

## Viešosios politikos darbotvarkė: samprata, elementai ir formavimo modeliai

Erika Furman, Anželika Šerikova

*Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

*Straipsnyje analizuojama viena svarbiausių viešosios politikos proceso dalių – viešosios politikos darbotvarkė. Atskiroms viešosios politikos proceso dalims akademinio dėmesio Lietuvoje nebuvo skiriama, nors viešosios politikos darbotvarkės sudarymas yra vienas stipriausių valdžios ir valdymo instrumentų. Straipsnyje pateikiama viešosios politikos darbotvarkės samprata, aptariami jos formavimo elementai ir modeliai. Plačiau aptariamas Vyriausybės darbotvarkės sudarymas. Šio straipsnio tikslas – suteikti platesnį viešosios politikos darbotvarkės ir jos sudarymo suvokimą bei paskatinti domėjimąsi šia problema Lietuvoje, kaip vienu svarbiausių viešosios politikos procesų etapu.*

**Raktažodžiai:** *viešosios politikos darbotvarkė; viešosios politikos darbotvarkės formavimas, viešosios politikos dalyviai; viešosios politikos darbotvarkės sudarymo modeliai.*

**Keywords:** *policy agenda; policy agenda-setting, policy actors; models of policy agenda-setting.*

### Įvadas

Ankstyvojo pliuralizmo srovė (Dahl ir kiti) teigė, jog viešosios politikos formavimo procesas demokratinėse visuomenėse iš esmės yra atviras žodžio ir viešųjų debatų įtakai, tačiau galia įtraukti arba neįtraukti vienokių ar kitokių klausimų į viešosios politikos darbotvarkę pasiskirsto netolygiai. XX a. 7-ajame dešimtmetyje pliuralistinė politinio proceso interpretacija sulaukė aršios kritikos. E. E. Schattenschneider [36], R. W. Cobb, C. D. Elder [7] ir kiti kritikai atkreipė dėmesį į tai, kad viešoji politika formuojama šališkai, t.y. vienos grupės, idėjos ir interesai turi didesnę įtaką nei kitos, o jų gebėjimas įtraukti probleminius klausimus į politinę darbotvarkę yra vienas svarbiausių politinės galios šaltinių [1]; [8]; [11].

Viešoji politika daugiausia dėmesio skiria tam, ką Dewey (1927) apibūdino kaip „visuomenė ir jos problemas“. Kodėl tam tikros visuomeninės problemos patenka į viešojo svarstymo akiratį, o kitos nepatenka – tai esminis politikos

darbotvarkės analizės klausimas. J. J. Jones, kalbėdamas apie socialines problemas pažymėjo: „Tas, kuris pirmasis pastebi socialinę problemą, nustato ir jos aptarimo sąlygas“ [31]. Tad pirmas ir esminis klausimas – kaip skirtingos problemos tampa viešojo intereso objektu? Kas dalyvauja procese, po kurio dalinė ir atskira problema įgyja „viešosios problemos“ statusą?

Bet kokios socialinės problemos atsiradimo viešosios politikos darbotvarkėje pradžia yra tam tikro klausimo pripažinimas sprendina viešąja problema, kitaip – jos identifikavimas. Kaip ji apibrėžiama, priklauso nuo būdo, kuriuo politikos formuotojai siekia pateikti tam tikrą reiškinį ar įvykį visuomenei. Problemos pateikimo būdas dažnai lemia, ar į šią problemą visuomenė atkreips dėmesį ir ji taps politikos prioritetu. Todėl viešosios politikos darbotvarkę kitaip galima būtų vadinti visuomeninių problemų rinkiniu, į kurį turi galimybę patekti tik konkurencijai atsparios problemos.

Lietuvoje viešosios politikos darbotvarkės sudarymo tema, kaip ir kiti viešosios politikos elementai, nebuvo plačiai nagrinėjami. Viešosios politikos darbotvarkės nustatymo reikšmė viešojoje politikoje beveik nėra aptarta Lietuvos autorių, o tai sietina ir su viešosios politikos įgyvendinimo atskaitomybės tradicijų stoka, kuri byloja apie demokratijos nebrandumą ir viešosios politikos fragmentiškumą. Bene vienintelė

*Erika Furman* - Kauno technologijos universiteto Sociologijos katedros doktorantė.  
El. paštas: erika@firidas.lt.

*Anželika Šerikova* - Kauno technologijos universiteto Sociologijos katedros doktorantė.

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2007 m. rugsėjo mėn.

R. Vilpišausko ir V. Nakrošio atlikta studija teigia, kad pagrindinis viešųjų klausimų identifikavimo bei viešosios politikos darbotvarkės formavimo bruožas Lietuvoje yra darbotvarkės perkrova [40].

Šio straipsnio tikslas – pateikti viešosios politikos darbotvarkės sampratą, formavimo elementus bei modelius.

## **1. Viešosios politikos darbotvarkės analizės raida**

Viešosios politikos darbotvarkė, kaip atskiras politinio proceso elementas, bene didžiausio mokslininkų dėmesio sulaukė XX a. 8-ajame dešimtmetyje. Vieni pirmųjų šios problemos tyrinėtojų buvo R. Cobb ir Ch. Elder, aprašę skirtumus tarp sisteminės ir institucinės viešosios politikos darbotvarkių [7]. Šis skirstymas turėjo įtakos daugelio kitų tyrėjų požiūriui, jog kiekviena institucija gali turėti atskirą politikos darbotvarkę. Nuo R. Cobb ir Ch. Elder buvo pradėtos skirti viešosios, žiniasklaidos, sprendimų ir daugelis kitų darbotvarkių, priklausomai nuo tirtų institucijų ir institutų.

9-ajame dešimtmetyje J. Kingdon suformavo viešosios politikos problemų sampratą. Jis pastebėjo, kad problemų vyriausybėse darbotvarkėse atsiranda tada, kai siūlomi sprendimai sujungiami su specifinėmis visuomenės problemomis. J. Kingdon atlikti JAV sveikatos apsaugos ir transporto politikos tyrimai parodė, kokie nesusiejami gali būti šie junginiai. Jo studija „Darbotvarkės, alternatyvos ir viešosios politikos“ tapo vienu reikšmingiausiu teorinio ir praktinio viešosios politikos darbotvarkės formavimo veikalų. Ji buvo parengta remiantis šimtais interviu su vyriausybės atstovais ir kitais aukštais JAV pareigūnais. J. Kingdon studijoje teigiama, kad „politiniai aktoriai ieško populiarių problemų, o tokie įvykiai, kaip stichinės nelaimės, lėktuvų katastrofos iš karto atkreipia visuomenės dėmesį į problemą, todėl daugelio nesusijusių faktorių susiliejimas turi didelę reikšmę politikos darbotvarkės sudaryti“ [23].

