

**KODĖL NEVEIKSMINGAS EUROPOS SAJUNGOS
ATVIRASIS KOORDINAVIMO METODAS:
SILPNAS IŠ PRIGIMTIES AR DĖL
NETINKAMO TAIKYMO LIETUVOJE?***

VITALIS NAKROŠIS, RAMŪNAS VILPIŠAUSKAS

Šiame straipsnyje nagrinėjamas atvirasis koordinavimo metodas kaip Europos Sąjungos valdymo metodas. Pirmiausia pristatomas pats metodas, svarbiausi jo bruožai ir taikymo Europos Sąjungoje motyvai. Paskui aptariamas atvirojo koordinavimo metodo analizės pagrindas, kurį sudaro ES ir nacionalinio lygio veiksniai (nepriklausomi kintamieji), atvirojo koordinavimo metodo įtakos mechanizmai bei viešosios politikos ir institucinė kaita (priklausomi kintamieji). Šis analizės pagrindas naudojamas

Vitalis Nakrošis – daktaras, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas (el. paštas: vitalis.nakrosis@tspmi.vu.lt).

Ramūnas Vilpišauskas – daktaras, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas (el. paštas: ramunas.vilpisauskas@president.lt).

© Vitalis Nakrošis, 2007

© Ramūnas Vilpišauskas, 2007

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 m. vasario 20 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2007 m. rugpjūčio 3 d.

* Šis straipsnis parengtas pagal Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą poveikio tyrimą „Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodo procesuose įtakos viešajam administravimui ir viešajai politikai vertinimas“, kurį 2006 m. pabaigoje atliko dr. V. Nakrošio vadovaujama TSPMI tyrėjų grupė. Tyrimą finansavo Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija pagal Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą poveikio tyrimų programą. Tyrimo ataskaitą galima rasti <http://www.euro.lt/documents/AKM%20tyrimo%20ataskaita.pdf>. Autoriai dėkingi recenzentui prof. J. Čičinskui už naudingas pastabas ir siūlymus.

atvirojo koordinavimo metodo taikymo Lietuvoje tyrimo rezultatams struktūrinti ir apibendrinti. Straipsnyje pateikiami atvirojo koordinavimo metodo taikymo Lietuvoje rezultatai ir nagrinėjamos jo ateities tendencijos. Bendra straipsnio išvada yra ta, kad atvirasis koordinavimo metodas Lietuvoje neveikia dėl silpnų jo įtakos mechanizmų. Be to, nors pats atvirasis koordinavimo metodas pagal apibrėžimą priskiriamas prie „minkštųjų“ valdymo formų ir vien todėl gali turėti menkesnę įtaką nei teisiškai įpareigojančios Bendrijos metodo priemonės, Lietuvoje jo veiksmingumą dar silpnina netinkamas taikymas. Tai sunkina reikalingų reformų įgyvendinimą Lietuvoje ir mažina jos indėlį į bendrą Europos Sąjungos ūkio augimą ir užimtumą.

Įvadas

Atvirasis koordinavimo metodas (AKM) yra Europos Sąjungos (ES) valdymo metodas, kuris taikomas ES viešosios politikos srityse, kuriose ES institucijos neturi išimtinės arba bendros su ES šalimis narėmis kompetencijos, bet siekia tam tikrų bendrai sutartų ES tikslų ar prioritetų. AKM atsiradimas siejamas su Maastrichto sutarties pasirašymu 1992 m. (Europos pinigų sąjungos srityje), Amsterdamo sutarties pasirašymu 1997 m. (Europos užimtumo strategijos atsiradimas) ir Lisabonos vadovų tarybos susitikimu 2000 m. (Lisabonos strategijos atsiradimas).

Pirmą kartą AKM buvo įvardytas ir apibrėžtas 2000 m. Europos vadovų tarybos išvadose Lisabonoje kaip naujas metodas strateginiams ES tikslams pasiekti. Šie tikslai buvo suformuluoti labai plačiai – „pasiekti, kad Europos Sąjunga per dešimtmetį taptų konkurencingiausia ir dinamiškiausia žinių pagrindu augančia ekonomika pasaulyje, kurioje būtų suderinta darni ekonominė plėtra su didesniu bei geresnės kokybės užimtumu ir tvirtesne socialine sanglauda“¹. AKM turėjo apimti gairių, rodiklių nustatymą ES lygiu, konkrečių kiekybinių uždavinių ir priemonių nustatymą nacionaliniu lygiu ir priežiūrą, vertinimą, kolegų apžvalgas. Šiuo metu vykstant AKM procesams gali būti taikomos šios priemonės: bendri tikslai, gairės, rodikliai, kiekybiniai uždaviniai, strategijos, programos, veiksmų planai, ataskaitos, vertinimas, palyginimas pagal gaires, reitingai, kolegų apžvalga, geros

praktikos sklaida, ES vadovų tarybos išvados, ES Tarybos ar Europos Komisijos rekomendacijos, t. t. Jų taikymas gali skirtis priklausomai nuo skirtingų AKM procesų.

Lietuvoje AKM taikymas dar nebuvo nagrinėjamas, nes daugiausia dėmesio buvo teikiama ES viešosioms politikoms, kurios parengiamos ir įgyvendinamos taikant Bendrijos metodą. Ankstesni tiriamieji darbai užimtumo politikos ir Lisabonos strategijos srityje (pvz., prieš keletą metų Lietuvos laisvosios rinkos instituto atliktas Lisabonos strategijos turinio bei aktualumo Lietuvai įvertinimas²⁾ buvo labiau ekonominio pobūdžio, juose nebuvo nagrinėjamas poveikio viešajai politikai ir institucijoms klausimas. ES Lisabonos strategijos įgyvendinimas Lietuvoje bei AKM priemonių taikymas kitose viešosios politikos srityse suteikia galimybę išsamiau įvertinti AKM taikymo veiksmingumą Lietuvoje praėjus beveik trejiems metams nuo Lietuvos narystės ES. Kitais žodžiais, koks AKM proceso rezultatyvumas, ar įgyvendinimas vis dar yra Lisabonos strategijos „Achilo kulnas“?³⁾ Šiuo straipsniu siekiama pateikti pirmą išsamią AKM naudojimo Lietuvoje analizę ir suteikti postūmį tolesniems ES valdymo metodų taikymo Lietuvoje tyrimams.

Šiame straipsnyje pirmiausia trumpai pristatomas pats AKM ir jo atsiradimo ES priežastys, paskui – AKM taikymo Lietuvoje analizės pagrindas, kuris vėliau (taip pat ir kitame šio „Politologijos“ numerio straipsnyje – „Europos Sąjungos Lisabonos strategijos...“) naudojamas vertinant jo veiksmingumą konkrečiose viešosios politikos srityse. Straipsnio aktualumas susijęs ne tik su tuo, jog jau beveik dešimtmetį AKM intensyviai taikomas ES, atitinkamai jam skiriama nemažai dėmesio ir Europos studijose, kuriose pirminių susidomėjimą AKM pakeitė skeptiški jo veiksmingumo vertinimai ir Europos Komisijos bandymai reformuoti jo taikymą.

Mokslinėje ES analizuojančioje literatūroje galima išskirti dvi svarbiausias AKM tyrimų kryptis. Pirmoji kryptis yra AKM atsiradimo priežastys. Tai yra Europos integracijos tyrimų darbotvarkės dalis, kurioje ES valdymas yra kintamasis, priklausomas nuo įvairių ES ir nacionalinių veikėjų. Antroji kryptis yra AKM reikšmė nacionaliniu

lygiu. Tai yra labiau ES valdymo tyrimų darbotvarkės dalis, kuriai ES yra nepriklausomas kintamasis, aiškinantis nacionalinius pokyčius. Šis ir kitas šio „Politologijos“ numerio straipsnis, kuriame nagrinėjama ES Lisabonos strategijos įgyvendinimas Lietuvoje, daugiausia prisideda prie antrosios AKM tyrimų krypties.

