

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR DIPLOMATIJOS MAGISTRO PROGRAMA

KRISTINA BAUBINAITĖ
II kurso studentė

**STRATEGINIS VALDYMAS LIETUVOS UŽSIENIO POLITIKOJE: BŪKLĖS
IR RAIDOS PERSPEKTYVŲ ANALIZĖ**

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovas: Prof. Habil. Dr. (HP) R. Lopata,
Konsultantas: J. Vilčinskas

Vilnius, 2007

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad įteikiamas darbas (*Strateginis valdymas Lietuvos užsienio politikoje: būklės ir raidos perspektyvų analizė*) yra:

1. Atliktas mano pačios ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

Baubinaitė K. Strateginis valdymas Lietuvos užsienio politikoje: būklės ir raidos perspektyvų analizė. Tarptautinių santykių ir diplomatijos specialybės magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas Prof. Habil. Dr. (HP) Raimundas Lopata; konsultantas Jurgis Vilčinskas – Vilnius, 2007 – 88 p.

Reikšminiai žodžiai: strateginis planavimas, strateginis valdymas, užsienio politika, organizacijų mokymasis, organizacijų kaita, „viengubo ciklo“ mokymosi modelis, „dvigubo ciklo“ mokymosi modelis, strateginio valdymo plėtra, strateginio valdymo procesų imitacija.

Šiame darbe nagrinėjama Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistema. Analizuojant teisinius, biurokratinius bei percepcinius užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos veiksnius, siekiama identifikuoti dabartinę šios sistemos būklę ir numatyti jos tolesnės raidos perspektyvas. Darbe taip pat pateikiama rekomendacijų ir konkrečių priemonių, kurių įgyvendinimas potencialiai prisidėtų prie šalies užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos plėtos.

TURINYS

Įvadas	6
1. Magistro darbo teorinės prielaidos	11
2. Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos analizė	18
2.1. Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos teisiniai (<i>de jure</i>) pagrindai	18
2.1.1. Valstybės strateginio planavimo dokumentų hierarchija ir užsienio politikos sektoriaus strateginio valdymo dokumentų struktūra	18
2.1.2. Užsienio politikos vieta ir reikšmė svarbiausiuose šalies strateginio planavimo dokumentuose	21
2.1.2.1. Valstybės ilgalaikės raidos strategija	21
2.1.2.2. Ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija	24
2.1.2.3. Lietuvos 2004–2006 m. bendrasis programavimo dokumentas	26
2.1.2.4. Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa	28
2.1.2.5. Svarbiausių valstybės strateginių dokumentų santykio su užsienio politika apibendrinimas	30
2.1.3. Užsienio reikalų ministerijos strateginis veiklos planas	31
2.1.4. Politinės strateginės iniciatyvos užsienio politikos srityje	35
2.1.5. Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos sandara	37
2.1.5.1. Principinis Lietuvos strateginio planavimo sistemos modelis. Formalus institucijų vaidmuo užsienio politikos strateginio valdymo cikle	37
2.1.5.2. Užsienio politikos strateginio valdymo lygmenys: kompetencijų pasidalijimas	41
2.1.5.2.1. Vyriausybė	41
2.1.5.2.2. Užsienio reikalų ministerija ir kitos ministerijos bei Vyriausybės įstaigos	43
2.1.6. Teisiniai veiksniai, ribojantys užsienio politikos strateginio valdymo plėtrą	45

2.2. Biurokratiniai veiklos valdymo veiksniai: institucijų faktinė įtaka užsienio politikos strateginio valdymo procese	51
2.2.1. Kompetencijų pasidalijimas: faktinis institucijų vaidmuo užsienio politikos strateginio valdymo cikle	51
2.2.2. Biurokratiniai veiklos valdymo veiksniai, ribojantys užsienio politikos strateginio valdymo plėtrą	55
2.3. Percepciniai veiksniai, ribojantys Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo plėtrą	61
2.3.1. Strateginio mąstymo stygius ir strateginio valdymo kultūros nebuvimas	61
2.3.2. Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo procesų inkrementalumas	65
3. Tyrimo rezultatai: „viengubo ciklo“ mokymosi modelis vs. „dvigubo ciklo“ mokymosi modelis	71
4. Rekomendacijos: „dvigubo ciklo“ mokymosi modelio plėtros sąlygos ir probleminių legalistinių, veiklos valdymo bei percepcinių veiksnių eliminavimo priemonės	75
Išvados	79
Summary	83
Naudotų šaltinių ir literatūros sąrašas	85

IVADAS

Sudėtingėjančių ir vis didesnę dinamiką įgaunančių Lietuvos tarptautinės aplinkos procesų kontekste tampa vis sunkiau nubrėžti aiškias ribas tarp šalies vidaus ir užsienio politikos. Ekonominiai ir socialiniai veiksniai, kurie anksčiau buvo išimtinai vidaus politikos sritis (pavyzdžiui, aplinkos apsaugos, ekonominė politika ir t. t.), vis dažniau tampa tarptautinės politikos dalimi. Be to, tradicinę užsienio politikos darbotvarkę vis dažniau papildo nauji klausimai, susiję su nekonvencinėmis grėsmėmis (pavyzdžiui, terorizmas, tarptautinė migracija ir t.t.). Šių problemų sprendimas reikalauja kokybiškai naujų veikimo modelių.

Šiame kontekste vis didesnę reikšmę įgauna šalies vykdomos užsienio politikos efektyvumas. Būtent užsienio politikos sektorius tampa jungiamąja grandimi, leidžiančia susieti ir analizuoti valstybės vidaus ir išorės aplinkos dinaminčius procesus bei efektyviau siekti šalies nacionalinių interesų įgyvendinimo globalizacijos sąlygomis. Dėl to ypač svarbu užtikrinti valstybės užsienio politikos formavimo ir įgyvendinimo mechanizmų veiksmingumą. Vienas iš būdų, padedančių sistemingai organizuoti skirtingų valstybės valdymo sričių procesus, yra nuoseklus strateginio planavimo ir valdymo metodų taikymas valstybės viešajame sektoriuje. Šiame magistro darbe preziumuojama, jog viena svarbiausių valstybės sėkmingos užsienio politikos sąlygų yra efektyvus šio sektoriaus strateginis planavimas ir valdymas. Taigi *magistro darbo tikslas* – įvertinti Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklę ir išsiaiškinti, ar vyksta strateginio planavimo ir valdymo plėtra Lietuvos užsienio politikoje.

Siekiant įgyvendinti magistro darbo tikslą, formuluojami šie *uždaviniai*:

a) išnagrinėti Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos institucinę sandarą, užsienio politikos strateginius dokumentus ir identifikuoti atskirų užsienio politikos strateginio valdymo grandžių trūkumus;

b) remiantis atlikta užsienio politikos strateginio valdymo sistemos analize, įvertinti dabartinę užsienio politikos strateginio valdymo sistemos būklę bei apibūdinti jos tolesnės raidos perspektyvas;

d) pateikti rekomendacijų bei įvardyti konkrečių priemonių, kurių įgyvendinimas potencialiai prisidėtų prie dabartinės Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos trūkumų eliminavimo bei skatintų šios sistemos plėtrą.

Šiuo metu viešojo sektoriaus strateginis planavimas ir valdymas traktuojamas kaip pažangiausia valstybės institucijų veiklos organizavimo forma, leidžianti pasiekti didžiausią valstybės

institucijų veiklos efektyvumą.¹ Tuo tarpu Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo srityje nėra atlikta platesnio masto tyrimų. Trūksta šios srities išsamios analizės, susiejant užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo būklės įvertinimą su šios sistemos plėtros galimybėmis bei įvardijant konkrečias sritis, kurias būtina keisti, siekiant efektyvaus užsienio politikos strateginio valdymo. Šiuo magistro darbu tikimasi bent iš dalies minėtą spragą užpildyti. Dėl to tyrimas yra aktualus ir *galėtų sudominti tiek šalies viešojo administravimo specialistus, tiek užsienio politikos praktikus.*

Strateginis planavimas – tai sistemingas ir nuolatinis strategijos subjekto veiklos orientavimas į užsibrėžtų tikslų įgyvendinimą.² Savo ruožtu, *strateginis valdymas* – tai strategijos subjekto veiklos valdymo metodų, kurie užtikrina esminių strateginių tikslų įgyvendinimą, visuma.³ Analizuojant Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo procesus, bus naudojamas *klasikinis strateginio valdymo ciklo modelis*, adaptuotas užsienio politikos sektoriaus specifikai. Šis modelis leidžia analizuoti užsienio politikos strateginio valdymo ciklą jį hipotetiškai suskaidžius į atskiras grandis (pavyzdžiui, užsienio politikos vizijos formulavimas, valstybės išorinės situacijos analizė, strateginių tikslų nustatymas t.t.). Šio modelio naudojimas leis aiškiau susieti tiriamas Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo problemas su konkrečiu (nors ir gana supaprastintu) strateginio planavimo ir valdymo teoriniu diskursu (plačiau apie magistro darbo teorines prielaidas žr. 1 skyrių, psl. 11).

Strateginio planavimo ir valdymo bei užsienio politikos analizės teoriniame diskurse esama skirtingų nuomonių dėl galimybės sėkmingai taikyti strateginio planavimo ir valdymo metodus užsienio politikos srityje. Kai kurių autorių įsitikinimu, užsienio politikos fenomeno kompleksiskumas paverčia niekais bet kokius bandymus strategiškai planuoti šios srities procesus.⁴

¹ Žr. pavyzdžiui, Gregory G. Dess, G.T. Lumpkin and Marilyn L. Taylor, *Strategic Management*. (2 leid.) New York: McGraw-Hill Irwin, 2005, 5; Paul Dobson, Ken Starkey, John Richards, *Strategic Management: Issues and Cases*, (2 leid.), London: Blackwell publishing, 2004, 15; Frans L. Leeuw, Ray C. Rist, Richard C. Sonnichsen (sud.), *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1994, 3-5 ir kt.

² Strateginio planavimo ir valdymo studijose pateikiama daugybė *strateginio planavimo* apibrėžimų, žr. J. M. Bryson. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, (Pakart. leid.) San Francisco: John Wiley and Sons, 1995, p. 21; Goodstein, L.D., Nolan, T.M., Pfeiffer, J.W., *Applied strategic planning*. San Diego, CA: Pfeiffer & Company., 1992, 34; Bruce D. Cox. "Elements of strategic planning", *Methods, Metrics, and Concepts for Building Dynamic Strategic Planning Processes* <www.ifmaholland.nl/files/Congressen/ELEMENTS_OF_STRATEGIC_PLANNING.doc> ir kt.

³ Yra daugybė skirtingų *strateginio valdymo* sąvokos apibrėžimų, žr. pvz., P. Dobson, K. Starkey, J. Richards, *Strategic Management: Issues and Cases*, (2 leid.), London: Blackwell publishing, 2004, p. 3; Goodstein, L.D., Nolan, T.M., Pfeiffer, J.W., *Applied strategic planning*. San Diego, CA: Pfeiffer & Company., 1992, 34; Arthur A. Thompson, Alonzo J. Strickland, *Strategic Management: Concepts and Cases*, (10 leid.), Chicago: Irwin Professional Publishing, 1997, 9; Gregory G. Dess, G.T. Lumpkin and Marilyn L. Taylor, *Strategic Management*. (2 leid.) New York: McGraw-Hill Irwin, 2005, 5 ir kt.

⁴ Šių autorių manymu, ilgalaikės tarptautinės aplinkos raidos prognozės niekuomet nebūna tikslios. Tai mažina matematinio modeliavimo principais pagrįstų kiekybinių strateginio valdymo metodų taikymo galimybes užsienio politikoje. Apie tai, jog strateginio planavimo metodų efektyvaus taikymo galimybės užsienio politikoje yra itin menkos žr. pavyzdžiui, Kurt London,

Nepaisant to, dauguma autorių pripažįsta, jog net jei užsienio politikos strateginis valdymas negali būti organizuojamas tikslų kiekybinių rodiklių pagrindu, tam tikri strateginio planavimo ir valdymo metodai (pavyzdžiui, valstybės išorės ir vidaus aplinkos analizė, pasiektų rezultatų poveikio vertinimas ir kiti) padeda siekti užsienio politikos strateginių tikslų. Šiame darbe remiamasi autorių, pozityviai vertinančių strateginio planavimo ir valdymo metodų taikymą užsienio politikoje, darbais.⁵ Magistro darbas grindžiamas įsitikinimu, jog užsienio politikos strateginis valdymas leidžia pasirengti numanomiems tarptautinės aplinkos pokyčiams ir nors iš dalies kontroliuoti jų įtaką valstybės politikai.

Magistro darbe bus siekiama nustatyti, ar dabartinė Lietuvos strateginio planavimo ir valdymo sistema užtikrina užsienio politikos formavimą bei vykdymą remiantis strateginio valdymo principais. Pati plėtos koncepcija magistro darbe sugretinama su politikos analizės bei viešojo administravimo teoriniuose darbuose plačiai vartojamomis *organizacijų mokymosi* bei *politinio mokymosi ir kaitos* sąvokomis. Analizuojant strateginio valdymo procesus Lietuvos užsienio politikoje, šiame darbe bus remiamasi JAV teoretikų C. Argyris bei D. A. Schon suformuluota⁶ ir Steven A. Rosell išplėtotą⁷ „viengubo ciklo“ ir „dvigubo ciklo“ mokymosi koncepcija. (plačiau apie „viengubo ciklo“ ir „dvigubo ciklo“ mokymosi koncepciją žr. 1 skyrių, psl. 11).

Remiantis aukščiau išvardytomis teorinėmis magistro darbo prielaidomis, keliamos šios tyrimo hipotezės:

(1) Lietuvoje vyksta užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtra, atspindinti strateginio valdymo kultūros sklaidos bei nuoseklaus institucijų mokymosi procesus;

(2) Lietuvoje labiau akivaizdi ne užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtos, o strateginio valdymo procesų „imitacijos“ tendencija.

(3) palaipsniui vyksta dabartinės Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtra, tačiau akivaizdu, jog ši sistema turi ir imitacijos elementų.

The Making of Foreign Policy. Philadelphia and New York: J. B. Lippincott Company, 1965, p. 211-223; Donald F. Kettl, H. Brinton Milward (sud.), *The State of Public management*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 245-259; Ronald D. Sylvia, Kathleen M. Sylvia, Elizabeth M. Gunn, *Program Planning and Evaluation for the Public Manager*. Prospect Heights: Waveland Press, 1997, p. 40-62; John Rehfuss, *The Job of the Public manager*. Chicago: The Dorsey Press, 1989, p. 9-39 ir kt.

⁵ Žr. pavyzdžiui, Nazli Choucri, Thomas W. Robinson, *Forecasting in International Relations: Theory, Methods, Problems, Prospects*. San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1978; Robert L. Rothstein, *Planning, Prediction and Policymaking in Foreign Affairs*. Boston: Little, Brown and Company, 1972; Cole Blease Graham, Jr. Steven W. Hays, *Managing Public Organization*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc, 1993; Gregory G. Dess, G.T. Lumpkin and Marilyn L. Taylor, *Strategic Management*. (2 leid.) New York: McGraw-Hill Irwin, 2005; Bryson, John M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 1989; Paul Dobson, Ken Starkey, John Richards, *Strategic Management: Issues and Cases*, (2 leid.), London: Blackwell publishing, 2004 ir kt.

⁶ Chris Argyris C., Schon, D. A., *Organisational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley: Reading Mass, 1978.

⁷ Rosell Steven A., *Renewing Governance: Governing by Learning in the Information Age*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1999.

Siekiant patvirtinti arba atmesti suformuluotas hipotezes, buvo pasirinktos trys veiksmų grupės – teisiniai (*de jure*), percepciniai ir veiklos valdymo veiksniai – kurių analizė turėtų atskleisti dabartinės Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos būklę.

Magistro darbo objektas – valstybės užsienio politikos strateginio valdymo plėtra – bus nagrinėjamas dviem *analizės lygmenimis*, daugiausia dėmesio skiriant šių lygmenų sąveikos metu vykstantiems procesams:

1. **Makro lygmuo** (horizontalus) – svarbiausių užsienio politikos strateginio valdymo procese dalyvaujančių valstybės institucijų (Vyriausybės, asignavimų valdytojų) sąveika, inicijuojant ir įgyvendinant užsienio politikos strateginio valdymo procesus.
2. **Mezo lygmuo** (vertikalus) – atskiros institucijos (Užsienio reikalų ministerijos) atvejo analizė – ministerijoje vykstančių strateginių procesų analizė, nagrinėjant atskirų institucijos padalinių bei pareigybių sąveiką, vaidmenis strateginio valdymo procesų metu.

Siekiant kuo nuodugniau išsiaiškinti magistro darbe keliamas problemas, bus naudojami dvejopi *analizės metodai* – *kiekybiniai ir kokybiniai*. Iš *kokybinių tyrimo metodų daugiausia bus naudojama turinio analizė*. Remiantis šiuo metodu bus išnagrinėti kertiniai dabartinės Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos elementai – nustatytos svarbiausių strateginio valdymo sistemos grandžių sąveikos ypatybės, atlikta kokybinė užsienio politikos strateginio valdymo sistemos trūkumų analizė. Remiantis *lyginamuoju metodu* bus išanalizuoti svarbiausi užsienio politikos strateginiai dokumentai. Magistro darbe bus taikomas ir *kiekybinis tyrimo metodas* – valstybės tarnautojų ir politikų apklausa strateginio planavimo ir valdymo klausimais. Kiekybinio tyrimo objektas – šios valstybės institucijos:

- Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas (apklaustas 1 šalies ministras, šio komiteto narys);
- Seimo Audito komitetas (anketą užpildė 1 komiteto sekretoriato atstovas);
- Užsienio reikalų ministerija. Šioje institucijoje tyrimo objektas buvo šios valstybės tarnautojų grupės arba pareigybės:
 - a) Strateginio planavimo skyriaus darbuotojai (2 respondentai);
 - b) Strateginio planavimo grupės nariai (7 respondentai);
 - c) Biudžeto programų koordinatoriai (4 respondentai);
 - d) Biudžeto programų vykdytojai (10 respondentai);
 - e) Vidaus audito skyriaus darbuotojai (3 respondentai).

Struktūriškai magistro darbą sudaro trys dalys. Pirmojoje dalyje nagrinėjama užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos institucinė sandarac, užsienio politikos

strateginių dokumentų turinys, identifikuojami atskirų užsienio politikos strateginio valdymo sistemos grandžių bei jose vykstančių procesų trūkumai. *Antrojoje magistro darbo dalyje* įvertinama dabartinė užsienio politikos strateginio valdymo sistemos būklė: patvirtinamos arba atmetamos magistro darbo tyrimo hipotezės (t.y. atsakoma į klausimą, ar Lietuvoje vyksta užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtra; ar vis dėlto labiau akivaizdi strateginio valdymo procesų imitacijos tendencija?). Galiausiai, *trečiojoje magistro darbo dalyje* pateikiama rekomendacijų bei įvardijama konkrečių priemonių, kurių įgyvendinimas potencialiai leistų įtvirtinti vadinamojo “*dvigubo ciklo*” mokymosi modelio plėtrą šalies užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemoje.

1. Magistro darbo teorinės prielaidos

Svarbiausia magistro darbe keliamą problema – ar vyksta strateginio valdymo plėtra Lietuvos užsienio politikoje? – reikalauja plačiau apsibrėžti teorines sąvokas bei koncepcijas, kurios bus naudojamos analizės metu. Be to, būtina susieti magistro darbe nagrinėjamą problemą su platesniu strateginio planavimo ir valdymo srities teoriniu kontekstu.

