

# KOALICINIŲ VYRIAUSYBIŲ MORFOLOGIJA: AKADEMINIAI POSTULATAI, VAKARŲ EUROPOS PATIRTYS IR ATVEJAI LIETUVOJE<sup>1</sup>

PROF. DR. IRMINA MATONYTĖ

*ISM Vadybos ir ekonomikos universitetas*  
*ISM University of Management and Economics*  
*Arklių g. 18, LT-01129 Vilnius*  
*El. paštas irmmat@ism.lt*

GRETA GERAZIMAITĖ

*ISM Vadybos ir ekonomikos universitetas*  
*ISM University of Management and Economics*  
*Arklių g. 18, LT-01129 Vilnius*  
*El. paštas geragret@stud.ism.lt*

## Santrauka

*Daugiapartinės koalicinės vyriausybės jau seniai yra tapusios demokratinė kontinentinės Vakarų Europos ir pokomunistinės Lietuvos tradicija. Tačiau koalicinė valdysena kaip tęstinis politinis reiškiny, savita organizacinė sistema Lietuvos politologų nėra nagrinėta. Straipsnis remiasi keturiais racionalaus pasirinkimo ir institucionalizmo teorijų pagrindu suformuluotais akademiniais postulatais: i) koalicinė politika yra strateginė; ii) koalicinė po-*

<sup>1</sup> Straipsnis parengtas gavus Lietuvos mokslo tarybos projekto „Studentų mokslinės veiklos skatinimas“ (VP1-3.1-ŠMM-01-V-02-003) paramą. Projektas finansuojamas pagal Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos 3 prioritetą „Tyrėjų gebėjimų stiprinimas“ iš Europos socialinio fondo ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų.

litika reiškiasi kaip politinių partijų sąveika, pagrįsta taktiniais, situaciniais, oportunistiniais išskaičiavimais; iii) koalicinę valdyseną veikia institucinė aplinka, įvairaus lygio dokumentuose įtvirtinti valdžios organų sudarymo, veiklos ir keitimo principai; iv) koalicinėje politikoje vadovaujamosi išankstiniais apskaičiavimais, lūkesčiais. Empirinė straipsnio medžiaga suskirstyta į penkias dalis: pirmiausia lyginant Vakarų Europos šalių 1945–1999 m. patirtis ir pokomunistinės Lietuvos vyriausybių atvejus pristatoma koalicinių vyriausybių tipologijos apžvalga, toliau pateikiama detali Lietuvos vyriausybių darbo trukmės studija, vėliau konkrečiai pristatomas lyginamasis koalicinių sutarčių (tekstų turinio) tyrimas ir pagaliau pateikiamos išvalgos apie bendrą koalicinių vyriausybių darbą ir analizuojamos jų atsistatydinimo priežastys.

Straipsnyje pristatomi autorių Lietuvoje atliekamo mokslinio tyrimo rezultatai. Esminės atliktos studijos išvados: pagrindinius koalicinių vyriausybių morfologijos ir veiksenos skirtumus tarp Lietuvos ir Vakarų Europos šalių lemia Lietuvai būdinga nebrandi partinė sistema ir individualistinių, asmeninių (valdžios postų, o ne viešosios politikos turinio) motyvų svarba Lietuvos politikų darbe bei per mažas dėmesys koalicinėms sutartims kaip vyriausybės darbo vadybos instrumentui. Tampa akivaizdu, kad Lietuvoje įsitvirtinanti koalicinė valdysena turėtų skatinti spartesnę politinio elito, koalicijos partijų-partnerių derybų kultūros plėtrą.

**Reikšminiai žodžiai:** koalicinė vyriausybė; koalicinė sutartis; valdysena; Lietuva; Vakarų Europa.

## Įvadas

Tradicinės politologijos studijose ir viešosios erdvės diskusijose (tiek Lietuvoje, tiek ir visame demokratičiame pasaulyje) dominuoja supaprastinta vykdomosios valdžios samprata. Manoma, kad vyriausybės demokratinėse santvarkose veikia kaip santykinės vienos partijos organizacijos, koherentiškos ideologiniu, pragmatiniu ir organizaciniu aspektais. Tikriausiai tai iš dalies galima paaiškinti anglosaksiškos tradicijos hegemonija politiko-

je: JAV ir su išlygomis Jungtinėje Karalystėje veikia dviejų partijų sistemos, formuojančios vienpartines vyriausybes. Tačiau kontinentinės Vakarų Europos demokratinėje tradicijoje jau seniai vyrauja daugiapartinės koalicinės vyriausybės: pagal valdymo trukmę jos sudarė apie 55 proc. visų šio regiono vyriausybių 1945–1999 metais, o pagal santykinę koalicinių *versus* vienpartinių ar nepartinių (angl. *caretakers*) vyriausybių skaičių jos sudarė 69 proc. visų to laikotarpio vyriausybių<sup>2</sup>. Ir nors koalicinės vyriausybės yra mažiau tvarios nei vienpartinės daugumos vyriausybės, vienos sėkmingiausių ir politiškai stabiliausių vyriausybių buvo būtent koalicinės administracijos, valdžiusios Vokietiją, Švediją, Liuksemburgą ir Austriją didžiąją laiko dalį nuo 1945 metų<sup>3</sup>. Be to, koalicinė valdysena reikšminga ir vienpartinių vyriausybių politinėse sistemose: šiuo atveju galima teigti, kad koalicijos formuojamos tarp frakcijų valdančiosios partijos viduje<sup>4</sup>. Koalicinė valdysena būdinga ir pokomunistinės Lietuvos vyriausybių morfologijai bei veiksenai, kurių savitumus formuoja Lietuvoje dominuojanti fragmentiška, nestabili partinė sistema bei asmeninių politikos lyderių išskaičiavimų, o ne viešosios politikos turinio motyvų svarba.

## I. Koalicinė politika kaip akademinio tyrimo objektas

Teigti, kad koalicinė politika yra visiška lietuviškojo akademinio lauko *terra incognita* būtų neteisinga ir netikslu. Viešojo gyvenimo aktualijoms diktuojant, per pastarąjį dešimtmetį sukauptas nemenkas Lietuvos politologijos įdirbis koalicinių vyriausybių tema. Tarp reikšmingiausių autorių ir jų taikomų analitinių pjūvių: Laimono Talat-Kelpšos<sup>5</sup> ir Alvido Lukošaičio<sup>6</sup>

<sup>2</sup> *Coalition governments in Western Europe*. Edited by W. C. Muller, K. Strom. New York: Oxford University Press Inc., reprinted 2006, p. 2, 560 (toliau – *CGWE*).

<sup>3</sup> Gallagher, M., Laver, M., Mair, P. *Representative government in modern Europe*. 3<sup>rd</sup> ed. Boston: McGraw Hill, 2001, p. 340.

<sup>4</sup> *Ten pat*.

<sup>5</sup> Talat-Kelpša, L. Vyriausybė ir prezidentas. *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, p. 385–422.

<sup>6</sup> Lukošaitis, A. Parlamentas ir parlamentarizmas. *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, p. 343–384.

studijos, kuriose gilinamasi į vyriausybės ir prezidento santykius; Vitalio Nakrošio<sup>7</sup> darbai, paremti ministerinės atsakomybės doktrina ir administracinės atskaitomybės praktikomis pokomunistinėje Lietuvoje; A. Lukošaičio<sup>8</sup> atlikta atvejo studija, kurioje aptariama koalicinė mažumos vyriausybė (2006 birželio–2008 m. spalio mėn.), šalies istorijoje beprecedentis jos atsiradimas, veiklos aplinkybės ir problemos; Terry'io Clarko ir Dianos Jurgelevičiūtės<sup>9</sup> Lietuvos koalicinei valdysenai būdingo koalicijos partnerių kontrolės principo analizė, pabrėžianti, kad šalyje vykdoma „perteklinė“ nepasitikėjimo koalicijos partneriais institucionalizacija: ne tik Seimo komitetų pirmininkų, bet ir ministerijų viceministrų postai perskirstomi taip, kad būtų kuo daugiau galimybių sekti ir kontroliuoti koalicijos partnerių iniciatyvas ir darbą; Mažvydo Jastramskio<sup>10</sup> tyrimai sisteminių ryšių tarp partinės sistemos ir rinkimų švytuoklės tema (kai rinkimus vis laimi prieš tai opozicijoje buvusios partijos arba kai į politikos olimpą patenka vis naujos partijos – nesėkmę rinkimuose reguliariai patiria prieš pat rinkimus vyriausybę sudariusios partijos). Lietuvos koalicinių vyriausybių darbo aktualijos aptariamos „European Journal of Political Research“ publikuojamose kasmetinėse šalies politinio gyvenimo apžvalgose. Nepaisant akademinų šaltinių, skirtų atskirų Lietuvos koalicinių vyriausybių tam tikriems formavimo ir veiklos aspektams, gausos, tenka pripažinti, kad Lietuvos politologijoje koalicinė valdysena kaip tęstinis politinis reiškinyis ir savita organizacinė sistema nėra nagrinėta, taip pat nėra ir lyginamųjų Lietuvos koalicinės valdysenos studijų. Straipsnyje siekiama užpildyti šias spragas, pristatant pirminius autorių atliekamo mokslinio tyrimo rezultatus.

<sup>7</sup> Nakrošis, V. Viešoji administracija. *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004, p. 422–454.

<sup>8</sup> Lukošaitis, A. Koalicinė mažumos vyriausybė Lietuvoje: sudarymo aplinkybės ir veiklos problemos. *Lietuvos metinė strateginė apžvalga, 2007*. Vilnius: Lietuvos karo akademija, 2008, p. 241–296.

