaikymo koalicijų yra labai aukštas, o mokymosi procesas tik dar labiau stiprina išankstinius įsitikinimus.⁵² Remiantis atliktais tyrimais, pastebėta, kad viešosios politikos įsitikinimų pasikeitimas labiau pasireiškia koalicijų viduje, nei tarp koalicijų, nes: koalicijos viduje vykstantis mokymasis pastebimas greičiau (per 2-4 metus), toks mokymasis tik sustiprina pamatinius koalicijos dalyvių įsitikinimus, dalyviai nėra linkę savo įsitikinimų pasikeitimo priskirti mokymosi iš kitų koalicijų rezultatui. Tuo tarpu mokymasis tarp skirtingų palaikymo koalicijų

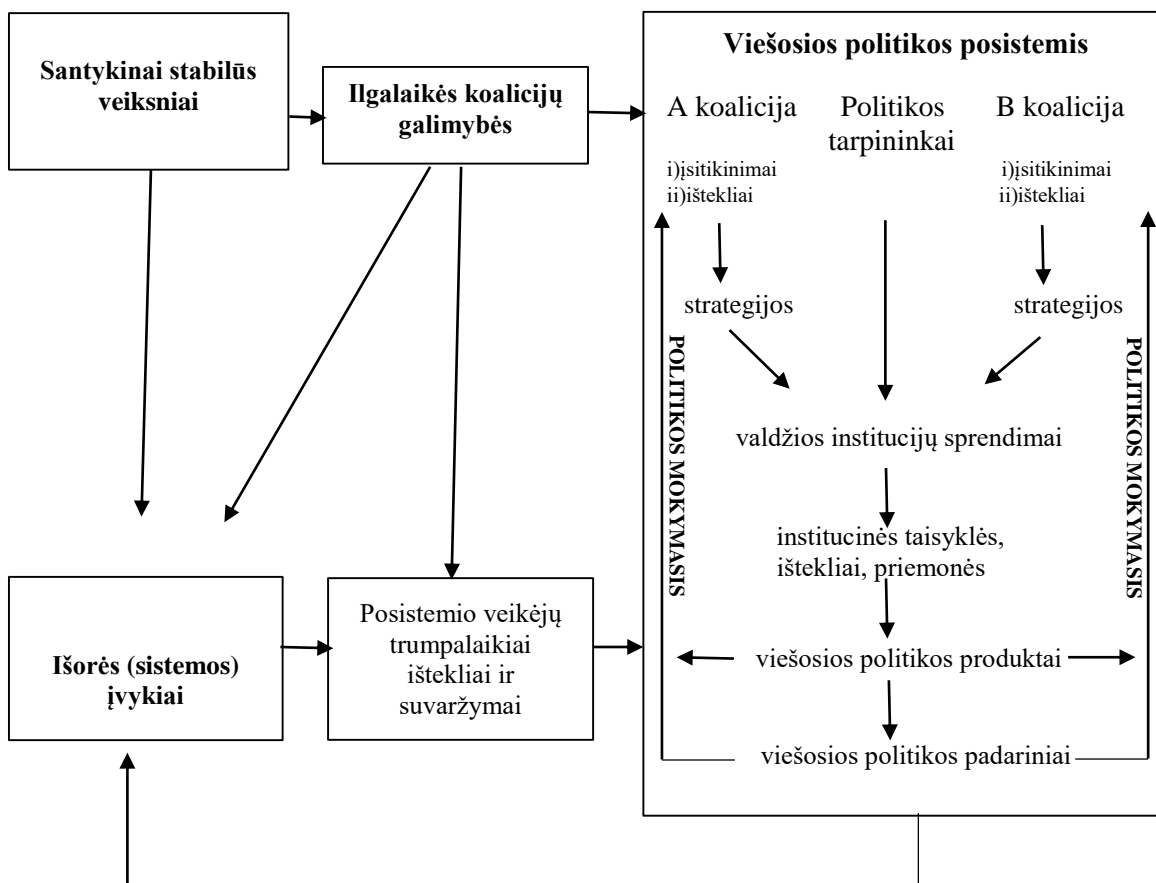
⁵⁰Sabatier, *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*, 149.

⁵¹Sabatier, *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*, 149-157.

⁵²Weible, Sabatier, McQueen, 130-131.

dažniau pasireiškia antrinių įsitikinimų sistemose, sprendžiant technines, kompromiso reikalaujančias problemas, kurios nagrinėjamos profesiniuose forumuose ar kituose mokymosi formatuose.⁵³

1 paveikslas. Palaikymo koalicijų analizės pagrindas.



Sudaryta autorės pagal C. M. Weible, P. A. Sabatier and K. McQueen, „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, *The Policy Studies Journal*, 37(1), 2009, 123.

1.1.5. Viešosios politikos tarpininkai

P. Sabatier kartu su kolegomis atkreipia dėmesį į tai, kad konkuruojančioms palaikymo koalicijoms susitarti gali padėti viešosios politikos tarpininkai (angl. *Policy Brokers*)⁵⁴, kurie atlieka mediatorių vaidmenį tarp skirtingų viešosios politikos įsitikinimų sistemų. Politikos tarpininkai padeda rasti kompromisinius sprendimus tarp skirtingų palaikymo koalicijų pozicijų, taip sudarydami sąlygas atsirasti naujiems politikos sprendimas, strategijoms, programoms ar kitoms viešosios

⁵³Weible, Sabatier, McQueen, 130-131.

⁵⁴Sabatier, *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*, 133.

politikos iniciatyvoms. Politikos tarpininkai būna susiję su politikos formuotojais arba turi kitas prieigas prie sprendimų priėmimo,⁵⁵ tai gali būti aukšti valdžios pareigūnai (Prezidentas, Ministras Pirmininkas, Seimo pirmininkas ir t.t.), ministerijų ar kitų valdžios institucijų atstovai, teismai ir pan. ES viešosios politikos atveju dažniausiai tarpininko pozicija užima Komisija.⁵⁶ Pastebima, kad ES daugelį sprendimų priima ne demokratišku būdu išrinkti politikai, o technokratai, kurie sprendimus priima remiantis turima patirtimi ir žiniomis. Tai gali būti mokslininkų ar kitų ekspertų grupės (angl. *think-tank*), patariamąsios struktūros, EK darbuotojai, valstybių narių deleguoti biurokratai.⁵⁷ Tai reiškia, kad neoficialiai sprendimų priėmimo galia yra perkeliama iš politikų rankų į biurokratų rankas, todėl analizuojant ES politikos procesą reikia skirti dėmesį EK ir kitų politiką įgyvendinančių institucijų veiklos analizei. Remiantis tuo galima teigti, kad ES technokratai inkrementiškai siekia keisti viešąją politiką, tuo pačiu gali būti ir politikos tarpininkai, kurie padeda susitarti oponuojančioms palaikymo koalicijoms.

Politikos tarpininkai užima tarpinę padėtį tarp konfliktuojančių palaikymo koalicijų, kontroliuoja informaciją ir jos srautus, padeda surasti kompromisą tarp skirtingų nuomonių., svarbu paminėti, kad politikos tarpininkai gali elgtis strategiškai, t.y. turėti savo asmeninių politinių tikslų.⁵⁸ Tai reiškia, kad politikos tarpininkai, tokie kaip EK ne tik atlieką svarbų vaidmenį politikos mokymosi procese, bet ir gali skatinti politikos kaitą tam tikrame posistemyje. Nors palaikymo koalicijų analizės pagrinde nėra aiškiai nurodoma ir apibrėžiama politikos antrepenerių samprata, tačiau ji yra naudinga nurodant politikos tarpininkų vaidmenį. Politinis antrepeneris gali būti tiek valdžios, tiek interesų grupių ar kitų veikiančių grupių atstovas, siekiantis gauti politinio pelno ir dėl to galintis investuoti žinias, laiką, energiją, reputaciją, ar kitus resursus.⁵⁹ Politinis antrepeneris išsiskiria tuo, kad siekdamas politinių tikslų nebūtinai veikia susiklosčiusios politinės sąrangos viduje, tačiau keičia nusistovėjusią institucinę tvarką ir egzistuojantį *status quo*, t.y. siekia politikos kaitos. Būtent politikos antrepeneriai turi reikiamų gebėjimų tinkamai pernešti informaciją apie išorinius ir vidinius posistemo įvykius oponuojančioms palaikymo koalicijoms, kad šios gautų reikiamą informaciją.

⁵⁵N. Carboni, „Advocacy and Policy Change in the Multilevel System of the European Union: A Case Study within Health Policy“, *Open Journal of Political Science*, 2(3), 2012, 40.

⁵⁶Ten pat.

⁵⁷C. M. Radaelli, „The public policy of the European Union: whither politics of expertise?“, *Journal of European Public Policy*, 6(5), 1999, 759.

⁵⁸Carboni, 40.

⁵⁹M. Mintrom, P. Norman, „Policy Entrepreneurship and Policy Change“, *The Policy Studies Journal*, 37(4), 2009, 650-651.

1.1.6. Profesiniai forumai

Remiantis palaikymo koalicijų analizės pagrindu palaikymo koalicijų nariai dalyvaudami profesiniuose forumuose keičiasi idėjomis, informacija, naujausiais techniniais duomenimis apie posistemį.⁶⁰ C. M. Radaelli pastebi, kad episteminės bendruomenės, t.y. „tam tikros srities profesionalų tinklas, kurie yra kompetentingi teikti mokslines žinias ir ekspertizę apie tam tikrą posistemį ir jo problemas,“⁶¹ daro įtaką ES viešajai politikai, kai ekspertai įgauna biurokratams suteiktą galią per dalyvavimą institucionalizuotuose patariamuosiose struktūrose. Profesinių forumų veikla glaudžiai susijusi su viešosios politikos mokymusi, kaip pažymi P. Sabatier veikėjų įsitikinimų pokyčiai labiau tikėtini egzistuojant profesiniam forumui, kuris suformuoja profesinę bendruomenę ir bendras forumo dalyvių normas.

ES socialinės politikos srityje profesinio forumo vaidmenį atlieka Socialinių reikalų komitetas (angl. *Social Protection Committee*, toliau – SPC) skirtas socialinio AKM įgyvendinimui. Komitete valstybių narių atstovai keičiasi informacija ir gerosiomis praktikomis socialinės apsaugos ir socialinės įtraukties klausimais. Svarbi SPC sudedamoji dalis Rodiklių pogrupis (angl. *Indicators Subgroup*, toliau – ISG), kuris kaupia statistinę informaciją, atlieka analitinį darbą vertinant valstybių narių socialinės srities situaciją. Atlikti tyrimai rodo, kad šių profesinių forumų darbas padeda efektyviau įgyvendinti AKM ES socialinėje politikoje, skatina konsensuso tarp valstybių narių suradimą.⁶²

1.2. Pagrindinės viešosios politikos mokymosi hipotezės

Viešosios politikos mokymosi literatūra leidžia mokymosi veiksmą suprasti kaip sistemingą žinių ir patirties kaupimą apie posistemį, viešosios politikos reiškinius, kurie lemia kaip politikos veikėjai mato aplinką ir kokius sprendimus pasirenka. Kaip buvo aptarta anksčiau mokymasis dažniau pasireiškia antrinėse veikėjų įsitikinimų sistemose nei viešosios politikos ar pamatiniuose įsitikinimuose. Kad vyktų mokymasis viešosios politikos įsitikinimų sistemose reikalingas ilgesnis laiko tarpas. Kaip teigia P. Sabatier viešosios politikos kaitą gali lemti vykstantys

⁶⁰Sabatier, „*An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*, 129-168.

⁶¹Radaelli, *The public policy of the European Union: whither politics of expertise?*, 762.

⁶²A. Horvath, „What kind of consensus? Conflicting notions of effectiveness within the Social Protection Committee“. In: Kröger, Sandra (ed.): *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research*, European Integration online Papers (EIoP), 1(13), 2009.

instrumentiniai pokyčiai veikėjų mąstysenoje, tačiau esminė viešosios politikos kaita įvyksta pasikeitus veikėjų viešosios politikos arba pamatiniams įsitikinimams.⁶³ Pokyčius viešosios politikos įsitikinimuose gali lemti mokymasis tarp antrinių politikos įsitikinimų sistemų, kai pasikeitus techniniam politikos problemos suvokimui veikėjai gali pakeisti politikos tikslus ir programas. Palaikymo koalicijų analizės pagrindas nurodo penkias pagrindines politikos mokymosi tarp koalicijų hipotezės⁶⁴:

- I. Viešosios politikos mokymasis tarp įsitikinimų sistemų labiausiai tikėtinas, kuomet egzistuoja vidutinis konfliktiškumo lygis tarp dviejų koalicijų. Tai reikalauja, kad kiekviena iš koalicijų turėtų reikiamus techninius resursus dalyvauti debatuose ir konfliktas tarp koalicijų vyksta tarp antrinių vienos įsitikinimų sistemos aspektų ir pirminių kitos sistemos elementų, arba tarp dviejų įsitikinimų sistemų svarbių antrinių aspektų.
- II. Problemos, kurias aiškina teorijos ir patvirtinti kiekybiniai įrodymai yra palankesnės politikos mokymuisi nei tos problemos, kurias aiškina kokybiniai ir gana subjektyvūs įrodymai.
- III. Problemos susijusios su gamtos mokslų sistemomis yra palankesnės politikos mokymuisi nei tos, kurios apima vien socialines arba politines sistemas.
- IV. Viešosios politikos mokymasis tarp įsitikinimų sistemų labiausiai tikėtinas egzistuojant profesiniam forumui, kuris yra pakankamai prestižinis tam, kad dalyvautų skirtingų koalicijų nariai ir dominuojamas profesinių normų.
- V. Net tada, kai techninės informacijos kaupimas nekeičia oponuojančių koalicijų požiūrio, tai gali turėti svarbų poveikį viešajai politikai keičiant politikos tarpininkų įsitikinimus, kurie padeda palaikymo koalicijoms apsikeisti informacija.

Šiame darbe yra tikrinamos ne visos mokymosi tarp palaikymo koalicijų hipotezės, o tik tos, kurios labiausiai atitinka darbo objektą – mokymąsi tarp palaikymo koalicijų formuojant bendrus ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorius. Pirmoji mokymosi hipotezė nurodo, kad mokymasis labiau tikėtinas egzistuojant vidutinio konfliktiškumo santykiams tarp palaikymo koalicijų, nes tada veikėjai labiau linkę keisti savo antrinius įsitikinimus, o tai gali lemti ir viešosios politikos pokyčius. P. Copeland ir M. Daly platesnėje ES socialinės politikos sistemoje išskiria dvi pagrindines oponuojančias palaikymo koalicijas „Socialinės Europos“ ir „Neo-liberalios Europos“⁶⁵. Pirmoji atstovauja poziciją už glaudesnę ES socialinę sanglaudą, bendrų socialinės politikos tikslų ar net bendros socialinės politikos formavimą. Antroji koalicija pasisako grynai už ekonominę Bendrijos

⁶³Sabatier, „*An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*, 129-168.

