

AR ĮVYKO BIUROKRATIJOS SAULĖLYDIS LIETUVOJE? SAULĖLYDŽIO KOMISIJŲ TEIKTŲ REKOMENDACIJŲ POVEIKIS VIEŠOJO VALDYMO POLITIKAI 1999–2016 METAIS

RASA BORTKEVIČIŪTĖ, VITALIS NAKROŠIS

Vis didėjantis įrodymais grįsto valdymo poreikis skatina analizuoti, kokiomis aplinkybėmis politikai ir viešojo valdymo institucijų vadovai yra linkę priimti ir įgyvendinti patariamųjų darinių teikiamas rekomendacijas. Siekiant atsakyti į šį klausimą, šiam moksliniam tyrimui buvo pasirinkti vieni ilgiausiai Lietuvoje veikusių patariamųjų darinių – Saulėlydžio komisijos, 1999–2016 m. Vyriausybėms teikusios pasiūlymus dėl viešojo valdymo efektyvumo ir kokybės tobulinimo. Straipsnyje derinama patariamųjų sistemų bei viešosios politikos proceso literatūra, leidžianti išskirti pagrindinius veiksnius, galbūt darančius įtaką sėkmingam rekomendacijų panaudojimui (rekomendacijų suderinamumas su politinėmis idėjomis, patariamojo darinio sudėtis, jam keliami lūkesčiai, ekonominis veikimo kontekstas, politinis dėmesys, parlamentinės daugumos palaikymas ir kaitos lyderių vaidmuo). Atsižvelgiant į poveikio vertinimo ir proceso atsekimo rezultatus, atskleidžiama, kad Saulėlydžio komisijų teiktų rekomendacijų priėmimui didžiausią poveikį

Rasa Bortkevičiūtė – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto viešosios politikos analizės magistro studijų programos studentė (el. paštas: r.bortkeviciute@gmail.com).

Vitalis Nakrošis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto profesorius (el. paštas: vitalis.nakrošis@tspmi.vu.lt). Saulėlydžio komisijos narys 2006–2008 m., 2010–2012 m. ir 2013–2016 m.

© Rasa Bortkevičiūtė, 2018

© Vitalis Nakrošis, 2018

Straipsnis įteiktas redakcijai 201? m. ??? ?? d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 201? m. ??? ?? d.

darų jų turinio suderinamumas su dominuojančiais politiniais tikslais, Ministro Pirmininko transformacinės lyderystės aktyvumas bei ekonominis veikimo kontekstas. Nors šios sąlygos aktualios ir nagrinėjant rekomendacijų įgyvendinimą, šiame etape taip pat išryškėja transakcinės lyderystės svarba. Remiantis tyrimo duomenimis, straipsnio išvadose pateikiamos rekomendacijos viešosios politikos formuotojams, padėsiančios efektyviau organizuoti Saulėlydžio komisijų ar kitų patariamųjų darinių veiklą¹.

Įvadas

Vykstant sparčiai technologijų, ekonomikos ir kultūros raidai, viešosios politikos formuotojai susiduria su nuolatiniais sunkumais, ieškodami tinkamiausių viešosios politikos problemų sprendimų. Gausėjantis kompleksiško problemų kiekis ir vis labiau plintančios įrodymais grįsto valdymo idėjos lemia išaugusį nešališkų ir patikimų žinių poreikį². Sprendimų priėmėjai yra atsidūrę gausaus patarėjų voratinklio centre: viešojoje erdvėje matomi politikų sprendimai yra dažniausiai nulemti menkiau žinomų patarėjų, ekspertų ar specialiai šiam tikslui suburtų patariamųjų darinių teikiamos informacijos bei rekomendacijų³.

Vis dėlto akivaizdu, kad ne visi patarėjų teikiami pasiūlymai yra realizuojami priimant ir įgyvendinant viešosios politikos sprendimus.

¹ Straipsnio autoriai dėkoja Saulėlydžio komisijos nariams, dalyvavusiems projekto metu vykdytoje apklausoje ir interviu programoje, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos tarnautojams, suteikusiems duomenų apie Saulėlydžio komisijų veiklą, bei šio straipsnio recenzentams už naudingas pastabas ir siūlymus dėl straipsnio tobulinimo.

* Mokslinis tyrimas finansuotas Europos socialinio fondo lėšomis pagal priemonę Nr. 09.3.3-LMT-K-712 „Mokslininkų, kitų tyrėjų, studentų mokslinės kompetencijos ugdymas per praktinę mokslinę veiklą“. Projekto „Saulėlydžio komisijų rekomendacijų poveikis Lietuvos viešojo valdymo politikai 1999–2016 m.“ numeris 09.3.3.-LMT-K-712-03-0032.

² OECD, *Policy Advisory Systems, Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*. OECD Publishing, Paris, 2017, p. 4–5, <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/policy-advisory-systems_9789264283664-en#page1>, 2018 05 25.

³ Cairney P., Jones M. D., „Kingdon’s Multiple Streams Approach: What is the Empirical Impact of this Universal Theory?“, *Policy Studies Journal* 44 (1), 2016, p. 37–58, <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/psj.12111>>, 2018 05 17.

Akademinėje literatūroje analizuojami skirtingi rekomendacijų poveikį viešosios politikos kaitai lemiantys veiksniai. Antrąją patariamųjų sistemų tyrimų bangą pradėję Jonathanas Craftas ir Michaelas Howlettas susiejo patarimojo darinio veiklą su situacija viešosios politikos posistemyje: rekomendacijų panaudojimo galimybės padidėja esant klausimo, tikslo, turinio ir santykiniam suderinamumui⁴. Šį teiginį išplėtojo kiti autoriai, jau minėtus veiksnius papildę įvairiomis aplinkos sąlygomis (atsivėrusiais „galimybių langais“, teisinio reguliavimo principais ir kt.)⁵. Pastarųjų veiksmių įtraukimas verčia atsižvelgti į konteksto, kur vykstantys pokyčiai neišvengiamai veda link pasikeitimų posistemiuose, svarbą⁶. Šiame straipsnyje, siekiant paaiškinti patariamųjų darinių teikiamų rekomendacijų poveikį viešosios politikos kaitai lemiančius veiksnius, svarbiausios patariamųjų darinių veiklą analizuojančios literatūros išvalgos derinamos su Johno W. Kingdono kelių srautų pagrindu ir kitomis viešosios politikos proceso literatūros išvalgomis.

Remiantis Europos bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EPBO) duomenimis, Lietuva iš 17 tyrime dalyvavusių valstybių išsiskiria didžiausiu patariamąsias ar tiriamąsias funkcijas atliekančių darinių skaičiumi⁷. Iš viso mūsų šalyje 2017 m. centriniu valdymo lygiu dirbo net 213 patariamųjų struktūrų. Nors Lietuvoje veikė tiek nuolatiniai, tiek laikini patariamieji dariniai, pastarieji dažniausiai dirbo trumpiau nei metus, o nuolatiniai patariamieji dariniai retai tu-

⁴ Craft J., Wilder M., „Catching a Second Wave: Context and Compatibility in Advisory System Dynamics“, *The Policy Studies Journal* 45 (1), 2017, p. 215–239, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12133/pdf>>, 2017 11 23.

⁵ Gouglas A., Brans M., Jaspers S., „European Commissioner Cabinet Advisers: Policy Managers, Bodyguards, Stakeholder Mobilizers“, *Public Administration* 95, 2017, p. 359–377, <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12301>>, 2018 04 02.

⁶ Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework, an Assessment“, Sabatier P. A. (sud.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, 1999, p. 117–166.

⁷ OECD, *Policy Advisory Systems, Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*. OECD Publishing, Paris, 2017, p. 4–5, <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/policy-advisory-systems_9789264283664-en#page1>, 2018 05 25.

rėjo juos aptarnaujančius sekretoriatu⁸. Tai atskleidžia, kad Lietuvai būdinga fragmentuota ir mažai institucionalizuota patariamųjų organų sistema, orientuota į trumpo laikotarpio poreikius.

Šio straipsnio objektas – prie Lietuvos Respublikos (LR) Vyriausybės veikusios Saulėlydžio komisijos – išimtis Lietuvos patariamųjų darinių sistemoje. Pirma, šios komisijos su pertraukomis dirbo daugiau nei dešimt metų (nuo 1999 m. iki 2016 m.). Antra, be pagrindinės Saulėlydžio komisijos, įvairiais laikotarpiais kiekvienoje ministerijoje buvo įsteigtos valdymo tobulinimo ar kitos darbo grupės. Trečia, beveik visu Saulėlydžio komisijos funkcionavimo laikotarpiu ją aptarnavo sekretoriatas, kurio funkcijas atliko LR Vyriausybės kanceliarija (arba Ministro Pirmininko tarnyba), buvo sukurta ir tobulinama komisijos valdymo ir rekomendacijų stebėsenos sistema. Taigi, dėl ilgesnio ir sistemingesnio Saulėlydžio komisijos veiklos pobūdžio galima tikėtis reikšmingesnio šio patarimo darinio poveikio viešojo valdymo politikai. Svarbu paminėti, kad poveikio sąvoka šiame straipsnyje reiškia viešojo valdymo politikos kaitą ir pokyčius dėl Saulėlydžio komisijos pasiūlymų priėmimo (rekomendacijas įgyvendinančių sprendimų priėmimo Vyriausybėje ir kitose institucijose) ir jų įgyvendinimo (įstatymų, kitų teisės aktų priėmimo ar pakeitimo, taip pat faktinio jų nuostatų taikymo praktikoje).

Viešojoje erdvėje Saulėlydžio komisijos veiklos efektyvumas buvo neretai vertinamas skeptiškai: teigta, jog „Saulėlydžio komisijoje – tik reformų filosofija“⁹, o „biurokratijos saulėlydis – dar negreit“¹⁰. Vis dėlto įrodymų šiems teiginiams pagrįsti – faktiškai nėra. Nepaisant ilgos komisijų veikimo trukmės ir didelio pateiktų rekomendacijų skaičiaus, jų veikla nagrinėta itin menkai, stinga veiklos poveikio viešajam valdymui analizės, ir todėl nėra aiškus šių da-

⁸ Ten pat.

⁹ Veidas.lt, „Saulėlydžio komisijoje – tik reformų filosofija“, Vilnius, 2010, <<http://www.veidas.lt/saulelydzio-komisijoje—tik-reformu-filosofija>>, 2018 05 16.

¹⁰ Girdauskaitė A., „Biurokratijos saulėlydis – dar negreit“, Vilnius, 2007, <<https://www.lzinios.lt/lzinios/lietuva/biurokratijos-saulelydis-dar-negreit/110937>>, 2018 05 16.

rinių veiklos rezultatyvumas bei jį nulėmusios priežastys. 2016 m. darbą pradėjusi XVII S. Skvernelio Vyriausybė Saulėlydžio komisijos veiklos neatnaujino ir pasirinko kitas viešojo valdymo tobulinimo formas. Ši pertrauka – tinkamas metas įvertinti patariamąjį darinį indėlį į viešojo valdymo efektyvumą ir kokybės tobulinimą.

Pasitelkiant mišrų tyrimo metodą (poveikio vertinimą ir priežastinę proceso atsekimo analizę, papildytą Saulėlydžio komisijų veiklos dokumentų analize bei kiekybinio ir kokybinio tyrimo metu gautais duomenimis), straipsnyje siekiama nustatyti, kokie veiksniai daugiausia prisidėjo prie vieno ilgiausiai Lietuvoje veikusio patariamųjų darinių – Saulėlydžio komisijos¹¹ – teiktų rekomendacijų poveikio viešosios politikos kaitai (ne)sėkmingumo.

1. Patariamųjų darinių poveikis viešojo valdymo pokyčiams

Viešojo valdymo principų kaita gali būti laikoma būdu įgyvendinti vyriausybių išsikeltus tikslus: taupyti valdymo išlaidas, didinti viešojo sektoriaus institucijų veiklos efektyvumą, gerinti viešųjų paslaugų kokybę, atskaitomybę piliečiams už programų ir kitų iniciatyvų įgyvendinimą¹². Bendrąja prasme tai – sąmoningi viešojo valdymo struktūros ar procesų pokyčiai, siekiant geresnės veiklos kokybės.

Christopheris Pollittas ir Geertas Bouckaertas pokyčių įgyvendinimą aiškina pasitelkdami trajektorijų sąvoką, nurodančią kelią iš pradinės į ateityje pageidaujamą būseną¹³. Tačiau šiame analizės pagrinde nepakankamai atsižvelgiama į tai, jog viešojo valdymo poky-

¹¹ Skirtingų Vyriausybių veikimo laikotarpiu Saulėlydžio komisijoms buvo suteikiamas skirtingas pavadinimas. Nepaisant šių skirtumų, viešojoje erdvėje dažniausiai akcentuotas „biurokratijos saulėlydis“, todėl straipsnyje, nurodant patariamųjų darinių veikimo laikotarpį, jie bus vadinami Saulėlydžio komisijomis.