<sup>9</sup> Clark, T.D., Jurgelevičiūtė, D. “Keeping Tabs” on coalition partners: a theoretically salient case study of Lithuanian coalitional governments. *Europe-Asia studies*. June, 2008, vol. 60(4), p. 631–642.

<sup>10</sup> Jastramskis, M. Partinių sistemų stabilumo samprata ir matavimas: Lietuvos situacija 1990–2010 metais. *Parlamento studijos*. Nr. 9 (2010), p. 144–169.

Reikšmingiausi Vakarų Europos ir JAV mokslininkų darbai apie koalicines vyriausybes priklauso lyginamosios politologijos sričiai. Šiose koalicinių vyriausybų studijose stebimų, tiriamų ir analizuojamų kintamųjų sąrašas itin ilgas, formuluojamos ištisos serijos hipotezių apie potencialius įvairių kintamųjų sąryšius. Pavyzdžiui, Ericas C. Browne'as ir Johnas Dreijmanis<sup>11</sup> išryškina Vakarų demokratijose veikiančių partinių sistemų ir koalicinių vyriausybų profilių sąsajas; Michaelis Laveris ir Normanas Schofieldas<sup>12</sup>, M. Laveris ir Ianas Budge'as<sup>13</sup> į koalicines vyriausybes žvelgia per politinių aktorių tapatybių ir motyvacijų prizmę; M. Laveris ir Kennethas Shepsle<sup>14</sup> akcentuoja formalių derybų modelių ir nekooperacinio elgesio teorijų taikomumą koalicinės valdysenos analizėje; kolektyvinėje monografijoje apie Vakarų Europos koalicijas<sup>15</sup> daugiausia dėmesio skiriama koalicinių sutarčių turiniui, jų įgyvendinimui bei koalicinių vyriausybų atstatydinimo (ar koalicijos partnerių pasikeitimo) priežastims ir sąlygoms.

Svarbu pastebėti, kad koalicinės politikos tyrimų parašėse paliekamos tokios tarpdisciplininės tyrimo prieigos kaip istorinė (politinės tradicijos ir konkretaus dabarties laikotarpio vyriausybės sandaros bei veiklos sąryšių atpažinimas), sociologinė politinės kultūros (socialinių vertybių ir lūkesčių sąsajos su veikiančiais vykdomosios valdžios atstovais ir jų struktūromis) ir vadybinė viešosios politikos (būdų, kaip koalicinėse vyriausybėse iškeliami, sprendžiami ir įgyvendinami atskiri viešosios politikos klausimai, tyrimas).

Šio koalicinę politiką analizuojančio straipsnio conceptualusis pagrindas formuojamas iš keturių tarpusavyje susijusių postulatų, kylančių remiantis racionalaus pasirinkimo ir institucionalizmo teorijomis<sup>16</sup>:

<sup>11</sup> Browne, E.C., Dreijmanis, J. *Government coalitions in Western democracies*. New York: Longman, 1982.

<sup>12</sup> Laver, M., Shofield, N. *Multiparty government*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

<sup>13</sup> Laver, M., Budge, J. *Party politics and coalition government*. London: Macmillan, 1992.

<sup>14</sup> Laver, M., Shepsle, K. Coalitions and cabinet government. *American political science review*. 1990, vol. 84, p. 873–890.

<sup>15</sup> *CGWE*.

<sup>16</sup> *CGWE*.

*Koalicinė politika yra strateginė*<sup>17</sup>. Čia strategija suvokiama ne kaip siekis įgyvendinti aukštus politinius idealus ar aiškiai apibrėžtas politines programas, o kaip darbinio veiksmų plano ar tikslo įgyvendinimo schemos turėjimas. Svarbiausias politikų, veikiančių demokratinėse santvarkose, siekis – rinkimuose gauti „prizą“, t. y. ministro pirmininko ar ministro postą (arba tapti valdančiosios partijos atstovu parlamente, užimti kitą svarbių sprendimų priėmimo poziciją). Tačiau iš tikrųjų ne rinkėjai taria paskutinį žodį šiuo svarbiu postų pasidalijimo klausimu, jis nusprendžiamas derybose tarp partijų lyderių. Žinoma, koalicinėse sistemose vyriausybės tvarumas priklauso nuo parlamento – ministrų kabinetas gali dirbti tol, kol parlamento dauguma nemato realios geresnės alternatyvos jam. Vis dėlto svarbūs politikos sprendimai nereikalauja plataus tiesioginio parlamento pritarimo: reali, techninė parlamento galimybė kontroliuoti vyriausybę yra jo pasitikėjimo vykdomąja valdžia balsavimas, o tokia grėsmė gali kilti tik dėl itin kontraversiškų vyriausybės sprendimų – kabineto ministrai praktiškai turi autonomiją priimdami savo jurisdikcijos politinius sprendimus.

Remiantis individualaus racionalaus pasirinkimo teorija svarbiausi politikų motyvai yra asmeniniai, grįsti maksimalios naudos (pelno) idėja. Ši prielaida, kartu su viešojo ir kolektyvinio pasirinkimo teorijų išvalgomis, leidžia manyti, kad formuojamos koalicijos apimtis bus ne didesnė nei reikalinga „prizui“ užtikrinti – dažniausiai bus formuojamos minimalios persvaros koalicijos. Teorijoje taip pat pažymima, kad vadovaujantis postų siekimo motyvais į koaliciją gali būti kviečiamos/priimamos/pritraukiamos ne pačios stipriausios (pagal turimų vietų parlamente skaičių) ir ideologiškai artimiausios partijos, o tie partneriai, kurių derybinė galia santykinai mažesnė. Pagal kitą šios teorijos versiją labiausiai tikėtina, kad vyriausybės sudarys viena „centristinė“ (nuosaikių politinių pažiūrų) partija – formuosis mažumos vyriausybės. Realybėje politikus motyvuoja ir asmeniniai, ir politiniai siekiai, todėl ideologiškai artimų politinių partijų minimalios

<sup>17</sup> Gallagher, M., Laver, M., Mair, P. *Representative government in modern Europe*. 3<sup>rd</sup> ed. Boston: McGraw Hill, 2001, p. 340.

persvaros koalicijos turėtų būti dažniausiai pasitaikantis vyriausybės tipas. Galima tikėtis, kad ir pati vyriausybės jurisdikcija (galių apimtys, postų skaičius) bus strategiškai išnaudojama didinant galimų užimti sprendimų priėmimo postų skaičių ir stiprinant atskirų postų įtaką.

*Koalicinė politika reiškiasi kaip politinių partijų sąveika, pagrįsta taktiniais, situaciniais, oportunistiniais išskaičiavimais.* Nepaisant akademinų ir pilietinių sunkumų, kylančių dėl politinių partijų conceptualizacijos vėlyvojo modernizmo laikais ir pramogų kultūros aplinkos, demokratinėse santvarkose politinės partijos traktuojamos kaip esminė koalicinės valdysenos „ląstelė“. Koalicinės valdysenos studijose dėmesys skiriamas ne tik (ne tiek) partijų lyderiams, bet ir partijų „aktyvui“. Kitaip tariant, šios koalicinės valdysenos studijos giminiuojasi su organizacijų sociologija, akcentuoja partijų, kaip savitų organizacijų, struktūras (frakcionalizaciją) ir vidinę dinamiką (partija, kaip organizacija, suaktyvėja valdžioje, ne opozicijoje). Tyrimuose plačiai naudojami valstybėje veikiančių (parlamentinių) partijų skaičiaus, jų dydžio, ideologinio spektro (galimų koalicijos partnerių ideologinio suderinamumo, artumo) rodikliai. Teigiama, kad koalicinės vyriausybės stabilumas atvirkščiai proporcingas jos narių įvairovei: įrodyta, kad didėjant vyriausybės narių nuomonių (vyriausybės partijų-partnerių programų) skirtumams, remiantis tradiciniu kairės/dešinės, religiniu/pasaulietiško spektrais, bei partijų politikos antisistemiskumui, trumpėja vyriausybės valdymo trukmė<sup>18</sup>. Empirinės lyginamosios studijos parodė, kad koalicinės derybų sistemos sudėtingumas, o ne vyriausybės tipas *per se* veikia vyriausybės tvarumą: jos trukmė atvirkščiai proporcinga partinės sistemos fragmentiškumui ir ideologinei jos poliarizacijai<sup>19</sup>. Įrodinėjama,

<sup>18</sup> Warwick, P. *Government survival in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

<sup>19</sup> King, G., Alt, J., Burns, N., Laver, M. A unified model of cabinet dissolution in parliamentary democracies. *American journal of political science*. 1990, vol. 34(3), p. 846–871; Warwick, P. *Government survival in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994; Diermeier, S., Stevenson, R. Cabinet survival and competing risks. *American journal of political science*. 1999, vol. 43, p. 1051–1069.

kad dėl taktinių išskaičiavimų ir nuolatinių vyriausybės partijų-partnerių sąveikų koalicinės vyriausybės yra linkusios priimti „centristinius“ (kompromisinius) viešosios politikos sprendimus, atidėlioti (vengti) kontraversiškus ir radikalius pokyčius – jų vykdoma politika yra nuosaikesnė nei ta, kurią vykdo vienpartinės daugumos vyriausybės, t. y. koalicinė valdysena „švelnina“ viešąją politiką<sup>20</sup>. Koalicinės valdysenos studijose atskirų politinių partijų (rinkimų) programos nėra išsamaus nagrinėjimo objektas, daugiau akcentuojamos koalicinės sutartys ir koalicinių vyriausybių programos, jų komponavimas bei praktinis įgyvendinimas. Dėmesys taip pat kreipiamas į partijų atstovų parlamente, vyriausybėje ar „išorėje“ nuomones apie vykstančius politinius procesus, jų lyderių argumentus ir motyvus dėl vieno ar kito koalicinio darbo (nedarbo) pasirinkimo.