⁶⁴Sabatier, *The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe*, 106.

⁶⁵P. Copeland, M. Daly „Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020“, *Journal Of European Social Policy* 22(3), 2012, 276-279.

integraciją, kurią norint pasiekti būtina užtikrinti užimtumo politikos įgyvendinimą, o tai savaime paskatintų teigiamą šalutinį efektą sprendžiant socialines problemas. ES socialinės atskirties ir skurdo mažinimo politikos posistemyje gali veikti itin konfliktiškos palaikymo koalicijos, kaip ir ES socialinės politikos sistemoje – kai pamatiniai koalicijų veikėjų įsitikinimai riboja informacijos apsikeitimo tarp koalicijos narių galimybę. Egzistuojant vidutinio konfliktiškumo arba mažai konfliktiškoms palaikymo koalicijoms informacijos mainai yra labiau tikėtini, todėl keliama pirmoji šio magistro darbo hipotezė: ***viešosios politikos mokymasis tarp įsitikinimų sistemų labiausiai tikėtinas, kuomet egzistuoja vidutinis konfliktiškumo lygis tarp palaikymo koalicijų.***

Antroji, trečioji ir ketvirtoji mokymosi hipotezės nurodo, kad palaikymo koalicijos nėra linkusios lengvai keisti savo antrinių arba viešosios politikos įsitikinimų, jei nėra pateikiama pagrįstų empirinių įrodymų ar kitos mokslinės informacijos. Hipotetiškai yra teigiama, kad tokie empiriniai, moksliniai įrodymai yra lengviausiai sukuriami tose viešosios politikos srityse, kur vadovaujamosi visuotinai pripažintomis priežastinėmis teorijomis, kiekybiniais duomenimis, ypač susijusiais su gamtos mokslų sistemomis, ir veikia profesiniai forumai, kurie leidžia skirtingų koalicijų nariams susitikti ir keisti idėjomis. ES skurdo ir socialinės atskirties posistemyje yra labiau vadovaujamosi socialinėms ir politinėms sistemomis, visuotinai pripažintomis priežastinėmis teorijomis, kokybiniais ir kiekybiniais empiriniais duomenimis, bei institucionalizuotais profesiniais forumais. ES lygmeniu veikia socialinės apsaugos ir socialinės įtraukties profesiniai forumai SPC ir ISG, kuriuose susitinka srities profesionalai, ekspertai. Šiuose profesiniuose forumuose yra kaupiama techninė ir statistinė informacija apie posistemį, socialinės atskirties problemas, atliekami vertinimai, nuolat renkami ir tobulinami moksliniai duomenys apie skurdo būklės matavimo įrankius, teikiamos mokslinės rekomendacijos. ES skurdo ir socialinės atskirties posistemyje nėra aktualu tikrinti palaikymo koalicijų pagrindo mokymosi tarp koalicijų hipotezes susijusias su gamtos mokslų sistemomis. ES skurdo ir socialinės atskirties rodiklių formavimo procesas pasižymi moksliniais ekonominiais skaičiavimais, bei socialinės politikos programoms būdingu subjektyvumu, todėl trečioji hipotezė nėra tikrinama. Remiantis palaikymo koalicijų analizės pagrinde suformuotomis hipotezėmis apie techninės ir mokslinės informacijos bei profesinių forumų įtaką mokymuisi tarp koalicijų keliama antroji šio magistro darbo hipotezė: ***techninės ir mokslinės informacijos kaupimas apie posistemį ir profesiniai forumai, kurie leidžia skirtingų koalicijų nariams susitikti ir keisti idėjomis, mažina oponuojančių koalicijų pasipriešinimą ir skatina mokymąsi tarp palaikymo koalicijų įsitikinimų sistemų.***

Penktoji mokymosi tarp koalicijų hipotezė nurodo viešosios politikos tarpininkų vaidmenį. Teigiama, kad politikos tarpininkai skatina informacijos tarp palaikymo koalicijų narių apsikeitimą, perneša idėjas, skatina kompromiso tarp koalicijų narių suradimą, sulygina politikos

problemos suvokimą tarp veikėjų. Todėl formuojama trečioji šio darbo hipotezė dėl politikos tarpininkų vaidmens mokymuisi tarp koalicijų: *politikos tarpininkai ir politikos lyderiai padeda oponuojančioms palaikymo koalicijoms apsieisti informacija, taip skatindami mokymąsi tarp palaikymo koalicijų įsitikinimų sistemų.*

2. Tyrimo metodikos aptarimas ir pagrindimas

Toliau, remiantis pirmojoje šio darbo aptartomis mokymosi tarp palaikymo koalicijų hipotezėmis, siekiama išsiaiškinti kaip vyko ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorių formavimo procesas, ar politikos kaitą šiame posistemyje lėmė pasikeitimai palaikymo koalicijų narių antrinių ir viešosios politikos įsitikinimų sistemose. Atliekant tyrimą yra bandoma patvirtinti arba paneigti pirmojoje šio darbo dalyje suformuotas viešosios politikos mokymosi hipotezes:

H1: Viešosios politikos mokymasis tarp įsitikinimų sistemų labiausiai tikėtinas, kuomet egzistuoja vidutinis konfliktiškumo lygis tarp palaikymo koalicijų.

H2: Techninės ir mokslinės informacijos kaupimas apie posistemį ir profesiniai forumai, kurie leidžia skirtingų koalicijų nariams susitikti ir keistis idėjomis, mažina oponuojančių koalicijų pasipriešinimą ir skatina mokymąsi tarp koalicijų įsitikinimų sistemų.

H3: Politikos tarpininkai ir politikos lyderiai padeda oponuojančioms palaikymo koalicijoms apsieisti informacija, taip skatindami mokymąsi tarp koalicijų įsitikinimų sistemų.

Atliekant empirinį tyrimą buvo remiamasi priežastiniu proceso sekimo (angl. *process tracing*) metodu. Kaip teigia A. Kay ir P. Baker priežastinio proceso sekimo metodas leidžia nustatyti ir paaiškinti sudėtingą priežastinių įvykių ir reiškinių grandinę, kurią gali lemti skirtingi veiksniai.⁶⁶ Pasak A. Kay ir P. Baker priežastinis proceso sekimo metodas tinka viešosios politikos analizei, nes gali būti naudojamas politikos įvykių identifikavimui ir aprašymui, taikant metodą analizuojama kaip vyko politikos procesas – tyrimo klausimas „kaip?“ papildoma klausimą „kodėl?“. Šio darbo empirinis tyrimas atliktas remiantis palaikymo koalicijų analizės pagrindu. Todėl buvo siekiama nustatyti ES socialinės atskirties ir skurdo mažinimo politikos posistemio kaitą, tam, kad būtų galima patikrinti viešosios politikos mokymosi hipotezes. Pirmiausia buvo nustatyti esminiai posistemio įvykiai ir sukrėtimai, bendrų ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorių kaita laikotarpyje tarp Lisabonos strategijos patvirtinimo (2000 m.) ir strategijos „Europa 2020“ patvirtinimo (2010 m.). P. Sabatier

⁶⁶A. Kay, P. Baker, „What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature“, *The Policy Studies Journal*, 43 (1), 2015, 1-21.

nurodo, kad taikant palaikymo koalicijų analizės pagrindą verta analizuoti ilgesnį laiko periodą: 7-10 metų laikotarpį. Kaip teigia P. Sabatier subrendusiame viešosios politikos posistemyje bent dešimtmetį veikiantys dalyviai identifikuoja save kaip tam tikrą bendruomenę, veikia viena ar daugiau palaikymo koalicijų, kurių nariai turėdami reikiamą instrumentinės informacijos kiekį gali siekti viešosios politikos kaitos posistemyje. Atlikus analizę buvo sudaryta esminių posistemio įvykių laiko juosta, apimanti laikotarpį tarp 2000 m. ir 2010 m. Atliekant ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorių kaitos kelio analizę buvo analizuojami pirminiai ir antriniai (interviu su proceso dalyviais, Nacionaliniai veiksmų planai, Nacionalinių strategijų ataskaitos, Bendrosios ataskaitos apie socialinę atskirtį rengiamos Europos Komisijos ir Socialinių reikalų komiteto, teminės Socialinių reikalų komiteto ataskaitos, išorės ekspertų ir nevyriausybinių organizacijų ataskaitos, straipsniai, pasisakymai ir nuomonės žiniasklaidoje, komentarai, moksliniai straipsniai) duomenų šaltiniai.

Toliau buvo nustatyti ES socialinės atskirties ir skurdo mažinimo politikos posistemio veikėjai, kurie gali sudaryti palaikymo koalicijas. Siekiant nustatyti posistemyje veikiančias palaikymo koalicijas buvo atlikta antrinių duomenų (straipsniai, pasisakymai ir nuomonės žiniasklaidoje, komentarai, moksliniai straipsniai) analizė. Buvo nustatyti daugiau nei 100 veikėjų, organizacijų, institucijų, valstybių kurios gali jungtis į palaikymo koalicijas. Analizė atskleidė, kad techniniame procese, formuojant bendrus ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorius dalyvavo: valstybės narės ir Europos Komisija, mokslininkai.

Siekiant posistemio veikėjus priskirti palaikymo koalicijoms, nustatyti veikėjų įsitikinimus ir įsitikinimų kaitą, palaikymo koalicijų konfliktškumo lygį, profesinių forumų ir politikos tarpininkų reikšmę, posistemyje vykusios politikos kaitos priežastis buvo atlikti pusiau struktūruoti interviu su proceso dalyviais. Kvietimas dalyvauti interviu buvo išsiustas visiems SPC ir ISG valstybių narių ir EK atstovams. Kvietimas sulaukė susidomėjimo, tačiau daugelis atstovų atsisakė dalyvauti interviu dėl per daug politiškai jautrios tyrimo temos. Iš viso buvo atlikti 9 pusiau struktūruoti interviu: 8 interviu su SPC ir ISG atstovais (dalis interviu dalyvių priklausė abiem struktūroms) iš Airijos, Austrijos, Belgijos, Kipro, Maltos, Estijos, Lietuvos, Vengrijos. Taip pat buvo atliktas 1 interviu su skurdo srityje veikiančios nevyriausybines organizacijos atstovu, kuris analizuojamu laikotarpiu dalyvavo procese. Dėl objektyvių priežasčių didžioji dalis interviu buvo atlikti telefonu (interviu buvo atlikti su 8 skirtingų valstybių atstovais), kiti – susitikimo metu arba raštu.

Pusiau struktūruotų interviu schemą sudarė klausimai suformuoti pagal palaikymo koalicijų analizės pagrindo logiką, padedantys atskleisti veikėjų įsitikinimų sistemas, priklausomybę palaikymo koalicijoms, įsitikinimų pokyčius. Pusiau struktūruotų interviu planą sudarė 10

pagrindinių klausimų bei juos papildantys papildomi klausimai. Interviu klausimų planas ir pusiau struktūruotų interviu išrašai pateikiami šio darbo prieduose.

3. Viešosios politikos mokymasis formuojant bendrus ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorius pagal P. Sabatier viešosios politikos mokymosi požiūrį

3.1. ES kovos prieš skurdą ir socialinę atskirtį politika 2000-2010 m.: indikatorių kaitos kelias

Siekiant patikrinti teorinėje šio magistro darbo dalyje iškeltas politikos mokymosi tarp palaikymo koalicijų hipotezes yra būtina nustatyti ar ir kaip vyko posistemio ir bendrų ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorių kaita. Todėl pirmoje šio darbo empirinėje dalyje yra atliekama ES skurdo ir socialinės atskirties politikos ir bendrų ES indikatorių kaitos kelio analizė laikotarpyje tarp Lisabonos strategijos ir Europa 2020 strategijos.

Lisabonos Europos Vadovų Tarybos metu 2000 m. buvo suformuotas ir patvirtintas ilgalaikis Bendrijos siekis per dešimtmetį tapti dinamiškiausia ir konkurencingiausia žiniomis pagrįsta ekonomika pasaulyje, kuri pasižymėtų darniu ekonomikos augimu, stipresne socialine sanglauda ir pagarba aplinkai bei turėtų daugiau ir geresnių darbo vietų.⁶⁷ Lisabonos strategija ir jos tikslai yra laikomi svarbiu įvykiu ES kovoje prieš skurdą ir socialinę atskirtį dėl „sukurtų ir pradėtų įgyvendinti socialinės politikos atraminių ramsčių (*social pillars*) socialinės įtraukties, sveikatos ir pensijų srityse.“⁶⁸ Lisabonos proceso metu buvo pradėtas įgyvendinti socialinis AKM, iki 2005 m. buvo įgyvendinami trys atskiri AKM: socialinės atskirties (nuo 2000 m.), pensijų (nuo 2002 m.), sveikatos ir ilgalaikės slaugos (nuo 2004 m.). Nicos Europos Vadovų Tarybos metu, 2000 m. gruodį, buvo suformuoti keturi bendri ES socialinės atskirties mažinimo tikslai apimantys skurdo ir socialinės atskirties rizikos mažinimą, ypatingą dėmesį skiriant rizikos grupėms, į pagalbą pasitelkiant užimtumo priemones ir suinteresuotųjų pusių pagalbą.⁶⁹ Europa sutarė dėl skurdo ir socialinės atskirties tikslų, tačiau patys tikslai buvo „<...> nekonkretus, trūko kiekybinio rodiklio, buvo tikimasi panaikinti bendrai visą skurdą ES“.⁷⁰ Siekiant įgyvendinti Nicoje sutartus tikslus buvo pasitelktas socialinės įtraukties AKM, valstybės narės sutarė, kad kas dvejus metus bus rengiami ir įgyvendinami nacionaliniai kovos su skurdu ir socialine atskirtimi veikslių planai, vykdomi valstybių narių

⁶⁷Europos Komisija, „Lisabonos strategijos vertinimo dokumentas“ (SEK(2010) 114 galutinis), 21.

⁶⁸Indikatorių pogrupio atstovas Nr.4, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

⁶⁹Nice European Council Meeting Conclusion, 2000, 7-9.