Viešosios politikos darbotvarkės formulavimo analizę tęsė F. Baumgartner ir B. Jones [1]. Šie autoriai atliko devynių politikos sričių politinių darbotvarkių studiją, kuri aprėpė 40-ies metų laikotarpį. Naudodami viešai prieinamus šaltinius, tokius kaip žiniasklaidos indeksus ir JAV Kongreso svarstytų klausimų ir pasisakymų įrašus, jie ištyrė, kaip specifinės problemos atsiradavo ir dingdavo iš viešosios politikos darbotvarkės per visą laikotarpį po Antrojo pasaulinio karo.

F. Baumgartner ir B. Jones sukūrė pertrauktos pusiausvyros modelį (*punctuated equilibrium*), kuris teigia, kad stabilaus politinio vystymosi laikotarpius keičia trumpi esminių pokyčių intarpai, o jų metu vyksta fundamentalūs politikos darbotvarkės pasikeitimai. Tokiais laikotarpiais dažnai keičiasi ne tik politikos problemų sąrašas, politinių sprendimų kryptys, politikos veikėjų įtakos, bet net ir sprendimų priėmimo procedūros [1].

Viešosios politikos darbotvarkių tyrimai dažnai apėmė ir politikos problemų identifikavimą. D. Rochefort ir R. Cobb parodė, kaip viešasis suvokimas ir žiniasklaidos požiūriai į tam tikrą problemą gali gan dramatiškai keistis per trumpą laiką [34]. D. Stone taip pat nagrinėjo politikos problemų identifikavimą „priežastinėse istorijose“ [39]. Politikos vykdytojai kuria problemas, aiškindami šių problemų atsiradimą pasakojimu, pateisinančiu vyriausybės veiksmus [37]. Žiaurais elgesio su vaikais tyrimas [31], pesticidų tyrimas [3] ir daugelio stichinių ir žmogaus sukeltų nelaimių tyrimas [2] parodė kintamų problemų apibrėžimų poveikį ir susitelkusių įvykių spaudimą problemai patekti į viešosios politikos darbotvarkę.

R. Cobb ir M. H. Ross nagrinėjo retai gvildinamą „darbotvarkės paneigimo“ temą [9]. Jie tyrė, kokių būdu politikos aktoriai neleidžia grėsmingoms problemoms patekti į viešosios politikos darbotvarkę. Vienų ar kitų spęstinių klausimų pateikimas į politikos formavimo procesą yra sudėtingas ir veikiamas daugelio vidaus ir išorės veiksnių.

## **2. Viešosios politikos darbotvarkės samprata ir jos rūšys**

Viešosios politikos darbotvarkės formavimas yra vienas pradinių politikos proceso etapų. Pasak T. R. Dye, „...problemų identifikavimas ir sprendimų alternatyvų siūlymas – darbotvarkės sudarymas – svarbiausia politinio proceso dalis“ [11]. E. E. Schattschneider rašė: „Tas, kuris sprendžia, kokia politika turi būti, valdo šalį, nes alternatyvų formulavimas – tai konfliktų, pasiskirstančių galią, pasirinkimas“ [36].

Viešųjų problemų identifikavimas yra pradinis darbotvarkės formavimo elementas. „Problemos“ suvokimas viešojoje politikoje yra reikšmingas visam politikos procesui. E. E. Schattschneider nagrinėjo politikos formulavimo ir socialinių problemų sąsajas, susiejęs socialinius

konfliktus (pvz., viešąsias riaušes) ir pokyčius viešosios politikos darbotvarkėse [36]. Kas laikoma problema, kaip ji apibrėžiama ir dėl kieno galios patenka arba nepatenka į politikos vykdomąją darbotvarkę, priklauso nuo daugelio veiksnių: politikos veikėjų, išorės ir vidaus faktorių bei plataus socialinio, ekonominio ar (ir) politinio konteksto (žr. *1 lentelę*), taip pat ir nuo būdo, kuriuo politikos formuotojai siekia pateikti tam tikrą reiškinį ar įvykį.

**1 lentelė. viešosios politikos darbotvarkės sandara: vidaus valstybės problemos pagal J. Kingdon [23].**

Socialinės problemos	Verslo problemos	Sveikatos priežiūros problemos
Krašto apsaugos problemos	Energijos tiekimo problemos	Žemės ūkio problemos
Švietimo problemos	Viešosios tvarkos problemos	Transporto ir ryšių problemos
Kultūros problemos	Gamtos apsaugos problemos	Kitos problemos

Socialinės problemos pateikimas į viešosios politikos darbotvarkę vyksta keliais etapais: pirma, randamas būdas, kaip problemai prasiskverbti į viešumą, antra, atkreipiamas platesnis dėmesys į ją ir trečia, problemos įteisinimas, t. y. jos įrašymas į politikos darbotvarkę [32]. Tačiau daugelis visuomenei reikšmingų klausimų taip ir netampa politinio domėjimosi klausimais bei nepatenka į darbotvarkę. Klausimai, kurie niekada nebuvo įvardyti kaip viešosios problemos ir kuriems nebuvo siūlomos alternatyvos, niekada netampa politikos problemomis [12].

Viešosios politikos darbotvarkės apibrėžiamos skirtingai. Antai J. Kingdon viešosios politikos darbotvarkę apibrėžia kaip viešųjų problemų sąrašą, kurį nuomonės lyderiai ir visuomenė vertina kaip gana svarbų politinėms diskusijoms ir galimiems valdžios veiksams [23].

R. Dahl pateikia viešosios politikos darbotvarkės apibrėžimą pliuralizmo požiūriu, teigdamas, kad ji yra „skirtingų problemų tarpusavio konkurencijos pasekmė“ [10]. Šiuolaikinėje valstybėje problemų pateikimas į politiką yra konkurencinis procesas, todėl priklausomai nuo problemos (kaip sinonimas toliau vartojamas žodis „klausimas“), sukonstruojamos specialios problemos populiarinimo technologijos, pasitelkiami problemų išviešinimo resursai.