¹² Pollitt Ch., Bouckaert G., *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*, Vilnius: Algarvė, 2000, p. 20.

¹³ Ten pat, p. 80–83.

čiai yra nuolatinis diskusijų bei derybų procesas, kuriame dalyvauja skirtingi veikėjai, turintys alternatyvų „geresnio sektoriaus veikimo“ supratimą. Šį aiškinimą papildė Michaelo Barzelay ir Raquel Gallego siūlymas daugiau dėmesio skirti kaitos metu priimamiems sprendimams ir veikėjų tarpusavio sąveikai viešojo valdymo posistemyje. Todėl reikia žinoti, koks yra šio posistemio veikėjų santykis su sprendimų priėmėjais¹⁴.

Nors didžioji dalis viešojo valdymo reformų yra vykdomos „iš viršaus žemyn“, esminiai politikų sprendimai yra susiję su asmeninių patarėjų ar patariamųjų darinių teikiamų rekomendacijų turiniu¹⁵. Patariamąsios struktūros gali pasižymėti skirtingomis organizacinėmis formomis: turėti laikiną arba nuolatinį mandatą; veikti ministerijų struktūroje arba per rankos atstumą nuo vyriausybės (pavyzdžiui, patariamąsios agentūros); teikti bendro pobūdžio siūlymus arba analizuoti specifinius klausimus¹⁶. Jas siejantis bruožas – teikiami profesionalūs patarimai ar kita pagalba, leidžianti kokybiškiau formuoti viešąją politiką¹⁷.

Vis dėlto ne visi patariamųjų struktūrų teikiami pasiūlymai pasižymi vienodomis realizacijos galimybėmis. Dalis jų taip ir nepasiekia aukščiausių „žinių panaudojimo kopėčių“ laiptelių – rekomen-

¹⁴ Barzelay M., Gallego R., „The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy, and Spain: Symposium Conclusions“, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23 (2), 2010, p. 297–307, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.2010.01476.x/abstract>>, 2018 01 14.

¹⁵ Hustedt T., Kolltveit K., Salomonsen H. H., „Ministerial Advisers in Executive Government: Out from the Dark and into the Limelight“, *Public Administration* 95 (2), 2017, p. 299–311, <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padm.12329>>, 2018 04 02.

¹⁶ OECD, *Policy Advisory Systems, Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*. OECD Publishing, Paris, 2017, p. 29, <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/policy-advisory-systems_9789264283664-en#page1>, 2018 05 25.

¹⁷ Barker A., „Patterns of Decision Advice Processes: A Review of Types and a Commentary on Some Recent British Practices“, Peters B. G., Barker A. (sud.), *Advising West European Governments: Inquiries, Expertise and Public Policy*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1993, p. 20–36.

cijomis grįsto sprendimų priėmimo ir šių sprendimų įgyvendinimo nulemtos viešosios politikos kaitos¹⁸. Akademinėje literatūroje vis daugiau dėmesio skiriant siekiui išsiaiškinti, kokie veiksniai patariamiesiems dariniams leidžia atsispirti nuo pirmojo laiptelio – rekomendacijos perdavimo sprendimų priėmėjams – išryškėja skirtingi požiūriai. Vienas labiausiai išplėtotų aiškinimų patariamųjų darinių sėkmę grindžia rekomendacijų turinio suderinamumu su vyraujančiais politikos tikslais. Vis dėlto jame neatsižvelgiama į svarbius kontekstinius veiksnius, susijusius su pasirinktų politikos tikslų įgyvendinimo galimybėmis: juos įvertinti leidžia J. W. Kingdono pasiūlytas kelių srautų analizės pagrindas ir kita viešosios politikos proceso literatūra.

1.1. Patariamųjų darinių savybių aiškinimas

Vadovaudamiesi idėja, kad didesnė kontrolė leidžia užtikrinti, jog teikiamos rekomendacijos atlieps prioritetines vykdomosios valdžios veiklos sritis, bus pateiktos reikiamu laiku, tinkama forma ir turės reikšmės sprendimų priėmimo bei politikos formavimo procesams¹⁹, J. Craftas ir M. Wilderis pradėjo antrąją patariamųjų sistemų tyrimų „bangą“. Siūlydami teorinį patariamųjų darinių veiklos analizės modelį, jų sėkmingumą autoriai sieja su posistemio ypatumais: jo atvirumu ir teikiamų rekomendacijų suderinamumu su vyraujančiais viešosios politikos tikslais²⁰.

¹⁸ Knott J., Wildawsky A., „If Dissemination is the Solution, What is the Problem?“, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1 (4), 1980, p. 537–578, <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/107554708000100404>>, 2018 04 12.

¹⁹ Bressers D. et al., „The Contested Autonomy of Policy Advisory Bodies: The Trade-off between Autonomy and Control of Policy Advisory Bodies in the Netherlands, the United Kingdom, and Sweden“, Ongaro E., Thiel S. van (sud.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, 2018, p. 1189–1211.

²⁰ Craft J., Wilder M., „Catching a Second Wave: Context and Compatibility in Advisory System Dynamics“, *The Policy Studies Journal* 45 (1), 2017, p. 215–239, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12133/pdf>>, 2017 11 23.

Esminė nagrinėjamo požiūrio prielaida sutampa su J. W. Kingdo- no kelių srautų pagrindo idėja: nurodoma, kad patariamasis darinys pasižymės didesniu poveikiu sprendimų priėmimui ir įgyvendinimui, jei teikiami pasiūlymai sutaps su vyraujančiomis politinėmis idėjomis bei rekomendacijas priimančios institucijos tikslais²¹. Atsižvelgiant į tai, kad pagrindinis politikų interesas – pasinaudoti viešojo valdymo reformų įgyvendinimo teikiamu legitimumu ir viešinti veiklą rinkėjams, svarbiausiu rekomendacijos priėmimo kriterijumi tampa įsipareigojimai prieš rinkimus ar netgi asmeninės politikos preferencijos²². Tikėtina, kad, jei patarimojo darinio veiklos kryptys iš esmės sutaps su esamais viešosios politikos tikslais, priemonėmis ir programomis, sprendimų priėmėjai bus linkę priimti ir užtikrinti teikiamų pasiūlymų įgyvendinimą.

H1: Saulėlydžio komisijos teiktų rekomendacijų turinio sutapimas su Vyriausybės veiklos prioritetais (jų nesant – programinėmis nuostatomis arba alternatyvaus dokumento turiniu) padidina teikiamų pasiūlymų priėmimo ir įgyvendinimo gali- mybę, o mažiau Vyriausybės veiklos prioritetus atitinkančios rekomendacijos pasižymės žemesniu priėmimo ir įgyvendini- mo lygiu.

Su pirmuoju veiksmu glaudžiai susijęs ir tikslo suderinamu- mas: kokie yra rekomendacijų gavėjų lūkesčiai dėl patarimojo darinio, kokios informacijos jie tikisi ir kokiems tikslams naudos gautus pasiūlymus²³. Nors įprastai skiriami du rekomendacijų nau- dojimo tikslai – siekis legitimuoti priimamus sprendimus arba gauti profesionalius patarimus, leidžiančius kokybiškiau formuoti viešą-

²¹ Ten pat.

²² Fafard P., Hoffman S. J., „Rethinking Knowledge Translation for Public Health Policy“, *Evidence & Policy*, 2018, <<https://doi.org/10.1332/174426418X15212871808802>>, 2018 04 25.

²³ Craft J., Wilder M., „Catching a Second Wave: Context and Compatibility in Advisory System Dynamics“, *The Policy Studies Journal* 45 (1), 2017, p. 215–239, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12133/pdf>>, 2017 11 23.

ją politiką²⁴, galimas ir detalesnis aiškinimas. Patariamųjų sistemų teikiamos rekomendacijos gali būti priimamos kaip *politikos* (būdas pateisinti savo veiklą, įgyti pranašumą politinių diskusijų metu ar sustiprinti atitinkamo klausimo aktualumą), *mokymosi* (teikti ekspertines žinias, su priimamais viešosios politikos sprendimais susijusią informaciją) ar *instrumentinė* (pateikti racionalius kylančių viešosios politikos problemų sprendimus, pasiūlyti efektyviausią politikos variantą) priemonė²⁵. Tikėtinausia, kad sėkmingesne veikla pasižymės patariamieji dariniai, kuriems keliami politiniai lūkesčiai: ekspertų rekomendacijos bus pasitelktos kaip būdas legitimuoti jau numatytus politinius sprendimus ar sustiprinti politinę poziciją²⁶.

H2: Saulėlydžio komisijos, su kuriomis sprendimų priėmėjai siejo politinius lūkesčius, pasižymėjo aukštesniu rekomendacijų priėmimo ir įgyvendinimo lygiu nei komisijos, kurioms buvo keliami tik mokymosi ir / arba instrumentiniai tikslai.

Vertinant patariamųjų darinių poveikio galimybes, svarbu atsižvelgti į šių darinių įtaką viešosios politikos posistemyje. Vadovaujamas pareigas atsakingose valdžios institucijose einantys ar su sprendimų priėmėjais bendradarbiaujantys nariai galėtų prisidėti prie sėkmingesnės komisijos teiktų pasiūlymų realizacijos²⁷. Patarėjus galima skirti į keturis tipus: *ekspertus* (iššorės veikėjus, nedalyvaujančius politinėje veikloje), *koordinatorių* (karjeros tarnautojus, labiau

²⁴ Barker A., „Patterns of Decision Advice Processes: A Review of Types and a Commentary on Some Recent British Practices“, Peters B. G., Barker A. (sud.), *Advising West European Governments: Inquiries, Expertise and Public Policy*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1993, p. 20–36.

²⁵ Weible C. M., „Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis“, *Policy Studies Journal* 36 (4), 2008, p. 615–635, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2008.00287.x/full>>, 2017 11 23.

²⁶ Ten pat.

²⁷ Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R., „Teorinis analizės pagrindas: kaip analizuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimą?“, Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R. (sud.), *Kada reformos virsta pokyčiais? Politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos 2008–2012 metų laikotarpiu*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2015, p. 18–44.

atsakingus už vadybinius procesus ir taisyklių laikymąsi), *partinius atstovus* (politinių partijų atstovus, siekiančius labiau politinių tikslų ir dominavimo) ir *mąstytojus* (politinio pasitikėjimo tarnautojus, siekiančius įgyvendinti politinius tikslus konkrečioje srityje)²⁸. Mažiausiai tikėtina poveikiu viešosios politikos kaitai pasižymi patariamieji dariniai, kurių sudėtyje dominuoja ekspertai: jie suinteresuoti teikti profesinėmis žiniomis grįstą informaciją, tačiau neturi galimybių tiesiogiai dalyvauti priimant ir įgyvendinant sprendimus²⁹. Vertinant darinius, kurių narių didelę dalį sudaro karjeros valstybės tarnautojai, matoma daugiau galimybių įgyvendinti rekomendacijas. Jeigu valstybės tarnautojai pritaris viešosios politikos pokyčiams ir suvoks juos kaip savo nuosavybę, jie bus labiau linkę palaikyti tų pokyčių realizavimą. Trečiuoju atveju dominuojantis partinių veikėjų vaidmuo gali padėti išspręsti greito sprendimo reikalaujančius klausimus, kuriems reikalingas skirtingų veikėjų palaikymas, tačiau prioritetas gali būti teikiamas politinių tikslų įgyvendinimui³⁰. Galiausiai, dominuojant politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojams, bus jaučiamas su politine darbotarke ir valdančiųjų interesais sutampančių idėjų atstovavimas³¹ – šiai grupei priklausantys patarėjai orientuoti į politinės programos įgyvendinimą, todėl tikėtina, kad jiems veikiant bus pasiektas aukštesnis sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo lygis.

H3: politinė Saulėlydžio komisijų sudėtis labiausiai prisidėjo prie to, kad būtų priimta daugiau teiktų rekomendacijų, daugiau sia iš karjeros tarnautojų sudarytos komisijos turėjo didesnę įtaką priimtų rekomendacijų įgyvendinimui, o dominuojamos

²⁸ Gouglas A., Brans M., Jaspers S., „European Commissioner Cabinet Advisers: Policy Managers, Bodyguards, Stakeholder Mobilizers“, *Public Administration* 95, 2017, p. 359–377, <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12301>>, 2018 04 02.

²⁹ Haas P., „When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process“, *Journal of European Public Policy* 11 (4), 2004, p. 569–592, <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1350176042000248034?needAccess=true>>, 2018 01 14.

³⁰ Craft J., „Partisan Advisers and Political Policy Failure Avoidance“, *Public Administration* 95, 2017, p. 327–341, <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12303>>, 2018 04 02.