⁷⁰Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr.1, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

tarpusavio vertinimai, bendrai nustatomi skurdo ir socialinės atskirties matavimo indikatoriai. Užduotis pasiūlyti indikatorius buvo deleguota Stokholmo Europos Vadovų Tarybos metu suformuotam, Nicos sutartyje įtvirtintam, Socialinės apsaugos komitetui (SPC) ir jam priklausančiam Rodiklių pogrupiui (ISG).

SPC ir ISG, remiantis Anthony Atkinson ir jo kolegų pasiūlyta socialinės atskirties ir skurdo indikatorių pasirinkimo ir formavimo metodika⁷¹, 2001 m. Lakeno Europos Vadovų Tarybos metu pateikė siūlymą dėl bendrų ES socialinės atskirties indikatorių. Kaip teigiama, socialinės atskirties ir skurdo mažinimo klausimai įgavo daugiau svorio ES politikoje po taip vadinamų Lakeno indikatorių suformavimo. „Šie Lakeno indikatoriai buvo svarbūs bendrai visai socialiniai sričiai, vėliau prasidėjo konferencijos ir socialinės ataskaitos (*social reporting*) tapo savalaikės, išaugo socialinių reikalų komiteto vaidmuo <...>.⁷² SPC pasiūlė aštuoniolika skurdą ir socialinę atskirtį matuojančių indikatorių iš kurių pusė buvo įvardinti kaip pirminiai, o likusieji – antriniais indikatoriais. Svarbiausi socialinės atskirties elementai buvo priskirti pirminių indikatorių grupei, antriniai indikatoriai turi papildyti pirminius. Valstybės narės savanoriškai galėjo nustatyti tretinius indikatorius, kurių pagalba harmonizuojami SPC ir ISG pasiūlyti indikatoriai, atliepiama į specifinius nacionalinius klausimus ir socialinės politikos situacijas. Lakeno indikatoriai apėmė skirtingas socialines ir ekonomines dimensijas: mažas pajamas gaunančiuosius, pajamų pasiskirstymo nelygumus, bedarbių namų ūkius, ilgalaikį nedarbą, regioninius skirtumus, išsilavinimą ir mokymus bei sveikatos klausimus.

SPC pasiūlyme pagrindinį – skurdo rizikos indikatorių pasirinkta skaičiuoti pagal tai kokia dalis populiacijos gyvena namų ūkuose, kurių pajamos 60 proc. mažesnės nei nacionalinių pajamų mediana. Dažnai asmenys gaunantys mažesnes pajamas nei minimalus pajamų dydis buvo priskiriami skurstančiųjų grupei. Suvokiant, kad mažos pajamos ne visada lemia skurdo būklę, o yra vienas iš veiksnių, indikatoriui priskirta skurdo rizikos reikšmė. Siekiant užfiksuoti pajamų ir mažas pajamas gaunančiųjų pasiskirstymą prie antrinių indikatorių buvo priskirta asmenų dalis, kurios pajamos yra 40, 50 ir 70 proc. mažesnės nei nacionalinių pajamų mediana. Pajamų pasiskirstymo nelygybės indikatorių buvo nuspręsta skaičiuoti pagal proporciją nuo nacionalinių ekvivalentinių pajamų dydžio tenkančio 20 proc. didžiausias ir 20 proc. mažiausias pajamas gaunančiųjų. Antrinis šios grupės indikatorius – GINI koeficientas. Bedarbių namų ūkių indikatorius apskaičiuojamas pagal populiacijos dalį (nuo 0 iki 60/65 metų), kuri gyvena namų ūkuose, kurių visi darbingi nariai nedalyvauja darbo rinkoje. Ilgalaikis nedarbas apskaičiuojamas kokia dalis populiacijos nedirba 12 mėnesių ir ilgiau skaičiuojant nuo visos populiacijos. Lakeno indikatorių rinkinyje didžiausias

⁷¹A.B. Atkinson, *Social Indicators– The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, 2002

⁷²Indikatorių pogrupio atstovas Nr.4, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

dėmesys buvo skiriamas gaunamų pajamų dydžiui ir pasiskirstymui, tačiau rinkinys apėmė ir tokias sritis kaip užimtumas, išsilavinimas ir sveikata.

| LAKENO INDIKATORIAI | |
|--|---|
| Pirminiai indikatoriai | Antriniai indikatoriai |
| 1. Skurdo rizikos lygis po socialinių išmokų | 11. Skurdo rizikos slenksčio dispersija (populiacijos dalis gyvenanti žemiau 40, 50, 70 proc. nacionalinių pajamų medianos) |
| 2. Pajamų pasiskirstymo nelygybė | 12. Skurdo rizikos lygis susietas su konkrečiu laiku |
| 3. Nuolatinis skurdo rizikos lygis (60 proc. nuo medianos) | 13. Skurdo rizikos lygis prieš socialines išmokas |
| 4. Santykinis vidutinis skurdo rizikos atotrūkis | 14. GINI koficientas |
| 5. Regioninė sanglauda (užimtumo koeficientų variacija) | 15. Nuolatinis skurdo rizikos lygis (50 proc. nuo medianos) |
| 6. Ilgalaikio nedarbo lygis | 16. Ilgalaikio nedarbo lygio dalis nuo visų bedarbių |
| 7. Bedarbių namų ūkiuose gyvenančių asmenų dalis | 17. Labai ilgalaikio nedarbo lygis nuo visos populiacijos |
| 8. Mokyklos nebaigusių asmenų dalis nuo bendros populiacijos | 18. Populiacijos dalis turinti labai žemo lygio išsilavinimą |
| 9. Gyvenimo trukmės tikimybė | |
| 10. Savo sveikatos būklės apibrėžimas priklausomai nuo pajamų dydžio | |

Lentelė Nr. 1, Socialinės atskirties ir skurdo indikatoriai, šaltinis: Socialinės apsaugos komitetas, Lakeno Europos Vadovų Taryba

Formuojant Lakeno indikatorius ISG naudojo Eurostato *European Community Household Panel* (ECHP) ir *European Labour Force Survey* (LFS) duomenis. Nuo 2001 m. ECHP buvo pakeista į *EU Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC). Duomenų rinkimas ir apdorojimas svarbi rodiklių kaitos dalis, todėl nuolat buvo tobulinami metodai ir įrankiai, kuriais duomenys renkami, apdorojami ir vėliau naudojami. Čia „svarbus laiko efektas kai norima pristatyti naujus skurdo ir socialinės atskirties indikatorius <...> kalbant apie duomenis pokytis jaučiamas ne iš karto, bet po metų“, ⁷³ „sakykime jei gyventojų sąlygų ir pajamų tyrimas daromas 2016 m., tai duomenys apie gyventojų pajamas naudojami tik už 2013 m.“⁷⁴ Kaip teigia tyrimo metu atliktų interviu dalyviai ne tik duomenų rinkimas, bet ir duomenų prieinamumas tapo lengvesnis masiškai pradėjus naudoti internetą. Galima teigti, kad progresas ES skurdo ir socialinės atskirties matavime įvyko ne tik nuosekliai harmonizuojant Eurostato duomenis, bet ir paraleliai vykstant globalizacijai. „Viena iš priežasčių, kodėl 2010 m. mes galėjome nustatyti skurdo mažinimo tikslus, tai pažanga indikatoriuose, kurią pavyko pasiekti dėl geresnio duomenų surinkimo“.⁷⁵

⁷³Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr.2, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

⁷⁴Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr.1, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

⁷⁵Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr.2, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

Socialinės atskirties ir skurdo indikatoriai buvo nuolat tobulinami. Pagrindinė indikatorių kritika – skurdo rizikos matavimas per daug susietas su pajamų dydžiu ir pajamų pasiskirstymu tarp gyventojų. Teigiama, kad pajamų dydis negali pilnai atskleisti asmens būklės, nes reikia įvertinti gaunamas viešąsias paslaugas: nemokamas švietimas, sveikatos apsauga,⁷⁶ bei aplinką, kurioje gyvena asmuo, turimas galimybes.⁷⁷ Nuolatinį indikatorių tobulinimą lėmė ne tik indikatorių trūkumai, bet ir kiti veiksniai: ES plėtra bei finansų ir ekonomikos krizė. Prie Bendrijos 2004 m. prisijungė dešimt naujų valstybių, 2007 m. – dar dvi valstybės. Naujosios ES narės pasižymėjo skirtingomis socialinėmis politikomis, lyginant su senbuvėmis. Valstybės buvo žemesniame ekonominio išsivystymo lygyje, turėjo skirtingą socialinės gerovės supratimą, suformuotą istorinės komunistinės valstybių santvarkos. Buvo jaučiamas poreikis atnaujinti ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorius. Nors skurdas šiose valstybėse buvo akivaizdi problema, pasitaikydavo atveju, kai naujosios valstybės narės pateikdavo labai gerus nacionalinius skurdo rizikos rezultatus dėl mažo pajamų pasiskirstymo intervalo. Kitas svarbus veiksnys, kuris skatino indikatorių kaitą – finansų ir ekonomikos krizė, kuri sukėlė didžiulę nedarbo bangą Europoje ir su tuo susijusias socialines problemas. „Pavyzdžiui krizės metu pajamų pasiskirstymas tarp gyventojų pasikeičia, tad tuo konkrečiu laikotarpiu skurdo rizikos rodiklis negali parodyti skurdo būklės valstybėje“.⁷⁸ Tuo laikotarpiu SPC ir EK išleido ataskaitą apie ekonominės krizės sukeltą socialinį poveikį ir su tuo susijusius politinius sprendimus. Ataskaita parodė, kad per paskutinius metus ekonomikos augimo pasiskirstymas buvo netolygus tarp skirtingų visuomenės grupių ir kad Europai reikia ieškoti naujų persikirstymo politikos ir kovos su skurdu įrankių.⁷⁹

Svarbus lūžis skurdo ir socialinės atskirties matavime įvyko 2009 m. pradžioje SPC ir ISG pasiūlius materialinio nepritekliaus indikatorių. Sutarta, kad indikatorius yra apskaičiuojamas įvertinus kokia dalis populiacijos neturi bent 3 dalykų iš 9 išvardintų: i) negali apmokėti būsto nuomos ir/ar komunalinių išlaidų, ii) negali apmokėti namų ūkio šildymo išlaidų, iii) negali padengti neplanuotų išlaidų, iv) negali sau leisti valgyti mėsą, žuvį kas antrą dieną, v) negali sau finansiškai leisti išvykti savaitei atostogų, vi) neturi mašinos, vii) skalbimo mašinos, viii) spalvoto televizoriaus, ix) telefono.⁸⁰ Iš esmės, šiuo indikatoriumi, priešingai nei skurdo rizikos lygio indikatoriumi, siekiama įvertinti namų ūkių galimybes įsigyti daiktus ir paslaugas, kurie ES kontekste suprantami kaip baziniai minimaliam gyvenimo komforto užtikrinimui. Pasak Rodiklių pogrupio būtent šie 9

⁷⁶Ten pat.

⁷⁷Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr.1, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

⁷⁸Indikatorių pogrupio atstovas Nr.4, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

⁷⁹Second joint assessment by the Social Protection Committee and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses, Brussels, 24 November 2009

⁸⁰Indikatorių pogrupio 2009 m. veiklos ataskaita, 2010.

elementai buvo pasirinkti, nes remianti 2007 m. Eurobarometro duomenimis, jų trūkumas rodo namų ūkio nepriteklių, sudėtingesnę nei įprastai būklę. Taip pat šie 9 materialinio nepritekliaus elementai prisitaiko prie kintančio žmonių gyvenimo būdo. Materialinio nepritekliaus indikatorius, kartu su aprūpinimo būstu, imigrantų užimtumo atotrūkio, vaikų gerovės indikatoriais buvo įtraukti į atnaujintą Lakeno indikatorių sąrašą.⁸¹

Kaip buvo minėta anksčiau, Lisabonos strategijoje numatyti skurdo ir socialinės atskirties mažinimo tikslai buvo per mažai konkretūs, per daug platūs ir sunkiai išmatuojami. Todėl pasiekti aiškiai apčiuopiamą skurdo mažinimo rezultatą buvo sudėtinga. Taip pat įpusejus Lisabonos strategijos įgyvendinimo laikotarpiui, entuziazmas dėl naujojo koordinavimo metodo įgyvendinimo nuslūgo, kai Wim Kok vadovaujama ekspertų grupė atliko tarpinį strategijos vertinimą. Ilgalaikė strategija buvo kritikuojama dėl savo plačių siekių ir nekonkretumo, silpno koordinavimo – AKM nepasiekė savo tikslų.⁸² Todėl 2005 m. buvo parengta naujoji Lisabonos strategija (Lisabona II). Atnaujintoje strategijoje didžiausias dėmesys buvo skiriamas ekonomikos augimui ir naujų darbo vietų kūrimui. Buvo tikimasi, kad atnaujinta Lisabonos strategija suteiks Bendrijai stiprų strateginį pagrindą, kai ekonomikos augimo, užimtumo ir socialinės politikos tikslai papildys vienas kitą, o tai sąlygos naujų darbo vietų kūrimą, ekonomikos konkurencingumo didėjimą ir stabilią socialinę padėtį.⁸³ Buvo manoma, kad dinamika tarp socialinės ir ekonominės srities bus pasiekta įgyvendinant dvi skirtingas veikimo strategijas / procesus: investavus (angl. *fed in*) į ekonominio augimo ir užimtumo skatinimo tikslus kaip grąžą turime gauti (angl. *fed out*) lengviau įgyvendinamus Bendrijos socialinius tikslus. Atnaujintos strategijos socialinės politikos logika buvo plačiai kritikuojama socialinės srities atstovų, kaip teigiama „paskutiniaisiais Lisabonos strategijos gyvavimo metais *feeding in/feeding out* procesu buvo labiau siekiama užimtumo tikslų <...> nebuvo konkrečių skurdo mažinimo tikslų tik prezentacijos, konferencijos. <...> reikėjo kiekybinio tikslo, kurį pavyko rasti tik pradėjus formuoti „Europa 2020“ strategiją.“⁸⁴

Vieningai sutariama, kad strategijos „Europa 2020“ patvirtinimas 2010 m. vasarą yra svarbus ES skurdo ir socialinės atskirties posistemio įvykis. Nors bandymų nustatyti bendrus ES tikslus kovojant su skurdu ir socialine atskirtimi buvo ir anksčiau nei 2010 m., Barselonos Europos Vadovų Tarybos metu 2002 m. buvo pateiktas siūlymas valstybėms narėms nustatyti nacionalinius socialinės atskirties mažinimo tikslus. Tačiau bendrus socialinės politikos tikslus sutarti ir patvirtinti

⁸¹Social protection committee, Portfolio of indicators for the monitoring of the european strategy for social protection and social inclusion – 2009 update.

