

*Alvidas Lukošaitis\**

*Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas*

## Koalicinė mažumos Vyriausybė Lietuvoje: sudarymo aplinkybės ir veiklos problemos

Straipsnyje analizuojamas mažumos Vyriausybės atvejis Lietuvoje. Pagrindinis dėmesys skiriamas vyriausybės sudarymo aplinkybėms bei veiklos problemoms. Tyrimas grindžiamas Kaare Strom, Valentine Herman, John Pope ir kitų autorių teorinėmis racionalaus pasirinkimo ir naujojo institucionalizmo išvalgomis, leidžiančiomis įvertinti mažumos vyriausybės sudarymą lėmusius institucinius bei politinius veiksnius, nustatyti pagrindinius vyriausybės bruožus (tipą), išlikimo bei veiklos problemas. Straipsnyje daroma prielaida, kad mažumos vyriausybės sudarymas, visų pirma, buvo politinių partijų racionalus pasirinkimas, leidžiantis siekti ir trumpalaikių („tarpinių“), ir ilgalaikių („rinkiminių“) tikslų. Pagrindine problema straipsnyje laikomas ne valdančiosios koalicijos ir jos remiamos vyriausybės stabilumo, o jos veiklos efektyvumo klausimas.

### Išvadas

2006 m. liepos 18 d. Lietuvoje pirmą kartą buvo sudaryta koalicinė mažumos Vyriausybė, iš karto praminta „2K“ projektu<sup>1</sup>. Politikai tokį sprendimą aiškino stabilumo siekimu, o politikos ekspertai kritikavo dėl veiklos neefektyvumo, „substarejimo“ ir pan. Mažumos Vyriausybę sudariusios ir ją rėmusios politinės jėgos įrodinėjo, kad tokia vyriausybė – vienintelė įmanoma esamoje politinėje situacijoje, tuo tarpu daugumos opozicija teigė, kad galimi ir geresni variantai, įskaitant ir pirmalaikius Seimo rinkimus.

Politikos moksluose mažumos vyriausybės ilgą laiką laikytos probleminiais atvejais, tuo tarpu daugumos vyriausybės – savaimė suprantama „norma“. Tokia nuostata pirmiausia grindžiama tuo, kad parlamentinės daugumos paramą turinčios vyriausybės gali užtikrinti politinį stabilumą ir efektyvų valdymą. Tačiau ilgainiui parlamentinių demokratijų praktika tokį vertinimą gerokai pakeitė: instituciniu po-

\* *Dr. Alvidas Lukošaitis* – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto Politikos teorijos katedros docentas. Adresas: Vokiečių g. 10, 01130 Vilnius, tel. 8 5 2514130, el. paštas el. paštas – alluko@lrs.lt.

<sup>1</sup> Pavadinta pagal svarbiausios valdančiosios ir opozicinės partijų lyderių pavardžių pirmąsias raides – Gedimino Kirkilo, LSDP pirmininko, ir Andriaus Kubiliaus, TS pirmininko. „Formulės“ esmė – dviejų viena kitai oponuojančių partijų, LSDP ir TS, sugebėjimas susitarti dėl bendrų tikslų ir koordinuotos veiklos.

žiūriu, politinės sistemos tokių vyriausybių sudarymui „neprieštarauja“, o politiniu požiūriu, mažumos vyriausybių veikla opozicijos gali būti toleruojama.

Europos praktika rodo, kad daugelį metų be išimčių mažumos vyriausybės būdavo sudaromos Danijoje; labai dažnai – Italijoje, Norvegijoje, Nyderlanduose, Suomijoje, Švedijoje, taip pat – Airijoje, Belgijoje, Islandijoje ir kt.<sup>2</sup> Beje, išanalizavus vyriausybių sudarymo praktiką „senosiose“ Vakarų Europos šalyse, paaiškėjo, kad mažumos vyriausybės sudaro kiek daugiau, negu 30 % visų kada nors sudarytų vyriausybių<sup>3</sup>. Pastaraisiais metais tam tikrą mažumos vyriausybių sudarymo ir veiklos praktiką taip pat igijo ir posovietinės šalys: Kroatija, Lenkija, Slovakija, Rumunija ir, kaip bus aptarta šiame straipsnyje, Lietuva<sup>4</sup>.

Parlamentinėje sistemoje bet kurios vyriausybės veikla priklauso nuo parlamento pasitikėjimo ir paramos, todėl mažumos vyriausybė gali išsilaikyti, jeigu sugeba užsitikrinti kitų (ne valdančiųjų) politinių partijų bei nepriklausomų parlamentarų paramą. Tokia parama gali būti ir formali, įtvirtinta pasirašytais susitarimais, ir neformali – vadinamoji *ad hoc* parama<sup>5</sup>.

Kai kurie autoriai pastebi, kad mažumos vyriausybių susiformavimą lemia penkios „klasikinės“ politinės aplinkybės: (1) kai po rinkimų parlamentinę daugumą laimėjusi partija nesugeba suformuoti [savo] vienpartinės daugumos, (2) kai tam tikri partinės sistemos bruožai (pavyzdžiui, aukšta ideologinė polarizacija) tampa neįveikiama kliūtimi suformuoti daugumos koaliciją, (3) kai „pereinamuoju laikotarpiu“ ideologiniai ir partiniai skirtumai pamirštami, sudaromos laikinosios [mažumos] vyriausybės, (4) kai žlunga koalicijos partnerių bendradarbiavimas, ir vienas ar daugiau [buvusių] partnerių sutaria toliau likti valdžioje, (5) kai partijai – vyriausybės formavimo iniciatorei – paprasčiausiai pritrūksta balsų suformuoti daugumos vyriausybę<sup>6</sup>.

Kita vertus, mažumos vyriausybių susiformavimą labai dažnai nulemia politinių partijų interesai ar net atskirų politikų motyvacija, susijusi su pragmatiniais (taktiniais, konjunktūriniais, asmeniniais) išskaičiavimais. Tai gali būti susiję su partijų siekiu įtakoti politinę darbotvarkę, konkrečių sprendimų priėmimą ar pastangomis užsitikrinti geresnę poziciją artimiausiuose rinkimuose<sup>7</sup>.

Politinių veiksnių reikšmė, kalbant apie mažumos vyriausybes, be abejo, yra svarbi. Tačiau dar svarbesniais reikėtų laikyti institucinius veiksnius, ku-

<sup>2</sup> Christiansen F., Damgaard E., „Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism“, <http://www.psa.ac.uk/2007/pps/Christiansen.pdf>, 2007-08-25.

<sup>3</sup> Strom K., *Minority Government and Majority Rule*, New York: Cambridge University Press, 1990, p. 58–59; Herman V., Pope J., „Minority Governments in Western Democracies“, *British Journal of Political Science*, Vol. 3, No. 2, 1973, p. 193–194.

<sup>4</sup> Muller–Rommel F., Fettelschoss K., „Cabinet Government and Cabinet Ministres in Central Eastern European Democracies: A Descriptive Cross National Evaluation“, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws10/MullerRommelFettelschoss.pdf>, 2007-08-25.

<sup>5</sup> Christiansen, Damgaard (nuoroda 2), ten pat.

<sup>6</sup> Laver M., Schofield N. *Multiparty Government*, Oxford: Oxford University Press. New York: Oxford University Press, 1990, p. 72–73; Herman, Pope (nuoroda 3), p. 195–198.

<sup>7</sup> Strom K., „Minority Government in Parliamentary Democracies. The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions“, *Comparative Political Studies*, 17:2, 1984, p. 209–210.

rie siejami su konstituciniu politinės sistemos ir valdžios institucijų sąrangos (santykių) principu. Pirmiausia su tuo, ar, sudarant vyriausybę, yra įtvirtintas konstitucinis investitūros (pasitikėjimo vyriausybe balsavimas) imperatyvas. Iškart pažymėtina, kad „sėkminga“ mažumos vyriausybė galima tik tada, jeigu nėra „investitūros balsavimo“<sup>8</sup>. Be to, instituciniu požiūriu, ne mažiau svarbu yra parlamento paleidimo bei vyriausybės atstatydinimo taisyklės, parlamento, valstybės vadovo santykis su prezidento galiomis vyriausybės formavimo procese, o ir jai veikiant<sup>9</sup>.

Europos parlamentinė praktika, kaip minėta, parodė, kad sudarytos mažumos vyriausybės gali būti pakankamai stabilios. Tačiau pagrindine problema tikriausiai reikėtų laikyti ne mažumos vyriausybių stabilumo, o jų veiklos efektyvumo klausimą<sup>10</sup>. Pasak Kaare Strom, mažumos vyriausybei nepakanka būti gyvybingai, t. y. turėti parlamento pasitikėjimą, ji taip pat turi sugebėti dirbti kokybiškai, t. y. efektyviai<sup>11</sup>. Be abejo, vyriausybės veiklos efektyvumui būtinas bent minimalus stabilumas.

Kita vertus, neretai pabrėžiama, kad mažumos vyriausybės negali būti efektyvios, o tai patvirtina faktas, kad jos socioekonominės įtampos ar makroekonominės krizės metu linksta didinti biudžeto deficitą, vilkina politinių sprendimų priėmimą, sulėtėja reformos ir t. t.<sup>12</sup> Tikėtina, šios problemos dar aktualesnės posovietiniais atvejais, kur vyriausybės nuolat susiduria su sisteminių reformų, įtemptos teisėkūros darbotvarkės ir kitais klausimais.

Šiame straipsnyje analizuojama Lietuvoje veikusi koalicinė mažumos Vyriausybė (2006 m. vasara - 2007 m. rudenį), konkrečiau, – jos sudarymo aplinkybės ir veikla. Tyrimas grindžiamas teorinėmis racionalaus pasirinkimo ir naujojo institucionalizmo nuostatomis. Pagrindinis dėmesys skiriamas dviem problemoms: pirma, politinių partijų ir jų lyderių apsisprendimui sudaryti mažumos vyriausybę (sudarymo aplinkybių analizė); taip pat, antra, bandoma pagrįsti teiginį, kad žymiai didesnė problema yra ne mažumos vyriausybės stabilumas, o jos veiklos efektyvumas (veiklos analizė). Analizuojant abi šias problemas, viena vertus, remiamasi Kaare Strom suformuluota mažumos vyriausybių racionalaus pasirinkimo teorija, bandant atsakyti, ko partijos pir-

<sup>8</sup> Martin L., Stevenson R. „Government Formation in Parliamentary Democracies“, *American Journal of Political Science*, No. 45, 2001, p. 33–50; Strom K. „Democracy, Accountability, and Coalition Bargaining“, <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1117&context=csd>, 2007-07-10.

<sup>9</sup> Kang Sh. „The Influence of Presidential Heads of State on Government Formation in European Democracies: Empirical Evidences“, <http://troi.cc.rochester.edu/~sgkg/document/diss2.pdf>, 2007-08-25.

<sup>10</sup> Šiame darbe vyriausybės veiklos efektyvumas suprantamas kaip suformuluotų tikslų, būtinų kaštų ir gautų rezultatų santykis.

<sup>11</sup> Strom (nuoroda 3), p. 5.

