

## Sprendimų priėmimo modeliai Lietuvos Respublikos vyriausybėse: vidinių veiksmų analizė

Ligita Šarkutė

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

*Straipsnyje analizuojami vidiniai veiksniai, turėję ir turintys įtakos priimant sprendimus Lietuvos Respublikos vyriausybėse. Nagrinėjama kabinetinių vyriausybių, kurioms priskiriama ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė, specifika. Pagal galios pasiskirstymą tarp ministro pirmininko ir ministrų bei tarp ministrų ir biurokratijos apibrėžiami 1990 - 2000 m. dirbusių vyriausybių sprendimo priėmimo modeliai. Kadangi vykdomosios valdžios analizė Lietuvoje yra menkai išplėtotą – tik keletas politologų savo darbuose nagrinėjo vykdomosios valdžios institucijų veiklą ir bruožus – šiuo darbu siekta Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios tyrimus praplėsti sprendimų priėmimo analizės dėmeniu.*

**Raktažodžiai:** vyriausybė, sprendimų priėmimas, sprendimų priėmimo veiksniai, sprendimų priėmimo modeliai, kolegialumas, kabinetas, ministras pirmininkas.

**Keywords:** government, decision-making, factors of decision-making, models of decision-making, collegiality, cabinet, prime minister.

### Įvadas

Vyriausybė yra vykdomoji šalies institucija, įgyvendinanti įstatymus ir kitus teisės aktus, tvarkanti krašto reikalus, kurių svarbiausi - biudžeto formavimas, ūkio plėtra ir socialinių problemų sprendimas. Dėl šių priežasčių vyriausybė dažnai tampa valstybės politinio ir socialinio gyvenimo centru. Būtent todėl vyriausybių veiklos analizė yra viena svarbiausių politologinių tyrimų sričių. Vyriausybių funkcijas demokratinėse valstybėse ir vyriausybių tipus analizavo M. Gallagher, M. Laver, P. Mair [13]. Vykdomosios valdžios santykius su parlamentu tyrinėjo A. Lijphart [18], G. Sartori [28], M.S. Shugart ir G.M. Carey [30]. R. Rose daugiausiai dėmesio skyrė partijų vaidmeniui vyriausybėse [27]. M. Laver ir N. Schofield [16] bei I. Budge ir H. Keman [8] analizavo partijų koalicijų politiką ir koalicinių vyriausybių formavimo problemas. Ministrų kabineto kolektyvinės atsakomybės problemai savo darbuose daug dėmesio skyrė Y. Papadopoulou [24]. Sprendimų priėmimą vyriausybėse plačiausiai tyrinėjo J. Blondel ir F. Müller-Rommel [3], R. Elgie [12] ir P. M. Chabal [10].

Lietuvoje vykdomosios valdžios analizė nėra populiari – tik keletas politologų yra nagrinėję tiek Lietuvos Respublikos vyriausybių, tiek ir prezidento, kaip vykdomosios valdžios institucijų, veiklą ir bruožus. A. Lukošaitis analizavo Lietuvos Respublikos prezidento galias bei funkcijas ir santykius su kitomis valdžios institucijomis [20]. Prezidento vaidmenį Lietuvos politinėje sistemoje tyrinėjo ir V. Pugačiauskas [26]. L. Talat-Kelpša tyrė Lietuvos Respublikos prezidento įtaką valstybės stabilumui bei dalyvavimą teisėkūros procese, taip pat vyriausybės, kaip vieno iš padalytos vykdomosios valdžios elementų, specifiką Lietuvoje [32; 33; 34]. Vyriausybių stabilumą lemiančius veiksmus tyrinėjo M. Kluonis [15]. Politikos formulavimo ir įgyvendinimo procesui skiriama dar mažiau dėmesio. Šią temą studijoje *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka* analizavo R. Vilpišauskas ir V. Nakrošis [35]. Kadangi nuo vyriausybės priimtų sprendimų priklauso tolesnis viešosios politikos įgyvendinimas, o sprendimų priėmimas Lietuvos vyriausybėse iš viso nenagrinėtas, ši tema yra aktuali mokslinių tyrimų problema. Tad šiuo straipsniu siekiama Lietuvos vyriausybių tyrimus praplėsti sprendimų priėmimo analizės dėmeniu.

Priimti sprendimai yra tiek individų, tiek organizacijų, tiek ir valstybės valdžios centrinė veiklos ašis. Sprendimų priėmimas gali būti organizacijų teorijos, psichologijos ir sociologijos objektas, ta-

*Ligita Šarkutė* – Kauno technologijos universiteto Sociologijos katedros doktorantė.

El. paštas: ligita-sarkute@uahoo.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2006 m. spalio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2006 m. lapkričio mėn.

čiau daugiausia jo tyrimų atliko ekonomikos mokslo atstovai, kurių dėka XX a. sprendimų priėmimo teorija suklestėjo.

Sprendimų priėmimas visų pirma siejamas su individų elgesiu, taigi sprendimų priėmimo teorija ir tyrimai pakliūva į mokslo disciplinų, tiriančių elgseną, dėmesio lauką: kognityvinės psichologijos [9], socialinės psichologijos [1], pramoninės ir organizacijų psichologijos [31], ekonomikos [19], vadybos [29], filosofijos [21]. Itin daug dėmesio sprendimų priėmimui savo darbuose skyrė J. Baron [2], R.M. Dawes [11] ir P. Hammond [14]. Pavyzdžiui B. Brown sprendimą siūlo traktuoti kaip įprastą veiksmų koordinavimo konstrukta, t.y. sprendimus suvokti ne kaip nematomą mentalinį aktą, o greičiau kaip veiklos koordinavimo mechanizmą [7, p. 1]. Minėtas autorius teigia, kad sprendimai priklauso ne mentalinių aktų sričiai, o veikiau yra socialiniai objektai, atsirandantys žmonėms sąveikaujant. Socialinę sprendimų prigimtį visų pirma lemia tai, kad sprendimai yra priemonė atsakomybei užtikrinti, t.y. jie leidžia ateities įvykių eigą susieti su konkrečia grupe ar individu. Sprendimai yra bendradarbiavimo struktūros. Palyginti paprastas sprendimų priėmimo

aktas iš tiesų yra sudėtingas derybų ir planavimo procesas, kuris yra socialinės sąveikos organizavimo priemonė [7, p. 3]. Sprendimų priėmimą galima apibrėžti ir kaip procesą, kuriam vykstant pasirenkama alternatyva arba tam tikrai alternatyvai suteikiama preferencija [25, p. 229].

*Pagrindinis šio straipsnio tikslas* – išanalizuoti vidinius sprendimų priėmimo veiksnius ir apibrėžti sprendimų priėmimo modelius Lietuvos Respublikos vyriausybėse.

Straipsnyje pateikta analizė grindžiama 2003 m. rugsėjo 10 d. – 2004 m. sausio 9 d. atlikto tyrimo, kurio metu buvo apklausti buvusių Lietuvos vyriausybių nariai, duomenimis. Apklausai pasirinktas *struktūruoto interviu* metodas. Tyrimo analizės vienetą – atskiras *ministrų kabinetas*. Remiantis mokslinėje literatūroje vyraujančia tendencija, ministrų kabinetas apibrėžiamas pagal tris kriterijus: ministrą pirmininką, partiją (-as), sudarančią vyriausybę ir parlamento kadenciją [4]. Iš viso apklausti 47 ministrai, kurie buvo vyriausybių nariai po Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo, iš kiekvienos vyriausybės atrenkant ne mažiau kaip 50 proc. vyriausybės narių (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Vyriausybių kolegialumo laipsnis

<i>Ministras pirmininkas</i>	<i>Ministrų skaičius (kartu su ministru pirmininku)</i>	<i>Apklausta</i>	<i>Ministras pirmininkas</i>	<i>Finansų ministras</i>	<i>Aprėptis (proc.)</i>	<i>Vyriausybės darbo trukmė dienomis</i>
Kazimiera Prunskienė	18	13	1	0	72,22	291
Gediminas Vagnorius	20	16	1	0	80,00	548
Aleksandras Abišala	18	9	1	0	50,00	125
Bronislovas Lubys	17	9	0	1	52,94	90
Adolfas Šleževičius	20	16	0	1	80,00	1048
Laurynas Mindaugas Stankevičius	20	10	1	1	50,00	274
Gediminas Vagnorius	19	10	1	1	52,63	874
Rolandas Paksas	15	8	0	1	53,33	157
Andrius Kubilius	15	9	1	0	60,00	346
<i>Iš viso:</i>	<i>162</i>	<i>100</i>	<i>6</i>	<i>5</i>	<i>61,24 (vidurkis)</i>	<i>417,00 (vidurkis)</i>

Respondentams buvo pateiktas klausimynas, parengtas 2003 m. balandžio 5 d. tarptautiniam projektui „Sprendimų priėmimas Vidurio ir Rytų Europos vyriausybėse“ vykdymui (koordinatoriai – J. Blondel ir F. Müller-Rommel). Neapklausti ministrai, tyrimo metu dar tebebuvę tarnyboje, darant prielaidą, kad jie

galėjo nenorėti atvirai kalbėti apie sprendimų priėmimą vyriausybėse (būtent todėl į respondentų aibę neįtraukti antrasis R.Pakso bei A.Brazausko kabinetai). Apklausta didžioji dalis vyriausybių narių, kurie turėjo vadovaujantį ar koordinuojantį statusą priimančius sprendimus (ministras pirmininkas ir finansų minist-

ras) bei kitų svarbių ministerijų vadovai. Remiantis I. Budge ir H. Keman siūloma metodika, pagal veiklos pobūdį ministrai suskirstyti atsižvelgiant į jų atstovaujamas sektorius: *ekonominės politikos* – finansų, darbo, ekonomikos; *socialinės apsaugos* – socialinių reikalų, švietimo, sveikatos; ir *išorės santykių* – ministras pirmininkas, užsienio reikalų ir gynybos ministrai [8, p. 217]. Interviu metu, kuris vidutiniškai trukdavo apie valandą, ministrams buvo pateikiami atviri klausimai. Interviu buvo įrašinėjami į garsajuostę. Duomenų apdorojimo stadijoje respondentų atsakymai užkoduoti skaitinėmis reikšmėmis, o vėliau atlikta jų *statistinė analizė*, pasitelkus kompiuterinę programą SPSS.