Strateginio planavimo elementai valstybių ir jų įmonių valdyme pradėti diegti XX a. pirmoje pusėje. Tuo metu privačios įmonės ėmė savo veiklą planuoti vienerių metų perspektyvoje, sudarydamos įmonės biudžeto planą ir vykdydamos šio plano kontrolę.⁸ Strateginis planavimas, kaip kompleksiška formalizuota privačių įmonių ar valstybės institucijų veiklos valdymo priemonė, atsirado XX a. 7-ajame dešimtmetyje.⁹ Didžiausias dėmesys šiuo laikotarpiu buvo skiriamas valstybės institucijos ar privačios įmonės aplinkos analizei, siekiant laiku keisti bei koreguoti veiklos kryptį, nuolat adaptuojantis prie kintančių vidaus ir išorės sąlygų. Kaip šių procesų padarinys susiformavo ir įmonių bei valstybės institucijų veikloje buvo pradėti taikyti strateginio valdymo metodai. Strateginis valdymas šiuo metu yra moderniausia vadybos forma. Jo atsiradimas siejamas su XX a. 8-uoju dešimtmečiu.¹⁰ Šiame laikotarpyje pradėta daugiau dėmesio skirti toms valdymo problemoms, kurios iškildavo, kai parengus strateginius planus tekdavo vykdyti kitas valdymo proceso funkcijas. Strateginis valdymas apima įmonės ar viešojo administravimo institucijos veiklos analizę kompleksiskai ir susieja atskiras jų veiklos grandis į darnią visumą. Tai reiškia, kad siekiant įgyvendinti naujas strategines iniciatyvas, būtina tinkama organizacinė struktūra, institucinė kultūra ir lankstūs veikimo metodai, kurių kūrimas, diegimas bei priežiūra yra strateginio valdymo sistemų šerdis.

Strateginio planavimo proceso metu formuluojami strateginiai sprendimai dėl strategijos subjekto ateities, nustatoma, kaip bus pasiekti ateities tikslai, nurodoma, kaip jų siekimas bus matuojamas ir vertinamas. Strateginio planavimo procesas reikalauja išsamios informacijos apie strategijos subjektą, jo vidinę bei išorinę aplinką, strateginių sprendimų alternatyvų kūrimo, jų

⁸ Pažymėtina, kad istorijos bėgyje kintant strateginio planavimo ir valdymo sampratai, pakito strateginio planavimo laikotarpių pagal jų trukmę skirstymas: XX a. viduryje ilgasis strateginio planavimo laikotarpis apėmė 2–4m., tuo tarpu pagal dabartinę strateginio valdymo sampratą ilgasis laikotarpis apima 10–15 (o kartais net iki 30) metų.

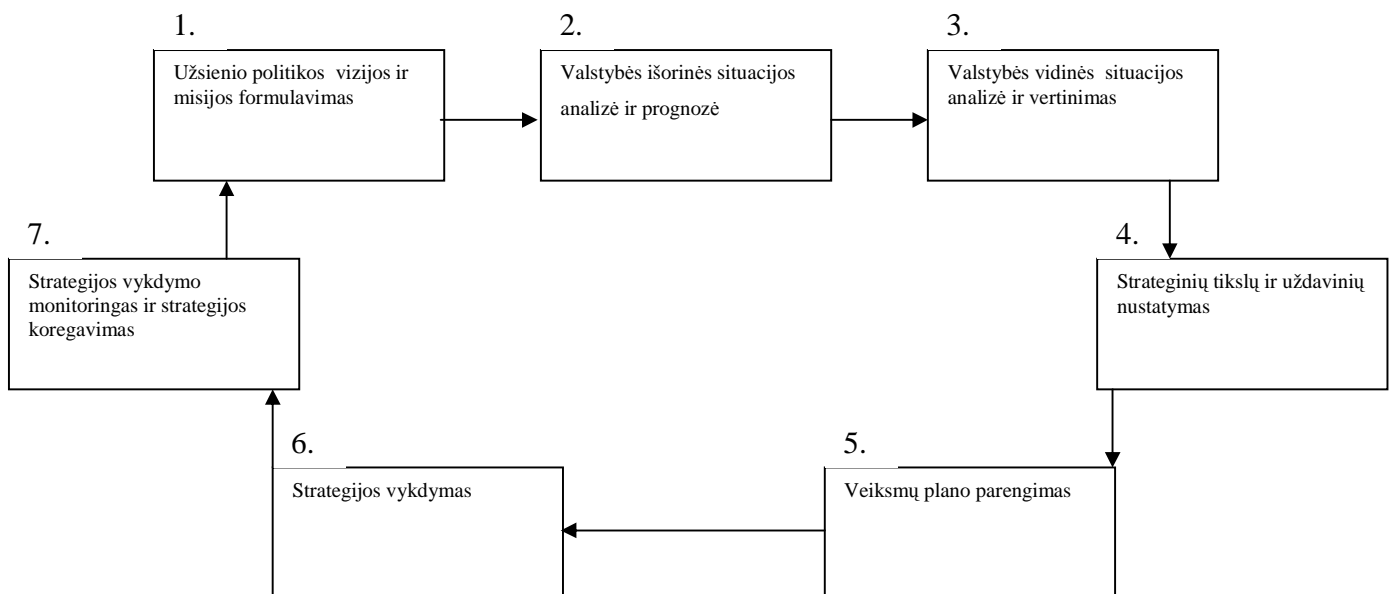
⁹ H. Mintzberg, *The rise and fall of strategic planning: Reconceiving roles for planning, plans, planners*. New York: The Free Press, 1994, 17.

¹⁰ Apie strateginio planavimo ir strateginio valdymo istorinę raidą žr. H. Mintzberg, *The rise and fall of strategic planning: Reconceiving roles for planning, plans, planners*. New York: The Free Press, 1994; Gill Rindland, *Scenario planning. Managing for the Future*. London: John Wiley & Sons, 1998; Frank Martinelli, *Strategic planning in Nonprofit and Public Sector Organizations. Description of planning model*. New York: The Center for Public Skills Training, 1999; Robert B. Denhardt, Joseph W. Grubbs, *Public Administration. An Action Orientation* (4 leid.). Belmont: Wadsworth (Thomson) Learning, 2003 ir kt.

plėtojimo bei supratimo, kaip šiandieniniai sprendimai paveiks strategijos subjekto ateitį. Savo ruožtu *strateginis valdymas* – tai procesas, kurio metu apibrėžiama geidžiama strategijos subjekto padėtis ateityje ir taikomos įvairios priemonės, veiklos valdymo modeliai bei procedūros, kurie leistų įgyvendinti užsibrėžtą strategijos subjekto ateities viziją. Strateginis valdymas sujungia institucijos ateities vizijos bei tikslų nustatymo, strategijos kūrimo, jos įgyvendinimo bei priežiūros procesus į darnią visumą. Strateginio valdymo proceso metu siekiama adaptuoti strategijos subjekto (nagrinėjamu atveju – užsienio politikos sektoriaus) veiklą prie dinamiškos aplinkos pokyčių ir racionaliai naudoti išteklius.

Magistro darbo tyrimo objektas yra valstybės užsienio politikos strateginis valdymas. Dėl to strateginio planavimo ir valdymo sąvokas būtina konceptualizuoti užsienio politikos sektoriaus kontekste. Analizuojant Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo procesus ir siekiant, kad pateikiami argumentai turėtų aiškiai apibrėžtą teorinį kontekstą, bus naudojamas dar vienas teorinis konstruktas – klasikinis, strateginio valdymo teoriniame diskurse bene labiausiai paplitęs ir įsitvirtinęs, strateginio valdymo ciklo modelis. Klasikinę strateginio valdymo ciklo schemą adaptavus užsienio politikos sektoriaus specifikai, užsienio politikos strateginio valdymo mechanizmo funkcionavimą atspindėtų žemiau pateikta schema (žr. 1 schemą, 12 psl.).

1 Schema Užsienio politikos strateginio valdymo ciklas



Schema parengta remiantis N. Statkaus, E. Motiekos ir Č.Laurinavičiaus studija „Geopolitiniai kodai: tyrimo metodologija.“¹¹

¹¹ Nortautas Statkus, Egidijus Motieka, Česlovas Laurinavičius, *Geopolitiniai kodai: tyrimo metodologija*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003, 101.

Kadangi toliau šiame darbe bus remiamasi klasikiniame strateginio valdymo ciklo modelyje pateiktomis teorinėmis koncepcijomis, būtina trumpai apibrėžti kiekvienai iš jų šiame darbe teikiamą reikšmę bei vaidmenį užsienio politikos strateginio valdymo ciklo kontekste:

1. Užsienio politikos vizijos ir misijos formulavimas. Valstybės užsienio politikos vizija ir misija formuoja įvaizdį apie strategijos subjekto paskirtį bei siekiamą būvį. Misija – tai svarbiausias tikslas, pagrįstas pagrindiniais teiginiais apie strategijos subjekto paskirtį bei kompetenciją. Ji parodo, koku tikslu buvo įsteigtas strategijos subjektas, dėl ko jis funkcionuoja, kuo skiriasi nuo kitų valstybės strateginio valdymo subjektų, ir apibūdina strategijos subjekto veiklos kryptį.¹² Savo ruožtu, vizija nusako strategijos subjekto (t.y. užsienio politikos) ateities siekius ir geidžiamą situaciją ateityje.¹³

2. Valstybės išorės situacijos analizė ir prognozė. Išorės aplinkos analizė ir jos pokyčių prognozė leidžia numatyti problemas ir palankius veiksnius, kurie didžiaja dalimi nulemia strategijos vizijos bei misijos įgyvendinimo galimybes. Išorinę aplinką sudaro išoriniai objektai ir procesai (užsienio politikos atveju – tai būtų globali, regioninė ir lokali tarptautinė aplinka), kurie turi didelę įtaką strategijos subjekto veiklai ir jos rezultatams. Pačia bendriausia prasme strategijos formavimas yra normatyvinis (tikslinis) prognozavimas, todėl analizuojant didelį neapibrėžtumą turinčias strategijos subjekto išorės aplinkos situacijas, itin naudinga pasitelkti įvairius prognozavimo metodus (taikomi kiekybiniai-matematiniai prognozavimo modeliai – *trendo*, *regresiniai*, *struktūrinės analizės* ir kiti – bei kokybiniai-intuityvieji prognozavimo modeliai – scenarijų kūrimas, *Delphi* analizė ir kiti¹⁴).

3. Valstybės vidinės situacijos analizė ir vertinimas (sektorinė/PEST, išteklių ir SSGG analizė). Sektorinės analizės tikslas – išsiaiškinti, kokioje aplinkoje bus įgyvendinami užsienio politikos strateginiai tikslai. Strateginių tikslų įgyvendinimo galimybes galima identifikuoti įvertinus jų vykdymo poveikį šiems sektoriams: politiniam, ekonominiam, socialiniam, technologiniam, aplinkosaugos.¹⁵ Strateginėje literatūroje ši analizė dažniausiai įvardijama aplinkos analize arba

¹² J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Girbert, *Vadyba*, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2000, 262.

¹³ R. B. Denhardt, J. W. Grubbs, *Public Administration. An Action Orientation*, Belmont: Wadsworth (Thomson) Learning (4 leid.), 2003, 259.

¹⁴ Plačiau apie valstybės išorės aplinkos analizę žr. pavyzdžiui, R. B. Denhardt, J. W. Grubbs, *Public Administration. An Action Orientation* (4 leid.). Belmont: Wadsworth (Thomson) Learning, 2003, 260– 261; J. Friend, A. Hickling, *Planning under pressure. The strategic choice approach* (2 leid.), Oxford: Elsevier Butterworth– Heineman publ., 2003, 2– 8.

¹⁵ R. M. Wilson, C. Gilligan, *Strategic marketing management. Planning, implementation & control* (3 leid.), Oxford: Elsevier Butterworth– Heineman publ., 2002, 139.

sutrumpinimu PEST¹⁶. Savo ruožtu, išteklių analizės sritis yra paties subjekto (ar subjektų), kuris yra atsakingas už užsienio politikos strateginių tikslų įgyvendinimą, potencialių galimybių nustatymas. Toks procesas vadinamas išteklių analize ir apima ūkio šakos (sektorius) arba institucijos turimų žmonių, finansinių ir materialinių išteklių sudėties, struktūros ir vaidmens analizę.¹⁷ Tam išanalizuojamos šios sritys: teisinė bazė, organizacinė struktūra, žmogiškieji ištekliai, finansiniai ištekliai, ryšių sistema. Remiantis išorinių ir vidinių veiksmų analizės rezultatais nustatomos stipriosios ir silpnosios strategijos subjekto vietos, galimybės keisti situaciją bei grėsmės, potencialiai galinčios sutrikdyti strategijos subjekto veiklą ir/ar užsienio politikos sektoriaus efektyvumą (tai yra vadinamoji *stiprybių-silpnųjų-galimybių-grėsmių* – SSGG analizė).¹⁸

4. Strateginių tikslų ir uždavinių nustatymas. Atlikus išorės ir vidaus situacijos bei SSGG analizę, atsižvelgiant į jos rezultatus, nustatomos užsienio politikos strateginės sritys (prioritetai). Remiantis jų hierarchija formuluojami strateginiai tikslai ir konkretūs jiems įgyvendinti skirti uždaviniai. Tikslai – tai siektini veiklos rezultatai, kurie konkrečiai apibūdina, kas turi būti pasiekta, ir apibrėžia tolesnių veiksmų pasirinkimo kryptį.¹⁹ Savo ruožtu, uždaviniai – tai atitinkamos veiklos rezultatai, pasiekiami per strategijoje nustatytą laikotarpį. Galiausiai, uždaviniams įgyvendinti numatomos priemonės – t. y. konkretūs užsibrėžtų uždavinių įgyvendinimo būdai.²⁰

5. Veiksmų plano parengimas. Veiksmų planas rengiamas siekiant įgyvendinti artimiausius (operatyvinio/taktinio lygmens) tikslus.²¹ Tai detalus strateginio planavimo dokumentas, kuriame, atsižvelgiant į kompleksinę aplinkos analizę (t. y. išorės aplinkos, PEST, išteklių bei SSGG analizę) ir suformuluotus strateginius tikslus, aprašomos ar numatomos institucijų vykdomos programos, leidžiančios efektyviai siekti aukščiausiam politiniame lygmenyje nustatytų ir įtvirtintų tikslų, bei numatomos priemonės, išlaidos ir pasekmės jas įgyvendinant.²²

6. Strategijos vykdymas. Strategijos įgyvendinimas apima strategijos prioritetų, strateginių veiksmų planų įgyvendinimo stebėsenos, priežiūros bei kontrolės procedūrų visumą, kuri apibrėžia ir įtvirtina pasirinktų strateginių sprendimų vykdymo veiksmus ir priemones. Dėl to, siekiant efektyvaus strategijos įgyvendinimo, jai būtina sukurti tinkamą institucinę terpę. Kitaip tariant,

¹⁶ PEST – tai aplinkos analizės sutrumpintas pavadinimas, sukonstruotas iš svarbiausių aplinkos analizės tyrimo objektų – politinių, ekonominių, socialinių ir technologinių veiksnių – pirmųjų raidžių. Pastaruoju metu į PEST analizę vis dažniau įtraukiami ir aplinkosaugos veiksniai.

¹⁷ R. Rosen, *Strategic Management. An Introduction*, London: Pitman publ., 1995, 13– 15.

¹⁸ R. M. Wilson, C. Gilligan, *Strategic marketing management. Planning, implementation & control* (3 leid), Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann publ., 2002, 53.

¹⁹ R. Rosen, *Strategic Management. An Introduction*, London: Pitman publ., 1995, 24– 25.

²⁰ R. B. Denhardt, J. W. Grubbs, *Public Administration. An Action Orientation* (4 leid), Belmont: Wadsworth (Thomson) Learning, 2003, 254.

²¹ Ten pat, 261–287.

²² J. Ward, J. Peppard, *Strategic Planning for Information Systems*, London: John Wiley & Sons, 1996, 87–89.

strategija, *pirmiausia*, turi būti įtraukta į sistemą vertybių, normų ir vaidmenų, padedančių suformuoti darbuotojų elgesį ir pasiekti strateginius tikslus.²³ *Antra*, strategija turi tapti veikiančia ir konkrečia politika, procedūromis bei taisyklėmis, kuriomis vadovautųsi institucijų vadovai ir darbuotojai, planuodami bei priimdami sprendimus.²⁴

7. Strategijos vykdymo monitoringas ir strategijos koregavimas. Paskutinė strateginio valdymo ciklo grandis apima strategijos vykdymo analizę ir pasiektų rezultatų apibendrinimą. Nepertraukiamo strategijos vykdymo monitoringo kontekste gali iškilti būtinybė koreguoti strategijos veiksmų planą, o radikaliai pakitus vidaus ir išorės sąlygoms – netgi pačią strategiją. Monitoringo metu siekiama nuolat apsirūpinti informacija apie strategijos subjekto vidaus bei išorės aplinką ir vengiama preciziško nelankstaus strateginių planų vykdymo. Esminė monitoringo procedūrų funkcija – faktinius strategijos vykdymo rezultatus lyginti su strateginio planavimo gairėmis ir operatyviai šalinti pastebėtus neatitikimus.²⁵ Taigi monitoringo ir strategijos vykdymo kontrolės procedūrų rezultatai sujungia ir apibendrina visą strateginio valdymo ciklo grandis, o šių rezultatų analize pradedamas naujas strateginio valdymo ciklas.

Šio magistro darbo *tyrimo objektas* – užsienio politikos strateginio valdymo plėtra. Kaip minėta, plėtros perspektyvos Lietuvos užsienio politikoje bus analizuojamos *organizacijų mokymosi* bei *politinio mokymosi ir kaitos* sąvokų kontekste, daugiausia remiantis C. Argyris, D. A. Schon ir Steven A. Rosell darbais bei juose pateikta vadinamąja „*dvigubo ciklo*“ *mokymosi koncepcija*. C. Argyris ir D.A. Schon atkreipia dėmesį į paradoksalių organizacijų gyvenimo faktą: stabilumo poreikį ir kartu kaitos būtinybę. Dėl to susiklosto sudėtingas individų veiklos viešosiose institucijose kontekstas. Viena vertus, jie turi laikytis gynybinės nuostatos, kita vertus, jie turi veikti kooperatyviai ir vadovautis valstybiniais interesais.²⁶ Taigi nors vyrauja įsitikinimas, jog viešojo sektoriaus organizacijos yra atviros ir komunikatyvios, realybė yra tokia, kad jos paprastai funkcionuoja pagal autorių apibūdintą „modelį 1“:

Modelis 1, viengubas ciklas: šiame modelyje individai siekia apginti savo įsitikinimus ir apsaugoti nuo kaitos. Mokymasis čia vyksta vien individų lygmeniu, ir jo tikslas tėra išsaugoti individo padėtį. Toks mokymasis skatina konformizmą, tarpusavio nepasitikėjimą, nelankstumą ir uždarumą. Nors šis modelis nėra palankus kaitai, būtent jis vyrauja viešosiose organizacijose.²⁷

²³ J. Friend, A. Hickling, *Planning under pressure. The strategic choice approach* (2 ed.), Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann publ., 2003, 3–4.

²⁴ J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert, *Vadyba*, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2000, 281.

²⁵ O. S. Michanskij, *Strategičeskoje upravlenije*, Moskva: Gardariki, 1998, 42.

²⁶ Argyris C., Schon, D. A., *Organisational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley: Reading Mass, 1978, 42.

²⁷ Ten pat, 43.