<sup>12</sup> Green-Pedersen Ch. „Minority Government and Party Politics: The Political and Institutional Background to the „Danish Miracle“, [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg\\_dp/dp01-1.pdf](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp01-1.pdf), 2007-07-12.

miausia siekia – ar [savo] politikos/programos realizavimo, ar valdžios postų<sup>13</sup>. Kita vertus, šią teoriją siekiama praturtinti Lietuvos atvejo patirtimi, pirma, atsižvelgiant, kad mažumos vyriausybė sudaryta ne ilgalaikių demokratinių tradicijų, be to, nestabilioje partinėje sistemoje.

Straipsnyje pagrindžiami šie teiginiai:

- pirma, mažumos vyriausybės sudarymas buvo racionalus politinių partijų pasirinkimas, o jų interesų įgyvendinimą palankiai veikė kai kurie partinės sistemos bruožai;
- antra, mažumos vyriausybės stabilumą sąlygojo parlamento opozicijos susiskaldymas bei formalizuotas susitarimas su pagrindine opozicine partija, tačiau visa tai nesudarė prielaidų efektyviai vyriausybės veiklai;
- trečia, veikiant mažumos vyriausybei, interesų grupės viešosios politikos sprendimus siekė įtakoti ne per valdančiąją koaliciją ir jos remiamą vyriausybę, o per susiskaldžiusią opoziciją, – tai neigiamai įtakojo parlamento teisėkūros darbotvarkę bei vyriausybės programos įgyvendinimą.

Tyrimo tikslai pasiekiami, analizuojant Lietuvos politinės (valdymo) sistemos ypatumus, partinės sistemos bruožus, politinių partijų taktinę laikyseną vyriausybės formavimo metu, taip pat kai kuriuos viešosios politikos sprendimus teisėkūros klausimais.

Straipsnį sudaro dvi pagrindinės dalys: pirmoje dalyje supažindinama su mažumos vyriausybės sudarymo proceso instituciniu ir politiniu kontekstu (pagrindinis akcentas – partinės sistemos bruožai); antroje dalyje analizuojamos konkrečios mažumos vyriausybės sudarymo aplinkybės bei veiklos efektyvumo problemos (pagrindinis akcentas – vyriausybės išlikimo garantijos iš esmės ir viešosios politikos (teisėkūros) proceso neefektyvumas, veikiant mažumos vyriausybei).

## 1. Lietuvos politinės sistemos ypatumai ir partinės sistemos bruožai

### 1.1. Vyriausybės sudarymo taisyklės: pozityvusis parlamentarizmas

Sudarant vyriausybę bet kurioje politinėje sistemoje svarbų vaidmenį vaidina instituciniai (konstituciniai) veiksniai, pirma, susiję su investitūros taisyklėmis<sup>14</sup>. Kaare Strom tai vadina betarpiškais vyriausybės formavimo

<sup>13</sup> Strom, (nuoroda 3), p. 68–69; Strom (nuoroda 7), p. 211–213; Kalandrakis T. „Minority Government: Ideology and Office“, <http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4754/kalandrakis.pdf>, 2007-08-25.

<sup>14</sup> Strom (nuoroda 7), p. 219; Strom (nuoroda 3), p. 25, 110.

sąlygomis, kurios siejamos su vyriausybės sudarymo (valdymo krizės) trukme, partijų bandymu sudaryti vyriausybę skaičiumi ir pan.<sup>15</sup> Mažumos vyriausybės labiausiai tikėtinos sistemose, kuriose taikomos negatyvios vyriausybės sudarymo taisyklės, t. y., ten, kur nėra imperatyvaus investitūros balsavimo. Tai reiškia, kad sudaryta vyriausybė gali veikti tol, kol parlamentas ją toleruoja, ir ją sudarant parlamentas nebalsuoja dėl vyriausybės patvirtinimo *in corpore* (pavyzdžiui, balsuojant dėl programos). Tuo pačiu tai reiškia, kad sudaroma vyriausybė neprivalo siekti parlamento pasitikėjimo, o pastarasis parodo, jog vyriausybės netoleruoja tik pareikšdamas jai nepasitikėjimą. Tai vadinamojo negatyvaus parlamentarizmo sistemos<sup>16</sup>.

Tuo tarpu pozityvaus parlamentarizmo sistemose mažumos vyriausybės mažai tikėtinos. Tai atvejai, kai taikomas formalus investitūros balsavimas, t. y., kai įgaliojimai veikti naujai sudaromai vyriausybei suteikiami, parlamentui balsuojant dėl vyriausybės patvirtinimo *in corpore*, paprastai dėl jos veiklos programos<sup>17</sup>. Kitaip tariant, jeigu yra konstituciškai įtvirtintas privalomas parlamento balsavimas dėl vyriausybės (programos) patvirtinimo, tai tokiais atvejais sudaryti mažumos vyriausybę žymiai sudėtingiau. Todėl, kad kitoms parlamentinėms partijoms, nebūnant sudaromos vyriausybės iniciatorėmis, patogiau rinktis oponavimo ir rengimosi naujiems rinkimams taktiką.

Šiuos esminius skirtumus patvirtina ilgametė negatyvaus ir pozityvaus parlamentarizmo praktika, būtent: negatyvaus parlamentarizmo sistemos žymiai lengviau „praleidžia“ mažumos vyriausybes, o ne pozityvaus parlamentarizmo sistemos (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Investitūros taisyklės ir vyriausybių tipai Europos šalyse (atrinkti atvejai)<sup>18</sup>

Nr.	Valstybė	Investitūros balsavimo reikalavimas (kur „+“ – pozityvus, o „-“ – negatyvus parlamentarizmas)		Vyraujantys vyriausybių tipai
1.	Airija	+		veikdavo mažumos vyriausybės
2.	Austrija		-	koalicinės daugumos vyriausybės
3.	Belgija		-*	veikdavo mažumos vyriausybės
4.	Čekija	+		koalicinės daugumos vyriausybės
5.	Danija		-	<b>vyrauja mažumos vyriausybės</b>

<sup>15</sup> Strom (nuoroda 7), p. 208.

<sup>16</sup> Christiansen, Damgaard (nuoroda 2), ten pat.

<sup>17</sup> Strom, ten pat, p. 219.

<sup>18</sup> Šaltinis: sudaryta autoriaus.

6.	Estija	+		koalicinės daugumos vyriausybės
7.	Graikija	+		koalicinės daugumos vyriausybės
8.	Ispanija	+		veikdavo mažumos vyriausybės
9.	Italija	+		dažnos mažumos vyriausybės
10.	J.Karalystė		-	vienpartinės daugumos vyriausybės
11.	Latvija	+		koalicinės daugumos vyriausybės
12.	Lenkija	+		koalicinės daugumos vyriausybės
13.	Lietuva	+		koalicinės daugumos vyriausybės****
14.	Nyderlandai		-	veikdavo mažumos vyriausybės
15.	Norvegija		-	dažnos mažumos vyriausybės
16.	Prancūzija		-*	koalicinės daugumos vyriausybės
17.	Slovakija	+		koalicinės daugumos vyriausybės
18.	Slovėnija	+		koalicinės daugumos vyriausybės
19.	Suomija	+**		nuo 1960 m. dominuoja koalicinės daugumos vyriausybės (anksčiau – dažnos mažumos vyriausybės)
20.	Švedija	+***		dažnos mažumos vyriausybės
21.	Šveicarija		-	koalicinės daugumos vyriausybės
22.	Vokietija	+		koalicinės daugumos vyriausybės

*Pastabos:*  
\* – valstybės vadovas gali ignoruoti investitūros balsavimo parlamente rezultatus (Prancūzijoje balsuojama dėl pasitikėjimo pagal tradiciją);  
\*\* – Suomijoje investitūros taisyklė iki 2000 m. nebuvo taikoma;  
\*\*\* – Švedijoje investitūros taisyklė taikoma nuo 1975 m. ir tik teikiamos premjero kandidatūros atžvilgiu, nepaisant to, remiantis parlamentine tradicija, taip pat balsuojama ir dėl pasitikėjimo vyriausybe;  
\*\*\*\* – Lietuvoje šiuo metu veikiančią mažumos vyriausybę reikėtų vertinti kaip išimtinį atvejį, paprastai sudaromos koalicinės daugumos vyriausybės.

Tuo tarpu sudarant vyriausybę Lietuvoje, taikomos pozityviajam parlamentarizmui būdingos taisyklės. Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 92 str. 5 d., nauja vyriausybė įgaliojimus gauna veikti, kai Seimas posėdyje dalyvaujančių parlamentarų balsų dauguma pritaria jos programai<sup>19</sup>. Situacijos logika paprasta: parlamentinę daugumą subūrusioms partijoms tai nesunku pasiekti, tačiau nesant tokios daugumos, susidariusiai valdančiajai mažumai – vyriausybės iniciatorei – reikia ieškoti kitų parlamentinių partijų paramos. Taigi valdančiąją mažumą formuojančios ir jai oponuojančios politinės par-

<sup>19</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucija 1992, Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 1996, p. 41.

tijos turi susitarti dėl sudėtingų klausimų: vyriausybės programos turinio, įtakos sričių ir postų pasiskirstymo, tarpusavio santykių sureguliuojimo ir t. t. Kitaip tariant, pozityviojo parlamentarizmo atveju mažumos vyriausybės sudarymas yra sudėtingas procesas, o jos išsilaikymo valdžioje galimybės – pakankamai neaiškios. Pagaliau tam turi būti palankūs kiti instituciniai ir politiniai veiksniai.

## 1.2. Respublikos Prezidento galios vyriausybės formavimo procese

Lietuvos politinė sistema yra grindžiama valdžios padalijimo principu. Įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji (ir teisminė) valdžios yra atskirtos, tačiau pakankamai savarankiškos, tarp jų siekiama „institucinės pusiausvyros“. 1998 m. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad „...pagal Konstitucijoje nustatytą valdžios institucijų kompetenciją Lietuvos valstybės valdymo modelis priskirtinas parlamentinės respublikos valdymo formai. Kartu pabrėžtina, kad mūsų valstybės valdymo formai būdingi ir kai kurie vadinamosios mišriosios (pusiau prezidentinės) valdymo formos ypatumai. Tai atsispindi Seimo, valstybės vadovo – Respublikos Prezidento, Vyriausybės igaliojimuose bei jų tarpusavio santykių teisinėje konstrukcijoje“<sup>20</sup>.

Vienas iš pusiau prezidentinio valdymo bruožų – prezidento reikšmingos galios kurios dažniausiai skirstomos į legislatyvinės ir nelegislatyvinės. Remiantis kai kurių teoretikų paskaičiavimais, galima teigti, kad Lietuvos prezidentas disponuoja pakankamai reikšmingomis galiomis, leidžiančiomis efektyviai įtakoti politikos darbotvarkę. Tačiau per keliolika metų susiformavusi politinė praktika leidžia teigti, jog yra jaučiamas tam tikras prezidento nelegislatūros galių trūkumas, kurį bandoma kompensuoti, plečiant vadinamąsias nominacines galias, t. y., kaskart suteikiant naujas aukščiausių pareigūnų skyrimo prerogatyvas<sup>21</sup>.