³¹ Ten pat.

išorės ekspertų pasižymėjo žemiausiu rekomendacijų priėmimo ir įgyvendinimo lygiu.

Vadovaujantis patariamųjų darinių literatūra galima teigti, kad teikiamos rekomendacijos turės didesnę poveikį viešosios politikos kaitai, kai jų turinys atitiks paklausą – politikų keliamus tikslus ir lūkesčius, o patariamojo darinio nariai bus tiesiogiai suinteresuoti sprendimų priėmimu ar įgyvendinimu. Vis dėlto, vertinant tik šiais aspektais, neatsižvelgiama į veikimo kontekstą su viešosios politikos posistemių siejančius dinامينius ryšius. Pavyzdžiui, pastebėta, kad patariamųjų darinių veiklos poveikis padidėja kriziniais laikotarpiais, kai priimamos rekomendacijos nebūtinai sutampa su valdančiųjų įsitikinimais, tačiau prisideda prie principinių problemų sprendimo³². Šiame procese taip pat reikšmingas kaitos lyderių išitraukimas³³, užtikrinant sistemos suinteresuotumą pokyčių įgyvendinimu. Minėti veiksniai plačiau analizuojami tolesniame skyriuje.

1.2. Viešosios politikos proceso aiškinimas

J. W. Kingdono pasiūlytu kelių srautų pagrindu siekiama paaiškinti, kokiems klausimams sprendimų priėmėjai skirs daugiausia dėmesio. Autoriaus teigimu, tam, kad klausimas patektų į sprendimų priėmėjų darbotvarkę, vienu metu turi susilieti trys srautai: problemos, politikos ir viešosios politikos. Pirmasis srautas siejamas su nuokrypiu nuo įprastinių veikimo sąlygų, kai esama situacija tampa nebetoleruotina ir reikia keisti esamas veikimo sąlygas³⁴. Antrasis srautas –

³² Brans M., Van Damme J., Fobe E., „Balancing Expertise, Societal Input and Political Control in the Production of Policy Advice. A Comparative Study of Education Councils in Europe“, *Halduskultuur – Administrative Cultuur* 12 (2), 2011, p. 126–145, <http://www.eunec.eu/sites/www.eunec.eu/files/attachment/files/article_hkac.pdf>, 2018 04 15.

³³ Manwaring R., „Understanding Impact in Policy Advisory Systems: The Australian Case of the “Thinker in Residence”, *International Journal of Public Administration* 2017, <DOI: 10.1080/01900692.2017.1299177>, 2018 04 25.

³⁴ Cairney P., Jones M. D., „Kingdon’s Multiple Streams Approach: What is the Empirical Impact of This Universal Theory?“, *Policy Studies Journal* 44 (1), 2016, p. 37–58, <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/psj.12111>>, 2018 05 17.

politikos – gali būti prilyginamas jau minėtam turinio suderinamumo kriterijui: jeigu teikiama rekomendacija ar nagrinėjamas klausimas sutampa su pagrindinėmis Vyriausybės politinėmis nuostatomis, jam bus teikiama daug daugiau dėmesio nei neprioritetinėms sritims. Trečiasis srautas – viešosios politikos – apima visas esamos problemos sprendimo alternatyvas ir susieja konkrečioms siūlymams skiriamą dėmesį su jų įgyvendinimo galimybėmis (techninėmis, finansinėmis, politinio palaikymo ir kt.)³⁵. Sukrėtimai pirmuosiuose dviejuose srautuose gali atverti „galimybių langą“, kai sistema yra atviresnė iškilusių probleminių situacijų sprendimui. Kadangi tokia situacija įprastai netrunka ilgai, jai susidarius reikšminga kaitos lyderių veikla, išnaudojant atsivėrusius „galimybių langus“ įgyvendinti viešąją politiką.

Reikšmingas problemos srauto įvykis – ekonomikos krizė, sustiprinanti viešojo sektoriaus kaitos poreikį. Valdymo pokyčius nulemiantys sprendimai dažniau ir ryžtingiau priimami siekiant išvengti nuostolių nei pagerinti jau esamą situaciją, o kaitos kelias matomas kaip būdas išvengti tolesnio situacijos blogėjimo³⁶. Pokyčiai gali pasireikšti tiek kaip taupymas, mažinant valstybės biudžeto išlaidas, tiek kaip paskata įgyvendinti viešojo valdymo reformas, kurias normaliomis sąlygomis būtų sudėtinga įtraukti į politinę darbotvarkę³⁷. Vis dėlto ekonominio nuosmukio negalima laikyti savaime pakankama priežastimi įgyvendinti reformas – susidariusi situacija gali būti vertinama kaip „galimybių langas“ imtis atidėliotų pertvarkų, tačiau jų įgyvendinimas priklausys nuo finansinės paramos, politinės lyderystės bei kitų veiksnių³⁸.

³⁵ Kingdon J. W., „Agenda Setting“, Theodoulou Cahn (sud.), *Public Policy: The Essential Readings*, California: Pearson, 2013, p. 105–113.

³⁶ OECD, *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*, OECD, 2010, 13, <<http://www.oecd.org/env/making-reform-happen-9789264086296-en.htm>>, 2018 01 07.

³⁷ Pollitt Ch., Bouckaert G., *Comparative Public Management Reform: The Key Debates*, New York: Oxford University Press, 2010, p. 26–27.

³⁸ Vilpišauskas R., „Crisis as an Opportunity for Reform: Only Some Windows Open“, *P pinigų studijos* 2, 2009, p. 37–53, <https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/publications/vilpisauskas_3.pdf>, 2018 01 08.

H4: vertinant ekonomikos nuosmukį kaip „galimybių langą“ įgyvendinti pokyčius, tikėtina, kad ekonomikos krizės laikotarpiu veikusių Saulėlydžio komisijų teiktos rekomendacijos pasižymėjo didesnėmis priėmimo ir įgyvendinimo galimybėmis nei veikusių ekonomikos augimo laikotarpiu.

Analizuojant patariamųjų sistemų teikiamų rekomendacijų poveikį viešajai politikai, svarbu atsižvelgti ir į tęstinį politinį Vyriausybės programos ir įgyvendinamų reformų palaikymą. Palaikymo parlamente svarba atskleidžiama dviem aspektais: nors patariamųjų darinių teikiamoms rekomendacijoms gali būti pritarta vyriausybėje, palaikymo stygius parlamente gali vesti į sprendimų įgyvendinimo aklovietę (sprendimų priėmėjai linkę mažiau dėmesio skirti klausimams, kuriuos svarstant iš anksto aišku, kad jų priėmimas nesulauks politinės paramos)³⁹. Negana to, veikiant parlamentinės daugumos palaikomai vyriausybei, sumažėja tikimybė, jog pokyčiai sustos dėl reformuojamų institucijų atstovų ieškomo užtarimo Seime⁴⁰. Politinis valdančiosios daugumos palaikymas ypač aktualus Lietuvoje, kur Seimas priima daug detalių įstatymų, taip susiaurindamas Vyriausybės veikimo ribas. Be to, Vyriausybės lygmeniu reikalingas nuolatinis politinis dėmesys reformų klausimams – ankstesnės studijos rodo, kad reikšmingesnių viešosios politikos pokyčių Lietuvoje įvyko tose srityse, kur buvo nuolat teikiama daugiau dėmesio Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimui⁴¹.

H5: Vyriausybės dėmesys ir valdančiosios daugumos palaikymas padidino Saulėlydžio komisijų teiktų rekomendacijų priėmi-

³⁹ Kingdon, p. 105–113.

⁴⁰ Vilpišauskas R., „Crisis as an Opportunity for Reform: Only Some Windows Open“, *Pinigų studijos* 2, 2009, p. 37–53, <https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/publications/vilpisauskas_3.pdf>, 2018 01 08.

⁴¹ Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R., „Teorinis analizės pagrindas: kaip analizuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimą?“, Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R. (sud.), *Kada reformos virsta pokyčiais? Politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos 2008–2012 metų laikotarpiu*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2015, p. 18–44.

mo ir įgyvendinimo galimybę, o paramos stygius Vyriausybėje ir Seime vedė prie mažesnio pasiūlymų priėmimo ir įgyvendinimo.

Galiausiai, turint omenyje kelių srautų pagrindą, minima politikos antreprenerio sąvoka, siejama su tarpininko funkcijos atlikimu, apimant problema, esamas politines aplinkybes ir tam tikrą viešosios politikos siūlymą, iš posistemio lygmens iškeltą į svarstymą centrinės valdžios darbotvarkėje. Lyderio savybės reikšmingos patariamųjų darinių tikslų pasiekimui: reikiamo pobūdžio lyderystė gali palengvinti viešosios politikos tikslų įgyvendinimą, mobilizuojant palaikymą išsikeltiems viešosios politikos tikslams ir siekiant svarbiausių suinteresuotųjų grupių sutarimo⁴².

Nagrinėjant patariamųjų darinių teiktų rekomendacijų poveikį viešosios politikos kaitai, galima išskirti išorinės ir vidinės kaitos lyderystės reikšmę. Išorinė kaitos lyderystė (Saulėlydžio komisijų atveju – Ministro Pirmininko) siejama su siekiu užtikrinti, kad teikiamos rekomendacijos pateks į politinę darbotvarkę, bei politiniu lygiu išreiškiamu palaikymu pokyčių viešajame sektoriuje įgyvendinimui, o vidinė (patariamąjo darinio vadovo) gali būti siejama tiek su siekiu tinkamai įgyvendinti Saulėlydžio komisijai iškeltus tikslus, tiek su suinteresuotųjų grupių atstovų sutelkimu, siekiant užtikrinti konkrečių rekomendacijų įgyvendinimą.

Dar viena svarbi skirtis – transakcinės ir transformacinės lyderystės tipai, nurodantys lyderio orientaciją ir tikslų ambicingumą. Pirmasis lyderystės tipas labiau siejamas su veiksmų kontrole, pavaldinių veiklos stebėjimu ir reikalingu veiklos koregavimu, nukrypęs nuo normų, kurių turi būti laikomasi. Antrasis sietinas su komandos

⁴² Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R., „Teorinis analizės pagrindas: kaip analizuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimą?“, Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R. (sud.), *Kada reformos virsta pokyčiais? Politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos 2008–2012 metų laikotarpiu*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2015, p. 18–44.

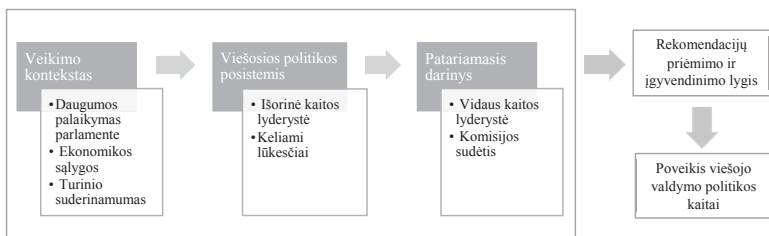
formavimu (asmeninių ir profesinių tinklų išnaudojimu, palaikymo koalicijų telkimu, siekiant inicijuoti ar įgyvendinti politikos pokytį) ir vadovavimu, grindžiamu asmeniniu pavyzdžiu (atsakomybės už vykdomus pokyčius prisiėmimu, išitraukimu į reformą, pasiryžimu prireikus priimti sudėtingus ir politiškai nepopuliarius sprendimus bei laikytis nuoseklios pozicijos, skleidžiant informaciją apie reformos tikslus)⁴³.

H6: vidaus ir išorės transformacinės lyderystės pasiūla buvo svarbi, siekiant tiek priimti, tiek įgyvendinti reikšmingus viešojo valdymo politikos pokyčius, reikalaujančius įvairių suinteresuotųjų grupių sutarimo, o vidaus ir išorės transakcinė lyderystė buvo reikšmingesnė pasiūlymų įgyvendinimui.

Remiantis viešosios politikos posistemio ir patariamųjų sistemų literatūra, sudarytas teorinis analizės pagrindas (žr. 1 pav.), apiman- tis Saulėlydžio komisijos darinio teiktų rekomendacijų priėmimui ir įgyvendinimui įtaką darančius veiksnius. Šiame analizės pagrinde patariamojo darinio veikla atskleidžiama susiejus su atitinkamu viešosios politikos posistemiu, atsižvelgiant į platesnį politinį ir ekonominį kontekstą⁴⁴. Kadangi sutarimo pasiekimas dėl reikšmingų viešojo valdymo pokyčių priklauso nuo aktyvios vykdomosios valdžios politikų ir patariamųjų darinių vadovų lyderystės, palyginti su kitais patariamųjų darinių veiklą nagrinėjančiais šaltiniais, šiame straipsnyje daugiau dėmesio teikiama išorės ir vidaus lyderystės raiškai, įgyvendinant viešojo valdymo pokyčius.