Kadangi vadinamasis „viengubo ciklo“ modelis nėra perspektyvus, C. Argyris ir D.A. Schonas siūlo kitą – „dvigubo ciklo“ modelį:

Modelis 2, dvigubas ciklas: šiame modelyje sprendimų priėmimo procesas grindžiamas atvirai gaunama informacija ir nuolatinio darbuotojų bendradarbiavimu. Tai leidžia suvienyti darbuotojų pastangas restruktūrizuojant organizacines normas bei strategijas ir taip darant organizaciją imlesnę kaitai.²⁸

Modelyje 1 mokymasis gali sukurti tik gynybinę strategiją, o modelis 2 teikia priemonių, padedančių adaptuotis prie pokyčių. Gynybinis modelis sprendimų priėmimo procesą daro nelankstų ir priešišką kaitai.²⁹ Steven A. Rosell įsitikinimu, valstybių vyriausybės turi stengtis viešosioms institucijoms sudaryti tokią aplinką, kurioje galėtų vykti „dvigubo ciklo“ mokymosi procesas. Tam vyriausybė turėtų įdiegti paties bendriausio pobūdžio sistemą, apibrėžiančią tik svarbiausius valstybės tikslus bei jų įgyvendinimo principus. Ši sistema turėtų būti orientuota į nuolatinį mokymosi procesą bei užtikrinti efektyvų grįžtamąjį ryšį.³⁰ Tokios sistemos atitikmuo daugelio modernių valstybių valdymo struktūroje yra valstybės viešojo sektoriaus strateginio valdymo sistema, apibrėžianti visų valstybės valdymo sričių (taip pat ir užsienio politikos) strateginius tikslus bei nustatanti jų įgyvendinimo tvarką.

Siekiant įgyvendinti magistro darbo uždavinius, buvo pasirinktos trys veiksmų grupės, kurių analizė turėtų atskleisti dabartinės Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos būklę bei raidos tendencijas. Tyrimo eigoje bus remiamasi prielaida, jog Lietuvos užsienio politikos strateginį valdymą bei strateginio valdymo sistemos plėtrą eventualiai riboja (arba galėtų riboti):

- a) **teisiniai (*de jure*) veiksniai** – formalų strateginį valdymą užtikrinančių institucijų veiklos bei tarpusavio sąveikos metodų ir principų visuma: valstybės institucijų strateginio planavimo sistemą reglamentuojančiuose teisės aktuose įtvirtinti institucijų veiklos strateginio planavimo principai; valstybės užsienio politikos strateginių dokumentų struktūra bei turinys ir kt.;
- b) **veiklos valdymo (biurokratiniai) veiksniai** – atskirų strateginio planavimo ir valdymo sistemos grandžių sąveikos ypatybės – strateginės aplinkos analizės; strateginių sprendimų priėmimo, strategijų įgyvendinimo, monitoringo, kontrolės ir koregavimo sistemų bruožai; veiklos koordinavimo sistemų tarp atskirų institucijų ir institucijų viduje ypatybės; biurokratinės valstybės valdymo sistemos poveikis strateginio valdymo kokybei ir kt.;

²⁸ Argyris C., Schon, D. A., *Organisational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley: Reading Mass, 1978, 43.

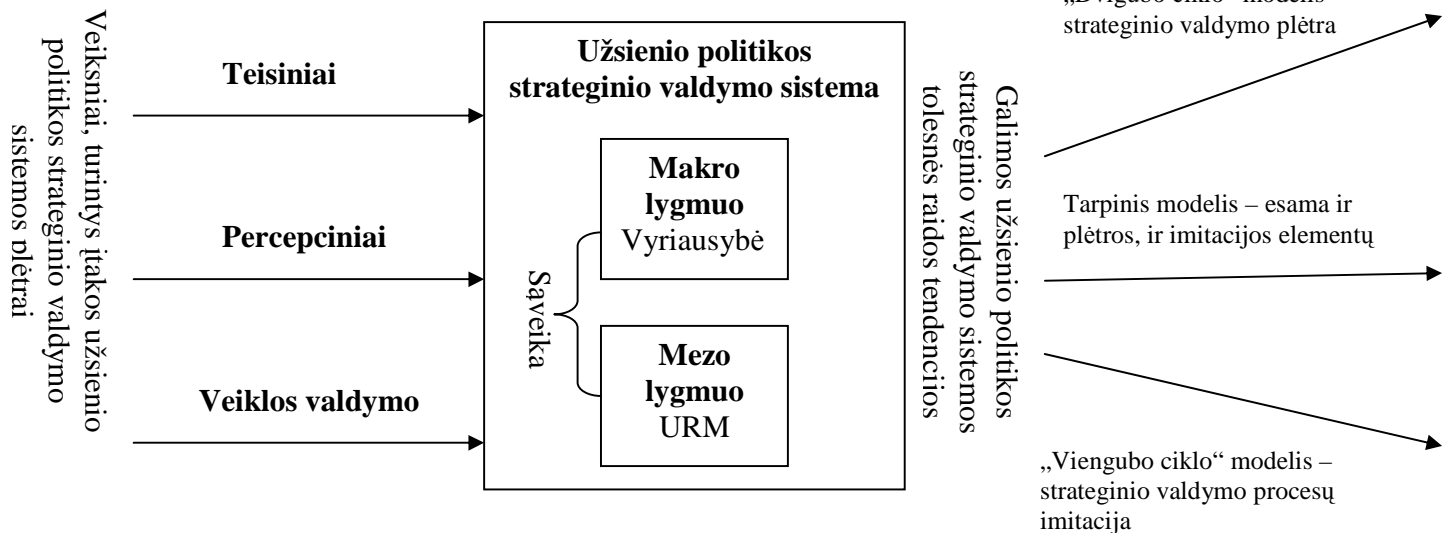
²⁹ Argyris C., *Strategy, Change and Defensive Routines*. London: Pitman, 1985, 56.

³⁰ Rosell Steven A., *Renewing Governance: Governing by Learning in the Information Age*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1999, 66.

- c) **percepciniai veiksniai** – strateginio valdymo samprata ir strateginio valdymo teikiamų galimybių suvokimas atskirose institucijose bei skirtinguose institucijų veiklos hierarchijos lygmenyse; strateginio mąstymo ir strateginio valdymo kultūros paplitimo bei įsitvirtinimo mastas valstybės institucijose ir kt.

Nagrinėjant šias tris išvardytas veiksmų grupes, bus siekiama nustatyti Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo būklę bei įvertinti jo tolesnės raidos perspektyvas. Magistro darbo tyrimo teorines prielaidas atspindi žemiau pateikta 2 schema:

2 Schema **Užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtros modelis**



Kiekybinės ir kokybinės analizės metu gauti tyrimo rezultatai turėtų leisti daryti tam tikro pobūdžio apibendrinimus apie dabartinę šalies užsienio politikos strateginio valdymo būklę. Savo ruožtu, tai įgalins patvirtinti arba atmesti magistro darbe iškeltas tyrimo hipotezes – t.y. patvirtinti vieną iš aukščiau pateiktoje schemoje pavaizduotų valstybės užsienio politikos strateginio valdymo sistemos raidos tendencijų.

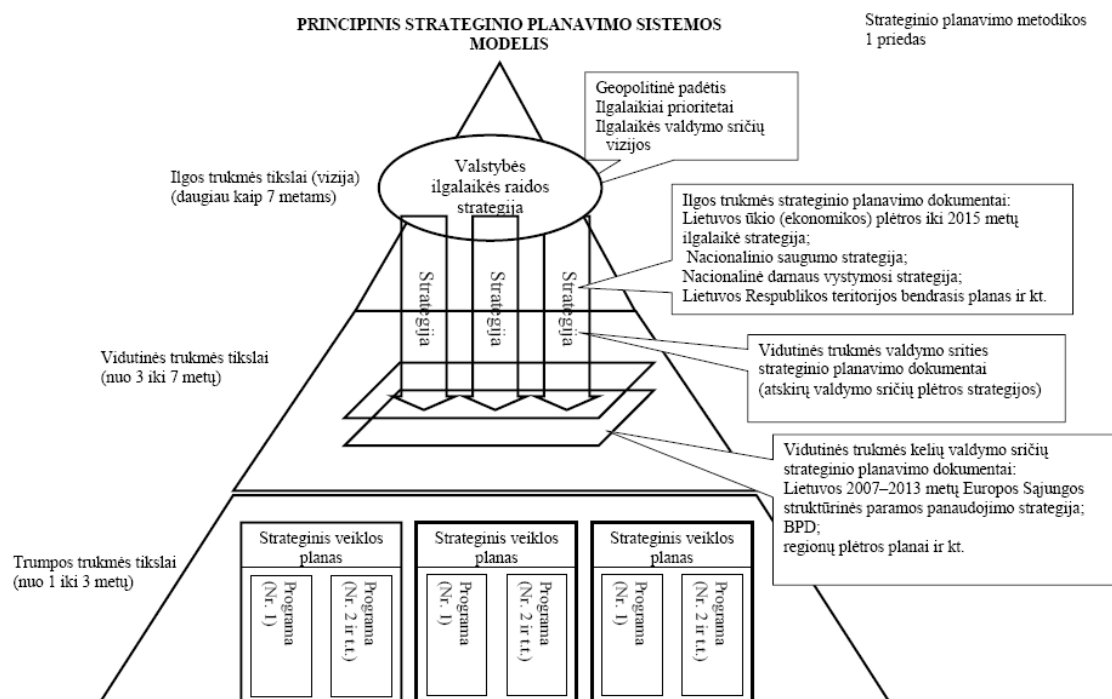
2. Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos analizė

2.1. Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos teisiniai (*de jure*) pagrindai

2.1.1. Valstybės strateginio planavimo dokumentų hierarchija ir užsienio politikos sektoriaus strateginio valdymo dokumentų struktūra

Svarbiausiame valstybės strateginio planavimo sistemos principus reglamentuojančiame dokumente – Strateginio planavimo metodikoje – įtvirtinta nuostata, jog atskirų valstybės valdymo sričių (taigi ir užsienio politikos) strateginiai tikslai privalo būti suderinti su aukštesniuose pagal Metodikoje pateiktą hierarchiją valstybės strateginiuose dokumentuose išdėstytais nuostatomis.³¹ Žemiau esančioje schemoje matyti Strateginio planavimo metodikoje pateiktas principinis Lietuvos strateginio planavimo sistemos modelis (žr. 3 *schema*).

3 *schema* Principinis Lietuvos strateginio planavimo sistemos modelis



³¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*, 2007 02 22, Nr. 23-879. Pažymėtina, jog pirmoji Strateginio planavimo metodikos redakcija buvo patvirtinta dar 2000 m., tačiau šalyje nuosekliai diegiant strateginio planavimo sistemą, Metodika buvo net kelis kartus stipriai patobulinta. Šiame darbe analizuojant Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemą, remiamasi naujausia Metodikos redakcija, kuri buvo patvirtinta 2007 m. vasario 7 d.

Iš principinio Lietuvos strateginio planavimo sistemos modelio matyti, kad buvo bandoma hierarchizuoti Lietuvos strateginio planavimo dokumentus, remiantis dviem kriterijais:

- a) strateginio valdymo objektas, jo pobūdis;
- b) planavimo perspektyva laiko požiūriu.

Pagal pirmąjį kriterijų, t.y. strateginio valdymo objektą, Metodikoje skiriamos penkios Lietuvos strateginio planavimo dokumentų grupės:

1. Pagrindinis ilgalaikis planavimo dokumentas, turintis atspindėti valstybės viziją, ilgalaikius prioritetus, geopolitinę padėtį, ilgalaikes sektorių vizijas). Šiai kategorijai priskiriama Valstybės ilgalaikės raidos strategija iki 2015 metų³² (VIRS).

2. Ilgos trukmės strateginio planavimo dokumentai – Ilgalaikė ūkio plėtros strategija iki 2015 metų³³ (IŪPS), Nacionalinio saugumo strategija³⁴, Nacionalinė darnaus vystymosi strategija³⁵, Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas³⁶ ir kt.

3. Vidutinės trukmės valdymo srities strateginio planavimo dokumentai – Viešojo administravimo plėtros strategija, Nacionalinė energetikos strategija, Lietuvos informacinės visuomenės plėtros strategija ir kt.

4. Vidutinės trukmės kelių valdymo sričių strateginio planavimo dokumentai – Bendrasis programavimo dokumentas (BDP), Lietuvos 2007 - 2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija ir kt.

5. Institucijų strateginiai veiklos planai – Užsienio reikalų ministerijos strateginis veiklos planas, Ūkio ministerijos strateginis veiklos planas, Krašto apsaugos ministerijos strateginis veiklos planas ir t.t.³⁷

Pagal antrąjį kriterijų, t. y. planavimo perspektyvą laiko požiūriu, strateginiai dokumentai skirstomi į tris grupes:

a) ilgos trukmės strateginio planavimo dokumentai (ilgalaikiai tikslai (vizija) – daugiau kaip 7 metams);

³² Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos.“ *Valstybės žinios*, 2002 11 27, Nr. 113-5029.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikės strategijos.“ *Valstybės žinios*, 2002 06 19, Nr. 60-2424.

³⁴ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Seimo nutarimo „Dėl Nacionalinio saugumo strategijos patvirtinimo“ priedo pakeitimo.“ *Valstybės žinios*, 2005 02 01, Nr. 15-473.

³⁵ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo.“ *Valstybės žinios*, 2003 09 19, Nr. 89-4029..

³⁶ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano.“ *Valstybės žinios*, 2002 11 15, Nr. 110-4852.

³⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*, 2007 02 22, Nr. 23-879.

b) vidutinės trukmės valdymo srities ir kelių valdymo sričių planavimo dokumentai (vidutinės trukmės tikslai – nuo 3 iki 7 metų);

c) trumpos trukmės planavimo dokumentai (trumpalaikiai tikslai – nuo 1 iki 3 metų).

Būtina atkreipti dėmesį į tai, jog pagal Metodikoje pateiktą strategijų hierarchiją, vienos valdymo srities dokumentai gali būti tik vidutinės trukmės. Tačiau akivaizdu, jog kai kurių valdymo sričių – ypač užsienio politikos – strateginis valdymas galėtų ir turėtų būti reglamentuojamas ilgalaikėje perspektyvoje. Taigi principiniame strateginio planavimo sistemos modelyje nenuosekliai integruoti du strategijų grupavimo kriterijai – laiko ir strategijos objekto. Dėl to atskiri strategijų hierarchijos lygmenys yra neišsamūs ir nevienareikšmiai (plg., *ilgos trukmės strateginio planavimo dokumentai* – lieka neaišku, koks galėtų būti šių dokumentų objektas, *vidutinės trukmės valdymo srities strateginio planavimo dokumentai* – neaišku, ar šie dokumentai gali būti tik vidutinės trukmės, *vidutinės trukmės kelių valdymo sričių planavimo dokumentai* – neaišku, ar šio lygio dokumentai gali būti tik vidutinės trukmės ir t.t.). Dėl minėto trūkumo valstybės strateginio valdymo sistemos metodiniai principai išlieka nekonkretūs (pavyzdžiui, nėra aišku, ar visoms valstybės valdymo sritims turėtų būti parengtos ilgalaikės plėtros strategijos). Tai turi neigiamų pasekmių atskirų valstybės sektorių – taip pat ir užsienio politikos – efektyviam strateginiam valdymui. Pavyzdžiui, iki šiol nėra parengta ilgalaikė užsienio politikos strategija, o URM nėra parengusi užsienio politikos sektoriaus vidutinio laikotarpio plėtros strategijos.

Vis dėlto užsienio politikos strateginės nuostatos didesne ar mažesne apimtimi yra reglamentuojamos kiekvienai iš išvardytų strateginių dokumentų grupių priskiriamuose valstybės strateginiuose dokumentuose. Užsienio politikos strateginės nuostatos yra reglamentuojamos dviem lygmenimis, atitinkamai – Vyriausybės (arba Seimo) ir asignavimų valdytojų parengtuose strateginiuose dokumentuose. Visus šalies strateginius dokumentus, kuriuose (kartu su kitomis valstybės valdymo sritimis, arba autonomiškai) reglamentuojamos užsienio politikos strateginės nuostatos, galima suskirstyti į keletą grupių:

1. Svarbiausi valstybės strateginiai dokumentai (VIRS, IŪPS, BPD³⁸ arba naujuoju ES biudžeto programavimo laikotarpiu vietoje BPD parengta Lietuvos 2007 - 2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija, Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa³⁹ (toliau – NLSIP). Pabrėžtina, jog šiame magistro darbe minėti dokumentai, kaip svarbiausi Lietuvos užsienio

³⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo.“ *Valstybės žinios*, 2004 08 06. Nr. 123-4486.

³⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos.“ *Valstybės žinios*, 2005 11 26. Nr. 139-5019.

politikos sektoriaus strateginiam planavimui ir valdymui, buvo išskirti subjektyviai, pagal keletą autorės apibrėžtų kriterijų. Šiame magistro darbe analizuojami:

a) dokumentai, kurie patenka į Strateginio planavimo metodikoje pateikto principinio strateginio planavimo sistemos modelio hierarchijos viršūnę (VIRS, IŪPS);

b) svarbiausi šalies tarpsektoriniai dokumentai, kurie privalo būti žemesnio lygmens strateginiuose dokumentuose formuluojamų prioritetų šaltinis ir turi itin didelę reikšmę Lietuvos narystės ES kontekste (BPD arba Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija, NLSIP).

2. Politinės strateginės iniciatyvos užsienio politikos srityje (pavyzdžiui, 2004 m. gegužės 1 d. Seimo rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio politikos kryptių Lietuvai tapus visateise NATO nare ir Europos Sąjungos nare“⁴⁰; 2004 m. spalio 5 d. 13 politinių partijų atstovų pasirašytas susitarimas „Dėl pagrindinių valstybės užsienio politikos tikslų ir uždavinių 2004–2008 metais“⁴¹ ir kt.).

3. Institucijų, prisidedančių prie užsienio politikos formavimo bei įgyvendinimo, strateginiai veiklos planai (URM, kaip svarbiausios šalies užsienio politiką formuojančios bei įgyvendinančios institucijos, strateginis veiklos planas).

Kituose darbo skyriuose kiekviena iš šių strateginių dokumentų grupių aptariama detaliau.

2.1.2. Užsienio politikos vieta ir reikšmė svarbiausiuose šalies strateginio planavimo dokumentuose

2.1.2.1. Valstybės ilgalaikės raidos strategija

VIRS buvo patvirtinta Seimo nutarimu 2002 m. ir yra svarbiausias ilgalaikis Lietuvos strateginio planavimo dokumentas. VIRS numatyti trys svarbiausi valstybės prioritetai: a) žinių visuomenė; b) konkurencinga ekonomika; c) saugi visuomenė.⁴²

Strateginio planavimo metodikoje teigiama, kad VIRS yra suderintos ir apibendrintos skirtingos ūkio šakų (sektorių) ir kitos plėtos strategijos. Taigi VIRS turėtų būti aiškiai išdėstyti ir užsienio politikos, kaip autonomiškos valstybės valdymo srities, kertiniai prioritetai bei strateginės

⁴⁰ Lietuvos Respublikos Seimo Rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio politikos kryptių Lietuvai tapus visateise NATO nare ir Europos Sąjungos nare.“ *Valstybės žinios*, 2004 05 05. Nr. 75-2572.

⁴¹ Lietuvos Respublikos politinės partijos, Susitarimas dėl pagrindinių valstybės užsienio politikos tikslų ir uždavinių 2004-2008 metais, Vilnius, 2004 m. spalio 5 d.