Kita vertus, Prezidentas savo galias kaskart siekia išplėsti, išnaudodamas palankias politines aplinkybes. Būtent tai būdinga pusiau prezidentiniam valdymui: prezidento formaliosios galio yra įtakojamos neformalių politinių aplinkybių. Pavyzdžiui, jo santykio su parlamento dauguma ir pastarosios remiama vyriausybe. Parlamente, susiformavus prezidentą remiančią daugumą, galima tikėtis ne tik sėkmingo prezidento formaliųjų galių realizavimo, bet ir bandymų realizuoti ar net išplėsti neformaliąsias galias. Tuo tarpu parlamente nesusiformavus proprezidentinei daugumai („sugyvenimo“ režimas), prezidentui belieka reaktyvus stebėtojo vaidmuo. Tačiau, kaip parodė kelių presi-

<sup>20</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Vyriausybės programos“, Valstybės žinios, 1998, Nr. 5.

<sup>21</sup> Lukošaitis A., „Lietuvos Respublikos prezidento galios ir rinkimų pažadų realizavimo galimybės“, [http://www.valsty.be/?name=university&do=o\\_theme&oId=1&oType=university&ffd=12&id=36](http://www.valsty.be/?name=university&do=o_theme&oId=1&oType=university&ffd=12&id=36), 2007-08-25.

dentų institucinio bendradarbiavimo su parlamentu praktika Lietuvoje, su tokiu vaidmeniu prezidentai nėra linkę susitaikyti. Tai labiausiai pasireiškia iškart po parlamento rinkimų, pačioje vyriausybės formavimo proceso pradžioje.

Lietuvoje prezidentas siekia įtakoti ar net kontroliuoti vyriausybės sudarymo procesą, pirmiausia, skiriant ministrą pirmininką, atrenkant ir tvirtinant ministrų kandidatūras. Instituciniai veiksniai, o ir suformuota konstitucinė doktrina, lemia, kad prezidentas iš principo turi atsižvelgti į parlamento daugumos valią, skiriant premjerą ir ministrus. Tačiau prezidentas, remdamasis neformaliomis politinėmis galiomis ir išnaudodamas palankias politines aplinkybes, minėtų kandidatūrų iškėlimą ir tvirtinimą parlamente gali rimtai paveikti. Taip yra buvę ne kartą anksčiau, kai Prezidentas „blokuodavo“ jam nepriimtinas kandidatūras, būtent taip atsitiko ir sudarant vyriausybės po 2004 m. Seimo rinkimų, įskaitant ir mažumos vyriausybės atvejį.

### **1.3. Partinės sistemos veiksnių reikšmė, sudarant mažumos vyriausybę**

Politikos mokslų teorijoje nėra vieningos nuomonės dėl mažumos vyriausybių sudarymą sąlygojančių, teigiamai ir neigiamai įtakojančių partinės sistemos veiksnių. Vienu autorių nuomone, mažumos vyriausybių sudarymą skatina aukštas rinkėjų balsavimo paslankumas, aukšti partinės sistemos poliarizacijos ir fragmentacijos rodikliai, taip pat kai kurie politinės kultūros ypatumai<sup>22</sup>. Kitų autorių nuomone, tokius teiginius sunku pagrįsti empiriškai, todėl reikėtų vertinti visiškai kitus veiksnius. Pavyzdžiui, Kaare Strom teigimu, ankstesnės „mažumos vyriausybių teorijos“ nelabai pasitvirtina, jo nuomone, mažumos vyriausybės visų pirmiausia yra partijų lyderių racionalaus pasirinkimo rezultatas, esant tam tikroms institucinėms aplinkybėms. Be to, jos paprastai sudaromos sistemose, kuriose parlamento opozicijai yra suteiktos didelės galios vyriausybės atžvilgiu<sup>23</sup>.

Teoriniu požiūriu, Lietuvos atvejis pirmiausia svarbus tuo, jog mažumos vyriausybę sudaryta nestabilioje partinėje sistemoje. Pastaraisiais metais tai patvirtina aukštas rinkėjų balsavimo paslankumas, nenusistovėjęs relevantinių partijų skaičius, kintantys partinės sistemos poliarizacijos ir fragmentacijos rodikliai. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog nėra galutinai susiformavusios partijų politinio konflikto takoskyros/lūžiai<sup>24</sup>. Todėl partijų vertybinės programinės nuostatos yra sunykusios, per rinkimus ir po jų partijos elgiasi, atsižvelgdamos į politinę konjunkturą, o ne į savo išsipareigojimus rinkėjams. Partijų ir jų lyderių

<sup>22</sup> Strom, (nuoroda 7), p. 206–208, Green-Pedersen (nuoroda 12), p. 10.

<sup>23</sup> Strom (nuoroda 3), p. 237–238.

<sup>24</sup> Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondas, „Lietuvos politinės partijos: struktūrinio ir funkcinio pajėgumo tyrimas“, Vilnius, 2005, [http://www.tspmi.vu.lt/files/news/partiju%20tyrimas%20\(santrauka%201\).doc](http://www.tspmi.vu.lt/files/news/partiju%20tyrimas%20(santrauka%201).doc), 2007-08-22; Jurkynas M., Ramonaitė A., „Kairė ir dešinė Lietuvoje: ekspertų ir elektorato nesuskalbėjimas“, žr. Jankauskas A., sudar., Lietuva po Seimo rinkimų, Vilnius: Naujasis lankas, 2005, p. 77.



pagrindiniu politinės veiklos motyvu yra tapę valdžios postai, o ne rinkimų programų įgyvendinimas ir atsiskaitomybė rinkėjams.

Kaare Strom ir Christoffer Green–Pedersen teigimu, mažumos vyriausybės sudaromos nestabiliose politinėse sistemose – tokios vyriausybės asocijuojasi su socialiniu ir politiniu neapibrėžtumu. Taip pat mažumos vyriausybių susidarymą „skatina“ aukštas partinės sistemos poliarizacijos ir fragmentacijos laipsnis bei didelis relevantinių partijų skaičius. Visi šie veiksniai reiškia didelius ideologinius partijų skirtumus ir prastesnes galimybes susitarti dėl valdančiosios koalicijos sudarymo<sup>25</sup>.

Lietuvos partinės sistemos poliarizacija nuosekliai mažėjo per pastaruosius dešimt metų, šią tendenciją patvirtino 2000 m. parlamento rinkimų rezultatai. Dviejų polių „priešpriešos“ partinė sistema laipsniškai virto trinare sistema, kurioje išryškėjo nuosaikios centristinės jėgos. Partinėje sistemoje, galima sakyti, pradėjo vyruoti socialinė ir ekonominė takoskyra, išstūmusi komunizmo/antikomunizmo konfliktą. Partinėje sistemoje suveikė „i centrinė gravitacija“, privertusi partijas švelninti programinius „kairumo“ ir „dešinum“ kraštutinumus. Partijų konfrontacinius santykius pakeitė konkurenciniai, išryškėjo konkrečių partijų koalicinis potencialas. Tokiu būdu susikūrė pozicijos ir opozicijos bendradarbiavimo prielaidos.

Partinės sistemos raidai taip pat būdingi ryškūs fragmentacijos ir relevantinių partijų skaičiaus pokyčiai. Štai 1992–2000 m. laikotarpiu Lietuvoje veikiančių politinių partijų skaičius nuosekliai didėjo, taip pat augo relevantinių partijų skaičius. Visus šiuos pokyčius, be abejo, sąlygojo labai stiprus rinkėjų balsavimo kitimas, renkantis vienas ar kitas partijas parlamento rinkimuose (žr. 2 lentelę). Pažymėtina, kad rinkėjų balsavimo paslankumas Lietuvoje yra vienas didžiausių visoje Europoje (beje, rinkėjų aktyvumas, atvirkščiai, – vienas mažiausių).<sup>26</sup>

2 lentelė. **Mažumos vyriausybė ir Lietuvos partinės sistemos bruožai** <sup>27</sup>

Metai	Agreguotas balsavimo paslank. (indeksas)	Įregistruotų politinių partijų skaičius	Efektyvių parlamentinių partijų skaičius
1992 m.	20,4	11	3,1
1996 m.	35,9	33	3,2
2000 m.	48,5	39	4,9
2004 m.	50,1	34	6,1

<sup>25</sup> Strom, ten pat, p. 205; Green-Pedersen, ten pat.

<sup>26</sup> Christiansen, Damgaard (nuoroda 2), ten pat.

<sup>27</sup> Šaltinis: sudaryta autoriaus.

*Pastabos:*

(1) agreguotas balsavimo lakumo indeksas apskaičiuojamas pagal formulę:

$$V = \frac{\sum_{i=1}^n |\Delta p_i|}{2}, \text{ kur:}$$

$V$  – balsavimo lakumo indeksas;  $n$  – rinkimuose dalyvaujančių partijų skaičius,  $\Delta p_i$  – partijos  $i$  surinktų balsų pokytis tarp rinkimų. Apie tai žr.: Pedersen M. Electoral Volatility in Western Europe, 1948–1977 // Mair P. (ed.). The West European Party Systems. Oxford: Oxford University Press, 1990, p. 197;

(2) efektyvų parlamentinių partijų skaičius apskaičiuojamas pagal formulę:  $N = \frac{1}{\sum p_i^2}$ ,

kur:  $N$  – efektyvių partijų skaičius,  $p$  –  $i$  partijos surinktų balsų/vietų parlamente dalis. Apie tai žr.: Taagepera R., Shugart M. Seats and Votes. New Haven, London: Yale University Press, 1989, p. 79.

Tuo pačiu pažymėtina, kad pastaraisiais metais iš esmės keičiantis partinės konkurencijos takoskyroms, elektoratui sunku apibrėžti politinio konflikto objektus (priežastis) bei tapatinti save su viena ar kita partija. Partijos unifikuoja ar net atsisako savo vertybinių (programinių) nuostatų, partinėje sistemoje sukurdamos tam tikrą „ideologinio neapibrėžtumo“ būklę, leidžiančią joms elgtis konjunktūriškai. Tokiu būdu partijų siekius atstovauti rinkėjų interesus vis dažniau pakeičia kiti pragmatiniai prioritetai, ko gero, pirmiausia susiję su „pointegracinės“ politinės darbotvarkės kontrole bei galimybėmis įtakoti konkrečius politinius sprendimus. Kodėl dėl to nesusitarti, sudarant mažumos vyriausybę?

Taigi apibendrintai galima teigti, kad Lietuvoje mažumos vyriausybė sudaryta, esant labai aukštam rinkėjų balsavimo lakumui, didelei partinės sistemos fragmentacijai ir nuosekliai didėjant relevantinių partijų skaičiui. Iš esmės šie rodikliai apibūdina partinės sistemos nestabilumą, o tuo pačiu ir prastesnes partijų galimybes susitarti dėl parlamentinės daugumos sudarymo bei atsakomybės prisiėmimo už vyriausybės įgyvendinamą politiką.

## 2. Koalicinės mažumos Vyriausybės sudarymas ir veikla

### 2.1. Mažumos Vyriausybės sudarymo prielaidos

Po 2004 m. įvykusių visuotinių rinkimų parlamento sudėtis gerokai pasikeitė. Pirmiausia rinkėjai, lyg kartodami nelabai sveikintiną „tradiciją“, antrąkart iš eilės į partinės sistemos „senbuvių“ tarpą išspraudė partiją ir naujokę, šikart – DP; taip pat savo pozicijas parlamente gerokai sustiprino dešinioji TS. Tuo tarpu ankstesnėje parlamento kadencijoje valdančiąją daugumą, o tuo pačiu ir Vyriausybę sudariusios LSDP ir NS/SL savo pozicijas parlamente gerokai susilpnino (žr. 3 lentelę). Apskritai, lyginant su ankstesnėmis kadencijomis, parlamento partinė fragmentacija gerokai išaugo: buvo įsteigtos net 7 frakcijos, turinčios ne mažiau kaip 10 narių, o to nėra buvę nei vienoje ankstesnėje kadencijoje.