## 1. Vyriausybių funkcijos

Vyriausybės, kaip yra pastebėjęs J. Blondel, egzistuoja kiekvienoje socialinėje organizacijoje – čia visada yra institucija, paprastai palyginti maža, kurios tikslas - tvarkyti organizaciją [6, p. 267]. Priešingai nei kiti institutai, tokie kaip parlamentai ar politinės partijos, vyriausybės yra kompaktiški dariniai, turintys bendrą tikslą ir veikiantys kaip komandos. Kadangi vyriausybės narių skaičiumi palyginti mažos, jų veikla labiau matoma. Vyriausybės nėra ir tokios amorfiškos kaip parlamentai ar politinės partijos, nes savo veiklą grindžia kolektyvine valia [6, p. 268].

Vyriausybę galima apibrėžti kaip vykdomąją tvarkomąją šalies instituciją, t.y. vykdančią įstatymus ir kitus teisės aktus bei tvarkančią valstybės reikalus [36, p. 74]. Remiantis J. Blondel tipologija, išskiriama trys pagrindinės vyriausybės funkcijų grupės [6, p. 268-270]:

1. *Visuomenės poreikių pavertimas politika*. Pagrindinis vyriausybės uždavinys bendriausia prasme yra valstybės reikalų tvarkymas, o tai reiškia, kad vyriausybė yra sprendimų priėmimo piramidės viršuje. Šiuolaikinėje demokratijoje politikos pradžių pradžia yra įvairūs ir neretai skirtingi piliečių interesai, kurie, aiškiai išreikšti, tampa konkrečiais visuomenės ir jos grupių poreikiais. Nuo vyriausybės priklauso, kurie visuomenės poreikiai bus paversti konkrečia politika.

2. *Politikos parengimas ir įgyvendinimas*. Vyriausybė privalo rasti praktinius visuomenės problemų sprendimus – kitaip tariant, parengti tokią politiką, kuri būtų realistiška, t.y. realiai įgyvendinama ir priimtina visuomenei. Be šios, t.y. politikos strategijos, funkcijos vyriausybė atlieka ir politikos įgyvendinimo funkciją. Ši funkcija reiškia, kad vyriausybė turi rasti tinkamų priemonių sumanytai politikai įgyvendinti. Pasak J. Blondel, rengiant po-

litiką, kurią vėliau reikės pačiai įgyvendinti, vyriausybėje dažnai neišvengiama įtampos, nes politikos rengimo ir įgyvendinimo procesai reikalauja skirtingų vyriausybės narių savybių. Politikos parengimo funkcija – vaizduotės, tam tikros visuomenės vizijos, o įgyvendinimo funkcija – sugebėjimo vadovauti individams ir grupėms. Tie patys asmenys gali neturėti abiejų minėtų savybių – tai parodo pasidalijimas tarp lyderių ir jų padėjėjų [6, p. 269].

3. *Politikos koordinavimas*. Vyriausybė privalo garantuoti, kad parengta politika ir jos įgyvendinimas judėtų neskirtingomis kryptimis, o viena kitą papildytų. Politikos koordinavimas apima prioritetų nustatymą atsižvelgiant į turimus finansinius ir žmogiškuosius išteklius. Pagrindinis politikos koordinavimo tikslas – prieštaravimų tarp skirtingų viešosios politikos šakų mažinimas. Jis sėkmingas tada, kai tarp vyriausybės narių egzistuoja glaudūs ryšiai tiek politikos parengimo, tiek ir jos įgyvendinimo lygmenyse. Tačiau dažnai koordinavimo efektyvumą riboja įvairūs veiksniai – visų pirma administracinė ir politinė centralizacija.

## 2. Vyriausybių sąrangos formos

Vyriausybės tiek formaliai, tiek ir neformaliai gali skirtis sudėtimi, vidine organizacija, narių atrankos mechanizmais, trukme ir galiomis. Vyriausybės gali būti autokratiškos arba atstovaujamosios, egalitarinės arba hierarchinės, veikiančios neribotą laiką ar trumpalaikės, stiprios arba silpnos [6, p. 268].

Vyriausybės dažniausiai skirstomos pagal du kriterijus – vyriausybę sudarančių partijų skaičių ir sprendimų centralizacijos laipsnį. Pagal pirmąjį kriterijų vyriausybės gali būti vienpartinės arba koalicinės, o pagal antrąjį – kolegialios ir hierarchinės.

*Vienpartinės ir koalicinės vyriausybės*. Šiuolaikinėse vyriausybėse itin didelį vaidmenį atlieka politinės partijos. Kabineto vyriausybės dažnai apibūdinamos kaip partinės vyriausybės, nes partijos yra lemiamas veiksnys užtikrinant darnius santykius tarp vyriausybės ir parlamento. Partijos svarbios ir tuo, jog padeda organizuoti kabineto veiklą. I. Budge ir H. Keman yra pateikę tokią žinomiausią ir plačiausiai naudojamą partinių vyriausybių klasifikaciją [8, p. 216]:

- *vienpartinė vyriausybė* – tai vienos partijos, turinčios daugumą parlamente, sudaroma vyriausybė;
- *minimalios pergalės koalicija* – tai vyriausybė, kurios sudaryme visos dalyvaujančios partijos yra būtinos, kad vyriausybė turėtų parlamento daugumos paramą;

- *perpildyta koalicija* – tai vyriausybė, kurios sudaryme dalyvauja daugiau partijų nei reikia suformuoti minimalios pergalės koalicijai;
- *mažumos vyriausybė* (kai kurie analitikai [22, p. 872 - 873] skiria vienos partijos ir daugiapartinės mažumos vyriausybes) – tai vyriausybė, kurią suformuoja partija ar partijos, neturinčios daugumos parlamente;
- *laikinoji vyriausybė* – tai vyriausybė, kuri neketina vykdyti ilgalaikės politikos ir sudaroma iki tol, kol bus galima suformuoti nuolatinę vyriausybę.

Koalicinės vyriausybės būdingos kontinentinės Europos šalims, o vienpartinės dažniausios Didžiojoje Britanijoje [6, p. 275]. Su vyriausybės tipu susijusi ir vyriausybės trukmė. F. Müller-Rommel F. ir K. Fettelschoss surinkti empiriniai duomenys rodo, kad vidutinė Vidurio ir Rytų Europos daugumos vyriausybių trukmė yra ilgesnė nei mažumos vyriausybių (1,8 ir 1,2 metų atitinkamai). Duomenys taip pat rodo, jog perpildytos koalicijos yra ilgaamžiškesnės už minimalios pergalės koalicijas [23, p. 15].

**Kolegialios ir hierarchinės vyriausybės.** Pagal sprendimų centralizacijos laipsnį ir atsakomybės pobūdį vyriausybės galima suskirstyti į kolegialias ir hierarchines.

*Hierarchinės vyriausybės* būdingiausios prezidentinėms sistemoms, kuriose ministrai (dažnai vadinami sekretoriais) yra pavaldūs ir atskaitingi tik prezidentui. Ryškiausios hierarchinės vyriausybės egzistuoja JAV. Anot A. Lijphart, „prezidentinėse sistemose kabinetas yra prezidento kabinetas“ [18, p. 113]. Jam antrina G. Sartori: JAV veikia valdžios formulė, kuriai būdinga valdžios koncentracija viename asmenyje – *primus solus* [28, p. 110].

J. Blondel ir N. Manning pateikia tokias hierarchinės vyriausybės charakteristikas [5, p. 469]:

1. Vyresniųjų politikos formuotojų nesieja jokia bendra charakteristika, kurios pagrindu juos būtų galima laikyti grupe;
2. Sprendimus dažnai priima vyriausybės vadovas;
3. Vyresnieji politikos formuotojai yra atsakingi tik už savo žinybos reikalus.

*Kolegialios vyriausybės* – tai vadinamosios kabineto vyriausybės Jos būdingos parlamentinėms sistemoms. Kabineto vyriausybė suprantama kaip tokia, kurioje vyriausybės vadovas, t.y. ministras pirmininkas, ir ministrai kolegialiai priima sprendimus, tačiau už tų sprendimų įgyvendinimą, priklausomai nuo viešosios politikos sektoriaus, yra atsakingas atitinkamas ministras [6, p. 272].

J. Blondel ir N. Manning pateikia tokias kolegialios vyriausybės charakteristikas [5, p. 468]:

1. Ją sudaro kompaktiška vyresniųjų („senior“) politikos formuotojų grupė (nuo 5 iki 40), kurių dauguma pažįsta vieni kitus ir, prieš tapdami vyriausybės nariais, ilgą laiką yra kartu dirbę parlamente ar (ir) yra vienos partijos nariai (tačiau tai ne kliūtis į kabinetą įtraukti ir technokratų).
2. Didžiąją dalį politinių sprendimų patvirtinta visa grupė, t.y. vyriausybė.
3. Šios grupės nariai atsakingi už visus jos priimtus ir patvirtintus sprendimus.

Kabineto vyriausybės iš esmės yra kolektyvinės ir egalitarinės, nes sprendimus priima visas kabinetas. Toks vyriausybės pobūdis gali būti paaiškintas parlamentarizmo įtaka. Dar XIX a. Bagehot yra sakęs, kad vyriausybė yra institucija, „parlamento sudaryta iš tų asmenų, kuriais jis pasitiki ir pažįsta, šaliai valdyti“ [6, p. 275]. Nei ministras pirmininkas, nei ministrai formaliai nėra įpareigoti dalyvauti priimant visos vyriausybės sprendimus. Tik *kolektyvinės atsakomybės* principas suponuoja tai, jog visi ministrai yra saistomi kabineto sprendimų. Pastaruoju metu, anot J. Blondel, pastebima šio principo erozija, kurią lemia šios priežastys [6, p. 276]:

1) Kolektyvinės atsakomybės principas taikomas tik kabineto nariams *stricto sensu*. Vyriausybė praktiškai yra kai kas daugiau nei ministras pirmininkas ir ministrai. Formaliai į jos sudėtį neįeina viceministrai, kurių Europos šalyse pastaruoju metu skiriama vis daugiau;

2) Kabineto sprendimų skaičius ir sudėtingumas yra tokie, kad ministrai negali per palyginti trumpus bendrus susitikimus jų išsamiai apsvarstyti. Iš tiesų kabinetas tik formaliai patvirtina visus sprendimus, tačiau nuodugni jų analizė yra pavesta atskiriems ministrams, komitetams ar ministrui pirmininkui.

Apibendrinant galima sakyti, jog hierarchinės vyriausybės ašis yra lyderis, įkūnijantis piliečių valią ir šiuo pagrindu besitikintis vyriausybės narių lojalumo priimant sprendimus. Kabineto vyriausybė suprantama kaip tokia, kurioje ministras pirmininkas ir ministrai kolegialiai priima sprendimus, už kurių įgyvendinimą priklausomai nuo viešosios politikos sektoriaus yra atsakingas atitinkamas ministras. Kolegialių ir hierarchinių vyriausybių atskyrimas yra tarsi visuotinai taikomo politinių sistemų skirstymo į parlamentines ir prezidentines stilizuota versija. Kabinetinės vyriausybės yra geriausi kolegialų vyriausybių, o prezidentinės – hierarchinių vyriausybių pavyzdžiai.