⁴² Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos.“ *Valstybės žinios*, 2002 11 27, Nr. 113-5029.

plėtos kryptys. VIRS yra įtvirtinta tokia ilgalaikė Lietuvos užsienio politikos vizija (pateikiama keletas jos ištraukų):

LIETUVOS VALSTYBĖS VIZIJA UŽSIENIO POLITIKOS SRITYJE: <...> 2015 m. Lietuva bus aktyvi Europos Sąjungos ir NATO narė, puoselėjanti euroatlantines vertybes ir pilietinę visuomenę, prisidedanti prie taikos ir stabilumo palaikymo regione ir už jo ribų. Užsienio politikos srityje Lietuva bus įsitvirtinusi kaip aktyvi ES ir NATO narė. <...> Lietuva aktyviai bendradarbiaus su ES ir NATO valstybėmis narėmis, stiprins savo vaidmenį Baltijos jūros regione ir perteikdama savo ES ir NATO narystės patirtį bei aktyviai formuodama ES „Platesnės Europos“ iniciatyvą plėtos santykius su rytinėmis ir pietinėmis kaimynėmis. ES viduje <...> bus ieškoma sąjungininkų pagal interesus, o ne automatiškai blokuojamasi su kuria nors valstybių grupe. Tuo pačiu bus aktyviai naudojamos tradicinės sustiprinto konsultavimo su kitomis dviem Baltijos valstybėmis, Šiaurės šalimis ir Lenkija priemonės. Kai nebus vadovaujama individualia nacionaline užsienio prekybos politika, bus vykdoma bendroji ES užsienio prekybos politika bei prisidedama prie jos formavimo. Bendros užsienio ir saugumo politikos (BUSP) ir bendros Europos Sąjungos saugumo ir gynybos politikos (BESG) reikaluose Lietuva sieks išlaikyti atlantizmo ir europeizmo pusiausvyrą, pabrėždama JAV tolesnio buvimo Europoje svarbą. Tapusi NATO nare Lietuva aktyviai reikš savo nuomonę Aljanso santykių su Rusija, Ukraina, Baltarusija tolesnio plėtojimo klausimais, sieks palaikyti Aljanso dėmesį Kaukazo, Vidurinės Azijos regionams. Bus toliau plėtojama Vilniaus dešimtuko dvasia; aktyviai dalijamasi integracijos į NATO patirtimi su nepakviestomis stoti valstybėmis NATO kandidatėmis. Ekonominės diplomatijos srityje Lietuva išnaudos savo, kaip ES Rytų paribio valstybės, padėtį plėsdama savo diplomatinį atstovavimą ir aktyviai propaguodama ekonominius bei prekybos interesus šiame milžiniškame regione. Kartu bus siekiama išsaugoti NVS šalių rinkas.⁴³

Dokumento įvertinimas. Išskirtini šie VIRS trūkumai, susiję su užsienio politikos strateginės darbotvarkės reglamentavimu:

a) Užsienio politikai bendrame valstybės plėtos procese VIRS skiria tik antraeilį vaidmenį. Didžiausias dėmesys sutelkiamas į ekonominę valstybės plėtrą, o ši daugiausia siejama su efektyviu narystės ES teikiamų galimybių panaudojimu. Šiame kontekste užsienio politika yra traktuojama tik kaip viena iš daugelio priemonių, galinčių prisidėti prie vieno iš trijų ilgalaikių valstybės prioritetų – saugios visuomenės – įgyvendinimo. Tokia pozicija liudija apie ganėtinai siaurą valstybės plėtos galimybių suvokimą ir užsienio politikos potencialios reikšmės šiame procese nuvertinimą.

b) Dokumente formuluojami valstybės raidos prioritetai nėra pagrįsti išsamia Lietuvos išorės aplinkos analize. Pastarajai tėra skiriama keletas eilučių, kurios yra abstrakčios, paremtos nekonkrečiomis ir netiksliomis sąvokomis.⁴⁴ Be to, VIRS pateikta Lietuvos išorinės aplinkos analizė ir užsienio politikos vizija iš dalies įtvirtina Lietuvos užsienio politikos situaciją *status quo* rėmuose. Strategija yra gana vienakryptė ir neparemta išorinės Lietuvos aplinkos potencialaus kitimo scenarijų analize. Toks „vienaplanis“ valstybės raidos matymas tik vieno tarptautinės aplinkos raidos scenarijaus rėmuose (t.y., ES ir NATO sąveikos ir šių struktūrų glaudaus bendradarbiavimo kontekste), yra ganėtinai supaprastintas, o iš dalies ir pavojingas, turint galvoje Lietuvos, kaip mažos valstybės, esančios tarp kelių galingų geostrateginių centrų (ES, NATO ir Rusijos), situaciją

⁴³ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos.“ *Valstybės žinios*, 2002 11 27, Nr. 113-5029.

⁴⁴ Tokio pobūdžio formuluotės kaip „nuosekli ES ir NATO transformacija ir vaidmuo pasaulinėje politikoje“; „Baltijos jūros bendradarbiavimo galimybės“ ir t.t. kelia klausimų dėl VIRS pateikiamų užsienio politikos strateginių kryptų racionalumo bei kokybės.

šiuolaikinių transnacionalinių grėsmių (ekonominių, energetinių, politinių, socialinių ir kitų) akivaizdoje.

c) VIRS nėra iškristalizuoti konkretūs ilgalaikiai valstybės prioritetai užsienio politikoje. Užsienio politikos prioritetus bandoma identifikuoti atsižvelgiant į valstybės nacionalinius interesus – *saugi valstybė, turtinga valstybė, įtakinga valstybė* bei *atsakinga valstybė*. Kiekvienam iš šių valstybės nacionalinių (o ne valstybės užsienio politikos) interesų yra pateikiama įgyvendinimo strategija (žr. VIRS, psl. 34-36). Taigi VIRS nepateikia Lietuvos užsienio politikos tikslų – teįvardijami valstybės nacionaliniai prioritetai ir juos padėsiančios įgyvendinti užsienio politikos priemonės.

d) Dokumente pasigendama užsienio politikos krypčių hierarchijos. VIRS skyriuje apie užsienio politiką į vieną visumą „suplakti“ užsienio politikos uždaviniai bei jiems įgyvendinti reikalingos priemonės; neatskiriami ilgalaikiai ir trumpalaikiai užsienio politikos tikslai; uždaviniai ir priemonės nėra hierarchizuoti nei svarbos, nei laiko (skirstant juos į ilgalaikius, vidutinės trukmės ir trumpalaikius) požiūriu. Pavyzdžiui, nacionalinio prioriteto tapti *įtakinga valstybe* įgyvendinimui numatytoje užsienio politikos strategijoje (kuri teapima vieno puslapio trečdali) kaip pirmąją įrašoma nuostata „<...> skatinti Lietuvos piliečių domėjimąsi ES veikla, aktyviai propaguojant europines vertybes ir ES šalių solidarumą“.⁴⁵ Akivaizdu, kad ši priemonė nėra nei racionali, nei juo labiau pirmąją siekiant įgyvendinti minėtą nacionalinį prioritetą. Lietuvos, kaip *įtakingos valstybės*, prioriteto įgyvendinimo priemonių sąrašė pateikiama ir tokia priemonė: „<...> plėtoti tolesnį „bendrijos“ veiklos metodą ES <...>“.⁴⁶ Tokių neaiškių formuluočių pavyzdžiai atspindi VIRS paviršutiniškumą užsienio politikos strateginių nuostatų srityje.

Apibendrinant galima teigti, kad VIRS nuostatos užsienio politikos srityje iš esmės yra nekokybiškos, jos netgi prieštarauja strateginio planavimo principams. Strategija, visų pirma, turėtų nusakyti tam tikro sektoriaus ar srities gėdžiamą situaciją, išanalizuoti galimus išorės ir vidaus aplinkos kitimo scenarijus bei jų išsipildymo potencialias pasekmes gėdžiamos situacijos požiūriu. Tuo tarpu VIRS nuostatos užsienio politikos srityje yra išdėstytos neidentifikavus Lietuvos, kaip tarptautinės sistemos subjekto, situacijos bei vaidmens platesniame kitų valstybių kontekste, regiono bei globaliu lygmeniu. VIRS nepateikia Lietuvos užsienio politikos strateginės vizijos, plėtros krypčių ir prioritetų, o pateiktos nuostatos yra paviršutiniškos – netgi primityvios. VIRS, kuri buvo parengta 2002 m. iki šiol nėra atnaujinta, dėl to strategijoje išdėstytos užsienio politikos nuostatos

⁴⁵ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos.“ *Valstybės žinios*, 2002 11 27, Nr. 113-5029.

⁴⁶ Ten pat.

prieštarauja Lietuvos politinio elito 2003 metų pabaigoje suformuluotai ir 2004 – 2005 metais išplėtotai Lietuvos, kaip aktyvią formuojančią užsienio politiką vykdančios valstybės, koncepcijai.

Dėl to artimiausiu metu VIRS būtina stipriai pakoreguoti, remiantis strateginio planavimo teorijos principais. *Pirma*, koreguojant strategiją, būtina atsižvelgti į nuo 2002 m. stipriai pakitusią valstybės išorės aplinką ir vidaus situaciją. Tam būtina atlikti giluminę valstybės išorės ir vidaus aplinkos analizę bei parengti aplinkos kitimo prognozę. *Antra*, pačią strategijos struktūrą būtina pagrįsti strateginio planavimo teorijos paties bendriausio pobūdžio „taisyklėmis“. Tam būtina konkretizuoti ir aiškiai įvardinti Lietuvos užsienio politikos tikslus, atskirti juos nuo uždavinių ir jiems įgyvendinti reikalingų priemonių, visa tai hierarchizuoti ir pateikti prioritetine seka.

2.1.2.2. Ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija

IŪPS pateikiama šalies ekonomikos vizija, ūkio plėtros strateginiai tikslai bei jų įgyvendinimo priemonės.⁴⁷ Kadangi IŪPS yra sektorinė (ekonomikos sektoriaus) strategija, natūralu, kad joje mažai dėmesio skiriama užsienio politikos sričiai. Kita vertus, Strateginio planavimo metodikoje teigiama, kad visų Vyriausybės įstaigų (taigi ir užsienio politiką įgyvendinančių institucijų) strateginiai veiklos planai turi būti suderinti ne tik su VIRS, bet ir su IŪPS. Todėl, siekiant identifikuoti užsienio politikos strateginių nuostatų vietą valstybės ilgalaikio planavimo dokumentų kontekste, būtina trumpai paanalizuoti IŪPS nuostatas, kuriose kalbama apie valstybės užsienio politiką. Galima būtų išskirti atskiras šios strategijos dalis, kuriose formuluojama Lietuvos vizija ir misija yra glaudžiai susijusios su šalies užsienio politika:

<p>LIETUVOS EKONOMIKOS VIZIJA: <...> Geopolitinė Lietuvos padėtis. 2015 metais Lietuva jau bus ES, kuriai, tikėtina, priklausys ne tik dabartinės kandidatės, bet taip pat buvusios Jugoslavijos šalys, senbuvė. <...> Politikos srityje ES bus pažengusi federalizacijos link, – daugiau sprendimų bus priimama ES Parlamente, Ministrų Taryboje daugiau sprendimų bus priimama ne bendru sutarimu, o balsuojant. <...> Lietuva turės neblogas galimybes daryti įtaką ES sprendimams per mažesnių šalių koaliciją. Gali būti, kad koaliciją sudarys Rytų Europos arba Baltijos regiono šalys. Pats Baltijos regionas (Skandinavijos ir Pabaltijo šalys) bus sparčiausiai progresuojanti ES dalis. Lietuva savo įtaką pasaulio politikai realizuos taip pat per narystę NATO <...>.</p> <p>VALSTYBĖS MISIJA: <...> Lietuvos integracija į ES – ypatingos svarbos valstybės misija. Visų galimų ES fondų lėšų gavimas ir tikslingas naudojimas <...> – būtina spartaus ekonomikos augimo sąlyga <...>.</p> <p>STRATEGINIŲ TIKSLŲ ĮGYVENDINIMO PRIEMONĖS: Išorės ekonominių santykių plėtros politika: <...> Reikės parengti kasmet peržiūrinamą dokumentą „Lietuvos ūkio išorės aplinkos analizė ir raidos tendencijos“, apimančią toliau išvardintų <...> veiksmų <...> kitimo tendencijas. Išorės veiksniai: (a) pasaulio, ypač JAV, ūkio ciklas ir konjunktūra; (b) ekonomikos raida prekybos partnerių šalyse; (c) technologinės slinkty ir Lietuvos ekonomikos „artumas“ joms; (d) politinės slinkty – regioniniai konfliktai, įtampos atsiradimas <...>; (e) ES prekybos politikos pokyčiai; (f) ES vidaus rinkos tolesnio reguliavimo raida <...>. <...> Būtina pradėti nuolatinę</p>

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikės strategijos.“ *Valstybės žinios*, 2002 06 19, Nr. 60-2424.

ES vidaus rinkos veiksnių poveikio Lietuvos ekonomikai stebėseną (monitoringą) ir jos pagrindu sudaryti slenkančius 2-3 metų Lietuvos ekonomikos stabilizavimo ES vidaus rinkoje veiksmų planus <...>.

Dokumento įvertinimas. Išskirtinos šios IŪPS probleminės sritys, susijusios su Lietuvos išorės ekonominių santykių bei užsienio politikos strateginės darbotvarkės reglamentavimu:

a) pateikiamas Lietuvos geopolitinės aplinkos vaizdas yra labai supaprastintas ir vienpusiškas. Tai rodo, kad ši strategija buvo rašoma neįvertinant potencialių tarptautinės aplinkos pokyčių galimo poveikio valstybės ūkio plėtrai. Valstybės geopolitinės aplinkos kaitos galimo poveikio ūkio plėtrai analizės nebuvimą galima būtų pateisinti tuo, kad IŪPS tėra sektorinė (ekonomikos sektoriaus) strategija. Vis dėlto tokiu atveju, nustatant valstybės ūkio plėtros prioritetas kryptis, turėtų būti pateikiamos globalios geoekonominės raidos prognozės bei jų išsipildymo galimas poveikis Lietuvos ūkio plėtrai.

b) Strategijoje nenumatytos užsienio politikos priemonės, kurių vykdymas galėtų padėti įgyvendinti šalies ūkio plėtros tikslus. Užsienio politikos mechanizmo sklandus funkcionavimas yra viena iš sąlygų, siekiant efektyviai „įsisavinti“ ES lėšas. Strategijoje neįvertinama tai, jog užsienio politika galėtų būti ta valstybės politikos grandis, per kurią potencialiai galima būtų identifikuoti, formuluoti ir pateikti alternatyvias Lietuvos ekonominių interesų sklaidos kryptis bei jų plėtros prognozes. Per užsienio politikos mechanizmus regiono mastu realizuojama Lietuvos geoekonominė politika savo ruožtu stimuliuotų ir valstybės vidaus plėtrą.

c) Nedidelis IŪPS dėmesys išorinių ekonominių santykių (arba užsienio politikos) priemonėms pačioje Strategijoje motyvuojamas tuo, kad „<...> ilgalaikių nacionalinių programų išorinių ekonominių santykių srityje praktiškai nėra <...>“ – t.y. teigiama, jog šalyje trūksta Lietuvos išorinių ekonominių santykių analizės produktų. Šį trūkumą IŪPS bandoma kompensuoti įtvirtinant keletą reikšmingų iniciatyvų, kurios ateityje turėtų prisidėti prie ekonomikos plėtros strategijos vykdymo efektyvumo. Strategijos skirsnyje „Išorės ekonominių santykių plėtros politika“ kalbama apie būtinybę „<...> parengti kasmet peržiūrimą dokumentą „Lietuvos ūkio išorės aplinkos analizė ir raidos tendencijos“; pradėti nuolatinę ES vidaus rinkos veiksnių poveikio Lietuvos ekonomikai stebėseną (monitoringą) ir jos pagrindu sudaryti slenkančius 2-3 metų Lietuvos ekonomikos stabilizavimo ES vidaus rinkoje veiksmų planus <...>“. Be to, siūloma „<...> įkurti ES ir pasaulio ekonomikos analizės instituciją, kurios funkcija – rengti išorės ekonominių santykių aplinkos tyrimo ir prognozavimo dokumentus <...>“.⁴⁸ Iš šių formalinių iniciatyvų matyti, jog rašant IŪPS buvo suvokiama ekonomikos procesų analizės ir prognostikos svarba, siekiant efektyviai planuoti šalies ūkio plėtrą. Vis dėlto iki šiol nė viena iš strategijoje išvardytų iniciatyvų nebuvo įgyvendinta.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikės strategijos.“ *Valstybės žinios*, 2002 06 19, Nr. 60-2424.

Taigi apibendrinant galima daryti išvadą, jog IŪPS (kaip ir VIRS) nepateikia konceptualia analize pagrįstų toliaregiškų Lietuvos užsienio politikos kryptių. IŪPS buvo parengta 2002 m., tuo metu Lietuva dar nebuvo ES ir NATO narė, todėl didžioji dalis strategijos turinio iš esmės apsiribojo narystės minėtose transatlantinėse struktūrose siekių postulavimu. Tai susiaurino toliaregiškesnių – t.y. sietinų su Lietuvos valstybės strateginiais tikslais po įstojimo į ES ir NATO – valstybės plėtros kryptių analizės lauką. IŪPS sąlyginį trumparegiškumą atspindi ir skurdžiai šioje strategijoje reglamentuojamas užsienio politikos priemonių repertuaras. Šiuo metu IŪPS yra pasenusi ir nebeatspindi nei valstybės ūkio raidos realijų, nei Lietuvos, kaip aktyvią politiką vykdančios ES ir NATO narės, pakitusios situacijos bei vaidmens tarptautinėje sistemoje. Dėl to IŪPS būtina atnaujinti, o ją koreguojant turėtų būti skiriamas didesnis dėmesys užsienio politikos priemonių, galinčių padėti įgyvendinti valstybės ūkio plėtros tikslus, reglamentavimui.

2.1.2.3. Lietuvos 2004–2006 m. bendrasis programavimo dokumentas⁴⁹

BPD pateikiama valstybės ekonominės ir socialinės plėtros strategija, su ES parama susijusių sektorinių strategijų prioritetinės kryptys, uždaviniai ir priemonės, taip pat išdėstytas ES paramos ir Lietuvos atitinkamų išteklių išankstinis finansinis planas. Žemiau pateikiama BPD ištrauka, kurioje yra su šalies užsienio politika susijusių nuostatų:

Lietuvos apžvalga

<...> Lietuva svarbi kaip Rytų–Vakarų tranzito šalis ir geografiniu požiūriu yra palankioje vietoje – Vidurio Europos širdyje. Ji didžiausia iš Baltijos šalių: turi tiek gyventojų, kiek Latvija ir Estija, kartu sudėjus. <...> Politiniu požiūriu integracija į ES ir NATO <...> leis Lietuvai sustiprinti savo vaidmenį Europos ir tarptautinėje arenoje. Ekonominiu požiūriu dalyvavimas Europos bendrojoje rinkoje turėtų pakelti prekybos ir gerovės lygį. Lietuva yra išplėtojusi glaudžius ekonominius ir politinius santykius su kaimyninėmis šalimis Baltijos jūros regione ir Skandinavijoje, su Lenkija ir Vokietija <...>. Be to, Lietuva palaiko glaudžius politinius ir prekybos ryšius su kitomis ES valstybėmis narėmis – Jungtine Karalyste, Prancūzija, Italija ir Ispanija. Stiprūs ekonominiai ir politiniai ryšiai su Rusija (visų pirma, su Kaliningrado sritimi), Baltarusija ir Ukraina regione padeda stiprinti stabilumą. <...> Lietuva yra išplėtojusi glaudžius dvišalius santykius su Šiaurės Europos valstybėmis <...> tokiose srityse kaip politika, ekonomika, gynyba, kultūra, švietimas, aplinkos apsauga, socialinė apsauga ir kt.

Lietuva platesniame kontekste

<...> Narystė ES ir bendrojoje Europos rinkoje atvers <...> daugybę ekonominių galimybių. Ja ES pripažins, kad Lietuva yra ne tik stabilios demokratijos valstybė <...> bet ir joje veikia rinkos ekonomika <...>.

<...> Šiuo metu ilgalaikiai ryšiai tarp Lietuvos įmonių ir Rusijos, Baltarusijos bei Ukrainos kompanijų klesti – Lietuva mano esanti svarbus prekybos tiltas tarp Vakarų ir Rytų, todėl ekonominis bendradarbiavimas su ne ES šalimis ir toliau turės didelę reikšmę Lietuvos ūkiui. Pavyzdys – Lietuvos investuotojų aktyvumas Kaliningrado srityje. Prekybos režimo pokyčiai susiję su „prekybos diversijos“ rizika, tačiau jos būtų galima išvengti įgyvendinant aktyvią išorės prekybos politiką.