*Koalicinę valdyseną veikia institucinė aplinka, įvairaus lygio dokumentuose įtvirtinti valdžios organų sudarymo, veiklos ir keitimo principai. Kiekviena valstybė turi unikalą konstituciją, rinkimų taisykles, vyriausybės įstatymą, atskirų pareigūnų skyrimo tvarkas ir pan. Šie instituciniai principai gali keistis ar išlikti nepakitę laikui bėgant, jų turinį gali paveikti koalicinės valdysenos patirtys. Akivaizdu, kad šalies institucinė aplinka ir institucinės praktikos reikšmingai veikia ir pačias koalicines vyriausybes bei jų veiklos bruožus. Pavyzdžiui, pusiau prezidentiniuose režimuose šalies vadovas tampa netiesioginiu, bet įtakingu valdančiosios koalicijos „partneriu“, ypač svarbiu vyriausybės formavimo laikotarpiu. Institucionalizmo perspektyva atskleidžia, kad perteklinės vyriausybės linkusios formuotis šalyse, kuriose konstitucijos pakeitimams reikalinga kvalifikuota balsų dauguma, o tokie pakeitimai numatyti būsimos koalicijos darbotvarkėje<sup>21</sup>. Konstitucijos keitimas – retai sutinkamas reiškinys, bet rinkimų formulės, vyriausybės darbo (postų) ir kiti kasdieninės vykdomosios valdžios vadybos modalumai, esant atitinkamai politinei valiai ir reikiamai parlamentinei daugumai, yra*

<sup>20</sup> Gallagher, M., Laver, M., Mair, P. *Representative government in modern Europe*. 3<sup>rd</sup> ed. Boston: McGraw Hill, 2001, p. 340.

<sup>21</sup> *Ten pat.*



gana paslankūs. Dar paslankesnės ir „mokymuisi veikiant“ (angl. *learning by doing*) imlesnės yra koalicinės sutartys. Teisiniai valstybės institucijų sandarą ir funkcijas reglamentuojantys dokumentai bei vadybiniai koalicinės veiklos organizavimo aspektai yra labai svarbūs koalicinės valdysenos studijose. Pastarieji dažniausiai apima ne tik parlamento ir vyriausybės tarpusavio veiklos ir interesų koordinavimą, bet ir santykius su prezidento institucija bei kitomis specialios paskirties valstybinėmis įstaigomis (Lietuvoje, pavyzdžiui, su Prokuratūra, Valstybės saugumo departamentu, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba ir t. t.).

*Koalicinėje politikoje vadovaujamasi išankstiniais apskaičiavimais, lūkesčiais.* Partijos ir politikos veikėjai yra (stipresni ar silpnesni) strategai ir retai elgiasi spontaniškai ar būna trumparegiai. Atskirų koalicijos partnerių veiksmų negalima suprasti kaip izoliuotų elementų, nesusijusių su buvusiais ir būsimais veiksmais. Koalicinės valdysenos studijos paremtos „grandinių“ reakcijų prielaidomis: dalyvavimas koalicinėje valdysenoje siejamas su rinkimų rezultatais (bet nebūtinai daugiausia vietų parlamente surinkusi partija gaus ministro pirmininko postą); postų vykdomosios valdžios orbitoje pasiskirstymas – su valdymo procedūromis ir sprendimų priėmimo mechanizmais (pavyzdžiui, kai kurių valstybinių įmonių vadovo postas gali būti patrauklesnis negu ministro kėdė, o kai kurių ministerijų kontrolė – svarbesnė negu kitų, žvelgiant iš vienos ar kitos partijos perspektyvos); vyriausybės atsistatydinimas – su „ribiniais“ viešosios politikos sprendimais ar koalicijai būdingais vykdomos viešosios politikos bruožais. Ministrų postai, traktuojami kaip politiniai trofėjai, paskirstomi tarp „laimėjusiųjų“, arba kaip svarbios įtakos priemonės, galinčios paveikti ir kontroliuoti vyriausybės politiką, paskirstomi proporcingai partijos parlamentinių vietų skaičiui (ši „porporcingumo norma“ naudingesnė mažoms partijoms: joms tenka daugiau portfelių santykinai jų vietų parlamente skaičiui didžiųjų partijų sąskaita<sup>22</sup>) arba tam tikrus ministrų portfelius siejant su atitinkamo-

<sup>22</sup> Browne, E., Franklin, M. Aspects of coalition payoffs in European parliamentary democracies. *American political science review*. 1973, vol. 67, p. 453–469.

mis partijomis (partijoms, turinčioms specialių interesų, priskiriamos politiškai joms itin svarbios ministerijos<sup>23</sup>). Ministrų portfelių pasiskirstymas traktuojamas kaip vienas reikšmingiausių vyriausybės bruožų: paskirtų ministrų politiniai prioritetai kur kas iškalbingesni nei oficialūs vyriausybės pareiškimai<sup>24</sup>. Siekiant sumažinti konfliktų koalicijoje skaičių, koalicijų sutartyse gali būti skiriamas dėmesys jų prevencijai, nustatyti sprendimo mechanizmai ar „neliečiamos“ viešosios politikos temos.

Atsižvelgiant į pirmiau išdėstytus keturis koalicinės politikos konceptualizavimo principus, tolesnė apžvalginė empirinė straipsnio medžiaga sugrupuota į keturis poskyrius, pagrįstus Vakarų Europos šalių 1945–1999 m. patirties<sup>25</sup> ir Lietuvos vyriausybės palyginimu (angl. *benchmarking*). Pirmiausia pristatoma ir komentuojama koalicinių vyriausybių tipologija. Atskirai detaliau aptariama Lietuvos vyriausybių darbo trukmė. Tuomet apžvelgiamos koalicinių sutarčių pasirašymo (ir jų pavišimo arba neviešimo) aplinkybės bei jų turinys. Vėliau pateikiamos įžvalgos apie koalicinių vyriausybių bendrą darbą, nagrinėjamos jų atsistatydinimo priežastys. Faktinė, formali informacinė medžiaga, apibūdinanti Lietuvos Respublikos koalicinių vyriausybių sudarymo, veiklos ir suardymo bruožus, yra surinkta ir susisteminta (tebetikslinama) autorių atliekamame mokslinio tyrimo projekte ir skelbiama pirmą kartą. Straipsnio lyginamieji koalicinių vyriausybių Lietuvoje duomenys praturtinti įžvalgomis iš autorinių interviu su politikais ir politikos ekspertais, kuriuos ISM Vadybos ir ekonomikos universiteto mokslininkai ir studentai atliko 2012 m. vasario–2013 m. kovo mėn. Siekiant užtikrinti pašnekovų konfidencialumą, įvardijama tik tai, kuriai vyriausybei atstovauja respondentas. Interpretuojant duomenis taip pat įterpiami kokybinių „lauko tyrimų“ pastebėjimai apie Lietuvos koalicinių vyriausybių darbo patirtis.

<sup>23</sup> Budge, I., Keman, H. *How party government works: testing a theory of formation, functioning and termination in 20 democracies*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

<sup>24</sup> Laver, M., Shepsle, K.A. *Making and breaking governments*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

<sup>25</sup> CGWE.

## II. Vyriausybių tipologija ir parlamentinių partijų skaičius

Siekiant apibūdinti Lietuvos koalicinių vyriausybių tipologines tendencijas ir parlamentinių partijų skaičiaus įtaką joms, išnagrinėta 13 Lietuvos vyriausybių nuo pirmųjų visiškai demokratiškų Seimo rinkimų (1992 m. spalio 25 d.) iki 2012 m. pabaigoje Algirdo Butkevičiaus suformuoto ministrų kabineto. Lietuvos duomenys pateikiami 1945–1999 metų Vakarų Europos šalių kontekste. Svarbu akcentuoti, kad lyginamųjų studijų skaičiavimuose koalicijos partijų pasikeitimas vyriausybėje (naujos partijos įėjimas į vyriausybę ar vienos iš vyriausybės partijų-partnerių pasitraukimas iš jos) laikomas naujos vyriausybės sudarymu. Pavyzdžiui, priešingai Lietuvoje įprastai politinei tradicijai, traktuojama, kad Ministras Pirmininkas Algirdas Mykolas Brazauskas vadovavo dviem atskiriems ministrų kabinetams: nuo 2004 m. gruodžio 14 d. iki 2006 m. balandžio 20 d. ir nuo 2006 m. gegužės 25 d. iki 2006 m. liepos 17 d. (formaliai iki 2006 m. birželio 1 d., kai laikinuoju premjeru po A. M. Brazausko atsistatydinimo buvo paskirtas Zigmantas Balčytis). Pagal šį vyriausybių skaičiaus nustatymo metodą Lietuva gali būti prilyginama Vakarų Europos šalių vidurkiui: maždaug perpus mažiau vyriausybių per vos ne tris kartus trumpesnę laiko atkarpą (žr. *1 lentelę*). Iš pirmo „statistinio“ žvilgsnio Lietuvos vyriausybių tvarumas yra kiek mažesnis negu Vakarų Europos valstybėse.

