

## **EUROPOS SAJUNGOS LISABONOS STRATEGIJOS ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE: TARP VILNIAUS IR BRIUSELIO\***

*VITALIS NAKROŠIS, EGIDIJUS BARCEVIČIUS*

Šiame straipsnyje nagrinėjama, kokius Lietuvos viešosios politikos pokyčius paskatino Lietuvos dalyvavimas ES Lisabonos procese. Daugiausia dėmesio skiriama šiam procesui po 2005 m., kai buvo atnaujinta Lisabonos strategija, o Lietuvoje (kaip ir kitose šalyse narėse) parengta nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa. Pagrindinė straipsnio išvada – nacionalinis Lisabonos procesas tik iš dalies prisidėjo prie pageidautinų viešosios politikos pokyčių. Neišnaudotas nacionalinės

---

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

Egidijus Barcevičius – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto doktorantas (el. paštas: egidijus.barcevicus@tspmi.vu.lt).

© Vitalis Nakrošis, 2007

© Egidijus Barcevičius, 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 tyrimo „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, duomenis. 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.

Lisabonos programos potencialas svarbioms viešosios politikos reformoms paskatinti. Nevisiškai aiški nacionalinės Lisabonos programos vieta Lietuvos strateginio planavimo dokumentų sistemoje – „Briuseliui“ tai lyg ir svarbiausias vidutinio laikotarpio strateginio planavimo dokumentas, o Lietuvoje šalia nacionalinės Lisabonos strategijos yra parengta dar keletas strategijų, kurios „konkuruoja“ dėl politikų, valdininkų ir visuomenės dėmesio. Siekiant giliau atskleisti Lisabonos proceso įtaką konkrečiam viešosios politikos turiniui, straipsnyje atliekamos dvi atvejo studijos – aktyvios darbo rinkos bei mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros srityse. Konstatuojama, kad būtent pastarojoje srityje Lisabonos procesas prisidėjo iškeliant gana ambicingus tikslus. Abiejose srityse pastebima ir tam tikra teigiama įtaka politikos procesui, nors šiuo atveju reikia kalbėti labiau apie „inkrementinį“ pagerėjimą, o ne kokius nors esminius pokyčius.

### *Įvadas*

Pagrindinis šio straipsnio klausimas – kokią įtaką Lietuvos viešosios politikos kaitai padarė šalies dalyvavimas Lisabonos strategijos įgyvendinimo procese? Daugiausia dėmesio atsakant į šį klausimą bus skiriama atnaujintai Lisabonos strategijai, kuri Lietuvoje įgyvendinama vadovaujantis Nacionaline Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa (NLSIP)<sup>1</sup>. Analizei atlikti taikomas straipsnyje „Kodėl neveiksmingas Europos Sąjungos atvirasis koordinavimo metodas...“<sup>2</sup> pristatytas analitinis pagrindas. Šis pagrindas išryškina du svarbiausius kaitos elementus (priklausomus kintamuosius): politikos turinį (bendrąjį ir konkretų) ir politikos institucijas bei procesą. Savo ruožtu, kaitą skatina tokie mechanizmai kaip mokymasis, kolegų iš kitų šalių narių įtaka, strateginis ES veiksnio naudojimas, sankcijos, finansinė parama. Kaitos procesą vienokia ar kitokia linkme nukreipia tam tikri veiksniai (nepriklausomi kintamieji): pradinė ekonomikos ar viešosios politikos padėtis, politiniai prioritetai, palaikančios institucijos, „veto taškai“ ir kt. Atkreiptinas dėmesys, kad šiame straipsnyje nagrinėjama politikos kaita nacionaliniu (Lietuvos) lygiu; laikomasi prielaidos, kad minėtame straipsnyje išskirti ES lygio veiksniai turi labiau netiesioginę įtaką ir giliau nėra analizuojami.

Straipsnio tema aktuali dėl keleto priežasčių. Pirmiausia, Nacionalinė Lisabonos strategija – tai ambicingas ir daugelį sričių apimančias dokumentas, kuris galėtų turėti esminės įtakos Lietuvos viešosios politikos kaitai. Ne veltui 2005 m. atnaujintoje Lisabonos programoje numatoma, kad šalys narės parengs „reformų“ programas – taigi, nacionalinės programos turėtų įvardyti ne tiek einamąsias priemones, kiek nurodyti iniciatyvas, kurios galėtų kažką iš esmės pakeisti. Antra, iki šiol Lietuvos dalyvavimas Lisabonos strategijos procese nagrinėtas mažai; iš dalies tai suprantama turint omenyje, kad pati strategija įgyvendinama dar palyginti neseniai. Kita vertus, dabartinė situacija jau leidžia daryti tam tikras išvadas apie įgyvendinimo pasiekimus ir tikėtinas ateities tendencijas, kurios galėtų būti naudingos toliau tobulinant ir įgyvendinant Lisabonos strategiją.

Šiame straipsnyje pirmiausia trumpai aptariamas NLSIP turinys ir įgyvendinimo pažanga. Toliau – nagrinėjama NLSIP įtaka viešosios politikos kaitai, t. y. – politikos turiniui ir politikos procesui bei institucijoms. Kadangi Lisabonos strategija apima daugelį ir įvairių politikos sričių, siekiant giliau atskleisti jos įtakos pobūdį, atliekamos dvi atvejo studijos – aktyvios darbo rinkos politikos bei mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros (MTTP) srityse. Šios sritys atvejo studijoms buvo pasirinktos, remiantis NLSIP silpnybėmis, kurias nurodė Europos Komisija<sup>3</sup>; 2006 m. ES vadovų taryba šias sritis taip pat priskyrė prie prioritetinių siekiant sėkmingai įgyvendinti atnaujintą Lisabonos strategiją.

### *1. Lisabonos proceso Lietuvoje apžvalga*

Lisabonos strategiją ES viršūnių taryba patvirtino 2000 m. ir nustatė jai ambicingą strateginį tikslą – „pasiekti, kad Europos Sąjunga per dešimtmetį taptų konkurencingiausia ir dinamiškiausia žinių pagrindu augančia ekonomika pasaulyje...“<sup>4</sup> Ši strategija turėjo tapti ES atsaku į globalizacijos iššūkius, sustiprinti ES pozicijas ekonominėje konkurencijoje su JAV ir kitais pasaulio ekonominės galios centrais,

suteikti papildomą impulsą tolesnei integracijai į Europą. Lisabonos strategija turėjo padėti koordinuoti šalių narių pastangas tose srityse, kurios nepriklauso išimtinai ES kompetencijai. Todėl visiškai logiška, kad Lisabonos strategijos įgyvendinimui koordinuoti pasirinktas AKM, kuris, beje, pirmą kartą nuosekliai buvo apibrėžtas būtent šioje strategijoje.

Lisabonos strategija susilaukė daug kritikos dėl vangaus įgyvendinimo ir nepakankamų pasiekimų: sunkiai sekėsi vykdyti užsibrėžtus kiekybinius uždavinius, daugumos ES šalių narių ekonominio augimo lygis nuolat buvo žemesnis nei JAV, Lisabonos strategija paprastai nebūdavo gerai integruota į nacionalinę politiką, dauguma gyventojų nebuvo nieko girdėję apie Lisabonos strategiją. Todėl 2005 m. Lisabonos strategija buvo peržiūrėta – suteikta daugiau dėmesio ekonomikos augimui ir jį skatinantiems veiksniams. Į Lisabonos strategiją integruoti daugelis iki tol atskirai įgyvendintų AKM procesų (makroekonominės, fiskalinės, įmonių, užimtumo, informacinės visuomenės, mokslinių tyrimų ir kt. viešųjų politikų srityse).

Lietuvos Respublikos Vyriausybė Nacionalinę Lisabonos strategijos įgyvendinimo programą patvirtino 2005 m. NLSĮP nustatyti trys nacionaliniai prioritetai:

- makroekonomikos srityje – išlaikyti spartų ekonomikos augimą, makroekonominį stabilumą ir siekti visateisės narystės Ekonominėje ir pinigų sąjungoje;
- mikroekonomikos srityje – skatinti Lietuvos įmonių konkurencingumą;
- užimtumo srityje – skatinti užimtumą ir investicijas į žmogiškąjį kapitalą.

Pagal šiuos prioritetus numatytos priemonės, skirtos atitinkamiems tikslams ir uždaviniams pasiekti. NLSĮP nustatyti du svarbiausi kiekybiniai uždaviniai (iki 2010 m. pasiekti 68,8 proc. užimtumo lygį bei 2 proc. BVP skirti išlaidoms MTTP (moksliniams tyrimams ir technologinei plėtrai).

NLSIP numatyta daug ir įvairių priemonių (iš viso 268), įgyvendinant daugelį jų dalyvauja kelios institucijos. Priemonių skaičius gana didelis, palyginti su kitų ES šalių narių Lisabonos programomis. Pavyzdžiui, Estijos programoje (veiksmų plane) numatytos 26 priemonės, kurios apibrėžiamos plačiau nei Lietuvos NLSIP. Europos Komisijos nuomone, Lietuvos Lisabonos programos priemonės skiriasi detalumo lygiu, todėl sunku įvertinti, kaip jos prisidės prie ūkio augimo ir užimtumo<sup>5</sup>.

NLSIP buvo planuojama nuolat atnaujinti (pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004–2006 m. programos įgyvendinimo priemonių planą). 2006 m. lapkričio viduryje Ūkio ministerija paprašė valdžios institucijas ir socialinius ekonominius partnerius teikti pasiūlymus tokiam atnaujinimui, atsižvelgiant į įgyvendinimo rezultatus, pakitusias socialines ekonomines sąlygas, Ekonominės politikos komiteto pranešimo išvadas, naujas Lisabonos iniciatyvas<sup>6</sup>. Tačiau iki 2007 m. vidurio atnaujinta programa taip ir nebuvo parengta.

Iki 2005 m. peržiūros už Lisabonos strategijos įgyvendinimą Lietuvoje buvo atsakinga Užsienio reikalų ministerija; ši strategija buvo įgyvendinama netiesiogiai – per Valstybės ilgalaikės raidos strategiją. Po 2005 m. Ūkio ministerija tapo atsakinga už Lisabonos programos rengimo ir įgyvendinimo koordinavimą. Įgyvendinimo metu veikia Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos rengimo ir įgyvendinimo priežiūros komisija, kurios funkcijos – „prižiūrėti, kaip rengiama Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa, kaip ji įgyvendinama, ir teikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei, ministerijoms ir Vyriausybės įstaigoms pasiūlymus priimant sprendimus šiais klausimais“. Šios komisijos pirmininkas yra ūkio ministras, keli jos nariai (Finansų, Ūkio, Socialinės apsaugos ir Švietimo ir mokslo ministerijų sekretoriai) buvo paskirti atsakingais pagal kompetenciją už tam tikrų Lisabonos programos dalių priemonių koordinavimą. Tačiau Lietuvoje nebuvo paskirtas „Mr./Mrs. Lisabona“, kaip buvo numatyta Europos vadovų tarybos išvadose.

## ***2. Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos vykdymo pažanga***

Sudėtinga vertinti NLSIP įgyvendinimo laipsnį, pirmiausia todėl, kad programa patvirtinta neseniai (kiek daugiau nei prieš metus). Kita vertus, remiantis NLSIP ataskaita, tam tikras įgyvendinimo tendencijas jau galima išskirti. Atlikta analizė parodė, kad iki 2006 m. spalio 11 d. visiškai buvo įgyvendinta 8,58 proc. visų numatytų priemonių<sup>7</sup>. Tačiau programoje suplanuota mažai priemonių, kurių galutinis terminas būtų 2006 m. spalio 4,1 proc. visų priemonių, kurių galutinis terminas jau pasibaigęs, nebuvo įgyvendintos laiku. Be to, tikėtina, jog keletas priemonių, kurių galutinis terminas buvo iki 2006 m. pabaigos, nebus visiškai įgyvendintos. Daugiausia priemonių (85,82 proc.) buvo iš dalies įgyvendinta / įgyvendinama (vienkartinės priemonės iš dalies įgyvendintos, o tęstinės – įgyvendinamos).

Įgyvendinimo laipsnis skiriasi priklausomai nuo Lisabonos programos dalių: makroekonominės ir užimtumo politikos priemonės įgyvendinamos geriau nei mikroekonominės politikos priemonės. Atsižvelgiant į šių dalių santykinį ambicingumą, tai kelia susirūpinimą: mikroekonominės politikos priemonės, kurios yra ambicingesnės, įgyvendinamos lėčiau už makroekonominės ir užimtumo politikos priemones. Tai rodo, kad ambicingesnes reformas įgyvendinti yra kebliau, todėl joms reikia teikti daugiau dėmesio.