<...> Integracija į ES nėra vienintelis veiksnys, darantis įtaką Lietuvos ekonominės plėtros klimatui. Didelę reikšmę turėtų turėti ir vykstantys bendrieji socialiniai ekonominiai pokyčiai. Globalizacija yra terminas, dažnai vartojamas apibūdinant

⁴⁹ Magistriniame darbe analizuojamas 2004-2006 m. programavimo laikotarpio dokumentas, nes jo įgyvendinimas dar nėra pasibaigęs (baigsis 2008 m.). Tuo tarpu 2007-2013 m. programavimo laikotarpiui parengti BPD atitinkantys strateginiai dokumentai (ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija 2007-2013 m. bei atskiros veiksmų programos šiai strategijai įgyvendinti) yra baigti rengti, tačiau šiuo metu vis dar vyksta veiksmų programų derinimo procesas su Europos Komisija.

šių pokyčių – įskaitant daugelio šalių ėjimą žinių ekonomikos, naujų pasaulinę ekonominę galią turinčių centrų atsiradimo, socialinių normų ir struktūrų naujo įvertinimo link – daugiapusiškumą. Šios tendencijos susijusios ir su problemomis, ir su galimybėmis, kurias reikia atsargiai vertinti ir kuriomis, kiek įmanoma, reikia strategiškai pasinaudoti.

Vizijos formuluotė: <...> Iki 2015 m. Lietuva pagal pagrindinius socialinius ir ekonominius rodiklius bus pasivijusi turtingesnes ES valstybes nares. Vizija grindžiama šiais pagrindiniais dalykais: plėtra bus subalansuota ir atitiks aplinkos tvarumo ir socialinės integracijos principus; Lietuvos piliečiams bus atviros plačios užimtumo, švietimo <...> galimybės, leidžiančios įgyvendinti asmeninius troškimus ir panaudoti savo potencialą; Lietuvai teks svarbus ir savitas vaidmuo Europos Sąjungoje ir Baltijos bei Vidurio ir Rytų Europos regione <...>. Būsima narystė [...] NATO Lietuvai [...] turi didžiulę politinę, ekonominę ir simbolinę reikšmę.⁵⁰

Pagrindinis 2004 – 2006 m. plėtros plano tikslas: <...> sustiprinti nacionalinio ūkio ilgalaikio konkurencingumo plėtotės prielaidas, paspartinti perėjimą prie žinių ekonomikos, kuriai būdingas didėjantis BVP ir aukštas gyventojų užimtumo rodiklis, stiprinti žinių ekonomikos plėtrą, kuri sąlygoja aukštesnį pragyvenimo lygį bei didina visų Lietuvos gyventojų gerovę <...>.⁵¹

Dokumento įvertinimas. Išskirtini šie BPD trūkumai, susiję su užsienio politikos strateginės darbotvarkės reglamentavimu:

a) Strategija yra orientuota į sėkmingą ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimą siekiant užtikrinti valstybės vidaus plėtrą. Užsienio politikos reikšmė šiame dokumente yra periferinė. Apie jai teikiamą reikšmę bendrame valstybės plėtros paveiksle galima spręsti tik iš rudimentiškų nuotrupų dviejuose BPD skirsniuose – „Lietuvos apžvalga“ ir „Lietuva platesniame kontekste“. Kai kurios šiuose skyriuose pateikiamos nuostatos yra nekonkrečios (pavyzdžiui, „<...> Lietuvai teks <...> savitas vaidmuo ES“), dviprasmiškos (pavyzdžiui, „<...> politiniai ryšiai su Rusija <...> padeda stiprinti stabilumą regione <...>“), formuluojamos vartojant netikslias sąvokas (pavyzdžiui, „Baltijos regionas“). Apskritai, Lietuvos išorės aplinkos analizė yra fragmentiška ir netgi primityvi. Ši analizė neatitinka net minimalių valstybės tarptautinės aplinkos analizei keliamų reikalavimų – joje nėra identifikuota Lietuvos situacija ir vaidmuo tarptautinėje bendrijoje, nepateikta valstybės išorės aplinkos dinamikos prognozė, neįvertintos valstybės plėtros galimybės tarptautinės aplinkos dinamikos kontekste.

b) BPD valstybės vidaus ekonomikos augimą bene išimtinai susieja su potencialiomis galimybėmis, kurias Lietuvai atveria integracijos į ES dinamika. Visa tai turėtų suponuoti glaudų BPD nuostatų santykį su užsienio politika. Nepaisant to, užsienio politikos instrumentarijus BPD yra reglamentuojamas daugiausia netiesiogiai, jau minėtuose skirsniuose „Lietuvos apžvalga“ ir „Lietuva platesniame kontekste“. Šiuose BPD skirsniuose vartojamų formuluočių turinys yra pernelyg supaprastintas ir dėl to iš esmės netinkamas strateginei analizei (pavyzdžiui, Lietuva yra <...> didžiausia iš Baltijos šalių: turi tiek gyventojų, kiek Latvija ir Estija, kartu sudėjus <...>; <...> Lietuva yra išplėtojusi glaudžius dvišalius santykius su Šiaurės Europos valstybėmis <...> tokiose srityse kaip politika, ekonomika, gynyba, kultūra; <...> Lietuva <...> geografiniu požiūriu yra palankioje vietoje –

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo.“ *Valstybės žinios*, 2004 08 06. Nr. 123-4486.

⁵¹ Ten pat.

Vidurio Europos širdyje“; „Lietuva yra išplėtojusi glaudžius ekonominius ir politinius santykius su kaimyninėmis šalimis Baltijos jūros regione ir Skandinavijoje, su Lenkija ir Vokietija <...> ir t.t).

Minėti pavyzdžiai leidžia teigti, jog BPD nuostatos užsienio politikos srityje yra reglamentuojamos neišsamiai ir nekokybiškai. Kitaip tariant, BPD iš esmės nenumatyta strategine analize pagrįstų, toliaregiškų užsienio politikos priemonių, kurios per palankios Lietuvai išorinės aplinkos stimuliavimą prisidėtų prie valstybės vidaus plėtros.

2.1.2.4. Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa

Siekiant suaktyvinti Europos ekonominį augimą ir suteikti naują impulsą Europos konkurencingumui didinti 2000 metais buvo sukurta Lisabonos strategija. Per pirmuosius penkerius metus joje itvirtintų tikslų nebuvo pasiekta, todėl 2005 m. kovą, peržiūrėjus Strategijos įgyvendinimo rezultatus, nuspręsta rengti konkrečiai padėčiai pritaikytas nacionalines Lisabonos strategijos įgyvendinimo programas. 2005 m. lapkričio 22 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino Lietuvos nacionalinę Lisabonos strategijos įgyvendinimo programą.⁵²

NLSIP sintezuoja ir apima beveik visų šalies ekonomikos sektorių plėtrą. Kadangi ekonomikos plėtra (o artimiausiu metu – ES struktūrinės paramos efektyvus panaudojimas, siekiant plėtrą paspartinti) yra bene svarbiausias šalies prioritetas, NLSIP reikšmė Lietuvos strateginio planavimo ir valdymo sistemoje yra didelė.⁵³

Žemiau pateikiama trumpa strategijos ištrauka, kurioje yra ir šalies užsienio politikos strateginių nuostatų:

Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos prioritetai:

<...> Lietuva yra nustačiusi tokius nacionalinius prioritetus, kurie bus įgyvendinami siekiant ekonominio augimo ir užimtumo didėjimo:

- 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 <...>.

Strateginiai tikslai: <...> stiprinti Lietuvos įtaką formuojant ES ekonominę politiką ir sprendimus šaliai aktualiais klausimais ir siekti dalyvauti euro zonoje nuo 2007 metų. <...> Sujungti Lietuvos energetikos tinklus su Vakarų Europos tinklais, plėsti ir tobulinti tarptautinės ir vietinės reikšmės transporto infrastruktūrą. Naujų tarp sisteminių energetikos tinklų jungčių su Vakarų Europos ir (arba) Skandinavijos šalimis atsiradimas ne tik didintų energijos tiekimo saugumą, bet ir sudarytų Lietuvai papildomas galimybes pasinaudoti energijos tranzito šalies statusu.

Strategijos uždaviniai, pavesti įgyvendinti Užsienio reikalų ministerijai: <...> Užtikrinti, kad Lietuvos laimėjimai gerinant verslo aplinką būtų tinkamai pristatyti pasaulio investuotojams. <...> Aktyviai dalyvauti Ukrainos ir Rusijos

⁵² Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos.“ *Valstybės žinios*, 2005 1126. Nr. 139-5019.

⁵³ Tą patvirtina ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos.“ *Valstybės žinios*, 2005 1126. Nr. 139-5019. Šio dokumento preambulėje numatyta „įpareigoti ministerijas ir Vyriausybės įstaigas į rengiamus 2006–2008 metų strateginius veiklos planus įtraukti atitinkamas Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos priemones“.

stojimo į Pasaulio prekybos organizaciją procese. <...> Siekti dvišalio ES prekybos režimo su Ukraina ir Rusija gerinimo, vėliau sudaryti su jomis laisvosios prekybos sutartis. <...> Plėtoti ir įgyvendinti prioritetinius energetikos projektus: a) Lietuvos ir Lenkijos elektros tinklų sujungimas; b) tranzitinis dujotiekis į ES („Gintaro“ projekto studija); c) Lietuvos ir Švedijos elektros tinklų sujungimas (SwindLit); d) gamtinių dujų saugojimo Lietuvos ir/arba ne Lietuvos teritorijoje galimybės užtikrinimas.⁵⁴

Dokumento įvertinimas. Galima išskirti šias NLSĮP problemines sritis, susijusias su Lietuvos užsienio politikos strateginės darbotvarkės reglamentavimu:

a) NLSĮP valstybės vidaus ekonomikos plėtrą glaudžiai susieja su potencialiomis galimybėmis, kurias Lietuvai atveria integracijos į ES dinamika. Užsienio politikos tikslai nėra formuluojami, tačiau jie matyti iš ekonominės srities prioritetų įgyvendinimo. Dalis šios strategijos uždavinių yra pavesta įgyvendinti Užsienio reikalų ministerijai. Vis dėlto reikšmingas vaidmuo užsienio politikai neteikiamas, nes NLSĮP nuostatose deklaruojamas siekis ne įgyvendinti nacionalinius strateginius tikslus tarptautiniu lygmeniu, tam panaudojant užsienio politikos instrumentus, o iš esmės susitapatinti su tarptautinių struktūrų strateginiais tikslais bei prisiimti narystės viršnacionalinėse struktūrose įsipareigojimus.

b) Strategijoje itin ryškus „nuostatų iš viršaus“ (konkrečiai – iš ES) „nuleidimo“ bei tarptautinių įsipareigojimų prisiėmimo elementas. Dauguma strategijos nuostatų yra bene išimtinai derinamos su ES tikslais bei imperatyvais, pavyzdžiui, „Lietuvos makroekonominė aplinka ir valdžios sektoriaus fiskalinė politika veikiama įsipareigojimų, susijusių su naryste ES“ (11 psl.); „kliūtys ES vidaus rinkoje atsiranda [...] dėl to, kad priimami nacionaliniai teisės aktai, ne visiškai atitinkantys ES teisės principus. Tokių kliūčių prevencija naudojantis Bendrijoje nustatytais mechanizmais – vienas iš svarbių tikslų, kurių būtina siekti Lietuvai“ (36 psl.) ir kt. Nors Strategijoje labai daug kalbama apie narystės ES naudą Lietuvai, ši narystė interpretuojama pernelyg siaurai. Ji suvokiama kaip tikslas pats savaime, kuris nėra pagrįstas nacionalinių prioritetų hierarchijos tinkamu „įkomponavimu“ į užsienio politikos darbotvarkę. Narystė ES suvokiama kaip susitapatinimas ir „ištirpimas“ šios organizacijos strateginių nuostatų kontekste, o ne kaip priemonė siekti valstybės nacionalinių interesų sklaidos bei jų įgyvendinimo tarptautiniu mastu. Tai nesuderinama su Lietuvos aktyvios užsienio politikos koncepcija, kuri numato, kad Lietuva sieks aktyviai dalyvauti formuojant tarptautinių struktūrų strateginę darbotvarkę ir taip kaupti valstybės išorės aplinkos veiksnius sau palankia linkme.

Apibendrinant NLSĮP nuostatas užsienio politikos srityje, galima teigti, jog jos nepateikia konkrečių strateginių orientyrų, kuriais remiantis būtų galima projektuoti ilgalaikę valstybės užsienio politiką.

⁵⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos.“ *Valstybės žinios*, 2005 1126. Nr. 139-5019.

2.1.2.5. Svarbiausių valstybės strateginių dokumentų santykio su užsienio politika apibendrinimas

Kaip matyti iš trumpos svarbiausių Lietuvos strateginio planavimo dokumentų apžvalgos, juose įtvirtinti Lietuvos prioritetai yra didžiąja dalimi grindžiami ES Lisabonos (2000 metais) ir Barselonos (2002 metais) Viršūnių tarybos išvadomis. Dėl to juose įtvirtinta Lietuvos valstybės vizija bei šalies prioritetai yra projektuojami bene išimtinai ES kontekste. Lisabonoje patvirtintos ir Barselonoje patikslintos socialinės, ekonominės bei aplinkos apsaugos politikos gairės Lietuvos ilgalaikio planavimo dokumentuose yra traktuojamos kaip imperatyvas, nustatantis užduotis Lietuvos valstybės ilgalaikės raidos strategijai bei artimiausio dešimtmečio Lietuvos uždaviniams.

Aiški visuose ilgalaikio planavimo dokumentuose įtvirtinta Lietuvos valstybės orientacija į ES socialinį ekonominį modelį iš dalies galėtų paaiškinti, kodėl juose sąlyginai nedaug dėmesio skiriama aktyviai Lietuvos užsienio politikai, kaip veiksniai, kuris galėtų stipriai prisidėti prie valstybės vidaus plėtros stimuliavimo. Lietuvos valstybės interesai, didžiąja dalimi reflektuojami tik ES lygiu, iš principo susiaurina valstybės politinių ir ekonominių interesų potencialios sklaidos erdvę. Savo ruožtu, daugumos valstybės strateginių dokumentų nuostatų susiejimas tik su ES mastu įtvirtintais prioritetais leidžia teigti, kad Lietuvos strateginė plėtra projektuojama nesuvokiant (arba atsiribojant nuo) globalaus lygmens išorinės valstybės aplinkos. Šią prielaidą patvirtina tai, jog nė viename iš Lietuvos ilgalaikių strateginių dokumentų nėra pateikta išsami Lietuvos išorės aplinkos analizė. Tai natūraliai menkina užsienio politikos reikšmę bendrame valstybės plėtros paveiksle. Be to, tai parodo, kad dauguma problemų Lietuvoje yra suvokiamos tik formaliai. Strateginiuose dokumentuose įvairios problemos analizuojamos sekant pasaulio „madomis“ ir ES „instrukcijomis“, tačiau realiai nesiekiant konkrečių ir strategiškai reikšmingų valstybės struktūrinių perraiškų.⁵⁵

Trumpai paanalizavus svarbiausius valstybės strateginio planavimo dokumentus, galima teigti, kad jiems visiems būdingi identiški trūkumai šalies užsienio politikos strateginės darbotvarkės formavimo srityje:

- a) aiškios logiškai pagrįstų valstybės užsienio politikos prioritetų hierarchijos nebuvimas;
- b) užsienio politikai skiriamas antraeilis vaidmuo, neįvertinant jos potencialaus indėlio į valstybės vidaus plėtrą galimybių;

⁵⁵ Strateginių studijų centras, Pilietinės visuomenės institutas, Studija „Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė“, Vilnius, 2005, 50.

- c) ES teikiamų galimybių Lietuvai pernelyg didelis sureikšminimas, neįvertinant ir neįvardijant alternatyvių valstybės plėtros krypčių ir alternatyvių Lietuvos įsitvirtinimo VRE regione galimybių bei priemonių;
- d) visuose analizuotuose dokumentuose itin ryškus „nuostatų iš viršaus nuleidimo“ (ypač – iš ES) bei tarptautinių įsipareigojimų prisiėmimo elementas, tarptautines struktūras ir narystę jose suvokiant kaip savitikslių, o ne kaip priemonę nacionaliniams interesams įgyvendinti. Pernelyg mažai dėmesio skiriama galimybėms didinti valstybės tarptautinę įtaką, veikiant tarptautinius procesus ir bandant į tarptautinių struktūrų darbotvarkę perkelti tam tikras Lietuvos strategines nuostatas.

Nepaisant išvardytų Lietuvos strateginių dokumentų trūkumų, galima teigti, kad juose apibrėžti strateginiai tikslai tiesiogiai neprieštarauja kituose užsienio politikos strateginę darbotvarkę reglamentuojančiuose dokumentuose įtvirtintoms nuostatoms. Tarkime VIRS įtvirtinta valstybės vizija tiesiogiai neprieštarauja 2004 gegužės 1 d. patvirtintoje Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucijoje „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio politikos krypčių Lietuvai tapus visateise NATO ir ES nare“ įtvirtintai Lietuvos, kaip potencialios regiono lyderės, vykdančios aktyvią formuojančią užsienio politiką, vizijai bei jai įgyvendinti iškeltiems strateginiams tikslams. Vis dėlto pabrėžtina, kad galimybę pritaikyti žemesnio lygmens užsienio politikos strateginius dokumentus prie valstybės ilgalaikio planavimo dokumentų laiduoja ne sąmoninga Vyriausybės ar Seimo pozicija sistemingai derinti tarpusavyje šalies strateginius dokumentus, o greičiau tai, jog ilgalaikiai strateginiai dokumentai yra pernelyg abstraktūs ir neteikia aiškių užsienio politikos strateginių krypčių. Dėl to svarbiausiuose šalies dokumentuose abstrakčiai ir iš esmės primityviai išdėstyta užsienio politikos gaires buvo ne kartą siekiama papildyti bei sukonkretinti alternatyviais būdais – pavyzdžiui, žemesnio lygmens strateginiuose dokumentuose (atskirų institucijų strateginiuose veiklos planuose) arba ilgalaikėse politinėse strateginėse iniciatyvose. Šių dokumentų analizei bei įvertinimui skirti tolimesni du magistro darbo skyriai (žr. 2.1.3. ir 2.1.4. skyrius).

2.1.3. Užsienio reikalų ministerijos strateginis veiklos planas

Žemesniame (asignavimų valdytojų) lygmenyje užsienio politikos sektoriaus strateginis valdymas daugiausia reglamentuojamas dviejų šalies institucijų – Užsienio reikalų ministerijos (URM) bei Krašto apsaugos ministerijos (KAM) – kiekvienais biudžetiniais metais sudaromuose strateginiuose veiklos planuose. Užsienio politiką formuojančio ir įgyvendinančio institucinio

mechanizmo sąlyginį uždaramą asignavimų valdytojų lygmenyje iš dalies atspindi Vyriausybės 2004 – 2008 m. programos įgyvendinimo priemonių planas.⁵⁶ Plane greta užsienio politikos priemonių nurodytos institucijos, atsakingos už jų įgyvendinimą. Šios institucijos tai – Užsienio reikalų ministerija, Krašto apsaugos ministerija, Vyriausybės kanceliarija, Ūkio ministerija, Finansų ministerija, Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos, Susisiekimo ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Teisingumo ministerija, Žemės ūkio ministerija bei Švietimo ir mokslo ministerija.⁵⁷

Pažymėtina, jog dauguma Vyriausybės priemonių plane įvardytų užsienio politikos priemonių yra priskirtos URM, o vienoje iš užsienio politikos sričių – šalies gynybos srityje – KAM kompetencijai. Tuo tarpu kitos šalies institucijos tik nežymiai prisideda prie užsienio politikos įgyvendinimo ir neturi reikšmingos įtakos šalies užsienio politikos formavimui.⁵⁸

KAM tenka svarbus vaidmuo atstovaujant Lietuvai NATO ir tam tikrose ES politikos srityse (ypač ESGP). Vis dėlto didžioji dalis šio atstovavimo sietina tik su viena užsienio politikos sritimi – valstybės saugumo ir gynybos politika. Tą patvirtina ir KAM Strateginiame veiklos plane įtvirtintos biudžeto programos, kurių dauguma yra skirtos šalies karinių pajėgų tobulinimui, jų rengimui specialiosioms misijoms ir t.t.⁵⁹ Diplomatiniis valstybės atstovavimas sudaro gana nedidelę dalį visos KAM veiklos ir yra priemonė biudžeto programose įtvirtintiems Lietuvos gynybos politikos tikslams įgyvendinti. Taigi galima teigti, jog daugiausia funkcijų užsienio politikos strateginio valdymo

⁵⁶ Lietuvos respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 – 2006 m. programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2005 03 29. Nr. 40-1290.