⁸²Wim Kok, Facing the challenge The Lisbon strategy for growth and employment, 2004.

⁸³J. Zeitlin, B. Vanhercke, „Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020“, SIEPS, 2014(7), 2014, 15-20

⁸⁴Indikatorių pogrūpio atstovas Nr.4, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

pavyko tik po dešimtmečio. Nors daugeliui skeptikų buvo netikėta, 2010 m. birželio 7 d. valstybių narių socialinių reikalų ministrai sutarė dėl konkretaus skurdo mažinimo plano, kuris yra dalis „Europa 2020“ strategijos. Buvo nutarta leisti valstybėms narėms pasirinkti kokį rodiklį taikyti skaičiuojant skurstančių ir socialinę atskirtį patiriančių asmenų skaičių. SPC ir ISG pasiūlė tris skurdo rizikos matavimo indikatorius, iš kurių valstybės narės gali rinktis vieną, du ar visus tris: 1) skurdo rizikos indikatorius t.y. populiacijos dalis gaunanti mažesnes pajamas nei 60 proc. nacionalinės ekvivalentinių pajamų medianos, 2) materialinio nepritekliaus indikatorius, kai asmuo negali sau leisti bent 4 elementų iš 9 (diskusijų metu buvo pakeistas pirminis indikatorius fiksuojantis skurdo rizikos ribą jei asmuo negali sau leisti bent 3 elementų iš 9), 3) žmonių gyvenančių labai mažo darbo jėgos intensyvumo namų ūkuose dalis.⁸⁵ Birželio 17-18 d. Europos Vadovų Taryba patvirtino visus penkis Europa 2020 tikslus, tarp jų ir skurdo bei socialinės atskirties mažinimo tikslus, dėl kurių buvo kilę daugiausiai diskusijų.

Pirminiame EK pasiūlyme, paskelbtame 2010 m. pradžioje, buvo numatytas tikslas sumažinti skurstančių europiečių skaičių 25 proc. Šiam tikslui įvertinti buvo pasiūlytas vienas skurdo riziką matuojantis indikatorius apskaičiuojamas nuo gyventojų nacionalinių pajamų dydžio. Kovo mėnesį Europos Vadovų Tarybos metu Europos lyderiams nepavyko sutarti dėl EK pateikto pirminio skurdo mažinimo pasiūlymo, buvo nepritariama vienam skurdo matavimo pasirinkimui.⁸⁶ Laikotarpyje nuo kovo iki birželio mėnesio vyko intensyvus darbas SPC ir ISG rengiant pasiūlymą dėl skurdo ir socialinės atskirties indikatorių, kurias turi būti įvertinamas strategijos „Europa 2020“ skurdo mažinimo tikslas. Galutiniame pasiūlyme numačius 3 indikatorius skurstančių ir socialinę atskirtį patiriančių asmenų skaičius Europoje išaugo nuo 80 mln. iki 120 mln. Todėl buvo nuspręsta atsisakyti procentinės reikšmės kriterijaus, bet palikti tikslą – 20 mln. europiečių iki 2020 m. padėti įveikti skurdą ir socialinę atskirtį.

Atlikta ES skurdo ir socialinės atskirties politikos ir bendrų ES indikatorių kaitos kelio analizė atskleidė esminius posistemio įvykius lėmusius indikatorių kaitą: Lisabonos strategijos patvirtinimas, Lakeno indikatorių suformavimas ir patvirtinimas, Lisabonos strategijos atnaujinimas (2005 m.), ES plėtra, finansų ir ekonomikos krizė, materialinio nepritekliaus indikatoriaus suformavimas, strategijos „Europa 2020“ patvirtinimas. Svarbu paminėti, kad vyko techninis indikatorių kaitos kelias – gerėjo statistinių duomenų surinkimo įrankiai, gavus naujų mokslinių žinių buvo tobulinamas skurdo indikatorių turinys. Tuo pačiu metu vyko politinis skurdo mažinimo tikslų

⁸⁵Social Protection Committee, Europe 2020 Strategy-SPC Contribution, Brussels, 21 May 2010, SOC 358.

⁸⁶EuroActive, „EU leaders delay deal on ‘2020’ targets“, EuroActiv.com, 2010, <<http://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/eu-leaders-delay-deal-on-2020-targets/>>, [Žiūrėta 2016 01 13].

kaitos kelias – neapibrėžtus Lisabonos strategijos tikslus per dešimtmetį pakeitė kiekybinis skurdo mažinimo siekis strategijoje „Europa 2020“.

3.2. Palaikymo koalicijos ir jų įsitikinimai

Toliau siekiant patvirtinti arba paneigti teorinėje darbo dalyje suformuotas mokymosi tarp palaikymo koalicijų hipotezes yra nustatomos palaikymo koalicijos, jų nariai ir koalicijų narių įsitikinimų sistemos. ES socialinės atskirties ir skurdo mažinimo politikos posistemyje veikia šie veikėjai: valstybės narės, Europos Vadovų Taryba, Europos Ministrų Taryba, Europos Parlamentas, Europos Komisija (EK), Užimtumo socialinių reikalų ir socialinės įtraukties generalinis direktoratas, Socialinės apsaugos komitetas (SPC) ir Rodiklių pogrupis (ISG), nevyriausybinės organizacijos ir kiti socialiniai veikėjai, išorės ekspertai, mokslininkai. Remiantis tyrimo metu atliktais interviu, svarbiausi veikėjai formuojant bendrus skurdo ir socialinės atskirties indikatorius yra SPC ir ISG, sudaryti iš valstybių narių ir EK atstovų, EK ir EK dirbantys mokslininkai. Nors formuojant politinius skurdo mažinimo tikslus procese aktyviai dalyvavo Europos Parlamentas, Europos Vadovų Taryba, Europos Ministrų Taryba, Užimtumo socialinių reikalų ir socialinės įtraukties generalinis direktoratas, tačiau formuojant bendrus indikatorius jų vaidmuo buvo minimalus. „Darbo grupėje dalyvauji, tai tų vadovų, politikų negirdi <...>.“⁸⁷ Panaši situacija su pilietinės visuomenės įsitraukimu – pripažįstama, kad skurdo mažinimo srityje veikiančios nevyriausybinės organizacijos daro įtaką posistemiiui, „visada yra įdomu išgirsti *European Anti Poverty Network* ir *Social Platform* nuomonę,“⁸⁸ „jų indėlis ir jų patarimai suteikia daug naudingos informacijos formuojant kovos su skurdu ir socialine atskirtimi politiką.“⁸⁹ Nepaisant to, pastebima, kad nevyriausybinės organizacijos ir kiti socialiniai partneriai nedalyvavo skurdo ir socialinės atskirties indikatorių formavime. Socialiniai partneriai „daugiau dėl tikslų ir rezultatų dalyvauja. <...> Tikslai, siekiai, agitacijos, tai čia ne vyriausybinių duona. O čia daugiau analitinis darbas, matematika.“⁹⁰ Nurodoma, kad indikatorių formavimas yra išskirtinai ekspertų techninio darbo reikalaujanti sritis.

Indikatorių formavimo iniciatyva kyla iš EK mokslininkų, vėliau analizuojama ir diskutuojama ISG tarp valstybių narių atstovų, dažniausiai statistikų, analitikų, socialinių reikalų ministerijų atstovų, vėliau diskusija dėl indikatoriaus perkeliama į „politinį“ lygį – į SPC, kur

⁸⁷Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr.1, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

⁸⁸Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 4, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

⁸⁹Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 2, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

⁹⁰Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 1, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

valstybių narių socialinių reikalų ministerijų atstovai patvirtina arba atmeta indikatorių. Kaip teigia skirtingi proceso dalyviai, ryšys tarp SPC ir ISG yra labai artimas, tad retai pasitaiko atveju, kad ISG pasiūlytą indikatorių atmestų SPC. „Mes [ISG] pasiūlome rodiklius, bet dažniausiai jie [SPC] pritaria, prieštaravimų nebūna. Čia juk yra bendravimas su savais.“⁹¹ Vykstančias sąveikas SPC ir ISG formatuose gerai paaiškina ES technokratų samprata. Yra teigiama, kad ES daugelį sprendimų priima ne demokratiniu būdu išrinkti politikai, o technokratai, kurie sprendimus priima remiantis turima patirtimi ir žiniomis.⁹² Tai reiškia, kad neoficialiai sprendimų priėmimo galia yra perkeliama iš politikų rankų į biurokratų rankas, kurie valdo techninę informaciją, ją perneša į nacionalinį lygį, taip inkrementiškai keičia nacionalinę viešąją politiką.

Analizuojant ES socialinės atskirties ir skurdo mažinimo politikos posistemį nėra taip paprasta nustatyti palaikymo koalicijas, nes proceso dalyviai siekia įrodyti, kad indikatorių formavimas, skirtingai nei politikos formavimas, yra nešališkas ir objektyvus procesas. Vis dėl to interviu metu paaiškėjo, kad egzistuoja skirtingos valstybių narių pozicijos, proceso dalyviai pripažino, kad indikatorių formavimas nėra visiškai objektyvus, priešingai „procesas reikalauja susitarimo ir konsensuso“⁹³ tarp skirtingų valstybių narių. Kaip teigia P. Sabatier, posistemyje veikiančius veikėjus į palaikymo koalicijas jungtis skatina įsitikinimai. Dėl to tuos veikėjus, kurie siekia daugiau bendrų ES skurdo indikatorių, galima priskirti vienai palaikymo koalicijai, o tuos veikėjus, kurie buvo mažiau linkę pritarti bendriems skurdo indikatoriams – antrai palaikymo koalicijai. Galima išskirti ir trečiąją palaikymo koaliciją, kurią sudaro veikėjai, turintys ilgalaikę skurdo statistikos rinkimo patirtį, tad tam tikrais atvejais yra labiau linkę naudotis nacionaliniais indikatoriais nei bendrais ES indikatoriais.

Pirmajai koalicijai priskiriami atstovai valstybių, kurios bendrų skurdo rodiklių formavimo procese dalyvauja ilgą laiką. Dažniausiai šias valstybes atstovauja mokslininkai, srities ekspertai arba akademinį išsilavinimą turintys asmenys, kurie siekia analitiškai tikslų skurdo rodiklių apibrėžimo tam, kad būtų galima objektyviai išmatuoti skurdo būklę. Pirmiausiai šiai grupei priskiriamas Liuksemburgas ir Belgija, kurių SPC ir ISG atstovai procese dalyvauja ilgą laiką, yra savo srities ekspertai. Kaip teigė vienas ISG atstovas, „Liuksemburgo delegatas yra vienas geriausių šios srities ekspertų“⁹⁴. Taip pat šiai grupei priskiriama Vokietija, kurios delegatas buvo ISG pirmininkas ir Austrija, kuri proceso metu palaikė ISG ir SPC svarstytus skurdo ir socialinės atskirties indikatorius. Šią valstybių grupę tarpusavyje sieja tai, kad valstybių delegatai retai keičiasi, yra

⁹¹Ten pat.

⁹²C. M. Radaelli, „The public policy of the European Union: whither politics of expertise?“, *Journal of European Public Policy*, 6(5), 1999.

⁹³Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 2, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

⁹⁴Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 3, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 25 d.

ekspertai arba mokslininkai, todėl turi akademinį interesą dalyvauti metodologinėse diskusijose dėl skurdo matavimo indikatorių. Taip pat valstybės yra geografiškai arti viena kitos, todėl yra lengviau susitikti, bendrauti ir keistis informacija.

Antrajai koalicijai galima priskirti atstovus valstybių, kurios analizuojamu laikotarpiu buvo mažiau linkusios pritarti bendriems skurdo rodikliams. Šiai valstybių grupei priskiriamos naujosios ES narės, kurios dėl prasčiau išvystytų socialinių sistemų rodė prastesnius nacionalinius kovos su skurdu rezultatus ir Jungtinę Karalystę, kuri bendrai nėra linkusi pritarti glaudesnei ES integracijai. Interviu dalyvių teigimu SPC ir ISG formatuose Jungtinė Karalystė laikėsi oponuojančios nuomonės dėl daugiau ir gilesnių ES skurdo indikatorių nustatymo.

Kiti šios palaikymo koalicijos nariai – naujosios ES narės, prisijungusios 2004 m. (Čekija, Estija, Kipras, Malta, Latvija, Lietuva, Lenkija, Slovakija, Slovėnija, Vengrija) ir 2007 m. (Rumunija, Bulgarija). Analizuojamu laikotarpiu naujosios narės pasižymėjo prasčiau išvystyta statistikos rinkimo infrastruktūra, menkais nacionaliniais skurdo matavimo įrankiais. Kaip teigia proceso dalyviai, „priklausomai nuo politinių institucijų išsivystymo, panašios valstybės, kaip šiuo atveju naujosios valstybės, turi panašias socialines pozicijas <...>, negalime naujųjų valstybių statistinių duomenų rinkimo lyginti su senosiomis,“⁹⁵ „dauguma naujų šalių <...> punktyriškai, nuo konferencijos iki konferencijos, nuo forumo prie forumo kažko prisigaužo, kažko prisigraibo, berašant paraiškas kažko išmoksta, kaip papūgos kartodami, bet ne iš savęs autentiškai.“⁹⁶ Naujosios narės rodė prastesnius kovos su skurdu rezultatus, kas sąlygojo oponuojančias pozicijas SPC ir ISG formatuose. Interviu su proceso dalyviais metu buvo pateiktas pavyzdys kai formuojant materialinio nepritekliaus indikatorių Latvijos atstovė nepritarė pasiūlymui dėl klausimo apie pasenusius baldus, nes Latvijoje didžioji dalis gyventojų naudoja padėvėtus arba pasenusius baldus, tad šis elementas negali atskleisti skurdo rizikos situacijos Rytų Europos valstybėse. Svarbu paminėti, kad integracijos proceso metu naujųjų ES narių pozicijos keitėsi, valstybių atstovai įgavo naujų žinių, „išmoko žaisti pagal žaidimo taisykles“, pagerėjo statistinių duomenų surinkimas, apdorojimas ir pateikimas, politinės priemonės kovoje prieš skurdą. Naujųjų ES valstybių pozicijų kaita ir to pasekmės bus plačiau aptariamoms kitame šio darbo skyriuje.