Europos Komisijos 2005 m. metinėje ataskaitoje Lietuva minima gana retai – 5 kartus paminėta pavydžiuose, kurie paaikškina ES šalių narių ūkio augimo ir užimtumo politikas bei priemones<sup>8</sup> (Estijos pavyzdžiai paminėti 9 kartus, Danijos – 12 kartų). 2006 m. Ūkio ministerijos pranešime dėl Lisabonos programos įgyvendinimo pateikiami keli pažangos pavyzdžiai mikroekonominės politikos srityje, kurie priklauso Ūkio ministerijos kompetencijai (technologijų platformos, klasteriai, investicijų skatinimas, administracinė našta verslui, energetikos infrastruktūra)<sup>9</sup>. Kitose srityse konkretnių pavyzdžių nėra pateikiama. Tačiau nurodyti mikroekonominės politikos pavyzdžiai

labiau rodo paruošiamuosius darbus, o ne konkrečius viešosios politikos rezultatus.

Kitas būdas Lisabonos programos įgyvendinimui įvertinti yra Lisabonos proceso dalyvių nuomonė. Rengiant šį straipsnį atlikta apklausa parodė<sup>10</sup>, jog dauguma dalyvių (apie 70 proc.) sutinka, kad Lisabonos proceso sprendimai iki šiol buvo neįgyvendinti arba įgyvendinti maža ar vidutine dalimi. Apklausos dalyviai taip pat konstatavo, kad mažiausia pažanga pasiekta būtent įgyvendinant mikroekonominės srities politikos priemones.

Respondentų atsakymai suprantami turint omenyje, kad NLSIP pradėta įgyvendinti palyginti neseniai. Todėl proceso dalyvių taip pat buvo klausiama, kokia įgyvendinimo tikimybė. Apie 2/3 visų atsakiusiųjų manė, kad Lisabonos proceso sprendimai bus įgyvendinti, tačiau gana didelės dalies – apie 1/3 nuomone, šie sprendimai greičiau nebus įgyvendinti. Kas sunkina NLSIP įgyvendinimą? Dažniausios tyrimo metu minėtos priežastys – „trūksta įgyvendinimo gebėjimų“, „silpnas ir neaiškus teisinis Lisabonos proceso dokumentų statusas teisinėje sistemoje“, „prieštarauja interesų grupės“, „trūksta finansavimo“. Atsakymų pasiskirstymas dar kartą parodė, kad su įgyvendinimo problemomis dažniausiai susiduriama mikroekonominės politikos srityje.

Kai kuriuos iš nurodytų proceso trūkumų verta išanalizuoti išsamiau. Įgyvendinimo gebėjimų trūkumo problemą atskleidžia keli faktai. Pirmiausia, atliekant šį tyrimą, Ūkio ministerijos Ūkio strategijos departamento Lisabonos strategijos skyriuje dirbo du tarnautojai (nors Lisabonos procese dalyvauja ir kitų Ūkio ministerijos padalinių atstovai). Dėl plataus Lisabonos proceso ir poreikio dalyvauti Lietuvos ir ES lygiu šis tarnautojų skaičius yra nepakankamas. Be to, svarbus ne tiek atsakingų žmonių skaičius, kiek jų pajėgumas koordinuoti kitų institucijų veiklą, nes šis procesas yra tarpinstitucinio pobūdžio. Nuolat peržiūrint Lisabonos programą gali būti naudingas aktyvesnis koordinatorius ne tik kviečiant įvairias suinteresuotas grupes pateikti siūlymus, bet ir siūlant reikalingų reformos priemonių projektus. NLSIP taip pat

padidino kai kurių kitų valstybės institucijų (pvz., Švietimo ir mokslo, Socialinės apsaugos ir darbo ir kt. ministerijų) bei socialinių ekonominių partnerių darbo krūvį. Šio darbo krūvio valdymo sunkumai kartais taip pat įvardijami kaip „gebėjimų trūkumas“.

Kita problema, kurią verta panagrinėti smulkiau, – finansavimo trūkumas. Painu nustatyti, kiek konkrečiai lėšų iš bendrųjų asignavimų skirta atitinkamoms priemonėms įgyvendinti<sup>11</sup>. 2006–2008 m. valstybės biudžeto programų lėšos, skirtos Lisabonos programos priemonėms įgyvendinti, yra mažesnės nei poreikis, numatytas Lisabonos programoje (pvz., mikroekonomikos dalies vieno tikslo MTTP priemonėms skirtas kelis kartus mažesnis finansavimas). Tačiau tikėtina, kad rengiant programą galėjo būti nustatytas nepagrįstai didelis finansavimo poreikis ir neišnaudotos esamo finansavimo galimybės. Teigiama, kad sunku esamą finansavimą pritraukti Lisabonos programos priemonėms įgyvendinti<sup>12</sup>. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006–2008 m. programos priemonių plane numatyta teikti prioritetą Lisabonos priemonėms, numatant Lietuvos valstybės biudžeto ir ES struktūrinių fondų lėšų pasiskirstymą<sup>13</sup>. Dar anksti vertinti, ar 2007–2009 m. valstybės biudžeto programose numatytos lėšos bus pakankamos Lisabonos programai įgyvendinti. Kita vertus, 2007–2013 m. ES struktūrinė parama Lietuvai turėtų sumažinti finansinių išteklių stokos problemą daugelyje Lisabonos strategijos sričių<sup>14</sup>.

### ***3. Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos įtaka viešosios politikos kaitai Lietuvoje***

#### ***3.1. Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos įtaka bendram politikos turiniui***

Šioje dalyje daugiausia dėmesio bus skiriama bendram viešosios politikos turiniui, kadangi NLSIP apima daug ir įvairių politikos sričių. Todėl NLSIP įtaka konkrečiam politikos turiniui smulkiau bus nagrinėjama trečiojoje šio straipsnio dalyje – pasitelkus dvi atvejo studijas.

Kaip aptarta straipsnyje „Kodėl neveiksmingas Europos Sąjungos atvirasis koordinavimo metodas...“, bendrąjį viešosios politikos turinį sudaro tokie elementai: bendri viešosios politikos principai, viešosios politikos kultūra, esminės iniciatyvos ir panašiai.

Pirmas klausimas, į kurį būtina atsakyti: kokia NLSIP vieta palyginti su kitais svarbiausiais šalies strateginio planavimo dokumentais? Ar yra bent teorinė galimybė, kad šis dokumentas gali daryti kokią nors įtaką viešajai politikai? Turint omenyje, kad pasiūlymas parengti NLSIP buvo „nuleistas“ iš EK, kiek tikėtina, kad programa parengta „Briuseliui“, o nacionaliniu lygmeniu vaidina tik kokį nors nežymų ar simbolinį vaidmenį?

Siekiant atsakyti į šiuos klausimus, pirmiausia reikėtų įvertinti NLSIP „nuosavybės“ indeksą. EK nuomone, Lietuvos indeksas yra pakankamai geras (9 ES šalys narės (įskaitant Lietuvą) surinko 7 balus, Estija – 11 balų)<sup>15</sup>. Tačiau atrodo, kad Lietuvos indeksas buvo suskaičiuotas nepakankamai tiksliai: įstatymų leidžiamosios valdžios dalyvavimas buvo įvertintas pernelyg palankiai (3 balai, nors Seimas plačiai nedalyvavo rengiant NLSIP ir ši programa nebuvo svarstoma jo plenariniuose posėdžiuose). Be to, paskesnieji veiksmai įvertinti pernelyg nepalankiai (0 balų, nors įgyvendinimo metu buvo rengiamos Lisabonos programos įgyvendinimo ataskaitos, metinei pažangos ataskaitai buvo pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės pasitarimo metu bei Seimo Europos reikalų komiteto posėdyje). Todėl 2006 m. pabaigoje Lietuvos Lisabonos programos „nuosavybės“ indeksas Lietuvoje galėtų būti vertinamas 9 balais (žr. lentelę), nors ir kitų ES šalių vertinimai irgi būtų aukštesni.

Vis dėlto „nuosavybės“ indeksas tik iš dalies padeda įvertinti Lisabonos procesą nacionaliniu lygiu. Keletas veiksnių riboja NLSIP „nuosavybę“. Ši programa ir jos ataskaita nėra vienintelis reformų valdymo pagrindas, neaiškus jų statusas Lietuvos strateginio planavimo dokumentų hierarchijoje. Be to, svarstant nacionalinius Lisabonos strategijos dokumentus Lietuvos Respublikos Vyriausybėje ir Seime, jiems teikiama nedaug dėmesio. Pavyzdžiui, NLSIP ataskaita Lietuvos

*Lentelė. Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos „nuosavybės“ indeksas*

|   | Seimas<br>(1) | Partneriai (2) | Visuomenė<br>(3) | Paskesnieji<br>veiksmai (4) | Iš viso   |
|---|---------------|----------------|------------------|-----------------------------|-----------|
| Lietuva (Bruegelio vertinimas, padėtis 2006 m. pradžioje)             | 3             | 2              | 2                | 0                           | 7         |
| Lietuva (tyrimo autorių vertinimas, padėtis 2006 m. pradžioje)        | 1             | 3              | 2                | 0                           | 6         |
| <b>Lietuva (tyrimo autorių vertinimas, padėtis 2006 m. pabaigoje)</b> | <b>2</b>      | <b>2</b>       | <b>2</b>         | <b>3</b>                    | <b>9</b>  |
| <b>Didžiausias balų skaičius</b>                                      | <b>3</b>      | <b>3</b>       | <b>3</b>         | <b>3</b>                    | <b>12</b> |

1 : 0 – jokio dalyvavimo, 1 – informavimas, 2 – komitetų lygiu, 3 – platus dalyvavimas / plenarinės diskusijos.

2,3 : 0 – jokio dalyvavimo, 1 – informavimas, 2 – konsultavimasis, 3 – esminis dalyvavimas.

4: 0 – jokių paskesnių veiksmų, 1 – komitetai, 2 – ministro lygiu, 3 – ministro pirmininko lygiu.

Respublikos Vyriausybės buvo apsvaistinta ir patvirtinta per vieną dieną, todėl nebuvo pateikta daug pastabų<sup>16</sup>. Dėl šių priežasčių politinė Lisabonos programos „nuosavybė“ dar nėra pakankama.

Svarbiausia problema ribojant NLSIP „nuosavybę“ – netvirtas ir neaiškus teisinis Lisabonos proceso dokumentų statusas teisinėje sistemoje. Nacionalinė Lisabonos programa yra tik vienas ir ne pats svarbiausias strateginis reformų valdymo pagrindas; Lietuvoje įgyvendinama daug strateginių dokumentų įvairiais lygiais. NLSIP yra „skėtinė“, t. y. apima įvairiose nacionalinėse strategijose ir programose numatytas priemones. Jeigu Lietuvoje bus imtasi naujų reformos iniciatyvų, tai gali būti padaryta ir ne Lisabonos programos kontekste.

NLSIP yra patvirtinta Vyriausybės nutarimu, o Seimas šios strategijos rengimo procese dalyvavo tik netiesiogiai.

Dėl ribotos nuosavybės NLSIP daro tik dalinę įtaką viešosios politikos turiniui – tai parodė Lisabonos proceso dalyvių apklausa (atlikta rengiant šią studiją). Net 2/3 visų respondentų teigė, kad priimant Lietuvos viešosios politikos sprendimus į NLSIP neatsižvelgiama arba atsižvelgiama mažai ar vidutiniškai. Kita vertus, tai, kad NLSIP yra „skėtinė“, reiškia, jog ji yra gerai suderinta su kitais strateginiais dokumentais. Tyrimo metu buvo nustatyta, kad Lisabonos programos uždaviniai (įskaitant kiekybinius uždavinius) ir priemonės buvo gerai integruoti į atsakingų asignavimų valdytojų 2006–2008 m. strateginius planus ir biudžeto programas mokslinių tyrimų ir aktyvios darbo rinkos srityje (pvz., 23 iš 27 MTTP priemonių integruotos į atitinkamų atsakingų institucijų planus)<sup>17</sup>. Patvirtinus Lisabonos programą, ministerijos ir Vyriausybės įstaigos buvo įpareigosios į rengiamus 2006–2008 m. strateginius veiklos planus įtraukti atitinkamas Lisabonos programos priemones ir numatyti jų finansavimą<sup>18</sup>.

Tačiau suderinamumas nereiškia įtakos politikai – priežastinio ryšio kryptis šiuo atveju kaip tik yra į priešingą pusę – t. y. esama politika iš esmės apibrėžė NLSIP turinį. Tai reiškia, kad Lietuvos viešoji politika prarado tam tikrą galimybę. Ne veltui nacionalinės Lisabonos programos ES lygiu programos vadinamos „nacionalinėmis reformų programomis“ – Europos Komisija pageidavo, kad ES šalys narės jose pateiktų viešosios politikos atsakus / iniciatyvas ir konkrečias priemones<sup>19</sup>. O štai Lietuvos programos pavadinimas „Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa“ rodo, kad orientuojamasi ne į reformas, o labiau į „einamąjį“ įgyvendinimą, nors be struktūrinių reformų tai padaryti sunkiai įmanoma.

Į NLSIP įtraukta daug einamųjų priemonių, kurios perkeltos iš kitų strategijų, programų, priemonių planų ir įvairių paruošiamųjų darbų. Tiesa, NLSIP ambicingumo laipsnis skiriasi pagal atskiras programos dalis ir tikslus. Pavyzdžiui, šios programos dalis mokslinių tyrimų srityje, kurioje pateikta nemažai reformos iniciatyvų, yra

ambicingesnė, palyginti su aktyvios darbo rinkos politikos dalimi. Tačiau apskritai – daugelis NLSIP priemonių yra tęstinės, todėl jų įgyvendinimo terminai nėra konkretūs (pvz., 2005–2008 m., iki 2008 m.). Savo ruožtu tai sunkina NLSIP įgyvendinimo pažangos stebėseną.