⁴³ Gill R., „Change Management or Change Leadership?“, *Journal of Change Management* 3 (4), 2002, p. 307–318, <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/714023845?needAccess=true>>, 2018 01 08.

⁴⁴ Craft J., Wilder M., „Catching a Second Wave: Context and Compatibility in Advisory System Dynamics“, *The Policy Studies Journal* 45 (1), 2017, p. 215–239, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12133/pdf>>, 2017 11 23.



1 pav. Saulėlydžio komisijos rekomendacijų poveikį lemiančių veiksnių analizės pagrindas

2. Empirinio tyrimo pristatymas: Saulėlydžio komisijų rekomendacijų poveikis ir jį nulėmusios priežastys

Skirtingų Vyriausybių veikimo laikotarpiu rekomendacijas teikė penki patariamieji dariniai: 1999–2000 m. (Ministras Pirmininkas A. Kubilius), 2001 m. (Ministras Pirmininkas R. Paksas), 2006–2008 m. (Ministras Pirmininkas G. Kirkilas), 2009–2012 m. (Ministras Pirmininkas A. Kubilius) ir 2013–2016 m. (Ministras Pirmininkas A. Butkevičius). Vis dėlto dėl trumpo veiklos laikotarpio, neišlikusių veiklos dokumentų ir menko komisijos narių aktyvumo atliktoje apklausoje šiame tyrime atskirai nebuvo analizuojama 2001 m. Saulėlydžio komisijos veikla. Tačiau dėl išskirtinių veikimo aplinkybių atskiru stebėjimo atveju pasirinkta 2009 m. sausį–liepą veikusi komisija, kurios ekonominis kontekstas, vadovas ir sudėtis reikšmingai skyrėsi nuo 2009–2012 m. dirbusios komisijos.

Tyrimo buvo taikoma mišri metodika: poveikio ir priežastinės proceso atsekimo analizės rezultatai papildomi dokumentų analizės, kiekybinio ir kokybinio tyrimų metu gautomis įžvalgomis. Vykdamas dokumentų analizę, išnagrinėti 1999–2000 m., 2006–2008 m., 2009–2012 m. ir 2013–2016 m. veikusių Saulėlydžio komisijų veiklos dokumentai: posėdžių darbotvarkės ir protokolai (iš viso – 1 191 rekomendacija), veiklos planai ir ataskaitos, 2009–2010 m. pasiūlymų įgyvendinimo stebėsenos medžiaga. Skirtingais laikotarpiais veiku-

sioms komisijoms priklausė 69 asmenys, bet prašymas užpildyti internetinį klausimyną buvo išsiųstas 65 Saulėlydžio komisijų nariams, kurių kontaktus pavyko sužinoti tyrimo metu. Iš viso baigus apklausą gauti 33 atsakymai. Jei tas pats asmuo priklausė kelioms komisijoms, anketoje buvo prašoma atsakyti tiek į bendruosius klausimus, tiek atskirai įvertinti kiekvienos komisijos veiklą. Siekiant atsižvelgti ne tik į formalią skirtį tarp įvykusių ir neįvykusių pokyčių, bet ir į procesuose dalyvavusių asmenų vertinimus⁴⁵, atlikti 7 pusiau struktūruoti kokybiniai interviu su pasirinktų Saulėlydžio komisijų pirmininkais ir daugiau nei vienai komisijai priklausiusiais nariais.

Norint pasiekti tyrimo tikslą, atliktas dviejų etapų empirinis tyrimas. Pirmojoje tyrimo dalyje bandoma nustatyti, kokią poveikį Saulėlydžio komisijų teiktos rekomendacijos padarė viešojo valdymo politikos kaitai ir pokyčiams. Siekis konceptualizuoti Saulėlydžio komisijų teiktų rekomendacijų poveikį – komplikuoatas dėl ilgos įgyvendinimo grandinės ir stebėsenos duomenų stokos: fragmentiškai vykdyta patariamojo darinio teiktų rekomendacijų įgyvendinimo stebėseną neleidžia remtis objektyviais duomenimis. Dėl šios priežasties pirmajame tyrimo etape poveikis viešosios politikos kaitai apibrėžiamas per trumpalaikius tiesioginius padarinius viešojo valdymo srityse, į kurias buvo orientuota Saulėlydžio komisijos veikla (institucinės sąrangos tobulinimas, viešųjų išteklių valdymo efektyvinimas, valstybės tarnybos tobulinimas ir viešojo sektoriaus veiklos kokybės gerinimas). Antrojoje dalyje, taikant priežastinę proceso atsekimo analizę, pagal suformuluotą teorinį analizės pagrindą, nurodantį aiškias priežastines konfigūracijas, atskleidžiami priežastinių ryšių mechanizmai ir paaiškinama, kokių veiksmų sąveika sudarė (ne)palankias sąlygas Saulėlydžio komisijų rekomendacijų priėmimui ir įgyvendinimui.

⁴⁵ Pollitt, Bouckaert, *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*, p. 37.

2.1. Viešosios politikos kaita Saulėlydžio komisijų veiklos srityse

Apžvelgus nagrinėjamų Saulėlydžio komisijų veiklą matyti, kad šių patariamųjų darinių veikimo principai, kontekstas, o drauge – ir poveikis viešajam valdymui nebuvo vienodi. Atlikta analizė atskleidė, jog patariamieji dariniai skyrėsi tiek narių ir pačios komisijos veiklos aktyvumu, tiek teiktų pasiūlymų priėmimo ir įgyvendinimo lygiu. Nors kai kurių klausimų nagrinėjimui būdavo teikiama kiek mažiau dėmesio, Saulėlydžio komisijos teiktos rekomendacijos visada atitiko joms keliamus uždavinius, o, atsižvelgiant į iškeltus tikslus, komisijos veikė naudingai.

Sėkmingiausia veikla ir aukščiausiu sprendimų priėmimo bei įgyvendinimo lygiu pasižymėjo 1999–2000 m. ir 2009 m. veikusios Saulėlydžio komisijos. Tai patvirtina tiek patarimojo darinio narių apklausos rezultatai (2009–2012 m. veikusią Saulėlydžio komisiją respondentai vertina kaip pasižymėjusią didžiausiu priimtų ir įgyvendintų rekomendacijų kiekiu – atitinkamai 3,1 ir 2,31 iš 5 balų), tiek įvykę viešojo valdymo pokyčiai. 1999–2000 m., atsižvelgiant į Saulėlydžio komisijos rekomendacijas, vyko aktyvi institucinės sąrangos kaita (pavyzdžiui, Vyriausybės įstaigų sistemos, vidaus reikalų sistemos, rinkos priežiūros sistemos reformos), efektyvintas viešųjų išteklių valdymas (pavyzdžiui, pritarta pasiūlytų valstybės institucijų socialinės paskirties objektų privatizavimui, atsisakyta tam tikrų iš valstybės biudžeto finansuojamų programų), tobulinta viešojo valdymo kokybė (pavyzdžiui, įgyvendinta strateginio planavimo reforma). Akivaizdūs pokyčiai vyko ir 2009 m.: lyginant 2008 m. ir 2010 m., matomas viešojo sektoriaus organizacijų skaičiaus sumažėjimas (nuo 1 190 iki 1 061)⁴⁶ ir viešųjų išteklių valdymo efektyvumo padidėjimas, galbūt susijęs su viešojo sektoriaus institucijų veiklos optimizavimu.

⁴⁶ Saulėlydžio komisija, „Viešasis sektorius Lietuvoje: gairės tolimesniems pokyčiams. Veiklos ataskaita“, Vilnius, 2011, <https://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Veikla/Komisijos_darbo_grupes/Viesojo_valdymo_tobulinimo_komisija/2011/ataskaita_saulelydis_final.pdf>, 2018 03 28.

Nors abu patariamieji dariniai veikė tik kiek trumpiau nei metus, abiejų jų veiklos rodikliai labai geri: dažniau nei kitų Saulėlydžio komisijų veikimo metu organizuoti posėdžiai, aktyvesnis narių įsitraukimas, didesnis pateiktų rekomendacijų skaičius. Abiejų Saulėlydžio komisijų veikla taip pat sutapo su ekonominio nuosmukio laikotarpiais. Tai stipriai jaučiama nagrinėjant Vyriausybei teiktų pasiūlymų turinį, kuris dažniausiai buvo orientuotas į viešojo sektoriaus mažinimą ir išlaidų optimizavimą. 1999–2000 m. veikusiam patariamajam dariniui priklausę nariai glaudžiai bendradarbiavo su darbo grupėmis ir didelę dalį medžiagos teikė patys, o 2009 m. Saulėlydžio komisijos koordinuojamas viešojo valdymo pokyčių procesas išplito į ministerijas, kur medžiagą ir rekomendacijas dėl savo veiklos srities teikė konkrečios valdymo srities specialistai.

Vertinant komisijų teiktų pasiūlymų rekomendacijų priėmimo lygį, pažymėtina, jog visos Vyriausybės į teikiamus pasiūlymus reagavo pozityviai ir dažniausiai juos palaikė. Didžiausias skirtumas tarp Saulėlydžio komisijų šiuo aspektu – skiriamas politinis dėmesys (9 iš 14 2006–2008 m. bei 9 iš 13 2013–2016 m. Saulėlydžio komisijos veikloje dalyvavusių respondentų nurodė, kad patariamąjį darinį veiklai buvo skirtas labiau nepakankamas Vyriausybės dėmesys, o 9 iš 13 respondentų, veikusių 2009–2012 m. komisijoje, nurodė, jog dėmesio labiau pakako). Sulaukus mažiau politinio dėmesio, ne visada pavykdavo įtikinti ministrus Saulėlydžio komisijos teikiamų rekomendacijų nauda ir užtikrinti jų palaikymą biurokratijos mažinimo idėjoms – šis scenarijus labiausiai taikytinas 2006–2008 m. bei 2013–2016 m. veikusiems patariamiesiems dariniams. Remiantis apklausos dalyvių nuomone, šios komisijos pasiūlymą mažesniu priimtų viešojo valdymo tobulinimo rekomendacijų kiekiu (atitinkamai 2,5 ir 2,6 balo iš 5). Nesant rekomendacijos įgyvendinimą patvirtinančio sprendimo, pasunkėdavo ir tolesnės įgyvendinimo galimybės (2006–2008 m. – 2,2 balo, 2013–2016 m. – 1,9 balo), o net ir priėmus teigiamą sprendimą, kildavo kitų kliūčių – ministerijų pasipriešinimas ir nenoras vykdyti Vyriausybės sprendimus arba politinio palaikymo

trūkumas Seime, šioje institucijoje stringantis teisės aktų priėmimas. 2006–2008 m. komisijos veikimo laikotarpiu matyti nepalankios tendencijos tiek institucinės sąrangos (viešojo sektoriaus organizacijų skaičius išliko stabilus arba šiek tiek padidėjo), tiek efektyvaus išteklių naudojimo srityse, o sėkmingiausia veiklos sritimi laikytinas ministerijų ar Vyriausybės lygmeniu vykęs veiklos kokybės tobulinimas. 2013–2016 m. proveržis tobulinant viešąjį valdymą taip pat neįvyko: minimaliai sumažėjo viešojo sektoriaus organizacijų skaičius (nuo 810 iki 802)⁴⁷, labiau Saulėlydžio komisijos nesėkme laikyta ir kaita valstybės tarnybos srityje (XVI Vyriausybės valdymo laikotarpiu buvo atsisakyta tokių siūlymų kaip aukštesniosios valstybės tarnybos sukūrimas, o nauja Valstybės tarnybos įstatymo redakcija nebuvo patvirtinta). Geresnis rezultatas pasiektas tobulinant viešojo sektoriaus kokybę, kur Saulėlydžio komisijos veikla buvo orientuota į administracinės naštos mažinimą skirtingose ministerijose. Vis dėlto patarimojo darinio veiklos ataskaitoje ne kartą akcentuotos įgyvendinimo problemos, kurių pagrindinė priežastis – „politinio dėmesio ir administracinės disciplinos“ trūkumas⁴⁸.

Su ką tik minėta problema susidurta kone visų Saulėlydžio komisijų veikimo laikotarpiu: mažesnis Seimo narių įsitikinimas siūlomoms reformoms nauda bei reikalingumu ir didesnis atvirumas suinteresuotųjų šalių poveikiui tapo kliūtimi įgyvendinti teikiamas rekomendacijas: „[Č]ia žaidžia labai daug įvairių, dažnai trumpalaikių interesų ir efektyvaus valdymo logika ne visuomet laimi. Siauri interesai dažnai trukdo priimti būtinus, ilgalaikius sprendimus.“⁴⁹ Pažymėtina, kad

⁴⁷ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, „2016 metų viešojo sektoriaus ataskaita“, Vilnius, 2017, <https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Veikla/Veiklos%20sritis/Viešasis%20administravimas/2016%20metų%20viešojo%20sektoriaus%20ataskaita.pdf>, 2018 04 15.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, „Viešojo valdymo tobulinimo komisija. 2015 metų veiklos ataskaita“, Vilnius, 2016, <https://lr.lt/uploads/main/documents/files/VVT_komisijos_2015m_ataskaita.pdf>, 2018 05 12.