1. Atvirojo koordinavimo metodo atsiradimas ir taikymas Europos Sąjungoje

Naujosios „minkštosios“ valdymo formos ir ypač AKM Europoje paplito praeitame dešimtmetyje. Naujosios valdymo formos apima įvairias priemones, kurias sieja savanoriškas jų pobūdis ir didelė šalių narių autonomija jas įgyvendinant (t. y. subsidiarumas). Dauguma AKM procesų remiasi „minkštąja“ teise, t. y. jie nėra teisiškai įpareigojantys ir neturi teisinių sankcijų galimybių. Nors AKM procesuose vyksta sprendimų priėmimas ES lygiu, jie neapima funkcijų perdavimo ES institucijoms, nacionaliniai sprendimai ir jų įgyvendinimas yra kiekvienos ES šalies narės atsakomybė. AKM bruožai skiriasi nuo Bendrijos metodo ir stojimo į ES proceso valdymo bruožų tuo, kad jis pagrįstas mažu šalių narių įsipareigojimų laipsniu ir didele autonomija (žr. lentelę)⁴.

Lentelė. ES valdymo modeliai stojimo į Europos Sąjungą ir atvirojo koordinavimo metodo atvejais

	Aukštas įsipareigojimų lygis	Žemas įsipareigojimų lygis
Aukštas autonomijos lygis	(bendri ekonominės narystės kriterijai)	AKM
Žemas autonomijos lygis	ES teisyno priėmimas (Bendrijos metodas)	(pereinamieji laikotarpiai)

R. Vilpišauskas. The Open Method of Coordination as a new mode of governance and the new EU member states: the active participants or passive imitators? Paper prepared for the Bertelsmann Foundation, 2005.

Bendrijos metodui būdinga orientacija į procesą, o AKM procesams būdinga orientacija į rezultatus, kurie siejami su iškeltų ES tikslų ir prioritetų pasiekimu. Tai AKM metodą suartina su naujosios viešosios vadybos doktrina, kuriai būdinga orientacija į rezultatus ir vartotojų problemų sprendimą⁵. Tačiau, nepaisant deklaruojamos AKM orientacijos į rezultatus, jo įgyvendinimui taip pat būdingas gana platus ir intensyvus procesas. Be to, rezultatų pasiekimas priklauso nuo kiekvienos ES šalies narės būklės ir veiksmų.

AKM kaip valdymo metodui būdingi ir keli bendri ES valdymo bruožai. Pirma, tai yra daugialygis (angl. *multi-level*) valdymo pobūdis, kuris reiškia veikėjų, veikiančių skirtingais teritoriniais ir administraciniais lygiais (vietos, regioniniu, nacionaliniu, viršvalstybiniu), santykius ir tarpusavio priklausomybę valdant ES. Antra, tai yra valdymas tinkluose (angl. *governance in networks*), kurie apima įvairius viešosios politikos veikėjus (centrinės valdžios institucijos, regioninės ir vietos valdžios, socialiniai partneriai, NVO, ekspertai, t. t.).

Naujojo valdymo formų paplitimas siejamas su keliomis pagrindinėmis priežastimis⁶. Pirmiausia, tai yra nepasitenkinimas lėtu tradiciniu Bendrijos metodu (išimtinė Europos Komisijos iniciatyvos teise ir ES Tarybos ir Parlamento privalomais sprendimais) grindžiamų priemonių derinimu tarp ES šalių narių, net vis plačiau pradėjus taikyti abipusio pripažinimo principą, šalinant reguliavimo skirtumų sudaromas kliūtis vidaus rinkos veikimui. Kita svarbi naujojo valdymo priemonių paplitimo priežastis – kaip tik susijusi su po Bendros rinkos programos priėmimo pasiekta integracijos tarp ES šalių pažanga, kadangi dar neharmonizuotos sritys – švietimas ir aukštasis mokslas, sveikatos, socialinė apsauga, valstybių vidaus reikalų reguliavimas ir pan. – yra tiesiogiai susijusios su valstybių suverenija teise priimti sprendimus savo piliečiams svarbiausios viešosios politikos srityse, kurios tiesiogiai nesusijusios su tarpusavio prekyba ir gamybos veiksmų judėjimu, ir todėl šiose srityse harmonizavimas yra sunykiai politiškai pasiekiamas. Todėl, siekdamas paspartinti politikos

koordinavimą ir atsižvelgdamos į politinius sunkumus, bandydamos harmonizuoti esmines ES šalių narių vidaus politikos sritis, ES institucijos ėmėsi vis plačiau taikyti naujas valdymo formas. Tikėtina, jog naujų metodų paieškai įtakos turėjo ir Europos Komisijos kaip viršvalstybinės institucijos siekis išlaikyti integracijos dinamiką.

Derėtų pasakyti, jog, Europos Komisijos nuomone, naujojo valdymo metodai ir konkrečiai AKM turi ne pakeisti, o papildyti tradicinį Bendrijos metodą⁷. Jie neturi būti taikomi tais atvejais, kai galima taikyti Bendrijos metodą. Plačiau pirmą kartą Europos Komisijos pozicija į naujojo valdymo priemones buvo pateiktas Baltojoje knygoje dėl Europos valdymo⁸. Europos Komisijos nuomone, AKM taip pat turi būti taikomas ES sutarčių tikslams pasiekti, turi būti sukurti atsiškaitymo Europos Parlamentui mechanizmai, Europos Komisija turi glaudžiai dalyvauti ir koordinuoti, duomenys ir informacija turi būti plačiai prieinami⁹.

Tikėtina, jog Europos Komisija pradžioje AKM sutiko gana nepalankiai dėl to, kad šis metodas mažino jos, Europos Parlamento ir kitų viršvalstybinių institucijų galias, o Europos Teisingumo Teismas visiškai nevaizdavo jokio vaidmens. Šalys narės gana palankiai vertino AKM dėl to, jog jis apriboja viršvalstybinių institucijų galias ir suteikia plačią erdvę šalių pasirinkimui, kaip siekti bendrai sutartų tikslų. Šitaip imamasi politinių iniciatyvų ir gerovės politikos srityje, o tai yra politiškai patraukli ir gali būti vertinama kaip ES demokratinimas ir reakcija į kritiką dėl ES įteisinimo trūkumo, kartu išlaikant šalių narių sprendimų autonomiją. Be to, svarbesnis vaidmuo tenka ES Tarybai, kurioje formuluojami bendri politikos tikslai ir koordinuojamas visas procesas. Tačiau nepakankamai efektyvi ES Tarybos (ypač Konkurencingumo tarybos) veikla įgyvendinant Lisabonos strategijos iki 2005 m. ir naujo Europos Komisijos prezidento J. M. Barroso paskyrimas sudarė palankesnes sąlygas Europos Komisijai plačiau įsitraukti į peržiūrėtos Lisabonos strategijos įgyvendinimo procesą.

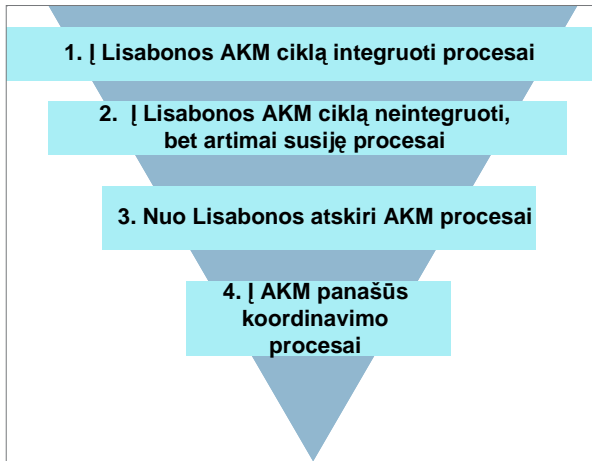
Kaip minėta, AKM yra turbūt dažniausiai naudojama naujojo valdymo forma, kuri paprastai siejama dar su praeito dešimtmečio pra-

džioje ES pasiūlytomis politikos koordinavimo priemonėmis užimtumo, socialinės aprėpties ir kitose gerovės politikos srityse, taip pat koordinuojant ekonominę politiką. Vėliau buvo pasiūlyta taikyti šį metodą ir kitose srityse, pavyzdžiui, geresnio reguliavimo iniciatyvos ir kitose. Daugelis jų 2000 m. buvo sujungtos Lisabonos strategijoje, skirtoje sukurti sąlygas ES tapti konkurencingiausia ekonomika pasaulyje. Tuo metu Lisabonos strategijoje koordinavimas buvo numatytas užimtumo, tyrimų ir inovacijų, socialinės aprėpties, įmonių politikos, informacinės visuomenės, švietimo ir mokymosi bei makroekonominio koordinavimo srityse.