Pastebima, kad daugelyje naujųjų Bendrijos valstybių trūko akademinės, analitinės bendruomenės, kuri gebėtų pati konceptualiai suvokti skurdo problemą, sudėtingas problemos identifikavimo ir matavimo klausimus. Tik vėlesniais narystės metais susiformavo kritinė masė ekspertų, mokslininkų, statistikos departamentų atstovų, kurie analitiškai gebėjo žvelgti į skurdo problemą. Išimtis – Malta, Lenkija ir Vengrija, „iki 2005 metų tai akivaizdžiai matėsi, kad yra kelios

⁹⁵Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr.2, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d

⁹⁶Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr.1, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

šalys lyderės Lenkija, Vengrija <...> tikriausiai ne dėl to, kad ten buvo ypatingi socialiniai-ekonominiai skirtumai, bet, kad ten žmonės, kurie tais dalykais užsiiminėjo, turėjo, matyt, gilesnį išsilavinimą, buvo labiau asmeniškai angažuoti ir turėjo platesnį profesinį regos lauką.⁹⁷ Šios valstybės, taip pat kaip ir Malta, į SPC ir ISG deleguodavo ekspertus, kurie procese dalyvavo ilgą laiką, turėjo tinkamą analitinį problemos supratimą. Kaip teigia P. Sabatier, viešosios politikos sistemyje gali veikti veikėjai, kurie nepriklauso nei vienai iš palaikymo koalicijų, arba priklauso kelioms palaikymo koalicijoms. Dėl to Vengrijos, Lenkijos ir Maltos atstovus galima priskirti ir pirmajai palaikymo koalicijai, kurią didžiąja dalimi sudaro mokslininkai, siekiantys daugiau ir gilesnių skurdo rodiklių bei išlaikyti tvirtą poziciją metodologinėse diskusijose.

Galima išskirti ir trečiąją palaikymo koaliciją, kurią sudaro atstovai valstybių, kurios tam tikrais atvejais yra linkusios naudotis nacionaliniais skurdo matavimo indikatoriais, o ne bendrais ES indikatoriais. Šiai valstybių grupei priskiriama Prancūzija, Italija, Šiaurės Europos valstybės, kurios pasižymi statistinės informacijos apie skurdo padėtį rinkimo, apdorojimo ir naudojimo patirtimi. Prancūzija turi didelę duomenų apie skurdo būklę rinkimo patirtį. Dėl stiprios nacionalinės skurdo statistikos „Prancūzija <...> [ISG] kartais naudoja savo indikatorius, o ne bendrai sutartus.“⁹⁸ Tuo tarpu Italija pasižymi savo vidaus geografiniais skirtumais: „Šiaurės Italiją galima prilyginti Šveicarijai, tuo tarpu Sicilija labiau primena Graikiją.“⁹⁹ Ekonominiai skirtumai tarp regionų lėmė skirtingą socialinę padėtį valstybėje, todėl Italija matuodama skurdo lygį remiasi daugiadimensiniu požiūriu, kai skurdo indikatoriai apima ne tik pajamų pasiskirstymą, bet ir nedarbą, prieinamumą prie socialinių paslaugų. „Per pristatymus Italija rodo grafikus ir lenteles, kur atsispindi jų geografiniai skirtumai <...> pas juos labai dideli skirtumai.“¹⁰⁰ Dėl to tam tikrais atvejais ISG formate Italija, kaip ir Prancūzija, yra linkusi naudotis nacionaliniais skurdo matavimo indikatoriais, kurie geriau atliepia valstybių ekonominę ir socialinę būklę.

Šiaurės Europos valstybės pasižymi geresniais skurdo lygio rodikliais, lyginant su kitomis valstybėmis, tai galima paaiškinti šiose valstybėse istoriškai susiformavusiu gerovės valstybės modeliu, kai skatinama socialinė lygybė tarp piliečių, valstybė pasižymi gausiomis socialinėmis paslaugomis ir išmokomis. Pastebima, kad „<...> šios valstybės [Švedija, Suomija, Danija] turi stiprų analitinį pagrindą ir gerus skurdo mažinimo rezultatus“¹⁰¹, todėl, kaip ir Prancūzija bei Italija, tam tikrais atvejais yra labiau linkusios naudoti savo skurdo indikatorius. Pirmojo AKM ciklo (2003 m.) metu nacionaliniame veiksmų plane Švedija neatsižvelgė į pagrindinį Lakeno

⁹⁷Skurdo srityje dirbančios nevyriausybinės organizacijos atstovas, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 25 d.

⁹⁸Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 3, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 25 d.

⁹⁹Ten pat.

¹⁰⁰Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 1, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

¹⁰¹Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 3, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 25 d.

indikatorių (skurdo rizikos lygis nuo 60 proc. vidutinių šalies pajamų medianos), kaip teigiama Švedų ataskaitoje ekonominį pažeidžiamumą galima matuoti skirtingais rodikliais.¹⁰² 2008–2011 m. Nacionalinėje strategijų ataskaitoje Švedija mini tik 3 Lakeno indikatorius iš 11.¹⁰³ Interviu dalyviai pažymi, kad Šiaurės Europos valstybių delegatai SPC ir ISG formatuose palaiko bendrą skurdo ir socialinės atskirties indikatorių formavimą, tačiau siekia į indikatorių rinkinį įtraukti jiems aktualius užimtumo indikatorius. Skurdą Europoje matuojant pagal skurdo rizikos rodiklį ir vėliau rezultatus lyginant tarp valstybių narių per AKM metodą, yra gaunamas skirtingas nacionalinis paveikslas, kai Šiaurės Europos valstybėse techniškai ties skurdo rizikos riba esantys namų ūkiai būtų priskiriami vidutinės pajamas gaunantiems namų ūkiams Pietų Europos valstybėse arba naujosiose Bendrijos narėse.¹⁰⁴

Remiantis atlikta empirine analize, galima teigti, kad analizuojamu laikotarpiu posistemyje veikė trys pagrindinės palaikymo koalicijos. Palaikymo koalicijas tarsi „klijai“ jungia panašūs įsitikinimai dėl bendrą ES skurdo ir socialinės atskirties rodiklių nustatymo. Nesutarimai tarp palaikymo koalicijų kyla sprendžiant kokie skurdo indikatoriai yra tinkamiausi Europai. Pirmosios palaikymo koalicijos nariai linkę patvirtinti kuo daugiau bendrą skurdo indikatorių, antrosios – išvengti bendrai sutarto skurdo matavimo, trečios – rinktis nacionaliniu lygmeniu naudojamus skurdo indikatorius.

3.3. Konfliktiškumas tarp palaikymo koalicijų

Platesnėje ES socialinės politikos sistemoje galima išskirti dvi pagrindines, tarpusavyje gana konfliktiškas palaikymo koalicijas – „Socialinė Europa“ ir „Neo-liberali Europa“.¹⁰⁵ Pirmoji atstovauja pozicijai už glaudesnę ES socialinę sanglaudą, bendrą socialinės politikos tikslų ar net bendros socialinės politikos formavimą. Antroji koalicija pasisako grynai už ekonominę Bendrijos integraciją, kurią norint pasiekti būtina užtikrinti užimtumo politikos įgyvendinimą, o tai savaime paskatintų teigiamą šalutinį efektą sprendžiant socialines problemas. Šios dvi koalicijos pasižymi

¹⁰²D. Mabbett, „Learning by numbers? The use of indicators in the co-ordination of social inclusion policies in Europe“, *Journal of European Public Policy*, 14(1) January 2007, 86.

¹⁰³J. Kolb, R. Munnich, S. Beil, A. Chatziparadeisis, J. Seger, „Policy Use of Indicators on Poverty and Social Exclusion“, *Advanced Methodology for European Laeken Indicators*, 2011, 12. <https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb4/projekte/SurveyStatisticsNet/Ameli_Delivrables/AMELI-WP9-D9.1-20110331.pdf>, [žiūrėta 2016 04 11].

¹⁰⁴EuroActive, „Poverty – a steady guest in Europe“, AuroActiv.com, 2010, <<http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/poverty-a-steady-guest-in-europe/>>, [žiūrėta 2016 01 13].

¹⁰⁵P. Copeland, M. Daly „Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020“, *Journal Of European Social Policy* 22(3), 2012, 276–279.

labai skirtingais pamatiniais įsitikinimais, todėl koalicijų įsitikinimų konvergencija ir mokymasis tarp koalicijų yra mažiau tikėtinas. Siauresniame lygmenyje, kovos su skurdu ir socialine atskirtimi posistemyje, kuriame dalyvauja EK ir valstybių narių socialinės srities atstovai, veikia trys pagrindinės palaikymo koalicijos: pirmoji, kurios nariai siekia daugiau bendrų ES skurdo indikatorių, antroji, kurios nariai mažiau linkę pritarti bendriems skurdo indikatoriams, trečioji, kurios nariai tam tikrais atvejais yra labiau linkę naudotis nacionaliniais indikatoriais nei bendrais ES indikatoriais. Atliktas tyrimas parodė, kad šios palaikymo koalicijos tarpusavyje yra mažiau konfliktiškos nei koalicijos veikiančios platesnėje ES socialinės politinės sistemos. Šio darbo pirmoji hipotezė teigia, kad viešosios politikos mokymasis tarp palaikymo koalicijų įsitikinimų sistemų labiausiai tikėtinas, kuomet egzistuoja vidutinis konfliktiškumo lygis tarp palaikymo koalicijų.

Kovos su skurdu ir socialine atskirtimi posistemyje veikiančios palaikymo koalicijos pasižymi skirtingais įsitikinimais, tačiau kartu sudaro „socialinio AKM bendruomenę,“¹⁰⁶ kuriems skurdas yra bendros ES politikos problema, „mes visi siekiame mažinti skurdą ir socialinę atskirtį <...>, visos [SPC ir ISG] dalyvaujančios valstybės ir Komisija nori matyti progresą šioje srityje.“¹⁰⁷ Ši specialistų, valstybių narių ir EK administracinio lygmens atstovų bendruomenė dėl jai priskiriamo techninio pobūdžio yra gana uždara, turi mažai sąlyčio taškų su kitų sričių atstovais, pavyzdžiui, ekonominės srities atstovais. Dėl to palaikymo koalicijos ES kovos prieš skurdą ir socialinę atskirtį posistemyje yra šiek tiek mažiau tarpusavyje konfliktiškos lyginant su „Socialinės Europos“ ir „Neoliberalios Europos“ koalicijomis. Pagrindiniai analizuojamo posistemio koalicijų tarpusavio nesutarimai kyla dėl metodologinių ir techninių skurdo matavimo klausimų bei tinkamiausių socialinės politikos programų ir priemonių.

Analizuojamas posistemis pasižymi gana dideliu technokratiškumu, kai daugelį sprendimų priima ne demokratišku būdu išrinkti politikai, o ministerijų, departamentų darbuotojai, EK darbuotojai, kiti specialistai, kurie valdo techninę informaciją apie skurdo būklę ir taip formuoja nacionalinės politikos tikslus. Kaip nurodo proceso dalyviai, jie patarinėja savo valstybių politikams dėl skurdo problemos sprendimo, nes gali pasidalinti savo europine patirtimi. Dėl informacijos asimetrijos gali daryti įtaką priimant politinius sprendimus, „jei būčiau žinojusi, kad šis rodiklis mums tokius gerus rezultatus pateiks, būčiau pasiūliusi aukštesnį rodiklį.“¹⁰⁸

Dėl minimalios interakcijos su kitų sričių atstovais (ypač ekonominės srities) bei posistemiumi būdingo technokratizmo tarp skirtingų palaikymo koalicijų egzistuoja vidutinio

¹⁰⁶B. W. R. Vanhercke, „Inside the Social Open Method of Coordination: The hard politics of ‘soft’ governance“, Daktaro disertacija, Amsterdamo universitetas, 2016, 351.

¹⁰⁷Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 2, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d

¹⁰⁸Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 1, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

konfliktiškumo lygis. Dėl to skurdo ir socialinės atskirties mažinimo posistemyje buvo palankios sąlygos mokymuisi tarp palaikymo koalicijų – patvirtinama pirmoji šio darbo hipotezė.

3.4. Profesinių forumų vaidmuo

Remiantis palaikymo koalicijų pagrindu, suformuota antroji šio darbo hipotezė: techninės ir mokslinės informacijos kaupimas apie posistemį ir profesiniai forumai, kurie leidžia skirtingų koalicijų nariams susitikti ir keistis idėjomis, mažina oponuojančių koalicijų pasipriešinimą ir skatina mokymąsi tarp koalicijų įsitikinimų sistemų. ES kovos su skurdu ir socialine atskirtimi posistemyje sistemingai kaupiama techninė informacija apie skurdo būklę Europoje. ES lygmeniu veikia statistinių duomenų kaupimo tarnyba „Eurostatas“, kuri nuosekliai renka duomenis apie gyventojų pajamas ir gyvenimo sąlygas (EU-SILC) bei užimtumo būklę (LFS). „Eurostato“ statistiniai duomenys surenkami valstybių narių statistikos departamentų, tarnybų pagalba. ES veikia du pagrindiniai profesiniai forumai: Socialinių reikalų komitetas (SPC) ir Rodiklių pogrupis (ISG). Taip pat EK inicijuojami teminiai seminarai, konferencijos, gerosios patirties apsisiekimo renginiai, ekspertų tinklai. Kaip teigia P. Sabatier, profesiniai forumai, kuriuose dalyvauja palaikymo koalicijų nariai leidžia ne tik susitikti skirtingoms palaikymo koalicijoms, bet ir apsisiekti idėjomis, informacija, naujausiais techniniais duomenimis.¹⁰⁹ SPC yra patariamojo pobūdžio struktūra, kurios pagrindinės funkcijos apima socialinės būklės stebėseną ir rekomendacijas dėl socialinės apsaugos politikų tobulinimo valstybėse narėse, informacijos ir gerosios patirties mainus tarp valstybių narių bei nuomonės formavimą socialinės politikos klausimais, mokslinės informacijos apie skurdo būklę kaupimą. SPC nariai – du nuolatiniai valstybių narių atstovai, du papildomi atstovai (jei valstybė nori juos deleguoti) bei du EK atstovai. SPC priklauso Indikatorių pogrupis (ISG) sudarytas iš valstybių narių atstovų. ISG yra atsakingas už bendrą socialinių indikatorių formavimą ir statistinės informacijos pateikimą. Šiuose profesiniuose forumuose veikia skirtingos darbo grupės, suformuojamos pagal atskiras temas, pavyzdžiui, vaikų ar pagyvenusių žmonių skurdas. Europos Vadovų Taryba nėra numačiusi konkrečių darbo metodų ir procedūrų, kuriomis SPC ir ISG turėtų vadovautis, todėl šių profesinių forumų darbo praktiką suformavo bendri susitikimai, informacijos mainai, kitos tarpusavio sąveikos tarp forumų narių.¹¹⁰

¹⁰⁹Sabatier, *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*, 129-168.