Kodėl NLSIP nėra nei ypač ambicinga, nei reformistinė? Iš dalies šią išvadą paaiškina politinių prioritetų veiksnys: sudarant NLSIP A. Brazausko vadovaujama Vyriausybė neplanavo jokių ypatingų reformos iniciatyvų: ekonominė padėtis buvo vertinama pakankamai gerai, todėl nebuvo jaučiamas ypatingas bent kiek radikalesnių pokyčių poreikis. Be to, atliekant šį tyrimą, Lisabonos proceso dalyviai atkreipė dėmesį, kad nacionalinė Lisabonos programa buvo parengta per gana trumpą laiką. Taigi, pritrūko laiko esminėms iniciatyvoms iškelti, apsvarstyti, suderinti. 2006 m. įvykusi Vyriausybės kaita teikė tam tikrų vilčių ir Lisabonos procesui Lietuvoje sustiprinti, tačiau 2007 m. vasarą jau galima konstatuoti, kad šios viltys pasiteisino tik iš dalies.

### *3.2. Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos įtaka institucijų ir viešosios politikos įgyvendinimo proceso kaitai*

Institucijų ir viešosios politikos įgyvendinimo proceso kaita apima naujų institucijų (padalinių, darbo grupių ir pan.) steigimą, sustiprinimą arba tam tikrų įgyvendinimo principų pritaikymą ar pakitusį interpretavimą (pvz., koordinavimas, strateginis valdymas, partnerystė ir pan.).

Svarbus principas, kurio buvo siekiama atnaujinant Lisabonos strategiją, – paskatinti labiau integruotą ir strateginį požiūrį, sujungiant susijusias mikroekonominę, makroekonominę ir užimtumo sritis. Apklausa, atlikta šio tyrimo metu, parodė, jog daugelis nacionalinio Lisabonos proceso dalyvių atkreipė dėmesį, kad NLSIP rengimas padėjo sustiprinti strateginio planavimo procesą (planų, programų

rengimas, priežiūra, atsiskaitymas, vertinimas, t. t.). Ši išvada yra kiek paradoksali – kaip dokumentas, kurio vieta Lietuvos strateginio planavimo procese nėra aiški (žr. pirmiau), galėjo sustiprinti strateginio planavimo procesą? Paradoksa galima paaiškinti tuo, kad NLSIP buvo rengiama gana nuosekliai, daugelis strateginio planavimo proceso bruožų anksčiau taip išsamiai nebuvo taikyti (ypač – partnerystė, viešos diskusijos, rodiklių nustatymas ir pan.).

Minėtų principų taikymas lyg ir sudaro „strateginio planavimo“ išpūdį, nors realius teigiamus pokyčius šioje srityje išvelgti gana sunku. Šią problemą gerai iliustruoja klausimai, kylantys tiesiogiai Lisabonos procese dalyvaujantiems asmenims (institucijų atstovams ir nevyriausybiniais partneriams):

- Ar Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa yra „savarankiška“ strategija, papildanti kitas esamas strategijas naujomis priemonėmis, ar tik kitose strategijose numatytų uždavinių ir priemonių rinkinys?
- Ar gali Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa būti svarbiausia strategija nacionaliniu lygiu, nors yra patvirtinta Vyriausybės nutarimu, o Seimas šios strategijos rengimo procese dalyvavo tik netiesiogiai? Ar parengus Nacionalinę Lisabonos strategijos įgyvendinimo programą verta kalbėti apie Valstybės ilgalaikės raidos strategijos ir Ekonomikos (ūkio) raidos strategijų atnaujinimą?
- Koks Lisabonos strategijos ir, pavyzdžiui, jos užimtumo dalies santykis su kitomis strategijomis, kuriose taip pat daug dėmesio skiriama užimtumo sričiai, – pavyzdžiui, Nacionalinis pranešimas apie Lietuvos socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties strategijas 2006–2008 m. (NP-SASAS) ar Lietuvos darnaus vystymosi strategija?

Taigi, vis dar akivaizdus išpūdis, kad „Briuselio“ ir „vidinėms“ reikmėms yra rengiamos skirtingos strategijos, turinčios „savo gyvenimą“, savus principus ir savą diskursą. Žinoma, abipusė šių strategijų įtaka akivaizdi, kadangi siūlomos ir įgyvendinamos priemonės dažnai dau-

giau ar mažiau sutampa, skiriasi tik pateikimo forma. Nors priemonės ir perimamos, kai kurie svarbūs akcentai išsiskiria, kadangi kiekviena strategija atstovauja savo „laikui“. Todėl svarbūs Valstybės ilgalaikės raidos strategijos (patvirtinta 2002 m.) tikslai – integracija į ES, NATO, nedarbo problemų sprendimas. O štai NLSĮP jau kalbama apie bendrą užimtumo didinimą, siekį „pasivyti“ ES ekonominio ir socialinio išsivystymo vidurkį. Galiausiai susiduriame su situacija, kai viena šalia kitos gyvuoja bent kelios strategijos, parengtos dėl skirtingų motyvų ir pritaikytos skirtingų auditorijų poreikiams. Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa lyg ir galėjo tapti „strategijų strategija“, kurios pagrindu sujungiamos kitos strategijos ir supaprastinamas visas strateginio planavimo kontekstas. Tačiau ši strategija tapo tik dar viena šalia daugelio kitų strategijų.

Plati partnerystė – turbūt labiausiai pažymėtinas nacionalinio Lisabonos proceso bruožas. Rengiant NLSĮP, buvo taikoma gana plati ir intensyvi partnerystė su socialiniais ir ekonominiais partneriais (mažiau dalyvavo savivaldybės ir tiesiogiai nedalyvavo Seimas), pats procesas buvo pakankamai viešinamas. Europos Komisijos nuomone, konsultacijos ir pastangos sukurti strategijos „nuosavybę“ Lietuvoje tikrai nemažos<sup>20</sup>. Beje, skirtingą Lisabonos programos dalių ambicingumą gali paaiškinti jos rengimo procesas. Mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje aktyviau dalyvavo partneriai ir Ūkio ministerija, o aktyvios darbo rinkos srityje dalyvavo mažiau partnerių (ypač pasyvios buvo darbdavių organizacijos); dažniausiai jau įgyvendinamas priemonės siūlė atitinkamų ministerijų (daugiausia Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (SADM)) padaliniai.

Kitas svarbus nacionalinio politikos proceso pokytis – sukurta strategijos įgyvendinimo ir stebėsenos struktūra. Ją sudaro dvi dalys: valstybinė Lisabonos programos įgyvendinimo ir stebėsenos dalis bei visuomeninė Lisabonos programos įgyvendinimo ir stebėsenos dalis. 2006 m. pažangos ataskaitoje Europos Komisija šią struktūrą įvertino kaip naudingą pavyzdį, kuris galėtų būti pritaikytas ir kitose ES šalyse narėse. Tačiau tai, kad šioje struktūroje atskirti valstybinis ir visuome-

ninis stebėsenos lygiai ir didelis sprendimų priėmimo pakopų skaičius (Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Lisabonos programos komisija, tarpžinybinės grupės, tikslinės grupės, jų pogrupiai), gali lėtinti siūlymų įgyvendinimą, kaip rodo ankstesnės Saulėtekio komisijos veiklos patirtis<sup>21</sup>.

Įvyko ir tam tikrų institucinių pokyčių. NLSIP komisijose ir darbo grupėse dalyvauja apie 200 atstovų. Tiesa, nepaisant plačios institucinės struktūros, per metus nuo NLSIP patvirtinimo (2006 m. spalį) vyko daugiausia įvadiniai susitikimai. Tarpžinybinės (ir vidinės ministerijų) darbo grupės turėtų rengti Lisabonos programos įgyvendinimo metines pažangos ataskaitas bei teikti pasiūlymus dėl Lisabonos programos atnaujinimo ir pakeitimų<sup>22</sup>. Iš tarpžinybinių darbo grupių buvo susitikusi tik užimtumo grupė, kitos dvi nebuvo susitikusios apskritai. Tačiau darbo grupės gali veikti elektroniniu būdu – pavyzdžiui, makroekonominės politikos darbo grupės atstovai dalyvavo teikiant pasiūlymus ir rengiant informaciją apie Lisabonos programos įgyvendinimo pažangą.

Sukurtos ir tikslinės grupės, kurios turėtų teikti siūlymus dėl Lisabonos programos bei vertinti jos įgyvendinimo efektyvumą. Kai kurios tikslinės grupės turi papildomus – mažesnius pogrupius (pvz., tikslinė verslo konkurencingumo grupė suskirstyta į penkias grupes: infrastruktūra, žmogiškieji ištekliai, mokesčių ir administracinė našta, inovacijos ir technologijos, investicijų skatinimas ir veiklos internacionalizavimas). MTTP ir inovacijų tikslinė grupė yra aktyviausia pagal susitikimų skaičių (iki 2006 m. spalio 11 d. įvyko trys susitikimai). Tačiau šios grupės veikla dar nebuvo efektyvi: keblu teikti siūlymus dėl Lisabonos programos, nes keičiant programą reikia keisti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimą (o tai laikoma labai ilgu ir biurokратиšku procesu), ar vertinti priemonių naudą, kol dar nebuvo jų įgyvendinimo rezultatų<sup>23</sup>.

Lisabonos procesas prisidėjo ir prie dar vieno svarbaus principo taikymo – geresnio tarpinstitucinio koordinavimo. Apie 2/3 apklaustų proceso dalyvių teigė, kad koordinavimas pagerėjo, – pavyzdžiui,

pagerėjo bendradarbiavimas tarp Ūkio ministerijos ir Švietimo ir mokslo ministerijos (ŠMM) MTTP srityje. Makroekonominės politikos srityje Finansų ministerija įgijo daugiau informacijos ir žinių apie kitų ministerijų priemones<sup>24</sup>. Tačiau šio straipsnio autorių nuomone, buvo pasiektas tik vidutinis koordinavimo lygis (4–5 lygis pagal koordinavimo skalę, žr. pav.). Geresnis koordinavimas reiškia ne tik keičiamąsi informacija ar konsultavimąsi, bet ir nesutarimų šalinimą, prioritetų nustatymą, bendrą strategiją.

Koordinavimo ypač trūksta tam tikrose teminėse (horizontaliose) Lisabonos strategijos srityse. Nepakankamą teminių koordinavimą gali rodyti ir minėtos Europos Komisijos pastabos, kad ne visada aiškios skirtingų Lisabonos programos dalių sąsajos<sup>25</sup>. Remiantis pokalbiais, apklausa ir atvejų vertinimu galima teigti, kad toks koordinavimas silpniausias yra mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje. Kadangi nėra vienos už šią sritį atsakingos institucijos, reikia, kad glaudžiau bendradarbiautų Ūkio ir Švietimo ir mokslo ministerijos. Taip pat kartais trūksta vidinio koordinavimo atskirose ministerijose. Pavyzdžiui, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijoje už Lisabonos strategijos koor-

- |  |
|--|
| <p style="text-align: center;">9. Bendra strategija<br/>8. Prioritetų nustatymas<br/>7. Veiksmų parametrų nustatymas<br/>6. Viešosios politikos skirtumų mažinimas<br/>5. Sutarimų dėl viešosios politikos paieška<br/>4. Skirtumų tarp institucijų naikinimas<br/>3. Konsultacijos su kitomis institucijomis (grįžtamasis ryšys)<br/>2. Kitų institucijų informavimas<br/>1. Nepriklausomas sprendimų priėmimas institucijose</p> |
|--|

Šaltinis: Metcalfe (1993), cituojamas Pasaulio banko ataskaitoje „Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?“ (2006 m.). Kuo aukštesnis lygis, tuo efektyvesnis koordinavimas. Remiantis Pasaulio banku, Lietuvos koordinavimas atitinka 5–6 lygį. Lietuvos Lisabonos programos įgyvendinimo koordinavimas siektų apie 4–5 lygį (autorių nuomonė).

*Pav. Politikos koordinavimo skalė*

dinavimo klausimus yra atsakingas Darbo departamentas ir šio departamento Darbo rinkos skyrius; kiti padaliniai tik iš dalies įsitraukia rengiant pozicijas įvairiais Lisabonos klausimais<sup>26</sup>.