Visus AKM procesus galima suskirstyti į dvi bendras grupes: susijusius su konkurencingumo politika (makroekonominė politika, moksliniai tyrimai, informacinė visuomenė, įmonės, geresnis reguliavimas, t. t.) ir susijusius su gerovės politika (užimtumas, socialinė aprėptis, švietimas ir mokymas, sveikatos apsauga, t. t.). Šis atskyrimas tarp konkurencingumo ir gerovės ypač akivaizdus pirmoje Lisabonos strategijos redakcijoje (2000 m.), kurioje siekiama gerinti Europos konkurencingumą ir plėtoti socialinės Europos modelį. 2005 m. peržiūrėtoje Lisabonos strategijoje daugiau dėmesio teikiama ūkio augimui, pagrįstam moksliniais tyrimais ir inovacijomis. Tačiau peržiūrėtoje Lisabonos strategijoje nuo minėtų temų nepavyko atsieti socialinės aprėpties tematikos.

Dabar AKM taikomas makroekonominės politikos, užimtumo, fiskalinės priežiūros, įmonių politikos, informacinės visuomenės, mokslinių tyrimų, tvarios plėtros, skurdo ir socialinės atskirties, pensijų, sveikatos priežiūros, švietimo ir mokymo, jaunimo, imigracijos, kitose ES viešosios politikos srityse. Tai apima daugelį ES viešosios politikos sričių, išskyrus bendrosios užsienio ir saugumo politikos ramstį. 2005 m. peržiūrėjus Lisabonos strategiją į jos procesą buvo integruoti daugelis AKM procesų. Po 2005 m. Lisabonos proceso peržiūros aktualu skirtingus AKM procesus skirstyti į keturias svarbiausias AKM procesų grupes (žr. 1 pav.):

1) į Lisabonos AKM ciklą integruotas: užimtumo, makroekonono-



1 pav. Atvirojo koordinavimo metodo procesų klasifikacija

Šaltinis: sudaryta autorių.

minė, mokesčių ir įmonių politikos, informacinė visuomenė, moksliniai tyrimai, tvari plėtra;

- 2) į Lisabonos AKM ciklą neintegruotas, bet artimai susijusias: socialinė apsauga ir socialinė integracija, švietimas ir mokymas;
- 3) nuo Lisabonos AKM atskiras sritis: jaunimo politika, imigracijos ir pabėgėlių politika;
- 4) į AKM panašius koordinavimo procesus: konkurencijos ir mokesčių politikos, kovos su terorizmu veiksmai.

Nors AKM procesai ES lygiu taikomi vis plačiau, kol kas tebevyrauja tradicinio valdymo formos. Be to, naujos ES valdymo formos gali supanašėti su tradicinėmis ES valdymo formomis. Pavyzdžiui, Europos pinigų sąjungos srityje tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas buvo papildytas funkcijų delegavimu nepriklausomai institucijai (Europos centriniam bankui) ir įpareigojančių nuostatų bei sankcijų nuostatymu (esant pernelyg dideliui biudžeto deficitui). Be to, AKM taikymas daugelyje ES viešosios politikos sričių nepanaikina tradicinių ES valdymo metodų taikymo. AKM procesai dažniausiai apima

tik tam tikrą viešosios politikos sudedamąją dalį (pvz., mokslinių tyrimų srityje AKM taiko 3 proc. išlaidų nuo BVP moksliniams tyrimams kiekybiniam uždaviniui pasiekti). Todėl AKM gali būti taikomas kaip papildomas metodas tam tikriems tikslams pasiekti ar siekiant bendrų susitarimų politiškai jautresniais klausimais.

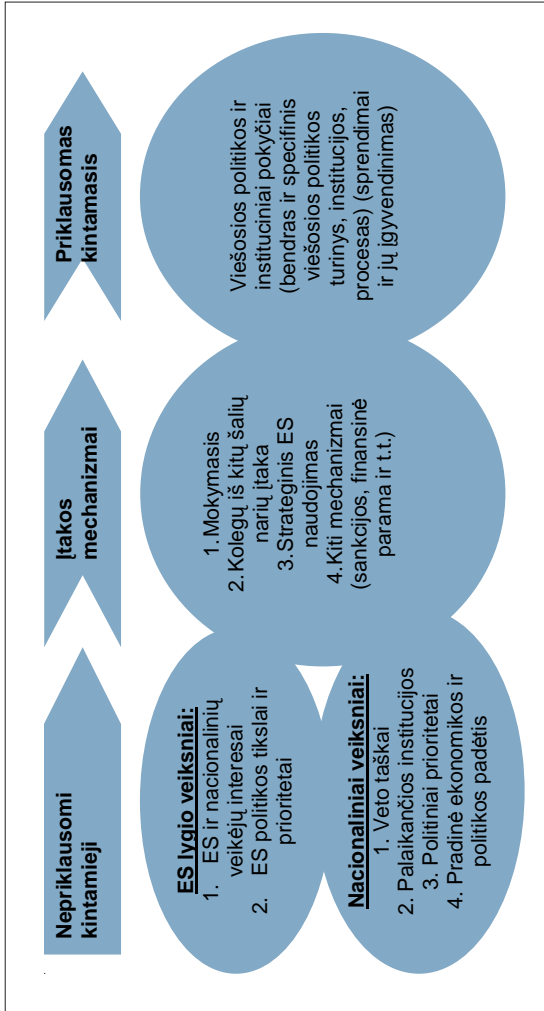
2. Atvirojo koordinavimo metodo analizės pagrindas: kaip jis (ne)veikia?

Šiame skyriuje pristatomas AKM analizės pagrindas, kurį sudaro nepriklausomi ir priklausomi kintamieji, AKM įtakos mechanizmai ir skatinantys veiksniai (žr. 2 pav.). Jie naudojami AKM tyrimo rezultatams struktūrinti ir apibendrinti.

2.1. Europos Sąjungos lygio veiksniai

Šiame straipsnyje taikomi du svarbiausi ES lygio veiksniai: viršvalstybinių ir nacionalinių veikėjų interesai ir preferencijos bei ES viešosios politikos tikslai ir prioritetai. AKM procesų atsiradimas ES lygiu suprantamas kaip ES institucijų ir ES šalių narių sąveikos rezultatas vykstant Europos integracijos procesui. Taikant tradicinį Bendrijos metodą nebuvo įmanoma pasiekti kompromisų ES lygiu daugelyje politiškai jautrių viešosios politikos sričių (be funkcijų perdavimo ES institucijoms ir daugumos sprendimų priėmimo). To pavyzdys galėtų būti socialinė politika, kuri laikoma viena iš esminių gerovės valstybės sričių¹⁰. Taip pat AKM procesų, kaip „minkštųjų“ valdymo formų, atsiradimas siejamas su atsiradusiu poreikiu bendradarbiauti tokiose naujose viešosios politikos srityse kaip informacinė visuomenė¹¹.

Nors ES tikslai ir prioritetai priklauso nuo ES šalių narių ir ES institucijų interesų ir preferencijų, jie laikomi atskiru veiksmu ES lygiu. Pagal AKM procesus sprendimų priėmimas vyksta ES lygiu, ES šalys narės jiems gali daryti įtaką (priklausomai nuo nacionalinių ambicijų ir



2 pav. Atvirojo koordinavimo metodo įtakos analizės pagrindas

Šaltinis: sudaryta autorių.

pajėgumo). ES lygiu sutartus ES tikslus ir prioritetus turi įgyvendinti ES institucijos ir visos ES šalys narės. Be to, ES tikslai ir prioritetai gali keisti ES šalių narių interesus ir preferencijas ES sprendimų priėmimo procese. Todėl abu ES lygio veiksniai yra tarpusavyje susiję.