⁴⁹ Jokubauskas V., „Saulėlydžio komisijos darbo rezultatai matomi ne visiems“, 2014, <<http://m.diena.lt/naujienos/verslas/ekonomika/saulelydzio-komisijos-darbo-rezultatai-matomi-ne-visiems-611898>>, 2018 04 24.

2 lentelė. Saulėlydžio komisijų poveikio viešosios politikos kaitai vertinimas

	Įvykę posėdžiai	Narių dalyvavimas posėdžiuose (proc.)	Efektyvumas	Naudingumas	Teikti pasiūlymai	Priėmimo lygis	Įgyvendinimo lygis
1999–2000 m.	40	71	Vidutinis	Didelis	182	Aukštas	Aukštas
2006–2008 m.	34 (~17/metus)	59	Vidutinis	Didelis	245 (~133/metus)	Vidutinis	Vidutinis
2009 m.	22	77	Didelis	Didelis	145	Aukštas	Aukštas
2009–2012 m.	49 (~16/metus)	56	Didelis	Didelis	352 (~117/metus)	Aukštas	Vidutinis
2013–2016 m.	33 (~8/metus)	60	Vidutinis	Didelis	271 (~68/metus)	Vidutinis	Žemas

Pastaba. Siekiant priskirti lentelėje nurodytus efektyvumo, rekomendacijų priėmimo ir įgyvendinimo lygio įverčius, vertinimo pagrindu pasirinkti apklausos rezultatai: jei atsakymų vidurkis yra mažesnis nei 2, rodiklis vertinamas kaip mažas, jei tarp 2 ir 3 – vidutinis, jei didesnis už 3 – didelis. Apklauso rezultatų įvertis koreguojamas, remiantis papildoma stebėsenos medžiaga ir interviu duomenimis. Jei apklausos duomenų nėra, suteiktai įvertį remiamasi interviu metu gauta informacija. Lentelėje nurodytas efektyvumo rodiklis perteikia Saulėlydžio komisijai teiktos medžiagos kokybę, naudingumas – teiktų rekomendacijų atitiktį nustatytiems tikslams: jei patariamąjį darinio veikloje buvo atsižveigiama į mažiau nei 25 proc. iškelto tikslų, suteikiamas įvertis mažas, jei 25–75 proc. – vidutinis, jei 75 proc. ir daugiau – didelis. Vertinant 1999–2000 m. komisijos veiklą, nurodomas per vienerius metus pateiktas rekomendacijų kiekis, nes pirmieji posėdžiai įvyko 2000 m. sausį.

tiek sprendimų priėmimo, tiek įgyvendinimo procesai sudėtingiau vykdavo ekonominio pakilimo laikotarpiu – Saulėlydžio komisijos siūlytos efektyvumo, biurokratijos mažinimo ir taupymo idėjos buvo nepopuliarios, nesant poreikio „susiveržti diržus“.

Penkių Saulėlydžio komisijų veiklos analizė leidžia manyti, kad dažniau priimamos aktyvesnių, didesnio narių įsitraukimo sulaukiančių patariamųjų darinių rekomendacijos. Vis dėlto akivaizdžia išimtimi čia laikytina 2006–2008 m. veikusi Saulėlydžio komisija, pateikusi didelę rekomendacijų gausą, tačiau sėkmingesnio jų priėmimo ir įgyvendinimo sulaukusi tik viešojo sektoriaus veiklos kokybės tobulinimo srityje, nereikalaujančioje papildomo Seimo narių dėmesio⁵⁰. Tai rodo, jog komisijos narių aktyvumas, teikiamų rekomendacijų gausa ir atitiktis patariamajam dariniui keliamiems uždaviniams nėra pakankami, norint paaiškinti pasiūlymų priėmimo ir įgyvendinimo lygį, kuris priklauso ir nuo veikimo konteksto. Remiantis Saulėlydžio komisijų veiklos apžvalga ir komisijos narių įžvalgomis, galima teigti, kad svarbiausios kliūtys patariamąjį darinį veiklos sėkmei buvo nepakankamas politinis Vyriausybės dėmesys bei suinteresuotųjų šalių pasipriešinimas. Veiklos tendencijos, kurios galėtų būti vertinamos kaip kliūtis ar paskata sėkmingam rekomendacijų priėmimui ir įgyvendinimui, plačiau nagrinėjamos tolesnėje straipsnio dalyje.

1.2. Kada priimamos ir įgyvendinamos Saulėlydžio komisijos teiktos rekomendacijos?

Šiame skyriuje nagrinėjama, kaip kontekstiniai ir viešojo valdymo sisteminiai veiksniai darė įtaką Saulėlydžio komisijų teiktų rekomendacijų priėmimui ir įgyvendinimui. Derinant atliktos Saulėlydžio komisijos narių apklausos, interviu ir dokumentų analizės rezultatus, kiekvienam iš pasirinktų veiksnių skirtingų Saulėlydžio komisijų veiklos laikotarpiu priskirtas atitinkamas įvertis. Pasitelkus priežasti-

⁵⁰ Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. kovo 21 d.

nio proceso atsekimo metodiką, tikrinamos iškeltos hipotezės ir žiūrima, kokioms priežastinėms sąlygoms esant sėkmingiau priimami ir įgyvendinami patariamojo darinio pasiūlymai. Svarbu paminėti, kad vienas veiksnys įprastai nenulemia Saulėlydžio komisijos poveikio, todėl straipsnyje daug dėmesio skiriama veiksnių konfiguracijoms, padedančioms paaiškinti viešojo valdymo politikos kaitą⁵¹.

1.2.1. Saulėlydžio komisijų teiktų rekomendacijų priėmimą lemiantys veiksniai

Išskirtinis dėmesys viešojo valdymo tobulinimui buvo teikiamas 1999–2000 m. ir 2009–2012 m., kai Vyriausybės prioritetu tapo strateginio planavimo ar valstybės tarnybos reformos. Esminiam politiniam dėmesiui nukrypus į viešojo valdymo sritį, buvo pasiektas geras rekomendacijų turinio suderinamumas su Vyriausybės politinėmis nuostatomis: įrodymais grįsta informacija teikta klausimais, kuriems prioritetą teikė valdančiosios daugumos atstovai. Kadangi pokyčių įgyvendinimas reikalauja politinio dėmesio, laiko ir kitų išteklių, o Saulėlydžio komisijos tikslas – teikiamomis rekomendacijomis prisidėti prie Vyriausybės programinių tikslų įgyvendinimo, akivaizdu, jog pasiūlymų teikimas valdantiesiems neaktualioje srityje vestų nebent prie laipsniškos viešosios politikos kaitos. Tai įrodė 2013–2016 m. veikusios Saulėlydžio komisijos pavyzdys, kai patariamojo darinio nagrinėti klausimai sutapo tik su mažiau nei penktadaliu Vyriausybės veiklos prioritetų (esminis dėmesys buvo nukreiptas į Darbo kodekso, energetinio saugumo, stojimo į euro zoną klausimus). A. Butkevičiaus vadovaujama Vyriausybė neturėjo galimybės ar buvo nesuinteresuota skirti papildomą dėmesį viešojo valdymo pokyčiams. Taigi, nuostatų suderinamumas tik

⁵¹ Nakrošis V., „Valstybės tarnybos reforma 2008–2012 metais: kodėl neįvyko sisteminė kaita?“; Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R. (sud.), *Kada reformos virsta pokyčiais? Politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos 2008–2012 m. laikotarpiu*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2015, p. 89–141.

viešojo valdymo srityje nėra pakankamas: siekiant, kad būtų efektyviai panaudotos Saulėlydžio komisijos rekomendacijos, šiai sričiai reikia skirti politinio dėmesio.

Svarbu atsižvelgti ir į tai, kad priimant sprendimus Vyriausybėje racionaliai vertinamos jų įgyvendinimo galimybės. Pavyzdžiui, valstybės tarnybos tobulinimas buvo vienas prioritetinių A. Kubiliaus Vyriausybės klausimų, bet dėl didelio pasipriešinimo Seime ir nepriarimo Prezidentūroje sisteminių permainų valstybės tarnyboje buvo atsisakyta⁵². Komentuodamas šia tema teiktas Saulėlydžio komisijos rekomendacijas, jos narys teigė, jog „jau Vyriausybėje buvo aišku, kad praktiškai nėra šansų praėti pro Seimą. Tas sustabdė daugelį dalykų“⁵³.

Su politinių tikslų įgyvendinimu susiję ir lūkesčiai dėl patariamojo darinio veiklos. Vieno iš Saulėlydžio komisijos narių nuomone, visos komisijos buvo įkurtos, siekiant įgyvendinti politinius Vyriausybių tikslus⁵⁴. Todėl tikėtina, kad tiems tikslams gerai sutampant su patariamojo darinio veiklos tikslais, rekomendacijos buvo pasitelktos kokybiškesniam programos įgyvendinimui (pavyzdžiui, 2009–2012 m. komisijos patarimai prisidėjo prie valstybės tarnybos reformos koncepcijos). Vis dėlto tam tikrais atvejais Saulėlydžio komisijos veikla buvo pasitelkiama ir siekiant legitimuoti iš anksto numatytus Vyriausybės sprendimus. Geriausias to pavyzdys – 1999–2000 m. vykęs strateginio planavimo diegimo procesas. Šio projekto idėja siejama su Ministro Pirmininko A. Kubiliaus bei Vyriausybės sekretoriaus A. Šemetos iniciatyva, tačiau, siekiant sustiprinti idėjos patikimumą, tai buvo pristatyta kaip vienas Saulėlydžio komisijos siūlymų⁵⁵. Instrumentiniais lūkesčiais pasižymėjusių komisijų veikla buvo ne

⁵² Ten pat.

⁵³ Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. balandžio 10 d.

⁵⁴ Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. balandžio 20 d.

⁵⁵ Komisija pasiūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti („Saulėlydžio komisija“), „Veiklos ataskaita“. Vilnius, 2000, <<https://www.lri.lt/naujienos/ekonomine-politika/finansai-pinigu-politika/analize-komisijos-pasiulymams-del-valstybes-valdymo-sistemos-tolesnes-strukturines-reformos-rengti-saulelydzio-komisijos-veiklos-ataskaita/lrinka>>, 2018 04 18.

tokia sėkminga: G. Kirkilo Vyriausybės programa nebuvo orientuota į viešojo valdymo tobulinimą, tačiau mažumos Vyriausybei reikėjo užsitikrinti suinteresuotųjų šalių palaikymą. Todėl 2006–2008 m. patariamojo darinio veikla buvo atnaujinta labiau siekiant įrodyti, kad permainos viešojo valdymo srityje vyksta, nei iš tiesų jas įgyvendinti⁵⁶. Pažymėtina, jog, esant sutapimui su programinėmis nuostatomis, politiniai lūkesčiai papildomi instrumentiniais tikslais, o jo stingant, rekomendacijos matomos tik kaip priemonė, ir tai sumažina sprendimų priėmimo galimybes.

Dar vienas svarbus dalykas – Saulėlydžio komisijų teiktų rekomendacijų suaktualinimas, kuriuo užsiėmė išorės ir vidaus kaitos lyderiai. Teikiamoms rekomendacijoms nesutampant su politine darbotvarke ir stingant Ministro Pirmininko transformacinės lyderystės, viešojo valdymo posistemio veikėjai būdavo pasyvūs ar priešindavosi Saulėlydžio komisijos teikiamų siūlymų priėmimui. Ši tendencija matyti 2006–2008 m., tačiau dar stipriau pasireiškė 2013–2016 m., kai Ministras Pirmininkas skyrė mažiau dėmesio viešojo valdymo klausimų svarstymui ir nesugebėjo sėkmingai sutelkti palaikymo. 1999–2000 m. ir 2009–2012 m. buvo jaučiama atvirkštinė Ministro Pirmininko transformacinės lyderystės įtaka sprendimų priėmimui. Vieno komisijos nario teigimu, krizinis 1999–2000 m. laikotarpis pasižymėjo didele viešojo sektoriaus dinamika ir vidiniu noru tobulinti esamą valdymo sistemą, nes tuometinio Ministro Pirmininko pasiūlyta viešojo valdymo vizija įtikino suinteresuotąsias šalis⁵⁷. Idėjinis sutapimas su vyraujančiu politiniu srautu lėmė didelę rekomendacijų paklausą, o aktyvi A. Kubiliaus lyderystė padėjo gauti palaikymą kai kurių Saulėlydžio komisijos siūlomų rekomendacijų priėmimui. Tai įrodo, kad kaitos lyderių veiklą reikėtų vertinti atsižvelgiant į jų atstovaujamų idėjų suderinamumą su Vyriausybės programinėmis nuostatomis ir veikimo kontekstą: transformacinė lyderystė, telkiant palaikymą siūlomoms

⁵⁶ Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. balandžio 10 d.