Apskritai, Lisabonos procesas Lietuvoje nėra pakankamai susietas su politikos procesais – jam trūksta politikų dėmesio, palaikymo, supratimo. Iš dalies šią problemą iliustruoja jau aptartas faktas, kad NLSIP buvo patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu (tiesiogiai nedalyvaujant Seimui) ir ją sudaro daug technokratiškų ir smulkių priemonių. Savo ruožtu, ši strategija yra retai minima politikų kalbose, pasisakymuose, programose. Visuomenė yra mažai informuota apie Lisabonos strategiją ir nesudaro reikiamo spaudimo politikams. Tiesa, šiuo atveju patenkame į tam tikrą uždarą ratą – visuomenė mažai informuota, nes apie strategiją nėra kalbama viešose diskusijose, o viešose diskusijose apie strategiją nėra kalbama, kadangi visuomenė nežino šios strategijos teikiamų galimybių. Tačiau akivaizdžios ir kitos nepakankamo politikų įsitraukimo priežastys. Pirmiausia, pats Lisabonos procesas konkrečiai ir strateginio planavimo kontekstas Lietuvoje yra pakankamai komplikuoti, todėl tikėtina, kad ir daugelis politikų tiesiog „pasiklysta“ tarp daugelio vienas už kitą reikšmingesnių dokumentų. Antra, galimas ir tam tikras „integracijos nuovargio“ elementas – t. y. tapus ES nariais nebeatrodo taip svarbu įgyvendinti strategiją, kurios pavadinime figūruoja tolimos ir mažai kam pažįstamos sostinės (Lisabonos) vardas.

Šiame poskyryje aptartas problemas gerai apibendrina kiekybinės apklausos rezultatai. Apklausa parodė, kad Lisabonos strategijos įgyvendinimo procesą patobulinti leistų geresnis koordinavimas, gilesnė ir platesnė partnerystė, didesnis proceso viešumas, geresnis Lisabonos proceso teisinis reglamentavimas nacionaliniu lygiu – tam visiškai arba greičiau pritaria visi respondentai. Taip pat didelio respondentų palaikymo sulaukė ir didesnio valstybės tarnautojų skaičiaus įtraukimas bei aktyvesnis politikų dalyvavimas.

#### ***4. Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos įgyvendinimo atvejo studijos – aktyvios darbo rinkos ir mokslinių tyrimų bei technologinės plėtros politika***

##### ***4.1. Lisabonos programos įtaka aktyvios darbo rinkos politikos kaitai Lietuvoje***

Šiame poskyryje, remiantis aktyvios darbo rinkos politikos (ADRP) atvejo studija smulkiau analizuojama Lietuvos nacionalinio Lisabonos proceso įtaka konkrečiam viešosios politikos turiniui šioje srityje ir viešosios politikos institucijoms / procesui.

ADRP atvejo studija pasirinkta todėl, kad ši politika yra viena pagrindinių įgyvendinant atnaujintos Lisabonos strategijos užimtumo dalyje suformuluotas gaires. ADRP tiesiogiai ar netiesiogiai yra susijusi su visomis aštuoniomis 2005–2008 m. gairėmis, kurios yra numatytos užimtumo politikai „Integruotose gairėse siekiant ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo 2005–2008 m.“ Kita tokio pasirinkimo priežastis – 2006 m. EK ataskaitos, kurioje apžvelgiamos šalių narių nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos<sup>27</sup>, Lietuvai skirtame priede pabrėžiama, kad vienas iš punktų, kuriam ateityje būtina skirti daugiau dėmesio, yra „tolesnis ADRP stiprinimas ir darbo jėgos mobilumo skatinimas“.

Vadovaujantis Eurostato pateikiamu apibrėžimu<sup>28</sup>, šiuolaikinės darbo rinkos priemonės apima:

- Darbo rinkos paslaugas (Lietuvoje naudojamas apibrėžimas – užimtumo rėmimo bendrosios paslaugos), pavyzdžiui, profesinio informavimo ir konsultavimo paslaugos, įskaitant supažindinimą su profesijomis, informacinius leidinius apie konkrečias profesijas ir pan.
- Aktyvias darbo rinkos politikos priemones (ADRP), pavyzdžiui, bedarbių ir išpėtų apie atleidimą iš darbo darbuotojų profesinis mokymas ir neformalusis švietimas, remiamas įdarbinimas, parama darbo vietoms steigti ir darbo rotacija.

- Pasyviais priemonės (bedarbių pašalpos, išankstinis išėjimas į pensiją).

Tolesnei analizei svarbu ir tai, kad ADRP yra integrali Atvirojo koordinavimo metodo (AKM) proceso užimtumo srityje (šis procesas ES vyksta nuo pat 1997 m., kai buvo patvirtinta Europos užimtumo strategija) dalis. AKM yra „stiprus“ procesas, kuriam būdingas gana aukštas institucionalizacijos ir įsipareigojimų laipsnis, nuoseklus koordinavimo ciklas, platus naudojamų AKM instrumentų spektras. AKM procese užimtumo srityje Lietuva pradėjo dalyvauti maždaug nuo 1999 m. 2001 m. patvirtinta Lietuvos Respublikos užimtumo didinimo 2001–2004 m. programa, kuri buvo parengta iš esmės atsižvelgiant į Europos užimtumo strategiją. 2002 m. su EK suderintas Bendrojo vertinimo dokumentas (angl. *Joint Assessment Paper*). Šiame dokumente aptarti Lietuvos užimtumo ir darbo rinkos politikos prioritetai bei tikslai ir įvardyti tolesni žingsniai, būtini ruošiantis Lietuvos narystei ES. 2003 m. Lietuva parengė pirmąją pažangos ataskaitą, kurioje apžvelgta, kaip vyksta šalies įsipareigojimų užimtumo srityje įgyvendinimas. 2004 m. parengtas 2004–2006 metų Nacionalinis veiksmų planas užimtumo srityje.

### *AKM procesų įtaka Lietuvos užimtumo politikai iki Lietuvai tariant ES nare*

Bet kokį AKM proceso įtakos vertinimą Lietuvos ADRP sunkina tai, kad reikia atsakyti į „kas būtų, jeigu būtų“ tipo klausimą: t. y. ar dabartinis politikos turinys atrodytų kitaip, jei Lietuva nebūtų dalyvavusi AKM procesuose. Akivaizdu, kad dabartinę konkrečios viešosios politikos srities situaciją lemia gana daug veiksnių, ir AKM yra tik vienas iš jų.

Tam tikras gaires vertinimui nubrėžia anksčiau atliktos Europos užimtumo strategijos įtakos šalims narėms tyrimai. 2002 m. atlikta-me vertinime buvo pažymėta, kad:

- Kai kurios valstybės (pvz., Skandinavijos valstybės, Olandija,

Jungtinė Karalystė) savo užimtumo politiką įgyvendino remdamosi Europos užimtumo strategijos principais dar prieš jos patvirtinimą. Todėl šių šalių užimtumo politika mažai pasikeitė.

- Kitose, „mažiau pažengusiose“ šalyse vyko akivaizdus jų užimtumo politikos suartėjimas su Europos užimtumo strategija<sup>29</sup>.

Lietuvą galima priskirti prie antrosios šalių grupės. Kadangi Lietuvos užimtumo politika (įskaitant ADRP) buvo kuriama ir plėtojama tuo metu, kai mūsų šalis pradėjo dalyvauti AKM procesuose ES lygiu, šis procesas turėjo santykinai didelę įtaką Lietuvos ADRP turiniui. ES įtaką Lietuvai užimtumo srityje rodo Europos Komisijos pranešimai apie Lietuvos pažangą stojant į ES. Tai iš dalies patvirtina 1997 m. Europos Komisijos nuomonė dėl Lietuvos pasirengimo narystei ES ir kelerių vėlesnių metų EK ataskaitos. Šiuose dokumentuose konstatuojama, kad „būtina toliau plėtoti darbo rinkos institucijas, kurios būtų tinkamos ES bendrai rinkai“<sup>30</sup>, „būtinios nemažos pastangos, siekiant perkelti ir įgyvendinti ES *acquis* užimtumo srityje“<sup>31</sup> ir panašiai.

Tiesa, būtina išlyga – minėtos EK ataskaitos yra skirtos toms sritims, kuriose yra taikomas Bendrijos metodas, nes siekiama įvertinti, kiek šalys kandidatės yra pasirengusios priimti narystės įsipareigojimus. Tačiau EK nevengia nuorodų ir į AKM procesus, įskaitant Europos užimtumo strategiją. Štai 2003 m. ataskaitoje (kurioje padaryta bendra teigiama išvada dėl Lietuvos galimybių priimti narystės ES įsipareigojimus, leidusi Lietuvai tapti ES nare 2004 m.) konstatuota, kad papildomos pastangos yra būtinos, siekiant įgyvendinti Bendrojo vertinimo dokumente nustatytus prioritetus, daug dėmesio skiriant „aktyviai strategijai ir prevencinėms priemonėms“<sup>32</sup>. Savo ruožtu, analizuojant Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (SADM) rengiamus dokumentus ir ataskaitas, galima pažymėti, kad ADRP ir ES pastaboms šioje srityje buvo teikiama vis daugiau dėmesio (ši tendencija pastebima, pvz., SADM rengiamuose socialiniuose pranešimuose, kurie yra prieinami nuo 1998 m.). Lietuvos Respublikos užimtumo didinimo 2001–2004 metų programa (kurioje daug dėmesio skiriama ADRP) parengta iš esmės atsižvelgiant į pagrindines Euro-

pos užimtumo strategijoje išdėstytas mintis ir remiantis šios strategijos struktūra. Rengiant vėlesnius strateginius dokumentus – Bendrojo vertinimo dokumentą ir Nacionalinį 2004–2006 m. veiksmų planą taip pat buvo nuolat konsultuojamasi su EK ir siekiama atsižvelgti į šios institucijos pastabas bei pasiūlymus.

Šios išvados patvirtina pirmiau (apžvelgiant Lietuvos dalyvavimą AKM procesuose) pateiktą pastebėjimą, kad iki narystės ES Lietuvos dalyvavimas AKM procesuose labiau priminė „kietąsias“ valdymo formas. EK gana atidžiai stebėjo ne tik Lietuvos pasirengimą taikyti Bendrijos *acquis*, bet ir gebėjimą prisitaikyti prie ES naudojamų terminų, principų ir rekomendacinio pobūdžio prioritetų kitose politikos srityse. Kiti svarbūs AKM įtakos mechanizmai – mokymasis, kolegų iš kitų šalių įtaka ir „svertų efektas“ pradėjo labiau reikštis vėliau, Lietuvai tapus ES nare. Tiesa, ES įtaka nebuvo vienintelis įtakos šaltinis ADRP srityje. Užimtumo didinimas ir nedarbo mažinimas svarbiais politiniais prioritetais tapo dėl sudėtingos situacijos Lietuvos darbo rinkoje, ypač po 1999 m. Rusijos ekonominės krizės. Be to, ribotos biudžeto galimybės pasyvioms priemonėms finansuoti skatino ieškoti naujų ir, idealiu atveju, efektyvių idėjų ADRP srityje.

### *Lisabonos proceso įtaka konkrečiam Lietuvos ADRP turiniui po 2004 metų*

Lietuvai tapus ES nare, dalyvavimo AKM procesuose pobūdis pasikeitė ir tikėtina, kad AKM, kaip „minkštosios valdymo“ formos, bruožai taps vis labiau pastebimi. Tačiau šiuo metu mokymosi, socializacijos efektai reiškiasi tik iš dalies. Štai 2005 m. peržiūrėjus Lisabonos strategiją, užimtumo klausimai tapo integralia šios strategijos dalimi. Tačiau paradoksalu, jog tai, bent jau kol kas, sunkina mokymąsi ir kitas „minkštąsias“ AKM įtakos formas. Taip atsitiko dėl to, kad, pirmiausia, užimtumo klausimai „atsidūrė“ dviejuose ES lygmens komitetuose (Ekonominės politikos ir užimtumo), kitaip nei iki Lisabonos strategijos atnaujinimo, kai buvo taikomas labiau integruotas

požiūris. Savo ruožtu tai reiškia, kad tokie svarbūs klausimai kaip pensijos, darbo užmokestis, mokesčiai yra svarstomi ne užimtumo, o ekonomikos komitete – bendresnių, makroekonominių problemų kontekste. Antroji priežastis: atnaujinto Lisabonos proceso metu yra vykdoma daugiašalė kolegų apžvalga, į ją įtraukiant tiek senąsias, tiek naujas, tiek dideles, tiek mažas ES šalis nares (vietoj tiesioginių diskusijų su EK, kokios vykdavo iki narystės ES). Dėl šios priežasties pristatymai dažnai būna gana bendri, o konkrečiam gerosios praktikos pavyzdžiui išsamiau aptarti dažnai pritrūksta laiko. Pristatymai taip pat ne visada pakankamai aktualūs, nes senųjų ES šalių problemos, išsivystymo lygis, patirtis, institucinis kontekstas labai skiriasi nuo naujųjų narių. Dažnai atsiranda ir tam tikrų supratimo sunkumų – tiek dėl kalbos barjerų, tiek dėl to, kad tie patys terminai (pvz., ADRP) skirtingose valstybėse dažnai reiškia visiškai skirtingus dalykus.