2.2. Atvirojo koordinavimo metodo įtakos mechanizmai

Nagrinėjant ES įtaką Rytų ir Vidurio Europos šalims iki narystės ES buvo taikomi įvairūs įtakos mechanizmai. Pavyzdžiui, šie H. Grabbe pasiūlyti įtakos mechanizmai: „vartų saugojimas“, geriausios praktikos perteikimas ir priežiūra, teisiniai ir instituciniai modeliai, techninė parama ir „dvyinių“ programa, ES stojimo paramos programos¹². Šiame straipsnyje taikomi AKM įtakos mechanizmai skiriasi nuo bendrų ES įtakos mechanizmų. Kaip minėta, AKM, kaip valdymo metodui, būdingi kiti bruožai (mažas išsipareigojimų laipsnis, didelis autonomijos laipsnis), o taikant AKM naudojamos kitokios priemonės. Be to, AKM taikomas jau Lietuvos narystės ES sąlygomis.

Mokymasis

Mokymasis dažniausiai laikomas pagrindiniu AKM įtakos mechanizmu. Šis mechanizmas pasireiškia AKM procesų metu, taikant įvairias jo priemones (rodiklius, palyginimą pagal gaires, reitingus, kolegų apžvalgą, gerąją praktiką, vertinimą, t. t.). Mokydamiesi veikėjai ne tik gauna informacijos ir žinių, bet ir gali pakeisti savo interesus ir preferencijas.

AKM studijose daugiausia buvo nagrinėjami mokymosi apribojimai ES lygiu (perkrauta darbotvarkė ir „įtemptas“ tvarkaraštis, nepakankamas dėmesys taikomų priemonių efektyvumui, palyginamųjų duomenų nepakankamumas)¹³. Bendra išvada buvo tokia: mokymosi įtaka ES šalims narėms yra labiau netiesioginė ir „aukštesnės rūšies“ negu tiesioginė ir „pirmosios rūšies“¹⁴. 2004 m. ES

išsiplėtus iki 25, o 2007 m. ir iki 27 narių, mokymąsi riboja didelis atstovų skaičius.

Mokymosi įtaka Lietuvos viešajai politikai irgi gana ribota. Mokymosi procese ES lygiu dalyvauja keliolika valstybės tarnautojų, o jų galimybes mokytis riboja didelis darbo krūvis ir pačių tarnautojų kaita (ypač mokslinių tyrimų srityje). Tačiau didžiausia problema yra tai, kad valstybės tarnautojų įgytos žinios prastai perduodamos nacionaliniu lygiu – kiti valstybės tarnautojai ir partneriai turi mažai informacijos apie gerąją praktiką ar Lietuvos vertinimus ES lygiu. Tyrimo metu atlikta apklausa rodo, kad iš minėtų AKM priemonių mažiausiai dėmesio teikiama ES šalių gerajai praktikai, kolegų apžvalgos rezultatams, Lietuvos palyginimui pagal gaires, t. y. toms AKM priemonėms, kurios susijusios su mokymusi¹⁵. Tačiau net jeigu mokymasis būtų sėkmingas, jis dar negarantuotų viešosios politikos ar institucinės kaitos, kuri priklauso nuo daugelio kitų veiksnių.

Kolegų iš kitų šalių įtaka

Kolegų iš kitų šalių įtaka (angl. *peer pressure*) yra kitas svarbus AKM įtakos mechanizmas. Kolegų įtaka imtis pokyčių nacionaliniu lygiu pasireiškia dalyvaujant AKM procesuose ir taikant įvairias AKM priemones. Pokyčius padeda skatinti ES šalių narių noras išvengti galimo neigiamo viešumo ES ar nacionaliniu lygiu, jeigu jos nevykdo ar nesėkmingai siekia iškeltų ES tikslų, gairių, kiekybinių uždavinių ar rekomendacijų.

Kita vertus, ES šalys narės gali siekti mažinti kolegų įtaką, švelnindamos AKM procesų priemones. Pavyzdžiui, 1999 m. Europos Komisijai paskelbus pirmąsias užimtumo rekomendacijas ES šalims narėms, kai kurios vyriausybės neformaliai siekė sušvelninti tam tikrų kritinių rekomendacijų toną¹⁶. Peržiūrėjusi Lisabonos strategiją, Europos Komisija atsisakė taikyti „įvardijimo ir gėdinimo“ (angl. *naming and shaming*) principą, o tai turėjo sumažinti kolegų iš kitų ES šalių įtaką.

Lietuvoje kolegų iš kitų šalių įtaka irgi yra nedidelė. Tokia įtaka daroma keliolikai Lietuvos atstovų, kuriuos taip pat veikia nacionaliniai kolegos. Santykiai su kolegomis iš kitų ES valstybių yra retesni negu su kolegomis šalies viduje. Pastarieji gali daryti didesnę įtaką Lietuvos kolegų karjerai.

Kaip ir kitos ES šalys narės, ES lygiu Lietuva siekia daryti įtaką jai skirtoms ES institucijų rekomendacijoms, o tai iš anksto mažina potencialios kolegų iš kitų šalių įtakos galimybes. Tyrimo metu atlikta apklausa rodo, kad Lietuvos atstovai aktyviausiai siekia daryti įtaką smulkiai Lisabonos proceso įgyvendinimo tvarkai ir ES Tarybos, Europos Komisijos rekomendacijoms Lietuvai¹⁷. ES lygiu siekiama, kad Lietuvos pažanga būtų įvertinta kuo pozityviau. 2006 m. pabaigoje Lietuvos atstovai pateikė nemažai pastabų dėl Europos Komisijos rekomendacijų, kurios buvo pateiktos jos metinėje pažangos ataskaitoje 2006 m. gruodį¹⁸. ES lygiu Lietuva beveik nedarė įtakos aukštesnio lygio ES Lisabonos strategijos klausimams. Vienintelė išimtis, kur Lietuva pradėjo daryti didesnę įtaką ES lygiu, yra bendra ES energetikos politika.

„Svertų efektas“

Kitas AKM įtakos mechanizmas yra strateginis ES kaip išteklio („kortos“) ar argumentavimo priemonės naudojimas nacionaliniu lygiu siekiant tam tikrų pokyčių (kitai vadinamas „svertų efektu“). AKM proceso priemonės (uždaviniai, gairės, siekiami kiekybiniai tikslai, palyginimai pagal gaires, reitingai, geroji praktika, rekomendacijos, t. t.) gali būti strategiškai naudojamos nacionaliniu lygiu skiriant daugiau dėmesio tam tikram klausimui nacionaliniu lygiu. Šis įtakos mechanizmas padedamas laikyti svarbiausiu ir efektyviausiu AKM įtakos mechanizmu. Nacionaliniu lygiu „svertų efekto“ gali siekti ne tik politikai ar viešojo administravimo įstaigos, bet ir socialiniai partneriai, nevyriausybinių organizacijų, netgi jų koalicijos.

Lietuvoje irgi kartais siekiama išnaudoti „svertų efektą“. Nacionaliniu lygiu papildomas ES Lisabonos ar kitos strategijos argumentas taikomas tada, kai trūksta politinės paramos (pvz., argumentuojant poreikį daugiau lėšų skirti moksliniams tyrimams). Tačiau tai nėra pakankama priemonė sprendimams priimti ar įgyvendinti. Pavyzdžiui, į 2005 m. Europos Komisijos rekomendaciją dėl teritorinio darbo jėgos judėjimo šalies viduje dar nebuvo atsižvelgta. Be to, sumažėjusi kolegų iš kitų ES šalių įtaka mažina galimybę išnaudoti „svertų efektą“.

Nacionaliniu lygiu kaip papildomas argumentas gali būti taikoma dvišalė partnerystė su Europos Komisija, kuri buvo įvesta peržiūrėjus Lisabonos strategiją nuo 2005 m. Tačiau Lietuvos santykiai su Europos Komisija Lisabonos procese išlieka gana formalūs. Tai iš dalies galima paaiškinti ankstesne santykių su Europos Komisija patirtimi iki narystės ES, kai buvo siekiama kuo pozityviau pristatyti Lietuvos pažangą ir gauti palankesnę Europos Komisijos įvertinimą. Be to, pačiai Europos Komisijai mažiau aktuali mažesnių šalių narių pažanga.