Sociologas C. W. Mills viešosios politikos formulavimą ir darbotvarkės formavimą apibrėžė per individo prizmę, teigdamas, kad „tai yra sugebėjimas asmeninį rūpestį transformuoti į visuomenės problemą“ [29].

R. W. Cobb ir C. D. Elder išskyrė dvi viešosios politikos darbotvarkių rūšis – institucinę ir sistemine. *Sistemine darbotvarkę* sudaro „visi tie klausimai, kuriuos tam tikros politinės bendruomenės paprastai laiko viešojo sprendimo reikalu, priklausančiu valstybinės valdžios jurisdikcijai“ [7]. Kad klausimas patektų į sistemine darbotvarkę, jis turi kelti pačios visuomenės domėjimąsi, išreikšti didžiosios visuomenės dalies susirūpinimą, būti laikoma priklausoma viešosios valdžios kompetencijai.

*Institucine* arba oficialiąją politikos darbotvarkę šie autoriai apibrėžia kaip klausimų aibę, kurią turi nagrinėti įgalioji sprendimų priėmėjai. Ji susidaro dėl partijų, interesų grupių ir politikos formuotojų sąveikos. Institucine darbotvarkė skirstoma į formaliają<sup>1</sup> ir neformaliają. Formaliaja laikoma politikos darbotvarkė, kuri yra užfiksuota politiniuose dokumentuose. Ch. O. Jones teigia, jog pati institucinė ir sisteminė politikos darbotvarkės koncepcija yra daugiau teorinė nei pritaikoma praktikoje – tai „tik hipotetiniai apibrėžimai“ [20], ir „nėra ryškios ribos tarp sisteminės ir institucinės darbotvarkės, bet kuriuo momentu sisteminės darbotvarkės klausimai gali įeiti į institucinės darbotvarkės sudėtį“ [8].

M. Edelman analizavo simbolinės politikos darbotvarkės tipą [14]. Anot M. Edelman, tikroji politikos galia – problemų konstravimo ir artikuliacijos procesas, nes būtent per kalbą įgyjama politinė patirtis: „kalba, kuri interpretuoja objektus ir veiksmus, kartu juos ir konstruoja“. Simbolinės darbotvarkės šiandien pirmiausia yra siejamos su politinės retorikos sritimi.

J. Kingdon viešosios politikos darbotvarkės skirsto į vyriausybines ir sprendimų darbotvarkes. Vyriausybines darbotvarkes – tai „klausimų sąrašas, kuriam vyriausybės atstovai“ skiria daug dėmesio ir suteikia jiems „problemų statusą“ [23]. Tuo tarpu sprendimų darbotvarkės – tai vyriausybines darbotvarkės problemų sąrašo dalis, kurios įgavusios „problemos“ statusą arba, kitaip tariant, tampa pripažinta problema, skirtos aktyviems sprendimams priimti. Jos pereina į atskirų, viešąsias politikas įgyvendinančių, insti-

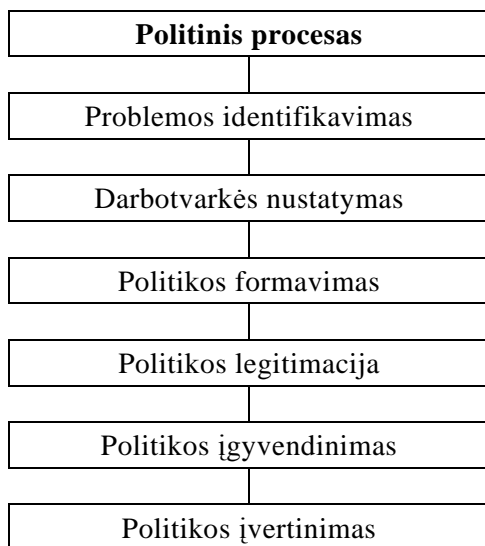
<sup>1</sup> Biudžeto pranešimai ir rezoliucijos, įstatymų leidėjų komitetų ir pakomitečių tvarkaraščiai ir posėdžiai yra formalių institucinių darbotvarkių pavyzdžiai.

tucijų kompetencijas, todėl J. Kingdon siūlė atskirai išskirti specializuotas (pavyzdžiui, ministrų) darbotvarkes ir suteikti joms kitoki statusą nei vyriausybės darbotvarkėms. Politinė sistema, pasak Kingdon, gali susidoroti su ribotu pripažintų problemų skaičiumi, todėl patekimas į šią sistemą prilygsta menui.

### 3. Viešosios politikos darbotvarkės vieta politiniame procese ir jos formuotojai

Viešosios politikos tyrimuose dažnai nagrinėjama, kaip „daroma“ politika ir retai atsižvelgiama į politikos turinį bei jos priežastis ir pasekmes [11]. Norint išanalizuoti politikos eigą, būtina iširti daugelį procesų ir jo elementų, kurie sąveikauja politinėje sistemoje.

Sisteminė-funkcinė viešosios politikos analizės paradigma tvirtina, kad politinis procesas susideda iš atskirų proceso dalių – stadijų, o kiekviena stadija gali būti tiriama atskirai. Politinis procesas paprastai susideda iš šių etapų [11]:



Politinio proceso elementai

Th. Dye teigia, kad, nors teorinis politinio proceso modelis palengvina politikos suvokimą, realiai politiniai sprendimai retai priimami aukščiau pavaizduota seka. Dažniau skirtingi veiksmai viešojoje politikoje vykdomi vienu metu [11]. P. A. Sabatier irgi pritarė nuomonei, kad „analizuojamos politikos negalima skaidyti į etapus, nes tai nepadeda suprasti politinio proceso, o ją suskaidžius atsiranda dirbtinių ir nerealistinių fragmentų [35]. Vis dėlto stadijinis viešosios politikos modelis vertinamas kaip euristinis, padedantis pažinti politikos procesą. Tuo pat metu M. Howlett, M. Ramesh [19], M. E. Kraft, S. R. Fur-

long [25] problemos identifikavimą ir darbotvarkės formavimą yra linkę laikyti vienu svarbiausių politikos proceso etapų.

Sisteminėje perspektyvoje politikos įeiga susideda iš iniciatorių, individų, grupių ir (ar) institutų, turinčių tokių išteklių bei galių paveikti politikos formavimą, kurie visuomenės problemą perkelia į politikos darbotvarkę. Politikos darbotvarkę taip pat formuoja vidiniai ir išoriniai įvykiai, susiję su vidaus bei išorės poveikiais<sup>2</sup>.

