

PROBLEMOS APIBRĖŽIMAS POLITIKOS ANALIZĖJE

Žilvinas Martinaitis

Turinys

ĮVADAS	3
1. KAS YRA POLITIKOS ANALIZĖ?	6
1.1. Du politikos analizės tipai: politikos procesų analizė ar analizė, skirta politikai? ..	6
1.2. Kas yra politikos analizė?	7
1.3. Viešosios politikos ribos	9
1.4. Pagrindiniai politikos analizės etapai.....	12
1.5. Kas yra gera politikos analizė?	16
Apibendrinimas.....	20
1.1. priedas. Rekomenduojama literatūra:	22
2. KAS YRA PROBLEMA POLITIKOS ANALIZĖJE?.....	25
2.1. Kam vargintis apibrėžiant problemas?.....	25
2.2. Probleminės situacijos	27
2.3. Problema kaip neįgyvendinti tikslai.....	29
2.4. Problema kaip galimybė	32
2.5. Problemų savybės	38
Apibendrinimas.....	41
2.1. priedas. Rekomenduojama literatūra:	42
3. KAIP SUFORMULUOTI PROBLEMĄ?	43
3.1. Svarbiausi problemos apibrėžimo darbai.....	43
3.2. Kas: probleminės situacijos apibrėžimas	44
3.3. Ko siekiame: tikslų rekonstravimas	47
3.4. Ar verta įgyvendinti tikslus?.....	49
3.5. Kodėl ir kaip: įsikišimo logikos konstravimas.....	53
Apibendrinimas: kas iš to?.....	57
3.1. priedas. Rekomenduojama literatūra	59
IŠVADOS	60
A PRIEDAS. SAŲVOKŲ APIBRĖŽIMAI	61
LITERATŪRA:	64

IVADAS

Pernelyg dažnai vietoj problemos ir jos sprendimų alternatyvų analizės pasineriama į retorines diskusijas. Šito rezultatas yra viešoji politika, kuri nesugeba spręsti svarbiausių problemų, nekalbant apie tai, kad net nėra sutariama dėl to, kokia yra svarbiausia problema¹.

Profesorius paprašė daugiatautės studentų grupės parašyti rašinėlį apie dramblius. Prancūzas atnešė rašinėlį, pavadintą „Dramblių seksualinis gyvenimas“, žydas aprašė dramblių ir žydų problemą, rusas nagrinėjo dramblių įtaką marksistinei – leninistinei minčiai, anglas išreiškė susirūpinimą dėl pastarųjų laikų orų įtakos drambliams, amerikietis nagrinėjo ateities kontraktus perkant dramblius ir pan.²

Diskusija dėl Lietuvos aukštojo mokslo reformos neblogai iliustruoja daugelį kitų bandymų spręsti viešosios politikos problemas. Dalis diskusijos dalyvių siūlo mažinti valstybės reguliavimą ir diegti konkurencijos principus; kiti mano priešingai – aukštasis mokslas išsigimė dėl pernelyg didelės laisvės ir todėl reikėtų jį griežčiau kontroliuoti bei reguliuoti. Dar kiti mano, kad problema yra pinigų stygius, vadinasi, reikia didinti finansavimą. Galiausiai, skeptikai, panirę į visa apimančias abejones, vis klausia: ar bent viena iš šių alternatyvų turės teigiamą įtaką aukštojo mokslo kokybei?

Tai yra geras pavyzdys, kai retoriškai diskutuojama apie problemos sprendimus, nors nesutariama, kokią problemą ketinama spręsti. Tokia diskusija yra panaši į šiukšliadėžėje vykstančius procesus, kur chaotiškai cirkuliuoja bei maišosi problemos, alternatyvos ir sprendimai³. Be to, tokia diskusija yra pats didžiausias politikos analizės košmaras. Politikos analizė turi rafinuotus įrankius, kuriais preciziškai pasirenka geriausią alternatyvą sprendžiant konkrečią problemą. Tačiau racionalios analizės įrankiai atšimpa kai susiduriama su daugybe konkuruojančių problemos apibrėžimų ir nėra aišku, kurią konkrečią problemą yra siekiama spręsti. Tad problemos apibrėžimas lemia sunkumus ne tik viešojoje diskusijoje, bet taip pat yra sudėtingiausias ir kartu svarbiausias politikos analizės etapas. Anot Wildavsky, „<...> visi skundžiasi dėl oro, bet niekas jo negali pakeisti. Tą patį galima pasakyti apie problemos formulavimą politikos analizėje“⁴.

Todėl šioje knygoje siekiama pateikti atsakymus į du tarpusavyje glaudžiai susijusius klausimus. Teorinis klausimas: ar galime rasti kriterijus, kurie leistų palyginti skirtingas problemų formuluotes? Praktinis klausimas: ar egzistuoja būdai, kuriais galėtume sistemingai pasirinkti tinkamus problemos apibrėžimus? Atsakymai į šiuos klausimus pateikiami antrojoje knygos dalyje, o trečiojoje aptariama, kaip žingsnis po žingsnio

¹ Harold Wolman, “The determinants of Programme success and failure”, *Journal of Public Policy*, No. 1, 1981, 463, cit iš, Wayne Parsons, *Public Policy. An Introduction to Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar, 1999, 177

² Davis B. Bobrow, John S. Dryzek, *Policy Analysis by Design*, Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2nd edition, 1989, 4

³ Išsamesnė diskusija: Richard Butler, *Designing Organizations: A Decision Making Perspective*, New York and London: Routledge, 1991

⁴ Aaron Wildavsky, „Foreword“, in David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas, 1984, vii

galima sėkmingai apibrėžti problemas politikos analizėje, t.y. kaip praktikoje taikyti antrojoje dalyje pateiktos diskusijos rezultatus.

Ši knyga yra skirta politikos analizės naujokams. Taigi pirmiausiai ji pravers aukštųjų mokyklų studentams, kurie siekia perprasti politikos analizės meną ir amatą. Taip pat tikimasi, kad ji bus naudinga pradedantiems politikos analizės praktikams: valstybės tarnautojams, tyrimų centrų ir panašių nevyriausybinų organizacijų darbuotojams. Tai specifinė auditorija, todėl prieš pradedant išsamiai nagrinėti problemos apibrėžties problemas, iš pradžių, pirmojoje dalyje, trumpai pristatoma politikos analizė: kas tai yra, kur yra viešosios politikos ribos, kokiais etapais atliekama politikos analizė ir kurie kriterijai apibūdina gerą politikos analizės tyrimą?

Čia aptariamos idėjos nėra vienintelis būdas, kuriuo galima analizuoti viešąją politiką. Šiek tiek supaprastinant, galima skirti tris „stovyklas“, kurios pateikia savo požiūrį į politikos analizės amatą. Pirmoji, racionalistinė, „stovykla“ (vieni išymiausių atstovų: William Dunn⁵, David Weimer ir Aidan Vining⁶) į politikos analizę žvelgia kaip į technokratišką analizės metodų taikymą. Ši autorių grupė implicitiškai remiasi prielaida, kad politikai suformuluoja tikslus (apibrėžia, kur mes norėtumėme patekti), o politikos analizė parodo būdus, kaip tai geriausiai padaryti su mažiausiais ištekliais (t.y. nutiesia kelią). Tokią poziciją kritikuoja antroji, septikų, „stovykla“ (Lietuvoje viena žinomiausių atstovių yra Deborah Stone⁷). Anot šios autorių grupės, politikos analizė yra politinės kovos įrankis ir rezultatas: tikslai yra daugiaprasmiai, duomenys yra nevienareikšmiški, o politikos analizės metodai, sudarantys preciziškumo išpūdį, slepia abejotinas prielaidas. Trečioji autorių grupė (vadinamoji Berkeley politikos analizė mokykla: Aaron Wildavsky⁸, David Dery⁹, Eugene Bardach¹⁰) iš esmės sutinka su skeptikais, kad racionalistinės „stovyklos“ optimizmas yra perdėtas, o politikos analizės įrankiai turi rimtų spragų. Tačiau kartu kritikuojamas skeptikų požiūris, nes jie nepasiūlo pozityvios alternatyvos. Anot Wildavsky, „jei diskusija dėl viešosios politikos tėra politinė kova dėl to, kas sugebės primesti kitiems savus apibrėžimus, kam vargintis plėtojant ir taikant visą šitą sudėtingą metodologinį aparatą?“¹¹ Užtuot atsisakius politikos analizės, kaip geresnių sprendimų paieškos būdų, siūloma skeptiškai vertinti turimus analizės įrankius ir juos nuolat tobulinti. Šiame darbe daugiausiai remiamasi pastarųjų autorių idėjomis.

Galiausiai, nors čia aptariamas tik vienas iš kelių politikos analizės etapų, pateikiama diskusija neapima visų problemos apibrėžimo politikos analizėje niuansų, prieštarų

⁵ Žr. William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1981.

⁶ Žr. David L. Weimer, Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1992.

⁷ Žr. Deborah A. Stone, *Viešosios politikos paradoksai: sprendimų priėmimo menas politikoje*, Vilnius: Eugrimas, 2004.

⁸ Žr. Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1979.

⁹ Žr. David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas, 1984.

¹⁰ Žr. Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, New York: Chatam House Publishers, 2000.

¹¹ Wildavsky, „Foreword“, ix.

požiūrių ir naudingų patarimų. Todėl kiekvieno skyriaus pabaigoje pateikiamas rekomenduojamos literatūros sąrašas. Autoriaus nuomone, jį sudaro naudingiausi skaitiniai, nagrinėjant kiekvieną iš aptariamų temų ir potemių.

1. KAS YRA POLITIKOS ANALIZĖ?

*Svarbiausias politikos analitiko tikslas yra remtis racionalumu nagrinėjant svarbias problemas, tačiau kartu šis tikslas tampa analitinio pasaulio Šventojo Gralio paieškomis.*¹²

*<...> valdžia susiduria su dviem svarbiausiomis kliūtimis: a) ji nežino, kaip nustatyti, ar iš tikrųjų verta daryti visa tai, ką ji daro; b) kai ji nusprendžia, kad kažką verta daryti, ji nežino, kaip sukurti ir įgyvendinti programą, kurios pagalba sugebėtų pasiekti norimų rezultatų.*¹³

Šios dalies tikslas – pateikti trumpą įvadą į politikos analizę. Siekiama atsakyti į šiuos klausimus:

1. Kuo skiriasi politikos proceso analizė nuo politikai skirtos analizės?
2. Kas yra politikos analizė?
3. Kur yra viešosios politikos ribos?
4. Kokie yra pagrindiniai politikos analizės etapai?
5. Kaip atskirti gerą politikos analizę nuo blogos?

1.1. Du politikos analizės tipai: politikos procesų analizė ar analizė, skirta politikai?

Šnekamojoje kalboje *politikos analizės* terminas turi daugybę prasmių: pradedant Vyriausybės formavimo principų nagrinėjimu bei bandymais paaiškinti, kodėl valdžia daugiausiai lėšų skiria krepšinio, o ne kitų sporto šakų rėmimui, ir baigiant bandymais nustatyti mokslo ir technologijų plėtros prioritetus. Visas šias „analizes“ galima suskirstyti į dvi dideles grupes, kurios skiriasi tyrimo objektu ir tikslu.

Pirmajai grupei priskirtina politikos proceso analizė (angl. *analysis of policy*). Jos objektas yra politikos procesas, o tikslas – paaiškinti politikos formavimo ir įgyvendinimo aspektus¹⁴. Pavyzdžiui, politikos proceso analizė siekia atsakyti į šiuos ir panašius klausimus: kodėl (ne)vyksta aukštojo mokslo reforma Lietuvoje? Kokią įtaką ES struktūrinių fondų panaudojimui turėjo Vyriausybės konsultacijos su socialiniais partneriais? Kodėl išmokos bedarbiams Lietuvoje yra tokios mažos, lyginant su kitomis ES šalimis? Kaip ministerijos koordinuoja savo veiksmus skatinant žinių visuomenės plėtrą Lietuvoje? Reikėtų turėti omenyje, kad politikos proceso analizė šioje knygoje nenagrinėjama. Praktinių patarimų, kaip ją atlikti, galima rasti bendresnio pobūdžio knygoje, skirtose politikos mokslų ir viešojo administravimo tyrimų metodams.

¹² Lewis G. Irwin, *The Policy Analyst's Handbook: Rational Problem Solving in a Political World*, Armonk, New York, London: M. E. Sharpe, 2003, 19.

¹³ Jack W. Carlson, „Can We Do Anything Right?“, *Washington Monthly*, 1 (11), 1969, 75, cit. iš: Edward S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, 2nd Edition, New York, Amsterdam, Oxford: North-Holland, 1982, 3.

¹⁴ Parsons, *Public Policy* 20.

Antrajai grupei priskirtinos analizės, kurios yra skirtos politikai (angl. *analysis for policy*). Čia tyrimo objektas yra socialinės problemos ir jų sprendimų alternatyvos, o tikslas – pateikti patarimus ir rekomendacijas politikos formuotojams ir įgyvendintojams. Tokia politikos analize siekiama atsakyti į klausimus: kaip reformuoti Lietuvos aukštąjį mokslą? Kur ir kaip panaudoti ES Struktūrinių fondų paramą? Kokia užimtumo politika leistų sukurti daugiau ir geresnių darbo vietų? Kaip skatinti žinių visuomenės plėtrą Lietuvoje? Būtent šiam politikos analizės tipui skiriamas didžiausias dėmesys šioje knygoje. Siekiant aiškumo ir paprastumo, tokią politikai skirtą analizę toliau tekste vadinsime politikos analize.

1.2. Kas yra politikos analizė?

Šiuolaikinė¹⁵ politikos analizė atsirado po Antrojo pasaulinio karo. Gerovės valstybės atsiradimas, išaugusi valstybės įtaka visoms gyvenimo sritims ir kiti veiksniai¹⁶ lėmė tai, kad politikos formuotojai ir įgyvendintojai turėjo spręsti vis sudėtingesnes problemas labai greitai besikeičiančiame kontekste. Šią situaciją taikliai apibūdino Quade: „nepaisant to, kad atsirado naujų ir vis sudėtingesnių viešosios politikos problemų, metodai, kuriais buvo bandoma nagrinėti šias problemas, buvo nedaug pasikeitę nuo pat vyriausybės atsiradimo“¹⁷. Todėl stipriai išaugo specifinių tyrimų paklausa, kurie galėtų padėti spręsti praktines problemas, taikant socialinių mokslų įrankius ir atsižvelgiant į specifinius politikos praktikų poreikius. Pristatant politikos analizę, verta aptarti specifinius jai keliamus reikalavimus ir politikos analizės santykį su tradiciniais akademiniais socialiniais mokslais.

Nors galima išskirti daugybę politikos analizės savybių, šiuos tyrimus geriausiai apibūdina jai keliami šie reikalavimai:

- *Svarbiausia yra atsakyti į klausimą: ką daryti sprendžiant problemą x?* Šis klausimas turi kelias svarbias implikacijas. Pirma, politikos analizės centre visada yra praktinę reikšmę turinčios dilemos. Antra, ieškoma sprendimų, t.y. kintamųjų, kuriais būtų galima manipuliuoti¹⁸. Pavyzdžiui, ištirta, kad ES piliečius emigruoti labiausiai skatina didesnio darbo užmokesčio viltis, o nuo emigracijos sulaiko baimė prarasti ryšius su artimaisiais¹⁹. Tačiau praktikams, siekiantiems valdyti emigracijos srautus, ši informacija nėra labai naudinga, nes Vyriausybė negali tiesiogiai įtakoti realiojo darbo užmokesčio lygio, ryšių su artimaisiais ir pan.
- *Greitis.* Politikos formuotojams ir įgyvendintojams tyrimų išvadų ir rekomendacijų reikia aiškiai apibrėžtu laiku, t.y. tuo metu, kai reikia priimti sprendimą. Per vėlai pateiktos rekomendacijos tampa nebeaktualios. Tai

¹⁵ Kai kurie autoriai politikos analizės šaknų ieško (ir randa!) 20 amžiuje prieš Kristų Mesopotamijoje. Žr. Dunn, 8-9.

¹⁶ Informacinių technologijų revoliucija, globalizacijos procesas, socialiniai pokyčiai ir pan.

¹⁷ Edward S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, 2nd edition, New York, Amsterdam, Oxford: North-Holland, 1982, 4.

¹⁸ Ann Majchrzak, *Methods for Policy Research*, Beverly Hills, London, New Delhi: Sage Publications, 1984, 49-50.

¹⁹ Žr. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, „Mobility in Europe“, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

neišvengiamai verčia balansuoti tarp tyrimo išsamumo ir gebėjimo pateikti savalaikes išvadas²⁰.

Šie specifiniai reikalavimai lėmė tai, kad akademiniai socialiniai mokslai negalėjo patenkinti augančios taikomųjų (praktinių) tyrimų paklausos. Kita vertus, akademių socialinių mokslų gebėjimas sistemingai kaupti žinias, kuriant teorijas ir nuosekliai empiriškai jas tikrinant, yra neabejotinas²¹. Todėl šių mokslų įrankiai (teorijos ir tyrimų metodai) bei rezultatai (žinios) yra ypač naudingi politikos analizei. Tačiau akademiniai socialiniai mokslai nuo politikos analizės skiriasi bent keliais aspektais²². Pirma, politikos analize siekiama padėti spręsti praktines problemas, o akademių socialinių mokslų dėmesio centre yra teorijų kūrimas ir tikrinimas, siekiant geresnio socialinio pasaulio pažinimo²³. Antra, socialinių mokslų tyrimai dažniausiai atliekami aiškiai apibrėžtos disciplinos rėmuose, o praktinių problemų sprendimas lemia tarpdisciplininę politikos analizės pobūdį. Trečia, socialinių mokslų plėtra remiasi akademinė diskusija ir konkurencija, kuri leidžia nuolat tikrinti išvadas, taisyti klaidas bei sistemingai kaupti žinias. Tuo tarpu politikos analizė, nors ir remiasi socialinių mokslų įrankiais bei rezultatais, negali (dėl laiko stokos) nuodugnai patikrinti savo išvadų ir rekomendacijų tinkamumo. Todėl politikos analizės tikslas – sumažinti netikrumą (padėti priimti geresnį sprendimą), tačiau analizė negali galutinai pašalinti netikrumo ir padėti priimti geriausią sprendimą²⁴. Remiantis iš tikslųjų mokslų perimta analogija, šiuos skirtumus galima apibūdinti taip: a) akademiniai socialiniai mokslai yra fundamentalieji mokslai, kurie suteikia įrankius praktinių problemų sprendimui, tačiau tiesiogiai nepadedą spręsti šių problemų; b) politikos analizė yra taikomoji disciplina, kuria siekiama padėti spręsti praktines problemas ir tai daroma naudojantis akademių socialinių mokslų įrankiais bei rezultatais²⁵.

Remiantis šia trumpa apžvalga, galima pateikti politiką analizės apibrėžtį: *politikos analizė yra taikomieji tarpdisciplininiai socialiniai tyrimai, kuriais siekiama padėti spręsti praktines problemas ir pateikti patarimų, kurie leistų politikos formuotojams bei įgyvendintojams priimti geresnius sprendimus*. Tai nėra vienintelis ar dominuojantis politikos analizės apibrėžimas. Tačiau jis geras tuo, kad pabrėžia šios taikomosios disciplinos ryšius su akademiniais socialiniais mokslais, akcentuoja orientaciją į praktines problemas ir pabrėžia politikos analizės ryšį su sprendimų priėmėjais. Kitų autorių pateiktos politikos analizės apibrėžtys aptariamose išskirtame tekste toliau.

²⁰ Andrew Wyatt, „Evidence Based Policy Making: The View From A Centre”, *Public Policy and Administration*, Vol. 17, No. 12, 2002, 18.

²¹ Garry D. Brewer, Peter deLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood: The Dorsey Press, 1983, 3-4.

²² Reikėtų pastebėti, kad aptariami politikos analizės ir akademių socialinių mokslų skirtumai kartais išblunka. Pavyzdžiui, geri politikos analizės darbai kartais paskatina akademinę diskusiją ir lemia naujų teorijų iškilimą. Kita vertus, akademiniai darbai taip pat neretai siekia pateikti politikos praktikams aktualias rekomendacijas.

²³ Robert L. Miller, John D. Brewer, *A-Z of Social Research: A Dictionary of Key Social Science Research Concepts*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 2003, 233-234.

²⁴ Quade, 11.

²⁵ Stephen H. Linder and B. Guy Peters, „From Social Theory to Policy Design”, *Journal of Public Policy*, Vol.4, No.3, 1984, 238.

T. Dye: politikos analizė siekia nustatyti, ką daro valdžia, kodėl ji tai daro ir kas iš to?²⁶

W. Dunn: politikos analizė yra taikomųjų socialinių mokslų disciplina, naudojanti daugybę tyrimų metodų ir argumentų, siekianti pertvarkyti ir pateikti politikai aktualią informaciją, kuria galima naudotis politikos procese sprendžiant politines problemas.²⁷

M. Kraft ir S. Furlong: politikos analizė yra būdas sistemingai vertinti viešosios politikos alternatyvas arba vyriausybės programas.²⁸

A. Majchrzak: politikos tyrimai yra fundamentaliųjų socialinių problemų analizė ir tyrinėjimai, kuriais siekiama pateikti politikos formuotojams pragmatiškus sprendimus²⁹

S. Nagel: politikos analize siekiama nustatyti, kuri iš daugybės viešosios politikos alternatyvų leis įgyvendinti keliamus tikslus³⁰.

E. Quade: politikos analizė yra taikomųjų tyrimų rūšis, kuria siekiama geriau suprasti socialines ir technines problemas bei pasiūlyti geresnius sprendimus.³¹

D. Weimer ir A. Vining: politikos analizė yra klientui skirti patarimai, kurie yra susiję su viešaisiais sprendimais ir yra paremti socialinėmis vertybėmis³²;

1.3. Viešosios politikos ribos

Tikėtina, kad aukščiau tekste pateiktas politikos analizės apibrėžimas leis nustatyti, ar konkretus tyrimas yra politikos analizės ar akademinis darbas, t.y. leis atpažinti politikos analizę. Tačiau rengiantiems politikos analizės darbus to nepakanka. Todėl šiame poskyryje aptariama viešosios politikos samprata, kuri yra ypač svarbi tolesnei diskusijai.

Pradėti galima paprastu klausimu: kodėl mes vis kalbame apie *viešąją* politiką? Nejaugi egzistuoja *privati* politika? Tai įdomus klausimas, į kurį galima pateikti du, vienas kitą papildančius, atsakymus. Pirmasis (ir paprastas) atsakymas yra susijęs su tuo, kad lietuviai kalba turi tik vieną politikos terminą, kuris žymi ir aukštąją politiką (angl. *politics*), ir specifines valstybės taikomas priemones, t.y. tai, kas vadinama viešąja politika (angl. *public policy*). Analizuojant aukštąją politiką, nagrinėjami rinkimų rezultatai, parlamentinių partijų požiūris į glaudesnę ES integraciją, demokratijos kokybę Lietuvoje ir pan. Tuo tarpu nagrinėjant švietimo, susisiekimo, ūkio ir pan. politikas, analizuojama viešojo politika. Taigi šia prasme terminas viešojo yra vartojamas siekiant aiškiau apibrėžti, kokio tipo politika turima omenyje.

²⁶ Thomas R. Dye, *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*, Alabama: The University of Alabama Press, 1976, 1.

²⁷ Dunn, 35.

²⁸ Kraft, Furlong, 24.

²⁹ Majchrzak, 12.

³⁰ Stuart S. Nagel, „Introduction: Bridging Theory and Practice in Policy/Program Evaluation“ in ed. Stuart S. Nagel, *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms*, New York, Westport, London: Greenwood Press, 1990, ix.

³¹ Quade, 5.

³² Weimer, Vining, 1.

Antra, politika yra siejama tik su viešąja erdve, t.y. sritimis, kurios nėra privačios (asmeninės) ir kuriose pageidautinas valstybės ar visuomenės įsikišimas ar bent jau bendras veikimas³³. Ilustruojant šią idėją, verta prisiminti lotyniškus terminus: (a) *res publica* pažodžiui išvertus reiškia viešasis reikalas, tačiau dažniausiai vartojama šio termino reikšmė yra respublika; (b) *res priva* pažodžiui išvertus reiškia privatus ar asmeninis reikalas. Todėl šia prasme vargu ar galima kalbėti apie privačią politiką.

Tačiau kur yra privačių ir viešųjų reikalų (o kartu ir viešosios politikos) ribos? Tai ypač svarbus klausimas politikos analizėje, nes priklausomai nuo atsakymo galima pateisinti (arba ne) valstybės kišimąsi (intervenciją) į daugelį sričių. Pavyzdžiui, jei manoma, kad individo sprendimas migruoti ir su tuo susijusios pasekmės yra privatus reikalas, tai migracijos politika neturi jokio pagrindo.

Viešosios politikos ribos problema iš dalies yra politinės filosofijos klausimas, susijęs su vertybėmis ir tikslais. Pastarieji yra tarsi akiniai, pro kuriuos žiūrėdami identifikuojame sritis, kurias galbūt vertėtų perkelti iš asmeninės į viešosios politikos sritį (arba atvirkščiai). Akivaizdu, kad prigimtinių teisių libertarai, remdamiesi individo laisvės ir privačios nuosavybės vertybėmis, bei jų oponentai, akcentuodami lygias galimybes, skirtingai apibrėš ribą tarp viešosios ir privačios erdvių ir, atitinkamai, propaguos skirtingus viešosios politikos tikslus.

Tačiau vertybės politikos analitikams tik iš dalies padeda apibrėžti viešosios politikos ribas. Taip yra dėl kelių priežasčių. Viena vertus, nė viena visuomenė nėra homogeniška, t.y. apibrėžiant viešosios politikos ribas tenka derinti tarpusavyje prieštaringas vertybes ir tikslus. Kita vertus, individualių ar bendrų tikslų iškelimas nereiškia, kad konkreti sritis turi tapti viešosios politikos objektu. Kitaip tariant, šiuos tikslus, esant tam tikroms sąlygoms, gali įgyvendinti patys individai be valstybės įsikišimo.

Todėl viešosios politikos ribų nustatymas taip pat apima techninį klausimą: kaip suderinti konfliktuojančias vertybes ir kokioms sąlygoms esant, individai (be valstybės įsikišimo) gali įgyvendinti savo tikslus? Sprendžiant šį klausimą pasitelkiama iš ekonomikos teorijos pasiskolinta Pareto optimumo sąvoka (angl. *Pareto efficiency*). Neoklasikinėje ekonomikos teorijoje Pareto optimali būklė yra tokia, kai nebegalima pagerinti nė vieno iš individų padėties nepabloginus kitų individų padėties. Taigi viešoji politika, pagal šią sampratą, turėtų siekti padidinti bent dalies žmonių gerovę, nebloginant kitų žmonių gerovės, t.y. plėsti arba siaurinti viešosios politikos ribas tol, kol bus pasiekta Pareto optimali padėtis. Remiantis šiuo kriterijumi galima nustatyti, ar, žvelgiant iš visų visuomenės narių perspektyvos, verta įgyvendinti užsibrėžtus tikslus. Taigi Pareto optimumo kriterijus leidžia įsivaizduoti idealią būklę, kurioje maksimaliai suderintos prieštaringos atskirų visuomenės narių vertybės ir tikslai.

Pareto optimumo kriterijus taikomas iš pradžių remiantis prielaida, kad visuomenės nariai patys gali įgyvendinti savo tikslus (be valstybės įsikišimo), dalyvaudami laisvanoriškuose

³³ Parsons, 3.

rinkos mainuose³⁴. Tada nagrinėjamos sąlygos, kada šie mainai neleidžia pasiekti Pareto optimumo. Taigi čia pasitelkiama nematomos rankos teorema, kuri teigia, kad laisvoji rinka visada leidžia pasiekti Pareto optimalių pasekmių, jei yra patenkinamos šios sąlygos³⁵:

- Egzistuoja tobula konkurencija. Ši sąlyga yra neįgyvendinama tuomet, kai ne visi rinkos veikėjai turi vienodą galią (pvz., darbuotojai ir darbdaviai) ir egzistuoja dominuojantys rinkos veikėjai (pvz., monopolijos);
- Veikia pilnos rinkos, t.y. rinka teikia visas prekes ir paslaugas, už kurias pirkėjas norėtų mokėti kainą, atitinkančią paslaugos ar prekės gamybos kaštus. Pavyzdžiui, rinkos egzistuoja maisto ar automobilių sektoriuose. Tačiau jokia įmonė nesiūlo moterims draustis nuo nėštumo, nes tikėtina, kad tokios įmonės klientės bus tik tos moterys, kurios ketina pastoti. Tokiu atveju įmonė turėtų iš savo klientų rinkti didesnes draudimo įmokas nei galėtų išmokėti nėštumo atveju.
- Nėra viešųjų gėrybių, kurios pasižymi trimis savybėmis: dėl jų vartojimo nekonkuruojama, jų vartojimo negalima atsisakyti ir jų vartojimo negalima riboti. Tipinis viešosios gėrybės pavyzdys yra šalies karinis saugumas.
- Nėra pašalinių poveikių. Pavyzdžiui, neigiamas gamybos pašalinis poveikis yra oro tarša. Teigiamas švietimo pašalinis poveikis yra tas, kad labiau išsilavinę asmenys yra mažiau linkę į antisocialinę kriminalinę veiklą.
- Nėra natūralių monopolijų.
- Egzistuoja tobula informacija dėl prekių ir paslaugų kokybės, jų kainos ir ateities.