Pirmieji du AKM įtakos mechanizmai labiau susiję su ES lygio veiksniais, o pastarasis mechanizmas – labiau su nacionalinio lygio veiksniais. Šio įtakos mechanizmo taikymas priklauso nuo palaikančių institucijų ir politinių prioritetų (žiūrėti kitą straipsnio dalį).

2.3. *Nacionaliniai veiksniai*

Apskritai, ES AKM įtakos mechanizmai yra silpni (ypač palyginti su ES įtaka iki narystės), o jų efektyvumas Lietuvoje santykinai mažas. Tai atitinka bendras literatūros AKM tyrimų tema išvadas. Todėl AKM proceso ir turinio rezultatai (o dažniau jų stoka) nacionaliniu lygiu labiau priklauso nuo toliau apibendrinamų nacionalinių veiksnių įtakos. Be to, ES strategijų įgyvendinimo turinys ir procesas Lietuvoje beveik nesiskiria priklausomai nuo AKM tipų – ES Lisabonos ir socialinės aprėpties strategijų įgyvendinimui Lietuvoje būdingos panašios problemos, kurių mastas labiausiai priklauso nuo nacionalinių veiksnių.

*Pradinė nacionalinės ekonomikos
ar viešosios politikos padėtis*

Pradinė šalies ekonomikos padėtis yra svarbus nacionalinis veiksnys. Kaip rodo 1999 m. Rusijos krizės įtaka Lietuvai ir šios krizės valdymas, ekonominės krizės metu atsiranda daugiau galimybių radikalesniems viešosios politikos ar instituciniams pokyčiams. Plėtojantis ūkiui ir didėjant užimtumui bei biudžeto pajamoms mažėja paskatos imtis vidinių pokyčių.

Europeizacijos literatūroje daroma prielaida, kad kuo didesnis neatitikimo laipsnis, tuo didesnis spaudimas ES valstybėms narėms prisitaikyti prie ES politikų. Tiriant ES įtaką ir vidaus kaitą naujose ES šalyse narėse buvo nustatyta, kad nacionalinė kaita gali apimti ne tik prisitaikymą, bet ir naujų politikų ar institucijų sukūrimą¹⁹. Tačiau priklausomai nuo pradinės padėties mažesnę ar didesnę spaudimą prisitaikyti gali lemti ir tam tikros AKM proceso priemonės (ypač bendri tikslai, gairės, sprendžiami kiekybiniai uždaviniai ES lygiu, rekomendacijos, t. t.). Šis veiksnys gali būti svarbus naujose ES šalyse narėse, kuriose viešosios politikos institucijos mažiau išvystytos ir atitinka gerąją ES praktiką.

Pradinės nacionalinės ekonomikos ir viešosios politikos padėties veiksnys iš dalies paaiškina viešosios politikos ir institucinę kaitą Lietuvoje, ypač kai tai susiję su makroekonominiais rodikliais. Geresni rezultatai užimtumo srityje iki narystės ES daugiausia susiję su stipresne ES įtaka bei didesniu užimtumo prioritetu nacionaliniu lygiu, kurio svarba akivaizdžiai sumažėjo pastaraisiais metais dėl spartaus ekonomikos augimo kylant užimtumo lygiui. Nepaisant didelio neatitikimo tarp Lietuvos ir ES skiriamų lėšų vidurkio moksliniams tyrimams, šioje srityje nebuvo didelių viešosios politikos pokyčių iki narystės ES. 2005 m. peržiūrėjus Lisabonos strategiją moksliniams tyrimams Lietuvoje teikiama daugiau dėmesio. Tiesa, kol kas šis dėmesys yra labiau retorinio pobūdžio. Nors iš 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos moksliniams tyrimams Lietuvoje buvo skirtas didesnis finan-

savimas, jis nebūtinai sąlygos didesnę mūsų šalies ekonomikos konkurencingumą nedarant atitinkamų aukštojo mokslo reformų.

Veto taškai ir palaikančios institucijos

Nacionaliniu lygiu įvairių interesų siekiantys veikėjai gali pasipriešinti ES įtakai ir slopinti vidaus kaitą. Kuo labiau galia išsiskaidžiusi politinėje sistemoje, tuo sunkiau pasiekti konsensuą dėl viešosios politikos ar institucinių sprendimų. Todėl veto taškai neigiamai veikia nacionalinius pokyčius. Palaikančios institucijos priešingai – teigiamai veikia nacionalinius pokyčius. Tačiau jos turi ne tik egzistuoti, bet ir būti pakankamai pajėgios viešosios politikos ar instituciniams pokyčiams palaikyti.

Palaikančios institucijos vaidina svarbų vaidmenį įgyvendinant ES strategijas Lietuvoje. Tačiau Lietuvos institucijų, atsakingų už ES Lisabonos ir socialinės aprėpties procesų koordinavimą (atitinkamai Ūkio ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijų), koordinavimo ir analitiniai gebėjimai vis dar nepakankami. Pavyzdžiui, ES Lisabonos strategija Lietuvoje įgyvendinama „iš apačios aukštyn“: nacionalinė Lisabonos programa sudaroma remiantis daugelio veikėjų siūlymais, o ne koordinuojančiųjų institucijų suderintu projektu dėl svarbiausių konkurencingumo iššūkių bei reikalingų reformos priemonių. Administracinių gebėjimų trūkumo problema yra ypač aktuali mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje – atsakingose institucijose (Švietimo ir mokslo ministerijoje bei Ūkio ministerijoje) nepakanka darbuotojų ir vyksta nemaža jų kaita.

Pagaliau interesų grupės daro neigiamą įtaką įgyvendinant ES strategijas Lietuvoje pagal AKM. 2006 m. interesų grupės prieštaravo Lisabonos strategijos priemonių įgyvendinimui mokslinių tyrimų srityje dėl aukštojo mokslo reformos svarstant šį klausimą Lietuvos Respublikos Vyriausybėje bei užimtumo srityje svarstant teritorinio darbo jėgos mobilumą Seime. Nors partnerių dalyvavimas buvo naudingas rengiant Lietuvos Lisabonos programą, jų aktyvumas dažnai

buvo pagrįstas šališka interesų grupių nauda (pvz., universitetų, mokslinių tyrimų institutų ar įmonių noru gauti didesnę valstybės paramą ar pagalbą).

Politiniai prioritetai

Politiniai prioritetai reiškia, ar ir kiek vienam ar kitam klausimui teikiama pirmenybė kitų klausimų sąskaita (pvz., skiriant daugiau lėšų ar politinio Vyriausybės palaikymo). Kaip ir palaikančios institucijos, politiniai prioritetai teigiamai veikia nacionalinius pokyčius prioritetinėse srityse, nes gali padėti įveikti veto taškus.

Įgyvendinant ES Lisabonos strategiją Lietuvoje akivaizdi Lietuvos politinių prioritetų stoka (gal išskyrus bendrą ES energetikos politiką), kuri susijusi su Lietuvos ES politikos prioritetų trūkumu apskritai. Nuo 2005 m. pabaigos moksliniams tyrimams teikiama daugiau politinio dėmesio. Tai yra susiję ne tik su pasikeitusia ES Lisabonos strategijos orientacija, bet ir aktyviu partnerių vaidmeniu bei koalicinės politikos santykiais (ypač Tėvynės Sąjungos frakcijos spaudimu Seime). Socialinės aprėpties srityje politinis palaikymas Vyriausybės lygiu yra ribotas, jis labiau pasireiškia žemesniu Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos lygiu.