J. W. Kingdon viešosios politikos formuotojus skirsto į vidinius vyriausybės veikėjus (tokius kaip administracija, prezidentas, prezidento komanda, biurokratija, Kongresas), ir išorinius vyriausybės veikėjus (interesų grupės, akademikai, tyrėjai, konsultantai, žiniasklaida, politinės partijos, viešojo nuomonė) [23]. Thomas R. Dye politikos veikėjų neskirsto į atskiras rūšis [11], jis išskiria veikėjus, dalyvaujančius iškeliant problemas (viešojo nuomonė, elito nuomonė), bei veikėjus, kurie dalyvauja formuojant politiką (Baltieji rūmai, interesų grupės, įstatymų priėmėjai, „minties tankai“), ir veikėjus, dalyvaujančius politiką vykdant (biurokratija). R. Cobb ir C. Elder siūlo skirti nacionalinio ir viršnacionalinio masto politikos formavimo dalyvius [7]. Toks skirstymas ypač reikšmingas mažo ūkio valstybėms, kurių ekonomika yra stipriai veikiamą išorinės politikos.

Politiniai lyderiai<sup>3</sup> yra ypač aktyvūs darbotvarkės sudarymo dalyviai, turintys savus įsitikinimų, kurie klausimai privalo būti įtraukti į darbotvarkę, o jų įtaka darbotvarkei sudaryti ypatinga, kartais lemiamą. Politinės partijos ir politiniai lyderiai konkuruoja sudarant politikos darbotvarkę pagal disponuojamas galias politinėje rinkoje.

Darbotvarkės sudarymo procese dažnai plačiai pasitelkiama žiniasklaida, kad palyginti mažai žinoma ar neremiamą problemą per viešumą išplėstų savo rėmėjų skaičių ir paskatintų politi-

<sup>2</sup> Vidaus ir išorės poveikį analizavo Cobb, R., Elder. Plačiau žr.: Cobb, R., Elder C. Participation in American Politics: Issue Creation and Agenda Content. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983, 82-170.

<sup>3</sup> Strateginė lyderių vieta užtikrinama aktualizuojant žiniasklaidos klausimus, tiesioginis jų poveikis oficialiajai darbotvarkei sudaryti ir laisvė pasirinkti klausimus, taip pat jie gali primygtinai reikalauti, kad būtų svarstomas jiems rūpimas klausimas mainais už sutikimą svarstyti klausimą, kuris yra svarbus kitam sprendimų priėmėjui arba jų grupei. Plačiau žr.: Cobb, R., Elder C. Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983, 82-129.

nius institutus veikti. Thomas R. Dye plačiai nagrinėjo žiniasklaidos poveikį darbotvarkei formuoti [11]. Žiniasklaidos atstovai veikia kaip visuomenės nuomonės lyderiai bei jos formuotojai, išskeldami į viešumą ir pristatydami klausimus konkrečios auditorijos disputui [27]. Žiniasklaida ypač svarbi problemos įvardijimo etape. Jos atstovai, analizuodami politinių sprendimų pasekmes, skatina, o kartais reikalauja iš valdžios institucijų imtis politinių veiksmų. Viešosios nuomonės formuotojai yra linę manipuliuoti įvykiais, pateikiant juos norimoje interesų grupių šviesoje, o kartu klaidinti visuomenę [13].

M. E. McCombs ir D. L. Shaw teigia, kad kuo daugiau dėmesio žiniasklaida skiria tam tikram klausimui, tuo aktualesniu tą klausimą laiko visuomenė [26]. Verta paminėti ir viešųjų ryšių įmonių vaidmenį šiame procese, kurios profesionaliai atlieka manipuliavimo informacija paslaugas, sudarydamos ilgalaikes poveikio strategijas interesų grupėms, pavieniams veikėjams, institucijoms ir kt.

Jau minėtų politikos formavimo procesų dalyvių sąrašas buvo papildytas „minties tankų“ atsiradimu. T. Smith dar 8-ajame dešimtmetyje rašė, kad „minties tankai“ užpildė vakuumą, kuris atsirado dėl partijų ir parlamentinės politikos autoriteto nuosmukio [32]. „Minties tankai“ yra nevyriausybinių organizacijų. Jos savo uždaviniu laiko konteksto, kuriame vyksta debatai, formavimą ir siekia daryti įtaką „problemų“ konstravimo procesui. J. Stewart pažymėjo: „kadais Teksase televizijos reklama skelbė: „jei neturi naftos gręžinio, jį išsigręžk!“ Toks patarimas tinka tiems, kurie nori daryti įtaką politikai: „Jei neturi organizacijos, siekiančios permainų, ją įkurk!“ [36].

Vienas pirmųjų autorių, nagrinėjusių politikos veikėjų vaidmenį politikos formavimo procese, buvo E. E. Schattschneider. Jo teigimu, esminį poveikį darbotvarkės formavimui turi trys jėgos – *politinės partijos, interesų grupės ir institucijos* [38].

Pasak H. Wilensky, politinių partijų įtaką politikos formavimui galima pagrįsti istorijos pavyzdžiais [41]. Politinės partijos veikia dažniausiai pagal savo ideologinę prigimtį, tačiau derina būsimąją darbotvarkę ir stengiasi iškelti tam tikrus klausimus, kurie būtų patrauklūs elektoratui bei itin stiprioms interesų grupėms.

Pasak K. L. Schlozman, viena stabilios demokratijos sąlygų yra ne tik rinkimai, bet ir pagarba nuomonių skirtumams, saviraiškos laisvė, nors organizuoto piliečių interesų atstovavimo

įteisinimas per partijas ir interesų grupes vyksta dažnai net prieštaraujant tiems, kurie yra valdžioje [37]. Kaip minėta, politinės partijų deklaracijos sietinos su interesų grupių pozicijomis, nepamirštant ideologinio atstovavimo. Interesų grupės dažnai palaiko formalius ar neformalius ryšius su politinėmis partijomis, tačiau, skirtingai nei politinės partijos, rinkimuose jos nekelia kandidatų savo vardu [26]. Interesų grupių veikiamas viešosios politikos formavimas padeda vyriausybei nustatyti svarbius viešosios politikos darbotvarkės klausimus. Ch. Lindblom ir E. Woodhouse interesų grupių veiklą apibrėžia kaip sąveiką, per kurią individai ir privačios grupės, neturinčios valstybinės valdžios, bando daryti poveikį viešajai politikai [25]. Visos interesų grupės atlieka tam tikras funkcijas: suteikia informaciją valstybės pareigūnams modeliuojant politiką, siekia įtikinti politikus vykdyti pasirinktą veiksmų kryptį, informuoja savo narius apie valdžios veiklą, taip pat ugdo jų politikos proceso suvokimą ir plečia jam paramą [36].