Kitas įdomus reiškiny pastebimas Lietuvai tapus ES nare – konkretus pavyzdys, kai į AKM proceso metu gautas rekomendacijas nėra vienareikšmiškai atsižvelgiama. Kaip minėta, 2006 m. EK ataskaitoje, skirtoje Lietuvos nacionalinei Lisabonos strategijos įgyvendinimo programai, konstatuojama, kad daugiau dėmesio turėtų būti skiriama ADRP apskritai ir darbo jėgos mobilumo skatinimui – konkrečiai<sup>33</sup>. Šią rekomendaciją EK pagrindžia teiginiu, kad „ypač abejotina“, jog priemonės, nacionalinėje strategijoje numatytos darbo jėgos mobilumui paskatinti, bus pakankamos, o tokios priemonės yra ypač svarbios siekiant sumažinti regioninius ekonominio išsivystymo skirtumus<sup>34</sup>.

O štai 2006 m. birželio 15 d. priimtame Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatyme apie teritorinio darbo jėgos mobilumo skatinimą beveik nekalbama (išskyrus vieną straipsnį, kuriame paminima, kad šalia kitų užimtumo rėmimo programų gali būti rengiamos ir gyventojų teritorinio mobilumo skatinimo programos). Tame įstatymo variante, kuris buvo pateiktas svarstyti Seimui, teritorinio gyventojų mobilumo rėmimas buvo įvardytas kaip viena iš remiamo

įdarbinimo veiklų, įvardijant konkrečias paramos formas bei ribas ir įpareigojant Vyriausybę parengti bedarbių teritorinio mobilumo rėmimo sąlygų ir tvarkos aprašą. Nuostatos dėl gyventojų teritorinio mobilumo rėmimo neliko dėl verslo interesų grupių spaudimo: turint omenyje didelę darbo jėgos emigraciją į užsienį ir iš esmės sumažėjusį nedarbą buvo baiminamasi, kad labiau ekonomiškai atsilikusiuose regionuose apskritai nebeliks darbo jėgos. Atitinkamai, teiginių apie gyventojų teritorinio mobilumo skatinimą nebeliko ir Žmogiškųjų išteklių veiksmų programos (strategija, skirta Europos socialinio fondo (ESF) lėšoms panaudoti) projekte. 2006 m. pažangos ataskaitoje Europos Komisija darbo jėgos mobilumo sritį priskyrė prie sričių, kuriose Lietuvoje buvo padaryta ribota pažanga<sup>35</sup>.

Tiesa, 2006 m. parengtoje Metinėje Lietuvos NLSĮP įgyvendinimo pažangos ataskaitoje laikoma, kad Lietuvoje vykdomos priemonės prisideda prie EK rekomendacijų ADRP ir darbo jėgos mobilumo skatinimo srityje įgyvendinimo. Neužsimenama apie tai, kad Lietuvos darbo rinkos sunkumai gali skirtis nuo tų, kurie nurodyti 2005 m. parengtoje NLSĮP (vis daugiau dėmesio turi būti skiriama darbo jėgos trūkumo ir darbo jėgos emigracijos problemai spręsti), ar tų, kuriuos pabrėžia EK savo ataskaitoje. Tai reiškia tam tikras neišnaudotas galimybes tiek vidaus politikoje, tiek santykiuose su ES:

- vidaus politikoje nebuvo išnaudotas vienas iš AKM mechanizmų – „svertų efektas“ (siekiant įrodyti, kad tam tikra iš ES ateiianti politikos nuostata yra reikalinga ir naudinga);
- jeigu laikoma, kad šalies specifika neleidžia atsižvelgti į EK rekomendaciją, neišnaudojama galimybė smulkiau paanalizuoti šį klausimą su ES ir pasiekti, kad būtų labiau atsižvelgiama į Lietuvos situaciją ir sulaukti tam tikro patarimo bei palaikymo.

Kita vertus, esama reikšmingų pavyzdžių, kai „svertų efektą“ pavyko išnaudoti. Lisabonos proceso reikalavimai buvo pasitelkti 2006 m. vasarą priimant naują užimtumo įstatymą (kuriame iš esmės keičiamas požiūris į darbo neturintį asmenį, paramos mechanizmai glaudžiau susiejami su iniciatyvomis įsidarbinti). Apskritai, tais atvejais,

kai nėra aiškesnio požiūrių ir interesų konflikto, Lietuvos užimtumo politikoje ADRP skiriama daug dėmesio ne tik pabrėžiant šios politikos svarbą atitinkamuose strateginiuose dokumentuose ir teisės aktuose, bet ir nukreipiant gana didelius finansinius resursus. Prie šios situacijos prisideda pastaruoju metu vis gerėjančios valstybės biudžeto galimybės, dėl kurių pasirinkti tarp pasyvių (kurių politiniai efektai yra lengvesni ir greitesni) priemonių ir ADRP nėra taip sunku, nes galima skirti lėšų ir vienoms, ir kitoms priemonėms. Išlaidos ADRP priemonėms 2002 m. pirmą kartą viršijo išlaidas pasyvioms priemonėms ir toliau didėjo<sup>36</sup>. Be to, nemaža dalis darbo rinkos sričiai skiriamos ES paramos teks būtent ADRP tiek 2004–2006 m., tiek 2006–2013 m. programiniu laikotarpiu, nes Europos socialinio fondo (ESF) taisyklės neleidžia finansuoti pasyvių priemonių. Tačiau ES parama netiesiogiai taip pat sumažina spaudimą nacionaliniam biudžetui riboti išlaidas ar iš esmės reformuoti pasyvias priemones, skatinti geresnę ADRP ir pasyviųjų priemonių suderinamumą.

Pastarąsias išvadas neblogai apibendrina ir kiekybinės apklausos, kuri buvo atlikta šio tyrimo metu, rezultatai. Visi be išimties apklausoje dalyvavę valstybės tarnautojai tvirtina, kad į Europos Tarybos ir Europos Komisijos rekomendacijas, ataskaitas nacionaliniu lygiu visiškai arba dažniausiai atsižvelgiama. Daugiau problemų kyla tik atsižvelgiant į ES gerąją praktiką ir kolegų apžvalgos rezultatus – apie pusę atsakiusiųjų pažymėjo, kad atsižvelgiama mažai.

Įdomu, kad EK NLSIP vadina „ambicinga“ ir teigia, kad problemos ir adekvatūs prioritetai nustatyti tinkamai. Kita vertus, toje pačioje ataskaitoje sakoma, kad daugelis nurodytų priemonių nėra smulkiai aprašytos, trūksta kiekybinių uždavinių. EK teigia, kad dėl to sunku galutinai įvertinti „numatytų priemonių efektyvumą“<sup>37</sup>.

Minėtose išvadose yra tam tikras vidinis prieštaravimas: „ambicinga“ programa turėtų reikšti, kad numatomi sprendimai gali padėti šalinti nustatytas problemas. Ambicingoje programoje nebūtina nurodyti ir tuo labiau – išsamiai aprašyti smulkias priemones – svarbesnės pakankamai plačios ir esminės iniciatyvos, kurios leistų tikė-

tis, kad valstybės politika atitinkamoje srityje bus efektyvi. Lietuvoje tokios esminės iniciatyvos aktualios gerinant darbo rinkos reguliavimą, diegiant „dirbti apsimoka“ principą (t. y. užtikrinant geresnį koordinavimą tarp pasyvių ir aktyvių darbo rinkos priemonių), derinant socialinės apsaugos ir užimtumo politikos priemones, sprendžiant pagyvenusių asmenų pasilikimo darbo rinkoje ir kitus klausimus.

O NLSIP, kaip minėta, yra pateikiamos įvairių valstybės institucijų įgyvendinamos priemonės (tarp jų – daug einamųjų). Iš priemonių gausos nelengva išskirti prioritėtines iniciatyvas, kurios atitiktų Lisabonos programos, kaip „reformų“ programos, dvasią. Pavyzdžiui, numatyta priemonė, kuri gali būti labai svarbi: „išanalizuoti, remiantis atliekamais tyrimais, pagyvenusių žmonių dalinio (palaiptinio) išėjimo į pensiją schemų ir dalinio užimtumo modelių taikymo finansines galimybes, įvertinti senatvės pensinio amžiaus ilginimo iki 65 metų galimybes“. Tačiau šiai priemonei numatyta skirti 120 tūkst. litų, o jos įgyvendinimo laikas – iki 2008 m. Taigi, į „reformą“ šioje srityje kol kas nepanašu – aktualus klausimas analizuojamas netgi iki 2008 m., paskui – galvojama, ką daryti, o tai gali užtrukti gana ilgai. Betgi rimtas darbo jėgos pasiūlos stygius ir biudžetiniai „senstančios“ visuomenės efektai jaučiami jau šiuo metu.

Nesunku išvardyti ir daugiau priemonių, kurios potencialiai gali būti pakankamai svarbios gerinant situaciją užimtumo srityje ir prisidėti prie sėkmingos ADRP. Tačiau šios priemonės tarsi „pasiklysta“ tarp daugybės kitų priemonių ir neaišku, kurios priemonės yra prioritėtinės ir kokios darbo rinkos siekiama įgyvendinus Lisabonos programą. Tai yra visiškai suprantama turint omenyje, kad aptariamą programą rengė ministerijos, pateikdamos įgyvendinamų ar numatomų priemonių sąrašą. Dėl to kitaip, negu teigia EK, daugelis pateikiamų priemonių yra netgi labai smulkios. Todėl skaitančiajam apie šias priemones iš šalies labai nesunku „prarasti“ bendrą vaizdą – štai ir priežastis, kodėl, kaip cituota pirmiau, EK sunku įvertinti siūlomų priemonių efektyvumą.

*NLSIP rengimo ir įgyvendinimo įtaka  
viešosios politikos procesams Lietuvoje*

Lietuvos dalyvavimas AKM procesuose užimtumo ir ADRP srityje turėjo tam tikros įtakos viešosios politikos procesams. Galima kalbėti apie du pagrindinius tokios įtakos elementus: a) formalus procesas, b) principai, kuriais vadovaujama įgyvendinant politiką.

Formaliojo proceso prasme dalyvavimas AKM reiškia, kad Lietuvai atsirado naujų „biurokratinių“ išipareigojimų – rengti papildomas programas ir jų įgyvendinimo ataskaitas. Dėl to pagausėjo formalių atsiskaitymų, susitikimų; valstybės tarnautojai yra priversti vis daugiau dėmesio skirti formalaus proceso įgyvendinimui, o strateginiams klausimams spęsti ir naujoms iniciatyvoms kelti laiko dažnai nebelieka. Šio tyrimo metu atliktoje kiekybinėje apklausoje daugiau negu pusė valstybės tarnautojų nurodo, kad dalyvavimą AKM apsunkina didelis darbo krūvis ir trumpi terminai.

Rengiant NLSIP užimtumo (ir, konkrečiai, ADRP) dalis, visos suinteresuotos ministerijos bei SADM padaliniai teikė savo įgyvendinamas priemones ir programas. Dėl to pati programa tapo pakankamai technokratiška – numatyta daug, dažnai smulkių ir konkrečių priemonių. O naujų, drąsių, esmingesnių, reformatoriškų pasiūlymų trūksta arba jie tiesiog „ištirpsta“ tarp daugelio kitų smulkių priemonių.

Pastaroji išvada gerai atspindi pirmiau aptartą Lisabonos proceso esmę Lietuvoje. Viena vertus, šis procesas yra gana neblogai susijęs su nacionaliniais politikos procesais – jame daugiau ar mažiau atsispindi nacionaliniu lygmeniu įgyvendinamos priemonės. Kita vertus, nacionalinė Lisabonos programa nėra laikoma dokumentu, kurio pagrindu galima inicijuoti ar net įteisinti šaliai svarbias reformas iniciatyvas. Šiais klausimais diskutuojama politiniu lygiu ir su Lisabonos procesu jie nėra siejami. Jei kada nors bus priimti sprendimai dėl reformos, jie gali atsirasti nacionalinėje Lisabonos programoje, o priešinga įtakos kryptis (per Lisabonos programą – į nacionalinę dar-

botvarkę) – abejotina. Tačiau, kaip aprašyta pirmiau kalbant apie Užimtumo įstatymo pavyzdį, Lisabonos programa gali būti naudojama kaip „svertas“ tam tikroms reformų iniciatyvoms paskatinti.

Kalbant apie svarbių viešosios politikos principų diegimą, dalyvavimas AKM procese prisidėjo prie to, kad užimtumo politikoje daugiau dėmesio būtų skiriama kiekybiniais rezultatams nustatyti ir pasiekimams vertinti. Lisabonos procese nustatyti užimtumo rodikliai (bendras užimtumo lygis, moterų, pagyvenusių asmenų užimtumo lygis ir kt.) tapo vienais svarbiausių įgyvendinant Lietuvos užimtumo politiką (taigi – ir ADRP). Šie rodikliai, kaip pagrindiniai konteksto rodikliai, tiesiogiai atspindi ir ES paramos 2007–2013 m. naudojimo strategijoje – Žmogiškųjų išteklių veiksmų programoje. Lisabonos rodikliai (pvz., naujos galimybės suteikimas bedarbiams (mokymas, darbo praktika, įdarbinimas); neturinčiųjų darbo ilgą laiką, dalyvavusių aktyviose priemonėse (mokymas, darbo praktika, įdarbinimas) dalis) taip pat pradėti naudoti vertinant Lietuvos darbo biržos ir LDRMT veiklą. Kita vertus, nors kiekybiniai rezultatai nustatyti, 2007 m. viduryje vis dar buvo galima susidaryti įspūdį, kad tebevyksta planavimas. Štai 2007 m. liepą susitikimo metu Europos Komisijos atstovai teigė, kad Lietuvai pats laikas pradėti kalbėti ne apie uždavinius, o apie pasiektus rezultatus (ši pastaba taikoma ne tik ADRP, bet ir kitoms politikoms)<sup>38</sup>. Tai reiškia, kad trūksta realaus pasiekimų vertinimo ir politikos įgyvendinimo atsižvelgiant į rezultatus.