### 3. Sprendimų priėmimo specifika kabineto vyriausybėse

Lietuvai, kaip ir kitoms parlamentinėms valstybėms, būdingos kabineto vyriausybės, kuriose vyriausybės vadovas, t.y. ministras pirmininkas, ir ministrai kolegialiai priima sprendimus, tačiau už tų sprendimų įgyvendinimą, priklausomai nuo viešosios politikos sektoriaus, yra atsakingas atitinkamas ministras. Vyriausybės kolegialumas, kaip svarbiausias jos veiklos principas, įtvirtintas ir *Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatyme* [17, str. 4].

Kabineto vyriausybės savo veikloje vadovaujasi *kolegialaus sprendimų priėmimo* ir *politinio atstovavimo* principais. Tai vienintelė veikianti valdymo sistema, kurioje sprendimų priėmimas sąmoningai vyksta kolektyvinių diskusijų pagrindu tarp individų, kurių karjera priklauso nuo politinio visuomenės narių pasirinkimo [4, p. 1]. Kabineto vyriausybė savotiškai siekia neįmanomo tikslo, nes efektyvus sprendimų priėmimas nesuderinamas su požiūriu, kad svarbiausi sprendimai turi būti priimami individų, kurie įgyja pozicijas politinio pasitikėjimo pagrindu, bet dažnai neturi vadybinės patirties. Tad politinis atstovavimas taip pat prieštarauja techninės kompetencijos principui, kuris yra logiškų sprendimų sąlyga.

Kolektyvinis sprendimų priėmimas ir greitai bei laiku priimti sprendimai atrodo tarpusavyje nesuderinami. Kabineto vyriausybė rizikuoja būti nestabili ir nesugebėti imtis ryžtingų veiksmų. Dėl dažnos ministrų kaitos ir jų tarnybos laiko nenusipėjamumo kabinetai dažnai yra nestabilūs. Vakarų Europoje nuo 7-ojo dešimtmečio vyriausybių nestabilumo ir neefektyvumo atvejų sumažėjo, nes sprendimų priėmimo procesas buvo supaprastintas apribojant kabineto diskusijas. Kai kuriose šalyse kolektyvinis kabineto pobūdis dėl ministro pirmininko prestižo ir patrauklumo visuomenės akyse bei jo personalo, leidžiančio efektyviai kontroliuoti vyriausybę, plėtros, tampa tik formalus (kanclerio demokratija Vokietijoje ar ministro pirmininko vyriausybė Jungtinėje Karalystėje).

Kolegialus sprendimų priėmimas praranda svorį ir dėl kitų priežasčių. Dėl didelio ministerijų darbo krūvio ministrai neturi laiko dalyvauti viso kabineto diskusijose, o kai kurie neturi ir polinkio to daryti, nes kitose srityse laiko save „amatininkais“, jų tarnybos laikotarpis yra neapibrėžtas [4, p. 2].

Kaip minėta, sprendimų priėmimo procesas vyriausybėse gali varijuoti nuo kolektyvinio iki hierarchinio – tai priklauso ne tik nuo kabineto narių asmeninių savybių, bet ir nuo įvairių struktūrinių veiksnių. J. Blondel ir F. Müller-Rommel išskiria

tokias veiksnių, sąlygojančių sprendimų priėmimą vyriausybėse, grupes [4]:

1) *instituciniai-procedūriniai veiksniai*: kabineto diskusijų intensyvumas bei susitikimų skaičius, vyriausybės komitetų skaičius ir vaidmuo, ministro pirmininko aparato sandara ir efektyvi galia;

2) *ministro pirmininko vaidmuo*: posto reikšmė ir asmeninis autoritetas sprendimų priėmimo procese;

3) *partijų atstovavimas vyriausybėje*: partijų poveikis kabineto sprendimų darbotvarkei, jų įtaka ministrams, formalūs ir neformalūs partijų poveikio ministrų kabinetui mechanizmai;

4) *asmeninės ministrų charakteristikos*: patirtis ministro poste, profesinis ir administracinis pasirengimas;

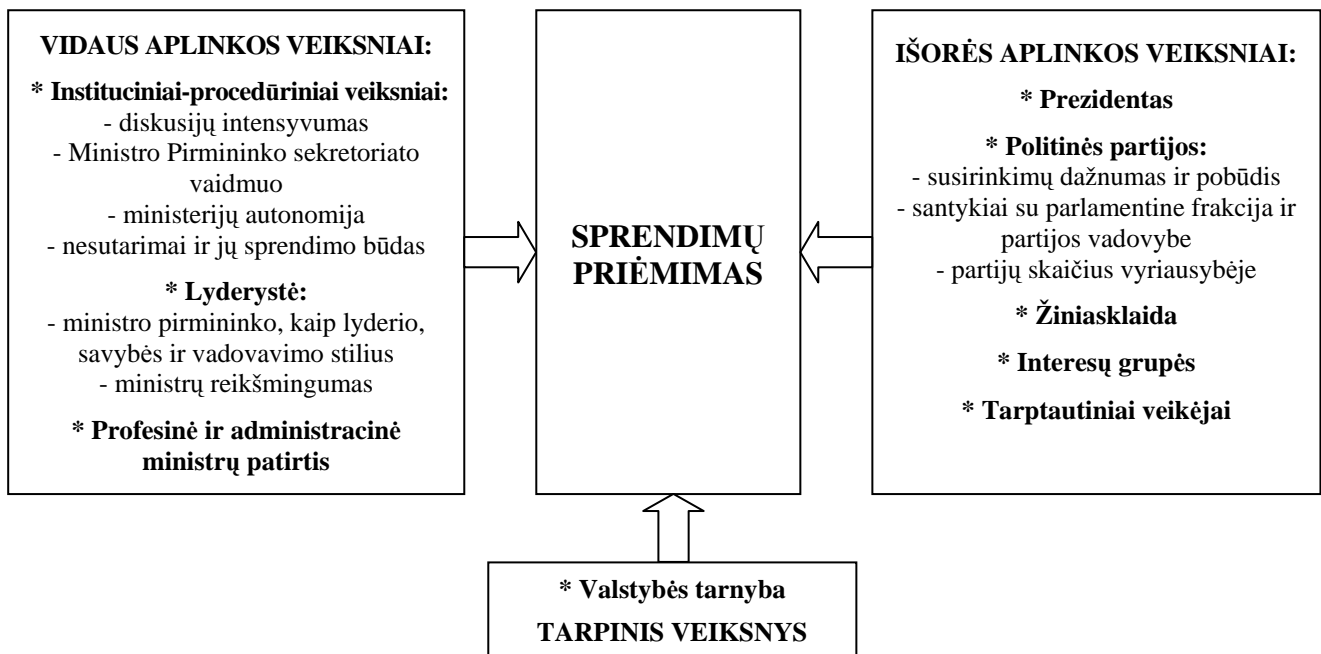
5) *išorinės ministrų kabineto aplinkos veiksniai*: interesų grupės, įvairūs tarptautiniai veikėjai, žiniasklaida, kuri transliuoja tų grupių bei savo pačios poreikius, valstybės tarnyba, kuri įgyvendina kabineto sprendimus ir turi daug galimybių daryti įtaką ir spaudimą sprendimų priėmimui, ir kt.

Su aukščiau pateikta sprendimų priėmimą kabineto vyriausybėse lemiančių veiksnių klasifikacija sutinka ne visi analitikai. Kai kurie politologai [12, p. 221] politines partijas taip pat siūlo priskirti prie išorinių vyriausybių sprendimų priėmimui įtaką darančių veiksnių. Valstybės tarnybos priskyrimas vidiniams veiksniams irgi abejotinas. Lietuvos padalintos vykdomosios valdžios specifika suponuoja ir prezidento įtakos vyriausybių sprendimų priėmimui analizės poreikį. Tarpinstitucinių santykių kontekste svarbi atrodo ir potenciali parlamento įtaka vyriausybių sprendimams. Todėl J. Blondel ir F. Müller-Rommel veiksnių, sąlygojančių sprendimų priėmimą kabineto vyriausybėse schemą, tikslinga modifikuoti, kaip tai parodyta 1 pav.

Tolesnei analizei buvo pasirinkti vidiniai vyriausybių sprendimo priėmimo veiksniai, nes būtent nuo kabineto ir atskirų jo narių, kaip sprendimų priėmimo subjekto daugiausia ir priklauso sprendimų priėmimo specifika. Sprendimų priėmimo modeliams konstruoti taikyta R. Elgie sprendimų priėmimo modelių klasifikacija [12], labiausiai paremta vidiniais sprendimų priėmimą sąlygojančiais veiksniais.

### 4. Vyriausybių sprendimo priėmimo modeliai (R. Elgie klasifikacija)

Pasak R. Elgie, vienas iš vyriausybių studijų aspektų yra galios (*angl.* power) santykių vykdomojoje valdžioje analizė. Pagal galios pasiskirstymą tarp vykdomosios valdžios vadovo (prezidento arba ministro pirmininko), kabineto,



1 pav. Veiksniai, sąlygojantys sprendimų priėmimą vyriausybėse

ministrų ir biurokratijos minėtas analitikas išskiria šešis vyriausybių modelius [12, p. 217 - 225]:

1. *Monokratinė vyriausybė*, kuri apibrėžiama kaip asmeninės lyderystės išraiška [12, p. 222]. Šis vyriausybės modelis turi du variantus – prezidentinę vyriausybę ir ministro pirmininko vyriausybę (kanclerio demokratija yra jos atitikmuo). Ministro pirmininko vyriausybė dažniausiai būdinga parlamentinėms monarchijoms, o prezidentinių vyriausybių neretai pasitaiko pusiauprezidentinėse valstybėse (pvz. Prancūzija, Suomija, Lenkija, Portugalija), kur vienvaldžiu lyderiu vienu metu gali būti prezidentas, o kitu – ministras pirmininkas. Pasak P. Dunleavy ir R.A.W. Rhodes, monokratinės vyriausybės modelį nusako visuminė vykdomosios valdžios vadovo galia priimti sprendimus visose jį dominančiose politikos srityse, taip pat jo įtaka kuriant vyriausybės „etosą“, „atmosferą“ ar apibrėžiant ideologiją [12, p. 222]. Šiuo atveju kabinetas visose politikos srityse yra tik atavistinė organizacija, o ministrai – prezidento arba premjero valios vykdytojai. Biurokratija įgyvendina politiką, tačiau jos neformuoja.