Tyrimė vyriausybės skirstomos į keturis tipus: a) mažumos vyriausybės, kurias sudarančioms partijoms priklauso 50 proc. ar mažiau parlamento (žemesniųjų parlamento rūmų) vietų; b) perteklinės koalicijos, kai atsiskyrus vienai kuriai iš koalicijos partijų-partnerių, likusi koalicija ir toliau valdytų daugumą parlamente; c) minimalios persvaros koalicijos – kabinetai, kurie netektų parlamento daugumos po bet kurios partijos atsitraukimo; d) vienos partijos daugumos vyriausybės. Lietuvoje mažumos vyriausybės priskiriamos Mindaugo Stankevičiaus (1996 m. vasario 15 d.–1996 m. lapkričio 27 d.), Rolando Pakso II (2000 m. lapkričio 9 d.–2001 m. birželio

20 d.) ir Gedimino Kirkilo (2006 m. liepos 18 d.–2008 m. lapkričio 17 d.) vyriausybės. Iš nurodytų 8 daugumos koalicijų 3 – perteklinės koalicijos (23,1 proc.), kitos 5 – minimalios persvaros koalicijos (38,5 proc.). Kaip matyti *1 lentelėje*, ir Lietuva, ir Vakarų Europos šalys labiausiai linkusios formuoti perteklines ir minimalios persvaros koalicijas, kiek rečiau mažumos vyriausybes, o vienpartinės daugumos vyriausybės – rečiausiai pasitaikantis tipas tirtose šalyse. Akcentuotina, kad Lietuvoje vienpartinės daugumos, taip pat ir mažumos vyriausybių procentinės dalys beveik du kartus mažesnės už Vakarų Europos vidurkį. Nykstančios vienpartinės daugumos vyriausybės ir Vakarų Europoje, ir Lietuvoje neabejotinai atkartoja „laiko dvasią“, išryškina augančios demokratijos kokybės tendenciją – platesnę įvairovę atspindinčius parlamentus. Tačiau tai, kad Lietuvoje mažumos vyriausybės, regis, netampa svarbia politine tradicija, įrodo, jog nepaisant politinės retorikos, mūsų šalies politinio elito gretose „derlingos dirvos“ neranda Šiaurės šalims būdinga atskaitingos ir atsakingos valdysenos norma.

Išskiriamos kelios priežastys, lemiančios mažumos vyriausybių formavimąsi. Manoma, kad esti aplinkybių, kada politikams, veikiantiems dėl politinių interesų, o ne siekiantiems postų, geriau likti opozicijoje<sup>26</sup>. Opozicijos įtaka viešajai politikai gali būti vertinama pagal parlamento komitetų sistemas: kuo stipresnė opozicijos galia (institucionalizuota galimybė vadovauti ir reikštis parlamentiniuose komitetuose), tuo didesnė mažumos vyriausybių atsiradimo tikimybė<sup>27</sup>. Dėl šios priežasties mažumos vyriausybės dažnai formuojamos Danijoje (87,1 proc.), Švedijoje (73,1 proc.), Norvegijoje (65,4 proc.) (žr. *1 lentelę*)<sup>28</sup>. Kitas galimas mažumos vyriausybių atsiradimo paaiškinimas – daugelio partijų (ilgainiui tampančių opozicinėmis) nesugebėjimas susitarti: tokiu atveju iškyla „stipri“ centristinė nuosaičių pažiūrų partija (toleruojama visų partijų parlamentarų), galinti valdyti

<sup>26</sup> Gallagher, M., Laver, M., Mair, P. *Representative government in modern Europe*. 3<sup>rd</sup> ed. Boston: McGraw Hill, 2001, p. 340.

<sup>27</sup> Strom, K. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

<sup>28</sup> Laver, M., Hunt, W.B. *Policy and party competition*. New York: Routledge, 1992.

viena, pavyzdžiui, krikščionys demokratai Italijoje arba socialdemokratai Danijoje<sup>29</sup>. Beje, vienos partijos mažumos vyriausybės yra kur kas labiau paplitusios nei mažumos koalicijos<sup>30</sup>.

Perteklinės koalicijos daugelyje Europos šalių dažnai buvo formuojamos po Antrojo pasaulinio karo kaip „nacionalinės vienybės“ vyriausybės, siekiančios įgyvendinti plačias reformas ir turėti visų visuomenės segmentų paramą<sup>31</sup>. Perteklinės daugumos tipo vyriausybės formuojamos ir dėl kvalifikuotos balsų daugumos poreikio – pavyzdžiui, Belgijoje kvalifikuotos balsų daugumos reikalauja įstatymai, veikiantys skirtingų kalbų bendruomenių santykius<sup>32</sup>. Kai kuriais atvejais „papildomos“ partijos gali būti reikalingos atitinkamam koalicijos viešajam įvaizdžiui (pavyzdžiui, polinkiui telkti, o ne skaldyti) suformuoti<sup>33</sup>. Perteklinės koalicijos gali būti formuojamos ir kaip strateginė apsauga nuo galimų partijų atskilimų ar šantažo<sup>34</sup>. Pavyzdžiui, Prancūzijoje 1946–1958 m. perteklinės vyriausybės buvo dažnas reiškinys, atsiradęs dėl itin silpnos partijų disciplinos; pastarasis veiksnys lėmė ir Italijos perteklinių vyriausybių formavimąsi. Lietuvoje matomą tendenciją formuoti perteklines koalicijas irgi galima sieti su partinės sistemos kaitumu ir partijų, kaip organizacijų, nebrandumu.

Lietuvai būdingi didesni nei Vakarų Europos šalyse vidutiniai partijų vyriausybėje (2,53 *versus* 2,3), efektyvių partijų (4,55 *versus* 3,8) ir partijų parlamente (7,85 *versus* 6,4) skaičių rodikliai. Svarbu pažymėti, kad lyginamaisiais tikslais efektyvių partijų skaičius (Laakso–Taagepera indeksas) nustatytas pagal parlamentinių frakcijų narių skaičių vyriausybės sudarymo dieną, Seime atskira „frakcija“ laikant ir partiją, kuri turi 3 ir daugiau man-

<sup>29</sup> Laver, M., Shepsle, K.A. Events, equilibria and government survival. *American journal of political science*. 1998, vol. 42, p. 28–54.

<sup>30</sup> Gallagher, M., Laver, M., Mair, P. *Representative government in modern Europe*. 3<sup>rd</sup> ed. Boston: McGraw Hill, 2001, p. 340.

<sup>31</sup> *Ten pat.*

<sup>32</sup> *Ten pat.*

<sup>33</sup> *Ten pat.*

<sup>34</sup> Luebbert, G. *Comparative democracy: policy making and governing coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press, 1986.

datų vyriausybės sudarymo dieną, bet įeina į kitos frakcijos sudėtį (pagal Seimo statutą frakciją turi sudaryti ne mažiau kaip 7 parlamentarai). Pavyzdžiui, skaičiuojant vidutinį partijų Lietuvos vyriausybėse skaičių, R. Pakso II Vyriausybė nagrinėta kaip suformuota dviejų partijų (NS-SL ir Liberalų partijos): nors koalicinę sutartį dėl R. Pakso II Vyriausybės pasirašė keturių partijų atstovai, MKDS atstovai Seime prisijungė prie kitų parlamentinių frakcijų, ypač prie pastarųjų dviejų partijų, o LCS negavo nė vieno ministro portfelio. Visi su partijomis, kaip esmine koalicijų „ląstele“, susiję Lietuvos koalicinės valdysenos rodikliai žymiai lenkia Vakarų Europos šalių vidurkius (žr. 1 lentelę): pavyzdžiui, Laakso-Taagepera indeksas didesnis 17 proc.; Seimą vidutiniškai sudaro 23 proc. daugiau partijų, palyginti su Vakarų Europos šalių parlamentų vidurkiu; vidutinis partijų skaičius Lietuvos vyriausybėse 10 proc. viršija Vakarų Europos vidurkį.

**1 lentelė. Vyriausybių tipologija ir parlamentinių partijų skaičius: Vakarų Europos šalių ir Lietuvos palyginimas<sup>35</sup>**

| Šalis         | Vyriausybių skaičius | Vidutinis partijų vyriausybėje skaičius | Mažumos vyriausybės |                         | Perteklinės koalicijos ir minimalios persvaros koalicijos* |       | Vienos partijos daugumos vyriausybės |       | Vidutinis efektyvių partijų skaičius | Vidutinis partijų parlamente skaičius |
|---------------|----------------------|---|---------------------|-------------------------|--|-------|--------------------------------------|-------|--------------------------------------|---------------------------------------|
|               |                      |   | Skaičius, #         | Procentinė dalis, proc. | #  | proc. | #                                    | proc. |                                      |                                       |
| Airija        | 22                   | 1,64                                    | 11                  | 50                      | 10   | 45,5  | 12                                   | 54,5  | 2,90                                 | 4,77                                  |
| Austrija      | 22                   | 1,86                                    | 1                   | 4,5*                    | 17   | 77,3  | 5                                    | 22,7  | 2,68                                 | 3,50                                  |
| Belgija       | 33                   | 3,24                                    | 3                   | 9,1                     | 28   | 84,8  | 5                                    | 15,2  | 4,96                                 | 8,48                                  |
| Danija        | 31                   | 1,97                                    | 27                  | 87,1                    | 4  | 12,9  | 14                                   | 45,2  | 4,48                                 | 7,68                                  |
| Italija       | 48                   | 2,88                                    | 23                  | 47,9                    | 25   | 52,1  | 14                                   | 29,2  | 4,01                                 | 10,54                                 |
| Liuksemburgas | 16                   | 2,13                                    | 0                   | 0                       | 16   | 100   | 0                                    | 0     | 3,30                                 | 4,81                                  |

<sup>35</sup> Vakarų Europos šalių duomenys: *CGWE*, p. 561, 565. Iš jų \* pažymėti duomenys apskaičiuoti autorių. Lietuvos duomenys – autorių tyrimas.