⁵⁷ Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. balandžio 4 d.

idėjoms ir šiam tikslui išnaudojant atsivėrusius „galimybių langus“, gali vesti prie sėkmingesnio rekomendacijų priėmimo.

Greta išorės kaitos lyderio savybių svarbu atsižvelgti ir į vidinę kaitos lyderystę. Nors svarbus vaidmuo, skleidžiant Saulėlydžio komisijos priimtas rekomendacijas, gali būti priskiriamas patariamojo darinio vadovui, matyti, kad Saulėlydžio komisijų pirmininkai buvo dažniau orientuoti į vidinių komisijos procedūrų organizavimą nei pokyčių inicijavimą ir jų naudą sklaidą už patariamojo darinio ribų. Vis dėlto, nepaisant labiau transakcinio lyderystės pobūdžio, 2009 m. ar 2009–2012 m. veikusios komisijos pasižymėjo sąlyginai aukštu sprendimų priėmimo lygiu dėl aktyvios išorės lyderystės.

Vertinant „galimybių langų“ išnaudojimą, svarbu pažymėti, kad abi A. Kubiliaus vadovaujamos Vyriausybės veikė ekonominio nuosmukio sąlygomis (XV Vyriausybės valdymo laikotarpiu ekonomikos atsigavimo ženklų buvo matyti tik 2010 m. antroje pusėje), o tai padidino posistemio atvirumą reformoms. Geriausiai išnaudotu „galimybių lango“ pavyzdžiu galima laikyti 1999–2000 m. strateginio planavimo reformą, o 2009 m. atsivėręs „galimybių langas“ buvo labiausiai pasitelktas institucinei sąrangai optimizuoti. Kitų Saulėlydžio komisijų veikimo laikotarpiu ekonomika augo, tad skatinimas efektyvinti viešojo sektoriaus veiklą buvo nepopuliarus ir sulaukė didelio pasipriešinimo. Nors ekonomikos nuosmukis laikytinas svarbia sąlyga, jis nėra pakankamas pokyčių įgyvendinimui: tam itin svarbus kaitos lyderių įsitraukimas bei politinis palaikymas, teikiantis galimybę įgyvendinti rekomendacijas.

Galiausiai, patariamojo darinio sudėtis neabejotinai lemia, kiek aktyviai jos nariai galės įsitraukti į sprendimų priėmimo procesus. Pažymėtina, kad geriausių veiklos rezultatų (1999–2000 m. ir 2009–2012 m.) Saulėlydžio komisija pasiekė Vyriausybei pasirinkus komisijos sudėtį, kuriai vadovavo ir joje dirbo nemažai politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų. Šių valstybės tarnautojų dalyvavimas Saulėlydžio komisijos veikloje vertingas, nes šie asmenys – dalis

Ministro Pirmininko vadovaujamos „pokyčių komandos“⁵⁸, turintys glaudų ryšį su sprendimų priėmėjais bei orientuoti į Vyriausybės programinių prioritetų įgyvendinimą. Beveik 85 proc. apklaustųjų nurodė, kad, rengiant siūlymus dėl viešojo valdymo tobulinimo, reikšmingiausia išorės ekspertų pagalba, o siekiant įgyvendinti rekomendacijas svarbiausiu tampa politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų indėlis (78 proc. respondentų). Vis dėlto grynąjį šio veiksnio poveikį įvertinti nelengva: tiriamais atvejais politinė sudėtis veikė kartu su transformacine lyderyste, geru rekomendacijų turinio suderinamumu ir sudėtingomis ekonomikos sąlygomis. Todėl tikėtina, kad politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojų įtraukimas į patariamojo darinio veiklą buvo būdas užtikrinti efektyvesnę komisijos teiktų rekomendacijų priėmimą.

1.2.2. Saulėlydžio komisijos teiktų rekomendacijų įgyvendinimą lemiantys veiksniai

Poveikio viešosios politikos kaitai vertinimas atskleidė, kad Saulėlydžio komisijos teiktų siūlyimų priėmimo lygis dažniausiai buvo aukštesnis nei įgyvendinimo. Rekomendacijas įgyvendinančių sprendimų priėmimas dažniausiai priklausė nuo Vyriausybės sprendimo, tačiau Vyriausybės pritarimas ne visada reiškė, kad pateikta rekomendacija bus įgyvendinta – siūlyimų vykdymas užstrigdavo sprendimų priėmimo grandinėje tiek ministerijose, tiek Seime. Menkas Seimo narių palaikymas kaip problema minimas kone visų Saulėlydžio komisijų veiklos ataskaitose. Paspriešinimas neretai kildavo dėl reformuojamų institucijų atstovų siekio pelnyti Seimo narių užtarimą: „[T]urėjau patį rimčiausią darbą: pakovoti su „saulėlydžiu“. <...> pavyko sutelkti daugybę bendraminčių, kad įrodytume Seime.“⁵⁹ Ilgai trun-

⁵⁸ Interviu su Saulėlydžio komisijos nare, 2018 m. balandžio 10 d.

⁵⁹ Ruškys V., „Parkas didžiuojasi, apsigynęs nuo „saulėlydžio“, Šiauliai, 2012, <<http://www.skrastas.lt/?data=2012-10-23&rub=1144745056&id=1350904474>>, 2018 05 15.

kanti ir sudėtinga teisėkūros procedūra, iš Vyriausybės į Seimą persikėlusios diskusijos su suinteresuotosiomis šalimis ištesdavo komisijos rekomendacijų įgyvendinimo procedūras ir išskeldavo grėsmę, jog, pasikeitus politinei valdžiai, svarstymo procedūra bus nutraukta. 2013–2016 m. Saulėlydžio komisijos ataskaitoje akcentuojama, kad ne tik gražinti tobulinti įstatymų projektai, bet ir kilo ministerijų pasipriešinimas: „[N]e kartą ragintos vykdyti Vyriausybės priimtus sprendimus <...> ministerijos šių sprendimų nevykdo.“⁶⁰

Rekomendacijų suderinamumas su Vyriausybės programiniais tikslais turi menkesnę įtaką jų įgyvendinimui nei priėmimui. Esant Vyriausybės interesui įgyvendinti užsibrėžtus tikslus, tam palankios Saulėlydžio komisijos rekomendacijos Vyriausybei bus ne tik priimtoms, bet ir sulauks daugiau politinio dėmesio. Nors, kaip minėta, 2006–2008 m. ir 2013–2016 m. veikusiems patariamiesiems dariniams Vyriausybė skyrė labiau nepakankamą politinį dėmesį, o 2009–2012 m. jo labiau pakako nei stigo, šiuo laikotarpiu veikusi Saulėlydžio komisija pasižymėjo vidutiniu pasiūlymų įgyvendinimo lygiu. Nepaisant Vyriausybės interesų įgyvendinti priimtus sprendimus, tam sutrukdė minėtas palaikymo stygius Seime.

1999–2000 m., komisijos siūlymams sutampant su politine darbotvarke, o Vyriausybei turint palaikymą parlamente, teisėkūros procesas vyko sąlyginai sėkmingai. 2009 m. buvo susiklosčiusi panaši situacija, kai „pokyčių komanda“ apėmė ne tik Vyriausybės, Seimo, bet ir ministerijų lygį – įtraukė jas į viešojo valdymo tobulinimo procesą per horizontaliąją kontrolę pasižymėjusias ministerijų valdymo tobulinimo komisijas. Vis dėlto, 2009 m. pasikeitus valdančiosios daugumos sudėčiai ir Vyriausybei ėmus balansuoti ties mažumos riba, Ministras Pirmininkas A. Kubilius teigė, kad „esamomis politinėmis aplinkybėmis, neturėdami netgi aritmetinės daugumos Seime,

⁶⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, „Viešojo valdymo tobulinimo komisija. 2015 metų veiklos ataskaita“, Vilnius, 2016, <https://lr.lt/uploads/main/documents/files/VVT_komisijos_2015m_ataskaita.pdf>, 2018 05 12.

vienu metu visose srityse reformų negalime padaryti“⁶¹. Sudėtingesnes teiktų rekomendacijų įgyvendinimo sąlygas akcentavo ir komisijos nariai: „[T]a pati valstybės tarnybos reforma: buvo aišku, kad su ja niekaip nepavyks praeiti pro Seimą.“⁶² 2013–2016 m., net ir esant gana palankioms komisijos teiktų rekomendacijų įgyvendinimo sąlygoms, politikos formuotojai buvo labiau suinteresuoti kaita kitose viešosios politikos srityse.

Ekonominės situacijos, kaip ir sprendimų priėmimo atveju, įtaka išlieka stipri: esant nuosmukiui, Saulėlydžio komisijos teiktos rekomendacijos buvo tiek sėkmingiau priimamos, tiek įgyvendinamos, o ekonomikos pakilimo laikotarpiais veikę patariamieji dariniai pasižymėjo žemesniu pasiūlymų įgyvendinimo lygiu. Įdomu, kad vidutiniu rekomendacijų įgyvendinimo lygiu pasižymėjo tiek 2006–2008 m., tiek 2009–2012 m. veikusios Saulėlydžio komisijos. Abi komisijos veikė ekonomikos augimo laikotarpiu, tačiau pirmajai kelti labiau instrumentiniai lūkesčiai, jos veikla pasižymėjo menku suderinamumu su Vyriausybės tikslais, o antroji pasižymėjo geru suderinamumu ir labiau subalansuotais (politiniais instrumentiniais) lūkesčiais. Aiškinant šį atvejį, svarbu atsižvelgti į patarimojo darinio sudėties poveikį: nors akivaizdu, kad ekspertinės sudėties patariamasis darinys pasižymėjo mažiausiu rezultatyvumu, priešingai nei manyta keliant trečiąją hipotezę, biurokratinė sudėtis nelėmė aukštesnio teiktų rekomendacijų įgyvendinimo lygio – šio aspekto užtikrinimui taip pat buvo naudingesnis politinio (asmeninio) pasitikėjimo narių įsitraukimas. Tokį rezultatą galima aiškinti, atsižvelgiant į tai, kad 2006–2008 m. Saulėlydžio komisija dažniau teikė labiau techninio pobūdžio rekomendacijas, nereikalavusias Seimo pritarimo, ir todėl

⁶¹ Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R., „Išvados ir pasiūlymai būsimiems tyrėjams: kada reformos virsta pokyčiais?“, Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R. (sud.), *Kada reformos virsta pokyčiais? Politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos 2008–2012 m. laikotarpiu*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2015, p. 397.

⁶² Interviu su Saulėlydžio komisijos nare, 2018 m. balandžio 10 d.

valstybės tarnautojų dalyvavimas komisijos veikloje galėjo būti naudingas užtikrinant pasiūlymų įgyvendinimą. 2009–2012 m. nagrinėtų klausimų pobūdis reikalavo dažnesnio Seimo įsitraukimo, ir todėl biurokratinė sudėtis tam nebuvo palanki – pavyzdžiui, valstybės tarnybos reformos metu nebuvo tinkamai „išeita į politinį lygmenį“⁶³. Surinkti įrodymai leidžia manyti, jog patariamojo darinio sudėties poveikis rekomendacijų įgyvendinimui susijęs su pasiūlymų turiniu: komisijos nariai galės efektyviau prisidėti prie teiktų siūlymų įgyvendinimo, jei jų turinys pateks į jų tiesioginės veiklos sritį.

Nagrinėjant politinės sudėties įtaką, svarbu paminėti nepasiteisinusį eksperimentą į komisijos sudėtį įtraukti Seimo narius. Laikotarpis, kai patariamajam dariniui priklausė parlamentarai, pasižymėjo mažiau stabilia veikla ir dažnu organizacinių klausimų nagrinėjimu. Nors 2009 m. komisija išsiskyrė aukštu rekomendacijų įgyvendinimo lygiu, tai buvo nulemta Vyriausybės tikslų viešojo valdymo srityje ir ekonominio nuosmukio, kuris dėl A. Kubiliaus lyderystės ir palankios Seimo sudėties buvo išnaudotas programiniams tikslams įgyvendinti. Į sudėtį buvo įtraukta Seimo narių, bet tai „stebėtina mažai padėjo. Tie komisijos nariai per daug nesijautė turintys įtikinėti savo frakcijų narius ar tame atsakingame komitete mėginti kolegas įtikinti, kad palaikytų atneštus iš Vyriausybės Saulėlydžio komisijos inicijuotus sprendimus“⁶⁴. Negana to, tokia sudėtis užprogramuoja galimas įtampas: nelengva nustatyti, kurių politinių jėgų atstovai turi dalyvauti Saulėlydžio komisijoje, ir užtikrinti, kad savo veikla jie nesieks tik atstovauti partiniams interesams⁶⁵.