2. *Kolektyvinė vyriausybė*, kurią T.A. Baylis apibrėžia kaip tęstinio politinio vadovavimo struktūrų ir praktikos visumą, kai svarbius sprendimus dažniausiai priima mažos grupės, kurių nariai yra susiję asmeniniais ryšiais, o inicijuojant ir apibrėžiant sprendimų turinį nedominuoja nė vienas narys [12, p. 223]. Laikantis šio modelio, visi vyriausybės nariai turi daugiau ar mažiau vienodą įtaką, tačiau tai nereiškia, kad kabineto susitikimai yra vienintelė sprendimų

priėmimo arena. Nemaža dalis sprendimų priimama komitetuose, kurie yra tarsi vyriausybės tąsa. Biurokratija šiame modelyje yra tik politikos įgyvendintoja.

3. *Ministerinė vyriausybė*, kurioje „atskiri ministrai kaip politiniai svarbių valstybės žinybų vadovai dėl savo pozicijų ypatybių gali turėti reikšmingą poveikį toms politikos sritims, kurios patenka į jų jurisdikciją“ [12, p. 223]. Šis modelis gali išivyrauti tiek dėl teisinių (ministrų atsakomybė už jų kuruojamos srities reikalų tvarkymą yra reglamentuota teisiškai – pvz., reikalingas jų parašas), tiek dėl politinių priežasčių (politinė ministrų karjera daroma žinybose). Kaip ir kolektyvinės vyriausybės atveju, ministerinėje vyriausybėje priimant sprendimus nedominuoja nė vienas jos narys. Tačiau, skirtingai nei kolektyvinėje vyriausybėje, ministerinėje vyriausybėje didžioji dalis nereikšmingų sprendimų priimama ministrų individualiai, o dauguma svarbių sprendimų, kuriems reikia plataus pritarimo, yra formuojami atsakingo ministro. Ministras pirmininkas arba prezidentas bei kabinetas atlieka politikos koordinavimo, o biurokratija – politikos įgyvendinimo funkciją.

4. *Biurokratinė vyriausybė* yra tokia, kurioje ministerijų arba vyriausybės agentūrų darbuotojai yra atsakingi ne tik už vyriausybės sprendimų įgyvendinimą, bet ir už daugumos politinių sprendimų formulavimą [12, p. 224]. Svarbiausia šio modelio išivyrimo priežastis – vyriausybės sprendimams priimti reikalinga informacija, kurią disponuoja biurokratija. Biurokratai, kitaip nei ministrai, yra nuolatinėje ilgą laiką valstybės

administracijoje dirbantys „politikos ekspertai“ [12, p. 224]. Biurokratinės vyriausybės sprendimus priima aukšti administracijos pareigūnai: nei vykdomosios valdžios vadovui, nei kabinetui ar individualiems ministrams nebelieka nieko kito kaip patvirtinti biurokratijos suformuluotus sprendimus ir viešai juos apginti [12, p. 224]. Šiame modelyje aiškiai susiduriama su demokratijos deficito problema: viešąją politiką formuoja ne išrinkti ir rinkėjams atskaitingi atstovai, o nerinkti ir nepašalinami administratoriai.

5. *Pasidalyta vyriausybė* – šiame mišriame modelyje valdžia dalijasi griežtai apribotas skaičius vyriausybės narių. Du arba trys asmenys (retai šis skaičius yra didesnis) turi jungtinę ir vienodą atsakomybę priimant sprendimus – pušiauprezidentinėse valstybėse šie asmenys dažniausiai yra prezidentas ir premjeras, parlamentiniuose režimuose – ministras pirmininkas ir jo pavaduotojas [12, p. 224]. Valdžia vyriausybėje dažnai dalijamasi ir tarp ministro pirmininko bei finansų ministro, prie kurių gali prisidėti ir užsienio reikalų ministras. Pasidalytoje vyriausybėje už sprendimų priėmimą bendrai yra atsakingi keli asmenys, o likusieji veikėjai įgyvendina ir viešai gina šiuos sprendimus.

6. *Segmentuota vyriausybė* yra kitas mišrus modelis, kur egzistuoja sektorinis darbo pasidalijimas tarp kelių vykdomosios valdžios veikėjų [12, p. 225]. Nuo pasidalytos vyriausybės šis modelis skiriasi funkcinu (sektoriniu) galios pasidalijimu. Pasidalytoje vyriausybėje galia dalijamasi tolygiai visose politikos srityse. Segmentuota vyriausybė atsiranda dėl asmeninių pagrindinių veikėjų interesų, polinkių ar pomė-

gių, susijusių su konkrečiomis politikos sritimis, arba dėl institucinės specifikos. R. Elgie išskiria dešimt segmentuotos vyriausybės variantų pagal visas galimas galios pasidalijimo tarp vykdomosios valdžios vadovų, kabineto, ministrų ir biurokratijos konfigūracijas [12, p. 225]:

- 1) monokartinė/kabinetinė/ministerinė/biurokratinė;
- 2) monokartinė/kabinetinė/ministerinė;
- 3) monokartinė/kabinetinė/biurokratinė;
- 4) kabinetinė/ministerinė/biurokratinė;
- 5) monokartinė/kabinetinė;
- 6) monokartinė/ministerinė;
- 7) monokartinė/biurokratinė;
- 8) kabinetinė/ministerinė;
- 9) kabinetinė/biurokratinė;
- 10) ministerinė/biurokratinė.

1998 m. Pasaulio bankas atliko kabinetinių vyriausybių kolegialumo tyrimą. Ekspertiniu būdu buvo įvertinta, kiek konkreti valstybė atitinka kiekvieną iš šių kriterijų [5, p. 473 - 474]:

1. Ar vyriausybę sudaro nuo 5 iki 40 vyresniųjų politikos formuotojų, kurie priima aukščiausio lygio sprendimus vyriausybėje?
2. Ar visus svarbiausius vyriausybės sprendimus turi patvirtinti ši grupė?
3. Ar šios grupės nariai privalo priimti sprendimus kartu ir ar jie yra visi už juos atsakingi?

Galimi atsakymai buvo: „ne“, „taip, tikriausiai“, „tikrai taip“. Pagal tai visos šalys įvertintos kaip „nekolegialios“, „vidutiniškai kolegialios“ ir „labai kolegialios“ (žr. 2 lentelę). Tyrimo duomenys parodė, jog didžioji dalis pasaulio valstybių vyriausybių vertintos kaip kolegialios.

2 lentelė. Vyriausybių kolegialumo laipsnis

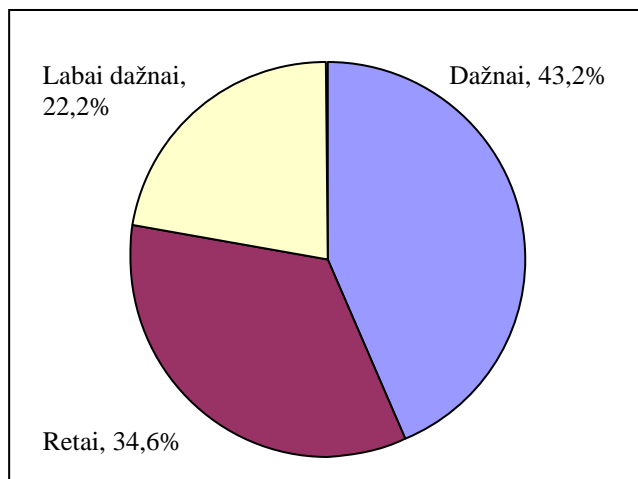
	Kolegialios			Ne kolegialios	Visos šalys
	Visos	Vidutiniškai	Labai		
OECD šalys	26	0	26	3	29
Afrika	38	31	7	10	48
Lotynų Amerika ir Karibai	15	4	11	16	31
Europa ir Centrinė Azija	19	2	17	8	27
Rytų Azija ir Ramiojo vandenyno šalys	14	2	12	6	20
Vidurio Rytai ir Šiaurės Afrika	4	2	2	15	19
Rytų Azija	8	3	5	0	8
Iš viso	124	44	80	58	182
Iš viso (proc.):	68	24	44	32	100

Šaltinis: [5, p. 475].

## 5. Vidinių sprendimų priėmimo Lietuvos vyriausybėse veiksmų įvertinimas

**Lietuvos vyriausybių kolegialumas.** Lietuvos vyriausybių kolegialumo laipsnis buvo įvertintas remiantis apklaustų vyriausybių narių atsakymais į tokį klausimą: *ar ministrams buvo įprasta dalyvauti diskusijose, nesusijusiose su jų ministerijos reikalais?* Galimi atsakymų variantai: *labai dažnai; dažnai; retai; niekada*. Pateikiami galimi atsakymų variantai, pritaikyti tiksliai duomenų apdorojimo fazėje koduojant kintamuosius.

Tyrimo duomenys rodo, kad ministrai buvo linkę dalyvauti diskusijose, nesusijusiose su jų ministerijos reikalais – labai dažnai ir dažnai tokiose diskusijose dalyvavo 53 ministrai, o retai – tik 28 (žr. 2 pav.). Pabrėžtina ir tai, kad nė vienas ministras neatsakė niekada nedalyvavęs tokiose diskusijose. Taigi Lietuvos vyriausybės galima apibūdinti kaip kolegialias: jų nariai daugumą sprendimų priima kolektyviai.



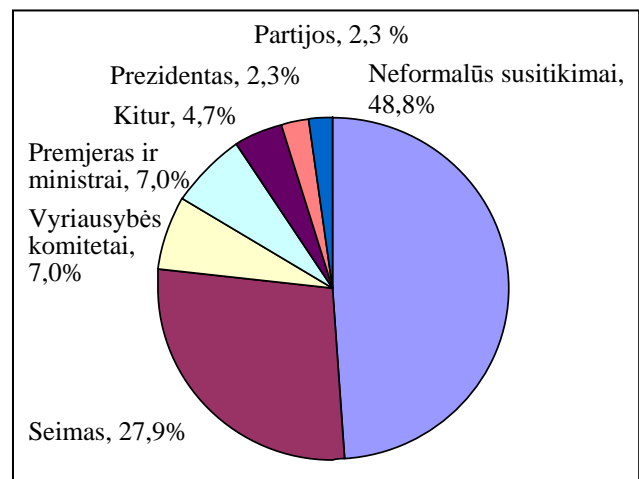
2 pav. Ministrų dalyvavimas diskusijose, nesusijusiose su jų ministerijų reikalais

Kolegialiausiais kabinetais laikytini K. Prunskienės ir L.M. Stankevičiaus – juose daugiausia ministrų su jų sritimis nesusijusiose diskusijose dalyvavo labai dažnai. Antrojo G. Vagnoriaus, pirmojo R. Pakso bei A.Kubiliaus kabinetų narių teigimu, tokios diskusijos retai tevykdavo. Tad šios vyriausybės vertintinos kaip mažiau kolegialios. Tačiau minėti kabinetai tarpusavyje skiriasi – mažiausiai kolektyviai sprendimai buvo priimami G. Vagnoriaus antrajame kabinete, t.y. didesnė ministrų dalis teigė kolektyvinėse diskusijose dalyvavusi retai. R. Pakso pirmajame ir Kubiliaus kabinetuose buvo priešinga situacija (žr. 3 lentelę).