⁵⁷ Pažymėtina, jog kitos šalies institucijos (pavyzdžiui, VSD ar Prezidentas), kurioms tradiciškai priskiriama funkcijų užsienio politikos srityje, formaliai nėra įtrauktos į užsienio politikos strateginio valdymo ciklą. Pagal Strateginio planavimo metodiką, tam tikros valstybės valdymo srities (nagrinėjamu atveju – užsienio politikos) strateginį valdymą vykdo Vyriausybė ir asignavimų valdytojai, pagal Vyriausybės programoje išdėstytus prioritetus parengiantys ir įgyvendinantys strateginius veiklos planus. Kadangi šalies Prezidento ar VSD veiklos nereglamentuoja metiniai strateginiai veiklos planai, šios institucijos įtakoja užsienio politikos strateginį valdymą per kitus institucinius kanalus. Pavyzdžiui, Prezidentas siūlo ilgalaikes užsienio politikos strategines iniciatyvas, kurios gali būti įtvirtintos ilgalaikiuose šalies strateginiuose dokumentuose; VSD savo metinėje veiklos ataskaitoje šalies parlamentui gali teikti pasiūlymus dėl strateginės užsienio politikos, ir taip paveikti Seimo narių nuomonę ir t.t.

⁵⁸ Pavyzdžiui, minėtame Vyriausybės programos priemonių plane užsienio politikos priemonių skiltyje tarp kitų nurodomos ir šios šalies institucijos bei jų kompetencijai priskirtos užsienio politikos priemonės: Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos – parengti ir išleisti atlasų rinkinį, skirtą senajai Lietuvos gynybinei sistemai; Finansų ministerija – sustiprinti diplomatinį atstovavimą ES; atidaryti LR ambasadas visose ES valstybėse, išplėsti atstovavimą Nuolatinėje atstovybėje ES ir t.t. Šių funkcijų vykdymas neturi tiesioginės minėtų institucijų įtakos šalies užsienio politikos formavimui.

⁵⁹ 2006-2008 m. KAM Strateginiame veiklos plane įtvirtintos šios biudžeto programos: 1) Sausumos pajėgos; 2) Karinės oro pajėgos; 3) Karinės jūrų pajėgos; 4) Logistikos pajėgos; 5) Karinės mokymo pajėgos; 6) Specialiųjų operacijų pajėgos; 7) Centralizuotos tarnybos; 8) Krašto apsaugos politikos formavimas ir jos įgyvendinimo organizavimas. Žr. Lietuvos Respublikos Krašto apsaugos ministerijos 2006-2008 metų Strateginis veiklos planas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginių veiklos planų“. *Valstybės žinios*, 2006 02 15. Nr. 21-683.

sirtyje tenka URM. Dėl to šiame skyriuje bus detaliai išanalizuotas tik URM strateginis veiklos planas.

Ministerijų strateginiuose veiklos planuose turi būti išdėstyta ministerijos misija, strateginiai tikslai ir programos, kuriose nurodomi siektini rezultatai, planuojami finansiniai ir kiti išteklių.⁶⁰ URM strateginis veiklos planas turi atitikti bei būti suderintas su aukštesnio pagal valstybės strateginio valdymo sistemą lygmens strateginio planavimo dokumentais (visų pirma, VIRS, IŪPS, BPD arba jų atitinkančiais programiniais dokumentais, NLSIP bei juose įtvirtintais valstybės užsienio politikos prioritetais). Kitaip tariant, URM strateginiame veiklos plane turėtų būti toliau konkretizuojamos ir detalizuojamos ilgalaikio planavimo dokumentuose išdėstytos paties bendriausio pobūdžio valstybės plėtros kryptys, joms įgyvendinti skirti uždaviniai bei priemonės.

2006 – 2008 metų URM strateginiame veiklos plane įtvirtinti šie institucijos strateginiai tikslai:

a) aktyviai veikti ES ir NATO, panaudojant narystę šiose organizacijose Lietuvos ir tarptautinės bendrijos labui;

b) įtvirtinti Lietuvą kaip regioninio bendradarbiavimo centrą, toliau plėtojant bendradarbiavimą su Baltijos šalimis, ES kaimyninėmis šalimis bei plečiant Lietuvos veiklos geografiją kituose pasaulio regionuose;

c) skatinti Lietuvos ekonomikos spartesnę integraciją į Europos ir pasaulio rinkas bei didinti Lietuvos ūkio konkurencingumą pasaulyje;

d) prisidėti prie tarptautinės bendruomenės pastangų užtikrinti demokratiją, žmogaus teises, taiką ir stabilumą per aktyvią veiklą tarptautinėse organizacijose bei plėtros ir pagalbos politiką.⁶¹

Strateginiame veiklos plane pateikta gana išsami PEST bei SSGG analizė, o išvardyti URM strateginiai tikslai aiškiai atspindi Lietuvos pasirinktą aktyvios ir formuojančios užsienio politikos kryptį. Vis dėlto atidžiau paanalizavus Strateginio veiklos plano nuostatas, jame galima rasti ir probleminių sričių, kurios potencialiai gali riboti užsienio politikos strateginio valdymo plėtrą šalyje:

a) nėra aiškiai išdėstytų Lietuvos užsienio politikos vizijos bei misijos – t. y. konkrečiai nenumatytas Lietuvos valstybės, kaip tarptautinės bendruomenės subjekto, vaidmuo bei ilgalaikiai strateginiai interesai globaliu ir regioniniu tarptautinės sistemos lygmeniu.

b) URM strateginiame veiklos plane nenurodyta, kuriame konkrečiai Europos subregione ilguoju laikotarpiu Lietuva ketina įgyvendinti savo lyderystės ambiciją (Vidurio Rytų Europos,

⁶⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*, 2007 02 22, Nr. 23-879.

⁶¹ Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos 2006-2008 metų Strateginis veiklos planas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginių veiklos planų.“ *Valstybės žinios*, 2006 02 15. Nr. 21-683.

Baltijos jūros ar kokiame kitame Europos subregione). URM strateginio veiklos plano nuostatos leidžia manyti, kad trumpuoju laikotarpiu Lietuvos užsienio politika bus daugiavektorinė, nes nėra pateikta aiški užsienio politikos interesų hierarchija.

Vis dėlto analizuojant URM strateginio veiklos plano trūkumus būtina turėti galvoje, kad tai trumpalaikis strateginio planavimo dokumentas, kuris turi būti pagrįstas aukštesnių pagal hierarchiją valstybės strateginio planavimo dokumentų nuostatomis. Kaip paaiškėjo iš ankstesniame skyriuje pateiktos ilgalaikių šalies planavimo dokumentų apžvalgos, aiškios užsienio politikos vizijos pasigendama ir ilgalaikiuose Lietuvos strateginio planavimo dokumentuose (žr. 2.1.2. skyrių), o URM strateginis veiklos planas, savo ruožtu, tėra fragmentinė ilgalaikių planavimo dokumentų projekcija.

Būtina pažymėti, jog rašant šį magistro darbą, URM tinklalapyje pasirodė atnaujintas, gerokai pakoreguotas šios institucijos strateginis veiklos planas.⁶² 2007 – 2009 metų URM strateginiame veiklos plane pateikiama kur kas platesnė užsienio politikos išorės aplinkos analizė, kurioje nagrinėjami tarptautiniai procesai globaliu ir regioniniu lygmeniu. Be to, išplėstas pats užsienio politikos strateginės darbotvarkės formavimo laukas (pavyzdžiui, daugiau dėmesio skiriama Lietuvos energetinio saugumo problematikai; stipriai išplėsta užsienio politikos SSSG, akivaizdžiai pagerėjo šios analizės kokybė; plačiau analizuojamos Lietuvos kaimyninių valstybių vidaus politikos tendencijos, įvardijamas jų galimas poveikis santykiams su Lietuva ir t.t.); sukonkretintos kai kurios užsienio politikos kryptys (pavyzdžiui, skelbiant Lietuvos siekį tapti regioninio bendradarbiavimo centru, čia pat pateikiamos aiškios šio tikslo įgyvendinimo kryptys: strateginės partnerystės su Lenkija plėtra, glaudūs santykiai su Šiaurės šalimis bei kitomis Baltijos valstybėmis, ES rytinėmis kaimynėmis). Vis dėlto pagerėjusi URM strateginio veiklos plano kokybė dar nereiškia sisteminio kokybinio poslinkio valstybės užsienio politikos strateginio valdymo srityje. Kitaip tariant, vien gerai parengti institucijų strateginiai dokumentai negali užtikrinti užsienio politikos strateginio valdymo efektyvumo. Užsienio politikos strateginio valdymo būklę indikuoja ne tik strateginių dokumentų kokybė, bet ir juose išdėstytų nuostatų praktinio įgyvendinimo sėkmė (plačiau apie tai žr. 2.2. skyrių).

⁶² Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos 2007 - 2009 metų Strateginis veiklos planas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginių veiklos planų.“ *Valstybės žinios*, 2007 02 14. Nr. 46-1751.

2.1.4. Politinės strateginės iniciatyvos užsienio politikos srityje

Kaip paaiškėjo iš trumpos svarbiausių šalies strateginių dokumentų analizės (žr. 2.1.2. skyrių), užsienio politikos strateginis valdymas juose reglamentuojamas pernelyg abstrakčiai ir supaprastintai. Dėl to konkrečiau išdėstyti užsienio politikos strategines kryptis bandoma žemesnio lygmens strateginiuose dokumentuose. Kokybinius poslinkius šalies strateginėje užsienio politikoje buvo ne kartą bandoma inicijuoti per atskirų politinių partijų, akademinės visuomenės, verslo struktūrų, nevyriausybinių organizacijų atstovus, jiems susitarant dėl tam tikros strateginės iniciatyvos būtinybės ir šį susitarimą įtvirtinant teisiniu būdu. Šio tipo strateginių dokumentų – t.y. ilgalaikių politinių strateginių iniciatyvų – poreikis Lietuvos užsienio politikoje tapo aktualus dėl to, jog Lietuvai įstojus į ES bei NATO, natūraliai išryškėjo kokybiškai naujų užsienio politikos prioritetų, kurie atspindėtų stipriai pakitusį Lietuvos vaidmenį ir statusą tarptautinėje bendruomenėje, poreikis.⁶³ Galima išskirti šias užsienio politikos ilgalaikes politines strategines iniciatyvas:

- 2003 metų gruodį URM parengta Lietuvos užsienio politikos strategijos koncepcija⁶⁴;
- 2004 m. gegužės 1 d. Seimo Rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio politikos krypčių Lietuvai tapus visateise NATO nare ir Europos Sąjungos nare“⁶⁵;
- 2004 m. gegužės 24 d. tuometinio laikinojo Prezidento A.Paulausko Vilniaus universitete perskaityta kalba „Naujoji Lietuvos užsienio politika“⁶⁶;
- 2004 m. spalio 5 d. 13 politinių partijų atstovų pasirašytas susitarimas „Dėl pagrindinių valstybės užsienio politikos tikslų ir uždavinių 2004–2008 metais“⁶⁷;
- 2004 m. lapkričio 16 d. į pirmąjį posėdį susirinkusio naujos sudėties Seimo priimta Rezoliucija „Dėl valstybės užsienio politikos krypčių tęstinumo“⁶⁸.

Apibendrintai minėtų politinių strateginių iniciatyvų reikšmę šalies užsienio politikos strateginiam planavimui galima nusakyti taip:

⁶³ Čia pat būtina priminti, jog svarbiausi šalies ilgalaikiai strateginiai dokumentai – VIRS ir IŪPS – buvo patvirtinti 2002 m. ir yra labai pasenę, nes „tebegyvena“ stojimo į ES ir NATO lūkesčiais. Be to, kaip jau minėta, ilgalaikiuose strateginiuose dokumentuose užsienio politikos sritis reglamentuojama pernelyg deklaratyviai, o šios srities kompleksiskumas reikalauja specifinio ir detalaus kai kurių strateginio valdymo aspektų reglamentavimo (pavyzdžiui, būtina išsami valstybės išorinės aplinkos analizė ir kt.), kurio nerasime ilgalaikiuose strateginiuose dokumentuose.

⁶⁴ Nors Užsienio politikos strategijos koncepcija, parengta 2003 m., nebuvo patvirtinta aukščiausiu politiniu lygiu, *de facto* ji funkcionuoja ir ja remiamasi URM veikloje.

⁶⁵ Lietuvos Respublikos Seimo Rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio politikos krypčių Lietuvai tapus visateise NATO nare ir Europos Sąjungos nare.“ *Valstybės žinios*, 2004 05 05, Nr. 75-2572.

⁶⁶ Artūras Paulauskas, „Naujoji Lietuvos užsienio politika.“ Kalba Vilniaus universitete, Vilnius, 2004 m. gegužės 24 d.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos politinių partijų susitarimas dėl pagrindinių valstybės užsienio politikos tikslų ir uždavinių 2004–2008 metais, Vilnius, 2004 m. spalio 5 d.

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Seimo Rezoliucija „Dėl valstybės užsienio politikos krypčių tęstinumo.“ *Valstybės žinios*, 2004 11 20. Nr. 168-6176.

1. Užsienio politikos strateginė darbotvarkė buvo užpildyta kokybiškai naujomis, konkrečiomis ir pažangiomis strateginėmis idėjomis.
2. Šios iniciatyvos tapo įrodymu, jog užsienio politikos strateginio valdymo kokybinius poslinkius galima įvykdyti apeinant tradicinius valstybės strateginio planavimo sistemos kanalus (pavyzdžiui, nelaukiant kol bus atnaujinti šalies ilgalaikiai strateginiai dokumentai).
3. Inicijavose įtvirtinti šalies užsienio politikos prioritetai tapo „oficialaus“ (t. y. teisiškai reglamentuoto ir institucijų veikloje operacionalizuoto) užsienio politikos strateginio valdymo proceso dalimi. Daugelis šiose iniciatyvose iškeltų Lietuvos užsienio politikos strateginių tikslų bei prioritetų (pavyzdžiui, Lietuvos, kaip regiono geopolitinio centro idėja, aktyvios Lietuvos Rytų politikos svarba ir kt.) vėliau buvo įtvirtinti užsienio politiką vykdančių institucijų praktikoje (pavyzdžiui, URM strateginiuose veiklos planuose; Vyriausybės programoje ir kt.).
4. Šios iniciatyvos yra gerosios praktikos pavyzdys, nes patvirtina, kad gali būti pasiektas svarbiausių valstybės politinių jėgų sutarimas itin svarbiais ir kompleksiškais tam tikros politikos srities (nagrinėjamu atveju – užsienio politikos) klausimais. Susitarimas dėl šių klausimų reikalauja didelės politinės valios.

Kaip rodo aptarti strateginių politinių iniciatyvų užsienio politikoje pavyzdžiai, jos gali būti ypač svarbios skleidžiant ir populiarinant visuomenėje tam tikras strategines valstybės plėtros idėjas. Šioms idėjoms ilgam įsitvirtinus viešajame diskurse, natūraliai didėja jų formalizavimo, t. y. oficialaus įtraukimo į šalies strateginio planavimo dokumentus tikimybė. Be to, esant dabartinei situacijai, kai užsienio politikos strateginio valdymo organizavimas remiantis principu „iš viršaus“ yra ne itin veiksmingas, politinės strateginės iniciatyvos galėtų (ir turėtų) tapti tam tikra jungiančiąja grandimi, susiejančia „iš viršaus“ ir „iš apačios“ inicijuojamus strateginius procesus į darnią visumą. Kitaip tariant, itin aktualūs visuomenei ir valstybės plėtrai strateginiai sprendimai, pateikti *ad hoc* politinių strateginių iniciatyvų pagrindu, gali suteikti stiprų kokybinį impulsą strateginio valdymo procesams Vyriausybėje bei kitose šalies institucijose, ir taip suvienyti du („iš viršaus“ ir „iš apačios“) strateginio valdymo lygmenis siekiant efektyviai įgyvendinti užsienio politikos strateginius tikslus.

Kita vertus, ateityje tokio pobūdžio *ad hoc* iniciatyvų, kurias stipriai veikia šalies vidaus politikos konjunktūra, gali nepakakti siekiant vykdyti į ilgąją perspektyvą nukreiptą užsienio politikos planavimą. Todėl būtina siekti arba reformuoti dabartinę šalies strateginio planavimo sistemą (visų pirma, koreguojant svarbiausiuose šalies ilgalaikio planavimo dokumentuose išdėstytais nuostatais

užsienio politikos srityje) arba parengti ir patvirtinti ilgalaikio planavimo dokumentuose iki šiol išsamiai nereglamentuoto užsienio politikos sektoriaus strategiją.

Pažymėtina, jog tiek svarbiausi šalies strateginiai dokumentai bei institucijų strateginiai veiklos planai, tiek ir politinės strateginės iniciatyvos yra rengiami bei įgyvendinami laikantis bent jau paties bendriausio pobūdžio valstybės strateginio planavimo sistemos principų. Kitaip tariant, strateginiai dokumentai yra parengiami ir įgyvendinami valstybės strateginio valdymo sistemos principų ir tam tikrų metodinių gairių kontekste. Trumpa valstybės užsienio politikos strateginio valdymo sistemos institucinio konteksto analizė pateikiama kitame magistro darbo skyriuje (žr. 2.1.5. skyrių).

2.1.5. Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos sandara

2.1.5.1. Principinis Lietuvos strateginio planavimo sistemos modelis.

Formalus institucijų vaidmuo užsienio politikos strateginio valdymo cikle

Užsienio politikos strateginis valdymas yra vykdomas kompleksiniame visos valstybės viešojo sektoriaus strateginio planavimo ir valdymo kontekste. Dėl to būtina trumpai apibrėžti esminius valstybės strateginio valdymo sistemos principus.

Strateginio planavimo metodikoje teigiama, kad Lietuvoje strateginio planavimo sistemą sudaro:

1. Tarpusavyje susiję pagrindiniai strateginio planavimo dokumentai, kurie nurodyti Metodikos priede „Principinis strateginio planavimo sistemos modelis“ (žr. 3 schemą, 2.1.1. skyriuje, 18 psl.).

2. Institucijos, atsakingos už Principiniame strateginio planavimo sistemos modelyje nurodytų strateginių dokumentų parengimą:

2.1. Vyriausybė.

2.2. Ministerijos, Vyriausybės įstaigos, apskričių viršininkų administracijos.

2.3. Kitos institucijos.

3. Strateginio planavimo dokumentų rengimo tvarka ir terminai.⁶⁹

Užsienio politikos strateginio valdymo procese įvairios valstybės institucijos turi nevienodą įtaką. Nors pagal Strateginio planavimo metodiką užsienio politikos strateginį valdymą vykdo tik Vyriausybė ir šalies asignavimų valdytojai, didesniu ar mažesniu mastu prie užsienio politikos formavimo ir vykdymo prisideda šios valstybės institucijos:

- Prezidentas;

⁶⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*, 2007 02 22, Nr. 23-879.