¹¹⁰A. Horvath, „Committee Governance after the Enlargement of the EU: the Institutionalisation of Cooperation within the Social Protection Committee“, *European Political Economy Review*, 6, 2007, 53–73.

Kaip nurodo P. Sabatier, pokyčiai palaikymo koalicijų veikėjų įsitikinimų sistemose labiau tikėtini veikiant profesiniams forumams, kurie formuoja profesinę bendruomenę, padeda rasti sutarimą techniniais klausimais. Didžioji dalis apklaustų SPC ir ISG atstovų nurodė, kad skurdo indikatorių formavimo procesas reikalavo laiko, papildomos statistinės informacijos surinkimo, nuomonių apsikaitimo tarpusavyje. Interviu dalyvių teigimu formuojant bendrus indikatorius reikia atsižvelgti į nacionalines situacijas, išorės veiksnius, tokius kaip ekonomikos krizė, todėl „indikatoriai turi būti nuolat peržiūrimi ar jie vis dar yra adekvatūs matuoti skurdą.“¹¹¹ Dinamika, kuria pasižymi skurdo indikatorių formavimo procesas, skatino idėjų mainus tarp palaikymo koalicijų SPC ir ISG formatuose. Interviu metu proceso dalyvių paklausus, kaip keitėsi jų asmeninė pozicija, vienas ISG atstovas atsakė, kad „proceso metu aš supratau, jog indikatoriai turi vienas kitą papildyti ir tik tada jie gali parodyti kovos su skurdu ir socialine atskirtimi kaitą ES.“¹¹² Atliktas tyrimas atskleidė, kad proceso metu pozicijos pasikeitimas labiausiai pasireiškė naujosioms ES narėms, kurios dėl prastesnių nacionalinių kovos su skurdu rezultatų buvo linkusios nepritarti bendrų ES skurdo rodiklių formavimui. Naujoms ES narėms bendrai sutartų skurdo indikatorių taikymas nacionaliniu lygiu buvo sudėtingas, nes naujų statistinių duomenų surinkimas ir apdorojimas reikalavo papildomų kaštų, prasti skurdo indikatoriai signalizuodavo, kad būtina reformuoti socialines politikas, kam trūko tiek politinės valios, tiek politinio dėmesio. Kaip teigė skurdo mažinimo srityje dirbančios organizacijos atstovas, socialinės atskirties mažinimas naujosiose valstybėse narėse „buvo suvokiamas kaip lyčių lygybė, žmogaus teisės, vystymosi tikslai, o skurdo mažinimas buvo *buzzword* <...>, o tos institucijos, kurios turėtų arba būtų galėjusios [rodyti iniciatyvą] – įvairūs mokslo centrai arba Statistikos departamentas, partijų apertai, ministerijos, savivaldybės – buvo visiškai neįgalios tame diskurse.“¹¹³

Dažniausiai SPC ir ISG delegatų nuomonės išsiskirdavo dėl metodologinių nesutarimų, ieškant bendrų, tačiau geriausiai valstybių narių socialinę padėtį atliepiančių, skurdo ir socialinės atskirties indikatorių. Naujųjų valstybių narių delegatai buvo mažiau patyrę, ne taip stipriai akademiškai pasiruošę dalyvauti metodologinėse diskusijose: „Jautėsi skirtumas tarp jų [senųjų valstybių] ir mūsų [naujųjų valstybių] ir net tik formaliai, bet ir formuojant politiką, reiškiant poziciją.“¹¹⁴ Pirmaisiais narystės metais naujųjų valstybių įsitraukimas ir dalyvavimas SPC ir ISG buvo mechaninis, kartojant labiau patyrusių delegatų veiksmus: „Mus mokė kitų valstybių delegatai – jeigu norite kažką pasiekti tose grupėse, turite susijungti, susitarti.“¹¹⁵ Per dalyvavimą bendrose diskusijose, konferencijose, darbo grupėse naujųjų narių atstovai mokėsi darbo metodų ir žodyno,

¹¹¹Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 8, interviu su autoriumi (raštu), 2016 m. gegužės 11 d.

¹¹²Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 5, interviu su autoriumi raštu, 2016 m. gegužės 3 d.

¹¹³Skurdo srityje dirbančios nevyriausybinės organizacijos atstovas, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 25 d.

¹¹⁴Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr.1, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

¹¹⁵Ten pat.

kuriais yra operuojama ES lygmens profesiniuose forumuose. Nurodoma, kad laikui bėgant valstybėse patobulėjo skurdo statistinių duomenų surinkimo įrankiai, skurdo ir socialinės atskirties mažinimo tikslai tapo labiau apčiuopiami nacionaliniuose reformų planuose, didėjo nacionalinių biudžetų dalis skiriama skurdo problemos sprendimui. Naujosiose ES narėse susiformavo kritinė masė ekspertų, mokslininkų, statistikos departamentų, ministerijų atstovų, kurie analitiškai gebėjo žvelgti į skurdo problemą ir dalyvauti metodologinėse ISG diskusijose. Šie žmonės dalyvaudami ES lygmens profesiniuose forumuose įgavo techninių ir mokslinių žinių apie skurdo būklę, gerosios patirties, kaip įgyvendinti politines priemones kovoje su skurdu. Pasikeitusios valstybių delegatų pozicijos palaipsniui buvo pernešamos į nacionalinį lygį. Vykstant mokymosi procesui, naujųjų ES narių pozicijos tapo nuosaikesnės, „vyko suvienodėjimas, <...> buvo jausmas, kad tai laipsniškas maišymasis žmonių, idėjų.“¹¹⁶ Galima sakyti, kad šios valstybės buvo priverstos išmokti žaisti pagal žaidimo taisykles, kurias diktavo ES senbuvės, pasitelkus profesinius forumus keitė savo išankstinę nuomonę ir palaipsniui ją pernešė į nacionalinį lygmenį.

Prasidėjus diskusijoms dėl strategijos „Europa 2020“ skurdo mažinimo tikslų EK pateikė pirminį pasiūlymą, kuriame buvo nurodytas vienas skurdo rodiklis, matuojamas pagal gaunamų pajamų dydį (skurdo rizikos rodiklis). Pirminis EK pasiūlymas sulaukė kritikos ir pasipriešinimo iš valstybių narių dėl per menko atitikimo nacionalines valstybių narių skurdo situacijas. Todėl EK paprašė SPC ir ISG pateiktį tinkamiausio „Europa 2020“ skurdo matavimo rodiklio pasiūlymą.¹¹⁷ Valstybėms narėms sutarimą dėl bendro kiekybinio skurdo mažinimo tikslo strategijoje „Europa 2020“ pavyko rasti numačius 3 skirtingus skurdo ir socialinės atskirties matavimo indikatorius: gyventojų pajamų dydis, materialinio nepritekliaus ir užimtumo rodiklis.¹¹⁸ Tai, kad pavyko sutarti dėl daugiadimesnio skurdo matavimo rodiklio, lėmė sutarimas, kad būtina atsižvelgti į skirtingos valstybių narių nacionalines būkles, skirtingos skurdo matavimo tradicijas, naudojamas indikatorių skaičiavimo metodikas.¹¹⁹ Trečiajai palaikymo koalicijai priskiriama Švedija pasisakė už skurdo matavimą pagal bedarbių namų ūkių indikatorių, „tai buvo Švedijos mintis įtraukti užimtumo klausimus <...> indikatorių apie darbo intensyvumą namų ūkuose, ir mes [ISG] galime tam pritarti, nes tai svarbus skurdo aspektas.“¹²⁰ Radus bendrą sutarimą dėl skurdo matavimo indikatorių profesiniuose forumuose ISG ir SPC pavyko pasiekti ir svarbų politinį skurdo mažinimo tikslą. Buvo

¹¹⁶Skurdo srityje dirbančios nevyriausybinių organizacijų atstovas, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 25 d.

¹¹⁷EuroActive, „EU leaders delay deal on ‘2020’ targets“, AuroActiv.com, 2010, <<http://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/eu-leaders-delay-deal-on-2020-targets/>>, [Žiūrėta 2016 01 13].

¹¹⁸EuroActive, „EU set to lower poverty reduction ambitions“, AuroActiv.com, 2010, <<http://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/eu-set-to-lower-poverty-reduction-ambitions/>>, [Žiūrėta 2016 01 13].

¹¹⁹Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr.7, interviu su autoriumi (raštu), 2016 m. gegužės 6 d.

¹²⁰Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 4, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

nutarta, kad valstybės narės gali nustatyti savo nacionalinius skurdo mažinimo tikslus, remiantis valstybei labiausiai tinkančiu indikatoriumi: skurdo rizikos, materialinio nepritekliaus arba bedarbių namų ūkių.

Analizuojamu laikotarpiu ES socialinės atskirties ir skurdo mažinimo politikos sistemyje veikiantys profesiniai forumai SPC ir ISG padėjo kaupti techninę ir mokslinę informaciją apie skurdo būklę Europoje, sudarė sąlygas ieškoti tinkamiausios metodologijos skurdo indikatorių apskaičiavimui. Skirtingų palaikymo koalicijų nariai dalyvaudami bendrose diskusijose, konferencijose, darbo grupėse keitėsi idėjomis ir gerosiomis praktikomis, kaip tiksliausiai ir tinkamiausiai skurdas turi būti matuojamas. Vykstant tarpusavio sąveikoms tarp palaikymo koalicijų narių keitėsi jų įsitikinimai – bendriems skurdo indikatoriums linkusios priešintis naujosios valstybės narės gavo naujų mokslinių žinių, tikslesnių statistinių duomenų apie nacionalinę skurdo būklę. Įgavę patirties, bei išmokę operuoti šiais duomenimis valstybių narių atstovai pakeitė savo įsitikinimus dėl bendrų skurdo indikatorių nustatymo. Profesiniai forumai sudarė galimybę rasti konsensą su trečiajai palaikymo koalicijai priskiriamomis valstybėmis, kurios labiau linkę naudoti nacionalinius skurdo indikatoriumus, o ne bendrai sutartus. Išplėtus skurdo matavimo indikatorių sąrašą, kad jis labiau atitiktų valstybių narių nacionalines būkles, pavyko rasti sutarimą dėl bendro kiekybinio ES skurdo mažinimo tikslo. Galima teigti, kad dalyvavimas profesinių forumų veikloje skatino palaikymo koalicijų veikėjų tarpusavio mokymąsi todėl yra patvirtinama antroji šio darbo hipotezė.

3.5. Europos Komisijos vaidmuo

Remiantis palaikymo koalicijų analizės pagrindu yra keliami trečioji mokymosi tarp palaikymo koalicijų hipotezė: politikos tarpininkai ir politikos lyderiai padeda oponuojančioms palaikymo koalicijoms apsikeisti informacija, taip skatindami mokymąsi tarp koalicijų įsitikinimų sistemų. Kaip nurodo P. Sabatier, politikos tarpininkai padeda rasti kompromisinius sprendimus tarp skirtingų palaikymo koalicijų narių pozicijų, taip sudarydami sąlygas atsirasti naujiems politikos sprendimas, strategijoms, programoms ar kitoms viešosios politikos iniciatyvoms. Teoriškai politikos tarpininkai gali priklausyti vienai ar kelioms palaikymo koalicijoms, atlikti politikos antreprenerių vaidmenį ir turėti savo asmeninių politikos tikslų. Atliktas tyrimas atskleidė, kad Europos Komisija nėra priskirtina nei vienai iš trijų sistemyje veikiančių palaikymo koalicijų. Analizuojamu laikotarpiu Komisija buvo tarpininkas tarp skirtingų palaikymo koalicijų ir tuo pačiu metu atliko proceso lyderio vaidmenį. Socialinio AKM proceso metu EK atliko „objektyvaus“ vertintojo, informatoriaus rolę, kuri padeda valstybėms narėms susitarti ir apsikeisti gerosiomis patirtimis. Tuo

pačiu metu būdama ES vykdančiosios valdžios institucija, Komisija natūraliai siekia didinti savo turimą galią, skatinti glaudesnę ES socialinę integraciją.

Kaip nurodo proceso dalyviai, EK buvo tarpininkas tarp SPC ir ISG narių formuojant bendrus skurdo indikatorius, Komisija atliko svarbų vaidmenį ieškant kompromiso tarp skirtingų valstybių narių pozicijų. „Komisija pasiūlė [„Europa 2020“ skurdo mažinimo tikslus], o valstybės narės taip pat davė savo indėlių diskusijose, tačiau Komisija padėjo rasti bendrą sutarimą tarp visų.“¹²¹ Minima, kad Komisija skatino informacijos ir idėjų mainus tarp proceso dalyvių, „skurdo problemos viešinimo konvencijos ir kiti renginiai padėjo surinkti visas suinteresuotas puses į vieną vietą <...>. Komisijos vaidmuo čia buvo labai svarbus.“¹²² ES kovos prieš skurdą ir socialinę atskirtį posistemyje Komisija aktyviai skatino informacijos mainus, nuomonių pasikeitimą ir net pozicijų supanašėjimą SPC ir ISG formatuose. „Komisija SPC ir ISG atliko patariamąją rolę <...>“.¹²³ Visa tai buvo atliekama per socialinio AKM įgyvendinimą, kai valstybės teikia nacionalines ataskaitas apie kovos su skurdu rezultatus, yra tarpusavyje reitinguojamos, Komisija pateikia vertinimą ir rekomendacijas kiekvienai valstybei.