Išvados: atvirojo koordinavimo metodo taikymo Lietuvoje rezultatai ir ateities perspektyvos

Šio straipsnio priklausomas kintamasis yra Lietuvos viešosios politikos ir institucinė kaita arba pokyčiai. Jie apibrėžiami kaip sąmoningi esminiai pokyčiai, atsiradę visiškai ar iš dalies dėl Lietuvos dalyvavimo AKM procesuose. Vertinant pokyčius nacionaliniu lygiu, sunku atskirti ES ir kitų veiksnių (globalizacijos, kitų tarptautinių organizacijų, kitų išorinių veiksnių, kurie veikia atskirai nuo AKM procesų) įtaką. Kadangi ES šalys narės dalyvauja kuriant ir plėtojant AKM ES lygiu, reikia nagrinėti AKM procesus ES ir nacionaliniu lygiu. Tačiau

šios problemos mastas Lietuvoje mažesnis dėl didesnės ES narystės įtakos, silpnesnių kitų išorinių procesų. Be to, Lietuva beveik nedarė įtakos daugelio AKM procesų atsiradimui ES lygiu, nes dar nebuvo ES narė. Įstojusi į ES, Lietuva irgi nedarė didelės įtakos AKM procesams ES lygiu dėl kelių priežasčių, visų pirma dėl mažos politinės / derybinės galios priimant ES sprendimus. Antra, Lietuvos pažanga įgyvendinant ES Lisabonos ir kitas strategijas tebėra ribota (išskyrus tam tikrus gerus rodiklius užimtumo bei makroekonominės politikos srityje) ir Lietuvoje trūksta gerosios praktikos pavyzdžių, kurie galėtų būti diegiami ES lygiu.

Bendras ir konkretus viešosios politikos turinys

Bendras nacionalinės viešosios politikos turinys reiškia bendrą viešosios politikos supratimą, svarstymus, kryptis, t. t. Konkretus nacionalinės viešosios politikos turinys reiškia konkrečius viešosios politikos uždavinius, kiekybinius tikslus, rodiklius, išteklius, programas, priemones, kitas viešosios politikos sudedamąsias dalis. Šie viešosios politikos turinio pokyčių tipai susiję: po bendrųjų pokyčių arba kartu su jais dažnai atsiranda specifinių politikos turinio pokyčių. Remiantis ankstesnių tyrimų rezultatais, AKM įtaka buvo didesnė bendrajam viešosios politikos turiniui, palyginti su konkrečiais viešosios politikos turinio pokyčiais, kurie yra kur kas svarbesni siekiant viešųjų intervencijų naudos.

Lietuvos dalyvavimas AKM procesuose iki narystės ES padarė didesnę įtaką bendram ir konkrečiam viešosios politikos turiniui užimtumo srityje. Tačiau vertinant ne tik viešosios politikos turinį, bet ir konkrečius užimtumo rodiklius, per pastaruosius metus šiems rodikliams didžiausią teigiamą įtaką daro ūkio augimas. Viešosios politikos pokyčiai mokslinių tyrimų srityje buvo labiau formalūs, o ne faktiniai. Tai iš dalies susiję su stipresniais ES įtakos mechanizmais užimtumo srityje stojimo į ES laikotarpiu. Šioje srityje ES institucijos turi didesnę kompetenciją ir AKM procesas labiau išvystytas. 2005 m.

peržiūrėjus Lisabonos strategiją, Lietuvoje daugiau dėmesio skiriama moksliniams tyrimams, tačiau konkrečių šios politikos turinio pokyčių ir ypač jų rezultatų dar nebuvo pasiekta. Socialinės aprėpties srityje viešosios politikos turinio pokyčiai irgi buvo labiau bendro pobūdžio, nors mikrolygiu atsirado keletas reikšmingų pasiekimų.

Lietuvos Lisabonos programos įgyvendinimas iki 2006 m. pabaigos dar neleido pasiekti konkrečių viešosios politikos rezultatų. 2006 m. Europos Komisijos ataskaitoje pažymėta, jog keliose srityse Lietuvoje padaryta „pradinė pažanga“ (įgyvendinimas ankstyvame etape). Kitais žodžiais, tai reiškia, kad nemažai priemonių lieka „popieriuje“. Taip pat pirmųjų metų įgyvendinimo rezultatai kelia abejonų dėl Lisabonos programos efekto ir jo pasireiškimo laiko: ambicingesnės Lisabonos programos reformos iniciatyvos mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje įgyvendinamos lėtai, o kitos programos dalys yra mažiau ambicingos (makroekonominės ir užimtumo politikos srityse daugiausia įgyvendinamos einamosios priemonės). Pavyzdžiui, užimtumo srityje trūksta ambicingesnių priemonių, kurios galėtų išspęsti tam tikras problemas (liberalizuojant darbo rinkos reguliavimą, užtikrinant geresnį suderinamumą tarp pasyvių ir aktyvių darbo rinkos priemonių, derinant socialinės apsaugos ir užimtumo politikos priemones). Kadangi mokslinių tyrimų priemonės ambicingesnės, jas įgyvendinti kur kas sunkiau. Tai rodo, kad svarbioms reformoms įgyvendinti nacionaliniu lygiu aiškiai nepakanka „minkštojo“ AKM „kortų“. Dar anksti vertinti Nacionalinio pranešimo apie Lietuvos socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties strategijas įgyvendinimo tikimybę: tai priklausys nuo jo įgyvendinimo ir priežiūros mechanizmo bei bendradarbiavimo su įvairiomis suinteresuotomis grupėmis (įskaitant savivaldybes).

Institucijos ir procesai

Šioje srityje AKM įtaka laikoma viena svarbiausių. Įgyvendinant AKM proceso dokumentus, gali būti steigiamos ar stiprinamos naujos institucijos, padaliniai, darbo grupės, kiti dariniai. AKM procesai taip pat

gali daryti įtaką koordinavimui, strateginiam valdymui, partnerystei, t. t. Tačiau tai nereiškia, kad nauji dariniai ar geresnis viešojo administravimo procesas gali užtikrinti konkrečius nacionalinės viešosios politikos (ar tuo labiau ekonomikos) pokyčius.

Peržiūrėtos ES Lisabonos strategijos įgyvendinimas Lietuvoje iki šiol didžiausių rezultatų leido pasiekti būtent viešojo administravimo institucijų ir sąrangos srityje: atsirado naujų padalinių (ypač paminėtinas naujas Lisabonos strategijos skyrius Ūkio ministerijoje), naujų komisijų ir darbo grupių, t. t. Tai irgi atitinka AKM tyrimų kitose šalyse išvadas. Tačiau jeigu ES strategijų įgyvendinimas neduoda rezultatų, viešojo administravimo struktūrų gausėjimas gali būti vertinamas ir neigiamai. ES Lisabonos ir socialinės aprėpties strategijų administravimas nacionaliniu lygiu sudaro papildomą darbo krūvį, kuris yra viena svarbiausių valstybės tarnautojų (ir iš dalies partnerių) problemų. Nei Lisabonos programa, nei Nacionalinis pranešimas apie Lietuvos socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties strategijas 2006–2008 m. nėra vieninteliai ir svarbiausi strateginiai dokumentai, o jų politinės „nuosavybės“ stoka didina šių dokumentų orientaciją į procesą, kuris riboja jų įtaką viešosios politikos turiniui ir rezultatams.

Remiantis AKM tyrimo metu atlikta apklausa, pagrindinės ES Lisabonos strategijos ir socialinės aprėpties srities problemos yra įgyvendinimo gebėjimų trūkumas bei keblumai dėl AKM dokumentų statuso problemos¹⁹. Pirmoji problema aktualesnė mokslinių tyrimų ir inovacijų, o antroji – darbo rinkos ir socialinės aprėpties srityse. Finansinių išteklių apimtis nesudaro sunkumų Lietuvoje įgyvendinant nei ES Lisabonos, nei ES socialinės aprėpties strategijas. Teigiamai galima vertinti tai, kad ES strategijų įgyvendinimas taikant AKM metodą paskatino laikytis strateginio požiūrio Lietuvoje (prioritetų, kiekybinių uždavinių, priemonių nustatymas, jų priežiūra įgyvendinimo metu). Tačiau AKM nedarė didelės įtakos parengiant tinkamą įgyvendinimo mechanizmą, kurio Lietuvoje labai trūksta įgyvendinant ES strategijas (ypač mokslinių tyrimų srityje).