Pirmajame G. Vagnoriaus kabinete kolegialių diskusijų buvo daugiau nei antrajame, tačiau jis taip pat buvo mažiau kolegialus nei visi kiti kabinetai.

Daugumos ministrų teigimu, polinkis į autoritarinį sprendimų priėmimą antrajame G. Vagnoriaus kabinete buvo stipresnis nei pirmajame. Be abiejų G. Vagnoriaus kabinetų, sprendimai mažiau kolektyviai buvo priimami ir A. Šleževičiaus vyriausybėje.

Didžioji dalis vyriausybių narių teigė, kad daugiausia svarstymų vykdavo neformaliuose susirinkimuose (48,8 proc. atvejų) (žr. 3 pav.). Neretai diskusijos vykdavo ir parlamente, dažniausiai atskirose jo frakcijose (27,9 proc. atvejų). Vyriausybės komitetuose vykdavo tik 7 proc. visų svarstymų, tiek pat – ir ministro pirmininko bei ministrų susitikimuose. Pirmojoje vyriausybėje svarbesnius klausimus aptardavo konsiliumuose. Premjeras G. Vagnorius kaip svarbiausią diskusijų areną mini vyriausybės kanceliariją. Tačiau vis dėlto didžioji dalis kabineto diskusijų vykdavo neformaliuose ministrų ar ministrų ir premjero susitikimuose. Būtent ten ir būdavo aptariamais svarbiausi klausimai, vykdavo parengiamasis darbas vyriausybės posėdžiams, kuriuose sprendimus



3 pav. Vyriausybių diskusijų arenos

dažniausiai reikėdavo tik oficialiai patvirtinti. Ministrų teigimu, visose vyriausybėse neformalus vyriausybių narių susitikimai buvo svarbiausia politinių diskusijų arena be išimties visuose kabinetuose. K. Prunskienės ir abiejose G. Vagnoriaus vyriausybėse taip pat dažnai, kaip ir neformaliuose jų narių susirinkimuose, diskusijos vyriausybėse svarstomais klausimais vykdavo ir parlamente (žr. 4 lentelę). Kabineto komitetais, kaip politinių diskusijų arena, visiškai nebuvo naudojamosi B. Lubio ir L.M. Stankevičiaus vyriausybėse, tačiau tik šiuose kabinetuose (taip pat ir A. Šleževičiaus) problemos būdavo aptariamoms Ministro Pirmininko ir ministrų susitikimuose. Tik kairiosiose vyriausybėse į diskusijas buvo įsitraukęs ir tuometinis šalies prezidentas Algirdas Brazauskas. Dešiniųjų vyriausybių problemų svarstymui įtakos turėjo politinės partijos. Premjeras Andrius Kubilius,



3 lentelė. Ministrų dalyvavimas diskusijose, nesusijusiose su jų ministerijų reikalais

	Vyriausybės									Iš viso
	Prunksienės	Vagnoriaus I	Abišalos	Lubio	Šleževičiaus	Stankevičiaus	Vagnoriaus II	Pakso I	Kubiliaus	
L. dažnai	6	3		2	4	3				18
Dažnai	5	5	1	2	5	2	6	4	5	35
Retai	2	7		3	4	2	7	1	2	28
Iš viso:	13	15	1	7	13	7	13	5	7	81

4 lentelė. Svarbiausios vyriausybių diskusijų arenos

	Vyriausybės									Iš viso
	Prunksienės	Vagnoriaus I	Abišalos	Lubio	Šleževičiaus	Stankevičiaus	Vagnoriaus II	Pakso I	Kubiliaus	
Neformalūs ministrų susitikimai	6	6	1	4	6	3	6	3	5	40
Kabineto komitetai	1	2			1		1	1	1	7
Ministras pirmininkas ir ministrai				1	3	3				7
Partijos								1	1	2
Parlamentas	6	5		1	1		6			19
Prezidentas					1	1				2
Kitur		2		1	1					4
Iš viso:	13	15	1	7	13	7	13	5	7	81

kaip teigė respondentai, vyriausybėje svarstomiems klausimams išanalizuoti sudarydavo problemines grupes, į kurias įtraukdavo įvairias suinteresuotas institucijas. Daug sprendimų ši vyriausybė priimdavo Strateginio planavimo komitete.

**Vyriausybės kanceliarijos ir ministro pirmininko patarėjų vaidmuo.** Svarbus institucinis sprendimų priėmimo veiksnys yra vyriausybės kanceliarijos ir ministro pirmininko patarėjų instituto sandara ir efektyvi galia. Toliau vyriausybės kanceliarija ir ministro pirmininko patarėjai apibendrintai vadinama ministro pirmininko sekretoriatu. Kai kuriose valstybėse kolektyvinis kabineto pobūdis dėl ministro pirmininko sekretoriato veiklos tampa tik formalus. Siekiant įvertinti ministro pirmininko aparato vaidmenį, apklausos metu ministrams pateikti tokie klausimai: 1. *Koks buvo ministro pirmininko sekretoriato (kanceliarijos) vaidmuo priimanant sprendimus?* Galimi atsakymų variantai: *administracinis; politinis; administracinis ir politinis.* 2. *Koks, jūsų manymu, buvo kad ministro pirmininko sekretoriato vaidmuo?* Galimi atsakymų varian-

*tai: per didelis; adekvatus; per mažas.* 3. *Kokios buvo sekretoriato (kanceliarijos) funkcijos?* Galimi atsakymų variantai: *darbotvarkės rengimas; politinių pasiūlymų kontrolė; patarimai ministrui pirmininkui politikos klausimais; politinių pasiūlymų kabinetui teikimas; vyriausybės parama; kabineto diskusijų valdymas teikiant patarimus; išorės interesų pateikimas.*

Respondentai, apibūdindami ministro pirmininko sekretoriato vaidmenį, pasidalijo į dvi lygias dalis: vieni teigė, jog jis apsiribojo tik administracinėmis funkcijomis, o kiti - kad, be administracinių funkcijų, jam priskirtinos ir politinės funkcijos (žr. 5 lentelę). Politikos klausimais ministro pirmininko aparatas didžiausios įtakos turėjo abiejuose G. Vagnoriaus, A. Kubiliaus ir pirmajame R. Pakso kabinetuose. Pastarasis premjeras, ministrų vertinimu, itin pasikliaudavo savo aparato darbuotojų patarimais. Labai didelę sekretoriato įtaką vyriausybės sprendimų priėmimui G. Vagnoriaus kabinete patvirtina paties premjero teiginys, kad vyriausybės kanceliarija buvo viena

svarbiausių politinių diskusijų arenų. Šios vyriausybės nariai sprendimų rengimą apibūdino kaip

uždarą, t.y. didžiąją daugumą sprendimų parengdavo ministras pirmininkas ir jo aparatas.

5 lentelė. **Ministro pirmininko sekretoriato vaidmuo priimant sprendimus**

	Vyriausybės									Iš viso
	Prunskienės	Vagnoriaus I	Abišalos	Lubio	Šleževičiaus	Stankevičiaus	Vagnoriaus II	Pakso I	Kubiliaus	
Administracinis	8	7	1	4	10	6	4			40
Administracinis ir politinis	5	8		3	3	1	9	5	7	41
Iš viso:	13	15	1	7	13	7	13	5	7	81

6 lentelėje pateikti duomenys šias išvadas tik patvirtina – visų čia paminėtų premjerų, t.y. G. Vagnoriaus, A. Kubiliaus ir R. Pakso, sekretoriato vaidmuo ministrų buvo įvertintas kaip per didelis. Vienas R. Pakso kabineto narys jį apibūdino kaip nesavarankišką, per daug veikiamą patarėjų vyriausybės vadovą. Adekvatus ministro pirmininko kanceliarijos vaidmuo buvo K. Prunskienės, A. Šleževičiaus ir L. M. Stankevičiaus kadencijų metu. Neatmestina prielaida, kad šiose vyriausybėse, kurias galima apibūdinti kaip „specialistų“ vyriausybes, premjerams nereikėdavo patarimų „iš šalies“, nes patys ministrai buvo kompetentingi savo srityje. Apskritai didžioji dalis ministrų premjero kanceliarijos vaidmenį vertina kaip adekvatų. Dažniausiai minima ministro pirmininko aparato funkcija buvo darbotvarkės rengimas, t.y. grynai administracinė. Rečiausiai minimos tokios politinės funkcijos kaip politinių pasiūlymų kontrolė ir politinių pasiūlymų kabinetui teikimas (žr. 7 lentelę).

Neatmestina prielaida, kad ministro pirmininko sekretoriato vaidmuo turi įtakos ir ministro pirmininko vadovavimo stiliui. Ministro pirmininko vadovavimo stilius įvertintas remiantis apklaustų vyriausybių narių atsakymais į tokį klausimą: *koks buvo ministro pirmininko vaidmuo priimant sprendimus?* Galimi atsakymų variantai: *siekdavo konsensuso; kalbėdavosi su ministrais individualiai; primesdavo sprendimą; imdavosi naujų iniciatyvų; formuodavo išorės kontekstą; kita.*

Iš 8 lentelėje pateiktų duomenų matyti, kad daugiausiai ministrų (46 respondentai) ministro pirmininko sekretoriato vaidmenį vertino kaip adekvatų, beveik dvigubai mažiau – kaip per didelį, ir tik 5-iems ministrams atrodė, kad ministro pirmininko sekretoriato vaidmuo buvo per mažas. Premjero aparato įtaka jo vadovavimo stiliui akivaizdi. Turėję stiprų sekretoriatą vyriausybių vadovai buvo linkę dažniau primesti sprendimą likusiems kabineto nariams, tuo

tarpu premjerai su silpnu aparatu dažniau laikydavosi kitokios taktikos - kalbėdavosi su konkrečiais ministrais individualiai. Ministrai pirmininkai, turėję sekretoriatą, įvertintus kaip vaidinusių adekvatų vaidmenį, kabinetui priimant sprendimus dažniausiai siekdavo konsensuso. Konsensuso siekimas apskritai yra dažniausiai pasitaikantis ministrų pirmininkų veikimo būdas, kiek rečiau pasitaikantis – norimo sprendimo primetimas. Rečiausiai premjerai įtakos sprendimams siekdavo kalbėdami su ministrais individualiai. Paminėtina ir tai, jog premjerai niekada nenaudojo tokių įtakos būdų kaip naujų iniciatyvų ėmimasis ar išorės konteksto formavimas.