3 lentelė. **Parlamento frakcijų pokyčiai, 2000–2004 m. ir 2004–2008 m.**<sup>28</sup>

2000–2004 m. Seimo kadencija			2004–2008 m. Seimo kadencija		
Nr.	Frakcijos pavadinimas	Vietų skaičius (%)	Nr.	Frakcijos pavadinimas	Vietų skaičius (%)
1.	SD koalicijos	48 (34,0)	1.	DP	41 (29,0)
2.	LLS	33 (23,4)	2.	TS	26 (18,4)
3.	NS/SL	29 (20,6)	3.	LSDP	21 (14,8)
4.	TS/LK	9 (6,4)	4.	LiCS	19 (13,4)
5.	Jungtinė	8 (5,7)	5.	NS/SL	11 (7,8)
6.	LVP ir NDP	7 (5,0)	6.	LDP	10 (7,0)
7.	Nefrakcionuoti	7 (5,0)	7.	VNDPS	10 (7,0)
			8.	Nefrakcionuoti	3 (2,1)
Iš viso		141	Iš viso		141
Pastaba: pateikiami parlamento kadencijų pradžios duomenys					
Santrumpos:					
- DP – Darbo partija.					
- LiCS (LLS) – Liberalų ir centro sąjunga (Lietuvos liberalų sąjunga).					

<sup>28</sup> Šaltinis: sudaryta autoriaus.

- LSDP – Lietuvos socialdemokratų partija.
- LVLS (VNDPS) – Lietuvos valstiečių liaudininkų sąjunga (Valstiečių ir naujosios demokratijos partijų sąjunga).
- NS/SL – Naujoji sąjunga (socialliberalai).
- PDP – Pilietinės demokratijos partija.
- TiT – „Tvarka ir teisingumas“ (Liberalai demokratai).
- TS (TS/LK) – Tėvynės sąjunga (Tėvynės sąjunga (konservatoriai, politiniai kaliniai ir tremtiniai, krikščioniškieji demokratai), Tėvynės sąjunga/Lietuvos konservatoriai).

Prasidėjus partijų porinkiminėms deryboms, iškart tapo aišku, kad sudaryti Vyriausybę nebus paprasta. Nei viena partija Seime apčiuopiamesnės daugumos neturėjo, to negalėjo užtikrinti ir kurios nors dvi programiniu atžvilgiu artimos partijos. Be to, koalicinės daugumos telkimą parlamente komplikavo didžiausios rinkėjų paramos sulaukusi DP, kuri siekė svarbiausių postų parlamente ir Vyriausybėje. Politikos ekspertų vertinimu, DP būdingas populizmas, o pagal esmines programines nuostatas bei partijos lyderių retoriką – tai netgi radikali atisisteminė partija<sup>29</sup>. Su tuo negalėjo nesiskaityti vadinamosios „tradicinės“ partijos, pirma, LSDP ir TS/LK. Juolab, kad jas palaikė Vyriausybės formavimui nemažą įtaką turintis Prezidentas Valdas Adamkus.

Galiausiai, kai partijos apsvarstė visus įmanomus variantus, iškart po rinkimų buvo sudaryta keturių partijų – LSDP, DP, NS/SL ir VNDPS – valdančioji koalicija. Partijų derybinę taktiką nulėmė ne „proporciškumo“, o „derybiškumo“ principai, t. y., partijų galutinius susitarimus sąlygojo ne turimų mandatų skaičius parlamente, o jų derybinis potencialas. Tai leido kitoms partijoms, pirma LSDP, gauti daugiau svarbių postų negu priklausau, svarbiausia, jai pavyko perimti Vyriausybės formavimo iniciatyvą iš populistinės DP (nors pastarajai ir atiteko keturi ministrų portfeliai, taip pat gana svarbūs postai parlamente). Tuo pačiu pažymėtina, jog „derybiškumu“ grindžiamose sistemose suformuotos koalicinės vyriausybės kur kas dažniau susiduria su stabilumo ir darbingumo problemomis.

Struktūriniu požiūriu, sudaryta valdančioji koalicija buvo pernelyg „išpūsta“ (4 partijos–koalicinės partnerės) ir perteklinė (80 mandatų parlamente). Populistikos DP įtraukimas į valdančiąją koaliciją savaime užprogramavo partnerių ideologinius nesutarimus. Priežasčių jiems atsirasti, kaip netrukus paaikškėjo, buvo apščiai, jau nuo DP lyderio Viktoro Uspaskich interesų konflikto, skandalinga partijos deleguotų ministrų veikla ir iki su partijos veikla siejamais politinės korupcijos pėdsakais. Visa tai trikdė koalicinės Vyriausybės darbą ir neigiamai įtakoją politinį stabilumą šalyje. Galiausiai Prezidentas Val-

<sup>29</sup> Pavyzdžiui, 2004 m. Seimo rinkimuose DP siūlė iš esmės pakeisti rinkimų sistemą, sumažinti parlamento narių skaičių, sukurti tautos atstovo mandato „atšaukimo“ mechanizmą ir t. t.

das Adamkus 2006 m. pavasarį neapsikentęs Seimui pasiūlė iškelti pasitikėjimo koalicine Vyriausybe klausimą. Savo ruožtu premjeras Algirdas Brazauskas pareiškė, kad abejonės jo vadovaujamos Vyriausybės veikla yra nepagrįstos ir, apkaltinęs oponuojančias jėgas atsakomybės už padėtį šalyje stoka, 2006 m. birželio 1 d. kartu su Vyriausybe atsistatydino.

Algirdo Brazausko Vyriausybės atsistatydinimas daugmaž sutapo su esminiais Seimo sudėties pokyčiais. Parlamente, kaip niekada anksčiau, prasidėjo intensyvus „partinis turizmas“, t. y., Seimo narių perėjimas iš vienos frakcijos į kitą. Seimo DP frakcijos dezintegracijos pagrindu parlamente susikūrė nauja Pi-lietinės demokratijos frakcija<sup>30</sup>. Sumažėjus DP konkurencingumui ir politiniam svoriui (frakcijos narių skaičius sumažėjo beveik perpus), atsivėrė galimybės sudaryti Vyriausybę be šios partijos dalyvavimo, galbūt netgi kuriam laikui eliminuoti šią partiją iš aktyvaus politinio gyvenimo. Klausimas tik, kokią kitą Vyriausybę esamoje situacijoje įmanoma sudaryti?

## **2.2. Mažumos Vyriausybės sudarymas: partijų susitarimai ir opozicijos įtakos reikšmė**

Po Vyriausybės atsistatydinimo ir „didžiosios“ koalicijos griūties socialdemokratai išsaugojo naujos vyriausybės sudarymo iniciatyvą. Tačiau partijos iškeltai kandidatūrai į premjero postą Seimas pritarė tik iš antro karto, pirmąsyk pasipriešindamas ekspremjero Algirdo Brazausko proteguotai finansų ministro Zigmanto Balčyčio kandidatūrai. Taigi 2006 m. liepos 4 d. Seimas pritarė kitai, socialdemokrato Gedimino Kirkilo kandidatūrai, tokiu būdu suteikdamas įgaliojimus suformuoti naują ministrų kabinetą (tai yra pirmasis investitūros „žingsnis“). Prezidentas Valdas Adamkus, pareiškęs, kad DP atstovai neturėtų dalyvauti naujos Vyriausybės formavime, atvirai parėmė Gedimino Kirkilo kandidatūrą. Dar iki balsavimo Seime dėl premjero kandidatūros socialdemokratams pavyko suburti naują koaliciją, kurią sudarė LSDP, LVLS, PDP ir LiCS.<sup>31</sup>

Tačiau šįkart sudaryta koalicija buvo mažumos, kuri Seime turėjo ne daugiau kaip 60 mandatų. Vadinas, reikėjo užsitikrinti kitų parlamentinių partijų paramą, siekiant Vyriausybės programos patvirtinimo parlamente (tai – antrasis investitūros „žingsnis“). Tokia naujos koalicijos rėmėja gana netikėtai tapo TS, o iki tol buvo viena aršiausių socialdemokratų kritikių, įtakingiausia

<sup>30</sup> Apskritai „partinio turizmo“ tendenciją parlamente atspindi šie skaičiai: nuo kadencijos pradžios iki 2007-10-01 narystę frakcijose iš viso buvo pakeitę apie 40 arba 30 proc. Seimo narių, iš jų apie 20 arba 15 proc. atitinka tipinio „perbėgėlio“ kriterijus.

<sup>31</sup> 2006-06-01 dėl bendradarbiavimo susitarė LSDP ir LVLS, 2006-06-06 prie jų prisijungė PDP, o 2006-06-16 – LiCS.

opozicinė partija<sup>32</sup>. Pažymėtina, kad, veikiant mažumos vyriausybėms, būtent opozicinių partijų įtaka išauga labiausiai, ir jos yra stipriai integruojamos į politinį (valdymo) procesą (beje, paprastai negatyvaus parlamentarizmo sistemose)<sup>33</sup>.

TS parama, nulėmusi Vyriausybės programos patvirtinimą nedidele balsų persvara (už 58, prieš 49 balsai, susilaikė 2) parlamente, buvo įtvirtinta oficialiais TS ir LSDP susitarimo dokumentais<sup>34</sup>. Juose numatyta, kad TS netrukdyt „kairės ir centro koalicijai sudaryti mažumos Vyriausybę“ ir nereikš interpelacijos premjerui bei nepasitikėjimo Vyriausybei, taip pat netrukdyt patvirtinti 2007 m. valstybės biudžeto. Savo ruožtu LSDP išipareigojo nepasirašyti jokių susitarimų su DP ir TiT, į Vyriausybės programą įtraukti TS siūlomas nuostatas, kuriose, pavyzdžiui, „numatomos ryžtingos permainos kovoje su korupcija“, taip pat pasižadama priimti atitinkamus Seimo statuto pakeitimus, kad kai kurių parlamentinės kontrolės vykdymą užtikrinančių nuolatinių komitetų ir komisijų (Audito komiteto, Antikorupcijos, Etikos ir procedūrų komisijų) pirmininkų postai atitektų opozicijos atstovams<sup>35</sup>.

Vėliau 2006 m. gruodžio 21 d., LSDP ir TS susitarimas buvo papildytas naujomis nuostatomis ir pratęstas. Tačiau 2007 m. rugsėjo 8 d. TS Taryba priėmė sprendimą nutraukti paramą socialdemokratams ir valdančiajai koalicijai. Taigi LSDP ir TS susitarimas dėl paramos ir veiksmų koordinavimo truko ilgiau kaip metus.