Trečiasis iš paminėtų reikšmingiausių įtakos šaltinių, anot E. E. Schattschneider, yra institucijos. D. Held teigimu, neišmanoma išvengti institucinio poveikio, ypač – sustabdyti tarptautinės įtakos [18]. Nacionalinių institucijų lygmeniu ypatingas politikos formavimo vaidmuo tenka vyriausybei.

Vyriausybė yra pagrindinis veikėjas, aglomeruojantis politinius pažadus ir sudarantis veiklos programas politiniams „pažadams“ įgyvendinti [22]. Vyriausybė – tai institucija, kuri dalyvauja viešosios politikos darbotvarkės sudarymo procese šalies mastu ir yra atsakinga už šalies politikos įgyvendinimą. Aukščiau paminėtų politikos formavimo dalyvių pagrindinis tikslas paprastai yra pateikti klausimą svarstyti vyriausybei. Šioje vietoje lyg ir susipina vyriausybių vaidmuo: viena vertus, vyriausybė yra proceso dalyvė, kita vertus, vyriausybė – turinti įtaką ir viešosios politikos darbotvarkę sudaranti institucija. Vykdančiosios institucijos atstovavimo koncepcija verčia vyriausybę tiesti kelią nuo visuomenės įvykių, kurie atsitinka kasdien (spontaneous riaušės, streikai ir kt.) iki veiksmų, įgyvendinant suformuotą viešosios politikos darbotvarkę. Vyriausybė yra pagrindinis veikėjas, atrenkantis problemas ir įtraukiantis jas į politikos darbotvarkę, teigia J. W. Kingdon [22].

Įvairių įtakų sukuryje spontaniškai iškilusios problemos kartais įgauna pirmenybę prieš jau egzistuojančias ir iš dalies kai kurias išstumia iš darbotvarkės. Vyriausybė perima valdančiosios

partijos (arba koalicijos) deklaruotus įsipareigojimus (jau vykdomus valstybinius projektus ir programas, daugelis jų būna pradėtos ankstesniųjų vyriausybių ir susiję su tarptautiniais įsipareigojimais), ir turi reaguoti į kilusias vidaus ir išorės krizes, taigi ji tampa „chaotiško eismo“ arba kitų autorių įvardytu subsistemų įkaitu. Mokslinėje literatūroje vyriausybės veiklos darbotvarkė apibūdinama pagal M. Cohen, J. G. March ir J. Olsen „organizuotų anarchijų“ scenarijų.

D. B. Truman viešosios politikos darbotvarkės sudarymo procesą vyriausybėje apibūdino kaip tarpusavyje sąveikaujančių derinių mozaiką vyriausybės viduje ir išorėje, kur problemos identifikavimas, viešojo statuso problemai suteikimas vyksta įvairių interesų grupių poveikio kontekste, o grupė, bandanti spręsti savo problemą, neišvengiamai traukia vyriausybės link. Toks elgesys nėra atsitiktinis. Politikos rezultatams pasiekti reikalinga resursų, kuriais disponuoja vyriausybė. Taigi politikos formavimo dalyviai iš tikrųjų galvoja ne tiek apie problemos patekimą į darbotvarkę, kiek apie konkurenciją dėl resursų, kurie turėtų vieną ar kitą problemą išspręsti. Įvardytos viešosios problemos, galimi pokyčių ketinimai tam tikroje srityje dažnai neišsprendžiami visuomenėje privačių pastangų dėka, todėl politinio proceso dalyviai nuolat konkuruoja dėl patekimo į vyriausybės darbotvarkę. Valdžiai, kai politiniai įvykiai (visuomenės nuomonės permainos, pokyčiai administracijoje ar interesų grupių kampanijos) vystosi patys, suderinti politinio proceso rezultatai su minėtais įsipareigojimais ir esamomis sąlygomis, kurių dalis nekontroliuojami ir neprognozuojami, yra labai sudėtinga ir kartais neįmanoma.

#### **4. Viešosios politikos darbotvarkės formavimo modeliai**

F. Fukuyama (1992), S. S. Andersen, K. A. Eliassen (1993), M. Harrop (1992), J. Ray (1990), analizuodami politikos darbotvarkes, atkreipia dėmesį į tai, kad socialinės ir ekonominės sąlygos, tarptautinė integracija, globalinių problemų sprendimas taip pat veikia politikos darbotvarkių supanašėjimą. Išskiriami toliau aprašytieji pagrindiniai viešosios politikos darbotvarkės formavimo modeliai.

*Vieno kintamojo darbotvarkės nustatymo modeliai. Jautrumo problemoms modelis.* A. Downs sukūrė jautrumo problemoms ciklo teoriją, kurioje teigiama, kad viešosios politikos darbotvarkę formuoja visuomenės dėmesys tam tik-

roms problemoms [12]. A. Downs analizavo politikos formavimą ekologijos problemos pavyzdžiu, tikėdamas, kad dėmesys tam tikroms problemoms yra pasikartojantis, t.y. cikliškas. Šis modelis mokslinėje literatūroje priskiriamas vieno kintamojo darbotvarkės nustatymo modeliui ir įvardijamas kaip jautrumo problemoms, arba dėmesio problemoms, ciklas. A. Downs modelį sudaro 5 ciklo tarpsniai: „ikiprobleminis“, „nerimą keliantis atradimas“, „naudos ir kaštų skaičiavimas“, „visuomenės susidomėjimo silpnėjimas“ ir „poprobleminis“. Pirmajame viešosios politikos darbotvarkės sudarymo tarpsnyje ekspertai ir politikai suvokia problemą ir turi reikiamų žinių ją spręsti, tačiau visuomenės domėjimasis ja gali būti labai menkas. Antrajame, įvardytame kaip „nerimą keliančiame atradime“, etape, palydimame euforiniu entuziazmu dėl nelaimės ar kitokio dėmesį patraukiančio įvykio, reiškinys pripažįstamas problema, iš valdžios reikalaujama imtis veiksmų. Tuomet pereinama į „naudos ir kaštų skaičiavimo“ etapą. Jame politikos formuotojai ir visuomenė suvokia, kad problemos sprendimas kainuoja, ir įvertina, kiek kainuos konkrečios problemos sprendimas. Kitame, „visuomenės susidomėjimo silpnėjimo“, etape visuomenės problemos įvertinamos naujai ir dažnai visuomenės susidomėjimas problema sumažėja. Dažniausiai taip atsitinka tada, kai problemos sprendimo kaštai yra labai dideli. Penktasis – „ramybės“ arba autoriaus įvardytas „poprobleminis“ – tarpsnis laikomas problemos išnykimu iš viešosios darbotvarkės. Problema, perėjusi visą ciklą, gali iškilti pakartotinai, tačiau jos traktavimas bus kitoks, daugiau dėmesio bus skiriama „ikiprobleminiam“ etapui. Kartais taip atsitinka, nes, nepaisant blėstančio visuomenės susidomėjimo problema, organizacijos, kurios buvo sukurtos tai problemai įveikti, išsikūrusios toliau [19].