Šios išvalgos leidžia manyti, kad stipraus ir veiksmingo ministro pirmininko aparato egzistavimas sumažina sprendimų kolegialumo laipsnį vyriausybėse, kadangi tuomet ministras pirmininkas, turėdamas reikiamos informacijos ir kitų išteklių, gali lengviau primesti norimą sprendimą visam kabinetui.

**Ministerijų autonomija.** Siekiant įvertinti ministerijų autonomijos laipsnį, respondentams buvo užduotas toks klausimas: *Kalbant apie jūsų ministerijos reikalus, ar buvo tokių sprendimų, kurių, jūsų manymu, nepajėgėte priimti savarankiškai?* Galimi atsakymų variantai: *labai dažnai; dažnai; retai; niekada.* Galimos nesugebėjimo priimti sprendimų ministerijos rėmuose priežastys: *problemos naujumas; problemos politinis jautrumas; didelė kaina; koordinavimas; kita.*

9 lentelėje pateikti duomenys rodo, kad 45 atvejais iš 78 ministrai teigė nesugebėję priimti sprendimų savo ministerijos rėmuose dažnai arba labai dažnai. Tik trys respondentai teigė, kad jie visada galėdavo priimti sprendimus savarankiškai. Tai leidžia manyti, kad ministerijų autonomijos laipsnis Lietuvos vyriausybėse yra ganėtinai žemas. Absoliuti dauguma sprendimų priėmimo turėdavo būti priimama kabinate dėl sprendimų ko-

ordinavimo reikalavimo. Tik du kartus tarp ministrų nesugebėjimo priimti sprendimų savarankiškai

paminėtas politinis problemos jautrumas, ir tik vieną kartą – problemos naujumas.

6 lentelė. **Ministro pirmininko sekretoriato vaidmens vertinimas**

	Vyriausybės									Iš viso
	Prunskienės	Vagnoriaus I	Abišalos	Lubio	Šleževičiaus	Stankevičiaus	Vagnoriaus II	Pakso I	Kubiliaus	
Per didelis	4	6		3	2		7	3	3	28
Adekvatus	8	7	1	4	11	7	6	1	1	46
Per mažas	1	2							2	5
Iš viso:	13	15	1	7	13	7	13	4	6	79

7 lentelė. **Ministro pirmininko sekretoriato funkcijos**

	Vyriausybės									Iš viso
	Prunskienės	Vagnoriaus I	Abišalos	Lubio	Šleževičiaus	Stankevičiaus	Vagnoriaus II	Pakso I	Kubiliaus	
Darbotvarkės rengimas	11	10		3	7	4	8	4	6	53
Politinių pasiūlymų kontrolė		1		1	1					3
Patarimai Ministrui Pirmininkui politikos klausimais	1	1		1			3	1	1	8
Politinių pasiūlymų kabinetui teikimas					1		2			3
Vyriausybės parama	1	1								2
Kabineto diskusijų valdymas teikiant patarimus		1	1	2	2	1				7
Išorės interesų pateikimas		1			2	2				5
Iš viso:	13	15	1	7	13	7	13	5	7	81

8 lentelė. **Ministro pirmininko sekretoriato vaidmens ir ministro pirmininko vadovavimo stiliaus santykis**

		Ministro pirmininko sekretoriato vaidmuo			Iš viso
		Per didelis	Adekvatus	Per mažas	
<b>Ministro pirmininko vaidmuo priimant sprendimus</b>	Siekdavo konsensuso	11	23	1	35
	Kalbėdavosi su ministrais individualiai	1	7	2	10
	Primesdavo sprendimą	16	11	1	28
	Imdavosi naujų iniciatyvų	0	0	0	0
	Formuodavo išorės kontekstą	0	0	0	0
	Kita	0	5	1	6
Iš viso:		28	46	5	79

9 lentelė. Ministerijų autonomijos laipsnis

		Nesugebėjimo priimti sprendimų ministerijos rėmuose priežastys				Iš viso
		Problemos naujumas	Problemos politinis jautrumas	Koordinavimas	Kita	
Nesugebėjimas priimti sprendimų ministerijos rėmuose	L. dažnai			18		18
	Dažnai		2	25		27
	Retai	1		26	3	30
	Niekada				3	3
Iš viso:		1	2	69	6	78

Skirtingose vyriausybėse ministerijų autonomijos laipsnis yra nevienodas. Mažiausiai autonomiškos jos buvo pirmojo R. Pakso ir A. Kubiliaus kabinetų laikotarpiais (žr. 10 lentelę). K. Prunskienės ir pirmojoje G. Vagnoriaus vyriausybėse ministerijos turėjo šiek

ties daugiau laisvės. A. Šleževičiaus, L.M. Stankevičiaus ir antrasis G. Vagnoriaus kabinetai užima tarpinę poziciją – jų laikotarpiais ministerijos buvo labiau autonomiškos nei neautonomiškos. Daugiausia laisvės ministerijos turėjo B. Lubio vyriausybėje.

10 lentelė. Ministerijų autonomijos laipsnis atskirose vyriausybėse

	Vyriausybės									Iš viso
	Prunskienės	Vagnoriaus I	Abišalos	Lubio	Šleževičiaus	Stankevičiaus	Vagnoriaus II	Pakso I	Kubiliaus	
Labai dažnai	3	4		3	5	3				18
Dažnai	5	4			2	1	7	4	4	27
Retai	4	5	1	4	5	2	6	1	2	30
Niekada		1			1	1				3
Iš viso:	12	14	1	7	13	7	13	5	6	78

**Ministro pirmininko vaidmuo.** Nors instituciniai veiksniai, nors ir turi didelę įtaką vyriausybės sprendimų priėmimui, tačiau tai nėra vieninteliai ir esminiai sprendimų priėmimo subjektų elgesį lemiantys veiksniai. Nuo asmeninių ministro pirmininko ir ministrų savybių, ypač jų kaip lyderių gebėjimų, labai priklauso vyriausybės sprendimų priėmimo ypatybės. Instituciniai veiksniai skatina asmenis elgtis vienaip ar kitaip, tačiau jie vis dėlto palieka erdvės žmogiškojo veiksnio apraiškoms. Pavyzdžiui, jei kabineto vadovas linkęs klausimus spręsti vienašališkai, tai, tikėtina, mažėja ir sprendimų kolegialumo laipsnis.

Ministro pirmininko kaip lyderio savybės įvertintos remiantis apklaustų vyriausybių narių atsakymais į tokį klausimą: *Kaip apibūdintumėte jums vadovavusį ministrą pirmininką?* Galimi atsakymų variantai: *stiprus lyderis; silpnas lyderis; nei stiprus, nei silpnas lyderis.*

Gauti duomenys rodo, kad didžioji dalis respondentų (net 53) jiems vadovavusį ministrą pir-

mininką įvertino kaip stiprų lyderį (žr. 11 lentelę). Silpnu lyderiu savo vadovą matė 6 respondentai, o nei stipriu, nei silpnu lyderiu jiems vadovavęs premjeras atrodė 19-ai apklaustųjų ministrų. Kaip stiprūs lyderiai dažniausiai minimi K. Prunskienė, G. Vagnorius, A. Šleževičius; kaip silpnas lyderis daugumos respondentų buvo įvardytas R. Paksas. Kaip nei stiprus, nei silpni lyderiai, pasak respondentų, vertintini B. Lubys, L.M. Stankevičius, A. Kubilius.

Vertinant ministrų pirmininkų vadovavimo stilių, dauguma respondentų nurodė, kad ministrai pirmininkai dažniausiai stengdavosi sprendimus priimti, derindami įvairias ministrų nuomones, t.y. konsensuso pagrindu (žr. 12 lentelę). Tačiau gana dažnai premjerai likusiems kabineto nariams priesidavo savo sprendimus. Tai galėjo būti nulemta jų asmeninių savybių, turimų administracinių išteklių. Dažniausiai sprendimai konsensuso pagrindu buvo priimami K. Prunskienės ir L.M. Stankevičiaus

kabinetuose. Savo sprendimus ministrams primedavo A. Šleževičius ir G. Vagnorius. Pastarasis

premjerą vieno savo ministrų buvo įvertintas kaip vienašališkai priimančias sprendimus.

11 lentelė. Ministrų pirmininkų kaip lyderių savybių vertinimas

	Vyriausybės									Iš viso
	Prunskienės	Vagnorius I	Abišalos	Lubio	Šleževičiaus	Stankevičiaus	Vagnorius II	Pakso I	Kubiliaus	
Stiprus lyderis	9	7	1	4	12	4	12	1	3	53
Silpnas lyderis		3						3		6
Nei stiprus, nei silpnas lyderis	3	4		3	1	3	1	1	3	19
Iš viso:	12	14	1	7	13	7	13	5	6	78

12 lentelė. Ministrų pirmininkų vadovavimo stilius

	Vyriausybės									Iš viso
	Prunskienės	Vagnorius I	Abišalos	Lubio	Šleževičiaus	Stankevičiaus	Vagnorius II	Pakso I	Kubiliaus	
Siekdavo konsensuso	9	2	1	4	6	4	3	2	4	35
Kalbėdavosi su ministrais individualiai	3	1		1	4	1				10
Primesdavo sprendimą	1	12		1	1		10	2	1	28
Kita				1	2	2		1	2	8
Iš viso:	13	15	1	7	13	7	13	5	7	81

Paminėtina ir tai, jog premjerai niekada nenaudojo tokių įtakos būdų kaip naujų iniciatyvų ėmimas ar išorės konteksto formavimas. Apibendrintai galima teigti, kad daliai Lietuvos vyriausybių buvo būdingi tiek konsensuso, tiek ir ministro pirmininko dominavimo elementų turintys sprendimų priėmimo modeliai.

Tuose kabinetuose, kuriose priimančias sprendimus ministras pirmininkas siekdavo konsensuso, ministrai diskusijose, nesusiėjusiose su jų ministerijos reikalais, 27 atvejais iš 35 dalyvaudavo dažnai arba labai dažnai. Vyriausybėse, kuriose įtaką sprendimų priėmimui premjeras darydavo kalbėdamasis su ministrais individualiai, toks jo veikimo būdas sprendimų priėmimo kolegialumui didesnės reikšmės neturėjo. Premjerų, linkusių primesti savo sprendimą ministrams, vadovaujamose vyriausybėse diskusijų kolegialumas buvo silpnas.