Remiantis Valentine Herman ir John Pope kriterijais, Gedimino Kirkilo Vyriausybę galima laikyti „iš išorės“ remiama koalicinės (daugiapartinės) mažumos vyriausybe, pagal Kaare Strom – tai ne tikra, o formali mažumos vyriausybė, kadangi su TS parama koalicija parlamente turėjo apie 60 proc. mandatų<sup>36</sup>. Kadangi TS parama koalicijai buvo išreikšta *a priori* ir formalizuota, tai, remiantis Kaare Strom nuomone, tokia mažumos koalicija niekuo nesiskiria nuo daugumos vyriausybės ir ją galima vadinti netobula daugumos vyriausybe<sup>37</sup>. Kitaip tariant, sudaryti tokią formalią netobulą daugumos vyriausybę buvo įmanoma tik užsitikrinus opozicinės TS paramą, – būtent tai užtikrino tam tikras Vyriausybės išlikimo ir veiklos garantijas.

Taigi klausimas iš esmės, kodėl TS nutarė paremti sudarytą mažumos koaliciją ir Vyriausybę? Kaare Strom įsitikinimu, mažumos vyriausybių suda-

<sup>32</sup> Beje, sėkmingai veikiant LSDP ir TS susitarimo „mechanizmui“, praėjus maždaug metams nuo susitarimo sudarymo, Seime buvo iškeltas klausimas dėl TS statuso, – ar frakcija valdančioji, ar opozicinė. Apie tai žr.: ELTA, Etikos sargų prašoma paaiškinti, ar TS frakcija yra opozicinė, 2007 m. balandžio 19 d.

<sup>33</sup> Christiansen, Damgaard (nuoroda 2), ten pat.

<sup>34</sup> 2006-07-02 LSDP ir TS pasirašė protokolinį susitarimą dėl paramos, o 2006-07-04 šio susitarimo nuostatos buvo galutinai įtvirtintos, sutariant dėl naujai koalicijai privalomų atlikti darbų sąrašo.

<sup>35</sup> Galiausiai mažumos koaliciją parėmusiai TS atiteko Seimo Audito, Europos reikalų (tuo pačiu ir Seimo vicepirmininko postas) ir Sveikatos reikalų komitetai bei Antikorupcijos komisija.

<sup>36</sup> Herman, Pope (nuoroda 3), p. 192; Strom (nuoroda 7), p. 204–205.

<sup>37</sup> Strom, ten pat, p. 204, 222–223.

rymas yra partinės konkurencijos išdava, be to, jos dažniausiai sudaromos, kai visos kitos galimybės yra išnaudotos arba kai tokių galimybių paprasčiausiai nėra. Konkretišiose situacijose partijų apsisprendimas yra racionalaus pasirinkimo arba derybų strategijos pasekmė, kiti veiksniai, pavyzdžiui, tokie partinės sistemos bruožai kaip poliarizacija ar fragmentacija gali tik paskatinti, tačiau ne nulemti mažumos vyriausybės sudarymą<sup>38,1</sup>

Kaare Strom nuomone, partijų, o tiksliau jų lyderių racionalumą, apsisprendžiant sudaryti mažumos vyriausybę, lemia du esminiai veiksniai (nepriklausomi kintamieji). Pirma, parlamento opozicijos įtakos politinei darbotvarkei potencialas (opozicijos įtakos galimybės atvirkščiai proporcingos jos norui priimti valdymo atsakomybę); antra, rinkimų rezultatų reikšmė vyriausybės formavimui (buvimo valdžioje laikas tiesiogiai proporcingas nuostoliams artimiausiuose rinkimuose). Kitaip tariant, kuo didesnė opozicijos politinė įtaka ir kuo svarbesni rinkimų rezultatai sudarant vyriausybę, tuo didesnė tikimybė, kad bus sudaryta mažumos vyriausybė. Opozicijos galią įtakoti politinius sprendimus Kaare Strom taikliai pavadino „maža valdymo nauda“, o partijų konkurencingumo laipsnį rinkimuose bei jų rezultatų reikšmę – „dideliais valdymo kaštais“<sup>39</sup>. Abiejų sudedamųjų esmė – valdai, nebūdamas valdžioje.

Remiantis šiais racionalaus pasirinkimo kriterijais, pažymėtina, kad mažumos Vyriausybė Lietuvoje buvo sudaryta, partijų lyderiams sutarus, kad visi kiti variantai, įskaitant plačią kairės – dešinės „vaivorykštę“, vargu ar įmanomi. Papildomų problemų, bandant sudaryti alternatyvius koalicinius darinius, kilo ir dėl to, kad opozicija, *de facto* parlamento dauguma, buvo labai fragmentuota ir ideologiškai nevienalytė, – tai taip pat vienas iš mažumos vyriausybės sudarymą „skatinančių“ veiksnių. Partijų viešai deklaruoti tokių apsisprendimo motyvą – siekis įveikti politinę krizę ir stabilizuoti padėtį irgi nelabai įtikinami. Tokių vertinimą ne kartą patvirtino vėlesni susitarimai tarp partijų (LSDP su TS), kai kurių partijų suformuluoti reikalavimai koalicijos partneriams (LVLS ir LiCS). Partijos, įvertinusios susidariusią situaciją, pirmiausia siekė savų interesų realizavimo ir įtakos politinei darbotvarkei.

Beje, įvykiams užbėgant už akių, galima pastebėti, kad didelė dalis svarbiausių LSDP ir TS susitarime numatytų punktų per mažumos Vyriausybės veiklos metus taip ir nebuvo įgyvendinti (pavyzdžiui, kovos su korupcija srityje, nuostatos šeimos politikos, Valstybės saugumo departamento veiklos klausimais, aukštojo mokslo reformos ir t. t. klausimais).<sup>40</sup>

Taigi pasitvirtino, kad partijos, sudarant mažumos vyriausybę, esant palankiems kitiems partinės sistemos veiksniams, pirmiausia siekia pragmati-

<sup>38</sup> Strom, ten pat, p. 207–208.

<sup>39</sup> Strom, ten pat, p. 21–216.

<sup>40</sup> Įdomu tai, kad Gediminas Kirkilas, mažumos vyriausybės vadovas, pažadėjo atsistatydinti, jeigu jam per metus nepavyks sumažinti korupcijos lygį šalyje. Tačiau Transparency International po metų paskelbus tokią patį, t. y., nesumažėjusį korupcijos suvokimo indeksą (KSI=4,8), premjeras savo pažado atsistatydinti neištesėjo.

nių tikslų – įtakoti valdymą ir rengtis artimiausiems rinkimams. Iš visų partijų pirmiausia išsiskyrė TS, nuo kurios priklausė ne tik mažumos vyriausybės, bet ir svarbiausių politinių sprendimų likimas<sup>41</sup>. Ar galima sakyti, kad partija valdė, nebūdama valdžioje? Be abejo, TS, remdama mažumos koaliciją, siekė ne tik trumpalaikių, bet ir ilgalaikių tikslų – pergalės būsimuose Seimo rinkimuose. Būtent tai verčia atkreipti dėmesį į tokių veiksmų, kaip aukštas rinkėjų balsavimo kintamumas Lietuvoje. Esant tokiai situacijai, partijai tikslingiau ne priimti valdymo atsakomybę, o oponuoti valdžiai, – tokia taktika leidžia tikėtis sėkmės rinkimuose.

### 2.3. Mažumos vyriausybės stabilumas ir veikla

Pagrindinis partinės veiklos tikslas yra valdžia, tačiau ne visada jos siekiama nedelsiant, kai kada žymiai svarbesni tarpiniai tikslai, t. y. konkrečių politinių sprendimų priėmimas<sup>42</sup>. Pastaruoju atveju tereikia partijoms susitarti ir užtikrinti vyriausybės stabilumą, tikintis, kad į jų interesus bus atsižvelgta. Tik kaip, teigiamai ar neigiamai tokie partiniai susitarimai įtakoja kitus demokratines politikos procesus?

Vieni svarbiausių uždavinių, kurie buvo keliami mažumos Vyriausybei ją sudarant ir vėliau – valdymo krizės įveikimas ir politinio stabilumo užtikrinimas. Sudarius Vyriausybę, galima sakyti, pavyko išspręsti svarbiausias valdymo krizės problemas, taip pat partijoms pavyko užtikrinti ir Vyriausybės stabilumą. Mažumos Vyriausybę, lyginant su ankstesnėmis Lietuvoje veikusiomis partinėmis vyriausybėmis, galima vertinti kaip stabilią. Jei Vyriausybės veiklos trukmę skaičiuotume dienomis, mažumos Vyriausybė veikia ilgiau už daugelį kitų iki tol veikusių vyriausybių (žr. 4 lentelę). Taip pat už mažumos Vyriausybę veikė trumpiau daugelis kitų vyriausybių, skaičiuojant vyriausybės išlikimo koeficientą, kuris yra lygus 35,13 proc. (koeficientas išreiškiamas procentais, lyginant vyriausybės veiklos laikotarpį su visu įmanomu jos veiklos laikotarpiu)<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Pažymėtina, kad TS, nežiūrint, kad 2007 m. rudenį oficialiai nutraukė paramą LSDP ir valdančiajai koalicijai, gautų postų Seimo vadovybėje neatsisakė.

<sup>42</sup> Strom (nuoroda 7), p. 211.

<sup>43</sup> Levin S., „Mažumos vyriausybė Lietuvoje: stabilumo ir veiksmingumo analizė“, VU TSPMI magistro darbas, vadovas Lukošaitis A., 2007, p. 31–33.



4 lentelė. Partinių vyriausbių veiklos trukmė Lietuvoje (dienomis)<sup>44</sup>

Nr.	Vyriausybė ir jos vadovas	Vyriausybės veiklos periodas	Veiklos trukmė dienomis	Vyriausybės tipas	Vyriausybės įgaliojimų pasibaigimo priežastis
1.	V-oji, B. Lubio	1992-12-17 – 1993-03-31	105	Laikinoji koalicinės daugumos	Prezidento rinkimai, įgaliojimų grąžinimas
2.	VI-oji, A. Šleževičiaus	1993-03-31 – 1996-03-19	1.025	Vienpartinės daugumos	Parlamento paramos stoka, premjero atleidimas iš pareigų
3.	VII-oji M. Stankevičiaus	1996-03-19 – 1996-12-10	266	Vienpartinės daugumos	Seimo rinkimai, vyriausybės atsistatydinimas
4.	VIII-oji (ir pertvarkyta), G. Vagnoriaus	1996-12-10 – 1998-03-10	874	Koalicinės daugumos	Prezidento rinkimai, vyriausybės įgaliojimų grąžinimas
		1998-03-10 – 1999-05-03			Kritinė situacija, premjero atsistatydinimas
5.	IX-oji R. Pakso	1999-06-10 – 1999-11-11	164	Koalicinės daugumos	Kritinė situacija, premjero atsistatydinimas
6.	X-oji, A. Kubiliaus	1999-11-11 – 2000-11-08	363	Koalicinės daugumos	Seimo rinkimai, vyriausybės atsistatydinimas
7.	XI-oji, R. Pakso	2000-11-08 – 2001-07-12	246	Koalicinės daugumos	Parlamento paramos stoka, premjero atsistatydinimas
8.	XII-oji (ir pertvarkytos), A. Brazausko	2001-07-12 – 2003-03-04	1.291	Koalicinės daugumos	Prezidento rinkimai, vyriausybės įgaliojimų grąžinimas
		2003-03-04 – 2004-07-13			Prezidento rinkimai, vyriausybės įgaliojimų grąžinimas
		2004-07-13 – 2004-12-14			Seimo rinkimai, vyriausybės atsistatydinimas