Įgyvendinant ES Lisabonos ir socialinės aprėpties strategijas, Lietuvoje ypač trūksta tarpinstitucinio bendradarbiavimo teminėse Lisabonos programos srityse (ypač mokslinių tyrimų ir inovacijų). Tai yra bendra Lietuvos viešojo administravimo problema, kuri pasireiškia ir AKM procesuose ES bei nacionaliniu lygiu. Rengiant Lietuvos Lisabonos programą buvo taikoma plati ir intensyvi partnerystė, o Europos Komisijos 2006 m. pažangos ataskaitoje Lietuvos Lisabonos strategijos įgyvendinimo ir priežiūros struktūra buvo įvertinta kaip naudingas pavyzdys, kuris galėtų būti pateiktas kitoms ES šalims narėms. Tačiau toks įvertinimas yra iš dalies pozityvios Lietuvos pažangos pristatymo rezultatas – įgyvendinant nacionalinę Lisabonos programą partnerystė dar nebuvo efektyvi ir kyla abejonių dėl jos efektyvumo ateityje. Įdomu ir tai, kad, remiantis apklausos duomenimis, partnerystė silpnesnė darbo rinkos ir socialinės aprėpties srityse, nors kitose ES šalyse narėse būtent šiose srityse partnerystė labiau išplėtotą. Tai siejama su menkais Lietuvos socialinių partnerių gebėjimais.

Atvirojo koordinavimo metodo ateities perspektyvos

Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų ES valstybių, jau pastebimas nusivylimas ES Lisabonos strategijos įgyvendinimu. Palyginti su 2005 m. pabaiga, kai buvo parengta nacionalinė Lisabonos programa, akivaizdžiai sumažėjo partnerių ir net viešojo administravimo įstaigų aktyvumas. 2006 m. pabaigoje paskelbus Lisabonos programos atnaujinimą Ūkio ministerija sulaukė nedaug siūlymų, iš kurių nemažai buvo susiję su poreikiu šiek tiek pakeisti esamų priemonių turinį (įskaitant poreikį pratęsti jų įgyvendinimo terminus). Be to, AKM taikymo Lietuvoje neveiksmingumas rodo vidines skirtingų viešosios politikos sričių koordinavimo problemas. Todėl ateityje Lisabonos strategijos įgyvendinimą Lietuvoje reikėtų grįsti politiniais Lietuvos Vyriausybės prioritetais (tiek Lietuvos ES politikos, tiek

Lietuvos Vyriausybės programos) ir didinti Vyriausybės vaidmenį Lisabonos procese (įskaitant pono Lisabonos paskyrimą bei aktyvesnį Vyriausybės kanceliarijos vaidmenį koordinuojant ES strategijų įgyvendinimą).

ES strategijų įgyvendinimas Lietuvoje ateityje priklausys nuo kelių svarbiausių nacionalinių veiksnių: minėto stipresnio politinio palaiškymo, atsakingų institucijų (Ūkio ministerijos, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Finansų ministerijos, Švietimo ir mokslo ministerijos) didesnių gebėjimų, geresnio koordinavimo teminėse ES strategijų srityse (ypač mokslinių tyrimų ir inovacijų) bei efektyvesnės partnerystės. Tačiau nepanašu, jog greitai laiku atsirastų vidinis poreikis stiprinti ES strategijų įgyvendinimo koordinavimą Lietuvoje. Todėl Lisabonos strategijos įgyvendinimo problemas bus bandoma spręsti taikant esamą institucinę struktūrą ir išlaikant koordinuojantį Ūkio ministerijos vaidmenį. Didesnių pokyčių būtų galima tikėtis nebent 2007 m. pabaigoje, jeigu Europos Komisija nepalankiai įvertintų Lietuvos pažangą įgyvendinant ES Lisabonos strategiją, arba pasikeitus Lietuvos Vyriausybei iki 2008 m. Seimo rinkimų ar po jų.

Vertinant AKM perspektyvas ES lygiu, reikia atsižvelgti į keletą veiksnių. Pirmiausia, reikia atkreipti dėmesį į menkus ES Lisabonos strategijos įgyvendinimo rezultatus ES šalyse narėse ir netolygų šių rezultatų pasiskirstymą tarp mažesnių ir pirmaujančių šalių (kaip antai Airija, Suomija, Švedija, Danija ir net Estija, kurių pažangą Europos Komisija palankiai įvertino 2006 m. pabaigoje) bei didesnių ir atsiliekančių šalių (pvz., Lenkija, kurios Lisabonos indeksas dažniausiai būna prasčiausias). Jei ir toliau visos ES ar vidiniai jos šalių narių rodikliai smarkiai skirsis nuo siekiamų tikslų (ir atitinkamų JAV rodiklių, kurie dažnai naudojami ES pažangai palyginti), dar padidės abejonės AKM naudingumu. Juk spartesnė pažanga įgyvendinant ES Lisabonos strategiją reikalingesnė didesnėms ir labiau atsiliekančioms šalims nei mažesnėms ir pirmaujančioms, kurių geri rezultatai mažai susiję su Lisabonos strategijos atsiradimu ar peržiūrėjimu 2005 m. Tačiau reikia pažymėti, jog menki Lisabonos strategijos rezultatai pri-

klauso nuo pačių ES šalių vyriausybių noro ir gebėjimo įgyvendinti reikiamas reformas. Nors konkurencingumo problemų „receptai“ dažniausiai žinomi, reformos nėra įmanomos dėl politinių priežasčių.

Be to, AKM ir konkrečiai ES Lisabonos strategija gali būti kritikuojama ir dėl savo turinio bei finansavimo trūkumų, t. y. išliekančių prieštaravimų tarp skirtingų viešosios politikos tikslų ir priemonių bei jų finansinių išteklių. Turbūt akivaizdžiausias neatitikimas yra tarp finansinių ir kitų išteklių, skiriamų žemės ūkiui, bei deklaruojamų siekių žinių ekonomikos srityje ir tam skiriamų išteklių. Nors 2007–2013 m. ES finansiniame plane numatytas didesnis ES finansavimas konkurencingumo kategorijai, kuri susijusi su Lisabonos strategija, jo apimtis vis dar nepakankama (iš viso apie 8,4 proc. visų ES išlaidų 2007–2013 m.). Derybų dėl naujos 2007–2013 m. finansinės perspektyvos metu dauguma ES šalių narių teikė pirmenybę sanglaudos ir gamtos išteklių (ES bendrajai žemės ūkio politikai) kategorijoms, kurių išlaidos sudarys apie 80 proc. visų ES išlaidų 2007–2013 m. Nors buvo numatyta, kad ES šalys narės turi siekti nukreipti ne mažiau kaip 60 proc. visų ES struktūrinės paramos lėšų vadinamosioms „Lisabonos kategorijoms“, jų apimtis labai plati ir ši nuostata nėra privaloma šalims bei regionams, kurie gauna „konvergencijos“ tikslo paramą (įskaitant Lietuvą)²⁰. ES struktūrinės paramos lėšos gali būti neefektyviai panaudojamos, o dar didesnės ES biudžeto išlaidų dalies nukreipimas su Lisabona susijusioms sritims (pvz., moksliniams tyrimams ir inovacijoms) savaime nereiškia, kad jomis bus sėkmingai pasinaudota.

Tačiau apibendrinant reikia pasakyti, jog artimiausiais metais ES lygiu AKM procesų nebus atsisakyta, kad ir kokie būtų jų rezultatai. Toliau bus bandoma „išsikapanoti“, po truputį tobulinant procesus, šalinant svarbiausius vidinius ir išorinius neatitikimus. 2008 m. planuojama peržiūrėti ES Lisabonos strategiją, atsižvelgiant į jos įgyvendinimo rezultatus. Jeigu naujas Lisabonos strategijos valdymo ciklas, kuris buvo pagrįstas supaprastinimo ir partnerystės principais (kartu didesne ES šalių narių „nuosavybe“), nepasiteisins, sunku įsivaizduo-

ti kitokį valdymo ciklą, kuris galėtų duoti geresnių rezultatų. Taip pat abejotina, ar jungtinių Lisabonos gairių peržiūrėjimas galėtų duoti kokių nors rezultatų: jos jau dabar pakankamai lanksčios, kad galėtų būti pritaikomos prie skirtingų nacionalinių poreikių. Be to, tikėtina, jog veikiausiai bus ieškoma, kaip AKM procesus dar labiau susieti su Bendrijos metodo priemonėmis atskirose viešosios politikos srityse ar tarp jų. Tokios tendencijos matyti nagrinėjant Europos Komisijos darbo programas. Reikia paminėti 2008–2009 m. planuojamą ES bendrosios žemės ūkio politikos ir kitų ES finansinės perspektyvos išlaidų kategorijų peržiūrą, kuri galėtų daryti nemažą įtaką ES konkurencingumo politikos finansavimo iš Bendrijos biudžeto galimybėms.