Jei bent viena šių sąlygų neveikia, manoma, kad atsirado rinkos yda, kurios pasekmės visuomenei neatitinka Pareto optimumo kriterijaus ir todėl valstybė turi įsikišti, formuluodama ir įgyvendindama viešąją politiką. Kitaip tariant, rinkos ydų egzistavimas politikos analitikams yra rodiklis, kuris rodo, kad konkreti problema yra nebe privačios, o viešosios srities problema ir ją sprendžiant reikia bendrų, valstybės koordinuojamų, pastangų, t.y. viešosios politikos įsikišimo. Taigi rinkos ydų analizė paaiškina, kodėl daugelis valstybių reguliuoja darbuotojų ir darbdavių santykius, turi konkurencijos tarnybas, kurios siekia užkirsti kelią monopolijų susidarymui arba reguliuoja natūralias monopolijas, mokesčių pagalba finansuoja motinystės atostogas, teikia krašto apsaugos paslaugas, reguliuoja gamyklų skleidžiamą taršą, finansuoja švietimą (ir verčia visus vaikus iki tam tikro amžiaus mokytis), reguliuoja, kokią informaciją gamintojai turi pateikti vartotojams apie produktų sudėtį ir pan.

Šalindama rinkos ydas, valstybė gali imtis vienos ar kelių šių priemonių: reguliuoti, finansuoti, pati imtis paslaugų ar prekių teikimo ir (arba) perskirstyti išteklius. Kiekviena iš šių priemonių gali ne tik padėti šalinti rinkos ydas, bet taip pat pati lemti įsikišimo ydų atsiradimą. Taigi viešoji politika, siekdama spręsti problemas, kartais pati tampa

³⁴ Vienas dažniausiai politikos analizėje naudojamų būdų apibrėžti viešąją ir privačią sritis yra pasitelkiant valstybės ir rinkos priešpriešą. Tačiau tai nėra vienintelė dichotomija. Žr. Janet Newman, „Rethinking ‘The Public’ in Troubled Times: Unsettling State, Nation and the Liberal Public Sphere“, *Public Policy and Administration*, Vol. 22, No. 27, 2007, 27 – 47.

³⁵ Remiantis: Nicholas Barr, *The Economics of the Welfare State*, 3rd Edition, Oxford: Oxford University Press, 1998.

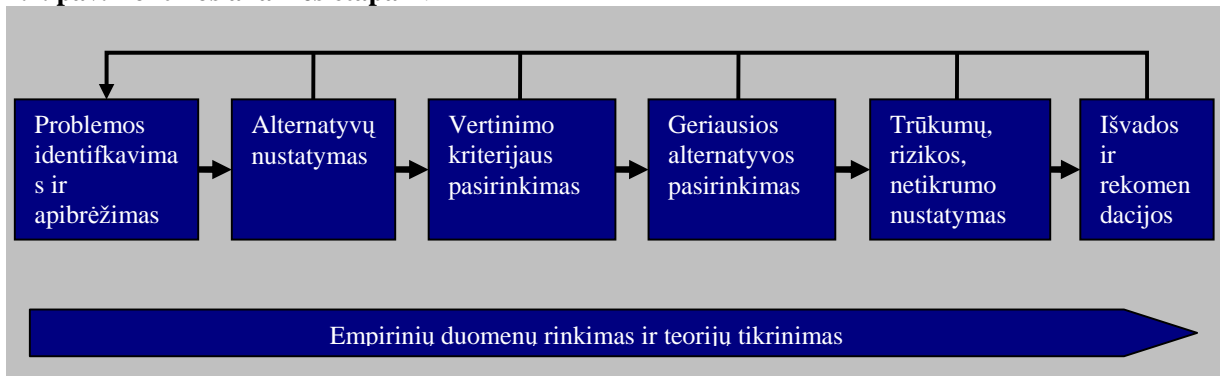
problema ir tokiu būdu visuomenės būklė atitolsta nuo Pareto optimalios. Pavyzdžiui, siekdamą sustiprinti darbuotojų pozicijas derybose su darbdaviais, valstybė gali reguliuoti minimalų darbo užmokestį. Tačiau pernelyg aukštai užkėlus minimalaus užmokesčio kartelę, toks reguliavimas lemtų didesnę nedarbo lygį, kuris stipriausiai smogtų gaunantiesiems mažiausias pajamas, t.y. tiems, kuriems valstybė norėjo padėti. Todėl pasirenkant viešosios politikos tikslus ir priemones reikia įvertinti ne tik rinkos ydas, bet ir galimas įsikišimo ydas.

Apibendrinant, viešosios politikos sritis yra apibrėžiama remiantis visuomenės ar jos atstovų vertybėmis ir tikslais. Tačiau nustatant, ar verta ir kaip įgyvendinti šias vertybes, pasitelkiama rinkos ir įsikišimo ydų analizė.

1.4. Pagrindiniai politikos analizės etapai

Politikos analizės terminas apima didelę taikomųjų tyrimų įvairovę. Tačiau, nepaisant visų skirtumų, daugelis politikos analizės tyrimų yra rengiami remiantis iš esmės vienoda logine seka³⁶. Pagrindiniai politikos analizės etapai yra šie: (1) problemos identifikavimas ir apibrėžimas, (2) problemos sprendimo alternatyvų nustatymas, (3) alternatyvų vertinimo kriterijaus pasirinkimas, (4) alternatyvų įvertinimas ir geriausios pasirinkimas, (5) geriausios alternatyvos trūkumų ir spragų nustatymas, rizikos ir netikrumo identifikavimas, (6) išvadų ir rekomendacijų pateikimas. Šie etapai grafiškai pavaizduoti 1.1. pav.

1.1. pav. Politikos analizės etapai³⁷.



Pastaba: sudaryta autoriaus

Pirmajame etape siekiama **identifikuoti ir apibrėžti problemą**. Tai yra sudėtingiausias ir svarbiausias etapas. Nuo problemos apibrėžties priklauso tai, kokius sprendimus (alternatyvas) nagrinėsime. Todėl šis etapas apima problemos ir jos sprendimų metaanalizę: aukštu abstrakcijos lygiu atliekamą visų problemos formulavimo ir

³⁶ Teorinėje literatūroje taip pat egzistuoja neįtikėtinas konsensusas dėl politikos analizės etapų. Tiesa, kai kurie autoriai etapus išskaido smulkiau ir todėl etapų skaičius yra didesnis. Žr: Dunn, 48; Bardach, A *Practical Guide for Policy Analysis*.

³⁷ Parengta iš dalies remiantis: Dunn, 48; Bardach, A *Practical Guide for Policy Analysis*; Kraft, Furlong, 116.

sprendimo galimybių apžvalgą, siekiant nustatyti, kurias iš šių galimybių verta detaliau nagrinėti kituose etapuose. Etzioni tokią analizę prilygino žaidimui šachmatais: „geri žaidėjai vienu metu analizuoja kelias strategijas ir siekia nustatyti, kuriuos šių strategijų elementus verta nagrinėti detaliau“³⁸.

Bandant trumpai pristatyti problemos identifikavimo ir apibrėžimo etapą, galima skirti du jo aspektus:

- *Problemos nustatymas*. Tai apima probleminės situacijos apibūdinimą ir tikslų identifikavimą. Skirtumas tarp to, kur esame (probleminės situacijos), ir to, kur norėtumėme būti (tikslų), sudaro preliminarią problemos formuluotę.
- *Problemos įvertinimas*. Tai apima atsakymus į du klausimus: ar verta spręsti problemą ir ar įmanoma tai padaryti, pasitelkus viešosios politikos įrankius? Atsakymai į šiuos klausimus leidžia pateikti įsikišimo logiką: identifikuoti konkrečius tikslus, kurių verta siekti, ir specifines alternatyvų grupes, kurias įmanoma įgyvendinti.

Antrasis politikos analizės etapas yra problemų sprendimo *alternatyvų nustatymas*. Jei įsikišimo logika leidžia identifikuoti alternatyvų grupes, kurias verta toliau nagrinėti, tai šiame etape siekiama nustatyti, kurios konkrečios alternatyvos bus analizuojamos. Alternatyva šiame kontekste reiškia problemos sprendimo būdą (priemonę, programą ar pan.). Dažniausiai siekiama nustatyti ribotą (nuo 2 iki 5) alternatyvų skaičių. Tokiu būdu išvengiama rizikos, kad tolesniuose etapuose atliekama analizė bus pernelyg plati ir nepakankamai gili.

Viena alternatyvų visada yra *status quo*, t.y. nieko nedaryti. Kitos alternatyvos pasirenkamos remiantis įsikišimo logika ir apima vieną ar kelis šių viešosios politikos įrankių: reguliavimą, finansavimą, tiesioginę paslaugų ar prekių gamybą ir persikirstymą³⁹. Čia reikia priminti, kad problemos sprendimas gali apimti ne tik aktyvesnį viešosios politikos įrankių naudojimą (pvz., naujų taisyklių kūrimą ar finansavimo didinimą), bet taip pat atsisakymą naudoti šiuos viešosios politikos įrankius (pvz., valstybės įmonių privatizavimas). Be to, svarbu nustatyti ne tik tai, kokie įrankiai gali būti naudojami, bet ir kaip tai įgyvendinti (pvz., kaip rezultatyviausiai įgyvendinti draudimą vairuoti išgėrus?).

Identifikavus alternatyvas, neretai iškyla sunkumų, siekiant apibrėžti jų pobūdį. Pavyzdžiui, remiantis įsikišimo logika nustatėme, kad reguliavimas, tikėtina, padės spręsti problemą. Tačiau kaip reikėtų reguliuoti, koks reguliavimo lygis yra optimalus ir kas turėtų įgyvendinti šias funkcijas? Siekiant atsakyti į šiuos klausimus, galima remtis užsienio šalių atvejo studijomis, t.y. nagrinėti, kaip kitos šalys sprendžia panašias problemas. Tačiau čia reikia būti atsargiems: gana dažnai, analizuojant užsienio šalių patirtį, remiamasi klaidinga prielaida, kad konkreti šalis jau surado geriausią ir visiems

³⁸ Amitai Etzioni, „Making Policy for Complex Systems“, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, No. 3, 1985, 285, cit. iš Iris Geva-May, *An Operational Approach to Policy Analysis: The Craft. Prescriptions For Better Analysis*, Boston, Dordrecht and London: Kluwer Academic Publishers, 1997, 27.

³⁹ Priežastys, kada ir kokius viešosios politikos įrankius verta pasirinkti, yra išsamiai aptartos Nicholas Barr, *The Economics of the Welfare State*, 3rd Edition, Oxford: Oxford University Press, 1998.

tinkamą problemos sprendimo būdą. Vietoje to, gera užsienio atvejų apžvalga nagrinėja bent kelias valstybių grupes ir ieško specifinių sąlygų, kurios parodytų, kodėl konkrečiose valstybėse buvo pasirinktos skirtingos alternatyvos.

Trečiajame politikos analizės etape pasirenkami *alternatyvų vertinimo kriterijai*. Pastarieji yra glaudžiai susiję su problemos apibrėžime įtvirtinta įsikišimo logika: apibrėždami problemą vertiname alternatyvų grupes, o čia vertiname specifines alternatyvas. Atitinkamai, vertinimo kriterijus turi leisti nustatyti, ar alternatyvos padės spręsti problemą (įgyvendinti tikslus keičiant probleminės situacijos pobūdį) ir ar verta tai daryti. Vertinimo kriterijus turėtų leisti įvertinti ne pačią alternatyvą (pvz., didesnis policijos finansavimas), o šios alternatyvos pasekmes (pvz., nusikalstamumo lygis, išleistų pinigų kiekis ir pan.). Todėl tinkamai pasirinktas vertinimo kriterijus leidžia:

- Atsižvelgti į tai, koku mastu ir kiek tikėtina, kad, pasirinkus alternatyvas A, B ar C bus pasiektas tikslas X (sprendžiama problema). Pavyzdžiui, jei bus padidintas policijos finansavimas, koku mastu sumažės nusikalstamumas? Koku mastu sumažės nusikalstamumas įgyvendinus kitas alternatyvas?
- Įvertinti, ar verta visa tai daryti, t.y. ar alternatyva A, B, ar C leis pasiekti (arba bent jau priartėti prie) Pareto optimalią būklę. Kitais žodžiais tariant, tinkamas kriterijus leidžia atsižvelgti į tai, ar pasirinkus geriausią alternatyvą problemos sprendimo požiūriu iš tikrųjų bus pasiekta geresnė padėtis. Tokiu būdu ne tik atsižvelgiama į potencialų vertybių konfliktą, bet taip pat palyginami tikėtina nauda ir kaštai. Pavyzdžiui, ar tikrai 2 proc. mažesnis nusikalstamumo lygis vertinamas labiau nei papildomi 100 mln. litų, kurie reikalingi geresniam policijos finansavimui, tačiau galėtų būti skirti kitoms reikmėms?
- Atsižvelgti į papildomus politinius, administracinius ir finansinius apribojimus, pavyzdžiui, ar didesnės išlaidos yra politiškai priimtinos?

Čia verta šiek tiek plačiau aptarti Pareto optimumo kriterijaus taikymą. Labai dažnai net ir didelę potencialią naudą turinčios programos gali turėti neigiamą įtaką bent keliems asmenims. Ar tai reiškia, kad jų reikia atsisakyti? Siekiant išvengti pernelyg griežtų Pareto optimumo kriterijaus reikalavimų, jie politikos analizėje dažnai yra sušvelninami. Vietoj Pareto optimumo naudojamas Kaldor – Hicks kriterijus, pagal kurį optimali politika yra tokia, kuri leidžia pasiekti didžiausią bendrą gerovę (iš visos sukurtos naudos atėmus visus kaštus)⁴⁰. Šis supaprastinimas remiasi prielaida, kad tol, kol įgyvendinus politiką jos nauda viršija kaštus, žmonės, gaunantys didžiausią naudą (laimėtojai), gali bent iš principo kompensuoti didžiausius nuostolius patyrusiems (pralaimėtojams). Pavyzdžiui, jei Vilniuje nutiesto naujo aplinkkelio teikiama nauda viršys visus kelio tiesimo kaštus, tai toks Vilniaus savivaldybės žingsnis bus optimalus (nepaisant to, kad dalis gyventojų kentės nuo padidėjusio triukšmo, smogo ir pan.).

Kita vertus, naudojantis tik Kaldor – Hicks optimumo kriterijumi, neatsižvelgiama į kaštų ir naudos pasiskirstymą tarp gyventojų grupių, t.y. optimali alternatyva gali turėti neigiamų pasekmių lygioms galimybėms ir socialiai teisingam naudos ir kaštų pasiskirstymui. Todėl socialinis teisingumas taip pat kartais naudojamas kaip papildomas alternatyvų vertinimo kriterijus, nors jo apibrėžimas neretai išlieka miglotas. Kiti dažnai

⁴⁰ Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis*, 20.

naudojami kriterijai apima efektyvumą (kurios alternatyvos pasekmės padės spręsti problemą mažiausiais kaštais?), rezultatyvumą (kurios priemonės padės didžiausiu mastu spręsti problemą) ir pan.

Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, kad kriterijaus pasirinkimas yra techninis uždavinys: kaip tiksliausiai įvertinti galimus problemos sprendimo būdus? Tačiau tai taip pat yra vertybinis pasirinkimas: ar didesnę prioritetą vertinant alternatyvas skirti socialiniam teisingumui, ar geriausiai naudoti ir kaštų santykiui? Todėl gera politikos analizė dažnai naudoja kelis alternatyvų vertinimo kriterijus ir tokiu būdu siekia bent jau atsižvelgti į galimus vertybinius prieštaravimus ir konfliktus.

Ketvirtojo etapo rezultatas yra *geriausios alternatyvos pasirinkimas*. Atrodytų, kad šis žingsnis yra paprastas: reikia palyginti alternatyvas ir, remiantis pasirinktais kriterijais, nustatyti, kuri iš jų yra tinkamiausia sprendžiamai problemai. Tačiau praktikoje tai yra sudėtingas techninis uždavinys, nes reikia daryti išvadas apie tai, ko nėra, t.y. kas būtų, jei įgyvendintume alternatyvas A, B ir C? Pateikiamos prognozės yra tuo tikslesnės, kuo nuosekliau remiamasi:

- *Akademiniuose tyrimuose nustatytais teoriniais ryšiais* tarp priežasties ir pasekmės. Kitaip tariant, tinkamas teorinis modelis leidžia nustatyti tikėtiną pasekmių pobūdį. Pavyzdžiui, ekonomikos teorija teigia, kad valstybės įmonių privatizavimas leidžia priartėti prie Pareto optimumo, nes privačios įmonės savininkų ir darbuotojų paskatos lems aukštesnę produktyvumą. Kita vertus, privatizavimas gali neatitikti Pareto optimumo kriterijaus, jei yra pernelyg sunku įvertinti teikiamų paslaugų kokybę⁴¹. Tokį argumentą galima taikyti nagrinėjant, pavyzdžiui, galimas vidurinių mokyklų (kurių paslaugų kokybę yra ypač sunku įvertinti) privatizavimo pasekmes.
- *Empirinių tyrimų rezultatais*: kas atsitiko kitose valstybėse ar sektoriuose, kuriuose buvo įgyvendintos panašios alternatyvos, kokie pokyčių mastai, kokie šalutiniai poveikiai?
- *Socialinių mokslų analizės metodais*, t.y. politikos analizės darbuose yra taikomi tie patys duomenų rinkimo ir analizės metodai, kaip ir akademiniuose socialiniuose moksluose. Be to, politikos analizė taip pat turi kelis papildomus, tik jai būdingus analizės metodus. Vienas populiariausių kiekybinių metodų yra kaštų ir naudos analizė. Šis metodas ypatingai tinka, jei taikomas Pareto ar Kaldor – Hicks optimumo vertinimo kriterijus. Pagrindinė idėja yra tokia: visai naudai ir kaštams suteikiama pinigine išraiška ir palyginamas alternatyvų naudos ir kaštų santykis. Tuo tarpu vienas dažniausiai naudojamų kokybinių metodų yra scenarijų rengimas: alternatyvos yra išskaidomos į smulkius elementus ir paprašoma konkrečios srities ekspertų įvertinti, kokią tikėtiną įtaką atskirų elementų įgyvendinimas turės problemos sprendimui. Literatūra, kurioje išsamiau aptarti šie metodai, yra pateikta 1.1 priede.

Penktasis politikos analizės etapas apima *geriausios alternatyvos trūkumų ir spragų nustatymą, rizikos ir netikrumo identifikavimą*. Šio etapo tikslas yra dar kartą įvertinti

⁴¹ Paul A. Grout, Margaret Stevens, „Financing and Managing Public Services: An Assessment”, CMPO Working Paper Series No. 03/076.

ankstesniame etape pasirinktą geriausią alternatyvą. Pasekmių prognozės niekada nebūna tikslios, duomenys yra neišsamūs, o atlikta analizė neretai turi spragų. Todėl čia siekiama įgyvendinti Wildavsky patarimą: „išanalizuoti savo analizę“⁴². Svarbiausias tokios savirefleksijos elementas yra netikrumo nustatymas: kurios prognozės kelia daugiausiai abejonių, kurių pasirinktos alternatyvos elementų įtaka problemos sprendimui yra mažiausiai ištirta ir suprantama? Taip pat svarbu nustatyti apribojimus ir sąlygas: kokios yra būtinos sąlygos, kad alternatyvos įgyvendinimas duotų laukiamą rezultatą? Kokie veiksniai gali lemti tai, kad pasirinkta alternatyva neduos tikėtino rezultato? Sąžiningi atsakymai į šiuos klausimus leis išvengti vienos populiariausių klaidų politikos analizėje: pernelyg didelio optimizmo.

Paskutinis politikos analizės etapas yra *išvadų ir rekomendacijų pateikimas*. Pagrindinis principas: politikos analizės darbe turi būti kaip galima aiškiau ir visapusiškiau perteikti sudėtingos analizės rezultatai. Tik tuomet, kai analizės rezultatas yra aiškus ir suprantamas skaitytojui, galima tikėtis, kad pateiktos rekomendacijos padės spręsti praktines problemas.

Kol kas, dėl aiškumo, politikos analizė aptarta kaip tiesinis procesas: pradedama nuo problemos identifikavimo ir suformulavimo ir baigiama išvadų bei rekomendacijų pateikimu. Tačiau praktikoje politikos analizė yra atliekama ciklais, vis grįžtant prie ankstesnių etapų. Jei nepavyksta suformuluoti nė vienos pakankamai geros alternatyvos, tenka grįžti atgal ir iš naujo pabandyti apibrėžti problemą; jei priešpaskutiniame etape nustatoma, kad pasirinkta geriausia alternatyva yra sunkiai įgyvendinama, vėl tenka grįžti į pirmąjį etapą. Toks cikliškumas yra neišvengiamas, tačiau, kita vertus, kuo geriau atlikus pirmuosius žingsnius, tuo mažiau laiko sugaištama vėliau.

1.5. Kas yra gera politikos analizė?

Anot Aaron Wildavsky, politikos analizė yra tiesos sakymas valdžiai⁴³. Sunkumai, kurie kyla kiekviename analizės etape, lemia tai, kad politikos analizė vargu ar gali pretenduoti į Tiesos sakymą. Nepaisant to, net ir intuityviai galima atskirti gerą analizę nuo blogos, pagrįstas rekomendacijas nuo tų, kurios buvo suformuluotos 5 minutes pažiūrėjus į lubas. Politikos analizės vadovėliuose⁴⁴ pateikiamas ilgas geros analizės kriterijų sąrašas: ar atsižvelgiama į visus svarbiausius kriterijus, ar svarstomos visos tinkamos alternatyvos, ar prognozuojamos alternatyvų pasekmės remiasi empirine analize, ar rekomendacijos logiškai remiasi analize, ar analizė yra originali ir pan. Visus šiuos kriterijus galima apibendrinti taip: geroje politikos analizėje naudojami patikimi empiriniai duomenys, remiamasi tinkama teorija, o išvados ir rekomendacijos yra aktualios. Kiekvienas šių kriterijų jau buvo trumpai paminėtas aptariant politikos analizės apibrėžimą ir etapus. Tačiau duomenų ir teorijos naudojimas bei rekomendacijų aktualumas yra pernelyg

⁴² Wildavsky, *Speaking Truth to Power*.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Žr. Nagel, x-xiii. Taip pat žr. Mark Evans, „The Art of Prescription: Theory and Practice in Public Administration and Research“, *Public Policy and Administration*, Vol. 22, No. 128, 2007, 141 – 142.

dažnai ignoruojami politikos analizės darbuose. Todėl verta jiems skirti šiek tiek daugiau dėmesio.

Patikimų empirinių duomenų naudojimas. David Dery labai taikliai apibūdino sprendimų priėmimą viešojoje politikoje kaip klaidžiojimą tamsoje, pasišviečiant vakarykšte saule⁴⁵. Dažnai bandoma formuluoti pasiūlymus, ką ir kaip reikėtų keisti ateityje, nors nežinoma, ar ir kodėl šiandien įgyvendinama viešoji politika (ne)leidžia pasiekti norimų rezultatų. Paprastai tariant, pernelyg dažnai remiamasi prietarais, kad sprendimas A lems pasekmę X, nors jie nėra pagrįsti nei empiriniais duomenimis, nei tyrimais. Siekiant įveikti šią problemą, gera politikos analizė, renkant ir analizuojant empirinius duomenis, naudoja socialiniuose moksluose taikomus kiekybinius ir kokybinius metodus. Tai nepadeda visiškai atsikratyti netikrumo: patikimų duomenų neretai trūksta, kitose šalyse išryškėjęs politikos poveikis nebūtinai išryškės ir mūsų atveju ir pan. Tačiau gebėjimas empiriniais duomenimis ir tyrimais pagrįsti išvadas ir rekomendacijas išiebia bent mažą švieselę beklaidžiojant tamsoje.

Studentų krepšeliai: ar tikrai nauda viršys kaštus?

Daugelyje išsivysčiusių valstybių vis aktyviau svarstoma galimybė finansuoti aukštąjį mokslą remiantis studentų krepšelių principu. Jis reiškia, kad valstybė kiekvienam studentui skiria apibrėžtą pinigų sumą, kurią studentai gali „nusinešti“ į pasirinktą aukštąją mokyklą. Krepšelių šalininkų argumentas yra toks: krepšeliai sudarytų geresnes sąlygas studentams pasirinkti aukštąją mokyklą ir verstų universitetus tarpusavyje konkuruoti, kas skatintų kelti studijų kokybę. Šis argumentas ypač didelio atgarsio sulaukė Lietuvoje. Nuostata įdiegti krepšelių sistemą yra įtraukta į Lietuvos parlamentinių politinių partijų susitarimą dėl mokslo ir studijų sistemos pertvarkos principų, pasirašytą 2007 m. birželio 14 d.

Tačiau nei viena šalis iki šiol nėra įgyvendinusi krepšelio principo aukštojo mokslo sistemoje. Taigi nėra empirinių duomenų, kurie parodytų, ar krepšelių šalininkų argumentai yra pagrįsti. Todėl tenka remtis bendrojo lavinimo sistemos patirtimi. Tyrimai parodė, kad įdiegus krepšelius bendrojo lavinimo sistemoje iš tikrųjų išaugo mokyklos pasirinkimo laisvė, tačiau ja aktyviai naudojosi tik nedidelė mokinių ir tėvų dalis. Todėl nėra aišku, ar krepšelių atsiradimas turėjo (galėjo turėti) įtakos mokymo kokybei. Be to, krepšelių principo diegimas turėjo neigiamą šalutinį poveikį: išaugo sistemos administravimo kaštai. Dar daugiau, taikant šiuos argumentus aukštojo mokslo sistemai, reikia atsižvelgti į tai, kad čia studentų galimybės rinktis universitetus ir be studentų krepšelių yra pakankamai didelės. Tad studentų krepšelių šalininkų argumentas išlieka empiriškai nepatvirtintas

Šaltinis: parengta autoriaus, remiantis: Ben Jongbloed, Jos Kelman, „Vouchers for Higher Education? A Survey of the Literature Commissioned by the Hong Kong University Grants Committee“, Centre for Higher Education Policy Studies paper No. C0BJ308, Twente, 2000.

Rėmimasis tinkama teorija. Teorijos ignoravimas yra dažniausia klaida politikos analizės darbuose. Remiamasi nuostata, kad politikos analizės tikslas – spręsti praktines problemas ir todėl teoriniai modeliai čia yra netinkami. Toks įsitikinimas yra klaidingas. Goodin tai suformulavo labai įtikinamai:

Priežastis, kodėl turime remtis teorija priimdami sprendimus, atrodo intuityviai akivaizdi. Mes renkamės alternatyvas tikėdamiesi tam tikrų rezultatų ir turime

⁴⁵ David Dery, „Data in Policy“, in eds. Stuart S. Nagel, *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms*, New York, Westport, London: Greenwood Press, 1990, 4 – 5.