Visoms Lietuvos Lisabonos programoje numatytoms ADRP priemonėms priskiriami finansiniai ištekliai. Dažnai numatoma, kad konkreti priemonė bus finansuojama naudojant ES finansinę paramą (tiek 2004–2006 m., tiek 2006–2013 m. finansinio laikotarpio) – taigi lyg ir prisidedama prie vieno iš Lisabonos strategijos prioritetų: glaudesnių sąsajų tarp ES biudžeto ir Lisabonos prioritetų. Rengiant straipsnį atlikta Lisabonos strategijos uždavinių ir priemonių integravimo į 2006–2008 m. bei 2007–2009 m. valstybės institucijų strateginius planus ir biudžeto programas analizė parodė, kad daugelis šių prie-

monių ADRP srityje yra integruotos. Tačiau abejotina, ar AKM procesas pats savaime prisidėjo prie viešosios politikos proceso, kurio metu konkrečioms priemonėms priskiriami finansiniai ištekliai, ar ir pakeitė jos specifiką. Lisabonos priemonės ir biudžeto programos yra gerai integruotos pirmiausia todėl, kad Lisabonos strategijoje pateiktos šiuo metu įgyvendinamos priemonės.

Kitas svarbus principas – geresnis tarpinstitucinių pastangų koordinavimas – įgyvendintas prasčiau. Nors Lisabonos strategija buvo atnaujinta siekiant, kad šalys narės jaustų didesnę jos nuosavybę ir geriau koordinuotų susijusias politikos sritis, atlikta analizė rodo, kad čia dar reikia įveikti daugelį sunkumų. Sukurtos institucinės struktūros beveik nebuvo naudojamos svarbioms iniciatyvoms, kurioms būtinas bendras požiūris ir bendros pastangos, suderinti. Tarpžinybinėje darbo grupėje dalyvaujančioms institucijoms atstovauja daugiausia ministerijų specialistai, kurių galimybės suderinti bendras tarpinstitucines iniciatyvas yra ribotos.

Dar vienas svarbus principas, dažnai pabrėžiamas kalbant apie AKM procesą – tai didesnis politikos proceso skaidrumas, nevyriausybinių partnerių dalyvavimas, visuomenės įtraukimas. Rengiant NLSIP (taigi – ir jos užimtumo dalį), partneriai buvo įtraukti gana sėkmingai; jiems buvo sudarytos galimybės teikti pasiūlymus, rengiami vieši aptarimai ir kai kurios iš numatytų priemonių šiek tiek keitėsi. Tačiau kiekybinės apklausos rezultatai rodo, kad nemaža dalis Lisabonos procesuose dalyvaujančių valstybės tarnautojų mano, kad partneriai yra nepajėgūs ir nesuinteresuoti aktyviau įsitraukti į AKM procesus. Užimtumo srityje ypač pasyvios yra darbdavių organizacijos – respondentų nuomone, taip yra dėl to, kad šios organizacijos nemato, kaip Lisabonos procesas praktiškai siejasi su jų atstovaujamaisiais interesais.

## *4.2. Lisabonos proceso įtaka Lietuvos mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros politikai*

Šiame poskyryje smulkiau analizuojama Lisabonos proceso įtaka Lietuvos mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros politikos kaitai – tiek konkrečiam šios srities politikos turiniui, tiek institucijoms ir politikos procesui.

### *AKM procesų įtaka iki Lietuvai tampa ES nare*

ES Europos Komisija darė įtaką Lietuvos pažangai MTTP srityje jau iki Lietuvai tampa ES nare. Pavyzdžiui, 2000 m. pažangos ataskaitoje Europos Komisija nurodė, jog svarbu didinti finansavimą MTTP, taip pat stiprinti institucijas (infrastruktūra, įranga, mokymas), skatinti tyrimų institucijų ir verslo įmonių ryšius<sup>39</sup>. Vėliau Europos Komisija teigė, kad „pirmenybė turi būti teikiama nacionalinei strategijai bei mokslo ir technologijų plėtros politikos programai parengti. Finansavimo mechanizmai turi būti suderinti su iš naujo apibrėžtais prioritetais“<sup>40</sup>. Tačiau MTTP politika, kurioje nebuvo ES teisyno nuostatų ir įtaka buvo pagrįsta Lietuvos integracijos į ES mokslinių tyrimų erdvę poreikiu, nebuvo didelis ES prioritetas (pvz., 2003 m. pažangos ataskaitoje, kurioje buvo įvardytos sritys, kuriose reikia imtis sustiprintų pastangų, MTTP nebuvo paminėta). Taip pat ES įtaka nebuvo vienintelis išorinis veiksnys – 2003 m. Pasaulio bankas pateikė nemažai rekomendacijų MTTP ir inovacijų srityje<sup>41</sup>.

Iki narystės ES Lietuvoje buvo padaryta tam tikra pažanga MTTP srityje. 2001 m. buvo patvirtinta Mokslo ir technologijų baltoji knyga, 2002 m. – prioritetinės Lietuvos MTTP 2002–2006 m. kryptys, 2003 m. – Ilgalaikė MTTP strategija bei Aukštųjų technologijų plėtros programa. Nors formaliai pasikeitė tiek bendras, tiek iš dalies specifinis viešosios politikos turinys, būdingas jo ir praktikos neatitikimas ir įgyvendinimo problemos. 2004 m. konkursiniu būdu paskirstyta finansavimo suma Lietuvoje sudarė tik 6 proc. visų valstybės

skiriamų lėšų MTTP. Ekspertų nuomone, valstybinio finansavimo tvarka nėra orientuota į mokslinių tyrimų efektyvumą ir verslo poreikių patenkinimą.

*Lisabonos proceso įtaka MTTP politikos turiniui  
ir procesui Lietuvai tapus ES nare*

ES įtaka MTTP politikai padidėjo, peržiūrėjus Lisabonos strategiją, kurioje daugiau dėmesio teikiama moksliniams tyrimams ir inovacijoms, integruotiems į naują Lisabonos strategijos ciklą. Kaip nurodo Jungtinė gairė Nr. 7, reikia didinti ir tobulinti investicijas į mokslinius tyrimus, ypač privačiame versle. Europos Komisijos nuomone, svarbiausia yra sukurti „rėmines“ sąlygas, instrumentus ir paskatas įmonėms investuoti į mokslinius tyrimus<sup>42</sup>. Ši gairė taip pat apima valstybės išlaidų moksliniams tyrimams efektyvumo didinimą, bendradarbiavimo tarp privataus ir viešojo sektorių skatinimą, pakankamos kvalifikuotų tyrėjų pasiūlos užtikrinimą, tarptautinės MTTP dimensijos stiprinimą ir taip toliau.

Nacionalinės Lisabonos programos tikslai ir uždaviniai, numatyti MTTP srityje, iš esmės atitinka 7 gairę. Pirmas tikslas yra „Sudaryti sąlygas verslui naudotis viešojo sektoriaus MTTP rezultatais ir pačiam investuoti į MTTP, plėtojant viešojo sektoriaus MTTP pajėgumus“<sup>43</sup>. Tikslu aprašyme labiau orientuojamasi į verslo sektorių, bet jo uždaviniai apima ir viešojo MTTP sektoriaus efektyvumo didinimą. MTTP dalies uždaviniai ir priemonės gana ambicingi, palyginti su kitomis Lisabonos programos dalimis. Kaip minėta, tai siejama su tuo, kad šios dalies rengimą labiau koordinavo Ūkio ministerija, aktyviai dalyvavo socialiniai ir ekonominiai partneriai<sup>44</sup>. Nors nėra numatytas atskiras tarptautinio bendradarbiavimo uždavinys, atitinkamos priemonės įvardytos priemonių plane. Taip pat nustatyta tinkama priežastinė MTTP skatinimo teorija, kuri remiasi mokslo institucijų ir verslo įmonių bendradarbiavimu, aukštesniųjų technologijų įmonių atsiskyrimu nuo valstybinio mokslinių tyrimų sektoriaus ir užsienio investicijų skatinimu.

Tačiau Lisabonos programoje trūksta MTTP kompleksinių ryšių. Pavyzdžiui, mažai dėmesio teikiama tyrėjų ir aukštos kvalifikacijos darbuotojų verslo įmonėse klausimui. Nors mikroekonomikos prioritete numatytos keturios priemonės, skirtos tyrėjų ir kitų darbuotojų mobilumui, nė viena užimtumo prioriteto priemonė nėra tiesiogiai skirta tyrėjų užimtumui skatinti privačiame versle<sup>45</sup>. Europos Komisijos nuomone, Lietuvoje reikia vykdyti visa apimančią žmogiškųjų išteklių politiką MTTP srityje<sup>46</sup>. Partnerių nuomone, tarp MTTP priemonių nebuvo numatyta labai svarbi priemonė, skirta biurokratizmui mažinti šioje srityje (įskaitant ES struktūrinės paramos naudojimą)<sup>47</sup>.

Europos Komisijos pažangos ataskaitoje buvo pažymėta, kad Lietuvai reikia stiprinti mokslo ir technologijų bazę, įskaitant viešojo sektoriaus išlaidų didinimą MTTP. Tačiau šios pastabos gali būti labiau pagrįstos bendrais Europos Komisijos prioritetais, o ne išsamia NLSĮP analize<sup>48</sup>. 2006 m. pavasario ES vadovų tarybos išvadose buvo patvirtinta investicijų į žinias ir inovacijas prioritetingė sritis. Jose numatyta, kad ES šalys narės turi pakeisti savo viešųjų MTTP išlaidų orientaciją ir skatinti privataus sektoriaus investicijas į MTTP. Daug dėmesio teikiama dinaminei inovacijų aplinkai, švietimo ir mokymo klausimams, kuriems Lisabonos programoje skirta mažiau dėmesio. Taip pat ES buvo pristatyta nauja ES inovacijų strategija, kurioje numatyta 10 prioritetinių sričių<sup>49</sup> (jų įgyvendinimas priklauso ir nuo ES šalių narių pastangų). Šie veiksmai reikalauja peržiūrėti Lietuvos Lisabonos programą (pradėta 2006 m. lapkritį).

Atsižvelgiant į Lisabonos strategijos rodiklius patvirtintas Lietuvos kiekybinis uždavinys MTTP išlaidas padidinti iki 2 proc. 2010 m. yra vienas iš ambicingiausių, palyginti su kitomis ES šalimis narėmis. Lietuvoje siekiama išlaidas MTTP padidinti beveik tris kartus nuo 2004 m. pradinės situacijos. Todėl reikia didelių įvairaus lygio pastangų didinant MTTP išlaidas, ypač verslo sektoriuje<sup>50</sup>. Ekspertų nuomone, privatus Lietuvos verslas investuoja į tradicines žemų ir vidutinių technologijų sritis nacionaliniu lygiu ir net užsienio šalyse, o vidinės ir užsienio investicijos į vidurinių bei aukštųjų technologijų

sritį yra mažos<sup>51</sup>. Be to, ekspertai teigia, jog esant dabartiniams MTTP išlaidų augimo tempams šis uždavinys gali būti pasiektas tik 2025 m.<sup>52</sup> Europos Komisija pripažįsta, kad nėra tikėtina, jog ES lygiu 3 proc. kiekybinis uždavinys bus pasiektas iki 2010 m., net jeigu visose šalyse būtų pasiekti nusistatyti kiekybiniai uždaviniai<sup>53</sup>.

Kaip novatoriškos idėjos ir apsiukeistinos sėkmės pavyzdys mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje Lisabonos programos įgyvendinimo ataskaitoje minimas nacionalinių technologijų platformų susikūrimas ir jų įsijungimas į atitinkamas Europos technologijų platformas<sup>54</sup>. Tai yra iš tikrųjų geras naujo verslo ir mokslo bendradarbiavimo ir finansavimo instrumento, kurį įgyvendinant buvo padaryta pažanga (iki 2006 m. rugsėjo buvo sukurtos 25 nacionalinės technologijų platformos, kurioms finansuoti buvo skirta nacionalinė parama) pavyzdys. Šis rezultatas paminėtas ir 14-osios Vyriausybės 2004–2006 m. programos „100 dienų“ pranešime, kuriame pateikti tik keli MTTP rezultatų pavyzdžiai (10 proc. 2007–2013 m. ES struktūrinių fondų paramos skyrimas mokslui, technologijų platformos bei parama mokslo ir technologijų parkams iš 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento)<sup>55</sup>. Tai irgi rodo, kad naujoji 10-oji Vyriausybė MTTP srityje pasiekė visai mažai rezultatų.