NUORODOS IR PASTABOS

¹ Lisbon European Council. Presidency Conclusions. Lisbon 23–24 March 2000 // http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm.

² Lietuvos laisvosios rinkos institutas. Europos Sąjungos Lisabonos darbotvarkės ir jos poveikio Lietuvai įvertinimas: ekonominės ir socialinės politikos sričių integracijos poveikio įvertinimas. Vilnius, 2003.

³ European Commission. Communication to the Spring Council. Working together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy. Brussels, 2005. P. 30 // http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf

⁴ R. Vilpišauskas. The Open Method of Coordination as a new mode of governance and the new EU member states: the active participants or passive imitators? Paper prepared for the Bertelsmann Foundation, 2005. P. 4.

⁵ Autoriai dėkoja prof. J. Čičinskui už šią naudingą pastabą.

⁶ Žr. A. Heritier. New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness? // T. Borzel, R. Cichowski (eds). The State of the European Union. Vol. 6. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 105–127.

⁷ G. Majone. Dilemmas of European Integration. Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 59.

⁸ Commission of the European Communities. European Governance: A White Paper. Brussels, 2001 // http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

⁹ Ten pat.

¹⁰ S. Borrás, K. Jacobsson. „The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU“ // Journal of European Public Policy. 2004, vol. 11, no 2, p. 191.

¹¹ Ten pat, p. 191.

¹² H. Grabbe. How Does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity // *Journal of European Public Policy*. 2001, vol. 8, no 4. Šie įtakos mechanizmai buvo pritaikyti šaltinyje V. Nakrošis. Lietuvos prisitaikymas prie Europos Sąjungos sanglaudos politikos: institucinė ir viešosios politikos kaita. Daktaro disertacija. Vilnius, 2004.

¹³ J. Zeitlin. Conclusion: The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promile, Empirical Realities, Reform Strategy // J. Zeitlin, P. Pochet with L. Magnusson (eds). *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. P.I.E.-Peter Lang, 2005. P. 28–29.

¹⁴ Ten pat, p. 34.

¹⁵ VU TSPMI. Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodo procesuose įtakos viešajam administravimui ir viešajai politikai vertinimas. Galutinė ataskaita, 2006. P. 35 // <http://www.euro.lt/documents/AKM%20tyrimo%20ataskaita.pdf>

¹⁶ J. Zeitlin. Conclusion: The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promile, Empirical Realities, Reform Strategy. Op. cit., p. 33.

¹⁷ VU TSPMI. Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodo procesuose įtakos viešajam administravimui ir viešajai politikai vertinimas, p. 34.

¹⁸ Lietuva daugiausia siūlymų pateikė dėl mikroekonominės politikos ir kiek mažiau – dėl makroekonominės politikos. Europos Komisija neatsižvelgė į dalį svarbių siūlymų, kuriuos pateikė Lietuvos atstovai. Kai kurie Lietuvos siūlymai nebuvo pakankamai pagrįsti: nors Lietuvoje nėra nuoseklios tiesioginių užsienio investicijų strategijos, buvo siūloma pateikti nuorodą į parengtą investicijų programos projektą. Vienas iš svarbiausių siūlymų buvo pakeisti Europos Komisijos išvadą „pasiekti“ makroekonominį stabilumą į „išlaikyti“ šį stabilumą.

¹⁹ Žr. K. Maniokas. Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į Europos Sąjungą: ES plėtra ir europeizacija. Daktaro disertacija. Vilnius, 2002 arba V. Nakrošis. Lietuvos prisitaikymas prie Europos Sąjungos sanglaudos politikos: institucinė ir viešosios politikos kaita. Daktaro disertacija. Vilnius, 2004.

²⁰ VU TSPMI. Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodo procesuose įtakos viešajam administravimui ir viešajai politikai vertinimas, p. 43. Pirmajai problemai visiškai ir greičiau pritaria 60,3 proc., o antrajai – atitinkamai 58,8 proc. respondentų.

²¹ Pagal paskutinius 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos veiksmų programų projektus, Bendrijos paramos dalis, tenkanti „Lisabonos kategorijoms“ Lietuvoje, sudaro apie 57 proc.

SUMMARY

WHY THE EUROPEAN UNION'S OPEN METHOD OF CO-ORDINATION IS NOT EFFECTIVE: WEAK BY ITS ORIGIN OR INADEQUATELY APPLIED IN LITHUANIA?

The Open Method of Co-ordination (OMC) is a method of the European Union (EU) governance applied in the areas of EU public policy, where EU institutions have no exclusive or shared competences with the EU member states, but seek certain jointly agreed aims and priorities of the EU. The OMC was named and defined for the first time in the conclusions of the Lisbon European Council as a new method for achieving strategic aims of the EU. Many OMC processes were integrated into the revised Lisbon strategy in 2005. All OMC processes could be divided into two groups: the competitiveness-based processes (macroeconomic policy, research and development, information society, enterprises, better regulation, etc.) and the welfare-based processes (employment, social inclusion, education and training, health care, etc.)

The implementation of the EU Lisbon strategy in Lithuania and the application of the OMC's measures in the other areas of public policy allow for a comprehensive assessment of the OMC's effectiveness in Lithuania three years following its accession to the EU. This article aims at assessing the use of the OMC in Lithuania: what is the effectiveness of the OMC, does the implementation remain the "Achilles heel" of the Lisbon strategy? This research contributes to one direction of the OMC research, analysing the importance of the OMC at the national level.

The emergence of "soft" forms of governance (including the OMC) is associated with the dissatisfaction with the slow Community method and attempts to harmonise some public policy areas remaining within the competence of the EU member states (social policy, health, education, etc.). Compared to other forms of EU governance, the OMC is characterised by the low level of obligation and the high level of discretion by the EU member states. Despite the OMC's orientation to results, it involves a rather wide and intensive process.

The OMC is analysed on the basis of an analytical framework, linking factors of EU and national level (independent variables), influence mechanisms of the OMC as well as public policy and institutional change (dependent variables). Overall, the mechanisms of the OMC's influence are weak (in particular compared with the influence of the EU before accession) and their effectiveness is relatively small in Lithuania. Although some civil servants are involved in learning at the EU level, its results are poorly transferred to the national level. Also, peer pressure is small: the European Commission itself gave up its "naming and shaming" strategy, while Lithuania seeks to influence recommendations of the EU institutions. It is sometimes sought to use the leverage effect in Lithuania, but it is not effective. For

instance, the previous recommendation of the European Commission concerning territorial mobility of labour was not addressed in Lithuania.

Therefore, the OMC's results (or their absence) depend primarily on the influence of important national factors (the initial conditions of the economy or public policy, veto points and facilitating institutions, political priorities). Political support of the EU Lisbon strategy and other EU strategies, which are implemented under the OMC, is limited, and administrative capacities of responsible institutions are weak (in analytical and co-ordination terms). Although the involvement of partners was useful in designing the national reform programme, there is evidence that interest groups had a negative effect on the implementation of some reforms in the areas of higher education and labour market.

A more successful implementation of the EU strategies in Lithuania under to the OMC requires stronger political support for reforms (including a more active role of the Government Chancellery), stronger capacities of supporting institutions (in particular in analytical terms), better co-ordination in thematic areas and a more effective partnership. However, it is unlikely that these changes would occur in Lithuania very soon. Also, at the EU level there is an increasing gap in implementing the revised EU Lisbon strategy: smaller and more advanced countries (such as Ireland, Finland, Sweden, Denmark and Estonia) are performing better compared to larger and less advanced countries (such as Poland). However, regardless limited and uneven results of the OMC, it is unlikely to be abandoned, "muddling through" is likely to continue in the future.