Galiausiai, vertinant kaitos lyderystę, matyti, kad kuo aktyvesnė vidaus ir išorės lyderystė, tuo daugiau priimama ir įgyvendina-

⁶³ Nakrošis V., „Valstybės tarnybos reforma 2008–2012 metais: kodėl neįvyko sisteminė kaita?“, Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R. (sud.), *Kada reformos virsta pokyčiais? Politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos 2008–2012 m. laikotarpiu*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2015, p. 89–141.

⁶⁴ Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. balandžio 10 d.

⁶⁵ Interviu su Saulėlydžio komisijos nare, 2018 m. balandžio 10 d.

ma Saulėlydžio komisijos rekomendacijų. 1999–2000 m., 2009 m. ir iš dalies 2009–2012 m. veikusių komisijų sėkmė buvo susijusi su labiau transformaciniu Vyriausybės vadovo lyderystės tipu, kuris padėjo komisijos rekomendacijoms patekti į politinę darbotvarkę ir užtikrinti palaikymą politiniu lygiu. Nors visų Saulėlydžio komisijų atveju vidinė lyderystė buvo labiau transakcinio pobūdžio, ji irgi buvo svarbi siekiant užtikrinti tinkamą komisijos planų ir rekomendacijų įgyvendinimą. Tai atskleidžia, kad, analizuojant patariamųjų darinių veiklą, reikia vertinti bendrą vidaus ir išorės lyderystės pasiūlą ir jos efektyvumą: aktyvi išorės lyderystė gali papildyti pasyvesnę vidaus lyderystę, o nesant pakankamos transformacinės lyderystės, efektyvi transakcinė lyderystė gali būti pakankama inkrementiniams pokyčiams.

Išvados ir rekomendacijos

Patariamųjų darinių veikla gali neabejotinai būti naudinga viešosios politikos formuotojams, nes suteikia sprendimų priėmėjams trūkstamų ekspertinių žinių, padeda mažinti informacijos asimetriją ir prisideda prie įrodymais grįsto valdymo. Šį teiginį patvirtina su pertraukomis ilgiau nei dešimtmetį Vyriausybėms rekomendacijas viešojo valdymo klausimais teikusių Saulėlydžio komisijų veikla.

Nepaisant skeptiško komisijos darbo rezultatų vertinimo viešojoje erdvėje, skirtingais laikotarpiais Saulėlydžio komisijos rekomendacijos darė neabejotiną poveikį pokyčiams institucinės sąrangos, valstybės tarnybos, išteklių valdymo efektyvumo ir viešojo valdymo kokybės gerinimo srityse. Patarimojo darinio rekomendacijos buvo reikšmingos ne tik sprendžiant aktualias problemas, bet ir padėjo pamatus, reikalingus įgyvendinant vėlesnes reformas. Netgi tais laikotarpiais, kai į Saulėlydžio komisijos rekomendacijas buvo atsižvelgiama menčiau, mechanizmo funkcionavimas teigiamai prisidėjo prie viešojo valdymo tobulinimo. Nuolat vykusios viešojo valdymo

efektyvumo ir kokybės gerinimo galimybių paieškos, duomenų rinkimas ir analizė bei bendradarbiavimas su ministerijų valdymo tobulinimo komisijomis veikė kaip viešojo sektoriaus organizacijas „pasitempti“ skatinęs veiksnys⁶⁶, o reguliariai vykstantys posėdžiai palaikė „švietėjišką diskusijų kultūrą“⁶⁷. Beveik 67 proc. apklausoje dalyvavusių Saulėlydžio komisijos narių (22 iš 33) nurodė, kad patariamąjį darinį veikla labiau pasiteisino, o didžioji dalis respondentų (28 iš 33) labiau sutiko, jog komisijos veiklą būtų naudinga tęsti ir ateityje. Remiantis tyrimo medžiaga ir komisijos narių nuomone, toliau pateikiamos rekomendacijos, kurių įgyvendinimas leistų efektyviau organizuoti patariamųjų darinių veiklą ateityje.

Efektyvesnio patariamųjų darinių veiklos organizavimo rekomendacijos

1. *Išnagrinėti galimybę išplėsti Saulėlydžio komisijos mandatą.* Saulėlydžio komisija buvo įkurta remiantis JAV Teksaso valstijoje veikusio patariamąjį darinį pavyzdžiu, todėl buvo tikimasi, kad Lietuvoje ji veiks kaip filtras, kas keletą metų peržiūrėsiantis ministerijų programų įgyvendinimo rezultatus⁶⁸. Vis dėlto toks mandatas komisijai nebuvo suteiktas. Ministro Pirmininko S. Skvernelio komandos atstovai, svarstydami galimybę atnaujinti Saulėlydžio komisijos veiklą, menkus šio darinio įgaliojimus nurodė kaip vieną iš priežasčių, kodėl jos veikla galbūt nebuvo pakankamai sėkminga. Todėl, jei būtų planuojama atkurti Saulėlydžio komisijos veiklą, reikėtų išnagrinėti galimybę komisijai pavesti peržiūrėti valstybės institucijų veiklą ar programų įgyvendinimą. Saulėlydžio komisijos mandato išplėtimas galėtų būti siejamas ir su viešojo valdymo reformų koordinavimo bei organizavimo pertvarkymu. Kai kuriose Europos šalyse šioms reformoms valdyti

⁶⁶ Interviu su Saulėlydžio komisijos nare, 2018 m. balandžio 10 d.

⁶⁷ Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. balandžio 10 d.

⁶⁸ Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. kovo 23 d.

yra steigiamos tarybos ar komitetai, turintys įgaliojimus priimti atitinkamus sprendimus. Europos viešojo administravimo principuose numatyta, kad, be vienos už viešojo valdymo reformas atsakingos institucijos paskyrimo, turi būti sukuriami formalūs diskusijų ir sprendimų priėmimo forumai, kuriuose atstovaujama visoms suinteresuotosioms grupėms⁶⁹.

2. *Užtikrinti griežtesnę Saulėlydžio komisijos priimtų sprendimų įgyvendinimo kontrolę.* Siekiant įgyvendinti Saulėlydžio komisijos teiktas rekomendacijas, susidurta su suinteresuotųjų šalių pasipriešinimu – jos atidėliojo ar vilkino sprendimų vykdymą. Norint išvengti šių kliūčių, reikalinga stipresnė administracinė kontrolė, užtikrinant, kad Vyriausybės pavedimai bus įgyvendinti kokybiškai ir laiku. Šiam tikslui reikšmingas ir tinkamas veiklos rezultatų stebėsenos vykdymas. Tai, kad nuosekli Saulėlydžio komisijos teiktų rekomendacijų priėmimo ir įgyvendinimo rodiklių stebėseną buvo vykdoma tik kiek ilgiau nei vienerius metus, atvėrė erdvę klaidingos informacijos sklaidai bei pasunkino priimtų sprendimų vykdymo kontrolę.
3. *Komisijos veiklos planą sudaryti atsižvelgiant į Vyriausybės veiklos prioritetuose numatomus viešojo valdymo pokyčius.* Esminis rekomendacijų priėmimą ir vienas svarbiausių įgyvendinimą lemiančių veiksnių – teikiamo siūlymo atitiktis Vyriausybės programinėms nuostatoms. Todėl svarbu užtikrinti, kad teikiami pasiūlymai būtų nukreipti į prioritetinių Vyriausybės darbų įgyvendinimą. Planuojant komisijos veiklą taip pat reikia atsižvelgti į Vyriausybės veiklos prioritetų viešojo valdymo srityje ambicingumą ir jų įgyvendinimo galimybes. Vyriausybei planuojant plataus masto pokyčius viešojo valdymo srityje, Saulėlydžio komisijai taip pat tikslinga teikti siūlymus dėl esminių pokyčių,

⁶⁹ SIGMA-OECD, „The Principles of Public Administration, 2017 edition“, 2017, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Overview%202017_ENG.pdf>, 2018 05 23.

o skiriant mažiau dėmesio, verčiau orientuotis į laipsniškos kaitos rekomendacijas, taip didinant jų įgyvendinimo galimybes.

4. *Skirti finansavimą Saulėlydžio komisijos veiklai.* Patariamąjį darinį nariai į jo veiklą įsitraukė negaudami finansinio atlygio. Ne vienas komisijos narys pabrėžė, kad idėjinė veikla be užmokesčio nebuvo kliūtis: nusivylimą kėlė ne visada pakankamas rekomendacijų poveikis viešosios politikos kaitai⁷⁰ ir ne visada kokybiškai parengta medžiaga, kėlusi kliūtis efektyviam darbui⁷¹. Siekiant efektyvesnės Saulėlydžio komisijos veiklos, rekomenduotina skirti finansavimą reikalingai medžiagai rengti (veiklą finansuojant iš Europos socialinio fondo lėšų, skirtų administraciniam gebėjimams stiprinti ir viešojo administravimo efektyvumui didinti). Efektyviai pasitelkus finansavimą, ministerijoms skatinti skirtos pastangos ir laikas būtų panaudoti išsamesniam numatytų klausimų svarstymui, priimtų rekomendacijų komunikavimui, paramos telkimui ir kt.
5. *Tobulinti teisėkūros procesą ir deleguoti daugiau atsakomybės už viešojo valdymo politikos įgyvendinimą Vyriausybei.* Saulėlydžio komisijos narių nuomone, siekiant išvengti teiktų rekomendacijų įgyvendinimo, neretai būdavo vilkinama teisės aktų rengimo ir derinimo procedūra. Ministerijų lygmeniu išryškėję šio proceso trūkumai – neatliekamas įstatymo pakeitimų poveikio vertinimas (todėl papildomus pakeitimus tenka svarstyti priėmimo proceso metu), įstatymų projektai nėra pakankamai apsvarstyti su visomis suinteresuotosiomis šalimis (todėl visuomenės atstovų nuomonės išklausymas persikelia į Seimą)⁷². Dėl detalaus reglamentavimo dažnai reikia keisti daugybę įstatymų Seime: tai riboja sklandų ir greitą Saulėlydžio komisijos rekomendacijų įgyvendinimą⁷³.

⁷⁰ Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. balandžio 4 d.

⁷¹ Interviu su Saulėlydžio komisijos nare, 2018 m. balandžio 10 d.

⁷² Valstybės kontrolė, „Valstybinio audito ataskaita. Teisėkūros procesas“, Vilnius, 2018, <<https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3789>>, 2018 05 23.

⁷³ Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. kovo 21 d.

Parlamente susidaro Seimo narių ir Vyriausybės inicijuotų teisės aktų disproporcija: darbotvarkė perkrauta asmeniniais Seimo narių siūlymais, 2012–2016 m. sudariusiais 83 proc. visų įstatymų projektų (iš jų priimti buvo tik 30 proc.). Taigi, nors Vyriausybės valdomi ištekliai leidžia pateikti kokybiškesnius siūlymus (2012–2016 m. buvo priimti 85 proc. pateiktų įstatymų projektų)⁷⁴, dalis jų nepatenka į politinę darbotvarkę ir taip sutrikdomas efektyvus bei nuoseklus Vyriausybės įsipareigojimų įgyvendinimas. Dėl šios priežasties būtų tikslinga daugiau atsakomybės įgyvendinant viešojo valdymo politiką deleguoti Vyriausybei, įgalinant vykdomosios valdžios institucijas savarankiškiau imtis reikalingų viešojo valdymo tobulinimo darbų.

6. *Užtikrinti glaudesnę bendradarbiavimą su Seimo nariais (ypač priklausančiais Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetui) ir kitų suinteresuotųjų grupių atstovais.* Nors sprendimas į patariamojo darinio sudėtį įtraukti piliečių išrinktus valstybės politikus nepasiteisino ir iškėlė tiek vidinės destabilizacijos, tiek politizavimo grėsmę, pastebimas tiesioginio kontakto ir bendradarbiavimo su Seimo nariais trūkumas, nurodant jiems siūlomų pokyčių naudą. Anot Saulėlydžio komisijos narių, šiai veiklai kiek daugiau dėmesio skyrė vos keli komisijos pirmininkai ar nariai, o aktyvesnis bendradarbiavimas leistų sutelkti didesnę Seimo narių palaikymą pokyčiams. Informuoti Seimo narius ypač aktualu atsižvelgiant į tai, kad teisėkūros procesui Lietuvoje būdingas įstatymų priėmimas be mokslinio pagrindimo, nepasinaudojus ekspertų teiktomis išvadomis⁷⁵.