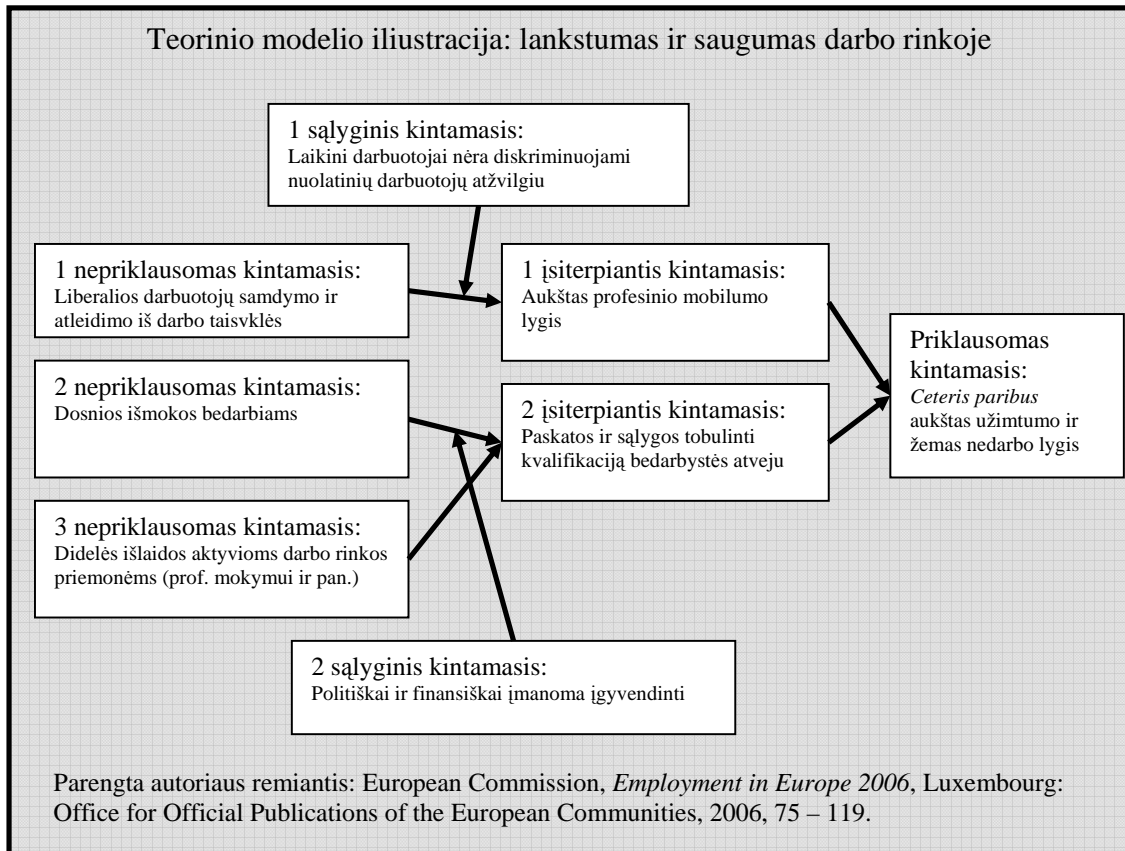
*žinoti, kaip veikia visa sistema tam, kad žinotume, kurią svirtelę reikia patraukti. Tačiau toks supratimas turi būti ne praktinės patirties rezultatas, o teorinės žinios, jei norime įvertinti visus galimus šalutinius poveikius, numatyti, kaip sistema veiks ilguoju laikotarpiu ir naujomis sąlygomis, kurių įtakos praktikoje dar nesame išbandę.*⁴⁶

Teorinio modelio taikymas yra būtinas daugelio politikos analizės etapų atributas. Be teorijos negalime suformuluoti problemos, nes faktų ir nuomonių gausa neleis pamatyti svarbiausių priežastinių ryšių, kurie lemia probleminės situacijos atsiradimą. Be teorijos taip pat negalime identifikuoti alternatyvų, nes nesugebėsime nustatyti, kaip viešosios politikos instrumentai gali spręsti problemą ir kokios tikėtinos kiekvienos alternatyvos įgyvendinimo pasekmės. Galiausiai, be teorijos negalime interpretuoti empirinių duomenų rinkdamiesi geriausią alternatyvą. Antiteoriniai politikos analizės tyrimai tegali pasakyti, kad, pavyzdžiui, 32 proc. respondentų į klausimą atsakė teigiamai, 35 proc. – neigiamai, o kiti buvo neapsisprendę. Tačiau tik geras teorinis pagrindas gali atsakyti, ką visa tai reiškia.

Kadangi politikos analizė nesiekia kurti teorijų, tai jas dažniausiai „skolinasi“ iš akademinų socialinių mokslų. Pastarieji tikrai gali pasiūlyti teorijų, kurios turi aiškią vidinę logiką ir yra empiriškai patikrintos. Tačiau sunkumai politikos analizėje kyla tuomet, kai reikia pritaikyti šias teorijas. Viena problemų yra kintamųjų ir jų ryšių apibrėžimas: kaip naudojama teorija apibrėžia priežastis (nepriklausomus kintamuosius), kaip apibrėžia pasekmes (priklausomus kintamuosius), kokios yra būtinos sąlygos (sąlyginiai kintamieji), kad priežastis lemtų pasekmę? Paprastai tariant, taikydami teorijas turėtumėme sugebėti schematiškai pavaizduoti pagrindinį argumentą, apibrėžiant priežastinius ryšius. Tokios schemas pavyzdys pateiktas 1.2. pav. Kita problema yra kintamųjų operacionalizavimas: kriterijaus, kuriuo remiantis bus nustatyta kintamojo reikšmė, pasirinkimas. Šią problemą galima įveikti klausiant: kokius duomenis turėčiau naudoti ir ką jie turėtų parodyti, kad galėčiau teigti, jog, pavyzdžiui, aukštasis mokslas Lietuvoje yra kokybiškas? Taigi, jei pasirinksite empiriškai patikrintą teoriją, turinčią aiškią vidinę logiką, ir sugebėsite išskirti svarbiausius kintamuosius bei juos operacionalizuoti, turėsite tinkamą teorinį pagrindą politikos analizės darbui.

1.2. Pav. Schematiškai pavaizduoti ryšiai tarp kintamųjų

⁴⁶ Robert E. Goodin, *Political Theory and Public Policy*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1982, 4 – 5.



Išvadų ir rekomendacijų aktualumas. Rengiant politikos analizės darbus labai sunku atsispirti gundančiai prielaidai, kad analitiko darbas yra atlikti išsamią analizę, pateikti empiriškai ir teoriškai pagrįstas išvadas ir rekomendacijas, tačiau jų naudojimas priimant sprendimus yra kitų (politikos formuotojų ir įgyvendintojų) reikalas. Jei jie nesiremia politikos analizės rezultatais, tai tuo jiems blogiau, nes atmeta galimybę priimti geresnį sprendimą. Toks Švietimo epochos mąstymas ignoruoja faktą, kad priimant sprendimus dažnai egzistuoja daugybė geriausios išeities apibrėžimų. Racionalumą viešojoje politikoje apibrėžia politiniai poreikiai, žiniasklaida, interesų grupės, asmeniniai įsitikinimai ir pan., o politikos analizė tėra tik vienas iš daugelio informacijos apie geriausią sprendimą šaltinių⁴⁷.

Politikos analizė gali sustiprinti savo vaidmenį tuomet, jei ji apims abipusę sąveiką ir mokymosi procesą. Abipusio mokymosi metu tiek sprendimų priėmėjai, tiek politikos analizę atliekantys tyrėjai siekia išmokti kalbėti ta pačia kalba. Žvelgiant iš politikos analizės perspektyvos, tai apima bandymą suprasti vertybes ir mąstymo būdus, kuriais remiasi „viešosios politikos praktikai“. Kitaip tariant, viešosios politikos terpė (vertybės, organizacijos vidinė logika, interesai, ankstesnių politikų palikimas ir pan.) sudaro apribojimus, į kuriuos gera analizė turi atsižvelgti. Priešingu atveju, gausime kažką panašaus į Wildavsky pateiktą radikalų pavyzdį, parodantį, kaip vieno tikslo iškėlimas

⁴⁷ Žr. Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, 116 – 119.

virš visų kitų ir pernelyg tiesmukiška naudos ir kaštų analizė gali lemti savotiškų išvadų ir rekomendacijų pateikimą:

Štai paprastas sprendimas, kaip atsikratyti narkomanijos problemos: reikia gaudyti juos vartojančius, o ne juos pardavinėjančius. Klaida <...> yra manyti, kad narkotikų pardavinėtojai sukuria narkomanijos reiškinį. Iš tikrųjų yra atvirkščiai: be narkotikų vartotojų nebūtų ir juos pardavinėjančiųjų. Tad sprendimas apimtu du žingsnius: pirma, reikia išpėti narkotikų vartotojus, antra, šaudyti tuos, kurie nepaiso įspėjimų ir toliau vartoja. Tokiu būdu skausmas būtų didesnis nei narkotikų teikiamas malonumas ir pavyktų galutinai atsikratyti narkomanijos reiškinio. Be abejo, ši alternatyva yra tinkama tik tada, jei esame pasiryžę ignoruoti gyvybės, laisvės ir laimės troškimo svarbą.⁴⁸

Kita vertus, remiantis tik dominuojančiu mastymo būdu, išskyla pavojus rimtai vertinti tik inkrementinius problemų sprendimus, t.y. „mąstyti dėžutėje“. Kitaip tariant, naujų sprendimų (naujų alternatyvų) paieška sukuria poreikį iš naujo reformuluoti problemą. Tai, savo ruožtu, yra glaudžiai susiję su galimybėmis abipusio mokymosi metu keisti dominuojančią priežastinę teoriją ir iš naujo įvertinti politikos tikslus (vertybes). Vadinasi, aktuali politikos analizė negyvena vien savojo tvirto racionalumo pilyje: ji balansuoja tarp viešosios politikos terpėje kylančių apribojimų ir poreikio nuolat tobulinti viešąją politiką.

Apibendrinimas

- *Kuo skiriasi politikos proceso analizė nuo politikai skirtos analizės?* Politikos proceso analizės tikslas – paaiškinti politikos formavimo ir įgyvendinimo procesą bei rezultatus. Tuo tarpu politikai skirta analizė siekia pateikti pasiūlymų, kaip spręsti viešosios politikos problemas. Politikai skirta analizė yra šios dalies objektas ir dėl paprastumo vadinama politikos analize.
- *Kas yra politikos analizė?* Politikos analizė yra taikomieji tarpdisciplininiai socialiniai tyrimai, kuriais siekiama padėti spręsti praktines problemas ir pateikti patarimų, kurie leistų politikos formuotojams bei įgyvendintojams priimti geresnius sprendimus.
- *Kur yra viešosios politikos ribos?* Viešosios politikos ribos nustatomos remiantis visuomenės ar jos atstovų vertybėmis bei rinkos ir įsikišimo ydų analize.
- *Kokie yra politikos analizės etapai?* Politikos analizė atliekama šiais etapais: (1) problemos identifikavimas ir apibrėžimas, (2) problemos sprendimo alternatyvų nustatymas, (3) alternatyvų vertinimo kriterijaus pasirinkimas, (4) alternatyvų įvertinimas ir geriausios pasirinkimas, (5) geriausios alternatyvos privalumų ir trūkumų nustatymas, rizikos ir netikrumo identifikavimas, (6) išvadų ir rekomendacijų pateikimas.
- *Kaip atskirti gerą politikos analizę nuo blogos?* Politikos analizė yra gera tiek, kiek naudojasi patikimais duomenimis ir tinkama teorija, o jos rezultatas leidžia priimti geresnius politinius sprendimus.

⁴⁸ Wildavsky, *Speaking Truth to Power*, 31.

1.1. priedas. Rekomenduojama literatūra:

Viešosios politikos analizė

Leidimas lietuvių kalba: William N. Dunn, *Viešosios politikos analizė*, Vilnius: Homo liber, 2007. Leidimas anglų kalba: William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1981.

Ši W. Dunn knyga yra klasikinis politikos analizės pradžiamokslis, kuris 2007 m. buvo išverstas ir išleistas lietuvių kalba. Pirmoji knygos dalis (nuo 2 iki 4 skyriaus) bus naudinga siekiantiems suprasti, kas yra politikos analizė, o antrojoje dalyje (nuo 5 iki 9 skyriaus) yra išsamiai aptariami politikos analizės etapai ir metodai.

David L. Weimer, Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1992.

Tai dar vienas klasikinis viešosios politikos vadovėlis. Pirmasis skyrius bus naudingas siekiantiems suprasti politikos analizės ir kitų tyrimų sričių santykį. Antrajame skyriuje nagrinėjama politikos analizės profesinės etikos problema. Antroji knygos dalis (nuo 3 iki 7 skyriaus) išsamiai aptaria rinkos ir įsikišimo ydas. Trečioji dalis (nuo 8 iki 10 skyriaus) pristato politikos analizės etapus bei šiek tiek išsamiau aptaria naudos ir kaštų metodą. Tai daroma remiantis racionalistine analizės perspektyva. Galiausiai, ketvirtojoje dalyje parodoma, kaip praktiškai taikyti politikos analizės įrankius nagrinėjant konkrečius atvejus.

Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1979.

Ši įtakinga A. Wildavsky knyga pateikia alternatyvą racionalistiniam Dunn bei Weimer ir Vining požiūriui į politikos analizę. Wildavsky siekia parodyti, kad su viešąja politika siejami lūkesčiai jau seniai pranoko jos galimybes spręsti problemas. Todėl, užuot keitusi socialinę tikrovę, ji tegali pati pasikeisti ir išsikelti realistiškesnius tikslus. Be to, pernelyg optimistiškiems politikos analitikams knygoje įtikinamai primenama, kad dideli sprendimai neretai tampa didelėmis problemomis. Kita vertus, nors ši Wildavsky studija aiškiai parodo dažnai pasitaikančias klaidas politikos analizėje, tačiau joje trūksta pozityviosios pusės, t.y. kaip ir kur politikos analizės naujokai turėtų pradėti.

Juliet Musso, Robert Biller, Robert Myrtle, „Tradecraft: Professional Writing as Problem Solving“, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 19, No. 4, 2000, 635-646

Šis straipsnis yra naudingų patarimų rinkinys politikos analizės naujokams. Nors straipsnio struktūra ganėtinai eklektiška, jis atstos labai trumpą įvadą laiko stokojantiems skaitytojams.

Viešosios politikos ribos

Nicholas Barr, *The Economics of the Welfare State*, 3rd Edition, Oxford: Oxford University Press, 1998.

Ypatingą dėmesį vertėtų sutelkti ties 4-uoju skyriumi. Čia ypač aiškiai ir paprastai pristatomos rinkos ydos bei viešosios politikos instrumentai šioms ydoms šalinti. Be to, čia svarbiausi viešosios politikos tikslai ir priemonės aptariamose platesnės politinės filosofijos diskusijose dėl vertybinių visuomenės pasirinkimų kontekste. Šis ypač svarbus kontekstas daugelyje politikos analizės vadovėlių, deja, yra ignoruojamas. Tolesni skyriai (nagrinėjantys sveikatos, švietimo ir kitas viešąsias politikas) parodo, kaip praktiškai taikoma rinkos ydų analizė sprendžiant viešosios politikos problemas. Kita vertus, knygoje nepakankamai dėmesio skiriama įsikišimo ydoms. Pastarasis klausimas gerokai išsamiau aptiriamas aukščiau tekste pristatytoje Weimer ir Vining knygoje (žr. 6-ąjį šių autorių knygų skyrių).

Charles Wolf Jr., „Market and Non-Market Failures: Comparison and Assessment“, *Journal of Public Policy*, Vol.7, No. 1, 1987, 43 – 70.
Glaustai ir aiškiai pateikta rinkos bei įsikišimo ydų apžvalga.

Politikos analizės etapai

Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, New York: Chatham House Publishers, 2000.

E. Bardach, žvelgdamas iš praktikų perspektyvos, aptaria svarbiausius kiekvieno politikos analizės etapo niuansus ir parodo, kaip išvengti dažniausių klaidų. Didžiausias šios knygos privalumas: kiekvienas iš etapų yra pristatomas ypač aiškiai ir glaustai. Knyga ypač naudinga politikos analizės naujokams.

Lewis G. Irwin, *The Policy Analyst's Handbook: Rational Problem Solving in a Political World*, Armonk, New York, London: M. E. Sharpe, 2003.

L. Irwin gana glaustai pristato pagrindinius politikos analizės etapus ir šiek tiek daugiau dėmesio skiria naudai ir kaštų analizei bei kelių tikslų kokybinei analizei pasirenkant ir vertinant alternatyvas. Knyga yra tinkama pradedantiems, tačiau ją reikėtų vertinti atsargiai, nes autorius pernelyg tiesmukiškai remiasi racionalistinės politikos analizės prielaidomis.

George M. Guess and Paul G. Farnham, *Cases in Public Policy Analysis*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2000.

Knygos privalumas yra tas, kad nagrinėjant politikos analizės etapus pateikiama specifinių atvejų analizė. Tai leidžia ne tik suvokti pagrindinius principus, bet taip pat pamatyti, kaip jie praktiškai taikomi. Tačiau metodine prasme knyga nėra inovatyvi: daugiausiai remiamasi aukščiau tekste aptartoje W. Dunn knygoje išdėstytomis idėjomis.

Politikos analizės įrankiai

Anthony E. Boardman, David H. Greenenberg, Aidan R. Vining and David L. Weimer: *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Prentice Hall, 1996.

Tai klasikinis vadovėlis, skirtas kaštų ir naudos analizei. Pirmieji du skyriai yra svarbiausi, siekiant suprasti, kas yra kaštų ir naudos analizė bei kaip šis metodas taikomas praktiškai.

Gill Ringland, *Scenarios in Public Policy*, John Wiley & Sons LTD, 2002.

Ši knyga yra viena iš nedaugelio, skirtų scenarijų rengimui viešajame sektoriuje. Pirmosios dvi dalys yra skirtos atvejų analizei, kuri iliustruoja scenarijų naudojimą priimant sprendimus. Paskutinės dvi dalys skirtos patarimams, kaip rengti gerus scenarijus. Knyga yra išsami, o pagrindinės mintys išdėstytos ypač aiškiai.

Politikos analizei skirti periodiniai leidiniai

Periodiniai politikos analizei skirti leidiniai yra puikus šaltinis ieškantiems bendrų ir sektorinių viešosios politikos tyrimų, diskusijos dėl politikos analizės metodologijos ir naujausių knygų recenzijų. Tokių periodinių leidinių yra labai daug. Čia reikėtų išskirti prestižiškiausius ir dažniausiai cituojamus:

- *Journal of Policy Analysis and Management*. Leidėjas: John Wiley & Sons ir Association for Public Policy and Management.
- *Journal of Public Policy*. Leidėjas: Cambridge University Press.
- *Policy Studies Journal*. Leidėjas: Blackwell Publishing Limited.
- *Public Policy and Administration*: Sage Publications.
- *The Review of Policy Research*. Iki 2002 m. šis žurnalas vadinosi *Policy Studies Review*. Leidėjas: Blackwell Publishing Limited.

2. KAS YRA PROBLEMA POLITIKOS ANALIZĖJE?

*Jei mums niekaip nesiseka išspręsti problemų, galbūt atėjome ne į tą egzaminą?*⁴⁹

*Siekiant sėkmingai spręsti problemas, reikia surasti tinkamą sprendimą tinkamai problemai. Mums daug dažniau nepasiseka ne todėl, kad randame netinkamą sprendimą, o todėl, kad sprendžiame ne tas problemas*⁵⁰.

Jei politikos analizė yra skirta problemų sprendimui, tai kas yra problema politikos analizėje? Šioje knygos dalyje aptariamos kelios problemos sampratos. Čia nesiekama pateikti vienintelio Teisingo apibrėžimo. Vietoj to, nagrinėjama, kokie apibrėžimai yra naudingesni ir leidžia išvengti neretai pasitaikančių klaidų.

Pagrindiniai šioje dalyje nagrinėjami klausimai yra šie:

1. Kodėl problemos apibrėžimas yra sudėtingas ir svarbus?
2. Kuo skiriasi probleminės situacijos ir problemos?
3. Kas yra problema: kokios jos sampratos yra naudingiausios, atliekant politikos analizę?
4. Kokios pagrindinės problemų savybės?

2.1. Kam vargintis apibrėžiant problemas?

Problemos nustatymas ir apibrėžimas yra sunkiausias ir svarbiausias politikos analizės etapas. Jei nenustatysime problemos, nebus ko spręsti: politikos analizė nėra atliekama neegzistuojančioms problemoms. Tačiau dažniausiai matome daugiau problemų, nei sugebame išspręsti. Nustačius problemą, jos apibrėžtis iš esmės lems tai, kokias sprendimo priemones nagrinėsime. Todėl problemos apibrėžimas lemia tolesnės analizės pobūdį. Be to, šioje knygos dalyje pateikta diskusija dėl problemos apibrėžimo rodo, kad tai yra ypač sudėtingas procesas, reikalaujantis daug pastangų ir laiko. Tačiau problemos apibrėžimui ir formulavimui skirtos pastangos yra labai gera investicija, kuri vėlesniuose etapuose atsipirks su kaupu. Anot Wildavsky, „<...> lėtas traukinys yra geriau nei greitas traukinys, jei jis jus veža ne į tą pusę“⁵¹.

Priklausomybę tarp problemos apibrėžties ir pasirinktų alternatyvų labai gerai iliustruoja šis populiarus pavyzdys:

20 aukštų biurų pastatą administruojantis vadybininkas iš biurų nuomotojų susilaukdavo labai daug skundų, kad pastato liftai yra pernelyg lėti. Todėl jis nusamdė kelis inžinierius, kurių paprašė pasiūlyti būdus, kaip būtų galima spręsti šią problemą. Jie išanalizavo, kiek žmonių vidutiniškai naudojami liftais, kiek laiko tenka laukti lifto ir kokios yra naudojamų liftų techninės savybės, bei pasiūlė dvi alternatyvas. Pirmasis inžinierius siūlė keisti seną liftą nauju. Lifto

⁴⁹ Wildavsky, *Speaking Truth to Power*, 309.

⁵⁰ Russell L. Ackoff, *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*, New York: John Wiley, 1974, cit. iš Dunn, 97.

⁵¹ Wildavsky, *Speaking Truth to Power*, 32.

reikėtų laukti vidutiniškai 20 sekundžių trumpiau, o naujas liftas kainuotų 100 000 \$. Antrasis inžinierius pasiūlė papildomai įrengti dar du lifthus. Tai leistų sutaupyti vidutiniškai 35 sekundes ir kainuotų 150 000 \$. Vadybininkui abi alternatyvos pasirodė esančios per brangios. Todėl jis nusamdė trečią konsultantą. Pastarasis pasižvalgė po pastatą ir pateikė išvadą: problema yra ne tai, kad pernelyg ilgai reikia laukti lifto, o tai, kad žmonėms yra paprasčiausiai nuobodu stoviniuoti. Už mažiau nei 1000 \$ pastato vadybininkas nupirko didelius veidrodžius ir pastatė juos šalia lifto, kad žmonės galėtų pasigražinti ir į save pasižiūrėti belaukdami lifto. Rezultatas: daugiau jokių skundų. Problema išspręsta.⁵²

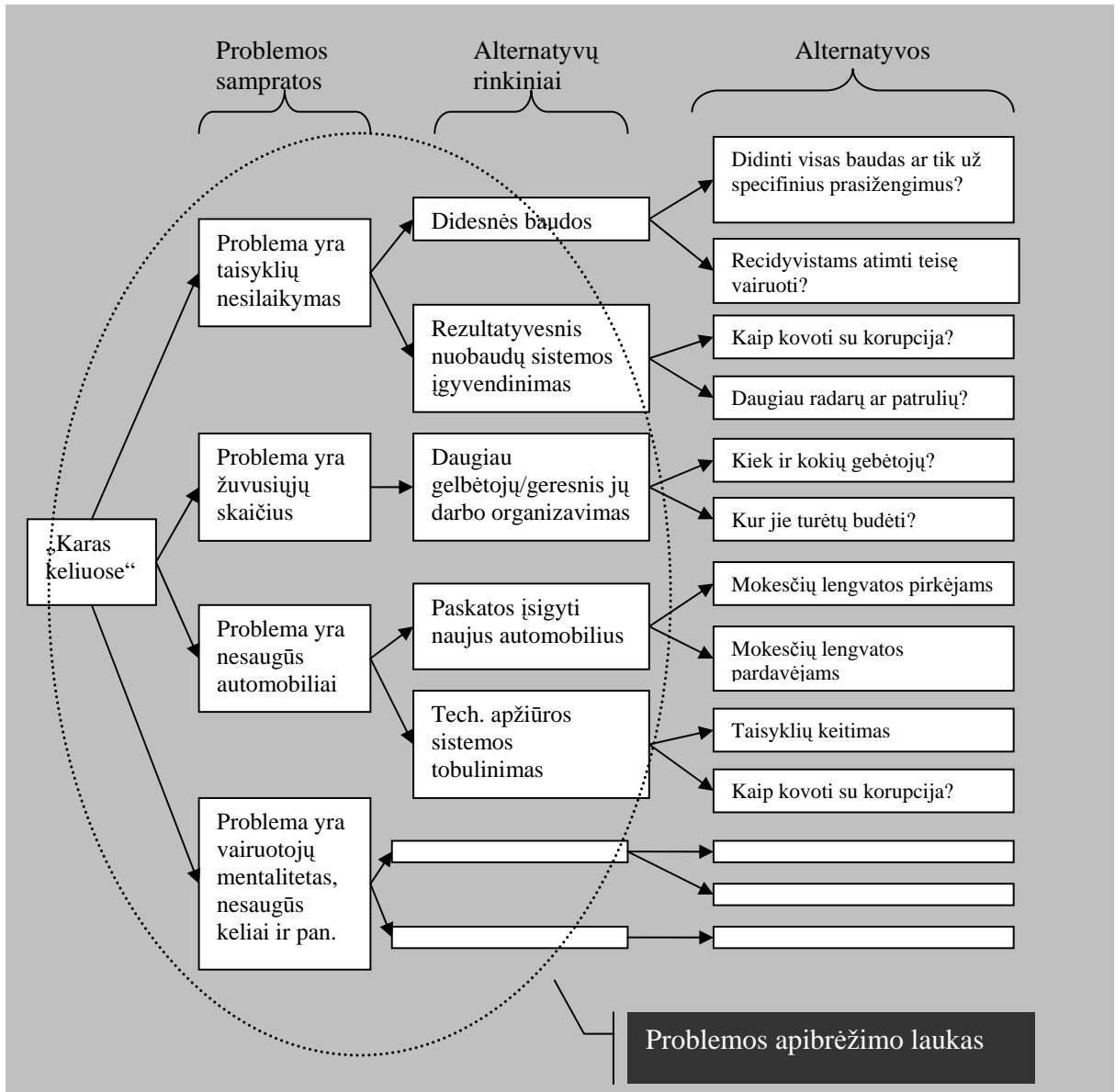
Tas pats taikytina ir viešosios politikos problemų sprendimui. Pavyzdžiui, panagrinėkime „karo Lietuvos keliuose“ problemos apibrėžimus⁵³. Vidaus reikalų ministerija ir jai pavaldi policija akcentuoja, kad didžiąją eismo nelaimių dalį lemia greičio viršijimas. Tad šios problemos sprendimo būdai neišvengiamai apima bandymus drausminti vairuotojus. Kiti akcentuoja tai, kad Lietuvoje eismo nelaimių metu žūsta ypač daug žmonių. Tad pagrindinis klausimas čia yra toks: kaip išvengti beprasmių mirčių greičiau ir rezultatyviau suteikiant pagalbą nukentėjusiems? Atitinkamai, problemos sprendimas šiuo atveju apima papildomų greitosios pagalbos automobilių įsigijimą, rezultatyvesnį gelbėtojų darbą ir pan. Dar kiti argumentuoja, kad problema yra nesaugūs, prasti keliai ar pasenę, nesaugūs automobiliai ir, atitinkamai, siūlo savas alternatyvas (pvz., kaip valstybė galėtų paskatinti automobilių parko atnaujinimą?). Taigi atrodytų, kad diskutuojama dėl geriausių alternatyvų pasirinkimo, tačiau iš tikrųjų nesutariama dėl problemos apibrėžimo (žr. 2.1. pav.).

Problemos apibrėžimas yra tarsi mąstymo rėmai. Jais remdamiesi pasirenkame vienus alternatyvų rinkinius ir atmetame kitus. Todėl iškyla pavojus, kad, pasirinkę ydingą problemos apibrėžimą, mes dėmesį sutelksime ties netinkamais alternatyvų rinkiniais, o potencialiai geriausios alternatyvos kituose analizės etapuose net nevertinsime. Būtent todėl tai yra kritinis etapas politikos analizėje! Tai kartu lemia problemos apibrėžimo sudėtingumą: mes turime ne tik pasakyti „kur čia slypi problema“, bet ir preliminariai palyginti alternatyvų rinkinius (žr. 2.1. pav.). Todėl, apibrėždami problemą, mes atliekame jos metaanalizę: išankstinį bendro pobūdžio problemos ir jos sprendimų vertinimą. Jei vėlesniuose etapuose paaiškėja, kad pasukome ne tuo keliu, tuomet grįžtame ir iš naujo apibrėžiame problemą bei lyginame alternatyvų rinkinius. Todėl problemos apibrėžimas (kaip ir politikos analizė) yra ne tiesinis, o iteratyvus procesas.