- Vyriausybė;
- Seimas;
- Užsienio reikalų ministerija;
- Krašto apsaugos ministerija;
- Valstybės saugumo departamentas;
- Ūkio, Finansų, Susisiekimo ir kitos šalies ministerijos.⁷⁰

Žemiau pateiktoje lentelėje (žr. *1 lentelė*) išvardytos Lietuvos valstybės institucijų funkcijos, susijusios su užsienio politikos strateginio valdymo procesais. Įvardytos kiekvienos iš šių institucijų labiausiai įtakojamos Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo ciklo grandys. Taip – susiejant teisiškai įtvirtintas valstybinių institucijų funkcijas ir konkrečias užsienio politikos strateginio valdymo ciklo stadijas – siekiama sukurti dar konkretesnę metodinę pagrindą tolesnei Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo procesų analizei.

1 Lentelė Formalios institucijų funkcijos, leidžiančios įtakoti užsienio politikos strateginio valdymo ciklo procesus

Institucija ir jos funkcijos, leidžiančios įtakoti užsienio politikos strateginio valdymo procesus	Labiausiai įtakojamos užsienio politikos strateginio valdymo proceso grandys
<p>1. Prezidentas</p> <ul style="list-style-type: none"> • spręsti pagrindinius užsienio politikos klausimus ir kartu su Vyriausybe vykdyti užsienio politiką; • Vyriausybės teikimu skirti ir atšaukti Lietuvos Respublikos diplomatinis atstovus užsienio valstybėse ir prie tarptautinių organizacijų; • Ministro Pirmininko teikimu skirti ir atleisti ministrus; • daryti Seime metinius pranešimus apie padėtį Lietuvoje, Lietuvos Respublikos vidaus ir užsienio politiką; • pasirašyti ir skelbti Seimo priimtus įstatymus arba gražinti juos Seimui Konstitucijos 71 straipsnyje nustatyta tvarka. 	<p>Misijos ir vizijos formulavimas, prioritetų nustatymas, strategijos vykdymas.</p>
<p>2. Vyriausybė</p> <ul style="list-style-type: none"> • vykdyti įstatymus ir Seimo nutarimus dėl įstatymų įgyvendinimo, taip pat Respublikos Prezidento dekretus; • koordinuoti ministerijų ir kitų Vyriausybės įstaigų veiklą; • rengti valstybės biudžeto projektą ir teikti jį Seimui; vykdyti valstybės biudžetą; • rengti ir teikti Seimui svarstyti įstatymų projektus; • užmegzti diplomatinis santykius ir palaikyti ryšius su užsienio valstybėmis ir tarptautinėmis organizacijomis. 	<p>Misijos ir vizijos formulavimas, prioritetų nustatymas, strategijos vykdymas, strategijos įgyvendinimo monitoringas, priežiūra, kontrolė, koregavimas.</p>
<p>2.1. Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Teikti pasiūlymus ir rekomendacijas Vyriausybei dėl jos vykdomos politikos, prioritetų; 	<p>Prioritetų nustatymas, strategijos įgyvendinimo</p>

⁷⁰ Tam tikrų funkcijų užsienio politikoje (daugiausia, priemonių lygmenyje) turi visos šalies ministerijos, tačiau šiame darbe, be svarbiausių jau paminėtų užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių institucijų, bus plačiau kalbama tik apie Finansų, Susisiekimo ir Ūkio ministerijos galias užsienio politikoje, nes šių ministerijų įtaka užsienio politikai per finansinių ir/ar kitų valstybės politikos svertų kontrolę yra didesnė, lyginant su kitomis ministerijomis.

<ul style="list-style-type: none"> • Rengti, koreguoti ir prižiūrėti strateginio planavimo metodikos įgyvendinimą ministerijose ir kitose valstybinėse įstaigose. <p>2.2. Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyrius</p> <ul style="list-style-type: none"> • analizuoti reikalų būklę strateginio valdymo srityje, kaupti reikiamą analitinę medžiagą, prireikus operatyviai rengti pasiūlymus Vyriausybei ar Ministrui Pirmininkui; • vykdyti Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto techninį ir organizacinį aptarnavimą; • analizuoti institucijų strateginius veiklos planus; • teikti pasiūlymus dėl institucijų strateginių veiklos planų bei biudžeto programų tobulinimo, asignavimų perskirstymo ir kita. 	<p>priežiūra ir kontrolė.</p> <p>Strategijos įgyvendinimo monitoringas, priežiūra ir kontrolė.</p>
<p>3. Seimas</p> <ul style="list-style-type: none"> • leisti įstatymus; • steigti įstatymo numatytas valstybės institucijas; • svarstyti Ministro Pirmininko pateiktą Vyriausybės programą ir spręsti, ar jai pritarti; • Vyriausybės siūlymu steigti ir panaikinti Lietuvos Respublikos ministerijas; • tvirtinti valstybės biudžetą ir prižiūrėti, kaip jis vykdomas; • ratifikuoti ir denonsuoti Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis, svarstyti kitus užsienio politikos klausimus. <p>3.1. Seimo Užsienio reikalų komitetas</p> <ul style="list-style-type: none"> • rengti išvadas dėl Seime svarstomų užsienio politikos klausimų, svarstyti ir teikti pasiūlymus dėl valstybės užsienio politikos formavimo ir vykdymo; • rengti ir svarstyti įstatymų bei kitų teisės aktų, susijusių su užsienio politika, projektus ir teikti išvadas; • vykdyti užsienio politiką vykdančių institucijų parlamentinę kontrolę, teikti pasiūlymus ir rekomendacijas dėl jų veiklos pagerinimo. <p>3.2. Seimo Europos reikalų komitetas</p> <ul style="list-style-type: none"> • nagrinėti Seimo kompetencijai priklausančius svarbiausius Lietuvos narystės ES klausimus ir prireikus pareikšti dėl jų nuomonę; • padėti užtikrinti Lietuvos suvereniteto ir narystės teisių bei pareigų ES įgyvendinimo parlamentinę kontrolę; • padėti užtikrinti deramą Lietuvos interesų atstovavimą ES; • koordinuoti Seimo komitetų ir komisijų veiklą svarstant ES klausimus ir teikiant dėl jų išvadas; • dalyvauti Lietuvos pozicijos dėl pasiūlymų priimti ES teisės aktus rengimo ir vertinimo procese, prireikus teikti Seimo nuomonę Vyriausybei dėl šios pozicijos ir įvertinti pozicijos pateikimą ES institucijose. <p>3.3. Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetas</p> <ul style="list-style-type: none"> • koordinuoti suinteresuotų valstybės institucijų darbą rengiant įstatymų projektus srityse, susijusiose su Nacionalinio saugumo įstatymo įgyvendinimu; • svarstyti ir teikti pasiūlymus dėl krašto visuomenės ir valstybės apsaugos politikos formavimo, atitinkamų struktūrų kūrimo ir tobulinimo. 	<p>Prioritetų nustatymas, strategijos įgyvendinimo monitoringas, priežiūra ir kontrolė.</p> <p>Strategijos vykdymo monitoringas, parlamentinė kontrolė (iš dalies – ir tikslų bei uždavinių inicijavimas).</p> <p>Strategijos vykdymo monitoringas, parlamentinė kontrolė (iš dalies – ir tikslų bei uždavinių inicijavimas).</p> <p>Strategijos vykdymo monitoringas, parlamentinė kontrolė.</p>
<p>4. Užsienio reikalų ministerija</p> <ul style="list-style-type: none"> • įgyvendinti Vyriausybės programą Lietuvos užsienio politikos klausimais; • atstovauti Lietuvai užsienyje; • formuoti užsienio politikos prioritetines kryptis, teikti Vyriausybei pasiūlymus dvišalių ir daugiašalių santykių plėtojimo klausimais ir vykdyti priimtus sprendimus; • analizuoti tarptautinę padėtį, tarpvalstybinės politikos tendencijas, Lietuvos Respublikai prioritetinių valstybių užsienio ir vidaus politiką, tarptautinių organizacijų veiklą; • dalyvauti formuojant ir įgyvendinant užsienio ekonomikos ir prekybos politikos strategiją valstybių, jų grupių ar tarptautinių organizacijų atžvilgiu; • palaikyti diplomatinis ir konsulinis santykius su užsienio valstybėmis, taip pat ryšius su tarptautinėmis organizacijomis; 	<p>Misijos ir vizijos formulavimas, išorinės ir vidinės situacijos analizė, prioritetų nustatymas, veiksmų plano parengimas, strategijos vykdymas, įgyvendinimo monitoringas, priežiūra ir kontrolė, strategijos</p>

<ul style="list-style-type: none"> • organizuoti tarptautinių sutarčių ir Lietuvos Respublikos įstatymų bei kitų teisės aktų tarptautinių santykių klausimais vykdymo kontrolę; • rengti įstatymų ir kitų teisės aktų ministerijos veiklos klausimais projektus, taip pat pasiūlymus, kaip tobulinti įstatymus ir kitus teisės aktus tarptautinių santykių klausimais. 	koregavimas (t.y. visos grandys).
<p>5. Krašto apsaugos ministerija</p> <ul style="list-style-type: none"> • kartu su NATO sąjungininkėmis, o taip pat ESGP bei BUSP rėmuose užtikrinti patikimą atgrasinimą, o atgrasinti nepavykus, kartu su NATO pajėgomis ginti Lietuvos suverenitetą ir atremti bet kokią ginkluotą agresiją; • dalyvauti NATO, ES ar JT vadovaujamosiose bei šių organizacijų tikslus įgyvendinančių <i>ad hoc</i> koalicijų tarptautinėse operacijose; • prisidėti prie valstybės ir sąjungininkų saugumo užtikrinimo, atsakant į terorizmo ir kitas transnacionalines grėsmes; • dalyvauti neutralizuojant užsienio žvalgybos tarnybų veiklą bei užtikrinti išlaptintos informacijos apsaugą; • teikti pagalbą valstybės ir vietinės valdžios institucijoms, atsakant į nekarinio pobūdžio grėsmes bei teroristinius išpuolius. 	Išorinės situacijos analizė, vidinės situacijos analizė, strategijos vykdymas.
<p>6. Valstybės saugumo departamentas</p> <ul style="list-style-type: none"> • vykdyti informacinę analitinę veiklą (kaupiti ir analizuoti informaciją – laikraščių, naujienų agentūrų, televizijos ir radijo stočių pranešimus); tirti, analizuoti ir prognozuoti visuomeninius politinius procesus, susijusius su valstybės saugumu; • užtikrinti valstybės ekonominių pagrindų ir strateginių objektų apsaugą – įstatymų numatyta tvarka rinkti, kaupiti ir analizuoti informaciją apie ekonominę šalies būklę, valstybės finansų sistemą, jos funkcionavimą, rūpintis strateginių energetikos ir transporto objektų darbu; • užtikrinti techninę vyriausybinių ryšio apsaugą, organizuoti ir užtikrinti užsienio diplomatinį įstaigų Lietuvoje ir Lietuvos įstaigų užsienyje apsaugą; • teikti išvadas ir informaciją valstybės saugumo klausimais Prezidentui, Seimui, Vyriausybei ir kitoms valstybės institucijoms. 	Išorės aplinkos analizė, vidaus aplinkos analizė (žvalgyba, kontržvalgyba, ekonominių pagrindų apsauga, visuomeninių procesų analizė), strategijos vykdymas, įgyvendinimo priežiūra ir kontrolė.
<p>7. Ūkio ministerija</p> <ul style="list-style-type: none"> • formuoti ir įgyvendinti Lietuvos ūkio plėtros ilgalaikę strategiją, kurios viena esminių priedaidų – sklandi integracija į ES; • koordinuoti Valstybės Ilgalaikės raidos strategijos įgyvendinimą; • Įgyvendinti nacionalinę energetikos strategiją. 	Vidinės situacijos analizė specifinėje – ekonominių procesų – srityje, prioritetų nustatymas specifinėse – šalies ūkio plėtros – srityse.
<p>8. Finansų ministerija</p> <ul style="list-style-type: none"> • siekti, kad valstybės finansiniai ištekliai būtų paskirstomi ir naudojami racionaliai, užtikrinti svarbiausių valstybės reikmių finansavimą; • plėtoti finansų kontrolės metodologiją, orientuojantis į paskirtų asignavimų teisėtą, ekonomišką, efektyvų ir rezultatyvų naudojimą institucijose, siekiant padėti institucijų vadovams įgyvendinti nustatytus uždavinius, • tobulinti bendrąją finansų kontrolės praktiką institucijose, • stiprinti vadovų gebėjimus dėl finansinių išteklių kontrolės. 	Vidinės situacijos analizė, strategijos įgyvendinimo monitoringas, priežiūra ir kontrolė specifinėje – finansų panaudojimo – srityje.
<p>9. Susisiekimo ministerija</p> <ul style="list-style-type: none"> • kurti susisiekimo sistemą, atitinkančią ES politikos pagrindinius principus, tikslus ir kriterijus; • rekonstruoti ir modernizuoti transporto infrastruktūrą, svarbiausius jos elementus integruojant į transeuropinius tinklus; 	Strategijos vykdymas specifinėje – energetikos ir transporto – srityje.

Lentelė parengta remiantis Lietuvos valstybės institucijų oficialiose interneto svetainėse pateiktais šių institucijų funkcijas reglamentuojančiais dokumentais – darbo reglamentais, ministerijų nuostatais, strateginiais veiklos planais ir kt.

Lietuvoje įdiegta dviejų lygių strateginio planavimo sistema. Pirmąjį lygmenį sudaro Vyriausybė, antrąjį – valstybės asignavimų valdytojai: ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir apskričių

viršininų administracijos. Iš pateiktos lentelės matyti, kad prie užsienio politikos formavimo bei įgyvendinimo didesniu ar mažesniu mastu prisideda daugybė šalies institucijų. Vis dėlto valstybės strateginio valdymo sistemos kontekste šias institucijas galima priskirti vienam iš dviejų minėtų strateginio valdymo lygmenų (t.y. vyriausybiniam arba asignavimų valdytojų). Priklausymas konkrečiam valstybės strateginio valdymo sistemos lygmeniui suponuoja atitinkamas šių institucijų galias bei funkcijas užsienio politikos strateginio valdymo sistemos struktūroje. Kitame skyriuje (žr. 2.1.5.2. skyrių) kiekvienas iš strateginio valdymo lygmenų nagrinėjamas detaliau.

2.1.5.2. Užsienio politikos strateginio valdymo lygmenys: kompetencijų pasidalijimas

2.1.5.2.1. Vyriausybė

Vyriausybę galima traktuoti kaip šalies strateginio valdymo sistemos šerdį. Ši institucija turi įtakos bene visoms strateginio valdymo ciklo grandims ir yra atsakinga už strateginio valdymo sistemos koordinavimą, institucijų veiklos strateginio valdymo kokybę bei jos kontrolę, naujų strateginio valdymo metodų inicijavimą, jų diegimą ir kita.

Galima išskirti šias Vyriausybės funkcijas bei prerogatyvas, kurios tiesiogiai daro įtaką užsienio politikos strateginio valdymo procesui:

1. Valstybės strateginių tikslų nustatymas. Vyriausybė organizuoja ir koordinuoja valstybės užsienio politikos strateginio valdymo procesus nustatydamą šalies prioritetus ir įtvirtindama juos svarbiausiose valstybės strateginio planavimo dokumentuose – VIRS, IŪPS ir kt. Vyriausybės veiklos prioritetus atspindi Vyriausybės programa. Ji sudaroma remiantis aukščiau išvardytų strateginio planavimo dokumentų nuostatomis. Keičiantis Vyriausybei, atitinkamai gali būti koreguojamas Vyriausybės prioritetų (taip pat ir užsienio politikos prioritetų) sąrašas.

2. Šalies fiskalinio plano ir biudžeto projekto parengimas. Itin svarbi strateginio valdymo proceso dalis yra valstybės finansinės perspektyvos prognozavimas, susiejant Vyriausybės prioritetus su valstybės finansiniais ištekliais. Taip pagrindžiamas pasirinktų prioritetų (taip pat ir užsienio politikos srityje) įgyvendinamumas susiejant juos su konkrečia valstybės finansų sąmata. Kasmet Ūkio ministerija ir Finansų ministerija rengia atitinkamo laikotarpio makroekonominę prognozę – BVP, infliacijos, užimtumo ir kitų rodiklių. Šių dokumentų pagrindu formuojamas šalies fiskalinis planas. Jame pateikiama Vyriausybės pozicija dėl fiskalinių tikslų bei strateginių prioritetų ir prognozuojama, kaip bus įgyvendinami tikslai. Taip sudaromas finansinis pagrindas užsienio politikos strateginės darbotvarkės įgyvendinimui.

3. Strateginio valdymo sistemos monitoringas ir koregavimas, strategijų vykdymo kontrolė. Institucijoms pradėjus įgyvendinti strateginius veiklos planus, Vyriausybė pradeda vykdyti strateginio planavimo dokumentų vykdymo monitoringą. Vyriausybė privalo stebėti ir vertinti, kaip institucijos vykdo Vyriausybės programos strateginius tikslus užsienio politikos srityje. Teisės aktų nustatytais terminais ministrai ir Vyriausybės įstaigų vadovai pateikia Vyriausybei metines veiklos ataskaitas, kuriuose atsiskaitoma už konkrečių užsienio politikos tikslų, uždavinių bei priemonių įgyvendinimą. Savo ruožtu Vyriausybė kasmet turi atsiskaityti Seimui už praėjusių metų veiklą užsienio politikos srityje.

Analizuojant Vyriausybės reikšmę ir vaidmenį užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje, būtina įvertinti ir pačios Vyriausybės, kaip institucijos, administracinius bei strateginio planavimo gebėjimus. Tiesiogiai už strateginio planavimo procesų koordinavimą ir vykdymą Vyriausybėje atsakingos dvi institucijos – Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas ir Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyrius. 2000 m. įkurtame Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyriuje dirba tik penki tarnautojai (palyginimui, Jungtinės Karalystės Strategijos padalinyje, kuris veikia Vyriausybės biure ir atsiskaito ministrui pirmininkui, dirba 60–65 darbuotojai, kurie vykdo analitinę veiklą ir neturi administracinių darbų⁷¹). Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas yra patariamasis organas, kuris teikia Vyriausybei pasiūlymus dėl jos vykdomos politikos strategijos. Šio komiteto sudėtį sudaro Ministras Pirmininkas (komiteto pirmininkas), keli ministrai⁷², Vyriausybės kancleris ir Vyriausiasis Ministro Pirmininko patarėjas.

Vyriausybės Strateginio planavimo komitetui priskiriama daugybė funkcijų:

- a) teikti Vyriausybei pasiūlymus dėl Vyriausybės vykdomos politikos strategijos, strateginių tikslų, prioritetų ir jų įgyvendinimo;
- b) teikti Vyriausybei pasiūlymus dėl biudžeto formavimo ir vykdymo;
- c) svarstyti ir teikti Vyriausybei rekomendacijas dėl svarbiausių Vyriausybės politinių, finansinių ir ekonominių sprendimų bei teisės aktų projektų;
- d) svarstyti ir teikti Vyriausybei rekomendacijas dėl valstybės valdymo institucijų strateginių veiklos planų, programų ir jų pakeitimų.⁷³

⁷¹ Strateginių studijų centras, Pilietinės visuomenės institutas, Studija „Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė“, Vilnius, 2005, 50.

⁷² Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto veikloje dalyvauja finansų, socialinės apsaugos ir darbo, užsienio reikalų, ūkio, vidaus reikalų, krašto apsaugos ir žemės ūkio ministrai. Žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimą „Dėl nuolatinių Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų sudarymo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios.“ *Valstybės žinios*, 2001 10 03, Nr. 84-2945.