9.	XIII-oji, A. Brazausko	2004-12-14 – 2006-06-01	533	Koalicinės daugumos	Parlamento paramos stoka, premjero atsistatydinimas
10.	XIV-oji, G. Kirkilo	2006-07-18 – ?	440	Koalicinės mažumos	?
<p>Paaiškinimai:</p> <p>(1) pirmos keturios vyriausybės nelaikomos partinėmis, nes parlamentas partiniu požiūriu nebuvo diferencijuotas;</p> <p>(2) vyriausybės veiklos periodas apskaičiuojamas nuo/iki įgaliojimų suteikimo vyriausybei, t. y. nuo jos programos patvirtinimo;</p> <p>(3) koalicinės mažumos vyriausybės veiklos trukmė apskaičiuota iki 2007-10-01;</p> <p>(4) skiriamas vyriausybės įgaliojimų grąžinimas ir atsistatydinimas (Lietuvos pusiau prezidentinės sistemos ypatumas).</p>					

Mažumos Vyriausybė galėjo sėkmingai veikti pirmiausia dėl to, kad buvo palankus politinis kontekstas: jai oponavo labai susiskaldžiusi opozicinė dauguma, o konfliktiškumas pačioje koalicijoje buvo kur kas mažesnis negu labiausiai tikėtinoje alternatyvioje naujoje koalicijoje. Tačiau svarbiausiu veiksmu reikėtų laikyti LSDP sugebėjimą užsitikrinti formalia, t. y., rašytiniais susitarimais įtvirtintą, opozicinės TS paramą. Todėl ją galima laikyti [santykinai] stabiliai remiama mažumos koalicine Vyriausybe. Opozicijos stabilią paramą sugebančios užsitikrinti mažumos vyriausybės netgi vadinamos beveik daugumos vyriausybėmis – tokiu būdu pabrėžiama, kaip svarbu joms turėti nuolatinę opozicijos paramą. Juo labiau, kad, veikiant mažumos vyriausybei parlamente, buvo susiformavusi trinarė ir, ideologiniu bei politinės veiklos taktikos požiūriu, labai nevienalytė „sudėtinga“ opozicija, kurią atstovavo mažumos koaliciją parėmusi, bet tinkamai progai pasitaikius aktyviai oponavusi TS bei ideologiškai amorfiškos DP ir TIT.

Kita vertus, būtina pastebėti ir tai, kad stabili Vyriausybės veikla dar nereiškia politinio stabilumo plačiąja prasme. Vien tas faktas, kad mažumos Vyriausybės valdymo laikotarpiu parlamento opozicija du kartus bandė pareikšti nepasitikėjimą Seimo pirmininkui, penkis kartus buvo inicijuotos ir svarstytos nepasitikėjimo interpeliacijos įvairiems ministrams. O tai daug ką pasako apie politinę atmosferą parlamente bei politinį stabilumą apskritai (beje, visoms šioms opozicijos iniciatyvoms nebuvo pritarta).

Tačiau, analizuojant mažumos Vyriausybės veiklą, pagrindinė problema, ko gero, yra ne jos stabilumo, o veiklos efektyvumo, produktyvumo ir pan. rodikliai. Ypač tai aktualu posovietinėje Lietuvoje, kurioje viešosios politikos procesai pasižymi dinamiškumu, o aktualių problemų sprendimo vilkinimas politikos stabilumui gali suteikti neigiamus „stabilizacijos“ atspalvius. Ne veltui Prezidentas V. Adamkus, 2007 m. balandžio 19 d. Seime, skaitydamas metinį pranešimą, pabrėžė, kad „šiandien Vyriausybė labiau susitelkusi ne ties reformomis, o ties savo pačios išlikimo klausimu“.

Mažumos Vyriausybės veiklos ir konkrečių sprendimų „klampumą“ patvirtina ne tik vangi reforma sveikatos apsaugos, švietimo sistemos, žemės ūkio ir t. t. srityse, bet ir kai kurie kiti faktai. Pavyzdžiui, išryškėjusios neįprastos tendencijos teisėkūros srityje, kai kurie 2007 m. valstybės biudžeto tvirtinimo ypatumai, taip pat atskirų interesų grupių įtakos sustiprėjimas, rengiant ir priimant konkrečių įstatymų pataisus. Išvardytų atvejų analizė, manau, leidžia atskleisti ir įvertinti kai kurias mažumos Vyriausybės veiklos problemas.

Ankstesni statistiniai duomenys rodo, kad Lietuvoje veikusių vyriausybių įtaka Seimo teisėkūros darbotvarkei yra gana ribota. Tai sąlygoja tam tikrą teisėkūros darbotvarkės iracionalumą, nuoseklaus kryptingumo stoka, valdančiosios daugumos programų įgyvendinimo problemas ir pan.<sup>45</sup> Tai dar labiau išryškėja, analizuojant Seimo ir mažumos Vyriausybės sąveiką teisėkūros srityje. Pirma, labai sumažėjo Vyriausybės pateiktų ir parlamento priimtų teisės aktų projektų „sėkmės indeksas“; antra, žymiai dažniau Vyriausybės projektai „įstringa“ parlamente per svarstymus. Pavyzdžiui, per dvi Seimo sesijas (V ir VI–ąją), kai veikė mažumos Vyriausybė, „sėkmės indeksas“ smuko iki 56 proc. (dar prastesnis šis rodiklis VI sesijos metu – 29 proc.). Kai per visas ankstesnes 2004–2008 m. Seimo kadencijos sesijas, kai veikė koalicinė daugumos Vyriausybė, šis rodiklis buvo maždaug 90 proc. ir atitiko parlamentinėje praktikoje populiarią „90 proc.“ taisyklę. Taip pat labai išaugo, kaip minėta, svarstymo stadijoje „įstrigusių“ projektų skaičius – nuo 11,7 projekto I – IV sesijose iki 97,5 projekto V – VI sesijose<sup>46</sup>.

Visi šie duomenys leidžia teigti, kad, veikiant mažumos Vyriausybei, teisėkūros procesas pastebimai sulėtėjo, o Vyriausybės įtaka parlamento darbotvarkei dar labiau sumažėjo. Tuo pačiu šie duomenys apibūdina Seimo ir Vyriausybės santykius teisėkūros srityje, būtent: mažėjantis Vyriausybės iniciatyvų produktyvumas išryškino rimtas institucinės jungties ir bendradarbiavimo problemas.

Mažumos vyriausybės būna neefektyvios todėl, kad jos yra linkusios didinti biudžeto deficitą makroekonominėse krizių metu arba tada, jeigu jos sudaromos politinėms krizėms įveikti<sup>47</sup>. Sudarant mažumos Vyriausybę Lietuvoje makroekonominės krizės požymių nebuvo, ji, kaip minėta, sudaryta tikslu įveikti tam tikras politinės krizės pasekmes. Pažymėtina, kad mažumos koalicijai opozicinės TS paramą pavyko užsitikrinti, pastarajai išsipareigojus netrukdyti patvirtinti kitų metų valstybės biudžetą. Seime yra susiformavusi gana ydinga praktika, kai, tvirtinant valstybės biudžetą, parlamentinės partijos ar atskiri parlamentarai pateikia daugybę biudžeto projekto pataisų, naudingų atstovaujama rinkimų apygardų rinkėjams, konkrečioms interesų grupėms ir

<sup>45</sup> Lukošaitis A., „Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis“, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005, p. 199–209.

<sup>46</sup> LR Seimo posėdžių sekretoriato pateikti ir autoriaus apibendrinti duomenys.

<sup>47</sup> Green–Pedersen (nuoroda 12), p. 18; Pech G., „Government Formation, Budget Negotiations and Re-election Uncertainty: The Cases of Minority and Majority Coalition Governments“, <http://www.geraldpech.net/papers/re-election.pdf>, 2007-08-25.

pan. Tokiu būdu partijos ir parlamentariai siekia rinkėjų palankumo, deja, tai nieko bendra neturi su racionaliū ar programiniu biudžeto lėšų skirstymu.

Analizuojant 2007 m. valstybės biudžeto lėšų paskirstymą, pirmiausia kyla klausimas, ar jos nebuvo paskirstytos atsižvelgiant į tai, kad valdančiajai koalicijai reikėjo užsitikrinti tam tikras Vyriausybės stabilumo garantijas. Šios garantijos, be abejo, pirmiausia sietinos su TS, t. y., su pagrindine koalicijos rėmėja, turėjusia labai konkrečių tikslų artėjančiuose savivaldybių rinkimuose<sup>48</sup>. Juolab, kad 2007 m. valstybės biudžetas buvo patvirtintas valdančiosios koalicijos partnerių ir jų rėmėjos – TS frakcijų balsais.

Skaičiavimai rodo, kad Seime, tvirtinant 2007 m. valstybės biudžeto projektą, iš visų opozicinių partijų didžiausio palankumo sulaukė būtent TS frakcijos narių pateikti siūlymai (žr. 5 lentelę).

5 lentelė. 2007 metų biudžeto lėšų paskirstymas, atsižvelgiant į frakcijų pateiktus pasiūlymus<sup>49</sup>

Nr.	Frakcija, pateikusi pasiūlymus biudžeto projektui	Lėšų, įtrauktų į biudžeto projektą, dydis	Frakcijos „gautų“ lėšų procentas nuo visų pateiktų pasiūlymų
1.	Liberalų sąjūdžio frakcija	3477 tūkst. Lt	3,4 %
2.	Naujosios sąjungos frakcija	289 tūkst. Lt	0,28 %
3.	Darbo partijos frakcija	9557 tūkst. Lt	9,37 %
4.	„Tvarkos ir teisingumo“ frakcija	2725 tūkst. Lt	2,67 %
5.	Tėvynės sąjungos frakcija	19779 tūkst. Lt	19,4 %
6.	Mažumos koalicijos frakcijos	66065 tūkst. Lt	64,83%

Pagal TS frakcijos pateiktus ir parlamento išnagrinėtus pasiūlymus, jai „atiteko“ apie 20 proc. visų perskirstytų biudžeto lėšų (pagal parlamentarų pateiktus pasiūlymus). Žinant, kad kitoms frakcijoms, pagal jų pateiktus pasiūlymus, biudžeto lėšų „atiteko“ keliskart mažiau, galima daryti prielaidą, kad TS parama valdančiajai koalicijai davė partijai apčiuopiamus trumpalaikės perspektyvos arba, kaip buvo minėta, „tarpinius“ rezultatus. Tai buvo ypač svarbu prieš artėjančius savivaldybių rinkimus, tikintis rinkėjų palankumo konkrečiose apygardose.

<sup>48</sup> Savivaldybių tarybų rinkimai įvyko 2007-02-25. Tradiciškai valdančiosios partijos prieš kiekvienus rinkimus stengiasi „pamaloninti“ jų kontroliuojamų apygardų rinkėjus; šikart tokia proga atsirado ir opozicinei TS, nuo kurios paramos priklausė valstybės biudžeto projekto patvirtinimas (į šį projektą yra įtraukiamos ir savivaldybių biudžetų lėšos).

<sup>49</sup> Levin (nuoroda 43), p. 60.