*Ekonominio ir technologinio determinizmo modelis.* Ekonominio determinizmo modelio pirmtakai buvo mokslininkai, tyrę ekonominės politikos ir politinių partijų sąveikas. Pirmieji įtakingiausieji šios srities tyrimų autoriai buvo G. H. Krameris (1971), E. Muelleris (1970), Goodhardas (1970). Šie mokslininkai tyrė skirtingų ekonomikos vystymosi tendencijų įtaką partijų populiarumui bei ekonominės politikos priklausomybę nuo valdančiųjų partijų ideologijos<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Atlikti empiriniai tyrimai įvairiose šalyse skirtingomis sąlygomis lyginamojoje ekonominėje politikoje plačiai

Vieno kintamojo darbotvarkės nustatymo modeliui priskiriama ekonominio ir technologinio determinizmo konvergencijos tezė, konstatuojanti darbotvarkių supanašėjimą industrializacijos procese, t.y. aukšto ekonominio išsivystymo šalys sprendžia panašias problemas, o besivystančios šalys – kitokias, bet irgi panašias viešąsias problemas, kurios yra įtrauktos į šalių viešąją darbotvarkę. Šio modelio esminis teiginys – viešosios politikos darbotvarkės turinys yra šalies ekonominio išsivystymo atspindys. Ši koncepcija buvo populiarė 8-ajame dešimtmetyje. Th. Dye pastebėjo, kad kultūriniai, politiniai ir kiti veiksniai mažiau veikia viešosios politikos darbotvarkės turinį nei ekonomika. I. Sharkansky (1971) teigė, kad „aukštas ekonomikos išsivystymas, matuojamas tokiais kintamaisiais kaip BVP vienam gyventojui, vidutinis išsilavinimo lygis, pramoninis užimtumas – sąlygoja dideles išlaidas švietimo, gerovės ir sveikatos srityse.“

H. Wilensky (1975), P. Cutright (1965), H. Aaron (1967) ir F. Pryor (1968) manė, kad šalies ekonomika stipriai veikia vyriausybės vykdomą viešąją politiką. Šie autoriai įrodinėjo, kad politinės šalies charakteristikos yra sietinos su šalies ekonominiais rodikliais. H. Wilensky savo tyrimuose įrodo, kad ekonominiai sprendimai lemia viešosios politikos darbotvarkę [41]. Valstybės ekonominiai pajėgumai, rinkėjų akimis, yra politinių partijų kompetencijos atvaizdavimas, kitaip – gebėjimas vadovauti šalies politikai. Kitas darbas, patvirtinantis svarbų partijų vaidmenį formuojant šalies viešąją darbotvarkę, yra I. Budge ir H. Kemano atlikta 20-ies valstybių analizė [4]. Joje analizuojamos įvairios viešosios politikos sritys: socialinė rūpyba, ekonominė politika, socialinė ir ekonominė gerovė, socialinis saugumas, gerovės ir socialinio saugumo suderinamumo problema. Autoriai konstatuoja, jog „... ekonominės šalies sąlygos apibrėžia jos politinių galimybių ribas...“ [32]. Ekonominio bei technologinio determinizmo modelio conceptualinis pamatas apie ekonomikos ir politikos sąryšį yra plėtojamas politinių verslo ciklų modelyje.

---

pademonstravo minėtų teorijų sėkmę, įrodant, jog palankūs ekonominiai indikatoriai sąlygoja teigiamus vyriausybės veiklos vertinimus. Straipsniuose: Carlsen F. Unemployment, inflation and government popularity- are there partisan effects? // Electoral studies. 2000. 141- 150. Chappell H. W., Keech W. R. A new view of political accountability for economic performance // The American Political Science Review, 1985, 10-27. <http://www.jstor.org>.

**Politinių verslo ciklų modelis.** Viena populiariausių pastarojo dešimtmečio koncepcijų yra politinių verslo ciklų modelis, nors jo ištakų yra dar J. Schumpeter ar net K. Markso darbuose. M. D. Hancock teigė, kad tiek politiniai, tiek ekonominiai veiksniai veikia darbotvarkę, todėl šiuos veiksnius reikia tirti kartu, nes politiniai ir ekonominiai įvykiai sąlygoja tam tikrų politinių iniciatyvų atsiradimą [17]. Politiniai verslo ciklai dažnai interpretuojami labai siaurai, t.y. kaip politikų sprendimų sukelti ekonominiai svyravimai, manipuliuojant fiskaline ir monetarine politika bei siekiant perrinkimo į valdžią naujuose rinkimuose. Šiuo požiūriu viešosios politikos darbotvarkę politiniai verslo ciklai labiausiai veikia tik prieš ir po rinkimų.

Edward Tufte (1978) pastebėjo, kad vyriausybės daro įtaką rinkos ekonomikai, norėdamos sušvelninti ekonominius svyravimus. Tokiu būdu vyksta politikos ir ekonomikos procesų sinchronizacija. Šis modelis apima ne tik politikos ir ekonomikos sinchronizavimo elementus, bet ir galimybę manipuluoti ekonominiais įvykiais arba juos sukelti. Viešoji politika yra ta interesų sritis, kuriai, manoma, reikia valdžios arba visuomenės reguliavimo priemonių, įsikišimo arba jungtinių pastangų. Taigi šiame modelyje tam tikra prasme grįžtama prie J. M. Keynso (1936) išvadų, jog valdžia neturi galimybių išspręsti kylančių politinių problemų be ekonomistų poveikio, o politinius sprendimus formuoja veikiau ekonomistai nei politikai.