|                          |      |      |     |      |     |      |     |      |      |      |
|--------------------------|------|------|-----|------|-----|------|-----|------|------|------|
| Nyderlandai              | 22   | 3,23 | 3   | 13,6 | 19  | 86,4 | 0   | 0    | 4,68 | 9,86 |
| Norvegija                | 26   | 1,73 | 17  | 65,4 | 8   | 30,8 | 18  | 69,2 | 3,39 | 6,42 |
| Portugalija              | 11   | 1,91 | 3   | 27,3 | 6   | 54,5 | 5   | 45,5 | 3,21 | 5,36 |
| Prancūzija               | 23   | 2,26 | 7   | 30,4 | 16  | 69,6 | 6   | 26,1 | 4,32 | 5,04 |
| Suomija                  | 37   | 3,49 | 11  | 29,7 | 26  | 70,3 | 4   | 10,8 | 5,06 | 7,73 |
| Švedija                  | 26   | 1,42 | 19  | 73,1 | 7   | 26,9 | 19  | 73,1 | 3,29 | 5,35 |
| Vokietija                | 26   | 2,08 | 3   | 11,5 | 22  | 84,6 | 4   | 15,4 | 2,59 | 4,04 |
| IŠ VISO                  | 343  |      | 128 |      | 204 |      | 106 |      |      |      |
| VE VIDURKIAI (1945–1999) | 26,4 | 2,3  |     | 37,3 |     | 59,5 |     | 30,9 | 3,8* | 6,4* |
| LIEITUVA (1992–2013)     | 13   | 2,53 | 3   | 23,1 | 8   | 61,5 | 2   | 15,4 | 4,45 | 7,85 |

### III. Lietuvos vyriausybių darbo trukmė

Tyrimo duomenys leidžia palyginti Lietuvos ministrų kabinetų tipus pagal jų trukmę. Išskirtos dvi vyriausybių darbo trukmės rūšys: a) galima valdymo trukmė, kuri gauta skaičiuojant dienas nuo vyriausybės darbo pradžios iki Seimo kadencijos pabaigos (Lietuvos įstatymai nustato, kad vyriausybė turi atnaujinti savo įgaliojimus išrinkus naują prezidentą, tačiau dažniausiai šis atskaitos taškas, nors ir gali kiek pakoreguoti ministrų kabineto personalijų sąrašą, netampa vyriausybės atsistatydinimo priežastimi); b) reali valdymo trukmė – dienų nuo vyriausybės darbo pradžios iki pabaigos imtinai suma. 2 lentelėje realios absoliučios valdymo trukmės reikšmės nusako, kiek dienų valdė vyriausybė (vyriausybės tipas); vidutinės jos vertės nurodo atitinkamų

absoliučios valdymo trukmės ir vyriausybių skaičiaus santykinę vertę. Kaip matyti 2 lentelėje, didžiausia reali absoliuti valdymo trukmė Lietuvoje tenka perteklinės daugumos koalicijoms (ypač jei vienpartinės daugumos kabinetų nepriskirsime prie minimalios persvaros koalicijų). Perteklinės daugumos koalicijos vyravimas dar labiau išryškėja pažvelgus į realios valdymo trukmės vidurkius. Šio tipo vyriausybės ne tik galėjo ilgiausiai valdyti, realiai išdirbo daugiausiai dienų, bet ir buvo tvariausios, t. y. jų reali vidutiniška valdymo trukmė buvo arčiausiai galimos vidutiniškos maksimalios valdymo trukmės. Lietuvos vyriausybių tvarumas tiesiogiai proporcingas partijų skaičiui jose. Lietuvoje ilgalaikės vyriausybės formavimui ir veiksmingam jos darbui įtakos turi ne tiek racionalus mažiausio įmanomų partnerių skaičiaus koalicijoje siekis, sietinas su didžiausio „prizo“ gavimu ir lengviau pasiekiamais vyriausybės partijų-partnerių susitarimais viešosios politikos klausimais, kiek galimybė turėti kuo didesnę „skaitmeninę“ persvarą Seime, galinčią „atlaikyti“ politinį parlamentarų turizmą ir atskilimus nuo koalicijos partijų-partnerių, būdingus nebrandžiai partinei sistemai. Vieno Penkioliktosios vyriausybės ministro teigimu, Lietuvai dar bene dvidešimt metų yra ir bus naudingos „plačiosios koalicijos“, kurios skatina savavališkai (o ne programiais pagrindais) atsirandančias ir besikuriančias partijas ieškoti kompromisų, riboja autokratijos apraiškas, disciplinuoja vyriausybės ir Seimo narių ambicijas. Prezidentų Valdo Adamkaus ir Dalios Grybauskaitės pastangos suburti plačias koalicijas, siekti vyriausybės narių profesionalumo (ekspertiškumo) irgi sietinas su jų noru riboti neigiamą Lietuvos politinių partijų ir partinės sistemos nebrandumo įtaką vykdomajai valdžiai. Vis dėlto, kaip matyti pagal 2 lentelėje pateiktus duomenis, santykinai Lietuvoje dominuoja (sudaro kiek mažiau nei pusę stebimų atvejų – 5 vyriausybės iš 12) minimalios persvaros koalicijos, būdingos, kaip teigiama racionalaus pasirinkimo teorijoje, politiniam veiksmui, kurį struktūruoja ir formuoja asmeninėmis ambicijomis paremti postų siekiai, o ne viešosios politikos turinio motyvai.



2 lentelė. Lietuvos vyriausybių darbo trukmė (dienomis) pagal kabineto tipą (1992–2012 m.)<sup>36</sup>

| Kabineto tipas                    | Vyriausybų skaičius | Santykinis atitinkamos vyriausybės tipo svoris | Galima vidutiniška maksimali valdymo trukmė | Reali absoliuti valdymo trukmė | Reali vidutiniška valdymo trukmė | Realios absoliučios valdymo trukmės dalis, proc. | Tvarumas, proc. |
|-----------------------------------|---------------------|--|---|--------------------------------|----------------------------------|--|-----------------|
| Vienpartinė dauguma               | 2                   | 0,17   | 1 389                                       | 1 153                          | 577                              | 16,4   | 41,5            |
| Parteilinės daugumos koalicija    | 2                   | 0,17   | 1 410                                       | 2 295                          | 1148                             | 32,6   | 81,4            |
| Minimalios persvaros koalicija    | 5                   | 0,42   | 875   | 2 286                          | 457                              | 32,5*  | 52,2            |
| Mažumos vyriausybė                | 3                   | 0,25   | 838   | 1 305                          | 435                              | 18,5   | 51,9            |
| <b>IŠ VISO</b>                    | <b>12</b>           | <b>1</b>                                       | <b>7 256</b>                                | <b>7 039</b>                   |                                  | <b>100</b>                                       |                 |
| <b>Vidurkis vyriausybės tipui</b> |                     |  | <b>1 128</b>                                |                                | <b>654</b>                       |  | <b>56,8</b>     |

\*48,9 proc. jei vienpartinės daugumos vyriausybės priskirtume prie minimalios persvaros koalicijų

#### IV. Koalicinės sutartys: apimtys ir temos

Dauguma koalicinė vyriausybė Vakarų Europoje (išskyrus Italiją) yra pagrįstos rašytinėmis koalicinėmis sutartimis, kuriose atsispindi susitarimai tarp koalicijos partijų-partnerių, dažniausiai pasiekti per derybas dėl koalicijos formavimo. Kaip matyti iš 3 lentelės, Vakarų Europos šalių grupės atitinkamas vidurkis yra 84,3 proc. arba daugiau nei du kartus didesnis nei Lietuvos rodiklis. Tokiose šalyse kaip Airija, Norvegija, Portugalija, Prancūzija, Suomija, Švedija visos iš nagrinėtų vyriausybė sudarė ir

<sup>36</sup> Autorių tyrimas (toliau – AT).

paviešino koalicines sutartis. Nepaisant šio rašytinio dokumento svarbos, Lietuvoje koalicinei sutarčiai politinio dėmesio skiriama itin mažai – vos 5 koalicinės vyriausybės (įskaitant ir dabartinę A. Butkevičiaus Vyriausybę) turėjo viešas koalicines sutartis. Iš žiniasklaidos pranešimų žinoma, kad ir kitos koalicinės vyriausybės Lietuvoje (išskyrus vienpartines Bronislovo Lubio, Adolfo Šleževičiaus ir M. Stankevičiaus vyriausybes) turėjo rašytinius susitarimus. Tačiau šios vyriausybės nemanė, kad svarbu ir tikslinga susitarimus, sudarytus koalicijos formavimo etape, paviešinti (ar bent paversti pasiekiamais moksliniam tyrimui). Įdomu, kad Gedimino Kirkilo mažumos Vyriausybės atveju vyriausybės susitarimas su opozicija (LSDP ir TS-LKD), o ne „vidinis“ LSDP, PDP, LiCS, VNDS partijų, sudarančių mažumos Vyriausybę, susitarimas prieinamas tyrėjams.