Tačiau ką tai turi bendro su visos visuomenės interesais ir ilgalaikę valstybės raidos strategija? Be to, galima pastebėti, kad patvirtinto valstybės biudžeto išlaidos gerokai viršijo pajamas (1,4 mlrd. litų). Tai akivaizdūs biudžeto deficito požymiai, o tai iš principo būdinga visoms mažumos vyriausybėms<sup>50</sup>. Neatsitiktinai Prezidentas Valdas Adamkus pastebėjo, kad biudžeto išlaidos nėra susietos su svarbiausiais struktūrinio valdymo ir pertvarkymo reformomis sveikatos apsaugos ir švietimo srityse, nepaisant išaugusių biudžeto apimčių, sudarytos deramai neįvertinus ankstesnės išlaidavimo patirties. Ekonomikos ekspertai taip pat pažymėjo, kad „deficitinio biudžeto tradicija“ liudija politikų polinkį išiteikti rinkėjams skolintų lėšų sąskaita, negalvojant apie ekonominę skolinimosi strategiją ir tikslingumą.

Politikos teorijoje gerai žinoma aksioma – interesų grupių galios yra atvirkščiai proporcingos vyriausybės (politinės valdžios) galioms. Mažumos Vyriausybės veikimas Lietuvoje – gera proga tuo įsitikinti. Parlamento priimamų ir įgyvendinamų įstatymų stebėseną rodo, kad pastebimai suaktyvėjo atskiruose verslo ir finansų sektoriuose veikiančios interesų grupės. Interesų grupės išnaudoja „mažumos“ situaciją ir akivaizdžiai spartina teisėkūros procesą, tokiu būdu kenkdamos jo viešumui ir skaidrumui. Galima pastebėti, kad interesų grupės siekia aplenkti Vyriausybę, beje, nors ir disponuojančia pagrindinėmis mokesčių įstatymų koregavimo galiomis, tačiau tapusia savotiška valdančiosios parlamentinės mažumos ir jos rėmėjos TS įkaite.

Kitai variant, galima teigti, kad, veikiant mažumos Vyriausybei, interesų grupėms savo problemas patogiau spręsti susiskaldžiusiame parlamente, o ne Vyriausybėje. Ir net ne tai yra svarbiausia: interesų grupės siekia sau naudingų įstatymų pakeitimų „eidamos“ ne per valdančiąją koaliciją, o išnaudodamos trinarės opozicijos galimybes, bandant savo iniciatyvą „prastumti“ arba per opozicines TS, DP ar kitas frakcijas. Pavyzdžiui, taip atsitiko Seimui savo laiku priimant kai kurias Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo ir Valstybinio socialinio draudimo įstatymo pataisas<sup>51</sup>. Visuomenėje kontroversiškai įvertintas įstatymų pataisas inicijavo opozicijos atstovai (TS ir DP), o, jas priėmus, valstybės biudžetas nebūtų gavęs šimtų milijonų įplaukų<sup>52</sup>. Pirmuoju atveju siekta įtvirtinti pridėtinės vertės mokesčio lengvatą (mokesčio gražinimą) naujų lengvųjų automobilių importuotojams, antruoju – nustatyti vadinamąsias valstybinio socialinio draudimo mokesčio „lubas“, t. y. privalomo socialinio draudimo mokesčio nemokėjimą dideles pajamas gaunantiems asmenims. Abiem atvejais savo tikslų neslėpė pataisomis suinteresuotos interesų grupės (pavyzdžiui,

<sup>50</sup> 2007 m. pabaigoje, t. y. prieš pat naujo 2008 m. valstybės biudžeto tvirtinimą Seime, pasirodė pranešimų, jog valstybės biudžeto deficitas, valdant mažumos vyriausybei, išaugo.

<sup>51</sup> Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymas. Vilnius, 2006-07-04, XP-1530, [http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=279608&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=279608&p_query=&p_tr2=,), 2007-09-11; Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo 7 straipsnio 1 dalies pakeitimo įstatymo įstatymas. Vilnius, 2006-06-09, Nr. XP-1469, [http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=277771](http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=277771,), 2007-09-11.

<sup>52</sup> Ekspertai paskaičiavo, kad, priėmus PVM įstatymo pataisas, valstybės biudžetas netektų apie 100 mln. Lt įplaukų, o, priėmus Valstybinio socialinio draudimo įstatymo pataisas, apie 260 mln. Lt.

lengvųjų automobilių importuotojai ir pardavėjai, lizingo kompanijos, o taip pat užsienio investuotojus atstovaujančios organizacijos, Lietuvos bankų asociacija ir t. t.), aktyviai įtakojusios įstatymų leidėjus.

Tokios interesų grupės, suprantama, pirmiausia siekia ekonominės naudos arba pelno ir joms nesvarbu, kokios dalies įplaukų neteks valstybės biudžetas, taigi ir kaip nukentės Vyriausybės deklaruojami veiklos prioritetai, kaip antai, socialinės atskirties mažinimas, biudžetinių darbuotojų atlyginimų ir pensijų didinimas, tolygesnis mokesčių fiziniams ir juridiniams asmenims paskirstymas ir pan. Seimo sprendimui priimti Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo pataisas, įvertinęs interesų grupių grubią intervenciją į teisėkūros sritį, pasipriešino Respublikos Prezidentas, – įstatymą vetavo (savo ruožtu Seimas, apsisprendamas dėl tolimesnio gražinto įstatymo likimo, atsižvelgė į Prezidento nuomonę ir nutarė įstatymą laikyti nepriimtu). Valstybinio socialinio draudimo įstatymo pataisoms po pateikimo Seimas pritarė, tačiau, Vyriausybei pareiškus neigiamą nuomonę, projektas „ištrigo“ Seimo komitetuose. –

Galima pateikti ir daugiau pavyzdžių, patvirtinančių, kad interesų grupės, veikdamos ne per valdančiąją mažumą ir jos remiamą Vyriausybę, o per susiskaldžiusią daugumos opoziciją, iš esmės gali pakeisti parlamento darbotvarkę ir Vyriausybės veiklos prioritetus. Svarbiausia, kad tokiu būdu Vyriausybei yra primetami sunkiai įgyvendinami finansiniai išpareigojimai, kas beje, antroje jos veiklos pusėje tapo svarbiausia priežastimi, vertusia suabejoti Vyriausybės išlikimo, o tuo pačiu ir politinio stabilumo perspektyvomis<sup>53</sup>.

Kaip vertinti pirmosios mažumos Vyriausybės veiklą Lietuvoje? Klausimas ne paprastas, juo labiau ne retorinis. Praėjus daugiau kaip metams nuo Vyriausybės veiklos pradžios, galima pastebėti, kad patys valdančiosios koalicijos atstovai tebetiki jos galimybėmis dirbti toliau<sup>54</sup>. Opozicinė TS, mažumos

<sup>53</sup> Pavyzdžiui, 2007-07-04 Seimas, nepaisydamas nei Vyriausybės, nei Seimo socialinių reikalų ir darbo komiteto pirmininko pozicijos, pritarė opozicijos pasiūlytam sprendimui žymiai padidinti valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir tarnautojų atlyginimus. Tokio sprendimo kaina – beveik 900 mln. Lt. Apie tai žr.: Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginės algos bazinio dydžio, taikomo 2008 m., įstatymas, Vilnius, 2007-07-04, Nr. X-1270, [http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=301974](http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=301974), 2007-08-20. Kitas pavyzdys: 2007-09-27 Seimas po svarstymo pritarė opozicijos pateiktoms kai kurių įstatymų pataisoms, įpareigojančiomis išmokėti pensininkams prieš keletą metų neišmokėtos pensijos dalį (iš viso apie 560 mln. Lt). Premjeras G. Kirkilas iš karto pareiškė, kad, priėmus apsvaistytus pakeitimus, Vyriausybė negalės prisiimti tokios finansinės naštos ir atsistatydins. Apie tai žr.: Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų dalies, nesumokėtos... Vilnius, 2007-09-27, Nr. XP-227(2), [http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=272972](http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=272972), 2007-09-27; Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2007 m. patvirtinimo... Vilnius, 2007-09-27, Nr. XP-2200, [http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=296743](http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=296743), 2007-09-27.

<sup>54</sup> Kita vertus, 2007 m. pavasarį patys socialdemokratai inicijavo projektą dėl Seimo paleidimo ir pirmalaikių rinkimų, tačiau tam parlamentas po projekto pateikimo nepritarė. Tokia „akcija“ įvertinta nevienareikšmiškai, pirma, kaip ženklas, rodantis, kaip sunku mažumos vyriausybei dirbti, antra, kaip spaudimas socialdemokratams remiantiems konservatoriams. Apie tai žr.: Seimo nutarimo „Dėl pirmalaikių Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų“ projekto (Nr. XP-2142) pateikimas, 2007-04-03, [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_sale.bals?p\\_bals\\_id=19397](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_sale.bals?p_bals_id=19397), 2007-09-15.

Vyriausybės rėmėja, kaip minėta, savo paramą valdančiajai koalicijai 2007 m. rudenį nutraukė. Prezidento Valdo Adamkaus vertinimams apie mažumos Vyriausybės veiklą, atrodo, trūko nuoseklumo. Vyriausybė tai būdavo remiama („vardan to stabilumo“, tai kritikuojama (dėl veiklos neefektyvumo)<sup>55</sup>.

Galbūt objektyviausią susidariusios politinės konjunktūros įvertinimą pateikė pats Seimas, svarstydamas Vyriausybės metinės veiklos ataskaitą. Po kelių metinės veiklos ataskaitos svarstymų ir sprendimo šiuo klausimu atidėliojimų Seimas nutarė nepriimti jokie sprendimo dėl Vyriausybės veiklos ataskaitos!<sup>56</sup> Tai pirmas kartas, kai parlamentas – itin fragmentuotas, nestabilios partinės sanklodos ir be vieningos opozicijos – nesugebėjo priimti jokie sprendimo dėl Vyriausybės darbo įvertinimo. Taigi tokį Seimo įvertinimą galima vertinti kaip netiesioginį pareiškimą, kad koalicinė mažumos Vyriausybė ir toliau gali būti. Bet ar tai reiškia, kad ji gali ir normaliai dirbti?

## Išvados

Lietuvoje taikomos pozityvaus parlamentarizmo (Vyriausybės investitūros) taisyklės nėra palankios mažumos vyriausybės sudarymui. Tačiau kiti politiniai veiksniai leido parlamentinėms partijoms ignoruoti institucinę logiką ir sudaryti mažumos Vyriausybę, motyvuojant politinio stabilumo siekimu. Prie tokių veiksnių, pirma, priskirtinas aukštas rinkėjų balsavimo paslankumas, didelė partinės sistemos bei parlamento fragmentacija, taip pat didelis relevantinių partijų skaičius. Be to, mažumos Vyriausybės sudarymui buvo palanki valstybės vadovo – Prezidento Valdo Adamkaus bei įtakingiausių partinio elito atstovų nuomonė šiuo klausimu.