2.1. Pav. „Karas keliuose“: problemos sampratos, alternatyvų rinkiniai ir alternatyvos.

⁵² Ruth B. Witkin and James W. Altschuld, *Planning and Conducting Needs Assessments*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1995, 38, cit. i. Russel K. Schutt, *Investigating the Social World: The Process and Practice of Research*, 5th Edition, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 2006, 363.

⁵³ Remiantis: Rasa Lukaitytė „Nepriėmus programos prieš „karą keliuose“ – kaltinimai S. Brunzai“, naujienų portalas www.delfi.lt, 2007 m. spalio 29 d., <<http://www.delfi.lt/news/economy/automoto/article.php?id=14843448>> [žiūrėta 2007 – 10 – 29].



Pastaba: sudaryta autoriaus.

Kituose skyriuose aptariami trys būdai, kaip apibrėžti problemą politikos analizėje. Reikėtų pradėti pačiu netinkamiausiu. Ši diskusija turėtų leisti suprasti, kokie yra pagrindiniai problemos metaanalizės principai ir kaip išvengti dažniausių klaidų.

2.2. Probleminės situacijos

Šnekamojoje kalboje dažniausiai tam tikrus įvykius, procesus ir pan. įvardijame kaip problemas: pavyzdžiui, infliacija, prasta aukštojo mokslo kokybė, sausra ir pan. Tačiau tokia problemos samprata yra kritikuotina dėl dviejų priežasčių. *Pirma*, ji yra netiksli.

Empirinis faktas (reiškinys, tendencija, procesas ir pan.) ir jį apibūdinantys duomenys patys savaime nėra problema⁵⁴. Tik tuomet kai interpretuojame ir vertiname empirinius faktus mes identifikuojame ir apibrėžiame problemas. Pavyzdžiui, faktas, kad nuo nepriklausomybės atgavimo iš Lietuvos į užsienį gyventi išvyko virš 300 tūkst. gyventojų tereiškia tai, kad emigravo beveik 10 proc. Lietuvos gyventojų⁵⁵. Šie skaičiai leidžia apibrėžti problemą tik tuomet, kai juos vertindami mąstome apie darbingo amžiaus, išsilavinusių žmonių praradimą, tautinio tapatumo išsaugojimą ir pan. Tad problema yra subjektyvus konstruktas, o ne empirinė tikrovė. Anot W. Dunn, „problema slypi stebėtojo akyse“⁵⁶.

Antra, šnekamojoje kalboje paplitusi problemos samprata yra visiškai nenaudinga atliekant politikos analizę. Problemas apibrėžę kaip empirinius faktus, iš karto susiduriame su neįveikiamais sunkumais:

- Net ir žvelgdami į tuos pačius duomenis, vieni mato problemas, o kiti – ne. Tad skirtingos interpretacijos lemia tai, kad mes net nesugebame susitarti, ar egzistuoja problema, nekalbant apie diskusiją dėl jos sprendimų būdų.
- Problemą apibrėžę kaip realiai egzistuojantį reiškinį, pasiklystame ieškodami jos sprendimų. Prisiminkime „karo keliuose“ pavyzdį: kodėl atskirų sprendimų šalininkai niekaip nesusitaria dėl problemos formuluotės, jei visi kalba apie, atrodytų, tą patį reiškinį? Kodėl egzistuoja tiek daug pakankamai gerų alternatyvų? Galbūt „karas keliuose“ yra kompleksinė problema ir ją reikia spręsti pasitelkus visas įmanomas priemones. Tačiau čia iš karto susidursime su praktiniais apribojimais: finansinių išteklių stoka. Kita vertus, jei pavyktų išskirti kelias svarbiausias alternatyvas, kritikai vis klausytų: kuo remiantis tai padaryta? Ar tik kelių priemonių pasirinkimas tikrai padės išspręsti šią pernelyg sudėtingą problemą? Aptariama problemos samprata atsakymų nepateikia.
- Problemą apibrėžę kaip objektyvų reiškinį, kartais iš viso nesugebėsime pasiūlyti jokios alternatyvos. Pavyzdžiui, kaip išspręsti sausros problemą? Jei pripažįstame, kad žmogus negali tiesiogiai reguliuoti klimato, tai negalime suformuluoti jokių problemos sprendimo alternatyvų.

Taigi empirinių faktų tapatinimas su problema yra netikslus ir nenaudingas. Todėl politikos analizėje turime aiškiai atskirti problemas ir problemines situacijas. Skirtumas štai toks: problema yra subjektyvus konstruktas, o probleminės situacijos yra objektyviai egzistuojantys procesai, reiškiniai, tendencijos ir pan. (empiriniai faktai). Kitais žodžiais, problemą sudaro tai, kaip mes interpretuojame ir vertiname problemines situacijas. Ši perskyra yra svarbi tolesnėje diskusijoje dėl problemos apibrėžimo. Kituose šios dalies skyriuose aptarti du problemos, kaip subjektyvaus konstrukto, apibrėžimai. Pastarųjų negalima vertinti kaip teisingų ar neteisingų būdų suvokti problemą. Tačiau, žvelgiant iš politikos analizės perspektyvos, galima skirti naudingus ir nenaudingus problemos apibrėžimus.

⁵⁴ Duncan MacRae Jr., „Policy Indicators: A Continuing and Needed Field“, *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 4, 1989, 437.

⁵⁵ Žr. Žilvinas Martinaitis, Dovilė Žvalionytė, „Emigracija iš Lietuvos: ką žinome, ko nežinome ir ką turėtumėme žinoti?“, *Politologija*, 3 (47), 2007.

⁵⁶ Dunn, 97.

2.3. Problema kaip neįgyvendinti tikslai

Itin paplitusi problemos samprata socialiniuose moksluose yra tokia: problema yra skirtumas tarp to, kur norėtumėme būti, ir to, kur esame⁵⁷. Įvairūs autoriai pateikia šiek tiek skirtingas formuluotes, nors visi apibrėžimai iš esmės akcentuoja tą patį: problema kyla tuomet, kai objektyvi realybė (probleminė situacija) neatitinka iškeltų tikslų (visuomenės vizijos ar įsivaizduojamos idealiosios būklės)⁵⁸. Palyginkite:

- Anot R. Merton, „socialinė problema egzistuoja, kai aptinkamas ženklus skirtumas tarp visuomenės idealų ir jos realių pasiekimų“⁵⁹;
- K. Neubeck problemą apibrėžia kaip skirtumą tarp probleminės situacijos ir įsivaizduojamos idealiosios būklės⁶⁰;
- L. Reinwater, remdamasis R. Fuller ir R. Myers, problemą supranta kaip būklę, neatitinkančią socialinių normų, kurios yra brangios daugeliui žmonių⁶¹.

Kuo svarbesni yra neįgyvendinti tikslai ir (arba) kuo didesnis atotrūkis tarp siekiamybės bei probleminės situacijos, tuo didesnė ir svarbesnė problema.

Taigi remiantis šiuo problemos apibrėžimu, iš pradžių nustatomi tikslai, t.y. apibrėžiama idealioji būklė, kurioje norima būti. Tada, remiantis šiais tikslais, interpretuojama empirinė tikrovė. Identifikavus ženklų atotrūkį tarp tikslų ir tikrovės, randama problema, kurią reikėtų spręsti. Šio požiūrio šalininkai problemas dažniausiai mato netinkamame individų (ir jų grupių) elgesyje ar neadekvačiose (socialinėse, politinėse ar ekonominėse) institucijose. Toliau tekste trumpai iliustruojama tokia problemos apibrėžtis keliose socialinių mokslų disciplinose.

Problemos apibrėžtis keliose socialinių mokslų disciplinose:

Politikos mokslų tranzitologijos studijų kryptyje idealiaja būkle laikoma demokratija, o visi autoritariniai režimai, atitinkamai, sudaro probleminius atvejus. Todėl tranzitologai nagrinėja, kaip ir kodėl konkrečioms valstybėms pavyksta pereiti iš autoritarinio režimo į demokratiją. Anot modernizacijos teorijos šalininkų, sėkmingą perėjimą į demokratiją lemia specifinių socialinių sąlygų egzistavimas (pvz., stipri vidurinioji

⁵⁷ Žr. Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, 22-23.

⁵⁸ Žr. Kraft, Furlong, 117; Taip pat žr. Brewer, deLeon, 36

⁵⁹ Robert K. Merton, „Sociology of Social Problems” in Robert K. Merton and Robert Nisbet eds. *Contemporary Social Problems*, 4th Edition, New York: Harcourt Brace Janovich, 1976, cit. iš James W. Coleman, Donald R. Creese, *Social Problems*, 4th ed., New York: Harper and Row, Publishers, 1990, 3.

⁶⁰ Kenneth J. Neubeck, *Social Problems: a Critical Approach*, Glenview, Illinois: Scott, Forsman and Company, 1979, 12 – 13.

⁶¹ Lee Rainwater, *Social Problems and Public Policy: Inequality and Justice*, Chicago: Aldine Publishing Company, 1974, 1.

⁶² Pvz. žr. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968, 177 – 191; Seymour M. Lipset, „Social Requisites of Democracy Revisited”, *American Sociological Review*, February 1994.

⁶³ Michael McFaul, „The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Non-cooperative Transitions in Postcommunist World”, *World Politics*, Vol. 54, No. 2, 2002; Dankwart A. Rustow, „Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3, 1970.

klasė ir pan.)⁶², o anot elito teorijų šalininkų – specifinės demokratijai palankaus ir priešiško elito konfigūracijos⁶³. Taigi siekiant spręsti problemą (pereiti iš autoritarinio į demokratinį režimą), reikia keisti socialines ir ekonomines struktūras ir (arba) elito elgseną.

Viešosios ekonomikos disciplinoje idealioji būklė siejama su Pareto optimalia padėtimi⁶⁴. Tad, atitinkamai, problemą čia sudaro tokios situacijos, kai galima pagerinti bent vieno individo padėtį nepabloginus kitų padėties.

Sociologijos mokslų tyrimai, nagrinėjantys socialines problemas, nepateikia baigtinio tikslų sąrašo. Tačiau daugelis autorių⁶⁵ eksplicitiškai ar implicitiškai idealiąją būklę sieja su minimalia turtine nelygybe, žemu nusikalstamumo lygiu, pagarba žmogaus teisėms ir pan. Remiantis šiais tikslais interpretuojama socialinė tikrovė ir, priklausomai nuo taikomos teorijos, siūloma keisti arba visuomenės normų nepaisančius individus (pvz., nusikaltėlius), arba politines, socialines ir ekonomines struktūras (pvz., kapitalistinę santvarką, lemiančią netolygų pajamų pasiskirstymą).

Pastaba: parengta autoriaus

Tokios problemos sampratos privalumas yra tas, kad ji leidžia sutelkti dėmesį ties tikslais. Tuo tarpu didžiausia spraga, žvelgiant iš politikos analizės perspektyvos, būtų ši: susidūrę su daugybe prieštarinių tikslų, nežinome, kuriuos yra verta įgyvendinti ir todėl negalime pateikti adekvačios problemos formuluotės. Tad ši problemos samprata yra vis dar per plati ir nepakankamai naudinga politikos analizėje. Toliau reikėtų šiek tiek detaliau pristatyti pagrindinius aptariamos sampratos privalumus ir trūkumus.

Problemą apibrėžus kaip neįgyvendintus tikslus (arba nepasiektą idealiąją būklę), išvengiama painiavos, kuri kyla problemą tapatinant su empiriniais faktais. Prisiminkime „karo keliuose“ pavyzdį: kodėl nesutariama dėl problemos apibrėžimo? Todėl, kad nesutariama dėl tikslų: ar siekiama pažaboti keliuose „skraidančius erelius“, ar siekiama sumažinti žuvusiųjų skaičių, ar dar kitų tikslų? Pastarųjų įvairovė lemia tai, kad diskutuodami apie tą pačią probleminę situaciją, galime suformuluoti skirtingas problemas. Šis pastebėjimas yra labai svarbus atliekant politikos analizę: galime išvengti ilgos ir varginančios diskusijos dėl problemos formuluotės ir svarstytinų alternatyvų, jei dėmesį sutelksime ties tikslais.

Be to, problemos apibrėžimo etape aiškiai įvardijus siektinus tikslus, išauga tikimybė, kad kituose etapuose vertinamos alternatyvos leis spręsti problemą ir pasiekti nustatytų tikslų. Kitaip tariant, jei negalime nustatyti, kur mes norėtume būti, tai tikėtina, kad ten ir neatsirasime. Šią idėją labai paprastai iliustruoja E. Quade, nagrinėdamas šeimos sprendimą pirkti naują automobilį:

Jei išvardyti keturi tikslai iš tikrųjų atspindi visus svarbiausius šeimos poreikius, tai tikėtina, kad pavyks rasti juos visus patenkinančią alternatyvą. Tačiau jei tikroji naujo automobilio įsigijimo priežastis yra poreikis nuleisti garą, savaitgaliais dideliu greičiu lakstant vingiuotais užmiesčio keliukais arba pajusti vairavimo malonumą važiuojant per kalnus su nuleistu mašinos stogu, tai šiuos tikslus būtina įtraukti, nes kitaip teks nusivilti. Jei neatsižvelgsime į šiuos slaptus

⁶⁴ Žr. Barr, 4 skyrius.

⁶⁵ Pvz., žr. Neubeck, 13.

*tikslus, kaštų ir naudos analizė parodys, kad verta įsigyti Volkswagen autobusiuką, nors šeimos galva iš tikrųjų turi omenyje Mercedes 450 ar Jaguar XKE. Pasekmės dažnai prasilenkia su lūkesčiais ne dėl analizės spragų, o dėl to, kad buvo remiamasi netinkamais tikslais.*⁶⁶

Taigi aptariama problemos samprata yra naudinga tuo, kad leidžia sutelkti dėmesį ties tikslais. Tačiau didžiausias tokio problemos apibrėžimo trūkumas – jis nėra labai naudingas, kai susiduriama su prieštaringas tikslais. Politikoje nesuderinamų ir tiesiogiai prieštaringų tikslų egzistavimas yra daugiau taisyklė nei išimtis. Konfliktai kyla ne tik dėl to, kad skirtingos pilietinės visuomenės, politikų ar interesų grupės propaguoja nevienodas vertybes, bet taip pat tai yra politinės kovos dėl galios rezultatas: grupės, kurios sugebės įtvirtinti savąją tikslų formulotę, tikėtina, sugebės diktuoti problemos apibrėžimą ir, atitinkamai, pasiūlyti savas problemos sprendimo alternatyvas⁶⁷. Todėl atliekantiems politikos analizę kyla dilema: kaip suformuluoti problemą, jei politinis procesas lemia daugybės prieštaringų tikslų iškilimą?

Aptariama problemos kaip neįgyvendintų tikslų samprata ne tik neleidžia atsakyti į šį klausimą, bet ja remiantis taip pat labai lengva „paslysti“. Viena vertus, jei iš daugybės tikslų iš anksto identifikuosime tik vieną, kaip patį svarbiausiąjį, iškyla pavojus susidurti su alternatyvų pasirinkimo iliuzija, t.y. kituose etapuose nagrinėsime tik specifinę problemos sprendimo alternatyvų grupę, o kitas atmesime jų net neįvertinę⁶⁸. Prisimenant biurų pastato pavyzdį, pirmieji du konsultantai rėmėsi prielaida, kad svarbiausias tikslas yra sutrumpinti lifto laukimo laiką. Todėl jie vertino tik tas alternatyvas, kurios leistų liftams judėti greičiau, o veidrodžių įsigijimo alternatyvos net nenagrinėjo. Taigi *a priori* atmetus kitus tikslus ir kitas problemas formuluotes, mes rizikuojame, kad nerasime optimalios alternatyvos, nes jos net nevertinsime.

Kita vertus, konfliktą dėl nesuderinamų tikslų galbūt galima vertinti kaip konfliktą dėl nebendramačių ir todėl nepalyginamų vertybių. Tačiau pasinėrę į vertybinį reliatyvizmą nesugebėsime suformuluoti problemos, nes negalėsime išskirti svarbiausių tikslų.

Galiausiai, pasitelkus abstrakčius, miglotai suformuluotus tikslus (pvz., socialinė ir ekonominė lygybė), susidaro įspūdis, kad prieštaravimų pavyko išvengti. Tai sukuria kompromiso iliuziją, tačiau konfliktas yra tik atidedamas iki to laiko, kai bus bandoma išsiaiškinti, koks šių tikslų turinys. Tokia strategija kartais naudojama ypač jautriose viešosios politikos srityse. Pavyzdžiui, Lietuvos aukštojo mokslo įstatyme numatyta, kad aukštojo mokslo uždavinys yra „<...> ugdyti išsilavinusią, mokslui ir naujaisioms technologijoms bei kultūros vertybėms imlią asmenybę ir visuomenę, kurti, kausti ir skleisti mokslo žinias bei kultūros vertybes, įtvirtinti nacionalinės kultūros savitumą“.⁶⁹ Kadangi apibrėžiamos funkcijos ir procesas (ugdyti, kurti, kausti ir skleisti, įtvirtinti), o ne siekiami tikslai ar rezultatai, tai tokia formulotė leidžia išvengti galimo konflikto dėl to, kur mes norėtumėme atsirasti (nes tikslai išlieka neapibrėžti). Tačiau remiantis tokia ir

⁶⁶ Quade, 34.

⁶⁷ Šią idėją išsamiai ir ypač įtikinamai aptaria Stone.

⁶⁸ Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, 23.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymas, Nr. VIII-1586, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 27-715.

panašiomis abstrakčiomis tikslų formuluotėmis politikos analizė yra neįmanoma, nes negalima suformuluoti problemos.

Apibendrinant ligšiolinę diskusiją, problemos kaip neįgyvendintų tikslų samprata yra naudinga, nes leidžia interpretuoti problemines situacijas, jas lyginant su tuo, ko norėtumėme pasiekti. Tačiau žvelgiant instrumentiškai iš politikos analizės perspektyvos, ši problemos samprata yra pernelyg plati. Susidūrę su prieštariniais tikslais, neturime jokio kriterijaus, kaip pasirinkti, kuriuos tikslus verta įgyvendinti. Todėl rizikuojame susidurti su pasirinkimo iliuzija, paskęsti vertybiniame reliatyvizme arba sukurti kompromiso iliuziją. Toliau nagrinėdamas kitas problemos sampratas, didžiausias dėmesys skiriamas klausimui: kaip galima vertinti tikslus ir kuo tai naudinga apibrėžiant problemas politikos analizėje?

2.4. Problema kaip galimybė

Sena anglų patarlė sako: būkite atsargūs svajodami, nes svajonės gali išsipildyti. Anksčiau aptarti sunkumai, kurie kyla, kai susiduriama su daugybe prieštarinčių tikslų, yra įveikiami, jei klausiamo: ar verta ir įmanoma įgyvendinti iškeltus tikslus? Aukštosios politikos arenoje šis klausimas gali atrodyti šventvagiškas. Nejaugi galime klausti: ar verta įveikti skurdą ar „karą keliuose“, ar galime pažaboti infliaciją, valdyti emigraciją ir pan.? Intuityvus atsakymas visada yra „verta ir galima“, tačiau tik todėl, kad implicitiškai remiamės keliomis prielaidomis, kurios yra nebūtinai teisingos. Jas verta išsamiau aptarti, prieš pateikiant D. Dery pasiūlytą problemos kaip galimybės sampratą.

Pirmoji prielaida, kuria – dažnai patys to nepastebėdami – remiamės galvodami apie tikslus, yra ta, kad įgyvendinę tikslus atsidursime geresnėje padėtyje nei esame dabar. Tačiau ši prielaida ne visada yra pagrįsta. Šios idėjos iliustravimui aptarkime trumpą istoriją:

Ponas White niekaip negalėjo atsispirti pagundai pasinaudoti stebuklingu talismanu, kuris išpildo bet kokius tris norus. Viskas, ko jis norėjo, bent jau pradžiai, buvo du šimtai svarų. Netrukus jo namuose pasirodė vyras su dviem šimtais svarų. Jis buvo gamyklos, kurioje dirba pono White sūnus, vadovas. Pinigai buvo kompensacija už nelaimingo atsitikimo metu žuvusį sūnų.⁷⁰

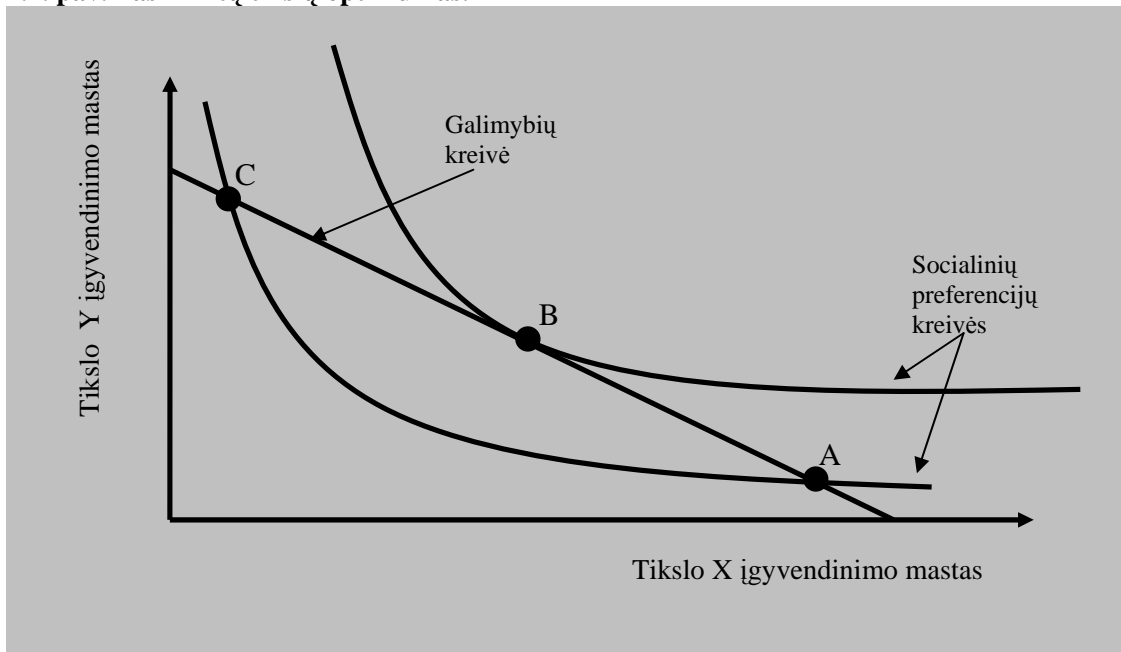
Ši istorija primena, kad tikslų vertę galima nustatyti tuomet, kai atsižvelgiama ne tik į savaime suprantamus tikslų įgyvendinimo privalumus, bet taip pat į tai, ko reikia atsisakyti, siekiant šių tikslų. Viešojoje politikoje tikslų įgyvendinimas reikalauja išteklių, kuriuos būtų galima skirti potencialiai vertingesniems tikslams. Todėl studentų darbuose pateikiama rekomendacija „padidinti finansavimą“ dažniausiai yra nepagrįsta. Be to, viešojoje politikoje dažnai susiduriama su tiesioginiu vertybiniu prieštaravimu: vieno tikslo įgyvendinimas užkerta kelią kitų vertybių realizavimui (vienos problemos sprendimas sukuria kitas problemas). Todėl vertinant tikslus, yra prasminga taikyti Pareto

⁷⁰ Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, 24.

(arba Kaldor – Hicks) optimumo kriterijų (išsamiau žr. 1.3. ir 1.4. skyrius). Kaip tai padaryti?

Optimumo kriterijaus taikymo logiką iliustruoja 2.2. pav. Tarkime turime du tikslus: X ir Y. Tai, koku mastu galime pasiekti kiekvieno iš šių tikslų, rodo galimybių kreivė. Paprastai tariant, ji parodo, kad, esant ribotiems ištekliams, negalime visiškai įgyvendinti ir tikslo Y, ir X; vietoj to tegalime judėti galimybių kreive ir skirtingu lygiu įgyvendinti X ir Y. Tuo tarpu socialinių preferencijų kreivė rodo, kaip visuomenė (politikai ar kiti sprendimų priėmėjai) vertina kiekvieną iš šių tikslų. Tol, kol judama ta pačia preferencijų kreive, tol visuomenė yra indiferentiška, t.y. sutinkama mažesniu mastu įgyvendinti vienus tikslus kitų tikslų naudai. Tačiau jei preferencijų kreivė pasislinktų į viršų, tuomet visuomenė galėtų didesniu mastu pasiekti abiejų tikslų.

2.2. pav. Pasirinktų tikslų optimumas.

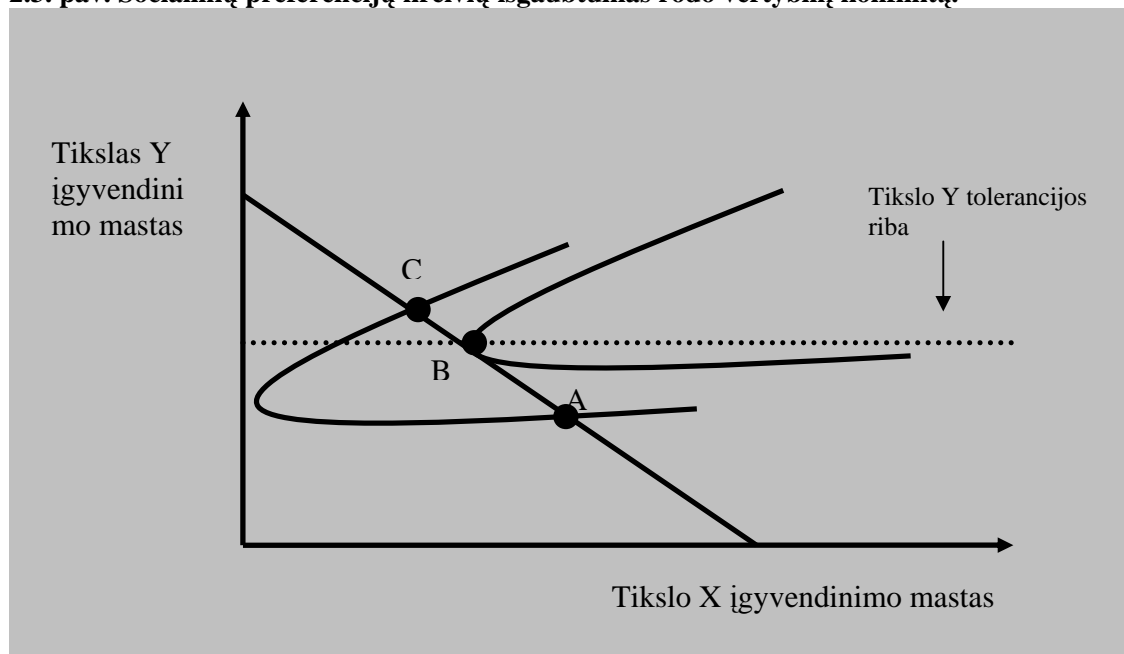


Pastaba: sudaryta autoriaus

Aptarkime kelias specifines ribotų išteklių ir tikslų pasirinkimo dilemas. Pradžiai tarkime, kad pradinė situacija (*status quo*) yra taške A. Taip pat tarkime, kad problema apibrėžiama kaip nepakankamu mastu įgyvendinamas tikslas Y. Jei siekiant šio tikslo išteklius perskirstytume taip, kad atsidursime taške B, tuomet mums pavyko patenkinti Kaldor – Hix kriterijų: preferencijų kreivė pasislinko į viršų. Kita vertus, įmanoma atsidurti gerokai prastesnėje padėtyje. Tarkime, kad *status quo* yra taške B ir problema suformuluojama taip: nepakankamu mastu pasiekiamas tikslas Y. Tokiu atveju, sprenddami problemą, mes perskirstome išteklius (judame galimybių kreive link šiaurės vakarų) ir atsiduriame taške C. Kadangi socialinių preferencijų kreivė šiuo atveju yra žemiau nei buvo, mes neišvengiamai atsidurtumėme prastesnėje padėtyje. Ar yra prasmės ieškoti geriausio kelio, kaip ten patekti?

Taip pat reikia atkreipti dėmesį į socialinių preferencijų kreivės išgaubtumą. 2.2. paveiksle pateiktos preferencijų kreivės rodo, kad vertybinio konflikto iš esmės nėra. Visuomenė yra linkusi atsisakyti tikslo Y tikslo X naudai (taškas A) ir atvirkščiai (taškas C). Tačiau praktikoje neretai tikslai formuluojami taip: norėtumėme kaip galima didesniu mastu įgyvendinti tikslą X, tačiau kartu negalima užmiršti tikslo Y. Pavyzdžiui, siekiame spręsti socialinės ir ekonominės nelygybės problemą, tačiau tai darydami negalime paminti bent minimalių žmogaus teisių (įskaitant teisės į nuosavybę). Tokiu atveju preferencijų kreivės išgaubtumo laipsnis ženkliai išauga, o kritinį konkuruojančio tikslo lygį, kurį būtinai norime išsaugoti, galima pažymėti kaip tolerancijos ribą (žr. 2.3. pav.). Viso to implikacija dažnai ignoruojama, nors yra paprasta: esant aštriam vertybiniam konfliktui, bandymai problemą spręsti „iš esmės“ (t.y. ignoruoti vieną tikslą siekiant visiškai įgyvendinti kitą; pvz., nelygybės panaikinimas) yra neoptimalūs. 2.3. paveiksle tai iliustruoja judėjimas nuo taško B link taško A.