Lyderio vietą vyriausybėje, be ministro pirmininko, gali užimti ir kuris nors iš ministrų. Dažniausiai – finansų, nes jis disponuoja visų vyriausybės sprendimų finansiniu pagrindimu. Svarbią vietą priimančias

sprendimus gali užimti ir kitų sričių ministrai – tai priklauso ir nuo aplinkybių, ir nuo jų charakterio savybių. Lietuvos vyriausybių nariams buvo užduotas klausimas, kuris ministras, jų manymu, buvo svarbiausias asmuo ministrų kabinete, neįskaitant ministro pirmininko? Galimi atsakymų variantai buvo tokie: užsienio reikalų; vidaus reikalų; finansų; ekonomikos; teisingumo; kitas. Taip pat klausta, kodėl šis ministras buvo svarbus.

Absoliuti dauguma ministrų (net 72 respondentai) teigė, kad svarbiausias asmuo vyriausybėje, be ministro pirmininko, buvo finansų ministras (žr. 13 lentelę). Finansų ministro įtaką, beveik visų ministrų teigimu, lėmė būtent posto reikšmė, o ne asmeninės savybės. Pirmosios vyriausybės finansų ministras R. Sikorskis buvo vienas vyriausių amžiumi jos narių, tad toks statusas lėmė didelį jo autoritetą. Tačiau devyniais atvejais ministrai teigė, kad finansų ministras nebuvo svarbiausias vyriausybės narys po ministro pirmininko. Kaip to priežastis ministrai įvardijo, pavyzdžiui, tai, jog

pats premjeras buvo kompetentingas finansų srityje arba kad finansų ministrą kiti vyriausybės nariai

galėdavo lengvai įtikinti savo tiesa (pirmajame G. Vagnoriaus kabinete).

13 lentelė. Ministrų reikšmingumas kabinetuose

Ministrai	Vyriausybės									Iš viso
	Prunskienės	Vagnoriaus I	Abišalos	Lubio	Šleževičiaus	Stankevičiaus	Vagnoriaus II	Pakso I	Kubiliaus	
Vidaus reikalų	1	1								2
Finansų	11	12	1	6	11	7	12	5	7	72
Teisingumo							1			1
Kitas	1	2		1	2					6
Iš viso:	13	15	1	7	13	7	13	5	7	81

K. Prunskienės ir pirmojoje G. Vagnoriaus vyriausybėse kaip vieni svarbiausių vyriausybės narių paminėti vidaus reikalų ministrai. Šio posto svarbą lėmė laikotarpio specifika – atkūrus nepriklausomybę, buvo itin svarbu šalyje palaikyti tvarką, daug pastangų reikalavo teisėsaugos sistemos formavimas ir jos veiksmingumo užtikrinimas. Premjeras L.M. Stankevičius kaip itin svarbų vyriausybės narį išskyrė valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministrą, nes šio premjero kadencijos metu vyko šios srities reforma. Tačiau ministrų svarbą lemia ne tik jų posto reikšmė, bet ir asmeniniai santykiai su ministru pirmininku. Būtent dėl jų svarbiausiu ministru A. Šleževičiaus vyriausybėje, kai kurių respondentų manymu, buvo valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministras (jis netgi vadinamas „premjero favoritu“), o G. Vagnoriaus vyriausybėse – teisingumo ministras.

## 6. Lietuvos vyriausybių sprendimų priėmimo modeliai

Sprendimų priėmimo Lietuvos Respublikos vyriausybėse analizei pritaikyta R. Elgie vyriausybių klasifikacija, paremta vykdomosios valdžios vadovo, kabineto, ministrų ir biurokratijos įtakos sprendimų priėmimui pasiskirstymu. Vykdomosios valdžios vadovo, šiuo atveju ministro pirmininko, vaidmeniui priimant sprendimus įvertinti naudoti du kintamieji: *ministro pirmininko kaip lyderio savybės* ir *ministro pirmininko vadovavimo stilius*. Kabineto vaidmuo įvertintas naudojant *diskusijų kolegialumo* kintamąjį. *Ministerijų autonomijos* kintamasis padėjo nustatyti individualių ministrų, o *ministro pirmininko sekretoriato vaidmens* kintamasis – biurokratijos įtaką vyriausybės sprendimams priimti. Sprendimų priėmimo modelis, priklausomai nuo išvardytųjų kintamųjų konfigūracijos, gali būti monokratinis, kolektyvinis, ministerinis, biurokratinis, pasida-

lytos valdžios arba segmentuotas. Kintamųjų verčių skalės pateiktos 4 pav.

Įvertinus kiekvieno iš pateiktųjų kintamųjų įtakos sprendimams priimti mastą, paaiškėjo, kad Lietuvos vyriausybėms buvo būdingi tiek gryni, tiek ir mišrūs sprendimų priėmimo modeliai (žr. 14 lentelę).

Pagal tyrimo rezultatus, K. Prunskienės kabineto sprendimų priėmimo modelis vertinamas kaip monokratinis/kolektyvinis. Tokiose vyriausybėse sprendimų priėmimo procese dominuoja ministras pirmininkas, tačiau aukštas diskusijų kolegialumo laipsnis rodo ir kabineto svarbą.

Pirmasis G. Vagnoriaus kabinetas laikytinas monokratinis dėl mažesnio sprendimų priėmimo kolegialumo ir ministro pirmininko polinkio vienašališkai pristinti sprendimus.

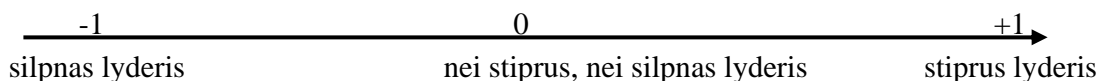
B. Lubio vertinimas kaip nei stipraus, nei silpno lyderio ir jo polinkis siekti konsensuso priimant sprendimus vyriausybėje lemia šio kabineto priskyrimą prie kolektyvinių.

A. Šleževičiaus kabinete priimant sprendimus ryški buvo ministro pirmininko svarba. Ši vyriausybė, kaip ir K. Prunskienės kabinetas, traktuotina kaip monokratinė/kolektyvinė, tačiau ji skyrėsi didesne ministerijų autonomija.

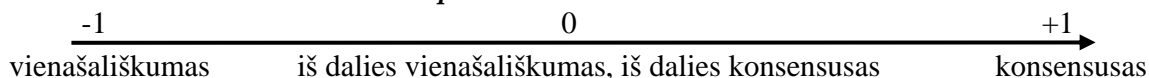
L.M. Stankevičiaus vyriausybės sprendimų priėmimo modelis nuo savo pirmtako vyriausybės skyrėsi tik vienu dėmeniu - lyderio savybėmis, ir iš esmės buvo kolektyvinis.

Antrasis G. Vagnoriaus kabinetas nuo visų anksčiau minėtų skyrėsi biurokratijos (konkrečiai – Vyriausybės kanceliarijos) svarba priimant sprendimus. Ši vyriausybė buvo aiškiai monokratinė, nes joje vienintelėje kabineto diskusijų kolegialumas įvertintas kaip žemas. Kitų jau minėtų monokratiniam sprendimų modeliui priskirtų kabinetų vadovų įtaką švelninantis veiksnys yra jų polinkis siekti konsensuso politinėse

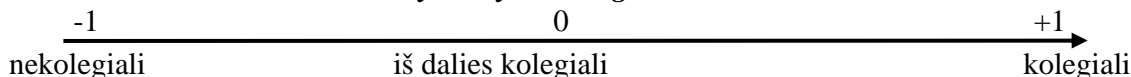
**Ministro pirmininko, kaip lyderio, savybės:**



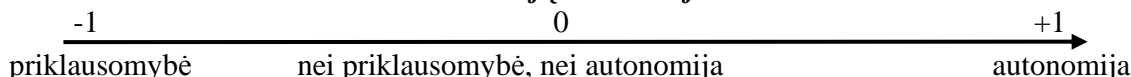
**Ministro pirmininko vadovavimo stilius:**



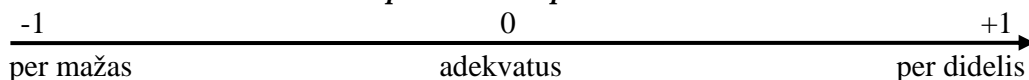
**Vyriausybės kolegialumas:**



**Ministerijų autonomija:**



**Ministro pirmininko aparato vaidmuo:**



4 pav. Kintamųjų verčių skalės

14 lentelė. Sprendimų priėmimo modeliai Lietuvos Respublikos vyriausybėse

Kintamasis	Vyriausybės								Vidurkis
	Prunskienės	Vagnoriaus I	Lubio	Šleževičiaus	Stankevičiaus	Vagnoriaus II	Pakso I	Kubiliaus	
Ministras Pirmininkas kaip lyderis	+1	+1	0	+1	0	+1	-1	0	0,375
Ministro Pirmininko vadovavimo stilius	+1	-1	+1	+1	+1	-1	0	+1	0,43
Kolegialumas	+1	0	0	+1	+1	-1	0	0	0,25
Ministerijų autonomija	-1	-1	0	0	0	0	-1	-1	-0,5
Ministro Pirmininko aparato vaidmuo	0	0	0	0	0	+1	+1	+1	0,375
Sprendimų priėmimo modelis	Mono-kra-tinis/kolektyvinis	Mono-kra-tinis	Kolektyvinis	Mono-kra-tinis/kolektyvinis	Kolektyvinis	Mono-kra-tinis/biurokra-tinis	Kolektyvinis/biurokra-tinis	Kolektyvinis/biurokra-tinis	Kolektyvinis su monokra-tinio/biurokra-tinio elementais

kabineto diskusijose. Ministro pirmininko dominavimas kabineto sprendimų priėmimo procese ir didelė kanceliarijos įtaka lemia šios vyriausybės priskyrimą prie monokratiinių/ biurokratiinių.

Pirmasis R. Pakso kabinetas išskirtinis tuo, kad jo vadovas įvertintas kaip silpnas lyderis. Vidutinis vyriausybės kolegialumo laipsnis ir didelė, kaip ir

antrojo G. Vagnoriaus kabineto atveju, vyriausybės kanceliarijos įtaka nulėmė kolektyvinio/biurokratinio sprendimų priėmimo modelio vyravimą.

A. Kubiliaus vyriausybė, kaip ir R. Pakso kabinetas, priskiriama prie kolektyvinių/biurokratiinių. Pagrindinis šių vyriausybių skirtumas – stipresnės A. Kubiliaus lyderio savybės.