Teoriniu požiūriu, Lietuvos atvejo studija vertinga tuo, jog ja remiantis galima papildyti Kaare Strom ir kitų autorių sukurtos mažumos vyriausybių racionalaus pasirinkimo teorijos nuostatas. Pirma, norėtuši atkreipti dėmesį į tai, kad mažumos Vyriausybė buvo sudaryta, kai partinė sistema buvo labai nestabili; antra, sudarytoji koalicinė mažumos Vyriausybė Lietuvoje – tipiškas vadinamosios formalios ir netobulos daugumos pavyzdys. Ne mažiau svarbu ir tai, kad (trečia) mažumos Vyriausybės sudarymas ir sąlyginai stabili veikla yra beprecedentis atvejis (ir pamokanti patirtis) Lietuvos moderniojo parlamentarizmo istorijoje.

Svarbiausia mažumos Vyriausybės sudarymo prielaida galima laikyti „sudėtingus“ 2004 m. parlamento rinkimų rezultatus, o jų pasekmė – itin fragmentuota parlamento sudėtis bei nestabili partinė kompozicija. Parlamento frakcijų skilinėjimai bei labai aktyvūs partiniai „perbėgėliai“ jau netrukus po

<sup>55</sup> Metinis Prezidento V. Adamkaus pranešimas (2007), <http://www.president.lt/file/metinis2007.pdf>, 2007-08-10; ELTA, V. Adamkus: bet koks nestabilumas Vyriausybėje tikrai mums nepadėtų, 2007 m. balandžio 17 d.; ELTA, Prezidentas tiki mažumos Vyriausybės sėkme, 2007 m. liepos 12 d.

<sup>56</sup> Seimo rezoliucijos „Dėl Vyriausybės 2006 m. veiklos ataskaitos“ projekto (XP-2225) priėmimas, 2007-06-07, [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_sale.bals?p\\_bals\\_id=19805](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_sale.bals?p_bals_id=19805), 2007-09-15.

rinkimų leido iš esmės pasikeisti politinės įtakos proporcijoms parlamente, tuo pačiu atsirado galimybė suburti naują valdančiąją mažumos koaliciją. Svarbios mažumos Vyriausybės išlikimo prielaidos yra dvi, būtent: ideologiniu požiūriu trinarė ir susiskaldžiusi parlamento opozicija bei formalizuota opozicinės TS parama LSDP, taigi ir visai valdančiajai mažumos koalicijai.

Remiantis Kaare Strom, Valentine Herman ir John Pope kriterijais, sudarytąją mažumos Vyriausybę galima apibūdinti kaip formalią netobulos daugumos vyriausybę. TS parama valdančiajai koalicijai leido užsitikrinti kritinę balsų daugumą parlamente, garantuojančią sąlyginį politinį saugumą. Kita vertus, mažumos Vyriausybės sudarymo aplinkybių, TS ir valdančiosios koalicijos partnerių santykiai bei parlamente priimti konkretūs sprendimai, veikiant mažumos Vyriausybei, leidžia teigti, jog šis sprendimas – sudaryti mažumos Vyriausybę – buvo racionalus politinių partijų išskaičiavimas. Tai leido partijoms, pirmiausia TS ir LSDP, siekti ir trumpalaikių (konkrečių ir pragmatiškai motyvuotų sprendimų priėmimo), ir ilgalaikių (išlaikyti politinės darbotvarkės kontrolę ir pasirengti artimiausiems rinkimams) tikslų.

Veikiant mažumos valdančiajai koalicijai bei jos remiamai Vyriausybei, galima pastebėti svarbius pokyčius parlamento teisėkūros darbotvarkėje bei teisėkūros procese apskritai. Pirma, pasitvirtino, kad, veikiant mažumos Vyriausybei, teisėkūros darbotvarkei trūko racionalumo, o parlamente vykstantis teisėkūros procesas sulėtėjo. Akivaizdu, kad „mažumos situacija“ paranki interesų grupėms, siekiančioms partikuliaristinių, neretai nieko bendro su visuomenės interesais neturinčių tikslų. Negera to, interesų grupės savo tikslų siekia, išnaudodamos ne valdančiosios koalicijos, o opozicijos galimybes. Tai sąlygojo eilės įstatymų projektų, nesuderintų su Vyriausybės programa, inicijavimą, svarstymą ir net priėmimą parlamente. Tai sąlygoja tam tikrą parlamento darbo iracionalumą, o mažumos Vyriausybei sunkiau įgyvendinti patvirtintą veiklos programą. Visa tai neigiamai veikia viešosios politikos procesą apskritai.

Norėtusi atkreipti dėmesį į tai, apie ką nebuvo rašyta šiame straipsnyje. Pirmiausia į tai, kad mažumos Vyriausybė buvo sudaryta toli gražu ne konsensuso principais grindžiamoje demokratijoje ir ne stabilioje partinėje sistemoje, kurioje „žaidžia“ rinkėjams lengvai atpažįstami veikėjai – politinės partijos. Politinės kultūros „nepilietiškumas“ ir rinkėjų absenteizmo augimas, politinio konflikto takoskyrų neaiškumas, politinių partijų ideologinio tapatumo neapibrėžtumas, politinės praktikos tradicijų valdančiosios daugumos ir opozicijos santykiuose silpnumas, neslopstantis partijų populizmas ir „pointegracinis“ susivokimo periodas – visiems šiems reiškiniams ir procesams didesnę ar mažesnę įtaką turės 2006 m. sudaryta ir pakankamai ilgai veikusi mažumos Vyriausybė Lietuvoje. Jos sudarymo faktas buvo neįprastas, – bet po pirmo karto, sakoma, priprantama. Tik kad nebūtų tokios pat neįprastos ir šio, instituciniu požiūriu, nelogiško eksperimento pasekmės – poveikis demokratijai, politinei kultūrai, valdžios institucijų ir partijų santykiams. Bet kuriuo atveju, mažumos Vyriausybės sudarymas ir veikla yra nauja ir vertinga demokratinės politikos patirtis.



## Literatūra

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija 1992, Vilnius: Lietuvos Respublikos Seimo leidykla, 1996.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Vyriausybės programos“, *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 5.
3. Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų dalies, nesumokėtos.... Vilnius, 2007-09-27, Nr.XP-227(2), [http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=272972](http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=272972), 2007-09-27.
4. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2007 m. patvirtinimo... Vilnius, 2007-09-27, Nr. XP-2200, [http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=296743](http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=296743), 2007-09-27.
5. Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų, valstybės pareigūnų ir valstybės tarnautojų pareiginės algos bazinio dydžio, taikomo 2008 m., įstatymas. Vilnius, 2007-07-04, Nr.X-1270, [http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=301974](http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=301974), 2007-08-20.
6. Seimo nutarimo „Dėl pirmalaikių Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų“ projektas (Nr. XP-2142), Vilnius, 2007-04-03, [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_sale.bals?p\\_bals\\_id=19397](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_sale.bals?p_bals_id=19397), 2007-09-15.
7. Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 62 straipsnio pakeitimo įstatymas. Vilnius, 2006-07-04, XP-1530, [http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=279608&p\\_query=&p\\_tr2=](http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=279608&p_query=&p_tr2=), 2007-09-11.
8. Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo 7 straipsnio 1 dalies pakeitimo įstatymo įstatymas. Vilnius, 2006-06-09, Nr. XP-1469. [http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=277771](http://www3.lrs.lt/pls/inter/dokpaieska.showdoc_l?p_id=277771), 2007.09.11.
9. Seimo rezoliucijos „Dėl Vyriausybės 2006 m. veiklos ataskaitos“ projektas (XP-2225), Vilnius, 2007-06-07, [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_sale.bals?p\\_bals\\_id=19805](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_sale.bals?p_bals_id=19805), 2007-09-15.
10. Metinis Prezidento V. Adamkaus pranešimas (2007), <http://www.president.lt/file/metinis2007.pdf>, 2007-08-10.
11. Christiansen F., Damgaard E., „Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism“, <http://www.psa.ac.uk/2007/pps/Christiansen.pdf>, 2007-08-25.
12. Jurkynas M., Ramonaitė A., „Kairė ir dešinė Lietuvoje: ekspertų ir elektorato nesuskalbėjimas“, žr. Jankauskas A., sudar., *Lietuva po Seimo rinkimų*, Vilnius: Naujasis lankas, 2005.
13. Herman V., Pope J. „Minority Governments in Western Democracies“, *British Journal of Political Science*, Vol. 3, No. 2, 1973.
14. Geen-Pedersen Ch. „Minority Government and Party Politics: The Political and Institutional Background to the „Danish Miracle“, [http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg\\_dp/dp01-1.pdf](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp01-1.pdf), 2007-07-12.

15. Kalandrakis T. „Minority Government: Ideology and Office“, <http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/4754/kalandrakis.pdf>, 2007-08-25.
16. Kang Sh. „The Influence of Presidential Heads of State on Government Formation in European Democracies: Empirical Evidences“, <http://troi.cc.rochester.edu/~sgkg/document/diss2.pdf>, 2007-08-25.
17. Laver M., Schofield N., *Multiparty Government*, Oxford: Oxford University Press. New York: Oxford University Press, 1990.
18. Levin S., *Mažumos vyriausybė Lietuvoje: stabilumo ir veiksmingumo analizė*, VU TSPMI magistro darbas, vadovas Lukošaitis A., 2007.
19. Lietuvos valstybinio mokslo ir studijų fondas, „Lietuvos politinės partijos: struktūrinio ir funkcinio pajėgumo tyrimas“, Vilnius, 2005, [http://www.tspmi.vu.lt/files/news/partiju%20tyrimas%20\(santrauka%201\).doc](http://www.tspmi.vu.lt/files/news/partiju%20tyrimas%20(santrauka%201).doc), 2007.08.22.
20. Lukošaitis A., *Parlamento institucionalizacija ir teisėkūros procesas: Lietuvos atvejis*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2005.
21. Lukošaitis A., „Lietuvos Respublikos prezidento galios ir rinkimų pažadų realizavimo galimybės“, [http://www.valsty.be/?name=university&do=o\\_the\\_me&Id=1&oType=university&fId=12&id=36](http://www.valsty.be/?name=university&do=o_the_me&Id=1&oType=university&fId=12&id=36), 2007-08-25.
22. Martin L., Stevenson R. „Government Formation in Parliamentary Democracies“, *American Journal of Political Science*, No. 45, 2001, p. 33–50; Strom K. „Democracy, Accountability, and Coalition Bargaining“, <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1117&context=csd>, 2007-07-10.
23. Muller-Rommel F., Fettelschoss K. „Cabinet Government and Cabinet Ministres in Central Eastern European Democracies: A Descriptive Cross National Evaluation“, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws10/MullerRommelFettelschoss.pdf>, 2007-08-25.
24. Pech G., „Government Formation, Budget Negotiations and Re-election Uncertainty: The Cases of Minority and Majority Coalition Governments“, <http://www.geraldpech.net/papers/re-election.pdf>, 2007-08-25.
25. Strom K., *Minority Government and Majority Rule*, New York: Cambridge University Press, 1990.
26. Strom K. „Minority Government in Parliamentary Democracies. The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions“, *Comparative Political Studies*, 17: 2, 1984.
27. ELTA, *V.Adamkus: bet koks nestabilumas Vyriausybėje tikrai mums nepadėtų*, 2007 m. balandžio 17 d.; ELTA, *Prezidentas tiki mažumos Vyriausybės sėkme*, 2007 m. liepos 12 d.

Vilnius, 2007 m. liepa–spalis