2.3. pav. Socialinių preferencijų kreivių išgaubtumas rodo vertybinį konfliktą.



Pastaba: sudaryta autoriaus.

Siekiant paprastai iliustruoti aukščiau tekste pateiktą diskusiją, žemiau tekste duodamas „protų nutekėjimo“ problemos pavyzdys.

„Protų nutekėjimas“: ar verta spręsti šią problemą?

Patikimų duomenų apie tai, kiek mokslininkų ir tyrėjų išvyko dirbti į užsienį, nėra, tačiau Užsienio lietuvių mokslo forumo duomenys ir kiti šaltiniai rodo, kad išvykusių yra gerokai daugiau nei keli šimtai. Tuo tarpu grįžusių į Lietuvą yra iki kelių dešimčių. Mokslininkų ir tyrėjų išvykimas dirbti į užsienį savaime nėra problematiškas, jei vėliau, pasisėmę patirties ir žinių, šie „protai“ sugrįžtų. Tačiau turimi duomenys (nors ir neišsamūs) rodo, kad Lietuva susiduria su „protų nutekėjimu“, o ne su „protų cirkuliacija“. Ar verta spręsti šią problemą ir skatinti išvykusių grįžti?

Tikėtina, kad „protų nutekėjimo“ problema kyla dėl struktūrinių Lietuvos aukštojo mokslo trūkumų:

prastos karjeros galimybės ir mažas darbo užmokestis, neskaidrus ir mažas mokslinių tyrimų finansavimas, prasta mokslinių tyrimų infrastruktūra ir pan. Tad skatinant „protus“ sugrįžti, galima imtis struktūrinių aukštojo mokslo reformų. Tačiau ši alternatyvų grupė yra tinkama tik ilguoju laikotarpiu: esminių reformų parengimas ir įgyvendinimas trunka bent kelerius metus, o jų rezultatai išryškėja dar vėliau. Be to, žvelgiant tik iš „protų nutekėjimo“ problemos perspektyvos, ši alternatyva labai rizikinga: ar struktūrinė reforma apskritai prasidės, kokios bus jos pasekmės, ar galima laukti bent dešimtmetį, kaip keisis Lietuvos universitetų konkurencingumas tarptautiniame kontekste per šį laikotarpį?

Todėl kita svarstytinų alternatyvų grupė yra susijusi su tiesioginių paskatų grįžtantiems „protams“ sukūrimu. Tai apima tarptautiniu mastu konkurencingą darbo užmokestį, išskirtines darbo sąlygas ir pan. Apytiksliais vertinimais, siekiant tokiu būdu bent 2 metams pritraukti 120 aukštos kvalifikacijos mokslininkų ir tyrėjų, reikėtų skirti nuo 40,6 mln. iki 62,8 mln. litų. Be to, įgyvendinant šią programą, būtų tiesiogiai diskriminuojami Lietuvoje dirbantys ir neišvykę „protai“: gerokai didesnis darbo užmokestis ir kitos paskatos būtų skirtos tik grįžtantiems mokslininkams. Tai lemtų daugybę neigiamų pasekmių: politiškai tokia programa tampa nepatraukli, universitetai ir tyrimų institutai nėra suinteresuoti priimti grįžtančiuosius, nes tai sukurtų įtampą tarp senbuvį bei naujųjų darbuotojų ir pan.

Parengta autoriaus, remiantis: Viešosios politikos ir vadybos institutas, „Tyrimo ataskaita: „protų nutekėjimo“ mažinimas ir „protų susigrąžinimas“, Vilnius, 2006.

Atsakymas į klausimą, ar verta spręsti „protų nutekėjimo“ problemą, iš esmės priklauso nuo vertybinių pasirinkimų: ar verta pritraukti išvykusiuosius, kartu diskriminuojant likusiuosius, ar verta investuoti apie 0,5 mln. litų, siekiant paskatinti vieną mokslininką grįžti? Kitaip tariant, atsakymą lemtų socialinių preferencijų kreivės pobūdis. Nors galutinis sprendimas priklauso nuo visuomenės, politikų, sprendimų priėmėjų ar kitų grupių preferencijų, politikos analitikai, vertindami tikslus, padeda gerokai aiškiau suprasti, anot Wildavsky⁷¹, „ko norima (ir ko nenorima) pasiekti“.

Antrasis klausimas, kurį prasminga kelti vertinant tikslus, yra toks: ar įmanoma juos įgyvendinti? Tai reiškia, kad turime nagrinėti ne tai, ką viešoji politika gali pažadėti, bet ką galima pasiekti, naudojant viešosios politikos instrumentus.⁷² Šis klausimas turi du aspektus. Viena vertus, tam tikri tikslai ir su jų įgyvendinimu siejamų alternatyvų rinkiniai gali būti politiškai nepriimtini. Šis atvejis glaudžiai susijęs su aukščiau tekste aptartu vertybių konfliktu.

Kita vertus, nors tikslų gali būti verta siekti ir jie gali būti politiškai priimtini, tačiau mes nežinome, kaip juos įgyvendinti. Kodėl tikslų įgyvendinimo galimybės svarbios problemos apibrėžimo etape? Pirmiausia todėl, kad įgyvendinimo galimybės leidžia apibrėžti tikslų svarbą politikos analizėje: užuot siekus neįmanomų tikslų, gerokai prasmingiau dėmesį sutelkti ties tuo, ką galima pasiekti. Pavyzdžiui, žmogaus išlaipinimas Mėnulyje tapo svarbiu tikslu tik tuomet, kai atsirado priemonės, leidžiančios tai padaryti⁷³.

Be to, įgyvendinimo galimybių vertinimas problemos formuluotės etape leidžia išvengti dviejų nepageidautinų pasekmių (iš kurių antroji yra katastrofiška):

⁷¹ Wildavsky, *Speaking Truth to Power*, 42.

⁷² Labai išsami diskusija pateikta: Wildavsky, *Speaking Truth to Power*, 31 – 84.

⁷³ Charles E. Lindblom, *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven and London: Yale University Press, 1990, 38.

- Jei su problema susijusio alternatyvų rinkinio įgyvendinimo galimybių nevertinsime iš pradžių ir būsime atidūs, sunkumus įgyvendinant geriausią alternatyvą aptiksime politikos analizės darbo pabaigoje. Tokiu atveju reikėtų grįžti atgal ir iš naujo apibrėžti problemą, pasirenkant realistiškesnius tikslus. Tai yra natūralus procesas politikos analizėje, t.y. taip atsitinka net ir labiausiai patyrusiems. Tačiau jei apibrėždami problemą, kartu mąstome apie tikimybę ją spręsti, sutapytumėme šiek tiek laiko.
- Jei nebūsime atidūs, galime nukentėti nuo politikos analizei būdingo perdėto optimizmo sindromo: jei jau turime problemą, kurią verta spręsti, tai žūtbut reikia rasti jos sprendimą. Tokiu atveju tik tuomet, kai įgyvendinsime rekomendacijas, pamatysime, kad nauji viešosios politikos instrumentai neleidžia pasiekti iškeltų tikslų (spręsti problemas), t.y. viešoji politika yra nerezultatyvi. Tada daugelio žvilgsnis krypsta į įgyvendinimo problemas (nekompetentingi biurokratai, per mažas finansavimas ir pan.) arba kaltinamas netinkamų alternatyvų pasirinkimas, nors nerezultatyvumo priežastis šiuo atveju glūdi problemos formuluotėje⁷⁴.

Tad formuluojant problemą, yra prasminga įvertinti, ar ją įmanoma spręsti (ar galima pasiekti tikslus). Kokiais kriterijais remiantis galima tai įvertinti? Pagrindinis kriterijus yra toks: ar egzistuoja adekvati priežastinė teorija, kuri aiškiai parodo, kaip politikos instrumentai A ir B lems pasekmę X? Pažymėtina, kad šios teorijos nepriklausomi kintamieji yra tik tie veiksniai, kuriais viešoji politika gali efektyviai ir rezultatyviai manipuluoti. Geros teorijos svarbą apibūdina Wildavsky:

Klausimas yra ne tai, ar egzistuoja kažkokia teorija (ji visada yra), bet ar ji nėra naudojama kaip blizgutis, kuris slepia klaidą arba kurios tikrinimas atskleistų klaidą. Ekonomistai tokią tinkamą teoriją vadina gamybos funkcija, nurodančia priemones, kurios, tikėtina (tam tikrose tikimybės ribose), leistų pasiekti norimus rezultatus. Tarkime, kad problema siejama su siekiu pagerinti socialinės rizikos vaikų skaitymo gebėjimus. Nepakanka manyti, kad tai yra tiesiog puiki idėja. Be gamybos funkcijos (idėjos, kaip pasiekti rezultatą ir kiek tai kainuos), mokyklos gali išleisti tris ar keturis kartus daugiau pinigų nei kitos, tačiau mokinių skaitymo gebėjimai nepagerės; tokių pavyzdžių – nesugebėjimo vyriausybės pastangų paversti žmonių elgesio pokyčiais – pilna viešojoje politikoje.⁷⁵

Tad viena sudėtingiausių ir kartu silpniausių viešosios politikos analizėje naudojamos teorijos vietų yra ryšys tarp: a) tiesioginių viešosios politikos produktų (pvz., saugaus eismo kursų lankiusių vairuotojų skaičiaus) ir b) rezultatų (pvz., vairavimo kultūros) bei poveikio (pvz., eismo nelaimių skaičiaus)⁷⁶. Sunkumų kyla, nes rezultatai ir poveikis (priešingai nei ištekliai, veiklos ar produktai) yra aplinkos dalis (žr. 2.4. pav.). Viešoji politika čia tėra tik vienas iš daugybės veiksnių, lemiančių rezultatų ir poveikio mastus bei pobūdį. Tad adekvati priežastinė teorija turi aiškiai parodyti, kaip viešosios politikos produktus paversime rezultatais ir poveikiu. Jei, kritiškai vertinant, tokios teorijos

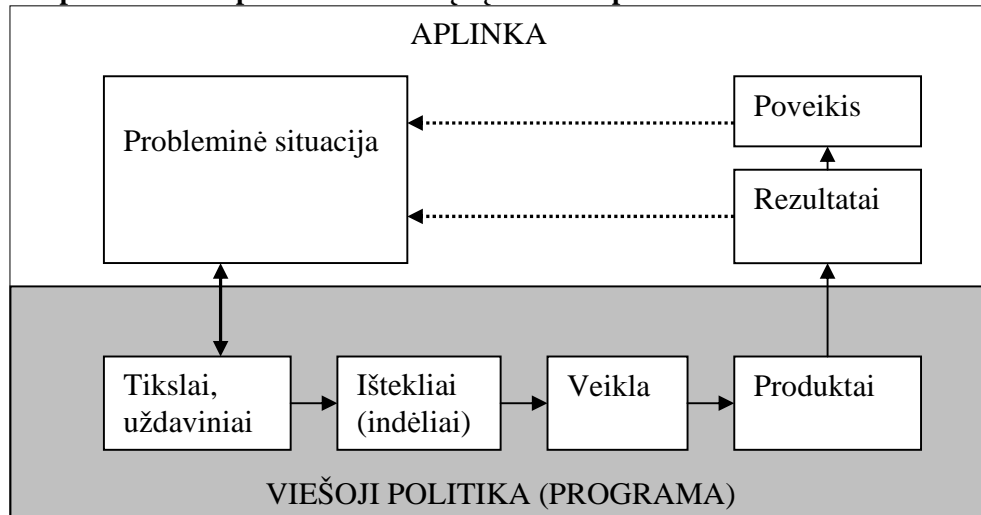
⁷⁴ Žr. Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*.

⁷⁵ Wildavsky, *Speaking Truth to Power*, 35.

⁷⁶ Produktų, rezultatų ir poveikio sąvokos išsamiau aptartos A priede, knygos pabaigoje.

neturime arba ankstesnės programos nepasiekė trokštamų rezultatų, tuomet prasminga iš naujo įvertinti problemos formuluotę bei, atitinkamai, siekiamus tikslus.

2.4. pav. Viešosios politikos elementų sąveika su aplinka.



Parengta autoriaus remiantis: Ramūnas Vilpišauskas, Vitalis Nakrošis, *Ko verta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungoje*, Vilnius: Eugrimas, 2005, 17 bei Vitalis Nakrošis, Neringa Jarmalavičiūtė, Danutė Budreikienė, *Ką, kaip ir kodėl vertiname?*, Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2007, 6.

Remiantis aukščiau tekste aptartais tikslų vertinimo kriterijais, galima pristatyti Dery suformuluotą problemos sampratą: „problema yra galimybė įgyvendinti tikslus, kurių yra verta siekti ir kuriuos yra įmanoma įgyvendinti“⁷⁷. Šios sampratos privalumas yra tas, kad ji leidžia spręsti sunkumus, kurie atrodo esą neįveikiami, problemą apibrėžus kaip nepasiektus tikslus,. Vertindami tikslus mes iš esmės galime lyginti problemos formuluotes. Jei neįmanoma ar neverta įveikti skirtumo tarp to, kur esame, ir to, kur norėtumėme būti, tai viešoji politika čia yra bejėgė ir, atitinkamai, nėra problemos, kurią politikos analizė gali prasmingai nagrinėti. Tai leidžia išvengti keblių situacijų, kai atlikdami politikos analizę ieškome geriausio sprendimo problemoms, kurių neverta spręsti; vietoj to mes galime sutelkti dėmesį ties prasmingomis ir realiomis galimybėmis.

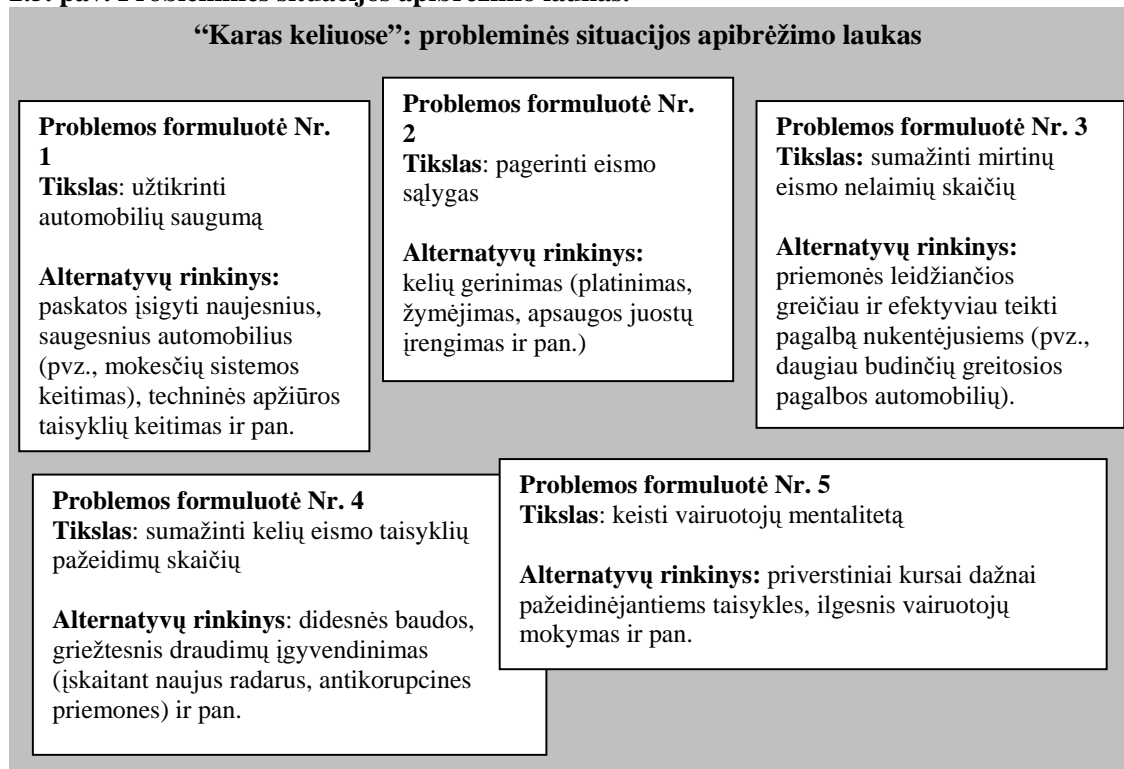
Siekiant aiškiau iliustruoti šią idėją, įsivaizduokime probleminės situacijos apibrėžimo lauką (žr. 2.5. pav.). Čia vyrauja daugybė problemos apibrėžimų, kurie kiekvienas remiasi savitais tikslais. Dar daugiau, kiekvienas problemos apibrėžimas suponuoja specifinių alternatyvų rinkinio egzistavimą. Tad jei problemą suprantame kaip neįgyvendintus tikslus, mes: a) arba užsidarome konkrečioje problemos formuluotės „dėžutėje“ ir negalime įvertinti kitų alternatyvų rinkinių, nes jie neatitinka dominuojančios probleminės situacijos interpretacijos, b) arba pasiklystame tarp skirtingų tikslų, negalėdami pasverti, kuri problemos formuluotė yra geresnė, t.y. kuriuos tikslus verta pirmiausiai įgyvendinti. Kita vertus, jei remiamasi problemos kaip galimybės samprata, mes galime lyginti problemos formuluotes ir kartu pasitelkti kūrybiškumą, išsiveržiant iš pernelyg siaurų vienos „dėžutės“ rėmų.

⁷⁷ Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, 34.

Pateiktame pavyzdyje (2.5. pav.) matyti, kad kai kurios problemos jau ilgokai yra sprendžiamos (2-oji ir 4-oji formuluotės). Tačiau ar bandymai gerinti kelių eismo sąlygas ir mažinti taisyklių pažeidimų skaičių davė rezultatų ir turėjo poveikį probleminei situacijai? Jei ne, ar tikrai verta dėmesį sutelkti ties šiomis problemos formuluotėmis? Be to, jei nustatytume, kad baudos neturi ženklios įtakos pažeidimų skaičiui, tuomet galime abejoti 5-osios problemos formuluotės priešastinės teorijos pagrįstumu: jei baudos nekeičia vairavimo įpročių, ar priverstiniai mokymai pakeis? Panašiai galima bandyti įvertinti ir kitas problemos formuluotes.

Tai darant, be abejo, nereikėtų pamiršti, kad problemų formuluočių vertinimo tikslas yra ne paneigti jų egzistavimo galimybę, bet geriau sutelkti dėmesį. Kitaip tariant, jei baudų didinimas neturėjo įtakos pažeidimų skaičiui, tai nereiškia, kad reikia atsisakyti taisyklių pažeidimų kontrolės ir bausmių. Tai tik reiškia, kad, užuot nagrinėjus, kaip didinti baudas, verta dėmesį sutelkti ties kitais problemos apibrėžimais ir alternatyvų rinkiniais.

2.5. pav. Probleminės situacijos apibrėžimo laukas.



Pastaba: parengta autoriaus.

2.5. Problemų savybės

Aukščiau tekste pateikta diskusija dėl problemos sampratos politikos analizėje turi keletą svarbių implikacijų. Jos pristatomos nagrinėjant pagrindines viešosios politikos problemų savybes. Reikėtų pradėti tomis savybėmis, dėl kurių metodologinėje literatūroje

egzistuoja konsensusas ir baigti aštriausiu klausimu: ar problemos yra sudėtingos ir jei taip, ar jas įmanoma spręsti? Problemos kaip galimybės samprata leidžia naujai pažvelgti į šį klausimą ir galbūt išspręsti egzistuojančius nesutarimus.

Viešosios politikos analizės metodologijai skirtuose šaltiniuose iš esmės sutariama dėl dviejų problemos savybių. Pirma, *jos yra subjektyvios ir dirbtinės*⁷⁸. Ši savybė tampa akivaizdi, jei turima omenyje šios dalies pradžioje aptartus skirtumus tarp: a) problemų, kurios yra subjektyviai konstruojamos atsižvelgiant į skirtumą tarp tikslų bei, esamos situacijos ir b) probleminių situacijų, kurios atspindi objektyvius reiškinius, procesus, tendencijas ir pan. Visa tai turi kelias implikacijas atliekantiems politikos analizę. Viena vertus, reikėtų aiškiai apibrėžti, kuriuos empirinius faktus interpretuodami matome problemą. Kita vertus, egzistuoja daugybė būdų, kaip apibrėžti problemas, siekiant pakeisti tą pačią probleminę situaciją. Tačiau šias problemų apibrėžtis galima lyginti, vertinant jų tikslus ir priežastines teorijas.

Antra, *problemos yra dinamiškos*. Vadinasi, jos nuolat keičiasi:

- Viena vertus, problemos gali „savaimė išspręsti“ be viešosios politikos įsikišimo, jei pakistų viešosios politikos tikslai ir (arba) probleminė situacija. Pavyzdžiui, praėjusio dešimtmečio pradžioje buvo manyta, kad Lietuvos bendrojo lavinimo sistemą reikia pertvarkyti pagal tautinės mokyklos modelį. Tačiau vėliau šios idėjos buvo atsisakyta ir „netautinės mokyklos“ problema išnyko. Kitas pavyzdys: praėjusio dešimtmečio pabaigoje aukštas nedarbo lygis buvo labai opi problema. Tačiau ūkio augimo tempams įgavus pagreitį (iš esmės nepriklausomai nuo taikytų viešosios politikos priemonių), nedarbo lygis smuko, užimtumas išaugo ir problema išnyko.
- Kita vertus, problemos nėra išsprendžiamos „kartą ir visiems laikams“. Bandymai spręsti problemas apima mokymosi procesą. Jo metu mes bandome geriau supranti, kurių tikslų yra verta siekti ir kokios priežastinės teorijos (ne)pasiteisina praktikoje. Tai lemia naujų tikslų įsitvirtinimą, naujų alternatyvų rinkinių paiešką ir, atitinkamai, naujų problemos formuluočių atsiradimą. Todėl šia prasme „problemų sprendimas yra bandymas ieškoti naujų problemų, kurias prasminga spręsti“⁷⁹. Viso to praktinė implikacija: bandydami prasmingai apibrėžti problemą, turime įvertinti, kurios problemos iki šiol buvo sprendžiamos ir kokie šių bandymų rezultatai. Tai apima „antisprendimų“ paiešką: „bandymą nustatyti, ar nebuvo taikyti teisingi sprendimai ydingai apibrėžtai problemai“⁸⁰.

Trečia savybė, dėl kurios nesutariama, yra *problemų sudėtingumas ir tarpusavio priklausomybė*. Šios diskusijos rezultatai yra svarbūs siekiant formuluoti viešosios politikos problemas, todėl ji aptariama šiek tiek išsamiau. Diskusijos išeities taškas yra pripažinimas, kad daugelis probleminių situacijų (bet nebūtinai problemos!) yra tarpusavyje glaudžiai susijusios. Pavyzdžiui, smurto tarp moksleivių reiškinys gali būti susijęs su slogia mokyklos atmosfera, poklasinės veiklos stoka, sunkumais šeimoje ir

⁷⁸ Parengta remiantis: Dunn, 98 – 100.

⁷⁹ Wildavsky, *Speaking Truth to Power*, 83.

⁸⁰ Russell L. Ackoff, „Beyond Problem Solving“, *General Systems*, XIX, 1974, 237 – 239, cit. iš William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1981, 100.

netikusiu auklėjimu, masinės informacijos priemonėse propaguojama smurto kultūra ir pan. Pastebėtina, kad šiuo atveju visi priežastiniai ryšiai yra abipusiai: ne tik slogi mokyklos atmosfera skatina smurtą, bet ir atvirkščiai; ne tik netikęs auklėjimas sukuria prielaidas smurtui, bet polinkis smurtauti taip pat apsunkina auklėjimo procesą ir pan. Ką tokios sąsajos reiškia bandantiems sėkmingai formuluoti viešosios politikos problemas?

Viena autorių grupė⁸¹ teigia, kad tai reikalauja holistinio požiūrio į problemas. Kadangi probleminės situacijos yra tarpusavyje glaudžiai susijusios, tai problemų formuluotėse į tai turėtų būti atsižvelgta. Taigi, anot šios autorių grupės, nėra atskirų problemų; egzistuoja tik problemų sistemos. Šią idėją aiškiai apibendrina W. Dunn:

*Problemų sistemų sprendimas analitiškai – išskaidant problemas iki jų dedamųjų dalių – yra sunkus ar netgi neįmanomas uždavinys, nes labai retai problemas galime apibrėžti ir išspręsti kaip nepriklausomus vienetus. Neretai yra lengviau spręsti dešimt susijusių problemų vienu metu nei kiekvieną atskirai. Todėl tarpusavyje susijusios problemos reikalauja holistinio požiūrio, kuris traktuoja problemas, kaip neatskiriamas vienos sistemos dalis*⁸²

Kita autorių grupė pateikia priešingą argumentą. Anot J. Dryzek, holistinis požiūris į problemų sistemas iš principo yra sveikintinas, tačiau tai taip pat reiškia, kad analitiškai problema tampa nebevaldoma⁸³. Kadangi neįmanoma įvertinti visų sistemos elementų sąsajų ir tai, kokią įtaką konkrečios viešosios politikos priemonės turės visai sistemai, tai vargu ar apskritai galima prasmingai suformuluoti problemas ir identifikuoti alternatyvų rinkinius. Todėl neišvengiamai tenka sudėtingus reiškinius analitiškai skaidyti tol, kol pavyks suformuluoti analitiškai valdomas problemas⁸⁴. Be abejo, holistinio požiūrio šalininkai atkerta, kad sistemos visuma kokybiškai skiriasi nuo elementų sumos⁸⁵.

Abi šioje diskusijoje dalyvaujančios pusės yra linkusios ignoruoti tai, dėl ko yra sutariama: problema yra subjektyvus konstruktas. Priešingai nei empirinė tikrovė, subjektyvūs konstruktai nėra savaime nei sudėtingi nei paprasti. Jie yra tokie, kokius mes juos norėtume matyti. Anot D. Dery, „problemos <...> yra paprastos ar sudėtingos ne dėl objektyvių savybių, būdingų probleminėms situacijoms, bet dėl to, kaip mes pasirenkame jas interpretuoti“⁸⁶. Jei vienu ėjimu norima pakeisti visuomenę, įgyvendinant ypač platų ir didingą tikslą (pvz., sukurti teisingesnę visuomenę!), tuomet pasineriama į sudėtingos Didžiosios Problemos formulavimą ir jos esminių priežasčių Priežasties paieškas. Kita vertus, jei suformuluojami aiškūs, konkretūs tikslai, tuomet susiduriama su paprasta problema. Atitinkamai, jei nagrinėjant smurto tarp moksleivių reiškinį, jame išvelgiamos visuomenės problemos (netinkamas auklėjimas, pernelyg propaguojamas smurtas), tuomet problema tampa sudėtinga; jei nagrinėjant tą patį reiškinį, tiesiog akcentuojama pernelyg dažno (brutalaus) smurto problema, tuomet susiduriama su paprasta problema.

⁸¹ Žr. Dunn, 99; taip pat žr. Majchrzak, 48 – 49.

⁸² Dunn, 99.

⁸³ John S. Dryzek, „Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design“, *Journal of Public Policy*, Vol. 3, No. 4, 1983, 353.

⁸⁴ Quade, 80.

⁸⁵ Dunn, 100.

⁸⁶ Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, 62.

Šioje knygos dalyje aptartos problemų sampratos turėtų leisti nuspręsti, kurią problemos formuluotę pasirinkti. Dar svarbiau: naudojant šioje dalyje aptartus tikslų bei priežastinės teorijos vertinimo kriterijus, galima pagrįsti problemos formuluotės pasirinkimą!