Tyrimo metu interviu dalyviai nurodė, kad formuojant bendrus skurdo ir socialinės atskirties indikatorius ir vykstant diskusijoms dėl „Europa 2020“ skurdo mažinimo tikslų Komisija užėmė lyderio poziciją. Buvo jaučiamas ne tik techninis ar administracinis Komisijos palaikymas, bet ir politinis dėmesys. „Baroso tuo metu iš tikro aktyviai dalyvavo visuose susitikimuose, kur buvo skurdo platforma. <...> Tai ir parodo pačio žmogaus arba Komisijos aukščiausio lygio vadovų požiūrį į [skurdo] problemos sprendimą.“¹²⁴ Būtent Komisija pateikė pirminį materialinio nepritekliaus indikatorius siūlymą. Vėliau ISG formate valstybių narių delegatai patobulino indikatorius turinį remiantis nacionalinėmis situacijomis. „Per Lisabonos strategijos įgyvendinimo laikotarpį EK atliko svarbų vaidmenį formuojant ISG indikatorius darbotvarę“¹²⁵ Proceso dalyviai teigia, kad siūlant naujus skurdo indikatorius didesnę iniciatyvą rodė Komisija, o ne valstybės narės. Tai aiškinama tuo, kad Komisija samdo ekspertus ir mokslininkus, kurie turi profesinį interesą gilintis į problemos ištakas ir vystyti savo akademinę sritį, kaip teigė vienas interviu dalyvis, „jei tinka rodiklis, tai yra ir jų laimėjimas.“¹²⁶ Įtakingiausiai šios srities mokslininkų grupei priskiriamas Tony Atkinson, kurio vadovaujama grupė pasiūlė Lakeno indikatorius rinkinį 2001 m. Proceso dalyviai Atkinson vis dar priskiria aktyvių ir įtakingų mokslininkų grupei. Taip pat Anne-Catherine Guio, Alessio Fusco, kurių

¹²¹Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 2, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

¹²²Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 4, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

¹²³Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 8, interviu su autoriumi (raštu), 2016 m. gegužės 11 d.

¹²⁴Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 4, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

¹²⁵Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 5, interviu su autoriumi, 2016 m. gegužės 3 d.

¹²⁶Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 1, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

vadovaujamos mokslininkų grupės pateikė materialinio nepritekliaus indikatorius siūlymą, bei Eric Marlier, kuris yra įtakingas srities mokslininkas, tuo pačiu Liuksemburgo ISG delegatas.

Teigiama, kad siekdama išlaikyti proceso lyderio poziciją Komisija į pagalbą pasitelkdavo techninę informaciją. „Jie tau duoda šimtus puslapių skaityti per trumpą laiką ir paprašo pateikti nuomonę <...>. Kartais atrodo, kad jie tai daro tikslingai, ypač sprendžiant politiškai jautrius klausimus.“¹²⁷ Interviu dalyviai nurodė, kad panašias priemones Komisija naudoja ir indikatorių formavimo procese: „net ir per daug tų indikatorių yra visokių <...>, tas procesas yra nenustojantis“.¹²⁸ Tokią poziciją gali paaiškinti ribota Komisijos veikimo galia ES socialinės politikos srityje, „sutartyje vienintelė galimybė socialinėje politikoje yra tik stebėti, vertinti, per rekomendacijas daryti įtaką.“¹²⁹ Dėl to socialinės atskirties ir skurdo mažinimo posistemyje Komisija primena politinį antreprenerį, kuris siekia gauti politinio pelno ir dėl to investuoja žinias, laiką, energiją, reputaciją ar kitus resursus, kad būtų pasiektas bendras politinis sutarimas. Analizuojamu atveju Komisija investavo reikalingus resursus tam, kad būtų pasiekti bendrai sutarti ES skurdo indikatoriai.

Tyrimas atskleidė, kad analizuojamu laikotarpiu Komisija nėra priskirtina nei vienai iš trijų palaikymo koalicijų dėl skirtingos veikimo posistemyje logikos, tačiau buvo pagrindinis tarpininkas, kuris skatino politikos kaitą posistemyje. Analizuojamu laikotarpiu Komisija užėmė tiek politikos tarpininko, tiek politikos lyderio poziciją. Komisija padėjo SPC ir ISG nariams keistis informacija ir patirtimi, skatino naujų mokslinių žinių apie skurdą kaupimą, taip pat rodė lyderystę naujų skurdo ir socialinės atskirties indikatorių formavime. Remiantis surinktais empiriniais įrodymais yra patvirtinama trečioji šio darbo hipotezė, kad politikos tarpininkai ir politikos lyderiai padeda oponuojančioms palaikymo koalicijoms apsisukti informacija, taip skatindami mokymąsi tarp koalicijų įsitikinimų sistemų.

¹²⁷Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 3, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 25 d.

¹²⁸Socialinių reikalų komiteto ir Indikatorių pogrupio atstovas Nr. 1, interviu su autoriumi, 2016 m. balandžio 27 d.

¹²⁹Ten pat.

Išvados

Šiame magistro darbe siekta išsiaiškinti, kaip vyko ES skurdo ir socialinės atskirties indikatorių formavimas ir kaip šiame procese keitėsi palaikymo koalicijų narių įsitikinimai. Norėta nustatyti, ar palaikymo koalicijų narių viešosios politikos ir antrinių įsitikinimų pokyčius lėmė viešosios politikos mokymasis, vykęs tarp palaikymo koalicijų. Atliekant magistro darbą buvo remiamasi P. Sabatier požiūriu į viešosios politikos mokymąsi.

Atliktas tyrimas rodo, kad laikotarpyje tarp Lisabonos strategijos (2000 m.) ir „Europa 2020“ strategijos (2010 m.) ES kovos prieš skurdą ir socialinę atskirtį posistemyje egzistavo trys pagrindinės palaikymo koalicijos. Pirmajai palaikymo koalicijai priskiriami tų valstybių atstovai, kurie siekia analitiškai tikslų skurdo indikatorių apibrėžimo, tam, kad būtų galima objektyviai išmatuoti skurdo būklę (Austrija, Belgija, Liuksemburgas, Vokietija). Tuo tarpu antrajai palaikymo koalicijai priskiriami valstybių atstovai, kurie dėl prastų nacionalinių skurdo mažinimo rezultatų buvo mažiau linkę pritarti bendriems skurdo indikatoriams (naujosios valstybės narės). Taip pat antrajai koalicijai priskiriama Jungtinė Karalystė, kuri bendrai nėra linkusi pritarti glaudesnei ES integracijai. Tyrimas parodė, kad posistemyje egzistuoja trečioji palaikymo koalicija, kurią sudaro tų valstybių atstovai, kurie tam tikrais atvejais yra linkę naudotis nacionaliniais skurdo matavimo indikatoriais, o ne bendrai sutartais ES indikatoriais (Prancūzija, Italija, Šiaurės Europos valstybės).

Pagrindiniai nesutarimai tarp posistemyje egzistuojančių palaikymo koalicijų kyla dėl techninių klausimų – skurdo ir socialinės atskirties indikatorių formavimo. Atliktas tyrimas parodė, kad palaikymo koalicijas sudaro valstybės tarnautojai, ekspertai, mokslininkai – posistemis pasižymi aukštu technokratiškumo laipsniu. ES kovos prieš skurdą ir socialinę atskirtį posistemyje egzistuoja vidutinio lygio konfliktas tarp palaikymo koalicijų, nes į diskusijas sunku įsilieti ekonominės srities veikėjams, politikams, pilietinės visuomenės atstovams. Galima teigti, kad pirmoji mokymosi hipotezė (viešosios politikos mokymasis tarp įsitikinimų sistemų labiausiai tikėtinas, kuomet egzistuoja vidutinis konfliktiškumo lygis tarp palaikymo koalicijų) pasitvirtino.

Išnagrinėta palaikymo koalicijų narių įsitikinimų kaita leido priėti prie išvados, kad antrinių ir viešosios politikos įsitikinimų pokyčiai labiausiai pasireiškė naujosioms ES valstybėms narėms, prisijungusioms 2004 m. ir 2007 m. Per dalyvavimą bendrose diskusijose, konferencijose, darbo grupėse naujųjų narių atstovai mokėsi darbo metodų ir žodyno, kuriais yra operuojama ES lygmens profesiniuose forumuose. Pagerėjus kovos prieš skurdą rezultatams, statistikos surinkimo ir apdorojimo įrankiams naujosios valstybės keitė savo įsitikinimus – buvo labiau linkusios pritarti bendriems skurdo indikatoriams nei narystės pradžioje. Naujųjų Bendrijos narių atstovų įsitikinimų pokyčiai palaipsniui buvo pernešami į nacionalinį lygį – keičiant skurdo mažinimo politikos

programas ir priemones. Empirinis tyrimas parodė, kad palaikymo koalicijų narių tarpusavio sąveikas skatino posistemyje veikiantys profesiniai forumai (SPC ir ISG), įvairios teminės konferencijos ir renginiai, darbo grupės ir ekspertų tinklai. Trečiajai palaikymo koalicijai priskiriama Švedija SPC ir ISG formatuose rado sutarimą su kitų koalicijų nariais dėl Švedijai svarbių nacionalinių skurdo matavimo indikatorių įtraukimo į „Europa 2020“ indikatorių rinkinį. SPC ir ISG profesiniuose forumuose radus sutarimą dėl strategijos „Europa 2020“ skurdo matavimo indikatorių – pavyko pasiekti svarbų bendrą politinį skurdo mažinimo tikslą. Galima teigti, kad gali būti patvirtinta antroji darbo hipotezė – techninės ir mokslinės informacijos kaupimas apie posistemį ir profesiniai forumai, kurie leidžia skirtingų koalicijų nariams susitikti ir keistis idėjomis, mažina oponuojančių koalicijų pasipriešinimą ir skatina mokymąsi tarp koalicijų įsitikinimų sistemų.

Atliktas tyrimas atskleidė, kad Europos Komisija skatino idėjų, patirties ir informacijos mainus tarp SPC ir ISG narių. Galima teigti, kad trečioji mokymosi hipotezė (politikos tarpininkai ir politikos lyderiai padeda oponuojančioms palaikymo koalicijoms apsikeisti informacija, taip skatindami mokymąsi tarp koalicijų įsitikinimų sistemų) pasitvirtino. Analizuojamu laikotarpiu dėl AKM proceso įgyvendinimo Komisija užėmė tarpininko tarp palaikymo koalicijų vaidmenį. Ji skatino valstybes teikti nacionalines skurdo ataskaitas, kurių rezultatai buvo lyginami tarp valstybių narių, buvo teikiamos politikos tobulinimo rekomendacijos, organizuojami gerosios patirties apsikeitimo renginiai, kovos prieš skurdą konvencijos. Empirinis tyrimas patvirtino, kad analizuojamu laikotarpiu Komisija užėmė ir politikos lyderio vaidmenį – aktyviai skatino daugiau ir bendrų skurdo rodiklių formavimą. Politikos lyderystė buvo rodoma teikiant temines ataskaitas, pasitelkus srities mokslininkus, teikiant naujas mokslo žinias apie skurdo problemą, valdant ir koalicijų nariams pernešant apie posistemį surinktą techninę informaciją.

Šis magistro darbas atskleidė, kad laikotarpiu tarp Lisabonos strategijos (2000 m.) ir „Europa 2020“ strategijos (2010 m.) vyko mokymasis valstybių narių atstovų antrinėse ir viešosios politikos įsitikinimų sistemose formuojant bendrus skurdo ir socialinės atskirties indikatorius. Mokymąsi tarp palaikymo koalicijų atstovų skatino diskusijos dėl techninių klausimų, nuolatinis dalyvavimas SPC ir ISG formatuose, aktyvi Europos Komisijos veikla. Šiame darbe patvirtinama, kad politikos mokymasis, vykęs tarp palaikymo koalicijų, skatino skurdo ir socialinės atskirties indikatorių turinio kaitą link tikslesnio, daugiadimensio, objektyvesnio skurdo matavimo. Analizuojamu laikotarpiu posistemyje vyko ir socialinės politikos tikslų kaita link bendro kiekybinio kovos prieš skurdą tikslo nustatymo. Neapibrėžti siekiai kovoti su skurdu, numatyti Lisabonos strategijoje, po dešimtmečio buvo pakeisti kiekybiškai išreikštais skurdo mažinimo tikslais strategijoje „Europa 2020“. Tyrimo metu paaiškėjo, kad svarbus veiksnys nustatant ES skurdo mažinimo tikslus buvo pažanga formuojant bendrus skurdo indikatorius. Todėl mokymasis tarp

palaikymo koalicijų formuojant bendrus skurdo indikatorius buvo vienas iš veiksnių, lėmusių bendrą ES tikslų nustatymą.

Kovos prieš skurdą ir socialinę atskirtį politikos ir skurdo indikatorius kaitos kelio analizė parodė, kad išorės veiksniai ir sukrėtimai – finansų ir ekonomikos krizė bei ES plėtra (2004 m. ir 2007 m.) – buvo palankios sąlygos politikos mokymuisi tarp palaikymo koalicijų įvykti. Naujų ES valstybių prisijungimas paskatino ieškoti naujų ES skurdo matavimo metodų, todėl buvo pasiūlytas materialinio nepritekliaus indikatorius, kuris buvo įtrauktas į „Europa 2020“ skurdo rodiklių rinkinį. Finansų ir ekonomikos krizė ir išaugęs nedarbas skatino ES valstybes stiprinti socialinės apsaugos sistemas ir ieškoti naujų socialinės politikos priemonių ir skurdo matavimo įrankių.

Dėl ribotos tyrimo apimties šiame magistro darbe nėra analizuojamas viešosios politikos mokymasis palaikymo koalicijų viduje (tarp koalicijos dalyvių). Tokia analizė leistų paaiškinti kodėl ir kaip vyksta įsitikinimų kaita tarp tos pačios koalicijos narių. Taip pat ateities tyrimuose ES socialinės politikos mokymosi tema didesnis dėmesys turėtų būti skiriamas trečiosios palaikymo koalicijos (kuri yra linkusi naudotis nacionaliniais skurdo matavimo indikatoriais, o ne bendrai sutartais ES indikatoriais) įsitikinimų kaitos analizei. Dėl empirinių duomenų trūkumo (trečiosios palaikymo koalicijos atstovai nedalyvavo tyrimo interviu) Prancūzijos, Italijos ir dalies Šiaurės Europos valstybių atstovų įsitikinimų kaitos analizė šiame darbe buvo ribota.

Svarbus veiksnys analizuojant ES socialinės politikos ir kovos prieš skurdą politikos mokymąsi yra tinkamai analizuojamo laikotarpio pasirinkimas. Šiame darbe analizuojamas 10 metų periodas, nuo 2000 m. iki 2010 m. Ilgesnis analizuojamas laiko tarpas leido nustatyti posistemyje egzistuojančias brandžias palaikymo koalicijas, koalicijų narių antrinius ir viešosios politikos įsitikinimus ir jų kaitą.