Ne tik koalicinių sutarčių (ne)prieinamumas, bet ir jų apimtyms bei temoms Lietuvos atveju reikšmingai skiriasi nuo Vakarų Europos šalių. 3 lentelėje Lietuvos duomenys pateikiami pagal du rodiklius: su ir be (skliausteliuose) Andriaus Kubiliaus Vyriausybės (2008–2012 m.) koalicine sutartimi. Ši sutartis yra itin ilga (4 056 žodžiai, kai visų kitų turimų sutarčių apimtys vidutiniškai siekia 425 žodžius), joje daugiau nei įprasta dėmesio skirta viešosios politikos turiniui. Vidutiniškai Lietuvos koalicinės sutartys beveik šešis su puse karto trumpesnės nei Vakarų Europos šalyse ir jose daugiau dėmesio skiriama bendrosioms koalicinio darbo koordinavimo ir valdymo struktūroms bei procedūroms. Lietuvoje apie specialius politinius klausimus, nagrinėjančius tam tikras viešosios politikos sritis ar sietinus su konkrečių ministerijų įsipareigojimais, neužsiminta nė vienoje iš sutarčių. Didžiausi skirtumai pastebimi lyginant koalicinėse sutartyse minimų postų ir valdymo kompetencijų pasiskirstymo rodiklius: Lietuvoje jie ne tik gerokai didesni nei Vakarų Europos šalyse – būtent įtakos sferų pasiskirstymas Lietuvos koalicinėse sutartyse įvardijamas tiksliausiai. Paradoksalu, bet jei Vakarų Europos šalyse vyriausybių derybininkai savo sutartyse išsamiausiai aptaria ir diskutuoja viešosios politikos turinio klausimais (vidutiniškai beveik 85 proc. turinio), Lietuvos vyriausybių politiniai kompromisai sudaro mažiau nei trečdalį turinio, o jų formuluotės

gana aptakios. Šiuos pastebėjimus papildė ir kelių vyriausybių narių, davusių interviu šiam tyrimui, išsakytos mintys, kad Lietuvoje stengiamasi susitarti dėl personalijų ir vengiama konkrečiai suplanuoti atskirų viešosios politikos sričių turinio pokytį – taip padidėja koalicijos partijų-partnerių ir joms vyriausybėje atstovaujančių asmenų (strateginės ir taktinės) veiklos galimybės.

### 3 lentelė. Koalicionių sutarčių apimtys ir temos: Vakarų Europos šalių ir Lietuvos palyginimas<sup>37</sup>

| Šalis (nagrinėtų vyriausybių skaičius) | Viešai prieinamų/koalicionių sutarčių proc. dalis* | Vidutinė sutarties apimtis (žodžiais) | Bendrosios procedūros (vid. proc. dalis turinio) | Specialių politinių klausimų procedūros (vid. proc. dalis turinio) | Postų pasiskirstymas (vid. proc. dalis turinio) | Valdymo kompetencijų pasiskirstymas (vid. proc. dalis turinio) | Viešosios politikos turinys (vid. proc. dalis turinio) |
|--|--|---------------------------------------|--|--|---|--|--|
| Airija (6)                             | 100  | 9 397                                 | 0  | 0  | 0   | 0  | 100  |
| Austrija (14)                          | 85,7   | 6 593                                 | 18,6   | 14,1   | 10,8  | 8,1  | 48,2   |
| Belgija (16)                           | 90   | 14 166                                | 1,3  | 5  | 0,5   | 0,6  | 92,8   |
| Danija (5)                             | 75   | 3 619                                 | 0  | 12,4   | 0   | 0  | 87,4   |
| Italija (1)                            | 0  | 3 680                                 | 38,1   | 23   | 0   | 7,5  | 31,3   |
| Nyderlandai (11)                       | 90,9   | 14 223                                | 2,9  | 4,1  | 0,3   | 2,4  | 90,3   |
| Norvegija (8)                          | 100  | 12 435                                | 0  | 0,5  | 0   | 0  | 99,5   |
| Portugalija (3)                        | 100  | 13 746                                | 16,5   | 4,9  | 1,5   | 0  | 77,1   |
| Prancūzija (5)                         | 100  | 1 976                                 | 1  | 0  | 0   | 0  | 99   |
| Suomija (33)                           | 100  | 1 163                                 | 0  | 0  | 0   | 0  | 100  |
| Švedija (7)                            | 100  | 2 443                                 | 0  | 2,6  | 0   | 0  | 97,4   |
| Vokietija (10)                         | 70   | 5 934                                 | 7,4  | 1,2  | 0,1   | 0  | 91,4   |
| VIDURKIAI VE (1945–1999)*              | 84,3   | 7 448                                 | 7,15   | 5,65   | 1,1   | 1,55   | 84,53  |
| <b>LIETUVA (13) (1992–2013)</b>        | <b>38,5**</b>                                      | <b>1 159 (425)</b>                    | <b>25,6 (15,8)</b>                               | <b>0 (0)</b>   | <b>41,1 (42,5)</b>                              | <b>5,3 (3,3)</b>   | <b>28,6 (25)</b>                                       |

\*\*5 koalicionės sutartys; skaičiuojant su jas papildančiais susitarimais – 7.

<sup>37</sup> CGWE, p. 574, 576.

## V. Koalicijų tvarumas ir vyriausybių atsistatydinimo priežastys

Nagrinėjant koalicines vyriausybes svarbu apžvelgti ir jų tvarumą bei atsistatydinimo priežastis. Remiantis 4 lentelėje pateiktais duomenimis matyti, kad Lietuvos vyriausybės dirbo vidutiniškai 117 dienų trumpiau už Vakarų Europos šalių vidurkį. Daugiausia Lietuvos koalicinių vyriausybių nutraukė darbą dėl eilinių Seimo rinkimų arba dėl koalicijos viduje kilusių nesutarimų, susijusių su vyriausybės formuojama ir vykdoma viešąja politika. Šios priežastys yra vienos iš svarbiausių atsistatydinant ir Vakarų Europos šalių vyriausybėms, tačiau jų vertės gerokai mažesnės nei Lietuvoje. Konstitucinės valdymo trukmės ribos realios įtakos turi visose demokratiškose šalyse, tačiau sudėtingos (nebrandžios) partinės sistemos šalyse vyriausybių kaita labiau priklauso ne tik nuo šių konstitucinių (techninių) priežasčių, bet ir nuo kitų, situacinių, veiksnių<sup>38</sup>. Eiliniai parlamento rinkimai – techninė vyriausybės atsistatydinimo priežastis, o konfliktai tarp koalicijos partijų-partnerių ar partijų viduje įvardijami kaip diskrečiosios priežastys, galinčios sukelti (arba nesukelti) vyriausybės krizę. Techninės vyriausybių atsistatydinimo priežastys siejamos su veiksniais, kurie tiesiogiai nepriklauso nuo politinių sąveikų koalicinėje valdysenoje (pagrindinė iš jų – eiliniai parlamento rinkimai), o diskrečiosios priežastys kyla būtent iš koalicijos partnerių veiksmų ir platesnės nei tiesiogiai vyriausybės kontroliuojamos institucinės aplinkos.

Šiame tyrime atskiriamos dvi vyriausybės atsistatydinimo priežasčių grupės, t. y. vyriausybė gali „sugriūti“ arba dėl techninių, arba dėl diskrečiųjų priežasčių. Tiesa, kai kuriais vyriausybės krizės atvejais galima išskirti keletą diskrečiųjų veiksnių (įvykių), paskatinusių

<sup>38</sup> King, G., Alt, J., Burns, N., Laver, M. A unified model of cabinet dissolution in parliamentary democracies. *American journal of political science*. 1990, vol. 34(3), p. 846–871.

vyriausybės darbo baigtį. Kai vyriausybė atsistatydina dėl techninių priežasčių, ji būna tik viena. Prie Lietuvos diskrečiųjų priežasčių skiltyje nurodyti du rodikliai: pagrindinė, svarbiausioji priežastis ir papildomos (skliausteliuose), didelės įtakos turėjusios priežastys. Remiantis antruoju rodikliu, diskrečiosios priežastys sudaro 100 proc. atsistatydinimo priežasčių (techninės priežastys netenka reikšmės). Kai kurių Lietuvos vyriausybių žlugimą lėmė keletas dalykų: pavyzdžiui, R. Pakso II Vyriausybės atsistatydinimo „lemiamąja“ priežastimi laikyta įtampa tarp koalicijos partijų (NS-SL ir LLS), tačiau pastebėti ir nesutarimai dėl viešosios politikos turinio tarp koalicijos partnerių, ir vidiniai konfliktai vienos ar kitos Vyriausybės partnerės-partijos viduje (daugiausia LLS).

Įdomu pastebėti, kad nė viena Lietuvos koalicinė vyriausybė neatsistatydino dėl priešlaikinių Seimo rinkimų, o Vakarų Europoje tai gana dažnas reiškinys, apimantis beveik 15 proc. šios šalių grupės vyriausybių atsistatydinimo atvejų ir liudijantis savotišką politinės atsakomybės doktrinos įgyvendinimą. Lietuvoje nė viena vyriausybė nepasikeitė ir dėl savanoriško koalicijos išplėtimo (buvusioms opozicinėms partijoms ilgainiui prisijungiant prie vyriausybės, siekiant stipriau išreikšti parlamentinio palaikymo vyriausybės vykdomai viešajai politikai) – tiesa, tokia „inflacinė“ ir vėluojanti vyriausybės palaikymo praktika ne itin būdinga ir Vakarų Europai (nesiekia 3 proc. tirtų atvejų). Lietuvoje nė viena vyriausybė nebuvo tiesiogiai sužlugdyta opozicijos Seime, kai Vakarų Europos šalyse parlamentinės opozicijos veikla (interpeliacijos ministrams) yra gana veiksminga: jai priskiriama apie 6 proc. visų Vakarų Europos vyriausybių atsistatydinimų. Kuriožiška, bet Lietuvoje būta atvejų, kai tariamą opozicijos vaidmenį atliko pačių vyriausybės partijų-partnerių atstovai Seime: pavyzdžiui, 2006 m. pavasarį valdančiųjų partijų atstovų iniciatyva ir balsais buvo atstatydas Seimo Pirmininkas Artūras Paulauskas (NS-SL) ir dėl šios priežasties NS-SL paliko Vyriausybę. Tačiau kai valdančiosios daugumos valia 2009 m. rugsėjo 15 d. Seimo

Pirmininkas Arūnas Valinskas (TPP) buvo atstatydingtas iš pareigų, koalicija neatsistatydino. Beje, nepalanki viešoji nuomonė ar staigus pasitikėjimo vyriausybe nuokrytis taip pat nesužlugdė nė vienos koalicinės vyriausybės Lietuvoje. Pastebėtina, kad viešoji nuomonė nėra svarbus apribojimas ir Vakarų Europos šalių vyriausybių veikloje. Tai dar sykį įrodo, kad tik per pačius rinkimus, o ne per trejų ar ketverių metų laikotarpį tarp rinkimų, vyriausybės sandarai ir veiklai reikšmingos įtakos turi platus šalies *demos*.