Apibendrinimas

Pagrindinės šioje dalyje pristatytos idėjos yra šios:

- Problemos apibrėžimas yra labai sudėtingas ir ypač svarbus politikos analizės etapas. Jis sudėtingas, nes, formuluodami problemą, kartu turime vertinti tikslus bei alternatyvų rinkinius, t.y. atlikti viešosios politikos metaanalizę. Jis svarbus, nes problemos apibrėžtis lemia tai, kurias alternatyvas kituose etapuose vertinsime, o kurias atmesime, jų detalai net neišnagrinėję.
- Skurdas, infliacija, sausra ir panašūs empiriniai faktai, tendencijos ar procesai yra probleminės situacijos. Tuo tarpu problema yra subjektyvus konstruktas, kuris apima probleminės situacijos interpretaciją.
- Problemas formuluojame remdamiesi tikslais, kurie leidžia interpretuoti problemines situacijas. Tad akademinuose socialiniuose moksluose problema dažniausiai formuluojama kaip skirtumas tarp to, kur esame, ir to, kur norėtumėme būti. Tačiau, kad galėtume išvengti pasirinkimo iliuzijos, visaapimančios vertybinio reliatyvizmo ar kompromiso iliuzijos, mums reikalingi įrankiai, kurie leistų vertinti ir pagrįsti tikslų ir su jais susijusių problemos formuluočių pasirinkimą.
- Pagrindiniai tikslų ir problemos formuluočių vertinimo kriterijai yra šie: a) ar, įgyvendinę tikslus, iš tikrųjų atsidursime geresnėje padėtyje nei esame dabar (atsižvelgiant į ribotus išteklius ir vertybinius konfliktus), b) ar yra įmanoma pasiekti šių tikslų? Pažymėtina, kad atliekantys politikos analizę dažniausiai patys nesima tikslų formulavimo. Vietoj to, naudodami aptartus kriterijus, politikos analitikai tegali padėti visuomenei, politikams ar kitiems sprendimų priėmėjams geriau suprasti, ko verta siekti. Be to, šių kriterijų taikymas neleidžia eliminuoti visų kitų problemos formuluočių; jie tepadedą sutelkti dėmesį ties prasmingesnėmis problemos formuluotėmis.
- Atitinkamai, apibrėžiant problemas politikos analizėje, siūloma taikyti D. Dery pasiūlytą problemos sampratą: problema yra galimybė įgyvendinti tikslus, kurių yra verta siekti ir kuriuos yra įmanoma įgyvendinti.
- Politikos analizės problemos pasižymi subjektyvumu ir dinamiškumu, tačiau jos savaime nėra nei sudėtingos, nei paprastos.

2.1. priedas. Rekomenduojama literatūra:

David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas, 1984.

Tai ypač išsami ir originali knyga, skirta problemos apibrėžimui politikos analizėje. Pirmojoje knygos dalyje aptariama problema kaip galimybės samprata. Kitose dvejose dalyse nagrinėjama, kaip problema yra apibrėžiamos viešosios politikos praktikoje, kaip kinta šios apibrėžtys ir kokį vaidmenį apibrėžiant problemas vaidina politikos analitikai.

Charles E. Lindblom, *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven and London: Yale University Press, 1990.

Šioje knygoje siekiama atsakyti į klausimą, kaip žinios padeda rezultatyviai spręsti viešosios politikos problemas. Priešingai nei daugelyje panašiai problematikai skirtų leidinių, šioje knygoje iš esmės kritikuojamas racionalistinis požiūris į problemų sprendimą ir todėl ji prasmingai papildo D. Dery pateiktą problemos sampratą. Ypač naudingi pirmieji trys skyriai, kuriuose pateikiama gana išsami viešosios politikos tikslų savybių apžvalga.

Deborah A. Stone, *Viešosios politikos paradoksai: sprendimų priėmimo menas politikoje*, Vilnius: Eugrimas, 2004.

Knygoje nagrinėjama sprendimų priėmimo praktika viešojoje politikoje ir siekiama parodyti, kad ji nutolsta nuo racionalių sprendimų idealo. Tad tai geras vadovas, siekiantiems suprasti politikos rezultatus. Nors knyga nepateikia receptų kaip atlikti politikos analizę, tačiau viena iš daugybės išvadų yra ypač vertinga, mąstant apie problemų apibrėžimus: nepraraskite budrumo, vertindami tikslus, duomenis ir priežastines teorijas.

Eugene Bardach, „Problems of Problem Definition in Policy Analysis“, in ed. John P. Crecine, *Research in Public Policy Analysis and Management: Basic Theory, Methods and Perspectives*, Vol. 1, Greenwich, Connecticut: Jai Press, Inc, 1981.

Straipsnį sudaro dvi dalys. Pirmojoje aptariami atvejai, kai problemos apibrėžimas yra ypač sudėtingas uždavinys. Antrojoje nagrinėjamos dažniausios problemos apibrėžties klaidos.

3. KAIP SUFORMULUOTI PROBLEMĄ?

Leiskite sau pradėti <...>⁸⁷

Atlikdami politikos analizę, visą laiką skiriame dviem veiklom: mąstymui <...> ir duomenų rinkimui <...>. Iš šių veiklų, mąstymas yra gerokai svarbesnis, tačiau duomenų rinkimas užima daugiausiai laiko <...>.⁸⁸

Šioje dalyje siekiama pateikti praktiškų patarimų, kaip formuluoti problemą, atliekant politikos analizę. Dalis patarimų yra ganėtinai intuityvūs. Kiti – remiasi ankstesnėse dalyse aptartomis idėjomis. Todėl daugelis problemos apibrėžimo niuansų yra aptariami gana glaustai.

Šioje dalyje rasite atsakymus į šiuos klausimus:

- Kokie yra svarbiausi problemos formulavimo etapai?
- Kaip atlikti probleminės situacijos analizę?
- Kaip rekonstruoti ir įvertinti politikos tikslus?
- Kaip parengti viešosios politikos įsikišimo logiką?

3.1. Svarbiausi problemos apibrėžimo darbai

Svarbiausi klausimai, į kuriuos reikia atsakyti apibrėžiant problemą (žr. 3.1. pav.), yra šie:

- **Kas** atsitiko, vyksta ar gali įvykti? Atsakydami į šį klausimą apibrėžiame probleminę situaciją.
- **Ko siekiame?** Atsakymas apima tikslų rekonstravimą.
- **Ar verta įgyvendinti tikslus?** Nagrinėjama, ar įgyvendinę tikslus neatsidursime prastesnėje padėtyje nei esame.
- **Kodėl** kyla problemos, ar ir **kaip** viešoji politika gali jas spręsti?

Kituose skyriuose aptariamas kiekvienas šių klausimų. Prieš pradėdant, reikia atkreipti dėmesį į du svarbius niuansus. Pirma, svarbiausi klausimai čia išskirti ir vėliau atskirai aptariami tik dėl to, kad reikia kažkuo pradėti. Tačiau praktikoje šie klausimai yra pernelyg glaudžiai tarpusavyje susiję. Pradėję nuo probleminės situacijos ir tikslų, mes kartu mąstome apie įsikišimo logiką.

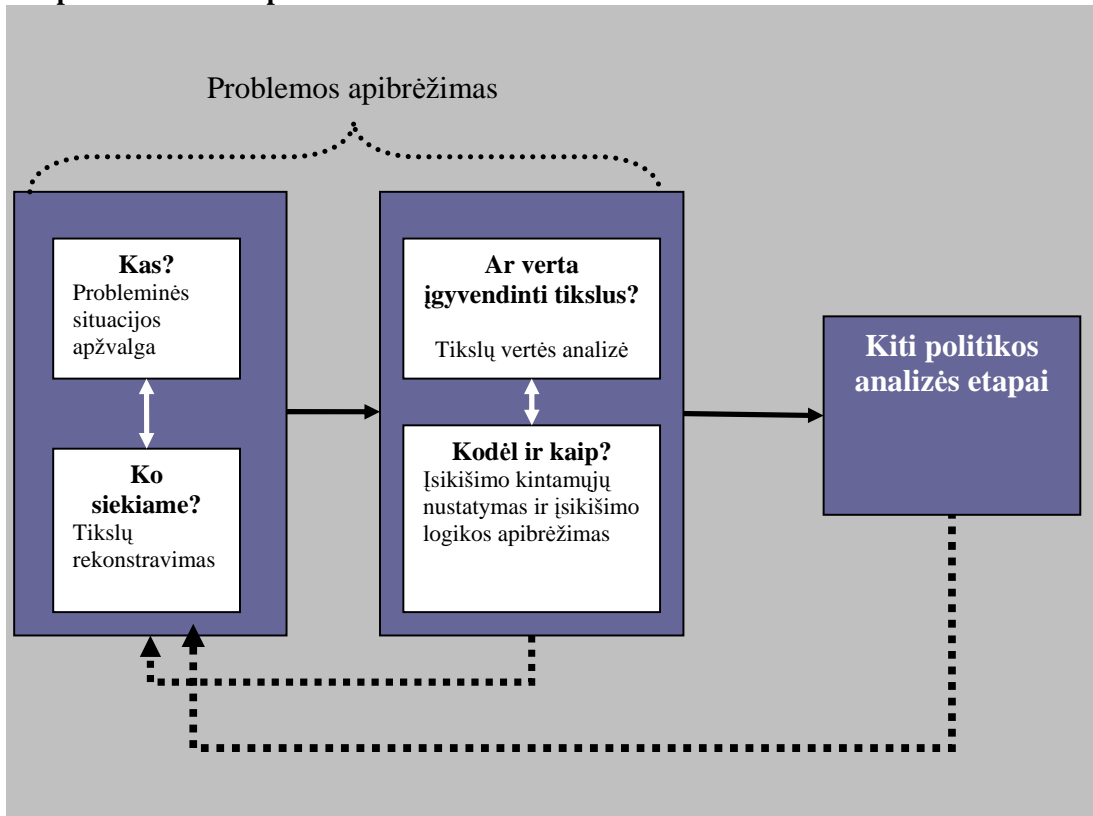
Antra, problemos formulavimas yra iteratyvus, o ne tiesinis procesas. Tai reiškia, kad užuot judėję iš taško A į tašką B, mes vis grįžtame ir iš naujo įvertiname anksčiau atliktus darbus. Tai būtina, siekiant ištaisyti galimas klaidas, kurios turi neigiamos įtakos sėkmingam kitų etapų pabaigimui. Tai taip pat leidžia pradėti politikos analizę ir išvengti „analizės paralizės“, kai bijome žengti pirmąjį žingsnį, nes neturime pakankamai žinių, o

⁸⁷ Geva-May, 6.

⁸⁸ Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis*, 7 – 8.

jų neturime, nes nepradėjome⁸⁹. Kitaip sakant, problemos apibrėžimas, kaip ir pati politikos analizė, apima nuolatinį mokymosi procesą, kai judame pirmyn ir atgal, įgydami naujų žinių ir tobulindami jau atliktus darbus.

3.1. pav. Problemos apibrėžimo darbai.



Pastaba: sudaryta autoriaus.

3.2. Kas: probleminės situacijos apibrėžimas

Probleminės situacijos apibrėžimas yra santykinai paprastas, tačiau daug laiko reikalaujantis darbas. Jis apima empirinių duomenų rinkimą, siekiant parodyti probleminės situacijos pobūdį ir mastus. Atliekant šį darbą, verta prisiminti, kad mūsų vertybės ir tikslai lemia tai, kokius duomenis rinksime, kokius faktus (kartais nesąmoningai) ignoruosime ir kaip juos vertinsime⁹⁰. Tad probleminės situacijos apibrėžimas yra glaudžiai susijęs su viešosios politikos tikslų apibrėžimu.

Politikos analitiko pateiktas probleminės situacijos apibrėžimas neišvengiamai skiriasi nuo tipinio žurnalisto ar politiko pateikto apibrėžimo. Pastarieji dažniausiai dėmesį sutelkia ties specifinėmis kritinėmis situacijomis, rezonansą sukėlusiais įvykiais,

⁸⁹ Geva-May, 6-7

⁹⁰ Evans, 140

skaudžiomis nelaimėmis ir pan.⁹¹ Tuo tarpu politikos analitikams to nepakanka, kad suprastų ir apibrėžtų probleminę situaciją. Todėl daugiausiai dėmesio skiriama patikimų ir sistemingų (sic!) duomenų rinkimui.

Prieš pradėdant rinkti duomenis, verta apibrėžti sąvokas⁹². Pavyzdžiui, kas yra skurdas ir kaip jį matuosime? Kur yra riba, skirianti didelę ir mažą infliaciją ir pan. Tinkamas apibrėžimas šiuo atveju yra toks, kuris leis atpažinti reiškinį, kai jį pamatysite. Todėl verta klausti, pavyzdžiui: kurie duomenys man parodys skurdo Lietuvoje lygį? Apibrėžiant sąvokas (bei renkant duomenis), pagalbos galima ieškoti:

- Lietuvos statistikos departamento leidiniuose, kurių pradžioje pateikiami sąvokų ir rodiklių apibrėžimai; departamento svetainėje pateikiamuose klasifikatoriuose⁹³; Eurostat svetainėje⁹⁴;
- teisės aktuose (ypač patvirtintose strategijose);
- ankstesniuose tyrimuose, politikos analizės studijose⁹⁵.

Apibūdinant probleminę situaciją yra itin naudinga taikyti kiekybinius rodiklius⁹⁶. Pastaruosius visada reikia lyginti, nes momentinę fotografiją rodantys duomenys savaime nėra pakankamai informatyvūs. Pavyzdžiui, tai, kad 2006 m. Lietuvoje užregistruota virš 75 tūkst. nusikaltimų⁹⁷, nelabai daug pasako, t.y. nežinome, ar tai daug, ar mažai, ar daugiau nei anksčiau ir pan. Todėl prasmingiausia yra⁹⁸:

- Lyginti duomenų istorinę kaitą, t.y. nagrinėti praeities tendencijas, pateikti prognozes. Tai parodys, ar situacija gerėja (galbūt problema sprendžiasi savaime), ar priešingai – nepaisant visų viešosios politikos pastangų, neigiamos tendencijos auga. Pavyzdžiui, Lietuvoje užregistruotų nusikaltimų skaičius, tenkantis 100 tūkst. gyventojų, nuo 1995 iki 2006 m. išaugo 33 proc.⁹⁹;
- Lyginti su kitų atvejų (šalių, politikos sričių ir pan.) duomenimis. Tai parodys deficitus ir perteklius, kas yra naudinga formuluojant ir vertinant tikslus. Pavyzdžiui, Lietuvoje užregistruojama 63 proc. mažiau nusikaltimų, tenkančių 100 tūkst. gyventojų, nei vidutiniškai ES, tačiau Lietuvoje žmogžudysčių įvykdoma du kartus daugiau nei ES¹⁰⁰;

⁹¹ Žr. David A. Rochefort, Roger A. Cobb, *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, University Press of Kansas, 1994. Taip pat žr. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1984, 99 – 106.

⁹² Kraft, Furlong, 130.

⁹³ Lietuvos statistikos departamento klasifikatorių duomenų bazė: <http://db.stat.gov.lt/statclass/Default.aspx>

⁹⁴ Žr. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

⁹⁵ Nemažai politikos analizės darbų galima rasti ministerijų tinklalapiuose. Taip pat daug aukštos kokybės tyrimų, vertinimų ir studijų yra Europos Komisijos puslapiuose (reikia žiūrėti atskirų Generalinių direktoratų puslapius).

⁹⁶ Macrae Jr., 437.

⁹⁷ Lietuvos statistikos departamentas, 2007 <<http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1621>> [žiūrėta 2007 – 11 – 16].

⁹⁸ Remiamasi: Kraft, Furlong, 130 – 134; Kingdon, 95 – 116.

⁹⁹ Lietuvos statistikos departamentas, 2007 <<http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1621>> [žiūrėta 2007 – 11 – 16].

¹⁰⁰ ES vidurkis dėl duomenų stokos neapima Latvijos, Švedijos ir Portugalijos. Apskaičiuota remiantis: “European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006”, 3rd Edition, 2006, <http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf> [žiūrėta 2007 – 10 – 07].

- Lyginti atskiras proceso ar reiškinių dalis. Tai leis išskirti „problematiškiausius“ probleminės situacijos elementus. Pavyzdžiui, Lietuvoje ypač didelę dalį, lyginant su kitomis ES šalimis, nusikaltimų padaro nepilnamečiai¹⁰¹;
- Lyginti esamą padėtį su iškeltais tikslais. Tai leis iširti tikslų įgyvendinimo sėkmę. Pavyzdžiui, Lietuva, įgyvendindama Lisabonos strategiją, užsibrėžė tikslą, kad iki 2008 m. investicijos į mokslinius tyrimus ir eksperimentinę plėtrą (MTEP) sudarys 1,2 proc. BVP (2 proc. iki 2010 m.). Tačiau 2004 ir 2005 m. MTEP skirtos investicijos nepakito ir sudarė tik 0,76 proc. BVP¹⁰².

Renkant ir analizuojant kiekybinius rodiklius, reikia būti atsargiems. Pavyzdžiui, aukščiau tekste pateiktas palyginimas apie užregistruotų nusikaltimų skaičių Lietuvoje ir ES atrodo keistai. Susidaro įspūdis, kad Lietuvoje nusikaltimų padaroma mažiau. Tačiau statistika šiuo atveju tiesiog rodo, kad Lietuvoje nusikaltimų užregistruojama mažiau (tačiau nebūtinai rodo, kad mažiau padaroma!). Galbūt stiprėjant teisėsaugos institucijoms, jos per pastaruosius 11 metų pradėjo nuosekliau registruoti nusikaltimus ir todėl išaugo registruotų nusikaltimų skaičius (tačiau nebūtinai padarytų nusikaltimų skaičius!). Šiuos ir panašius aspektus galėsite sistemingai įvertinti, jei sieksite nustatyti, ar¹⁰³:

- turimi duomenys yra patikimi, t.y. koks jų šaltinis, kaip jie buvo surinkti (pvz., jei apklausų metu, įvertinkite patikimumo koeficientą) ir pan.;
- ką būtent šie rodikliai matuoja (pvz., nusikalstamumo lygį ar užregistruotus nusikaltimus)?
- koks atskaitos taškas? Ar pasirinkus kitą atskaitos tašką, stipriai pasikeistų probleminės situacijos vertinimas? Pavyzdžiui, jei 2006 m. nusikaltimų skaičių lyginsime su 2000 m. (o ne 1995 m.), tai pamatysime priešingas tendencijas: užregistruotų nusikaltimų skaičius sumažėjo (o ne išaugo).

Nepaisant kiekybinių rodiklių iliustratyvumo, juos neretai reikia papildyti kokybiniais duomenimis. Priežastis yra ta, kad kiekybiniai duomenys sunkiai apibūdina kokybinius pokyčius, kurie kai kuriais atvejais gali būti gerokai svarbesni. Renkant kokybinius duomenis, pagrindinės taisyklės išlieka tos pačios: taikykite lyginamąją analizę ir vertinkite duomenų patikimumą bei tinkamumą.

Neabejotinai didžiausias sunkumas, su kuriuo susiduriama, siekiant apibūdinti probleminę situaciją yra duomenų stoka, fragmentiškumas ir menkas patikimumas. Politikos analizei skirtas laikas ir išteklių ne visada leidžia įveikti šią kliūtį renkant naujus duomenis (pvz., atliekant apklausas, įgyvendinant ekstensyvią interviu programą ir pan.). Vietoj to, dažniausiai tenka pasitenkinti turimais duomenimis. Tokiu atveju galima taikyti vieną ar kelis iš šių trianguliacijos elementų:

- Duomenų trianguliacija. Vertinami skirtingi kiekybiniai ir kokybiniai duomenys, kurie bent iš dalies apibūdina problematišką situaciją. Tokiu būdu siekiama užpildyti spragas, net ir neturint tiesiogiai situaciją apibūdinančių duomenų. Tai,

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Žr. Viešosios politikos ir vadybos institutas, „Veiklos valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyrniausybei?“, Vilnius, 2007, 1.

¹⁰³ Remiantis: Kingdon, 95-116; Geva-May, 32 – 35.

be abejo, yra geriau, nei konstatavimas, kad „jokių duomenų apie probleminę situaciją neturime“, tačiau išvadų patikimumą reikia vertinti kritiškai.

- Metodo trianguliacija. Lyginami duomenys, kurie buvo gauti keliais skirtingais metodais. Tai leidžia patikrinti išvadų pagrįstumą;
- Šaltinių trianguliacija. Lyginami duomenys, gauti iš skirtingų šaltinių. Tai ypač svarbu renkant kokybinius duomenis (pvz., interviu metu).

Galiausiai, apibūdinant probleminę situaciją, didelį dėmesį reikia skirti duomenų pateikimui. Neretai kyla pagunda panaudoti visus duomenis, kuriuos pavyko surinkti (juk tiek darbo įdėta!). Tačiau daugiau nereiškia geriau: siekite aiškumo, tikslumo, tinkamumo ir patikimumo¹⁰⁴. Tai reiškia, kad probleminės situacijos aprašymas turi būti santykinai trumpas, jame naudojami tik patikimiausi duomenys, jie pateikti aiškiai (pvz., naudojant grafikus ir nurodant šaltinį) ir tik tie duomenys, kurie geriausiai apibūdina situaciją.

3.3. Ko siekiame: tikslų rekonstravimas

Siekiant identifikuoti tikslus, svarbu turėti omenyje, kad jie nėra objektyvūs. Tai reiškia, kad jie neegzistuoja „kažkur ten“ ir nelaukia, kol juos atrasime¹⁰⁵. Todėl politikos analizėje nėra kažkokių aukščiausių tikslų ar universalių principų, kuriais remiantis galime identifikuoti išvestinius, žemesnio lygmens tikslus. Vietoj to tikslai atspindi visuomenės ar jų atstovų sutarimą. Kompromisinis tikslų pobūdis, anot A. Wildavsky, lemia tai, kad „tikslai yra migloti, sunkiai suderinami ir jų yra daug – jų daug ir jie nesuderinami, nes skirtingi žmonės nori skirtingų dalykų <...>, jie migloti, nes žmonės sunkiai sutaria dėl to, dėl ko jie konkrečiai sutaria, ypač jei reikia sutarti iš anksto.“¹⁰⁶ Todėl politikos analitikams kyla sunkus iššūkis: rekonstruoti tikslus. Tai reiškia: apibrėžti tai, dėl ko sutariama, identifikuoti tiesioginius prieštaravimus ir nustatyti tikslus, kurie eksplicitiškai neįvardijami, tačiau yra nemažiau svarbūs.

Šį iššūkį lengviau įveikti, jei visus tikslus suskirstytume į tris grupes: a) vertybėmis pagrįstus tikslus; b) implicitiškai pripažįstamus tikslus ir c) instrumentinius tikslus¹⁰⁷. Kai kalbame apie tikslus, dažniausiai turime omenyje būtent vertybėmis pagrįstus tikslus. Štai keli pavyzdžiai: mažesnis skurdo lygis, visuotinis švietimas ir pan. Aukščiau tekste aptartos tikslų savybės lemia tai, kad vertybėmis pagrįsti tikslai labai retai būna aiškiai įvardyti ir sunku nustatyti, ką konkrečiai jie reiškia¹⁰⁸. Todėl, rekonstruodami vertybinius tikslus, politikos analitikai dažniausiai:

- nagrinėdami teisės aktus (taip pat ir ES), siekia įvardytus tikslus grupuoti pagal tai, su kokiomis vertybėmis ar problemiškomis situacijomis jie yra susiję, numatant konkrečios viešosios politikos raidą;

¹⁰⁴ Catherine E. Smith, *Writing Public Policy: A Practical Guide to Communicating in the Policy-Making Process*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2005, 18.

¹⁰⁵ Lindblom, 21 – 22.

¹⁰⁶ Wildavsky, *Speaking Truth to Power*, 30.

¹⁰⁷ Ši klasifikacija iš dalies remiasi: Weimer, Vining, 214.

¹⁰⁸ Siekdami tuo įsitikinti, pabandykite perskaityti teisės aktus (įskaitant strategijas) ir išsiaiškinti, ką būtent reiškia ten nurodyti tikslai (pvz., kelti žmonių gerovę) arba paklauskite sprendimų priėmėjo, ką konkrečiai jis nori pasiekti. Atsakymas, be abejo, bus nevienareikšmiškas.

- atskiroms grupėms priskirtus tikslus apibendrina, siekdami išskirti kelis aiškiai suformuluotus ir tiesiogiai prieštarigus tikslus. Viso to rezultatas: tikslai, kurie remiasi numatytais teisės aktuose, tačiau jų formuluotės yra griežtesnės ir aiškesnės.

Toks analitinis darbas iliustruojamas tekste žemiau, aptariant profesinio rengimo sistemos tikslus.

Profesinio rengimo sistemos tikslų rekonstravimas

„Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo 5 straipsnis nustato pamatinius švietimo sistemos veiklos principus:

1. lygios galimybės – švietimo sistema yra socialiai teisinga, ji užtikrina asmenų lygybę, nepaisant jų lyties, rasės, tautybės <...>; kiekvienam asmeniui ji laiduoja švietimo prieinamumą, bendrojo išsilavinimo bei pirmosios kvalifikacijos įgijimą ir sudaro sąlygas tobulinti kvalifikaciją ar įgyti naują;
2. kontekstualumas – švietimo sistema yra glaudžiai susieta su krašto ūkinės, socialinės, kultūrinės raidos kontekstu, kartu su juo atsinaujina ir atitinka nuolat kintančias visuomenės reikmes;
3. veiksmingumas – švietimo sistema siekia geros kokybės rezultatus sumaniai ir taupiai naudodama turimus išteklius, nuolat vertindama, analizuodama ir planuodama savo veiklą <...>;
4. tęstinumas – švietimo sistema yra lanksti, atvira, <...>;

Lietuvos Respublikos profesinio mokymo įstatyme numatyti šie pagrindiniai profesinio mokymo sistemos uždaviniai:

1. suteikti profesinį bei bendrąjį kultūrinį išsilavinimą, atitinkanti šiuolaikinį mokslo, technikos ir kultūros lygį <...>;
2. sudaryti sąlygas profesinei kvalifikacijai tobulinti bei persikvalifikuoti, kad asmuo galėtų tenkinti kintančius darbo rinkos poreikius;
3. ugdyti nusiteikimą nuolatos tobulinti profesinę kvalifikaciją, laiduoti profesinio mokymo tęstinumą;
4. ugdyti asmenines savybes, reikalingas žmogaus būsimai profesinei veiklai <...>

<...> pateiktame sistemos principų bei uždavinių aprašyme pabraukėme reikšminius žodžius. Grupuojant profesinio rengimo sistemai keliamus uždavinius, galima teigti, kad bendriausia prasme pagrindiniai uždaviniai yra du: užtikrinti profesinio rengimo kokybę ir prieinamumą. Visi kiti tikslai ir uždaviniai yra siauresni. <...> pavyzdžiui, uždavinys „tenkinti kintančius darbo rinkos poreikius“ sudaro vieną svarbiausių profesinio rengimo sistemos rezultatų kokybės elementų. <...>

Nepaisant to, kad kokybės ir prieinamumo užtikrinimo tikslai yra laikomi ypač svarbiais, jie gali būti priešaringi dėl ribotų profesinio rengimo sistemos išteklių. Pavyzdžiui, mokymo kokybę galima kelti mažinant besimokančiųjų skaičių ar netgi uždarant mažesnes profesinio rengimo įstaigas ir taip sukaupiant investicijų mokymo kokybei gerinti kitose profesinio rengimo įstaigose. Tai turėtų neigiamą poveikį prieinamumui. Antra vertus, prieinamumą taip pat galima gerinti kokybės sąskaita.“

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas, „Pasirengimo optimaliai profesinio rengimo infrastruktūros plėtrai galimybių studija“. Vilnius, 2006, 10-11

Formuluojant vertybėmis pagrįstus tikslus, juos reikėtų formuluoti kaip perteklių ar stoką¹⁰⁹. Pavyzdžiui, nepakankama švietimo kokybė, pernelyg dideli emigracijos mastai

¹⁰⁹ Eugene Bardach, “Problems of Problem Definition in Policy Analysis”, in ed. John P. Crecine, *Research in Public Policy Analysis and Management: Basic Theory, Methods and Perspectives*, Vol. 1, Greenwich, Connecticut: Jai Press, Inc, 1981, 165.

ir pan. Tokios formuluotės nurodo, kokių vertybių norėtumėme turėti daugiau (mažiau) ir yra naudingos vėlesniuose etapuose vertinant tikslus.

Kita vertus, identifikuojant tikslus, svarbu išvengti dažnos klaidos: pernelyg anksti susieti tikslus su specifiniais viešosios politikos instrumentais¹¹⁰. Netinkamų tikslų formuluočių pavyzdžiai: pasenusi mokymo įstaigų infrastruktūra, nepakankama informavimo paslaugų, skirtų ketinantiems reemigruoti, apimtis ir pan. Jei tikslus iš karto susiejame su specifinėmis priemonėmis, tai susiduriame su vadinamąja pasirinkimo iliuzija (aptarta 2.3. skyriuje). Tokiu atveju visą dėmesį sutelkiame tik ties specifinėmis alternatyvų grupėmis, o kitas alternatyvas atmetame jų net nevertindami. Todėl iš pradžių yra prasminga tikslus formuluoti kaip bendresnius trūkumus ir perteklius, o tik vėliau, vertinant tikslus, juos sieti su specifinių alternatyvų grupių įgyvendinimo pasekmėmis.