Kalbant apie Lisabonos proceso įtaką MTTP politikos institucijoms ir procesui, galima pakartoti nemažai pirmiau pateiktų išvadų. Šis procesas padėjo iš dalies paskatinti strateginį planavimą, partnerystę, visuomenės įtraukimą, nustatyti aiškius ir kiekybiškai išreikštus uždavinius. Kiek smulkiau reikėtų pakomentuoti politikos proceso koordinavimo klausimą, kadangi MTTP srityje ši problema ypač aktuali (pvz., Pasaulio banko ataskaitoje pažymėta, kai viešajai administracijai, kuri sprendžia MTTP klausimus, būdinga fragmentacija ir izoliacija<sup>56</sup>).

Nors iš pradžių teikė tam tikrų vilčių, Lisabonos procesas tik nedaug prisidėjo prie MTTP politikos koordinavimo problemos sprendimo. Lietuvoje trūksta koordinavimo tarp svarbiausių MTTP politikos formuotojų, Švietimo ir mokslo bei Ūkio ministerijų, kurios

atstovauja skirtingiems MTTP sektoriams (viešajam ir privačiajam). Tai patvirtina pokalbių ir apklausos informacija: teigiama, kad trūks ta koordinavimo tarp šių ministerijų, bet taip pat pripažįstama, jog „atsirado bendradarbiavimas tarp ŪM ir ŠMM, tačiau tik viduriniame, o ne aukščiausiam lygyje“<sup>57</sup>. Nors koordinavimas gali būti skatinamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės lygiu, Mokslo, technologijų ir inovacijų plėtros komisijos veikla yra nepakankamai efektyvi, o Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija neturi pakankamų administracinių pajėgumų MTTP srityje. Tačiau reikia atsižvelgti į tai, jog 2006 m. pasikeitusi vyriausybė skiria daugiau dėmesio MTTP ir aukštojo mokslo politikai<sup>58</sup>.

### *Išvados*

Šiame straipsnyje buvo siekiama atsakyti į klausimą, kokią įtaką Lietuvos viešosios politikos kaitai padarė dalyvavimas įgyvendinant Lisabonos strategiją. Aptarta įtaka bendram (viešosios politikos supratimas, kultūra) ir konkrečiam viešosios politikos (politikos tikslai, uždaviniai, priemonės, rezultatai) turiniui ir viešosios politikos institucijoms bei procesams.

Pagrindinė straipsnio išvada – Lisabonos strategijos įgyvendinimas iš dalies prisidėjo prie viešosios politikos kaitos, tačiau akivaizdžios ir neišnaudotos galimybės. Žinoma, būtina turėti omenyje, kad pati Lisabonos strategija buvo atnaujinta ir kiek sistemiškiau pradėta įgyvendinti tik 2005 m. Kita vertus, į AKM procesus Lietuva įsitraukė maždaug nuo 1998 m. – t. y. pradėjusi aktyviai siekti narystės ES. 2000 m. kaip šalis kandidatė Lietuva prisijungė ir prie Lisabonos proceso – taigi jau sukaupia nemažą patirtis taikant AKM metodus nacionaliniu lygiu.

Pirmiausia, neišnaudota NLSIP kaip „reformų“ programos galimybė. Programa tapo įvairių, skirtingos apimties ir ambicingumo, priemonių rinkiniu. Taip nutiko todėl, kad rengiant strategiją trūko aiškaus ir nuoseklaus koordinavimo. Ministerijos ir įvairūs sociali-

niai partneriai teikė savo pasiūlymus, kuriuos apibendrina koordinatoriaus vaidmenį atlikusi Ūkio ministerija. Savo ruožtu Lietuvos administracinei kultūrai aktyvus koordinavimas ir lyderystė nėra įprasti – labiau nusistovėjęs veiklos modelis, kuris aiškiai nubrėžia kiekvienos institucijos veiklos žinybinę „teritoriją“. Dėl to politikos „koordinavimas“ paprastai reiškia, kad iš įvairių tokių „teritorijų“ ateinantys pasiūlymai sujungiami į vieną „darinį“ nekvestionuojant gautos informacijos. Todėl prasmingas bet kokių horizontalių iniciatyvų koordinavimas yra ypač sunkus. Šioje situacijoje radikalius pokyčius gali paskatinti tik politinė valia – pirmiausia, premjero iniciatyva. Tačiau 2005 m. Vyriausybė esamą situaciją vertino gana gerai, nespaudė jokia biudžeto ar politinė krizė, o Lietuvos politinis elitas dar nėra tiek socializuotas ES, kad neformalus Lisabonos strategijos tikslas „pasivyti ir aplenkti“ JAV būtų priimamas pernelyg rimtai.

NLSIP kol kas taip ir nerado savo vietos Lietuvos strateginio planavimo dokumentų hierarchijoje. Viena vertus, atrodo, kad ši programa galėtų tapti svarbiausiu vidutinio laikotarpio strateginio planavimo dokumentu, kuriam daug dėmesio skiriama ES lygiu ir kuris padeda derinti Lietuvos ir kitų ES valstybių pastangas siekiant visai ES aktualių tikslų. Kita vertus, šis dokumentas yra patvirtintas „tik“ Vyriausybės nutarimu, Seimas rengiant NLSIP dalyvavo netiesiogiai, visuomenė mažai žino apie NLSIP, o jos santykis su kitais vidutinio ir ilgojo laikotarpio strateginiais dokumentais nėra galutinai aiškus. Galiausiai, taip ir lieka atviras klausimas – ar gerai ir ar taip turi būti, kad NLSIP yra įvairių strategijų ir programų priemonių rinkinys, ar vis dėlto idealiau atveju ir kada nors ateityje ji galėtų tapti kokybiškai kitokiu dokumentu, kuris leistų kelti ir pagrįsti svarbias reformų iniciatyvas.

Kalbant apie NLSIP įtaką konkrečiam politikos turiniui ADRP ir MTTP srityse, tam tikrą įtaką galima išvelgti. Lisabonos strategija padėjo apibrėžti šių politikų tikslus, kiekybiškai išreikštus uždavinius; ADRP srityje – pasireiškė kaip „svertas“ efektas 2006 m. priimant naują užimtumo įstatymą. Būtent ADRP srityje galima pastebėti ir įdomų faktą, kad ne į visas EK pastabas ir pageidavimus

atsižvelgiama – štai, nepaisant ES komentarų, nebuvo imtasi jokių esminių teritorinio darbo jėgos mobilumo skatinimo iniciatyvų. Tai gana nauja tendencija, kadangi iki narystės ES į EK pastabą paprastai būdavo reaguojama be platesnių diskusijų. Tačiau iš pasirodymo narystei laikotarpio akivaizdžiai liko administracinės kultūros elementas – prisitaikymas prie diskurso. 2006 m. NLSĮP įgyvendinimo ataskaitoje Lietuva tarsi leido suprasti, kad „viskas tvarkoje“ – teritorinio mobilumo tikslas įgyvendinamas, užuot atkreipusi EK dėmesį, kad šalies interesai yra galbūt kitokie ar šalies situacija – pasikeitusi.

Dalyvavimas Lisabonos procese paskatino ir tam tikrus Lietuvos viešosios politikos (institucijų) pokyčius. Kiek patobulėjo strateginio planavimo procesas: NLSĮP prisidėjo skatinant pokyčius tokiose svarbiose viešosios politikos proceso srityse kaip kiekybiškai išreikštų rodiklių nustatymas ir strategijos įgyvendinimo priežiūros sistemos sukūrimas. Nacionalinėje Lisabonos strategijoje numatyti užimtumo rodikliai tapo vienais svarbiausių įgyvendinant nacionalinę užimtumo politiką. Savo ruožtu MTTP srityje užsibrėžtas labai ambicingas tikslas – 2010 m. MTTP išlaidas padidinti iki 2 proc. Tačiau kol kas galime kalbėti tik apie nuoseklesnę kai kurių strateginio planavimo atributų (pirmiausia – kiekybinių rodiklių) taikymą, o ne apie tai, kad politikos procesas tapo iš esmės strategiškesnis (ar geriau koordinuojamas). Šia prasme NLSĮP kol kas taip ir lieka neišnaudota galimybė.

Štai NLSĮP parengti ir įgyvendinti buvo sukurtos įvairios tarpžinybinės ir vidinės darbo grupės ir pogrupiai. Tačiau šios grupės rinkosi retai, diskutavo labiau organizacinio pobūdžio klausimais ir kol kas netapo jokia prasmingesniu viešosios politikos koordinavimo instrumentu. Nors nacionalinio Lisabonos proceso dalyviai pastebi tam tikrą „pagerėjimą“ šioje srityje, labiausiai matomas suintensyvėjęs keitimasis informacija ir konsultavimasis (dažniausiai – vidutinės grandies tarnautojų lygmeniu). O kalbėti apie bendrą skirtumą šalinimą ir prioritetų nustatymą aukščiausiu lygiu dar anksti.

Dažnai pabrėžiama, kad rengiant NLSIP buvo nuosekliai ir intensyviai konsultuojamasi su socialiniais ekonominiais partneriais, atsižvelgiama į jų pateiktus pasiūlymus. Iš esmės tai tiesa: strategijos rengimo procesas buvo viešas, dedamos pastangos nuosekliai informuoti įvairias žiniasklaidos priemones. Iš dalies – būtent dėl to NLSIP tapo „visų norų“ sąrašu, kadangi trūkstant koordinavimo gebėjimų ir lyderystės principo administracinėje kultūroje buvo stengiamasi įtraukti kiekvieną „konkretesnį“ ir su bendra Vyriausybės linija nesikertantį pasiūlymą.

### *PASTABOS IR NUORODOS*

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. lapkričio 22 d. nutarimas Nr. 1270 „Dėl Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos“ // <http://www.ukmin.lt/lt/strategija/doc/n.lis.pr.-2005-11-22,nr.1270.doc>

<sup>2</sup> Žiūrėti V. Nakrošio ir R. Vilpišausko straipsnį „Kodėl neveiksmingas Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodas: silpnas iš prigimties ar dėl netinkamo taikymo Lietuvoje?“ šiame „Politologijos“ žurnalo numeryje.

<sup>3</sup> Commission of the European Union. The Commission's Assessments of National Reform Programmes for Growth and Jobs: Lithuania. P. 6 // [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2006\\_annual\\_report\\_lithuania\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2006_annual_report_lithuania_en.pdf)

<sup>4</sup> Brussels European Council. Presidency conclusions. 23–24 March 2006 // [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/cc/89013.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/cc/89013.pdf)

<sup>5</sup> Commission of the European Union, Communication to the Spring European Council. Time to move up a gear: a new partnership for growth and jobs. Brussels, 2006, Country Chapters, Part II. Brussels, 2006. P. 1 // [http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report_en.htm)

<sup>6</sup> Pokalbis su Ūkio ministerijos tarnautoja, 2006 m. lapkričio 16 d.

<sup>7</sup> Atrodo, kad sparčiau vyksta Bendrijos Lisabonos programos įgyvendinimas: jo įvertinimas rodo, kad iki 2006 m. liepos 31 d. Europos Komisija patvirtino 75 iš iki 2008 m. planuotų 102 politikos veiksmų.

<sup>8</sup> Commission of the European Union, Communication to the Spring European Council. Time to move up a gear: a new partnership for growth and jobs. Op. cit. (pavydžių, kurie paaikškina ES šalių narių politikas ir priemones ūkio augimo ir užimtumo srityje, ypač keturiuose prioritetinėse srityse, kurios buvo nustatytos trečioje dalyje, sąrašas).

<sup>9</sup> Lietuvos Respublikos Ūkio ministerijos tinklalapio naujienos. „Patvirtinta Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos metinė pažangos ata-

skaita“, 2006-10-13 // [http://www.ukmin.lt/lt/dokumentai/ziniasklaidai/detail.php?ID=17360&phrase\\_id=76659](http://www.ukmin.lt/lt/dokumentai/ziniasklaidai/detail.php?ID=17360&phrase_id=76659)

<sup>10</sup> Apklausa buvo atlikta 2006 m. spalį–lapkritį. Į klausimus atsakė 63 Lisabonos proceso dalyviai, kas sudaro apie trečdalį visų proceso dalyvių. Iš jų 26 respondentai atstovavo makroekonominės politikos sričiai, 28 – mikroekonominės (MTTP, įmonių politika, informacinė visuomenė) ir 9 – užimtumo politikos sričiai. 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>

<sup>11</sup> Pokalbis su Ūkio ministerijos tarnautojais, 2006 m. spalio 20 d.

<sup>12</sup> Pokalbis su Ūkio ministerijos tarnautojais, 2006 m. gruodžio 11 d.

<sup>13</sup> 2006 m. spalio 17 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1020 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004–2006 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ // [http://www.lrv.lt/14\\_vyr\\_dok/n1020\\_priemones.pdf](http://www.lrv.lt/14_vyr_dok/n1020_priemones.pdf)

<sup>14</sup> Atsakingų Lietuvos institucijų atstovai nuolat pabrėžia, kad rengiant ES lėšų panaudojimo strateginio planavimo dokumentus buvo siekiama atsižvelgti į NLSĮP nuostatas, žr. <http://www.ukmin.lt/lt/dokumentai/ziniasklaidai/detail.php?ID=20065>

<sup>15</sup> J. Pisany-Ferry, A. Sapir. Last Exit to Lisbon. Bruegel Policy Brief. March 2006. P. 4–5.