Vyriausybių atsistatydinimo priežasčių vidurkis 4 lentelėje pateiktas kaip visų priežasčių sumos ir vyriausybių skaičiaus santykis atitinkamai šaliai. Visose iš tirtų šalių šis rodiklis didesnis už 1, t. y. dažniausiai vyriausybės nutraukdavo darbą dėl diskrečiųjų, o ne dėl techninių priežasčių (pastarųjų atveju nurodoma tik viena priežastis). Kitaip tariant, politinė sąveika koalicijos viduje turi įtakos ne tik valdysenos efektyvumui, bet ir pačios vyriausybės tvarumui, todėl svarbu šią sąveiką analizuoti ir nagrinėti ją reglamentuojančius dokumentus (čia pateikto tyrimo atveju – rašytines koalicines sutartis, galinčias numatyti tam tikrus prevencinius koalicijos partnerių konfliktų sprendimo mechanizmus). Lakoniškos Lietuvos koalicinės sutartys, labiausiai akcentuojančios „prizų“ pasidalijimą tarp koalicijos partnerių, o ne formuojančios atskirų sričių viešosios politikos turinio kryptis ir kompromisus, iš dalies paaiškina, kodėl dažna vyriausybės atsistatydinimo diskrečija priežastimi (keleto diskrečiųjų priežasčių deriniu) tampa konfliktai tarp vyriausybę sudarančių partijų ar įtampa, kylanti vienos ar kitos koalicijos partijos-partnerės viduje.

**4 lentelė. Koalicijų tvarumas ir vyriausybų atstatydinimo priežastys:  
Vakarų Europos šalių ir Lietuvos palyginimas<sup>39</sup>**

| Šalis                            | Vidutinė vyriausybės trukmė dienomis | Vyriausybų skaičius | Techninės priežastys, proc.*               |                                |                   |                                 | Diskrečiosios priežastys, proc.*<br>(įpsityns – 5 lentelėje) |                                     |   |                                      | Konfliktas partijos viduje (ar koalicijos partijų viduje) |
|----------------------------------|--------------------------------------|---------------------|--|--------------------------------|-------------------|---------------------------------|--|-------------------------------------|---|--------------------------------------|---|
|                                  |                                      |                     | Reguliarus/eiliniai parlament- to rinkimai | Kita konsti- tucinė priežastis | Prem- jero mirtis | Prieš- laikiniai mento rinkimai | Savano- riskas koalicijos išplėti- mas                       | Sužlugdė opozicija parla- ment- ams | Konfliktas tarp koalicijos partijų                      |                                      |   |
|                                  |                                      |                     |  |                                |                   |                                 |  |                                     | Konfliktas dėl viešosios politikos iniciatyvų/sprendimų | Konfliktas dėl asmenybių (personalo) |   |
| Airija                           | 891,1                                | 21                  | 0  | 4,3                            | 0                 | 34,8                            | 0  | 6,5                                 | 6,5   | 6,5                                  | 15,2  |
| Austrija                         | 854,3                                | 21                  | 21,9                                       | 6,3                            | 0                 | 28,1                            | 0  | 0                                   | 18,8  | 3,1                                  | 9,4   |
| Belgija                          | 520,2                                | 32                  | 12,5                                       | 2,5                            | 0                 | 20                              | 5  | 2,5                                 | 42,5  | 5                                    | 7,5   |
| Danija                           | 626,4                                | 30                  | 1,9  | 5,7                            | 5,7               | 34                              | 1,9  | 18,9                                | 3,8   | 0                                    | 1,9   |
| Italija                          | 355,1                                | 47                  | 5,1  | 0                              | 0                 | 7,6                             | 6,3  | 15,2                                | 19  | 15,2                                 | 21,5  |
| Liuksem- burgas                  | 1,170,5                              | 15                  | 47,4                                       | 5,3                            | 5,3               | 10,5                            | 0  | 0                                   | 15,8  | 5,3                                  | 5,3   |
| Nyderlandai                      | 808,1                                | 22                  | 40   | 4                              | 0                 | 16                              | 0  | 4                                   | 24  | 0                                    | 8   |
| Norvegija                        | 755,3                                | 25                  | 31,0                                       | 11,9                           | 0                 | 0                               | 2,4  | 7,1                                 | 4,8   | 0                                    | 4,8   |
| Portugalija                      | 596,8                                | 10                  | 15,8                                       | 0                              | 5,3               | 15,8                            | 0  | 10,5                                | 10,5  | 15,8                                 | 0   |
| Prancūzija                       | 625,1                                | 22                  | 11,8                                       | 14,7                           | 0                 | 11,8                            | 0  | 2,9                                 | 5,9   | 0                                    | 17,6  |
| Suomija                          | 452,6                                | 36                  | 19,1                                       | 14,9                           | 0                 | 2,1                             | 8,5  | 4,3                                 | 29,8  | 0                                    | 2,1   |
| Švedija                          | 771                                  | 25                  | 55,2                                       | 6,9                            | 6,9               | 3,4                             | 3,4  | 0                                   | 10,3  | 0                                    | 0   |
| Vokietija                        | 699,5                                | 25                  | 29,7                                       | 0                              | 0                 | 5,4                             | 8,1  | 5,4                                 | 13,5  | 5,4                                  | 21,6  |
| VIDURKIAI<br>VE (1945–<br>1999)* | 702                                  | 25,46               | 22,42                                      | 5,88                           | 1,78              | 14,58                           | 2,74   | 5,95                                | 15,78   | 4,33                                 | 8,84  |
| <b>LIETUVA<br/>(1992–2012)</b>   | <b>585</b>                           | <b>12</b>           | <b>41,7</b>                                | <b>8,3</b>                     | <b>0</b>          | <b>0</b>                        | <b>0</b>   | <b>0</b>                            | <b>25 (30)</b>  | <b>0 (10)</b>                        | <b>16,6 (50)</b>  |

<sup>39</sup> VE: CGWE, p. 585–586; \* autorių skaičiavimai; LT – AT.

5 lentelė. Koalicijų tvarumas ir vyriausybių atsistatydinimo priežastys: Vakarų Europos šalių ir Lietuvos palyginimas (tęsinys)<sup>40</sup>

| Šalis                      | Rinkimai (ne parlamento), proc.* | Viešosios nuomonės pokytis, proc.* | Tarptautinis ar nacionalinio saugumo įvykis, proc.* | Ekonominis įvykis, proc.* | Asmeninis įvykis, proc.* | Vyriausybių atsistatydinimo priežasčių vidurkis* |
|----------------------------|----------------------------------|------------------------------------|---|---------------------------|--------------------------|--|
| Airija                     | 0                                | 13,0                               | 0   | 4,3                       | 8,7                      | 2,2  |
| Austrija                   | 3,1                              | 3,1                                | 3,1   | 3,1                       | 0                        | 1,5  |
| Belgija                    | 0                                | 2,5                                | 0   | 0                         | 0                        | 1,3  |
| Danija                     | 0                                | 0                                  | 1,9   | 13,2                      | 11,3                     | 1,8  |
| Italija                    | 5,1                              | 1,3                                | 1,3   | 0                         | 2,5                      | 1,7  |
| Liuksemburgas              | 0                                | 0                                  | 0   | 0                         | 5,3                      | 1,3  |
| Nyderlandai                | 0                                | 0                                  | 4   | 0                         | 0                        | 1,1  |
| Norvegija                  | 2,4                              | 0                                  | 9,5   | 11,9                      | 14,3                     | 1,7  |
| Portugalija                | 5,3                              | 5,3                                | 0   | 15,8                      | 0                        | 1,9  |
| Prancūzija                 | 0                                | 2,9                                | 17,6  | 5,9                       | 8,8                      | 1,5  |
| Suomija                    | 12,8                             | 0                                  | 0   | 4,3                       | 2,1                      | 1,3  |
| Švedija                    | 0                                | 0                                  | 0   | 0                         | 13,8                     | 1,2  |
| Vokietija                  | 0                                | 0                                  | 0   | 5,4                       | 5,4                      | 1,5  |
| VIDURKIAI VE (1945–1999)*  | 2,21                             | 2,16                               | 2,88  | 4,92                      | 5,55                     | 1,54   |
| <b>LIETUVA (1992–2012)</b> | <b>0</b>                         | <b>0</b>                           | <b>0</b>  | <b>0</b>                  | <b>8,3 (10)</b>          | <b>1 (1,4)</b>                                   |

## VI. Išvados ir rekomendacijos tolimesniems tyrimams

Iš straipsnio pagrindą sudarančių keturių postulatų, išryškintų remiantis racionalaus pasirinkimo ir institucionalizmo teorijomis, Lietuvos koalicinių vyriausybių tyrime reikšmingiausiu tampa antrasis, teigiantis, kad koalicinė politika reiškiasi kaip politinių partijų sąveika, pagrįsta taktiniais, situaciniais, oportunistiniais išskaičiavimais. Santykinai nemažą reikšmę Lietuvos koalicinių vyriausybių sudary-

<sup>40</sup> VE: *CGWE*, p. 588; \* autorių skaičiavimai; LT – AT.



mui ir swardymui turi ir institucinių taisyklių bei institucinės aplinkos veiksniai, tačiau Lietuvos koalicinės valdysenos vadyboje menkai išnaudojamas naujų, institucionalizuoti galimų praktikų potencialas (pavyzdžiui, praktiškai nepastebėta, kad būtų mokomasi iš buvusių vyriausybės koalicinių derybų patirčių ar evoliucionuotų koalicinių sutarčių turinys). Lietuvos atvejui būdinga trumpalaikiais ir daugiausia individualistiniais politikų motyvais paremta koalicinė politika. Lietuvoje įsitvirtinančiai koalicinei valdysenai trūksta išankstinio planavimo ir santykių modeliavimo per koalicijos partijų-partnerių derybų kultūros plėtrą.