Antrąją tikslų grupę sudaro implicitiškai pripažįstami tikslai. Jų techninis pobūdis lemia tai, kad jie labai retai aiškiai įvardijami, tačiau tai nereiškia, kad jie laikomi nesvarbiais. Pagrindinis šiai grupei priskiriamas tikslas yra Pareto arba Kaldor-Hicks optimumas. Pasitelkus laisvą formuluotę, šį tikslą galima apibūdinti kaip siekį užtikrinti maksimalią gerovę (apibrėžimai aptarti 1.3. ir 1.4. skyriuose). Kartais optimumas laikomas savarankišku tikslu (pvz., kovojant prieš oligopolijas ir skatinant konkurenciją). Kitais atvejais, jis taikomas analizuojant vertybėmis pagrįstų tikslų prasmingumą, t.y. tampa apribojimu, į kurį būtina atsižvelgti (žr. tekste toliau ir 2-ąją knygos dalį).

Pažymėtina, kad optimumo tikslo taikymas neleidžia atsižvelgti į tai, kaip gerovė pasiskirsto visuomenėje. Todėl kartais naudojamas papildomas šios grupės tikslas: lygios galimybės. Šis tikslas, atitinkamai, gali būti laikomas savarankišku (pvz., siekiant visuotinio švietimo) arba taikomas kaip apribojimas.

Trečiąją grupę sudaro instrumentiniai tikslai: politinis priimtinumas, finansinės ir techninės galimybės bei pan. Jie nėra savarankiški, t.y. nėra tikslai savaime. Vietoje to, juos galima traktuoti kaip apribojimus, į kuriuos būtina atsižvelgti, siekiant vertybėmis pagrįstų tikslų.

3.4. Ar verta įgyvendinti tikslus?

Antrojoje knygos dalyje prieita prie išvados, kad vertybėmis pagrįstus tikslus reikia vertinti. Tai daroma atsakant į du klausimus: a) ar, įgyvendinę tikslus, atsidursime geresnėje padėtyje nei esame dabar? b) ar įmanoma tikslus įgyvendinti? Būdai, kaip atsakyti į antrąjį klausimą, aptariami kitame skyriuje. Tuo tarpu čia reikėtų aptarti kelis būdus, kaip atsakyti į pirmąjį. Nagrinėjant tikslų vertinimo ypatybes, verta atsižvelgti į tai, kad: a) čia vertinami vertybėmis pagrįsti tikslai bei implicitiškai pripažįstami tikslai, jei jie laikomi savarankiškais; b) vertinamos ne vertybės, kuriomis pagrįstas tikslas, o tikėtinos jo įgyvendinimo pasekmės, t.y. vertinant tikslus, kartu nagrinėjami alternatyvų rinkinius. Galiausiai, kiekvienas iš būdų apima tam tikrą tikslų vertinimo techniką, kurią

¹¹⁰ Geva-May, 21.

reikėtų taikyti, atsižvelgiant į jūsų nagrinėjamos problemos specifiką, t.y. nebūtina toliau tekste pateiktų pasiūlymų nuosekliai įgyvendinti, jei jie konkrečiu atveju netinkami.

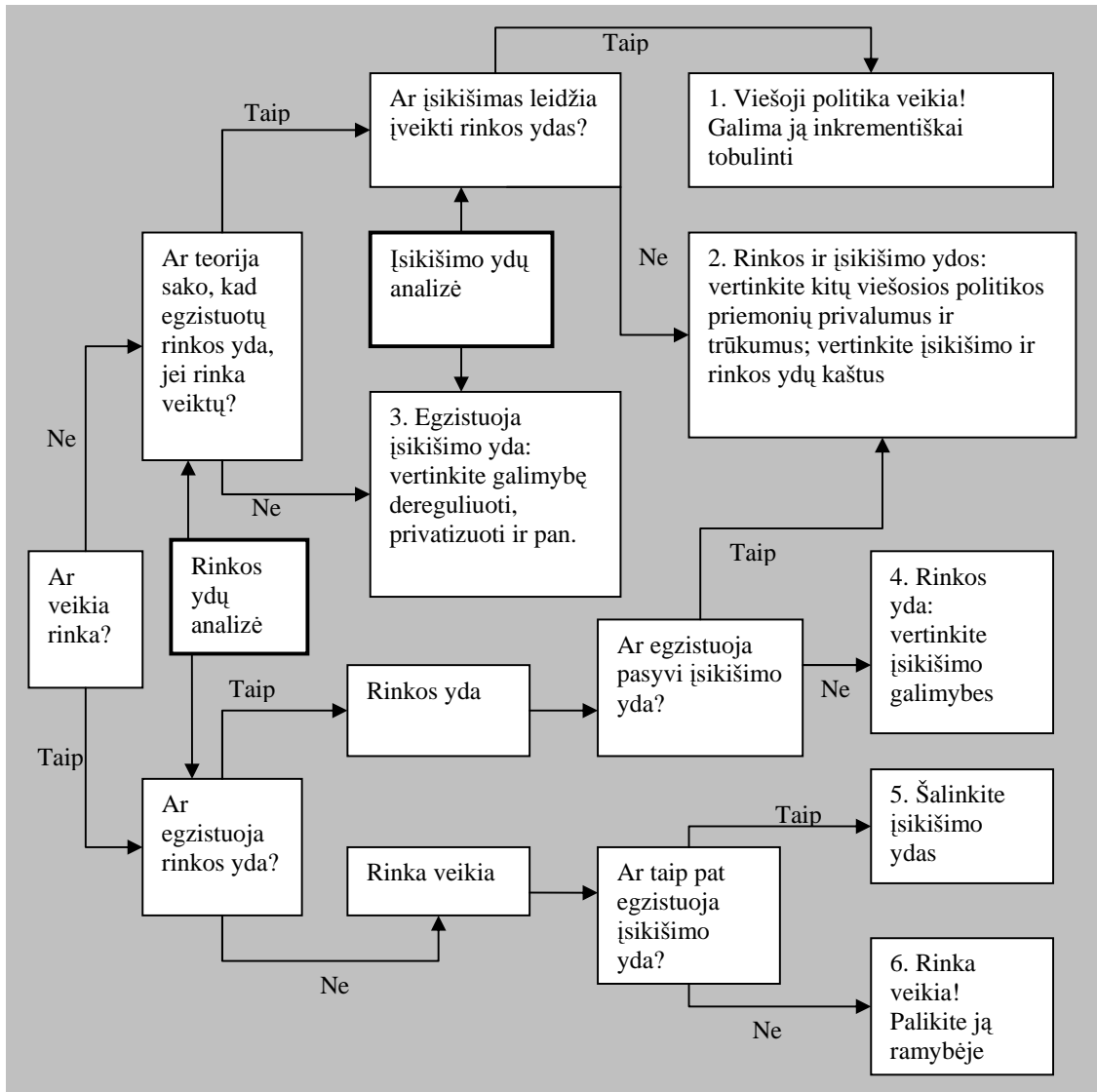
Vertinant tikslus, siekiama nustatyti, ar, įgyvendinant vertybinius tikslus, viešosios politikos įsikišimas leis priartėti prie Pareto (arba Kaldor – Hicks) optimalios padėties. Vertinimas remiasi prielaida, kad individai (valstybės gyventojai) geriau nei politikai ar politikos analitikai žino, kurie tikslai jiems yra patys vertingiausi. Dažniausiai šiuos tikslus individai sugeba patys realizuoti, dalyvaudami savanoriškuose rinkos mainuose. Tuo tarpu viešosios politikos įsikišimo poreikis įgyvendinant konkrečius tikslus iškyla tik tuomet, kai savanoriškų mainų sistema nesuveikia. Šią prielaidą iš esmės atspindi nematomos rankos teorema, kuri sako, kad laisvoji rinka visada leidžia pasiekti Pareto optimalių pasekmių, jei yra patenkinamos šešios sąlygos (jos aptartos 1.3. skyriuje). Atitinkamai, jei bent viena šių sąlygų nesuveikia, tuomet verta apsvarstyti viešosios įsikišimo galimybę įgyvendinant iškeltus tikslus.

Aptartos prielaidos pobūdis lemia tai, kad, analizuodami iškeltų tikslų vertę, nagrinėjame rinkos ir įsikišimo ydas. Čia kertiniai klausimai yra tokie (taip pat žr. 3.2. pav.):

- Ar rinka veikia (arba iš principo galėtų veikti) ir nėra esminių rinkos ydų? Jei taip, tai įsikišimas, siekiant iškeltų tikslų, yra nepagrįstas, nes neleistų individams įgyvendinti jų tikslų ir atitolintų nuo Pareto optimalios padėties (atsidurtume prastesnėje padėtyje).
- Jei nustatome, kad egzistuoja rinkos ydos, verta klausti: ar siekiant įgyvendinti iškeltus tikslus viešosios politikos įsikišimas padės „ištaisyti“ rinkos ydas? Jei taip, tuomet tikslų įgyvendinimas ir įsikišimas yra prasmingas, nes, tikėtina, leis priartėti prie Pareto optimalios padėties.
- Jei nustatome, kad rinka iš viso neegzistuoja¹¹¹, verta klausti, ar egzistuočių rinkos ydos, jei ji veiktų? Jei ne, tuomet susiduriame su įsikišimo ydomis ir tikslų įgyvendinimas tampa prasmingas tiek, kiek jis apima dereguliaciją ir privatizaciją, t.y. sudaro sąlygas individams patiems įgyvendinti išsikeltus tikslus. Jei taip, tuomet prasminga vertinti šiuo metu įgyvendinamas viešosios politikos priemones ir jas lyginti su tomis, kurias reikėtų taikyti įgyvendinant naujus tikslus.

3.2. pav. rinkos ir įsikišimo ydų vertinimas.

¹¹¹ Tai nustatoma klausiant: ar egzistuoja kainos? Jei taip, tuomet galima teigti, kad rinka egzistuoja, nors ji gali veikti neoptimaliai. Žr. Weimer, Vining, 2007.



Šaltinis: David L. Weimer, Aidan R. Vining, 2008

Ypatingų sunkumų kyla tuomet, kai nustatome, kad rinka neveikia, o viešosios politikos įsikišimas neleidžia pasiekti iškeltų tikslų, t.y. susiduriame su rinkos ir įsikišimo ydomis. Viena iš išiečių yra tikslų įgyvendinimo naudos ir kaštų palyginimas (žr. 2.4. skyriuje pateiktą „protų nutekėjimo“ pavyzdį). Lygindami siekiame kiek galima didesniu mastu pasiekti kiekvieno iš konkuruojančių tikslų atsižvelgiant į ribotus išteklius (žr. 2.4. skyrių ir 2.2. pav.). Tačiau neretai yra sunku nustatyti bei pasverti naudą ir kaštus, nes jų negalima išreikšti kiekybine išraiška, o privalumai ir trūkumai yra nebendramačiai. Tokiu atveju galima nagrinėti vertybinį konfliktą.

Analizuojant vertybinį konfliktą¹¹² tarp tikslų, prasminga apie tikslus galvoti ne kaip apie nedalomus vienetus (pvz., švietimas turi būti kokybiškas), bet kaip apie perteklių ar trūkumų kontinuumą (pvz., siekiama kokybiškesnio švietimo, didesnio prieinamumo ir pan.). Tai leidžia vertybinį konfliktą nagrinėti taip: koku mastu turime atsisakyti vieno tikslo, kad didesniu mastu pasiektumėme kitą? Į šį klausimą galima bandyti atsakyti tokia seka:

- Išskirkite pagrindinį tikslą. Probleminės situacijos apžvalga turėtų parodyti, kuris tikslas įgyvendinamas mažiausiu mastu, nors tikslų analizė rodo jo svarbą. Pavyzdžiui, profesinio rengimo paslaugų prieinamumas yra labai didelis, tačiau kokybė yra nepakankama. Šiuo atveju aukštesnė kokybė yra pagrindinis tikslas.
- Kitą konfliktuojantį tikslą laikykite apribojimu. Aptariamame pavyzdyje tai yra profesinio rengimo paslaugų prieinamumas.
- Įvertinkite tolerancijos ribas. Kitaip tariant, kur yra riba, kai tolesnis pagrindinio tikslo siekimas kito, konfliktuojančio, tikslo atžvilgiu yra nebeįgyvendinamas? Pavyzdžiui, jei siekiant aukštesnės profesinio rengimo kokybės reikia perskirstyti išteklius ir atsisakyti dalies prieinamumo (*de facto* uždaryti regionuose esančias ypatingai mažas mokyklas), tai kur yra riba, kai tolesnis išteklių perskirstymas tampa nebeįgyvendinamu? Šiame pavyzdyje tolerancijos riba iš principo galėtų būti tokia: kiekvienas, norintis įgyti profesinį išsilavinimą, iki artimiausios mokyklos turėtų keliauti ne ilgiau nei valandą. Tai leistų apibrėžti minimalų profesinio tinklo tankumą.
- Tolerancijos riba atspindi siekiamybę, t.y. tai, koku mastu verta siekti tikslo, neatsiduriant netoleruojamoje padėtyje kitų, konfliktuojančių, tikslų atžvilgiu. Ši idėja išsamiau aptarta 2.4 skyriuje ir grafiškai pavaizduota 2.3. paveiksle.

Dar viena galimybė vertinti tikslus: nustatyti jų įgyvendinimo įtaką lygioms galimybėms (jei aktualu). Čia analizuojama, kokią įtaką tikslų įgyvendinimas turės išteklių perskirstymui tarp specifinių socialinių, ekonominių ar kt. grupių, t.y. kurios iš jų daugiausiai laimės ir kurios pralaimės. Ypatingai kritiškai reikėtų nagrinėti tuos tikslus, kurių įgyvendinimas lemtų neproporcingai didelius kaštus mažai, aiškiai apibrėžtai grupei. Pavyzdžiui, Lietuvoje siūloma optimizuoti universitetų (ir kitų švietimo įstaigų) tinklą, siekiant koncentruoti ribotus intelektualinius ir materialinius išteklius. Šio tikslo įgyvendinimas *de facto* reiškia kai kurių universitetų (ar mokyklų) sujungimą arba uždarymą. Tokiu atveju prijungtųjų ar uždarytųjų mokslo ir švietimo įstaigų darbuotojams tenka didžiausia pertvarkos socialinių kaštų dalis, t.y. jie priversti keisti darbą. Tad šiuo atveju optimaliesnio išteklių paskirstymo tikslas prieštarauja lygių galimybių tikslui. Be to, jei nenumatysime priemonių, kaip kompensuoti šios mažos grupės kaštus, tai pertvarka gali tapti politiškai nepriimtina.

Galiausiai, vertinant tikslus pravartu atsižvelgti į apribojimus, kuriuos kelia instrumentiniai tikslai. Čia nagrinėjama, ar vertybėmis pagrįstų tikslų įgyvendinimas yra politiškai priimtinas (pvz., neprieštarauja Vyriausybės programos prioritetams). Taip pat

¹¹² Toks konfliktas egzistuoja visada; jei nerandate, vadinasi, prastai ieškote. Pavyzdžiui, spartesnė ūkio plėtra gali reikšti intensyvesnę gamtos išteklių naudojimą bei didesnę taršą (konfliktas su ekologijos tikslu), ūkio restruktūrizaciją, kas lemia laikiną nedarbą (konfliktas su užimtumo tikslu) ir pan.

analizuojama, ar egzistuoja finansinės, techninės, administracinės ir pan. galimybės. Vertinimo būdai kiekvienu atveju gali skirtis, tačiau logika čia yra tokia: kuo mažiau išteklių ir administracinių pokyčių reikalauja tikslo įgyvendinimas, tuo jis yra priimtinesnis.

Taigi, įvertinę tikslų vertę, turėtume gebėti nustatyti, ar ir koku mastu verta siekti iškeltų tikslų. Visą šį darbą vienijanti idėja yra ta, kad tikslus reikia vertinti atsižvelgiant į egzistuojančius apribojimus: kitas vertybes ir tikslus, ribotus išteklius, politinį tikslų priimtinumą, ribotas viešosios politikos įsikišimo galimybes pasiekti geresnių rezultatų nei pasitelkus rinkos mechanizmus ir pan. Ignoruojant apribojimus, vieno problemų sprendimas (bandymai įveikti skirtumą tarp to, kur esame, ir to, kur norėtumėme būti) gali lemti kitų problemų iškilimą.

3.5. Kodėl ir kaip: įsikišimo logikos konstravimas

Šiame skyriuje aptariama, kaip parengti ir įvertinti įsikišimo logiką. Pastarąją galima apibrėžti kaip priežastinę teoriją, kuri parodo ryšius tarp to, ką darome (ketiname daryti) ir kas iš to. Pagrindinis įsikišimo logikos konstravimo ir vertinimo tikslas: nustatyti, ar ir kaip įmanoma įgyvendinti iškeltus uždavinius. Tai taip pat padeda išskirti svarbiausias (potencialiai didžiausio poveikio) alternatyvų grupes, kurias yra prasminga vertinti kituose politikos analizės etapuose.

Rengiant įsikišimo logiką, siekiama atsakyti į du susijusius, tačiau netapačius klausimus. Pirmas, kodėl kyla probleminė situacija? Antras, ar ir kaip viešosios politikos įsikišimas gali padėti spręsti problemą (įgyvendinti tikslus keičiant probleminės situacijos pobūdį)? Siekdami atsakyti į pirmąjį klausimą, konstruojame problemų medį, o siekdami atsakyti į antrąjį – įsikišimo tikslų medį.

Problemų medžių pavyzdžiai pateikti 3.3. ir 3.4. paveiksluose. Jie iliustruoja loginius priežastinius ryšius tarp probleminės situacijos ir potencialių jos priežasčių. Šie ryšiai nustatomi remiantis anksčiau atliktų akademinių socialinių mokslų tyrimų metaanalize. Joje siekiama atsakyti į šiuos klausimus:

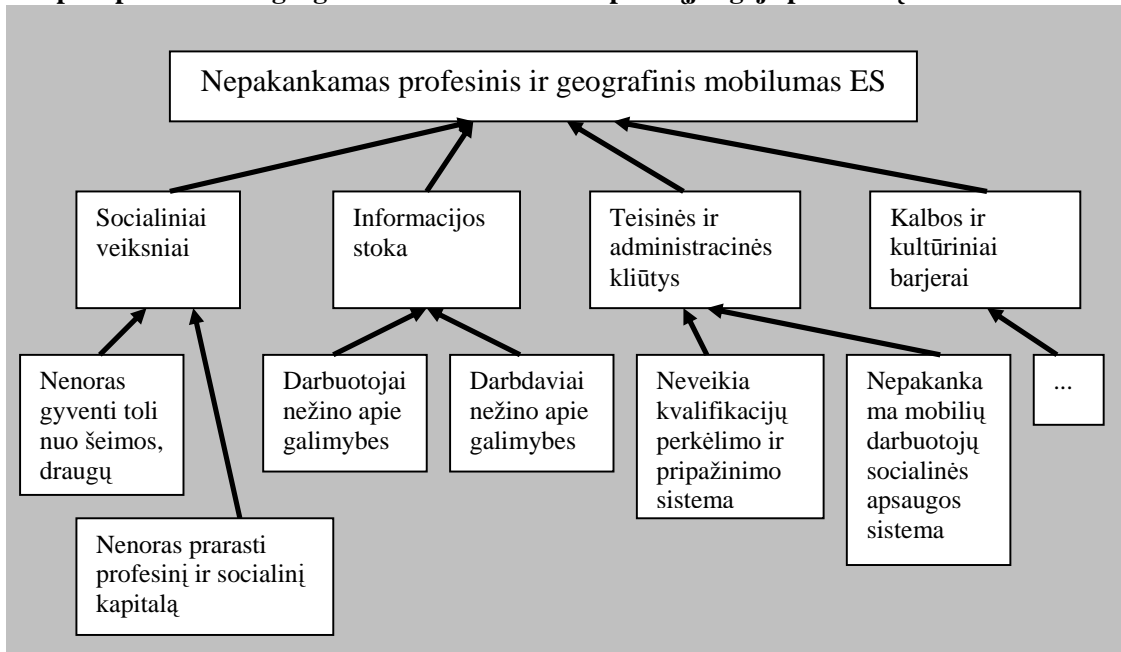
- Kurios teorijos nagrinėja veiksnius, lemiančius priklausomo kintamojo (probleminės situacijos) pobūdį? Pavyzdžiui, profesinio ir geografinio mobilumo ES problemų medis¹¹³ sukonstruotas remiantis šiek tiek modifikuota neoklasikine stūmos ir traukos teorija, kuri taip pat atsižvelgia į transakcijų kaštus.
- Kurie veiksniai nagrinėjamose teorijose yra svarbiausi? Kaip jie grupuojami? Pavyzdžiui, aptariamame mobilumo pavyzdyje nagrinėjama teorija teigia, kad sprendimas keisti darbą arba migruoti priklauso nuo to, kaip lengva tai padaryti (transakcijų kaštai: informacijos stoka, administracinės kliūtys) bei veiksnų, kurie

¹¹³ Šis pavyzdys yra kontraintuityvus. Lietuvai būdingi dideli emigracijos srautai. Tačiau ES mastu, manoma, kad profesinis ir geografinis ES piliečių mobilumas yra nepakankamas, kas neleidžia susiformuoti bendrai Europos darbo rinkai, spręsti darbo jėgos stokos vienuose regionuose ir pertekliaus (nedarbo) kituose problemos.

traukia (pvz., didesnis darbo užmokestis) ir sulaiko (socialiniai veiksniai), svarbos.

- Ar empiriniai tyrimai patvirtina, kad teoriniai priežastiniai ryšiai iš tikrųjų egzistuoja? Jei taip, kurie kintamieji yra svarbiausi? Pavyzdžiui, ES gyventojų apklausa parodė, kad svarbiausios profesinio ir geografinio mobilumo kliūtys yra susijusios su socialiniais veiksniais¹¹⁴.

3.3. pav. profesinio ir geografinio mobilumo Europos Sąjungoje problemų medis.



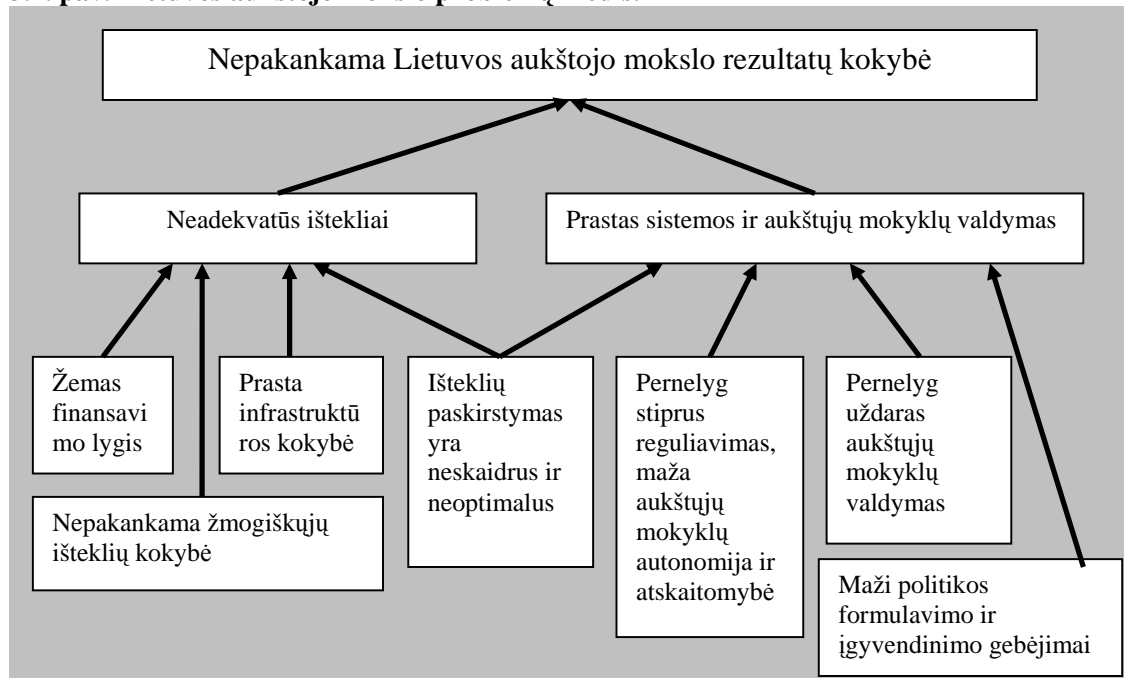
Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas, „Evaluation of European Year of Workers Mobility: Inception Report“, Vilnius, 2007.

Kartais, siekdami sukonstruoti tikslų medį, nerandame adekvačios teorijos. Atrodo, kad probleminė situacija yra: a) arba labai nauja ir itin specifinė, todėl anksčiau nenagrinėta; b) arba skirtingos teorijos aptaria tik atskirus probleminės situacijos elementus. Pavyzdžiui, nėra bendros teorijos, kuri aiškintų, kokie veiksniai lemia būtent Lietuvos aukštojo mokslo (AM) rezultatų kokybę. Vietoj to daugybė teorijų (skirtingai) interpretuoja tik vieną iš probleminės situacijos elementų: visos sistemos ir konkrečių aukštųjų mokyklų valdymo įtaką AM kokybei (pvz., ar kvazirinkos mechanizmų diegimas leidžia pasiekti geresnių rezultatų¹¹⁵). Tokiais atvejais verta pasitelkti bendresnio pobūdžio teoriją, kuri leistų sintetinti atskirose teorijose aptariamus priežastinius ryšius. Pavyzdžiui, 3.4. paveiksle vidurinysis lygmuo sukonstruotas remiantis paprasčiausia vadybos teorija, kuri teigia, kad produktų ir rezultatų kokybę lemia turimi ištekliai bei tai, kaip yra valdoma visa sistema ir atskiros jos dalys.

¹¹⁴ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Mobility in Europe: Analysis of the 2005 Eurobarometer survey on geographical and labour market mobility*, Luxembourg, 2006.

¹¹⁵ Pvz., žr.: Pedro Teixeira, et al., *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?*, Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers, 2004.

3.4. pav. Lietuvos aukštojo mokslo problemų medis.



Šaltinis: British Council, *Higher Education: Vision 2020 and Beyond*, London, 2007.

Apibendrinant diskusiją apie problemų medžių konstravimą, verta skirti kelis svarbius niuansus. Problemų medžiuose vaizduojame vienakrypčius ir hierarchiškus priežastinius ryšius. Tačiau praktikoje neretai aptinkame abipusę (ar visapusę) priklausomybę, t.y. egzistuoja ne priežasčių hierarchija, o tinklas. Vadinasi, nors problemų medžiais galima aiškiai iliustruoti pagrindinius priežastinius ryšius, juos interpretuojant reikia atsižvelgti į priežastingumo subtilybes. Be to, aukščiausio ir žemiausio hierarchijos lygmenų pasirinkimas yra subjektyvus, t.y. priklauso nuo politikos tikslų bendrumo lygio. Pavyzdžiui, 3.4. paveiksle nepakankama žmogiškųjų išteklių kokybė galėtų atsidurti viršuje jei politikos tikslas būtų žmogiškųjų išteklių kokybės AM sistemoje gerinimas.

Antrasis klausimas, į kurį siekiama atsakyti šiame problemos apibrėžimo etape: ar ir kaip viešosios politikos įsikišimas gali pakeisti probleminės situacijos pobūdį? Norint pateikti atsakymą, konstruojamas įsikišimo tikslų medis. Tai daroma remiantis problemų medžiu, tačiau egzistuoja esminis skirtumas tarp šių dviejų. Problemų medis nagrinėja visus svarbiausius veiksnius, lemiančius problemos iškilimą, o įsikišimo tikslų medis dėmesį sutelkia tik ties tais kintamaisiais, kuriais viešoji politika gali (trumpuoju – vidutiniu laikotarpiu) manipuliuoti. Kaip nustatyti viešosios politikos įsikišimo galimybių ribas?

Vieno ir paprasto būdo nėra: dažnai tai sužinome tik vadinamųjų politikos eksperimentų (t.y. bandymų, klaidų ir mokymosi) būdu¹¹⁶. Tačiau siekiant bent apytiksliai įvertinti *a priori* galimybes įgyvendinti tikslus, galima bandyti žengiant kelis žingsnius.

¹¹⁶ Goodin, 26.

Pirma, įvertinkite viešosios politikos pamokas. Kokiomis viešosios politikos priemonėmis buvo siekiama keisti problemine situacija? Kokie produktai buvo sukurti, koks viso to rezultatas ir poveikis? Jei viešoji politika buvo vertinta, kokios šių vertinimų išvados? Kaip panašios problemos sprendžiamos kitose šalyse?