<sup>16</sup> Pokalbis su Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos tarnautoju, 2006 m. lapkričio 24 d.

<sup>17</sup> Tačiau 2006–2008 m. Švietimo ir mokslo ministerijos strateginiame plane nėra numatytas kiekybinis Lisabonos programos uždavinys MTTP išlaidų srityje (2 proc. išlaidų MTTP nuo BVP iki 2010 m.).

<sup>18</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. lapkričio 22 d. nutarimas Nr. 1270 „Dėl Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos“. Op. cit.

<sup>19</sup> Europos Bendrijų Komisija, Komisijos tarnybų darbo dokumentas. Dirbti kartu ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo labui. Tolesni atnaujintos Lisabonos strategijos įgyvendinimo žingsniai. Briuselis, 2005-05-02. P. 4 // <http://www.ukmin.lt/lt/strategija/doc/lt.doc>

<sup>20</sup> Commission of the European Union, Communication to the Spring European Council. Time to move up a gear: a new partnership for growth and jobs. Op. cit.

<sup>21</sup> Kaip parodė Saulėtekio komisijos veikla, kelių lygių sistemos veikla nebuvo efektyvi. R. Vilpišauskas, V. Nakrošis. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. Eugrimas, 2003. Žr. Saulėtekio komisijos veiklos atvejo studiją.

<sup>22</sup> Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos įgyvendinimo ir stebėsenos struktūros aprašas, patvirtinta Lietuvos Respublikos ūkio ministro 2006 m. birželio 22 d. įsakymu Nr. 4-247.

<sup>23</sup> Pokalbiai su socialiniais ir ekonominiais partneriais iš MTTP ir inovacijų tikslinės grupės. 2006 m. lapkričio 15 d.

<sup>24</sup> Pokalbis su Finansų ministerijos tarnautoju. 2006 m. lapkričio 21 d.

<sup>25</sup> Commission of the European Union, Communication to the Spring European Council, Time to move up a gear: a new partnership for growth and jobs. Op. cit. P. 4 // [http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report_en.htm)

<sup>26</sup> Pokalbis su Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos tarnautojais, 2006-11-22.

<sup>27</sup> Commission of the European Union, Communication to the Spring European Council, Time to move up a gear: a new partnership for growth and jobs. Op. cit. // [http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report_en.htm)

<sup>28</sup> Commission of the European Union. Employment in Europe 2006. Brussels, 2006.

<sup>29</sup> Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Taking stock of five years of the European employment strategy, Brussels, 17.7.2002 // [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/impact\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/impact_en.html)

<sup>30</sup> Commission of the European Union. Commission Opinion on Lithuania's Application for Membership of the European Union. 1997.

<sup>31</sup> Commission of the European Union. Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress towards Accession. 1998.

<sup>32</sup> Commission of the European Union. Comprehensive Monitoring Report on Lithuania's Preparation for Membership. 2003.

<sup>33</sup> Commission of the European Union. Communication to the Spring European Council, Time to move up a gear: a new partnership for growth and jobs. Op. cit. // [http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report_en.htm)

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> The European Commission. Lithuania. Assessment of National Reform Programme. Op. cit., p. 1.

<sup>36</sup> Ch. West. An analysis of learning, adaptation, and institutional change: The case of the European Employment Strategy in Lithuania. Draft Master's thesis. Stockholm University, 2004 (Unpublished paper). P. 47.

<sup>37</sup> Commission of the European Union, Communication to the Spring European Council. Time to move up a gear: a new partnership for growth and jobs. Op. cit.

<sup>38</sup> A. Vernickaitė. Lūkesčiai didesni nei laimėjimai // Verslo žinios. 2007, liepos 19.

<sup>39</sup> Commission of the European Communities. 2000 Regular Report from the Commission on Lithuania's Progress Towards Accession. 2000. P. 72 // [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_00/](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/)

<sup>40</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1270 „Dėl Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos“, 2005 m. lapkričio 22 d. Op. cit.

<sup>41</sup> The World Bank. Lithuania Aiming for the Knowledge Economy. 2003.

<sup>42</sup> Commission of the European Union, Communication to the Spring European Council, Working together for growth and jobs. Integrated guidelines for

growth and jobs: 2005–2008. P. 32 // [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_en.pdf)

<sup>43</sup> Ibid., p. 18.

<sup>44</sup> Pokalbis su socialiniu ir ekonominiu partneriu iš MTTP ir inovacijų tikslinės grupės. 2006 m. lapkričio 15 d.

<sup>45</sup> Rengiant 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos veiksmų programas buvo svarstoma aukštos kvalifikacijos darbuotojų įdarbinimo privačiose įmonėse priemonė. Tyrėjų įdarbinimas numatytas Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos trečiame prioritete „Tyrėjų gebėjimų stiprinimas“, kuris priklauso Švietimo ir mokslo ministerijos kompetencijai, o ne pirmame prioritete „Kokybiškas užimtumas ir socialinė aprėptis“, už kurį atsakinga Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (nors tai iš esmės užimtumo priemonė).

<sup>46</sup> Commission of the European Union. The Commission's Assessments of National Reform Programmes for Growth and Jobs: Lithuania. Op. cit., p. 4.

<sup>47</sup> Pokalbis su mokslinių tyrimų ir inovacijų tikslinės grupės atstovu. 2006 m. lapkričio 15 d.

<sup>48</sup> Commission of the European Union, Communication to the Spring European Council. Time to move up a gear: a new partnership for growth and jobs. Brussels, 2006, Country Chapters, Part II, Brussels, 2006. P. 4 // [http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report_en.htm) Estijos ir Latvijos Lisabonos programų vertinime Europos Komisija irgi pateikia rekomendacijas dėl mokslinių tyrimų / aukštojo mokslo ir aktyvios darbo rinkos.

<sup>49</sup> Inovacijoms draugiškos švietimo sistemos, Europos technologijų institutas, bendra tyrėjų darbo rinka, tyrimų ir pramonės ryšių stiprinimas, regioninių inovacijų skatinimas, valstybės pagalbos taisyklių reforma, intelektualinės nuosavybės teisių apsauga, skaitmeniniai produktai ir paslaugos, inovacijoms draugiškos „pirmaujančios rinkos“, inovacijų skatinimas per viešuosius pirkimus.

<sup>50</sup> OECD. Targeting R&D: Economic and Policy Implications of Increasing R&D Spending (STI Working Paper 2003/8). 2003, p. 35. „... MTTP kiekybinių uždavinių pasiekimas – kuris tipiškai reiškia didelius MTTP intensyvumo padidėjimus per santykinai trumpą laikotarpį – apima žymią socialinę ir ekonominę reformą. Nors dažnai suprantamas kaip finansinis uždavinys ir įėja, kuri bus ekonominio augimo varomoji jėga, MTTP kiekybinių uždavinių pasiekimo procesas reiškia pokyčius pramonėje (t. y. link aukštųjų technologijų sektorių), valstybės tyrimų valdymo (t. y. gerinti kokybę ir sukurti aukštos kompetencijos centrus) ir darbo jėgos srityje (t. y. didinti labai kvalifikuotų darbuotojų ir tyrėjų skaičių). Šių pokyčių įgyvendinimas reikalauja politikos iniciatyvų, apimančių daug sričių, nuo MTTP finansavimo ir verslumo, imigracijos ir švietimo politikos, produktų, finansų ir darbo rinkos reguliavimo.“

<sup>51</sup> Jonas Čičinskas. Pelną norim daugiau, o kur jį dėsime? Omni. 2006 m. lapkričio 2 d. // [http://www.omni.lt/?i\\$9359\\_70693\\$z\\_380122](http://www.omni.lt/?i$9359_70693$z_380122)

<sup>52</sup> „Jei padėtis nepasikeis, Lietuvos siekis, kad iki 2010 m. 1% nuo BVP iš verslo sektoriaus būtų skiriamas investicijoms į mokslinius tyrimus, liks tik popie-

riuje. Esant tokiam augimo tempui šį tikslą pasieksime tik 2025 m.“ Leidžia tik egzistuoti // Verslo žinios. 2006, gegužės 5 // <http://www.vz.lt/>

<sup>53</sup> Commission of the European Union, Communication to the Spring European Council. Time to move up a gear: a new partnership for growth and jobs. Op. cit., p. 15–16 // [http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report_en.htm)

<sup>54</sup> Metinė Lietuvos nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos įgyvendinimo pažangos ataskaita. 2006 metai. P. 49.

<sup>55</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 100 Vyriausybės dienų // [http://www.lrv.lt/14\\_vyr\\_dok/100\\_dieniu\\_bendras.pdf](http://www.lrv.lt/14_vyr_dok/100_dieniu_bendras.pdf)

<sup>56</sup> The World Bank. Lithuania Aiming for the Knowledge Economy, 2003. P. 69.

<sup>57</sup> Apklausos rezultatai (atsakymas į atvirą klausimą). VU TSPMI. Lietuvos dalyvavimo Europos Sąjungos atvirojo koordinavimo metodo procesuose įtakos viešajam administravimui ir viešajai politikai vertinimas. Op. cit.

<sup>58</sup> Pavyzdžiui, premjeras darė poveikį sprendimui skirti 10 proc. ERPF lėšų Ekonomikos augimo veiksmų programos prioritetui MTTP infrastruktūrai. „Šis prioritetas nebuvo pakankamai išskirtas. Esu tikras, kad mes turime padidinti šias lėšas. Lietuvoje toks potencialas yra, jam reikia padėti. Dabar šiek tiek atskirai veikia mokslas, kurio bazė gana silpna. Kita vertus, verslas dar nėra pakankamai imlus inovacijoms. Mes norime tai sujungti. Manau, tai yra teisingas postūmis“, – sakė premjeras. [Naujienų portalas Alfa.lt, Lietuvos mokslui – 2 mlrd. litų ES paramos. 2006 m. birželio 19 d., [www.alfa.lt](http://www.alfa.lt)]. Be to, vėliau premjeras patvirtino prezidento V. Adamkaus teiginį, kad aukštojo mokslo pertvarka turėtų prasidėti 2007 m. rugsėjo 1 d.

## **SUMMARY**

### ***IMPLEMENTATION OF THE EU LISBON STRATEGY IN LITHUANIA: LOST BETWEEN VILNIUS AND BRUSSELS?***

The major question for this article was to what extent the implementation of the Lisbon strategy contributed to public policy change in Lithuania. Two main aspects of such change were discussed: change of general or specific contents of public policy as well as change of public policy institutions or processes.

The main conclusion of this article is that the implementation of Lisbon strategy in Lithuania has partly contributed to the public policy change. However, many opportunities have not yet been realised. Surely, one has to take into account that the Lisbon strategy itself was reviewed rather recently (in 2005) and the National Programme for Implementation of the Lisbon strategy was adopted in at the end of the same year. On the other hand, Lithuania takes part in the EU policy processes based on the Open Method of Co-ordination (OMC) since 1998, and in 2000 as the candidate country joined the Lisbon process. Thus, a significant

experience of participating, learning and taking advantage of the OMC-type processes has already been accumulated.

The first and perhaps the most important opportunity, which has not yet been realised is the fact that the National Lisbon programme did not become a catalyst for policy reform. The programme itself is a collection of many measures, which vary significantly in their importance, scope and timing. This has happened because of lack of committed and coherent co-ordination process. Various ministries and social partners were invited to provide “their” measures while the co-ordinating institution (the Ministry of Economy) has mainly played a role of collecting these measures and putting them into a single document. No significant mediation, questioning, conflict resolution was performed. This, in turn, is related to the administrative culture of Lithuanian bureaucracy, which tends to delineate the “territory of influence” of each ministry strictly and discourages any behaviour across the lines of this “territory”. Therefore, the co-ordination of horizontal policies (like research and technological development) is especially complicated. Strong political will may help to overcome such bias, however such will was not present at the moment the national Lisbon programme was prepared.

The national Lisbon programme has still to find its place among other major national strategies in Lithuania. On the one hand, the programme is designed so as to make it the most important medium-term planning document. On the other hand, the programme was adopted by a government decree while the national parliament was involved into the preparation of the strategy only to a limited extent; the society at large is hardly aware of such a programme. At the end of the day, it remains unclear, whether the national strategy should remain an umbrella collection of various initiatives and measures brought together from other documents or it has somehow be streamlined in the future and provide a basis for vital reform initiatives.

The national Lisbon programme to some extent has contributed to changes in public policy institutions and processes. Various commissions, working groups and sub-groups were created. The strategic planning process has become more elaborate to some extent (measurable indicators adopted, implementation monitoring system created). However no substantial breakthrough in the overall implementation of strategic planning was achieved. The working groups have not been meeting on a regular basis and did not provide a framework for meaningful co-ordination, joint development of priorities and conflict resolution. Surely, in the process of preparation of the national strategy, there was a clear commitment to follow the principle of partnership and various interest groups had an opportunity to provide their suggestions. However without a strong co-ordination such inputs contributed significantly to the overall fragmentation of the national Lisbon programme.