Lietuvoje, kaip ir kitose Vakarų Europos šalyse, perteklinės ir minimalios persvaros koalicijos – dažniausiai pasitaikantis vyriausybės tipas. Kiek rečiau Lietuvoje buvo formuojamos mažumos ir vienpartinės daugumos vyriausybės. Pastarųjų vyriausybės tipų procentinės dalys Lietuvoje smarkiai atsiliko nuo Vakarų Europos šalių vidurkių. Mažumos vyriausybės Lietuvoje nesiformavo dėl galimų kelių priežasčių: dėl politikų asmeninių motyvų (postų siekimo), dėl to, kad politikai nemanė, jog opozicija gali turėti įtakos viešajai politikai, arba dėl to, kad neiškilo stipri „centristinė“ partija, turinti užtektinai šantažo galios valdyti viena. Lietuvos polinkis formuoti perteklines koalicijas kyla iš jai būdingų, Vakarų Europos šalių vidurkius lenkiančių vidutinių partijų vyriausybėje, efektyvių partijų ir partijų parlamente skaičių rodiklių – perteklinės koalicijos tampa skydu prieš galimus atskilimus nuo koalicijos ar koalicijos partnerių šantažą. Neatsitiktinai šio tipo vyriausybės Lietuvoje galėjo ilgiausiai valdyti ir buvo tvariausios.

Lietuvoje dažniausiai buvo formuojamos minimalios persvaros koalicijos, kurios teoriškai siejamos su asmeniniais, o ne politiniais interesais besivadovaujančiais politikais („prizas“ dalijamas į mažiausią įmanomą dalių skaičių). Lietuvos politikų „asmeniškumai“ išryškėja ir per koalicinių sutarčių analizę: tik trečdalis iš tirtų vyriausybų pasirašė viešas, santykinai trumpas koalicines sutartis, jose daugiau-

sia dėmesio skirdamos ne viešajai politikai, o postų ir valdymo kompetencijų pasiskirstymui (priešingai praktikoms Vakarų Europos šalyse). Šis vengimas aptarti ir sklandžiai bei išsamiai suderinti būsimos formuojamos viešosios politikos turinį veda prie antrosios pagal reikšmę (po eilinių Seimo rinkimų) Lietuvos vyriausybių atsistatydinimo priežasties – konfliktų dėl viešosios politikos koalicijos viduje.

Vidutiniškai Lietuvos vyriausybės dirba 20 proc. trumpiau nei ministrų kabinetai Vakarų Europos šalyse. Tam (ir, manytina, viešosios politikos kokybei) turi įtakos nebrandi Lietuvos partinė sistema ir partijų, kaip organizacijų, nepatyrimas ir priklausomybė nuo partijos lyderio asmenybės (ambicijų). Todėl būtina gilintis į partinės sistemos ir koalicinių vyriausybių veiklos sąryšius. Šiam tyrimui pasitarnautų papildomų sisteminių politinių duomenų bazių, apibūdinančių Lietuvos (ir kitų šiuolaikinės Vidurio Rytų Europos šalių) situaciją, sukūrimas.

Straipsnyje naudojamų informacijos šaltinių lyginamuosius sisteminius duomenis, apibūdinančius vyriausybių formavimą, struktūrą ir veiklą demokratinėse šalyse, galima ir reikia išsamiau bei giliau interpretuoti, išryškinti papildomus svarbius koalicinės valdysenos aspektus (pavyzdžiui, aptarti vyriausybės partijų-partnerių atstovaujamo politinio ideologinio spektro koherentiškumą; atpažinti dėsningumus, siejančius operatyvinio darbo ir politinės atsakomybės pasidalijimo principus tarp vyriausybės narių ir parlamentinių komitetų; atskleisti interesų grupėms ir pilietinei visuomenei prieinamus svertus, per kuriuos galima veikti vyriausybės veiklą tarp rinkimų ir pan.).

Vertėtų taip pat patyrinėti, kaip koalicinių vyriausybių darbą pateikia nacionalinė žiniasklaida, ir ar yra skirtumų tarp to, kaip koalicijų sudarymo, darbo ir suardymo priežastis galima atpažinti (rekonstruoti), remiantis formaliais sisteminais lyginamosios politikos disciplinose praktikuojamais rodikliais (naudojamais šioje studijoje), ir to, kaip tuos pačius dalykus galima suvokti analizuojant žiniasklaidą ir kitokią politinės komunikacijos funkciją atliekantį turinį, pavyzdžiui, politikų memuarus.

*Straipsnyje naudojamų Lietuvos partijų santrumpų sąrašas:*

|               |  |
|---------------|--|
| <i>LCS</i>    | Lietuvos centro sąjunga                              |
| <i>LiCS</i>   | Liberalų ir centro sąjunga                           |
| <i>LLS</i>    | Lietuvos liberalų sąjunga                            |
| <i>LSDP</i>   | Lietuvos socialdemokratų partija                     |
| <i>MKDS</i>   | Moderniųjų krikščionių demokratų sąjunga             |
| <i>NS-SL</i>  | Naujoji Sąjunga – socialliberalai                    |
| <i>PDP</i>    | Pilietinės demokratijos partija                      |
| <i>TPP</i>    | Tautos prisikėlimo partija                           |
| <i>TS-LKD</i> | Tėvynės sąjunga – Lietuvos konservatoriai            |
| <i>VNDS</i>   | Valstiečių ir Naujosios demokratijos partijų sąjunga |

# THE MORPHOLOGY OF COALITION GOVERNMENTS: ACADEMIC POSTULATES, WESTERN EUROPEAN EXPERIENCES AND CHALLENGES IN LITHUANIA<sup>41</sup>

IRMINA MATONYTĖ, GRETA GERAZIMAITĖ

## Summary

**Keywords:** coalition government; coalition agreement; governance; Lithuania; Western Europe.

Despite the prevalence of the Anglo-Saxon political tradition, coalition governments have been dominating the political landscape of continental Western Europe and post-communist Lithuania. The article analyzes the Lithuanian coalition governance, perceived as a continuous and distinctive organizational phenomenon, in the light of the relative Western European experiences of 1945-1999. Neither a comparative study nor a general analysis of the coalition governance in Lithuania has been conducted previously. The theoretical part of this article, based on four academic postulates derived from the rational choice theories and institutionalism, states that: i) *coalition politics is strategic*; ii) *coalition politics manifests itself as a game between political parties, based on tactical, conditional, opportunistic expectations*; iii) *coalition governance is institutionally conditioned, affected by the established principles of government formation, governance and termination*; iv) *coalition politics is governed by*

*anticipation* (for instance, coalition agreements can serve as preventive measures to avoid conflicts in a coalition).

Findings of the study show that Lithuanian coalition governments, on average, lag behind their Western European counterparts in terms of longevity. In Lithuania, surplus coalitions could stay in power for the longest time period as “additional” coalition partners serve as a hedge against splits or blackmail in the coalition. The latter practices are common in Lithuania, which is possibly explained by the mean numbers of cabinet, effective and parliamentary parties – in the case of Lithuania, all outranked the corresponding averages of Western Europe. It was also observed that Lithuanian politicians reluctantly form minority governments due to their office-seeking, as opposed to policy-driven. A tendency towards minimal winning coalition forming is yet another example of the focus of interest for Lithuanian politicians being private gains (the “prize” is being

<sup>41</sup> The authors acknowledge the support of the project *Promotion of Student Scientific Activities* (VP1-3.1-ŠMM-01-V-02-003) of the Research Council of Lithuania. This project is funded by the Republic of Lithuania and European Social Fund under the 2007–2013 Human Resources Development Operational Programme’s priority 3.

divided by the smallest number, so into the largest shares). The results of coalition agreement analysis have strengthened the image of office-seeking, profit-maximizing Lithuanian politicians all the more. Contrary to Western European practices, Lithuanian politicians sign extremely short coalition agreements, of which only a fraction is being publicized while content of those publicized is primarily concerned with the distribution of offices and competence but not about the content of public policies, envisioned to be implemented. Laconic and unrefined coalition agreements are a persistent feature (with the exception of one lengthy coalition agreement of Kubilius

government, 2008-2012) of the Lithuanian coalition governance. It is reflected and exacerbated by frequent policy conflicts between coalition parties being the second most important (after regular parliamentary elections) reason for cabinet termination in the case of Lithuania. The study shows that the key differences between the morphology and operation of coalition governance in Western Europe and in Lithuania are determined by the unstable and fragmented party system in Lithuania and its office-seeking (not policy-driven) politicians. The culture of political elites' negotiations is blatantly missing in Lithuania.

*Įteikta 2013 m. balandžio 1 d.*