Pabrėžtina tai, jog nė vienoje vyriausybėje ministerijos nebuvo autonomiškos, tad Lietuvai visiškai nebūdingas ministerinis sprendimų priėmimo modelis.

## Apibendrinimas

Vykdomosios valdžios veiklos analizė Lietuvoje yra menkai išplėtotą. Daugiausia dėmesio šalies politologai savo darbuose skiria prezidento institucijai, o vyriausybę palieka nuošalyje. Šiuo darbu siekta Lietuvos Respublikos vykdomosios valdžios, o konkrečiai – Vyriausybės, veiklos tyrimus praplėsti sprendimų priėmimo analizės dėmeniu. Darbe naudotas struktūruoto interviu metodas pirmą kartą Lietuvoje pritaikytas vyriausybės sprendimo priėmimo procesui analizuoti. 76-i interviu anketos klausimai leido surinkti išsamią informaciją apie sprendimų priėmimą Lietuvos vyriausybėje.

Teorinėje straipsnio dalyje aptartos vyriausybės funkcijos – visuomenės poreikių pavertimas politika, politikos parengimas ir įgyvendinimas bei politikos koordinavimas. Taip pat apžvelgtos kolegialių ir hierarchinių vyriausybės ypatybės. Daugiau dėmesio skirta kabineto vyriausybės, kurios būdingos ir Lietuvai, specifikos analizei.

Empirinėje straipsnio dalyje ištirta vidinių vyriausybės aplinkos veiksnių įtaka sprendimų priėmimo procesui, taip pat apibrėžti vyriausybės sprendimo priėmimo modeliai. Paaiškėjo, kad visoms analizuotoms vyriausybėms būdingas daugiau ar mažiau kolegialus sprendimų priėmimas. Kolegialiausiais laikytini K. Prunskienės ir L.M. Stankevičiaus kabinetai, o nekolgialiausiu – antroji G. Vagnoriaus vyriausybė. Įvertinus ministro pirmininko, kabineto, atskirų ministrų ir biurokratijos poveikio sprendimų priėmimui mastą, paaiškėjo, kad daugumai Lietuvos vyriausybės būdingas kolektyvinis ar mišrus, t.y. monokratinis/kolektyvinis arba kolektyvinis/biurokratinis, sprendimų priėmimo modelis. Apskritai vidutinis statistinis Lietuvos vyriausybės sprendimų modelis gali būti apibūdintas kaip kolektyvinis su monokratinio/biurokratinio modelio elementais. Tokioje vyriausybėje dominuoja ministras pirmininkas kaip stiprus lyderis, kabineto diskusijos yra kolegialios, ministerijos neautonomiškos ir didelę įtaką priimančius sprendimus daro vyriausybės kanceliarija. Stipraus ir veiksmingo ministro pirmininko aparato egzistavimas sumažina sprendimų kolegialumo laipsnį vyriausybėje, kadangi tuomet ministras pirmininkas, turėdamas reikiamos informacijos, gali lengviau priimti norimą sprendimą visam kabinetui.

Nuo asmeninių ministro pirmininko ir ministrų savybių, ypač jų kaip lyderių gebėjimų, didele labai

priklauso vyriausybės sprendimų priėmimo ypatybės. Jei kabineto vadovas linkęs klausimus spręsti vienašališkai, tai sprendimų kolegialumo laipsnis mažėja. Didžioji dalis respondentų jiems vadovavusį ministrą pirmininką įvertino kaip stiprų lyderį. Kaip stiprūs lyderiai dažniausiai minėti K. Prunskienė, G. Vagnorius ir A. Šleževičius, o kaip silpnas lyderis daugumos respondentų buvo įvardytas R. Paksas.

Ateityje vyriausybės sprendimų priėmimo analizė galėtų būti papildyta sprendimų efektyvumo tyrimais. Laiko faktorius taip pat yra reikšmingas, nes demokratizacijos, demokratijos konsolidacijos ir stabilios demokratijos laikotarpiais vyriausybės sprendimų priėmimą gali veikti skirtingi veiksniai ir skirtingu mastu. Viena galimų tyrimų kryptių galėtų būti lyginamoji empirinė Lietuvos atvejo ir Vidurio ir Rytų Europos bei kitų regionų vyriausybės sprendimų priėmimo proceso analizė.

## Literatūra

1. Ajzen, I. The Social Psychology of Decision Making. In E. T. Higgins and A. W. Kruglanski (Eds.). *Social Psychology - Handbook of Basic Principles*. New York and London: The Guildford Press, 1996, 297-325.
2. Baron, J. *Thinking and Deciding*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
3. Blondel, J., and Müller-Rommel, F. *Governing Together*. London: Macmillan, 1993.
4. Blondel, J., and Müller-Rommel, F. Cabinet Decision Making in Central Eastern Europe. Theoretical Considerations and methodology. Pranešimas seminare apie valdymo centrą, Diuseldorfas, 2003 m. sausio 16-19 d.
5. Blondel, J., and Manning, N. Do Ministers do What They Say? Ministerial Unreliability, Collegial and Hierarchical Governments. *Political studies*, 2002, Vol. 50, 455-476.
6. Blondel, J. *Comparative Government*. London: Prentice Hall, 1995.
7. Brown, B. Choice and Mobility: Decision Making on the move. Department of Computing Science, University of Glasgow. [www.dcs.gla.ac.uk/~barry/papers/decisionmaking.pdf](http://www.dcs.gla.ac.uk/~barry/papers/decisionmaking.pdf)
8. Budge, I., and Keman, H. *Parties and Democracy. Coalition formation and Government Functioning in Twenty States*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
9. Busemeyer, J. R., Hastie, R., and Medin, D. L. Decision Making from a Cognitive Perspective. In *Psychology of Learning and Motivation*, 1995, Vol. 32, Academic Press, 83-136.
10. Chabal, P.M. Do Ministers Matter? The Individual Style of Ministers in Programmed Policy Change. *International Review of Administrative Sciences*, 2003, Vol. 69, 29-49.
11. Dawes, R. M. Behavioral Decision Making and Judgement. In D.T. Gilbert and S. T. Fiske (Eds.). *The Handbook of Social Psychology*, Vol. 2. 1997, Boston: Mcgraw-Hill, 497-548.



12. Elgie, R. Models of Executive Politics: a Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-presidential regimes. *Political studies*, 1997, Vol. XLV, 217-231.
13. Gallagher, M., Laver, M., and Mair, P. Representative Government in Modern Europe. Boston: McGraw Hill, 2001.
14. Hammond P. Non-Archimedean Subjective Probabilities in Decision Theory and Games. Working Papers 97038, Stanford University: Department of Economics, 1997.
15. Kluonis M. Vyriausybės stabilumo lygį lemiantys veiksniai: Vidurio ir Rytų Europos atvejis. *Politologija*, 2003, Nr. 32, 38-56.
16. Laver, M., and Shofield, N. Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945–83. *British Journal of Political Science*, 1995, Vol. 15, 143–164.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994 m. birželio 8 d., Nr. 43-772, Nauja įstatymo redakcija nuo 1998 m. gegužės 1 d.
18. Lijphart, A. *Patterns of democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1999.
19. Lorena, L.A.N., and Lopes, F.B. A Surrogate Heuristic for Set Covering Problems. *European Journal of Operational Research*, 1994, Vol. 79, 138-150.
20. Lukošaitis A. Prezidentas Lietuvos politinėje sistemoje: vietos ir galių paieška. *Politologija*, 1998, Nr. 12, 38-56.
21. Manktelow, O.I., and Over, D.E. *Rationality: Psychological and Philosophical Perspectives*. London: Routledge, 1993.
22. Müller-Rommel, F., Fettelschoss, K., and Harfst, P. Party Government in Central Eastern European democracies: a Data Collection (1990-2003). *European Journal of Political Research*, 2004, Vol. 43 (6), 869-893.
23. Müller-Rommel, F., and Fettelschoss, K. Cabinet Government and Cabinet Ministers in Central Eastern European Democracies: a Descriptive Cross National Evaluation. Pranešimas ECPR konferencijoje, Upsala, 2004 m. balandžio 13-18 d.
24. Papadopoulos, Y. Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments. *European Journal of Political Research*, 2003, Vol. 42 (4), 473-501.
25. Parsons W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
26. Pugačiauskas V. Pusiauprezidentinio institucinio modelio įtaka demokratijos stabilumui: Lietuvos ir Lenkijos lyginamoji analizė. *Politologija*, 1999, Nr. 15. 50-84.
27. Rose, R. *The Problem of Party Government*. London: Macmillan Press, 1974.
28. Sartori, G. *Lyginamoji konstitucinė inžinerija*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2001.
29. Shapira, P. *The R&D Workers: Managing Innovation in Britain, Germany, Japan and the United States*. Quorum Books, 1995.
30. Shugart, M., and Carey, J.M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992.
31. Stevenson, M. K., Busemeyer, J. R., and Naylor, J. C. Judgement and Decision-making Theory. In M.D. Dunette and L.M. Hough (Eds.) *Handbook of Industrial and Organizational Psychology, Vol. 1*. 1990, Palo Alto, CA: Consulting Psychologists Press, 283-367.
32. Talat-Kelpša L. Prezidentas ir įstatymų leidyba: veto teisės naudojimas Lietuvoje. *Politologija*, 1998, Nr. 12. 57-69.
33. Talat-Kelpša L. Prezidentas ir parlamentas: reikšmė valstybės politiniam stabilumui. *Politologija*, 1997, Nr. 9, 133-141.
34. Talat-Kelpša L. Vyriausybė ir Prezidentas. Kn. Krupavičius A. ir Lukošaitis A. (Red.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, 385-422.
35. Vilpišauskas R. ir Nakrošis V. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Vilnius: Eugrimas, 2003.
36. Žilys J. Konstituciniai politinės sistemos pagrindai. Kn. Krupavičius A. ir Lukošaitis A. (Red.). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, 53-81.

Ligita Šarkutė

### **Models of Decision-making in Governments of Lithuania: Analysis of Internal Factors**

#### Summary

The decision-making process in governments is examined and the role of a number of factors which appear to account for the characteristics of this process is discussed. The object of this article are governments of Lithuania acting during 1990-2000. The analysis concentrates in particular on whether decisions tend to be taken collectively, partially collectively or hierarchically and on the extent to which the decision-making model tends to be monocratic, collective, ministerial or bureaucratic. The basic source of information was the interviews with ministers who have served in different cabinets. The unit of analysis was an individual cabinet. A cabinet was defined by three criteria: those of the same prime minister continuously in office, of the same party or parties in government, and of the same legislative period