Šis modelis taip pat atskleidžia tam tikrų politinių krypčių pasirinkimą formuojant politikos darbotvarkę, tačiau nepaaiškina šių pasirinkimų priežasčių ir motyvų. Antai Lietuvos nepriklausomybės atgavimo laikotarpiu politinės ir ekonominės sistemos kaita diktavo spęstinas problemas viešajai darbotvarkei, to laikotarpio vyriausybės buvo politinių ir ekonominių reformų pasekmių vadybininkės.

**Idėjų ir ideologijos modelis.** Goldstein ir Kehane sukūrė viešosios politikos darbotvarkės formavimo modelį, kuris leidžia analizuoti ideologinius darbotvarkės formavimo aspektus. Jie pastebėjo, kad yra trys politikai svarbios idėjų rūšys: ideologijos, principai ir „istorijos“ [20].

**Pasaulėžiūros, arba ideologijos,** kurios formuoja skirtingus požiūrius į tas pačias politines problemas, yra vienos svarbiausių darbotvarkei formuoti. Pavyzdžiui, dešiniųjų jėgų atstovai politikoje apeliuoja į tai, kad veikiant rinkos jėgoms privačių interesų maksimizavimas geriau-

siai tarnauja „viešajam interesui“, kad individo sprendimo ir pasirinkimo laisvė kelia tiek pačių individų interesus, tiek ir viešąją gerovę. Kita vertus, kiekvienos valstybės valdžia turi spręsti socialinio ir ekonominio gyvenimo problemas, kurių nepajėgia išspręsti rinka.

Antroji idėjų rūšis – *ideologiniai principai, arba įsitikinimai*, kurie gali daryti tiesioginę įtaką viešosioms problemoms nustatyti ir darbotvarkėms. P. Hali (1990) teigia, kad šiai rūšiai priklausiančios idėjos gali būti tiesiog mados tendencijos arba giliai suformuotos vertybės.

Trečioji idėjų kategorija – *priežastinės idėjos arba „istorijos“*, kurios aiškina politinių problemų priežastis. „Į tiesą pretenduojanti idėja turi būti labiau nei kitos įtikinama tiems, kurie disponuoja politinių sprendimų priėmimo galia, ir turi sudaryti sėkmingą aljansą su viešpataujančia politine koalicija“ [14]. Sprendimų priėmėjų ir viešųjų pareigūnų politinė motyvacija bei kontekstų, kuriuose politika formuojama, įvairovė rodo, kad praktiškai interesus ir priežastines idėjas sunku atskirti. Taigi šis modelis praplėtė viešosios politikos darbotvarkės formavimą idėjų ir ideologijos dėmeniu, taip išsamiai ir nepaaiškindamas darbotvarkės formavimo principų.

**Daugelio kintamųjų modelis – priežastinis piltuvas.** Visi anksčiau minėti modeliai atspindėjo bandymą nustatyti tik esminius politikos darbotvarkės formavimo elementus. Šios teorinės koncepcijos priskiriamos vieno kintamojo darbotvarkės sudarymo modeliams. Kiekvienas jų atskirai kritikuojamas dėl ribotų galimybių ir požiūrių į sudėtingą procesą. Ši kritika paskatino iš naujo pažiūrėti į daugiamatę viešosios politikos darbotvarkės sudarymo prigimtį.

A. Gink (1973) Didžiojoje Britanijoje, R. Hofferbert (1974) JAV ir R. Simeon (1976) Kanoje sukūrė priežastinio piltuvo modelį, kuris buvo pavadintas daugelio kintamųjų modeliu. Kiekvienas autorius atskirai sudarė daugiafunkcinę matricą, kurioje atsispindėjo tarpusavyje susijusios materialios, institucinės, politikos veikėjų, ekonominių sąlygų ir kitų kintamųjų sąveikos. Kaip komentavo R. Hofferbert, viešosios politikos darbotvarkė ir realūs politinių sistemų veiklos rezultatai yra funkcijos, kurias determinuoja trys pagrindiniai veiksniai: istorinės ir geografinės sąlygos, socialinė ir ekonominė sankloda, politinė masių elgsena. Priežastinio piltuvo modelyje vaizduojamas politinis procesas yra kaip piltuvo metafora: plačiajame jo gale išsidėstę pagrindiniai determinuojantys

veiksniai, kitame gale – institucijos bei elitas, kurie filtruoja šias jėgas. Pagal šį modelį būdas, kuriuo politinė sistema apibrėžia savo problemas ir formuluoja viešąją politiką, yra veiksniai ir sąlygos, kurių politika nekontroliuoja, įtakos rezultatas [32].

Priežastinio piltuvo modelis atspindi viešosios politikos darbotvarkės sudarymo principus, jis pristato darbotvarkę kaip sudėtingą procesą, veikiamą daugelio veiksniai. Jis vertingas savo kompleksiniu požiūriu ir daugiamatiškumu, tačiau taip pat turi silpnųjų savybių. Priežastinio piltuvo koncepcija – tai iš dalies „juodosios dėžės“ teorija, t. y. darbotvarkės formavimas traktuojamas kaip tam tikras viešųjų problemų konvertavimo instrumentas: politikos įeigoje yra istoriniai, ekonominiai bei socialiniai veiksniai ir politinė masių elgsena; kai institucijos ir elitas yra „juodoji dėžė“, teikianti politikos išeią.

Priežastinio piltuvo modelio problematiškumą lemia tai, kad, norėdami pateikti aiškų viešąją politiką determinuojančios priežastinės grandinės vaizdą, autoriai nekreipia dėmesio į sąveikas, vykstančias tarp jos kintamųjų. Nors modelis yra patrauklus viešosios politikos tyrinėtojams dėl to, kad teikia aiškias politinio proceso modeliavimo procedūras, ypač lyginamosios viešosios politikos srityje, jis veikiau parodo tai, kaip priežastinis piltuvas, mėgindamas supaprastinti „realybę“, kuri yra nepalyginamai sudėtingesnė, nei tai leidžia suprasti metafora, gali iškreipti politinio proceso supratimą. Daugelio kintamųjų viešosios politikos darbotvarkės modelis pelnė pripažinimą dėl kompleksinio požiūrio, tačiau buvo sukritikuotas kaip pernelyg sintetinis konstruktas.

## Išvados

Nustatant viešosios politikos darbotvarkės vietą politiniame procese, matyti, kad politinio proceso padalijimas į atskiras proceso dalis yra tik euristinis. Daugelio autorių nuomone, politinis procesas yra nedalomas ir vientisas.