⁷⁴ Juknevičiūtė D. et al., „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“, Vilnius, 2015, <www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4463&p_k=1&p_d=160773>, 2018 05 23.

⁷⁵ Ten pat.

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Barker A., „Patterns of Decision Advice Processes: A Review of Types and a Commentary on Some Recent British Practices“, Peters B. G., Barker A. (sud.), *Advancing West European Governments: Inquiries, Expertise and Public Policy*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 1993, p. 20–36.

Barzelay M., Gallego R., „The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy, and Spain: Symposium Conclusions“, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23 (2), 2010, p. 297–307, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.2010.01476.x/abstract>>.

Bressers D. et al., „The Contested Autonomy of Policy Advisory Bodies: The Trade-off Between Autonomy and Control of Policy Advisory Bodies in the Netherlands, the United Kingdom, and Sweden“, Ongaro E., Thiel S. van (sud.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, 2018, p. 1189–1211.

Cairney P., Jones M. D., „Kingdon’s Multiple Streams Approach: What is the Empirical Impact of this Universal Theory?“, *Policy Studies Journal* 44 (1), 2016, p. 37–58, <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/psj.12111>>.

Craft J., „Partisan Advisers and Political Policy Failure Avoidance“, *Public Administration* 95, 2017, p. 327–341, <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12303>>.

Craft J., Wilder M., „Catching a Second Wave: Context and Compatibility in Advisory System Dynamics“, *The Policy Studies Journal* 45 (1), 2017, p. 215–239, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psj.12133/pdf>>.

Fafard P., Hoffman S. J., „Rethinking Knowledge Translation for Public Health Policy“, *Evidence & Policy*, 2018, <<https://doi.org/10.1332/174426418X15212871808802>>.

Gill R., „Change Management or Change Leadership?“, *Journal of Change Management* 3 (4), 2002, p. 307–318, <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/714023845?needAccess=true>>.

Girdauskaitė A., „Biurokratijos saulėlydis – dar negreit“, Vilnius, 2007, <<https://www.lzinios.lt/lzinios/lietuva/biurokratijos-saulelydis-dar-negreit/110937>>.

Gouglas A., Brans M., Jaspers S., „European Commissioner Cabinet Advisers: Policy Managers, Bodyguards, Stakeholder Mobilizers“, *Public Administration* 95, 2017, p. 359–377, <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12301>>.

Haas P., „When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process“, *Journal of European Public Policy* 11 (4), 2004, p. 569–592, <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1350176042000248034?needAccess=true>>.

Halligan J., „Policy Advice and the Public Sector“, Guy Peters B., Savoie Donald J. (sud.), *Governance in a Changing Environment*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995, p. 138–172.

Hustedt T., Kolltveit K., Salomonsen H. H., „Ministerial Advisers in Executive Government: Out from the Dark and into the Limelight“, *Public Administration* 95 (2), 2017, p. 299–311, <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padm.12329>>.

Interviu su Saulėlydžio komisijos nare, 2018 m. balandžio 10 d.

Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. balandžio 10 d.

Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. balandžio 15 d.

Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. balandžio 20 d.

Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. balandžio 4 d.

Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. kovo 21 d.

Interviu su Saulėlydžio komisijos nariu, 2018 m. kovo 23 d.

Jokubauskas V., „Saulėlydžio komisijos darbo rezultatai matomi ne visiems“, 2014, <<http://m.diena.lt/naujienos/verslas/ekonomika/saulelydzio-komisijos-darbo-rezultatai-matomi-ne-visiems-611898>>.

Juknevičiūtė D. et al., „Teisėkūros tendencijos ir rodikliai Europos Sąjungos valstybėse ir Lietuvoje“, Vilnius, 2015, <www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4463&p_k=1&p_d=160773>.

Kingdon J. W., „Agenda Setting“, Theodoulou Cahn (sud.), *Public Policy: The Essential Readings*, California: Pearson, 2013, p. 105–113.

Knott J., Wildawsky A., „If Dissemination is the Solution, What is the Problem?“, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 1 (4), 1980, p. 537–578, <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/107554708000100404>>.

Komisija pasiūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti („Saulėlydžio komisija“), „Veiklos ataskaita“, Vilnius, 2000, <<https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/finansai-pinigu-politika/analize-komisijos-pasiulymams-del-valstybes-valdymo-sistemos-tolesnes-strukturines-reformos-rengti-saulelydzio-komisijos-veiklos-ataskaita/lrinka>>.

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, „2016 metų viešojo sektoriaus ataskaita“, Vilnius, 2017, <https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Veikla/Veiklos%20sritis/Viešasis%20administravimas/2016%20metų%20viešojo%20sektoriaus%20ataskaita.pdf>.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, „Viešojo valdymo tobulinimo komisija. 2015 metų veiklos ataskaita“, Vilnius, 2016, <https://lrv.lt/uploads/main/documents/files/VVT_komisijos_2015m_ataskaita.pdf>.

Manwaring R., „Understanding Impact in Policy Advisory Systems: The Australian Case of the “Thinker in Residence”“, *International Journal of Public Administration*, 2017, <DOI: 10.1080/01900692.2017.1299177>.

Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R., „Teorinis analizės pagrindas: kaip analizuoti Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetų įgyvendinimą?“, Nakrošis V., Barcevičius E., Vilpišauskas R. (sud.), *Kada reformos virsta pokyčiais? Politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos 2008–2012 m. laikotarpiu*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2015, p. 18–44.

OECD, *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*. OECD, 2010, p. 13, 17–18, <<http://www.oecd.org/env/making-reform-happen-9789264086296-en.htm>>.

OECD, *Policy Advisory Systems, Supporting Good Governance and Sound Public Decision Making*. OECD Publishing, Paris, 2017, p. 4–5, <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/policy-advisory-systems_9789264283664-en#page1>.

Pollitt Ch., Bouckaert G., *Comparative Public Management Reform: The Key Debates*, New York: Oxford University Press, 2010, p. 26–27.

Pollitt Ch., Bouckaert G., *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*, Vilnius: Algarvė, 2000, p. 20.

Ruškys V., „Parkas didžiuojasi, apsigynęs nuo „saulėlydžio“, Šiauliai, 2012, <<http://www.skrastas.lt/?data=2012-10-23&rub=1144745056&id=1350904474>>.

Sabatier P. A., Jenkins-Smith H. C., „The Advocacy Coalition Framework, An Assessment“, Sabatier P. A. (sud.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, 1999, p. 117–166.

Saulėlydžio komisija, „Viešasis sektorius Lietuvoje: gairės tolimesniems pokyčiams. Veiklos ataskaita“, Vilnius, 2011, <https://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Veikla/Komisijos_darbo_grupes/Viesojo_valdymo_tobulinimo_komisija/2011/atas-kaita_saulelydis_final.pdf>.

SIGMA-OECD, „The Principles of Public Administration, 2017 edition“, 2017, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Overview%202017_ENG.pdf>.

Valstybės kontrolė, „Valstybinio audito ataskaita. Teisėkūros procesas“, Vilnius, 2018, <<https://www.vkontrolė.lt/failas.aspx?id=3789>>.

Veidas.lt, „Saulėlydžio komisijoje – tik reformų filosofija“, Vilnius, 2010, <<http://www.veidas.lt/saulelydzio-komisijoje---tik-reformu-filosofija>>.

Vilpišauskas R., „Crisis as an Opportunity for Reform: Only Some Windows open“, *Pinigų studijos* 2, 2009, p. 37–53, <https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/publications/vilpisauskas_3.pdf>.

Weible C. M., „Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis“, *Policy Studies Journal* 36 (4), 2008, p. 615–635, <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0072.2008.00287.x/full>>.

Priedas. Saulėlydžio komisijų rekomendacijų priėmimą ir įgyvendinimą lemiantys veiksniai

	Ekonominis kon-tekstas	Rekomen-dacijų turinio suderinama-mumas	Kelti lūkesčiai	Paalakyamas parlamente	Išorės kaitos lyderystė	Vidaus kaitos lyderystė	Sudėtis	Reko-menda-cijų priėmimo lygis	Rekomen-dacijų įgyvendini-mo lygis
1999–2000 m.	Ekonominis nuosmukis	Geras	Politiniai ir instrumentiniai	Koalicinė daugumos Vyriausybė	Transformacinė ir trans-akcinė	Transformacinė ir trans-akcinė	Politinė	Aukštas	Aukštas
2006–2008 m.	Ekonomikos augimas	Labiau prastas	Instrumentiniai	Koalicinė mažumos Vyriausybė	Transakcinė	Transakcinė	Biurokra-tinė	Vidutinis	Vidutinis
2009 m.	Ekonomikos nuosmukis	Geras	Politiniai ir instrumentiniai	Koalicinė daugumos Vyriausybė	Transformacinė ir trans-akcinė	Transakcinė	Politinė	Aukštas	Aukštas
2009–2012 m.	Ekonomikos augimas	Labiau geras	Politiniai ir instrumentiniai	Koalicinė daugumos Vyriausybė (maža persvara)	Transformacinė ir trans-akcinė	Transakcinė	Biurokra-tinė	Aukštas	Vidutinis
2013–2016 m.	Ekonomikos augimas	Prastas	Instrumentiniai	Koalicinė daugumos Vyriausybė	Transakcinė	Transakcinė	Ekspertinė	Vidutinis	Žemas

*SUMMARY**DID THE SUNSET OF BUREAUCRACY OCCUR
IN LITHUANIA? THE IMPACT OF RECOMMENDATIONS
PROVIDED BY THE SUNSET COMMISSIONS ON PUBLIC
MANAGEMENT POLICY IN 1999–2016*

Lithuania has a fragmented advisory system, with a total of 213 advisory bodies working at the central level of government in 2017. *Ad hoc* advisory bodies have low average lifespans, while the permanent advisory bodies usually have small administrative capacities. The Sunset Commissions were an exception because they advised Lithuanian governments for more than ten years – having been active since 1999 – and operated within a well-developed institutional framework. They provided recommendations on how to improve the efficiency and quality of public management for five Lithuanian governments until 2016 when Skvernelis's government decided to discontinue its activities. There was almost no systematic monitoring of the extent to which the recommendations were carried out. Therefore, it is important to analyze the impact of the Sunset Commissions' recommendations on public management policy in Lithuania.

By combining the advisory systems and public policy process literature, the article identifies the main factors that may affect the successful use of advice: the compatibility of recommendations with the dominant political ideas, the composition of an advisory body, the government's expectations toward its purpose, economic conditions, the support of the parliamentary majority and the political attention to its recommendations and the role of the changing leaders during public management reforms. Our empirical study – which was based on desk research, an analysis of administrative information, interviews and a survey of the Commissions' members – consisted of two main stages. First, we assessed the impact of the Sunset Commissions on public management policy. Second, we determined the causal configurations underpinning the adoption and implementation of the recommendations set out by this advisory body.

The results of our assessment reveals a good deal of variation in the use of the Commissions' recommendations. The 1999–2000 and 2009 Commissions were the most successful in terms of the recommendations adopted and implemented. The lifespan of these Sunset Commissions was marked by economic downturns that opened "windows of opportunity" for major reforms. These advisory bodies are also characterized by high performance indicators. In contrast, the advisory bodies that worked during 2006–2008 and 2013–2016 received less political attention in the Lithuanian government in the context of economic growth, which made implementation more difficult. Overall, our assessment suggests that a more active performance

of the advisory body is not sufficient to explain the level of adoption and implementation of its recommendations, as the political and economic conditions significantly shape the use of advice.

The second part of the empirical study allowed us to determine the main causal configurations that explain the adoption and implementation of the recommendations suggested by the Sunset Commissions. The most important condition for successful adoption is the compatibility of advice: in other words, the more the given advice corresponds to a particular government's priorities, the more successful the use of recommendation becomes. In addition, the uptake of recommendations is more frequent during economic downturns as well as when prime ministers exercise transformational leadership during the reform process. Meanwhile, the composition of the advisory body, the expectations of the government toward its performance and the leadership exercised by the heads of the commissions are less important. The conditions for the successful implementation of recommendations are slightly different. Although transformational leadership maintains its importance during the implementation phase, the exercise of transactional leadership can also lead to an incremental change if policy implementation is pursued adequately at the administrative level.

To conclude, our research reveals that the Sunset Commissions had a substantial impact on Lithuanian public management policy. Even though the effectiveness of the advisory body varied during the rule of the Lithuanian governments, a majority of the Commissions' members agreed that its work should be continued. The research also allows us to offer practical recommendations for the further performance of the Sunset Commissions. The main suggestions include, but are not limited to, strengthening the mandate of the Commission, enhancing administrative discipline during the execution of the recommendations and allocating financial resources for supporting the performance of the Commission.