Antra, įvertinkite vidinę įsikišimo logiką. Tai apima du aspektus. Viena vertus, skirtingo lygmens tikslai ir su jais susijusios viešosios politikos priemonės turi būti nuoseklios ir aiškiai tarpusavyje susijusios. Kita vertus, tikslai ir su jais siejamos priemonės turi būti aiškiai susijusios su rinkos arba įsikišimo ydomis, kurias siekiama ištaisyti (žr. ankstesnį skyrių). Pavyzdžiui, jei rinka neveikia dėl nenatūralių oligopolijų susidarymo, tai logiška alternatyvų grupė būtų reguliavimas.

Trečia, įvertinkite išorinę įsikišimo logiką. Viešosios politikos alternatyvų grupės veikia ne vakuume: egzistuoja specifinės sąlygos, kurios sustiprina arba susilpnina įsikišimo poveikį. Kokios šios būtinosios sąlygos ir ar jos egzistuoja konkrečiu atveju?¹¹⁷ Taip pat pravartu turėti omenyje kelias vadinamąsias „auksines taisykles“:

- Kuo didesnis įsikišimo mastas, tuo labiau tikėtina, kad ji bus nesėkminga¹¹⁸. Pagrindinė priežastis: didelius pokyčius numatančios programos susiduria su daugybe nežinomųjų, kurių pobūdį ir įtaką yra ypač sunku nustatyti ir kontroliuoti įgyvendinimo metu.
- Viešosios politikos įsikišimo pobūdį yra lengviau pakeisti nei žmonių mąstymą ir elgesį¹¹⁹. Tai, kaip viešoji politika finansuoja, reguliuoja, perskirsto ar teikia paslaugas, galima bent iš principo tiesiogiai kontroliuoti. Tačiau keisti žmonių mąstymą ir elgesį trumpuoju – vidutiniu laikotarpiu yra beveik neįmanoma. Tad atsargiai vertinkite alternatyvų grupes, kurios susijusios su grandiozine socialine inžinerija. Tikėtina, kad pastarųjų atveju viešosios politikos produktai bus patenkinami, tačiau rezultatai ir poveikis – abejotinas.

Tikslų įgyvendinamumo vertinimo rezultatas – įsikišimo tikslų medis (pavyzdys pateiktas 3.5. pav.). Jis atlieka dvi funkcijas. Viena vertus, jis leidžia sutelkti dėmesį ties tais tikslais (ir su jomis susijusiomis alternatyvų grupėmis), kuriuos yra įmanoma įgyvendinti, naudojant viešosios politikos instrumentus. Pavyzdžiui, lygindami tikslų medį (3.5. pav.) ir problemų medį (žr. 3.3. pav.), atkreipkite dėmesį, kad nesiekama keisti socialinių veiksnių. Priežastis: viešoji politika to negali padaryti, nepaisant to, kad socialiniai veiksniai šiuo atveju yra vieni svarbiausių. Toks alternatyvų grupių skyrimas yra ypač naudingas kituose politikos analizės etapuose, kai siekiama identifikuoti ir įvertinti specifines alternatyvas.

Kita vertus, vertinant tikslų įgyvendinamumą ir braižant tikslų medžius, galima ne tik grafiškai pavaizduoti, bet ir įvertinti priežastinės teorijos (įsikišimo logikos) kokybę.

¹¹⁷ Ian Sanderson „Making sense of ‘What Works’: Evidence Based Policy Making as Instrumental Rationality?“, *Public Policy and Administration*, Vol. 17, No. 3., 2002, 64.

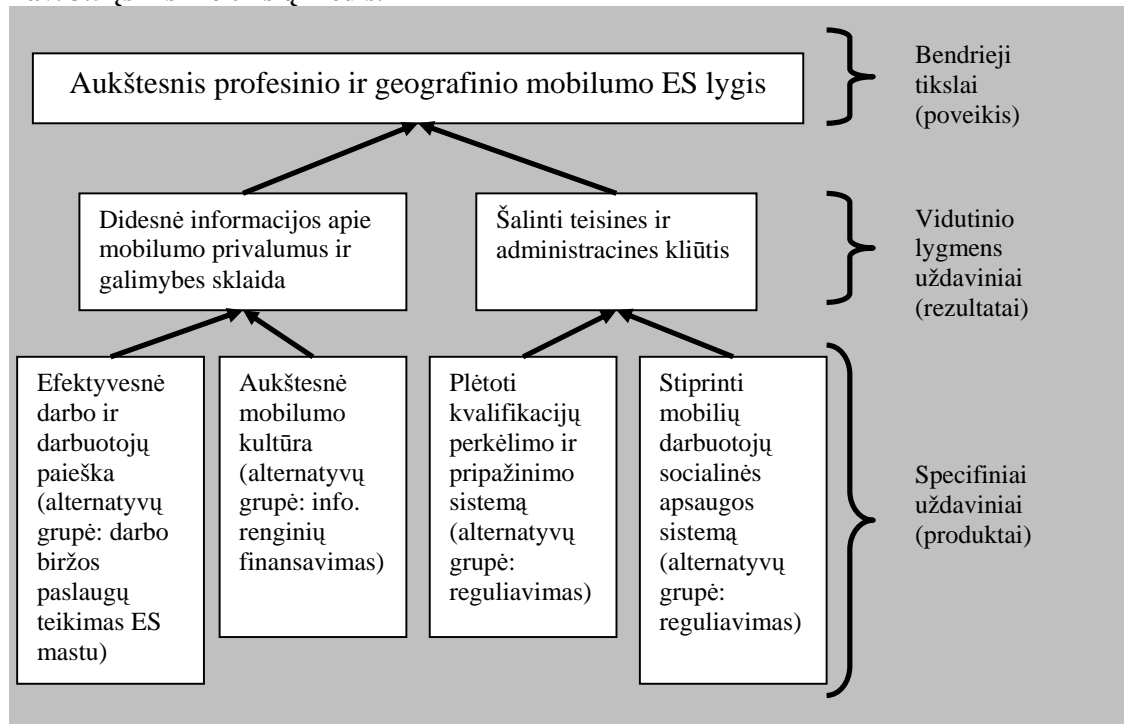
¹¹⁸ Žr. A. Wildavsky didelių sprendimų dėsni: Wildavsky, *Speaking Truth to Power*, 63 – 83.

¹¹⁹ Ibid. 41 – 60. Taip pat žr. Aaron Wildavsky, „Rationality in Writing: Linear and Curvilinear“, *Journal of Public Policy*, Vol.1, No.1, 1981, 130.

Pavyzdžiui, nagrinėdami viešosios politikos, skirtos mobilumo skatinimui, įsikišimo logiką (3.5. pav.), matome, kad:

- realistiški (įgyvendinami) vidutinio lygmens ir specifiniai uždaviniai gali lemti neblogus produktų ir rezultatų rodiklius;
- tačiau poveikis, tikėtina, bus ribotas, nes viešoji politika negali manipuluoti svarbiausiu kintamuoju (socialiniais veiksniais).

Pav. 3.5 Įsikišimo tikslų medis.



Pastaba: sudaryta autoriaus.

Apibendrinimas: kas iš to?

Šiame skyriuje aptartos specifinės technikos, kurios yra naudingos atliekant konkrečius problemas apibrėžimo darbus. Tačiau pernelyg didelis dėmesys konkretiems medžiams kartais neleidžia pamatyti viso miško. Tad apibendrinant reikėtų aptarti, kas iš to? Ką šiomis aptartomis technikomis galima pasiekti platesniame politikos analizės kontekste.

Siekdami apibrėžti problemą, apibūdiname probleminę situaciją (kur mes esame) ir įvardijame tikslus (kur norėtumėme būti). Skirtumas tarp to, kur esame ir kur norėtumėme būti, sudaro problemą. Pavyzdžiui, prasti, lyginant su kitomis ES šalimis, Lietuvos švietimo sistemos rezultatai ir kokybiškesnio švietimo tikslas leidžia formuluoti problemą: švietimo kokybė Lietuvoje yra nepakankama.

Apibrėžiant problemą, iš pradžių tikslus verta formuluoti plačiai ir vengti implicitiškų sąsajų tarp tikslų ir specifinių viešosios politikos įsikišimo priemonių. Šios sąsajos identifikuojamos tik kituose problemos apibrėžimo etapuose, kai nagrinėjamos tikslų įgyvendinimo pasekmės ir galimybės. Nors ši loginė seka gali atrodyti triviali, ji būtina siekiant išvengti pernelyg ankstyvo alternatyvų grupių atmetimo.

Preliminariai suformulavus problemą, kituose jos apibrėžimo etapuose siekiame nustatyti, (1) ar verta ir (2) ar įmanoma spręsti iškeltą problemą. Siekdami atsakyti į pirmąjį klausimą nagrinėjame:

- Ar tikslų įgyvendinimas leis taisyti rinkos ir įsikišimo ydas ir tokiu būdu priartėti prie Pareto optimalios padėties?
- Kokiu mastu vardan vienu tikslų esame linkę atsisakyti kitų tikslų?
- Ar tikslų įgyvendinimas nepažeis lygių galimybių?
- Ar problemos sprendimas yra politiškai priimtinas, ar egzistuoja finansinės, techninės, administracinės ir pan. galimybės?

Siekdami nustatyti, ar įmanoma spręsti iškeltą problemą (siekti tikslų, keičiant probleminę situaciją), konstruojame įsikišimo logiką. Iš pradžių nustatome, kurie veiksniai turi didžiausią įtaką probleminės situacijos pobūdžiui. Tada analizuojame, ar šiais veiksniais viešoji politika gali manipuliuoti. Tokios analizės rezultatas: galima įvertinti, ar egzistuoja aiškiai apibrėžta priežastinė teorija, parodanti, kaip viešosios politikos įsikišimas gali padėti įveikti atstumą tarp to, kur esame, ir to, kur siekiame būti.

Pabaigę visus problemos apibrėžimo darbus:

- žinome, kur esame ir kur norėtumėme būti;
- žinome, ar verta ten atsirasti (išspręsti problemą);
- galime išskirti specifines alternatyvų grupes, kurioms verta skirti didžiausią dėmesį kituose politikos analizės etapuose, identifikuojant svarbiausias alternatyvas ir jas vertinant.

3.1. priedas. Rekomenduojama literatūra

Iris Geva-May, *An Operational Approach to Policy Analysis: The Craft. Prescriptions For Better Analysis*, Boston, Dordrecht and London: Kluwer Academic Publishers, 1997.

Pirmajame skyriuje aptariami sunkumai, kurie iškyla apibrėžiant problemas ir pasiūlomi būdai, kaip juos įveikti. Šis šaltinis vertingas kaip „dalykų, kuriuos būtina padaryti“ sąrašas.

Stephen H. Linder and B. Guy Peters, „From Social Theory to Policy Design“, *Journal of Public Policy*, Vol. 4, No. 3, 1984, 237 – 259.

Šis straipsnis naudingas, siekiant geriau suprasti politikos analizėje taikomų priešastinių teorijų pobūdį. Autoriai kritikuoja makroteorijų taikymą politikos analizėje. Šios teorijos, anot straipsnio, yra pernelyg bendro pobūdžio ir todėl nepadedą pasirinkti specifinių viešosios politikos priemonių bei yra bejėgės prognozuojant, kokį poveikį šių priemonių taikymas gali turėti. Todėl siūloma dėmesį sutelkti ties tuo, kaip veikia konkretūs viešosios politikos įrankiai. Dėmesio verta 1 lentelė, kurioje pateikiami specifiniai klausimai, į kuriuos verta atsakyti vertinant alternatyvų grupes ar specifinius instrumentus.

Alternatyvūs problemų apibrėžimo būdai

Toliau tekste pristatomuose šaltiniuose gana išsamiai aptariami problemos apibrėžimo metodai, kurie nebuvo nagrinėti šioje knygoje.

R. Varkki George, „Formulating the Right Planning Problem“, *Journal of Planning Literature*, Vol. 8, No. 3, 1994, 240 – 259.

Straipsnyje aptariama daugybė metodų, kurie leidžia kūrybiškai pažvelgti į probleminę situaciją ir suformuluoti originalius tikslus.

Thomas J. Kaplan, „The Narrative Structure of Policy Analysis“, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, No. 4, 1986, 761 – 778.

Straipsnyje nagrinėjama dilema: kaip atlikti politikos analizę, kai nėra aiškių viešosios politikos tikslų? Tokiais atvejais siūloma pasitelkti naratyvus (pasakojimus), kurių išsamumas, nuoseklus probleminės situacijos apibūdinimas ir griežta vidinė logika leistų išvengti nuorodų į išoriškai suformuluotus tikslus. Gebėjimas sukonstruoti įtikinamą naratyvą, be abejo, padeda apibūdinti probleminę situaciją. Tačiau, mano nuomone, naratyvų pasakojimas vis tiek neišengiamai (bent jau implicitiškai) verčia remtis specifinėmis vertybėmis ir tikslais siekiant nuspręsti, kuriuos faktus aptarti, o kuriuos atmesti kaip nereikšmingus.

IŠVADOS

Kiekvienos ankstesnės dalies pabaigoje yra pateiktos specifinės išvados. Tuo tarpu čia siekiama aptarti bendresnio pobūdžio pamokas:

1. Politikos analizės darbas, priešingai kartais išreiškiamai nuomonei, nėra tiesiog prastas akademinis darbas, turintis keistą struktūrą ir pateikiantis praktinių rekomendacijų. Vietoj to geram politikos analizės darbui keliami panašūs reikalavimai, kaip ir akademiniam darbui: jis turi nuosekliai remtis stipria priežastine teorija, o pateikiami argumentai turi būti pagrįsti empiriniais duomenimis. Be to, politikos analizei keliami papildomi reikalavimai: jis turi būti aktualus politikos formuotojams ir įgyvendintojams. Tad šia prasme parengti politikos analizės darba yra sunkiau nei akademinį.
2. Daugelis retorinių diskusijų dėl to, kaip spręsti viešosios politikos problemas kyla ne dėl to, kad nesutariama dėl geriausios alternatyvos. Vietoj to daugelis nesupratimų kyla nesutariant dėl problemos apibrėžimo ir, atitinkamai, tikslų, kuriuos siekiama įgyvendinti. Tokiose diskusijose politikos analizė gali prasmingai dalyvauti:
 - nagrinėdama, ar verta spręsti problemas ir siekti iškeltų tikslų, eksplacitiškai įvardydamą jų įgyvendinimo pasekmes;
 - nagrinėdama, ar įmanoma spręsti iškeltas problemas (įgyvendinti tikslus), pasitelkus viešosios politikos įrankius (reguliuojant, finansuojant, perskirstant ar imantis tiesioginio paslaugų teikimo).
3. Problemos apibrėžimas, kaip ir pati politikos analizė, yra kūrybiškas procesas. Nors kūrybiškumo receptų nėra, galima pabandyti ištrūkti iš išoriškai primestų mąstymo rėmų. Apibrėžiant problemą, prasminga galvoti apie lauką, kuriame egzistuoja daugybė problemos formuluočių, susijusių su skirtingomis tikslų interpretacijomis, specifinėmis alternatyvų grupėmis ir probleminės situacijos interpretacijomis. Šias problemas formuluotes mes galime analizuoti ir lyginti, pasitelkdami knygoje aptartus kriterijus ir būdus.
4. Nei politikos analizė, nei vienas iš jo etapų – problemos apibrėžimas – nėra tikslusis mokslas. Empiriniai duomenys pernelyg dažnai yra nepakankamai patikimi, tikslai migloti, jų vertė abejotina, taikoma priežastinė teorija skurdi, o daromos išvados pernelyg plačios ir nesavikritiškos. Tai nereiškia, kad problemos apibrėžimas ir politikos analizė apskritai yra beprasmis užsiėmimas. Tačiau tai rodo poreikį kritiškai vertinti analizės darbus ir juos nuolat tobulinti.

A PRIEDAS. SĄVOKŲ APIBRĖŽIMAI

Analizė, skirta politikai (angl. <i>analysis for policy</i>)	Tai taikomieji tarpdisciplininiai socialiniai tyrimai, kuriais siekiama padėti spręsti praktines problemas ir pateikti patarimus, kurie leistų politikos formuotojams bei įgyvendintojams priimti geresnius sprendimus.
Įsikišimo logika	Tai priežastinė teorija, taikoma politikos analizėje, kuri parodo ryšius tarp viešosios politikos įsikišimo bei jos produktų, rezultatų ir poveikio.
Kaldor-Hicks optimumas	Kaldor – Hicks optimali būklė yra tokia, kuri leidžia pasiekti didžiausią bendrą gerovę ¹²⁰ . Taigi viešosios politikos įsikišimas yra optimalus, jei leidžia sukurti didesnę gerbūvį, o didžiausią naudą gaunantys gali bent iš principo kompensuoti tiems, kurie atsiduria prastesnėje padėtyje.
Pareto optimumas	Pareto optimali būklė yra tokia, kai nebegalima pagerinti nė vieno iš veikėjų padėties, nepabloginus kitų veikėjų padėties. Taigi viešoji politika, pagal šią sampratą, turėtų siekti pagerinti bent dalies žmonių gerovę, nebloginant kitų žmonių gerovės, t.y. plėsti arba siaurinti viešosios politikos ribas tol, kol bus pasiekta Pareto optimali padėtis.
Produktai	Prekės ar paslaugos, kurios buvo sukurtos ar suteiktos įgyvendinant viešąją politiką (įsikišimo metu) ¹²¹ . Produktus atspindi žemiausio lygmens įsikišimo uždaviniai.
Politikos proceso analizė (angl. – <i>analysis of policy</i>).	Jos objektas yra politikos procesas, o tikslas – paaiškinti politikos formavimo ir įgyvendinimo procesą bei rezultatus ¹²² .
Poveikis (efektai)	Bendrojo pobūdžio įtaka socialiniams, ekonominiams ir pan. procesams, kurią turi viešosios politikos įsikišimas ilguoju laikotarpiu ¹²³ . Planuojant panaudoti viešosios politikos įrankius, siekiamą poveikį apibūdina aukščiausio lygmens tikslai.
Problema	Tai subjektyviai apibrėžta galimybė įgyvendinti tikslus, kurių yra verta siekti ir kuriuos yra įmanoma įgyvendinti. ¹²⁴

¹²⁰ Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, New York: Chatam House Publishers, 2000, 20.

¹²¹ European Commission, DG-Budget Evaluation Unit, *Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, 107 – 108.

¹²² Wayne Parsons, *Public Policy. An Introduction to Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar, 1999, 20.

¹²³ European Commission, DG-Budget Evaluation Unit, 107 – 108.

¹²⁴ David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas, 1984.

Probleminė situacija	Objektyviai egzistuojantys procesai, reiškiniai, tendencijos ir kiti empiriniai faktai, kurių interpretacija leidžia formuluoti problemą.
Rezultatai	Specifinė, trumpojo – vidutinio laikotarpio viešosios politikos įsikišimo įtaka (nauda ar patiriama žala), kuri kyla dėl viešosios įsikišimo politikos įsikišimo metu sukurtų produktų. ¹²⁵
Viešosios politikos įsikišimas	Bendrinis terminas, apimantis viešosios politikos įgyvendinimą reguliuojant, finansuojant, perskirstant ar tiesiogiai teikiant prekes ar paslaugas.

¹²⁵ European Commission, DG-Budget Evaluation Unit, 107 – 108. Taip pat žr. Vitalis Nakrošis, Neringa Jarmalavičiūtė, Danutė Budreikienė, Ką, kaip ir kodėl vertiname?, Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2007, 42

LITERATŪRA:

1. Ackoff Russell L., „Beyond Problem Solving“, *General Systems*, XIX, 1974.
2. Ackoff Russell L., *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*, New York: John Wiley, 1974.
3. Bardach Eugene, „Problems of Problem Definition in Policy Analysis“, in ed. John P. Crecine, *Research in Public Policy Analysis and Management: Basic Theory, Methods and Perspectives*, Vol. 1, Greenwich, Connecticut: Jai Press, Inc, 1981.
4. Bardach Eugene, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, New York: Chatam House Publishers, 2000.
5. Barr Nicholas, *The Economics of the Welfare State*, 3rd Edition, Oxford: Oxford University Press, 1998.
6. Boardman Anthony E., David H. Greenberg, Aidan R. Vining and David L. Weimer: *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Prentice Hall, 1996.
7. Bobrow Davis B., John S. Dryzek, *Policy Analysis by Design*, Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2nd Edition, 1989.
8. Brewer Garry D., Peter deLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood: The Dorsey Press, 1983.
9. British Council, *Higher Education: Vision 2020 and Beyond*, London, 2007;
10. Butler Richard, *Designing Organizations: A Decision Making Perspective*, New York and London: Routledge, 1991.
11. Carlson Jack W., „Can We Do Anything Right?“ *Washington Monthly*, No. 1(11), 1969.
12. Coleman James W., Donald R. Creese, *Social Problems*, 4th Edition, New York: Harper and Row, Publishers, 1990.
13. Dery David, „Data in Policy“, in eds. Stuart S. Nagel, *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms*, New York, Westport, London: Greenwood Press, 1990.
14. Dery David, *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas, 1984.
15. Dryzek John S., „Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design“, *Journal of Public Policy*, Vol. 3, No. 4, 1983.
16. Dunn William N., *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1981.
17. Dunn William N., *Viešosios politikos analizė*, Vilnius: Homo liber, 2007.
18. Dye Thomas R., *Policy Analysis: What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*, Alabama: The University of Alabama Press, 1976.
19. Etzioni Amitai, „Making Policy for Complex Systems“, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, No. 3, 1985/
20. European Commission, DG-Budget Evaluation Unit, *Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

21. European Commission, *Employment in Europe 2006*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006.
22. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, „Mobility in Europe”, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006/
23. „European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006”, 3rd edition, 2006, < http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf> [žiūrėta 2007 – 10 – 07].
24. Evans Mark, „The Art of Prescription: Theory and Practice in Public Administration and Research“, *Public Policy and Administration*, Vol. 22, No. 128, 2007.
25. George R. Varkki, „Formulating the Right Planning Problem“, *Journal of Planning Literature*, Vol. 8, No. 3, 1994.
26. Geva-May Iris, *An Operational Approach to Policy Analysis: The Craft. Prescriptions For Better Analysis*, Boston, Dordrecht and London: Kluwer Academic Publishers, 1997.
27. Goodin Robert E., *Political Theory and Public Policy*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1982.
28. Grout Paul A., Margaret Stevens, „Financing and Managing Public Services: An Assessment”, CMPO Working Paper Series No. 03/076.
29. Guess George M. and Paul G. Farnham, *Cases in Public Policy Analysis*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2000.
30. Huntington Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.
31. Irwin Lewis G., *The Policy Analyst's Handbook: Rational Problem Solving in a Political World*, Armonk, New York, London: M. E. Sharpe, 2003.
32. Jongbloed Ben, Jos Kelman, „Vouchers for Higher Education? A Survey of the Literature Commissioned by the Hong Kong University Grants Committee“, Centre for Higher Education Policy Studies Paper, No. C0BJ308, Twente, 2000.
33. Kaplan Thomas J., „The Narrative Structure of Policy Analysis“, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, No. 4, 1986.
34. Kingdon John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1984.
35. Kraft Michael E., Scott R. Furlong, *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, Washington, D.C.: CQ Press, 2004.
36. Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymas, Nr. VIII-1586, *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 27 – 715.
37. Lindblom Charles E., *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven and London: Yale University Press, 1990.
38. Linder Stephen H. and B. Guy Peters, „From Social Theory to Policy Design”, *Journal of Public Policy*, Vol.4, No.3, 1984.
39. Lipset Seymour M., „Social Requisites of Democracy Revisited”, *American Sociological Review*, February 1994.
40. Lukaitytė Rasa, „Nepriėmus programos prieš „karą keliuose“ – kaltinimai S. Brunzai“, naujienų portalas www.delfi.lt, 2007 m. spalio 29 d.

- <<http://www.delfi.lt/news/economy/automoto/article.php?id=14843448>>, [žiūrėta, 2007 m. –10 – 29].
41. MacRae Duncan Jr., „Policy Indicators: A Continuing and Needed Field”, *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 4, 1989.
 42. Majchrzak Ann, *Methods for Policy Research*, Beverly Hills, London, New Delhi: Sage Publications, 1984.
 43. Martinaitis Žilvinas, Dovilė Žvalionytė, "Emigracija iš Lietuvos: ką žinome, ko nežinome ir ką turėtumėme žinoti?", *Politologija*, 3 (47), 2007.
 44. Mcfaul Michael, „The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Non-cooperative Transitions in Postcommunist World”, *World Politics*, Vol. 54, No. 2, 2002.
 45. Merton Robert K., “Sociology of Social Problems” in Robert K. Merton and Robert Nisbet eds. *Contemporary Social Problems*, 4 th Edition, New York: Harcourt Brace Janovich, 1976.
 46. Miller Robert L., John D. Brewer, *A-Z of Social Research: A Dictionary of Key Social Science Research Concepts*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 2003.
 47. Musso Juliet, Robert Biller, Robert Myrtle, „Tradecraft: Professional Writing as Problem Solving“, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 19, No. 4, 2000.
 48. Nagel Stuart S., „Introduction: Bridging Theory and Practice in Policy/Program Evaluation”, in eds. Stuart S. Nagel, *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms*, New York, Westport, London: Greenwood Press, 1990, x-xiii.
 49. Nakrošis Vitalis, Neringa Jarmalavičiūtė, Danutė Budreikienė, *Ką, kaip ir kodėl vertiname?*, Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2007.
 50. Neubeck Kenneth J., *Social Problems: a Critical Approach*, Glenview, Illinois: Scott, Forsman and Company, 1979.
 51. Newman Janet, „Rethinking „The Public“ in Troubled Times: Unsettling State, Nation and the Liberal Public Sphere“, *Public Policy and Administration*, Vol. 22, No. 27, 2007.
 52. Parsons Wayne, *Public Policy. An Introduction to Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham, UK, Northampton, USA: Edward Elgar, 1999.
 53. Quade Edward S., *Analysis for Public Decisions*, 2nd Edition, New York, Amsterdam, Oxford: North-Holland, 1982.
 54. Rainwater Lee, *Social Problems and Public Policy: Inequality and Justice*, Chicago: Aldine Publishing Company, 1974.
 55. Ringland Gill, *Scenarios in Public Policy*, John Wiley & Sons LTD, 2002.
 56. Rochefort David A., Roger A. Cobb, *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, University Press of Kansas, 1994.
 57. Rustow Dankwart A, „Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3, 1970.
 58. Sanderson Ian, “Making sense of ‘What Works’: Evidence Based Policy Making as Instrumental Rationality?”, *Public Policy and Administration*, Vol. 17, No. 3, 2002.

59. Schutt Russel K., *Investigating the Social World: The Process and Practice of Research*, 5th Edition, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, 2006.
60. Smith Catherine E., *Writing Public Policy: A Practical Guide to Communicating in the Policy-Making Process*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2005.
61. Stone Deborah A., *Viešosios politikos paradoksai: sprendimų priėmimo menas politikoje*, Vilnius: Eugrimas, 2004.
62. Viešosios politikos ir vadybos institutas, „Evaluation of European Year of Workers Mobility: Inception Report“, Vilnius, 2007.
63. Viešosios politikos ir vadybos institutas, „Pasirengimo optimaliai profesinio rengimo infrastruktūros plėtrai galimybių studija“, Vilnius, 2006.
64. Viešosios politikos ir vadybos institutas, „Veiklos valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybei?“, Vilnius, 2007.
65. Viešosios politikos ir vadybos institutas, „Tyrimo ataskaita: „protų nutekėjimo“ mažinimas ir „protų susigrąžinimas“, Vilnius, 2006.
66. Vilpišauskas Ramūnas, Vitalis Nakrošis, *Ko verta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungoje*, Vilnius: Eugrimas, 2005.
67. Weimer David L., Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1992.
68. Wildavsky Aaron, „Foreword“, in David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas, 1984.
69. Wildavsky Aaron, „Rationality in Writing: Linear and Curvilinear“, *Journal of Public Policy*, Vol.1, No.1, 1981.
70. Wildavsky Aaron, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Toronto: Little, Brown and Company, 1979.
71. Witkin Ruth B. and James W. Altschuld, *Planning and Conducting Needs Assessments*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.
72. Wolf Charles Jr., „Market and Non-Market Failures: Comparison and Assessment“, *Journal of Public Policy*, Vol. 7, No. 1, 1987.
73. Wolman Harold, „The Determinants of Programme Success and Failure“, *Journal of Public Policy*, No. 1, 1981.
74. Wyatt Andrew, „Evidence Based Policy Making: The View From A Centre“, *Public Policy and Administration*, Vol. 17, No. 12, 2002.