Klasikiniu požiūriu esminį poveikį darbotvarkės formavimui turi trys jėgos: politinės partijos, interesų grupės ir institucijos.

Vyriausybei kaip institucijai, kuri turi išlaikyti viešosios politikos tęstinumą bei reaguoti į spontaniškai iškeltas į viešumą problemas, tenka bene didžiausias vaidmuo sudarant viešosios politikos darbotvarkę. Vyriausybė taip pat yra institucija, dėl kurios resursų kiti politikos aktoriai konkuruoja.



Svarbus vaidmuo formuojant viešosios politikos darbotvarkę tenka ekonominiam procesams. Antra vertus, daugelis aprašytų viešosios politikos darbotvarkės sudarymo modelių yra kritikuojami dėl analizės kintamųjų neišbaigtumo.

#### Literatūra

- Baumgartner, F.R. and Jones, B.D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- Birkland, T.A. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington: Georgetown University Press, 1997.
- Bosso, C.J. *Pesticides and Politics: The Life Cycle of a Public Issue*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1987.
- Budge, I. and Keman, H. *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. London: Oxford University Press, 1993.
- Carlsen, F. Unemployment, Inflation, and Government Popularity – Are There Partisan Effects? *Electoral Studies*, 2000, No 19, 141-150.
- Chappell, H.W., Keech, W.R. A New View of Political Accountability for Economic Performance. *The American Political Science Review*, Vol. 79, No 1, 1985, 10-27.
- Cobb, R., Elder, C. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.
- Cobb, R., Roger, W., and Elder, C. The Politics of Agenda Building: An Alternative Perspective of Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, No 33, November 1971, 892-915.
- Cobb, R.W. and Ross, M.H. *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition (Studies in Government and Public Policy)*. Lawrence: University Press of Kansas, 1997.
- Dahl, R.A. A Critique of the Ruling Elite Model. *American Political Science Review*, Vol. 52, No 52, 1958, 463-469.
- Dye, Th.R. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall, 1972.
- Downs, A. Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle. *Public Interest*, No 28, 1972, 38-50.
- Edelman, M. *Political Language and Political Reality*. New York: Institute for the Study of Poverty, 1985.
- Edelman, M. *Politinio spektaklio konstravimas*. Vilnius: Eugrimas, 2002
- Fagan, B.M. *People of the Earth: An Introduction to World Prehistory* (12th ed.). London: Harper Collins, 1992.
- Haas, E.B. *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: University of California Press, 1990.
- Hancock, M.D. Comparative Public Policy: An Assessment. In *Political Science: The State of the Discipline*. Washington, DC: American Political Science Association, 1983.
- Held, D. (Ed.). Democracy, the Nation-State, and the Global System. In D.Held (Ed.) *Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press, 1991, 197-235.
- Howlett, M.P., and Ramesh, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (2nd ed.). Toronto: Oxford University Press, chap. 5, 2003, 120-142
- Jones, Ch. *An Introduction to the Study of Public Policy*. London: Brooks Cole Publication Company, 1997.
- Jones, Ch.O. Getting Problems of Government. In Ch.Jones *An Introduction to the Study of Public Policy*. London: Brooks Cole Publication Company, 1997, 51-109.
- Kaufman, H. *Are Government Organizations Immortal?* Washington, DC: Brooking Institution, 1976.
- Kingdon, J.W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers, 1984
- Kingdon, J.W. How Do Issues Get on Public Policy Agendas. In J.W.Wilson *Sociology and the Public Agenda*. London: Sage Publications, 1993.
- Kraft, M.E. and Furlong, S.R. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 2004.
- Lindblom, Ch.E., Woodhouse, E.J. *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė, 1999.
- McCombs, M.E. and Shaw, D.L. The Agenda-Setting Function of the Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, No 36, 1972, 176-187.
- Marin, B., and Mayntz, R. (Eds.). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, CO: Westview Press, 1991, 25-59.
- Mills, C. Wright. *Power, Politics, and People: The Collected Essays of C. Wright Mills*. New York: Oxford University Press. 1963.
- Novagrocekienė J. Politinių partijų ir partinių sistemų analizės metodiniai pagrindai. Kn. Jankauskas A., Kūris E., Novagrocekienė J. (Red.). *Lietuvos politinės partijos ir partinė sistema*. Kaunas: Naujas laikas, 1997.
- Nelson, B.J. *Making an Issue of Child Abuse: Political Agenda Setting for Social Problems*. Chicago: University of Chicago Press, 1986
- Parsons, W. Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. Vilnius: Eugrimas, 2001.
- Peters, G. Agenda-Setting in the European Union. In J.Richardson (Ed.) *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge, 1996, 61-76.
- Rocheftort, D.A. and Cobb, R.W. (Eds.). *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1994.
- Sabatier, P.A. What We Can Learn from Implementation Research? *Journal of Public Policy*, No 6, 1986, 21.
- Schattschneider, E.E. *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1961.
- Schlozman, K.L. Interest Groups. In *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam: Elsevier, 2001, 166-178.

38. Stewart, J.Jr. Policy Models and Equal Educational Opportunity. *Political Science and Politics*, No 24, 1991, 167-173.
39. Stone, D.A. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman, 1988.
40. Vilpišauskas, R., Nakrošis, V. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. Vilnius: Eugrimas, 2003.
41. Wilensky, H.L. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press, 1975.
42. Weaver, D.H, Graber, D.A., McCombs, M.E., and Eyal, C.A. *Media Agenda-Setting in a Presidential Election: Issues, Images, and Interest*. New York: Praeger, 1981.

Erika Furman, Anželika Šerikova

### **Public Policy Agenda: Definition, Components and Design Models**

#### Summary

This paper describes a wide range of definitions of the policy agenda, which enables one to have a wider view over the concept of the policy agenda and its contexts. On the one hand, policy agenda-setting is a process that is rather open for participation; on the other hand, it is a complex mechanism of influence. A lot of participants take part in the policy agenda design: mass media, politicians, interest groups, etc. From the classical point of view, formation of the policy agenda is basically influenced by three forces: political parties, interest groups and institutions. The article pays a significant attention to the government as an institution that has to maintain sustainability of the public policy and react to spontaneously discussed issues, and an institution, which maintains resources in a competition with other political actors. Many policy agenda formation models have been criticized for their narrowness; thus, in the perspective of time, models of a single variable have provoked the development of a multi-variable model, which has a more systematic approach, yet was criticized for a synthetic construct.