Literatūros ir šaltinių sąrašas

1. Argyris, C., Schön, D., *Organizational Learning II*. MA: Addison- Wesley Publishing, 1996, cituota iš A. R. Zito, A. Schout, „Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning“, *Journal of European Public Policy*, 16(8), 2009, 1105-1106.
2. Atkinson, Anthony, *Social Indicators– The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, 2002
3. Begg, I., Berghmann, J., „Introduction: EU social (exclusion) policy revisited?“, *Journal of European Social Policy*, 12(3), 2002, 192
4. Bomberg, E. „Policy learning in an enlarged European Union: environmental NGOs and new policy instruments“, *Journal of European Public Policy*, 14(2), 2007, 257.
5. Breslauer, G., Tetlock, P., „Introduction in G. Breslauer and P. Tetlock (eds), „Learning in US and Soviet Foreign Policy“, Boulder, CO: Westview Press, 1991, 3–19.
6. Carboni, N., „Advocacy and Policy Change in the Multilevel System of the European Union: A Case Study within Health Policy“, *Open Journal of Political Science*, 2(3), 2012.
7. Copeland, Paul, Daly, Mary, „Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020“, *Journal Of European Social Policy* 22(3), 2012, 276-279.
8. Daly, Mary, „EU Social Policy after Lisbon“, *JCMS*, 44 (3), 2006, 462.
9. Dudley, G., Richardson, J., „Competing advocacy coalitions and the process of 'frame reflection': a longitudinal analysis of EU steel policy“, *Journal of European Public Policy* 6(2),1999, 227.
10. EuroActive, „‘Social Europe’ still missing in EU 2020 draft, say activists“, AuroActiv.com, 2010, <<http://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/social-europe-still-missing-in-eu-2020-draft-say-activists/>>
11. EuroActive, „EU anti-poverty plans under fire over targets“, AuroActiv.com, 2010, <<http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/eu-anti-poverty-plans-under-fire-over-targets/>>
12. EuroActive, „EU leaders delay deal on ‘2020’ targets“, AuroActiv.com, 2010, <<http://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/eu-leaders-delay-deal-on-2020-targets/>>
13. EuroActive, „EU set to lower poverty reduction ambitions“, AuroActiv.com, 2010, <<http://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/eu-set-to-lower-poverty-reduction-ambitions/>>
14. EuroActive, „Member states agree on revised poverty reduction plan“, AuroActiv.com, 2010, <<http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/member-states-agree-on-revised-poverty-reduction-plan/>>
15. EuroActive, „NGOs defy Commission on ‘EU 2020’ agenda“, AuroActiv.com, 2010, <<http://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/ngos-defy-commission-on-eu-2020-agenda/>>
16. EuroActive, „Poverty – a steady guest in Europe“, AuroActiv.com, 2010, <<http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/poverty-a-steady-guest-in-europe/>>
17. Europos Komisija, „Europa 2020. Pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo strategija“ (KOM(2010) 2020 galutinis). Briuselis: Europos Komisija, 2010, 19.
18. Europos Komisija, „Lisabonos strategijos vertinimo dokumentas“ (SEK(2010) 114 galutinis), 21.

19. Europos Vadovų Tarybos išvados, „Lisabonos strategija“, Lisabona, 2000, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#
20. Goodin, R., *Political Theory and Public Policy*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1982, 4-5.
21. Hecl, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974, cituota iš P. A. Sabatier, „The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe“, *Journal of European Public Policy*, 5(1), 1998.
22. Horvath, Anna, „Committee Governance after the Enlargement of the EU: the Institutionalisation of Cooperation within the Social Protection Committee“, *European Political Economy Review*, 6, 2007, 53-73.
23. Horvath, Anna, „What kind of consensus? Conflicting notions of effectiveness within the Social Protection Committee“. In: Kröger, Sandra (ed.): *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research*, European Integration online Papers (EIoP), 1(13), 2009.
24. Jacobsson, K., „Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy“, *Journal of European Social Policy*, 14(4), 2004, 355–370.
25. Jenkins, S., Van Kerm, P., „The relationship between EU indicators of persistent and current poverty“, CASE (169), 2013, 1.
26. Jones, M., McBeth, M., „A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?“ *The Policy Studies Journal*, 38(2), 2010.
27. Kay, A., Baker, P., „What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature“, *The Policy Studies Journal*, 43 (1), 2015, 1-21.
28. Kok, Wim, „Facing the challenge The Lisbon strategy for growth and employment“, 2004.
29. Kolb, J., Munnich, R., Beil, S., Chatziparadeisis, A., Seger, J., „Policy Use of Indicators on Poverty and Social Exclusion“, *Advanced Methodology for European Laeken Indicators*, 2011, 12.
<https://www.unitrier.de/fileadmin/fb4/projekte/SurveyStatisticsNet/Ameli_Delivrables/AM_ELI-WP9-D9.1-20110331.pdf>
30. Kroger, Sandra, „When learning hits politics or: Social policy coordination left to the administrations and the NGOs?“, *European Integration online Papers*, 10(3), 2006.
31. Mabbett, Deborah, „Learning by numbers? The use of indicators in the co-ordination of social inclusion policies in Europe“, *Journal of European Public Policy*, 14(1) January 2007, 86.
32. Marlier, E., Natal, D. (eds.), *Europe 2020: Towards a More Social EU?*, Peter Lang: Brussels, 2010.
33. Mintrom, M., Norman, P., „Policy Entrepreneurship and Policy Change“, *The Policy Studies Journal*, 37(4), 2009, 650-651.
34. Nakrošis, V., Barcevičius, E., Vilpišauskas, R., „Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: kaip analizuoti jų įgyvendinimo procesą ir rezultatus?“, *Politologija*, 77(1), 2015.
35. Nice European Council Meeting Conclusion, 2000, 7-9.
36. Ostrom, Elinor, „Building Trust to Solve Commons Dilemmas: Taking Small Steps to Test an Evolving Theory of Collective Action“, in Simon E. Levin (ed.), *Games, Groups and the Global Good*, Springer: Dordrecht Heidelberg London New York, 2008.
37. Radaelli, Claudio, „Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe“, *Journal of European Public Policy* 16(8), 2009, 1145–1164.
38. Radaelli, Claudio, „The public policy of the European Union: whither politics of expertise?“, *Journal of European Public Policy*, 6(5), 1999.
39. Rose, R., „What is Lesson-Drawing?“, *Journal Public Policy*, 11(1), 1991, 3.
40. Sabatier, Paul, „Political Science and Public Policy“, 10-15, in Theodoulou, Cahn „Public Policy: The Essential Readings“.

41. Sabatier, Paul, „The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe“, *Journal of European Public Policy*, 5(1), 1998, 98-130.
42. Sabatier, Paul, *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*, *Policy Sciences*, 21, 1988.
43. Sabatier, Paul, Jenkins-Smith, Hank C., „The Advocacy Coalition Framework: An Assessment.“ Kn. Sabatier Paul (sud.), *Theories of the Policy Process*. Columbia:Westview Boulder, 1999.
44. Second joint assessment by the Social Protection Committee and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses, Brussels, 24 November 2009
45. Social protection committee, Portfolio of indicators for the monitoring of the european strategy for social protection and social inclusion – 2009 update.
46. Vanhercke, Bart, “Inside the Social Open Method of Coordination: The hard politics of ‘soft’ governance”, *Daktaro disertacija, Amsterdamo universitetas*, 2016, 351.
47. Weible, C. M. at al. „A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue“, *The Policy Studies Journal*, 39(3), 2011, 348-349.
48. Weible, C. M., PSabatier, A., McQueen, K., „Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework“, *The Policy Studies Journal*, 37(1), 2009, 122
49. Zeitlin, J., Vanhercke, B., „Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020“, *SIEPS*, 2014(7), 2014, 15-20
50. Zito A., Schout, A., „Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning“, *Journal of European Public Policy*, 16(8), 2009, 1116.

1 priedas. Pusiau struktūruotų kokybinių interviu klausimai

| |
|--|
| 1. Kokius esminius ES kovos prieš skurdą ir socialinę atskirtį įvykius išskirtumėte laikotarpyje nuo 2000 m. (Lisabonos strategijos) iki 2010 (Europa 2020 strategijos)? Ar Jūsų manymu, per šiuos 10 metų, įvyko esminių pokyčių šioje srityje? Kokie tai pokyčiai ir kas jų iniciatorius? |
| 2. Už skurdo matavimo indikatorių formavimą yra atsakingas SPC ir ISG. Ar galima SPC ir ISG pavadinti socialinės politikos specialistų ir analitikų „bendruomene“? Kas jungia šios „bendruomenės“ narius? Kokius įsitikinimų skirtumus tarp narių pastebite? |
| 3. Gal galite prisiminti bendrų skurdo ir socialinės atskirties rodiklių formavimą: a) Kaip buvo formuojami Leakeno indikatoriai? Kas dalyvavo šiame procese? Kas rodė lyderystę? b) Kaip keitėsi skurdo rodikliai prisijungus naujosioms ES valstybėms? c) Kaip buvo formuojamas materialinio nepritekliaus rodiklis? Kokie veikėjai dalyvavo procese? |
| 4. Kaip manote ar patvirtinus Europa 2020 tikslus įvyko esminis lūžis ES skurdo ir socialinės atskirties mažinimo politikoje? Koks buvo skurdo indikatorių vaidmuo? 2010 m. pradžioje buvo pasiūlytas vienas indiktorius apskaičiuojamas nuo pajamų, tų metų kovo mėnesį buvo pasiūlyti 3 indikatoriai. Kaip manote kodėl įvyko pasikeitimas? |
| 5. Kokie vidaus ir išorės veiksniai paskatino priimti bendrą ES skurdo mažinimo tikslą 2010 m.? |
| 6. Analizuojamo laikotarpio metu (2000-2010) kokią poziciją dėl bendrų ES skurdo indikatorių palaikė skirtingų valstybių atstovai? Kokie pagrindiniai prieštaravimai dėl skurdo rodiklio formavimo kilo tarp valstybių? Ar pradinės pozicijos ir įsitikinimai vėliau keitėsi? Kaip? |
| 7. Ar analizuojamu laikotarpiu pastebėjote susipriešinimą tarp skirtingų veikėjų? Galbūt susiformavo tam tikros koalicijos, vedamos skirtingų įsitikinimų? |
| 8. Kaip keitėsi jūsų pozicija dėl skurdo indikatorių nuo Lisabonos strategijos iki 2010? Ar pasikeitė jūsų įsitikinimai dėl skurdo rodiklio matavimo? Kokią įtaką tam turėjo naujų duomenų, techninės informacijos gavimas, diskusijos tarp komiteto narių? |
| 9. Gal galėtumėte pateikti tris konkrečias valstybes/ organizacijas/ asmenis (gali būti tiek politikai, Europos Komisijos atstovai, nevyriausybinių organizacijų atstovai, mokslininkai, kt.), kurie laikosi tų pačių politikos įsitikinimų kaip ir Jūs ar Jūsų atstovaujama valstybė? Gal galėtumėte įvardyti, ties kuriais aspektais sutariate? |
| 10. Gal galėtumėte pateikti tris konkrečias o valstybes/ organizacijas/ asmenis (gali būti tiek politikai, Europos Komisijos atstovai, nevyriausybinių organizacijų atstovai, mokslininkai, kt.), su kurių nuomone, formuojant bendrus ES skurdo ir socialinės atskirties rodiklius, dažniausiai nesutinkate? Gal galėtumėte įvardyti, ties kuriais aspektais? |
| 11. Koks buvo Europos Komisijos vaidmuo? Ar Komisija proceso metu atliko tarpininko vaidmenį, padėjo valstybėms narėms susitarti dėl bendrų indikatorių, darbo metodų ir t.t. Ar Komisija aktyviai dalyvavo procese, palaikė konkrečią poziciją ir siekė ją įgyvendinti? Ar Komisijos vaidmuo keitėsi proceso metu? Kaip? |
| 12. Kaip procese dalyvavo kiti veikėjai: nevyriausybinių organizacijos, išorės ekspertai, mokslininkai, Europos Parlamentas, Europos Vadovų Taryba? Kokią poziciją palaikė šie veikėjai? |

SUMMARY

The aim of this master thesis is to examine how the EU took place in poverty and social exclusion indicators formation and how support policy coalition members' Policy Core and Secondary Aspects beliefs evolved during this process. It was aimed to determine whether the changes of the advocacy coalition beliefs were influenced due to policy-oriented learning, which took place between the advocacy coalition. The thesis was based on P. Sabatier approach to policy-oriented learning.

The changes in advocacy coalition belief systems may be determined by policy-oriented learning, when taking new experiences, getting technical and scientific knowledge is changing actors' beliefs, which may lead to policy and program changes. According to P. Sabatier policy-oriented learning hypotheses it could be empirically verified how the technical and scientific information gathering about the poverty in Europe, operating in professional forums, political leaders and brokers, support policy-oriented learning among conflicting advocacy coalitions.

H1: Policy-oriented learning across belief systems is most likely when there is an intermediate level of informed conflict between the two coalitions.

H2: Policy-oriented learning across belief systems is most likely when there is a professionals' forum, where different advocacy coalitions members can meet and exchange technical, scientific information.

H3: Policy brokers and policy leaders help for opposing advocacy coalitions to exchange information and promote policy-oriented learning among coalitions.

The research carried out 9 semi-structured interviews with the SPC and ISG representatives and other experts. The analysis was based on primary and secondary data sources: interviews with actors, National Action Plans, National Strategic Reports, the Joint Report on social exclusion drawn up by the European Commission and the Social Affairs Committee, thematic Social Affairs Committee report, external experts and non-governmental organizations, reports, articles, speeches and opinions in the media, commentary, research papers.

The essential subsystem events and shocks were identified, as well as changes of the overall EU poverty and social exclusion indicators in the period between the approval of the Lisbon Strategy (2000) and the Europe 2020 approval (2010). This master thesis revealed that in the period between the Lisbon Strategy (2000) and the Europe 2020 Strategy (2010) learning took place in representatives of Member States and Secondary Aspects and Policy Core belief systems when shaping the overall poverty and social exclusion indicators. Learning was encouraged by discussions on technical issues, regular participation in the SPC and ISG formats among advocacy coalition

members, as well as proactive European Commission position. This work confirms that the policy-oriented learning, which took place between the policy coalition encouraged changes in poverty and social exclusion indicators content toward a more accurate, multidimensional, more objective measurement of poverty.

During the analysed period the changes of the social policy objectives in the subsystem occurred towards a common quantitative anti-poverty targets. Contingent aspiration to fight poverty, which is provided in the Lisbon Strategy, a decade later was replaced by quantified poverty reduction strategy "Europe 2020". The research showed that an important factor in determining the EU's poverty reduction goals has been the progress in developing common indicators of poverty. Therefore, the policy-oriented learning between the advocacy coalitions was one of the factors that led to determination of common EU's targets.