⁷³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto nuostatai. Žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimą „Dėl nuolatinių Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų sudarymo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios.“ *Valstybės žinios*, 2001 10 03, Nr. 84-2945.

Itin daug funkcijų priskirta ir Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyriui. Ši institucija:

- a) organizuoja Vyriausybės veiklos metinės ataskaitos rengimą, kaupia ir apibendrina medžiagą šiai ataskaitai rengti;
- b) analizuoja reikalų būklę strateginio valdymo srityje, kaupia reikiamą analitinę medžiagą, prireikus operatyviai rengia pasiūlymus Vyriausybei ar Ministrui Pirmininkui⁷⁴;
- c) yra atsakinga už Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto techninį ir organizacinį aptarnavimą;
- d) analizuoja institucijų strateginius veiklos planus;
- e) teikia pasiūlymus dėl institucijų strateginių veiklos planų bei biudžeto programų tobulinimo, asignavimų perskirstymo ir kita.

Atsižvelgiant į menkus Strateginio planavimo komiteto ir Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyriaus žmogiškuosius išteklius, daugybę šioms institucijoms priskirtų funkcijų ir ribotą laiko kiekį, kurį jos gali skirti strateginio valdymo problemų sprendimui, galima teigti, jog Vyriausybiniu lygmeniu užsienio politikos strateginio planavimo koordinavimas atliekamas nepakankamai. Vyriausybė nesugeba užtikrinti efektyvios visų lygmenų valstybės užsienio politiką vykdančių institucijų sąveikos, todėl užsienio politikos strateginio valdymo procesas vis dar nėra vientisas, tam tikruose jo etapuose trūksta intensyvesnio institucijų bendradarbiavimo, strateginių idėjų mainų bei griežtesnės atskaitomybės už užsibrėžtų tikslų įgyvendinimą. .

2.1.5.2.2. Užsienio reikalų ministerija ir kitos ministerijos bei Vyriausybės įstaigos

Kaip minėta, svarbiausia Vyriausybės užduotis – inicijuoti ir koordinuoti strateginio valdymo procesus visos valstybės mastu. Tačiau sėkmingą strateginį valdymą gali užtikrinti tik skirtingų valdymo lygių glaudūs ir koordinuoti tarpusavio santykiai.

Pagal Strateginio planavimo metodiką kiekviena biudžeto asignavimų valdytoja (ministerija, Vyriausybės įstaiga ar apskrities viršininko administracija) privalo parengti strateginį veiklos planą.⁷⁵ Šis planas yra esminė Vyriausybės ir asignavimų valdytojų komunikavimo priemonė, leidžianti

⁷⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos reglamento patvirtinimo“, 2005 12 09, Nr. V-60.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*, 2007 02 22, Nr. 23-879.

strateginio valdymo procesą inicijuoti dviejų institucinių lygmenų – „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“ – principu.

Asignavimų valdytojų strateginių veiklos planų rengimo ir vykdymo procesą galima apibūdinti suskaidant jį į keletą etapų. Šie etapai atspindi strateginio planavimo ciklo idealų tipą, t. y. veiksmų seką ir veikimo principus, kurių laikydamasis institucijos potencialiai galėtų pasiekti didžiausią vykdomos politikos efektyvumą:

- institucijos strateginio planavimo grupė⁷⁶ atlieka institucijos aplinkos ir išteklių analizę, nustato institucijos strateginius tikslus, paskiria užduotis institucijos programų koordinatoriams.

- Analogiškas procedūras, tik žemesniu instituciniu lygmeniu, atlieka programų koordinatoriai. Jie nustato programų tikslus, uždavinius, jų įgyvendinimo vertinimo kriterijus, teikia užduotis priemonių planuotojams.

- Dar žemesniu instituciniu lygmeniu į strateginio planavimo procesą įsitraukia asmenys, atsakingi už atskirų priemonių planavimą. Jie pateikia strateginę analizę kuriojamų uždavinių mastu ir nustato uždavinių įgyvendinimo priemones.

- Galiausiai, institucijos strateginio planavimo grupė pateikia su programų koordinatoriais bei priemonių vykdytojais suderintą strateginio veiklos plano projektą institucijos vadovui. Šis jį patvirtina arba siūlo korekcijas.

Strateginių veiklos planų įgyvendinimo tvarka iš esmės sietina su Strateginio planavimo metodikoje įtvirtintomis nuostatomis, kurios apibrėžia institucijų veiklos stebėsenos bei jų veiklos rezultatų įvertinimo principus. Kitaip tariant, strateginių veiklos planų įgyvendinimo metodai turėtų atsispindėti šių planų vykdymo kontrolės mechanizmuose. Metodikoje numatyta kelių lygių strateginio planavimo dokumentų vykdymo stebėsenos sistema. Ministerijų vadovai privalo prižiūrėti institucijos padalinių veiklos efektyvumą ir nustatyta tvarka pateikti Vyriausybei metinę ministerijos veiklos ataskaitą.⁷⁷ Ši ataskaita yra svarbiausia Vyriausybės dipozicijoje esanti asignavimų valdytojų veiklos efektyvumo kontrolės priemonė. Be to, institucijos programų vykdymą vertina vidaus audito tarnybos ir išorės audito tarnyba – Valstybės kontrolė. Galiausiai, metinės veiklos ataskaitos turi būti pateiktos ir visuomenei.

Apibendrinant pažymėtina, jog teisiniai bei metodiniai užsienio politikos strateginio valdymo principų pagrindai šalyje reglamentuojami pakankamai gausiai ir gana aiškiai. Vis dėlto teisiniai

⁷⁶ Užsienio reikalų ministerijos darbo reglamente rekomenduojamas strateginio planavimo grupės narių skaičius – iki 10. Žr. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministro įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“, 2004 06 03, Nr. V-78.

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*, 2007 02 22, Nr. 23-879.

užsienio politikos strateginio valdymo aspektai turi ir trūkumų. Jų apibendrinimas pateikiamas kitame magistro darbo skyriuje (žr. 2.1.6. skyrių).

2.1.6. Teisiniai veiksniai, ribojantys užsienio politikos strateginio valdymo plėtrą

Apibendrinant anksčiau aptartus metodinius užsienio politikos strateginio valdymo sistemos principus, užsienio politikos strateginių dokumentų struktūrą bei turinį, galima išskirti šiuos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos trūkumus, kurie sietini su teisiniu šios sistemos reglamentavimu:

1. Dabartinė užsienio politikos strateginio planavimo teisinė bazė (turinio, o ne kiekybės požiūriu) yra nepakankama. Iki šiol nėra patvirtinta vieninga, į ilgąją perspektyvą orientuota Lietuvos užsienio politikos strategija. Užsienio politikos teisinę strateginio valdymo bazę sudaro kelios anksčiau minėtos politinės strateginės iniciatyvos, URM strateginis veiklos planas, Vyriausybės programa ir jos priemonių planas.⁷⁸

2. VIRS pretenzija į Didžiosios (bendrosios) strategijos vaidmenį yra nepagrįsta. VIRS nuostatų užsienio politikos srityje lakoniška analizė (žr. 2.1.2.1. skyrių) leidžia teigti, kad šis dokumentas tėra ganėtinai nesėkmingas bandymas suderinti ir apibendrinti visų valstybės ūkio šakų (sektorių) strategijas. Akivaizdus šiame dokumente išdėstytų įvairių strateginių nuostatų integralumo bei nuoseklumo stygius. Didžiosiose valstybėse (pavyzdžiui, JAV, Vokietijoje) vadinamosios Didžiosios strategijos (*angl. Grand Strategy*) statusas tradiciškai suteikiamas nacionalinio saugumo strategijai. Tuo tarpu Lietuvoje šis statusas priklauso VIRS, kurioje išsamiai nereglamentuojami valstybės nacionalinio saugumo pagrindai. Šiame kontekste sudėtinga vieną kurį konkretų Lietuvos strateginį dokumentą įvardyti kaip Lietuvos valstybės Didžiąją strategiją, nes tampa neaiškus jos objektas, turinys ir kita. Be to, kyla klausimų dėl užsienio politikos strateginių nuostatų santykio su VIRS bei Nacionalinio saugumo strategija. Formaliai užsienio politikos strateginė darbotvarkė turi

⁷⁸ URM 2007-2009 metų strateginiame veiklos plane nurodyta, kad Lietuvos užsienio politikos kryptis nubrėžia šie teisės aktai: 2004 m. gegužės 1 d. Seimo rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio politikos krypties Lietuvai tapus visateise NATO nare ir Europos Sąjungos nare“; 2004 m. spalio 5 d Lietuvos politinių partijų susitarimas dėl pagrindinių valstybės užsienio politikos tikslų ir uždavinių 2004-2008 metais; 2004 m. lapkričio 16 d. Seimo rezoliucija „Dėl valstybės užsienio politikos krypties tęstinumo“; 2004 m. gruodžio 14 d. LR Seimo nutarimu Nr. X-43 patvirtinta Lietuvos Vyriausybės 2004-2008 metų programa; 2005 m. vasario 28 d. LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės strateginių tikslų“; 2005 m. kovo 24 d. LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-2008 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“. Žr. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos 2007 - 2009 metų Strateginis veiklos planas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginių veiklos planų.“ *Valstybės žinios*, 2007 02 14. Nr. 46-1751.

būti derinama su VIRS įtvirtintomis nuostatomis, tačiau, kaip paaiškėjo, VIRS nepateikia aiškios užsienio politikos strateginių tikslų hierarchijos. Tuo tarpu Nacionalinė saugumo strategija, kurioje gana išsamiai reglamentuojami valstybės nacionalinio saugumo principai, glaudžiai susiję ir su efektyvia užsienio politika, nėra įtraukta tarp kitų URM Strateginiame veiklos plane įvardytų užsienio politikos strategines kryptis nubrėžiančių dokumentų.⁷⁹ Būtina atkreipti dėmesį į tai, jog užsienio politikos formuotojai bei įgyvendintojai apskritai nelinkę VIRS pripažinti reikšmingo vaidmens valstybės strateginio valdymo sistemoje. Tą patvirtina magistro darbui atlikto kiekybinio tyrimo rezultatai: net 11 iš 28 anketas pildžiusių respondentų nesugebėjo įvardyti svarbiausio valstybės strateginio dokumento (arba jį įvardijo neteisingai).⁸⁰ Kadangi dalis valstybės tarnautojų net nėra girdėję apie šią strategiją, tai parodo, kad VIRS nepateisina jai suteikto Didžiosios strategijos vaidmens ir nėra integrali valstybės strateginio valdymo procesų dalis.

3. Ilgalaikių strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimo vertinimo bei kontrolės procesų reglamentavimas turi spragų. Strateginio planavimo metodika nereglamentuoja ilgalaikių strategijų įgyvendinimo principų, šių strategijų vykdymo vertinimo ir koregavimo procedūrų. Nesant aiškios dokumentų vertinimo, kontrolės ir koregavimo sistemos iš esmės destabilizuojamos ir išbalansuojamos visos užsienio politikos strateginio valdymo proceso grandys:

a) silpnai parengti ir neefektyviai įgyvendinami ilgalaikio planavimo dokumentai neskatina ir neįpareigoja tobulinti žemesnio lygmens strateginio planavimo dokumentų – institucijų strateginių veiklos planų;

b) dėl sudėtingų ilgalaikės trukmės strateginių dokumentų koregavimo procedūrų asignavimų valdytojai vangiai inicijuoja žemesnio (institucinio) lygmens strateginių nuostatų „apytakos“ procesus į aukštesnio lygmens strateginio planavimo dokumentus. Dėl to pastarieji išlieka formalūs, didžia dalimi deklaratyvūs ir iš esmės nefunkcionalūs – t. y. egzistuojant dabartiniam jų vertinimo ir kontrolės mechanizmui, šių dokumentų efektyvaus įgyvendinimo tikimybė išlieka maža.

Pažymėtina, jog kiekybinio tyrimo metu paaiškėjo, kad daliai asignavimų valdytojų lygmenyje dirbančių valstybės tarnautojų yra neaiškus šalies užsienio politikos strateginių kryptių formulavimo bei atnaujinimo institucinis mechanizmas. Kitaip tariant, dalis valstybės tarnautojų nežino, kaip įsitraukti į šalies užsienio politikos strateginės darbotvarkės formavimą. Pavyzdžiui, svarbiausios užsienio politiką formuojančios ir įgyvendinančios institucijos – URM – Strateginio planavimo

⁷⁹ Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos 2007 - 2009 metų Strateginis veiklos planas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginių veiklos planų.“ *Valstybės žinios*, 2007 02 14. Nr. 46-1751.

⁸⁰ Kai kurie respondentai pažymėjo, jog svarbiausias valstybės strateginis dokumentas yra Vyriausybės programa, Ūkio plėtros ilgalaikė strategija, Konvergencijos programa. Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

grupės nariai (t.y. darbuotojai, tiesiogiai atsakingi už ministerijos strateginę darbotvarkę) menkai teismano užsienio politikos strateginės darbotvarkės formavimo procedūras. Į klausimą „ar žinotumėte teises ir administracines procedūras, jei norėtumėte pateikti naują strateginę iniciatyvą dėl savo kuruojamos srities plėtros?“ 5 iš 7 apklaustų URM Strateginio planavimo grupės narių pasirinko atsakymą „iš dalies“, 1 atsakė teigiamai, o 1 – neigiamai.⁸¹ *Viena vertus*, tokia situacija gali reikšti, jog strateginės iniciatyvos URM yra sėkmingai keliamos ir įtvirtinamos nepaisant nustatytų procedūrų, reglamentų ir pan. *Kita vertus*, esant tokiai situacijai, vargu ar galima tikėtis aktyvaus asignavimų valdytojų vaidmens, inicijuojant ilgalaikių strateginių dokumentų pataisas, nes siekis inicijuoti pastarųjų korekcijas reikalauja atitinkamų procedūrų žinojimo bei atkaklumo, klaidžiojant po biurokratinės valstybės strateginio valdymo sistemos „pinkles“.

4. Formaliai apibrėžtos Lietuvos strateginio planavimo ir valdymo sistemos efektyvumo priežiūros bei kontrolės institucinių mechanizmų funkcijos neatitinka jų veiklos apimčių, principų bei prasilenkia su šių institucijų veiklos praktika. Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto, kuriam priskirta daugybė funkcijų valstybės strateginių procesų kontrolės srityje, veikla daugiausia sietina ne su į ilgąją perspektyvą orientuotų strateginių užsienio politikos klausimų sprendimu, o su aktualių taktinio lygmens užsienio politikos klausimų nagrinėjimu. Tokią veiklą apibūdina ne toliaregiškos strateginės politikos, o trumpalaikių problemų tam tikrose ginčytinose užsienio politikos srityse (kitais tariant, „gaisrų gesinimo“) sąvoka. Savo ruožtu, Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyrius, kuris turi vertinti institucijų strateginių veiklos planų projektus bei metines veiklos ataskaitas, dėl daugybės jam priskirtų funkcijų ir nedidelių žmogiškųjų išteklių nėra pajėgus atlikti giluminio ataskaitų ir planų projektų vertinimo, kuriame atsispindėtų ne tik institucijų veiklos planavimo atitiktis formaliems strateginio planavimo reglamentams įvertinimas, bet ir konkrečios institucijos kuruojamos srities strateginės plėtros per tam tikrą laiko tarpą įvertinimas. Dėl to biudžeto lėšos, numatytos kitų metų veiklai, institucijoms skirstomos gana inertiškai. Nepakankama asignavimų valdytojų strateginio valdymo procesų kontrolė lemia ir tai, kad metodinių strateginio planavimo sistemą reglamentuojančių nuostatų ne visuomet laikomasi – neretai jos „apeinamos“, o tai savo ruožtu stabdo strateginio valdymo plėtrą šalyje. Išvardytas prielaidas patvirtino URM darbuotojų apklausos rezultatai. Pavyzdžiui, į klausimą „ar manote, kad Jūsų ministerijos strateginio veiklos plano projektas bei veiklos ataskaita Vyriausybėje išanalizuojami nuodugniai?“ URM strateginio planavimo skyriaus darbuotojai (apklausti 2 iš 5 skyriuje dirbančių darbuotojų) atsakė neigiamai. Analogiškas atsakas buvo pateiktas į klausimą „ar, Jūsų nuomone,

⁸¹ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

Vyriausybės Strateginio planavimo komitetas bei Vyriausybės Strateginio planavimo skyrius veikia efektyviai?“ Galiausiai į klausimą, „ar susiduriate su Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyriaus vardu bei jo vykdomos veiklos rezultatais savo darbe?“ buvo pateiktas 1 neigiamas atsakas ir 1 atsakas „iš dalies taip“.⁸² Atkreptinas dėmesys, jog minėtus atsakymus pateikė ministerijos strateginio planavimo skyriaus darbuotojai, kurie yra kur kas geriau susipažinę su valstybės strateginio valdymo sistema nei, tarkime, ministerijos programų vykdytojai. Tai parodo, kad Vyriausybės lygmens institucijoms, kurios atsakingos už strateginio valdymo koordinavimą Lietuvoje, formaliai priskirtos funkcijos neatspindi jų veiklos praktikos. Taigi nors formaliai Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyriaus funkcijose numatyta, kad ši institucija turėtų koordinuoti asignavimų valdytojų strateginio valdymo procesus, ji šią funkciją vykdo tik iš dalies arba nekokybiškai, nes dalis asignavimų valdytojų lygmenyje dirbančių strateginio planavimo specialistų teigia net nesusiduriantys su šios institucijos pavadinimu savo darbe. Pažymėtina, jog pavyzdžių, kuomet formaliai apibrėžtos strateginio planavimo sistemos efektyvumo priežiūros institucinių mechanizmų funkcijos prasilenkia su šių institucijų veiklos praktika, yra ne tik Vyriausybės, bet ir asignavimų valdytojų lygmenyje. Pavyzdžiui, nors Strateginio planavimo metodikoje aiškiai nurodyta, kad ministerijos strateginiame veiklos plane išdėstyti uždaviniai privalo atitikti strateginius tikslus, priemonės turi būti susietos su įtvirtintų uždavinių įgyvendinimu, o visą strateginio veiklos plano rengimo procesą turi koordinuoti ir prižiūrėti specialiai tam įsteigti strateginio planavimo padaliniai⁸³, realiai šių nuostatų ne visada laikomasi. Tą patvirtina apklausos, atliktos URM, rezultatai. Pavyzdžiui, atsakydami į klausimą, „ar skirstydami užduotis padalinių viduje darbuotojai bando jas susieti su strateginio veiklos plano tikslais?“, apklausti ministerijos strateginio planavimo padalinio atstovai (2 respondantai) pasirinko atsakymo variantą „iš dalies“.⁸⁴ Pabrėžtina, jog teigiamą atsakymą į minėtą klausimą turėtų suponuoti Strateginio planavimo metodikoje (t.y. teisiškai) įtvirtintos asignavimų valdytojų veiklos strateginio planavimo taisyklės. Be to, į klausimą „ar Jūsų ministerijos struktūriniuose padaliniuose yra paskirti programų koordinatoriai?“ teigiamai atsakė tik 1 iš 7 apklaustų URM strateginio planavimo grupės⁸⁵ narių⁸⁶, nors Strateginio planavimo

⁸² Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

⁸³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 194 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“, 2007, vasario 7 d.

⁸⁴ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

⁸⁵ Ministerijos strateginio planavimo grupę sudaro 10 šios institucijos atstovų (ministras, departamentų ir kai kurių skyrių vadovai). Strateginio planavimo grupė formuluoja ir koordinuoja ministerijos strateginę politiką bei prižiūri jos įgyvendinimą. Žr. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministro įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“, 2004 06 03, Nr. V-78.

metodikoje teigiama, jog kiekvienai ministerijos biudžeto programai privalo būti paskirtas koordinatorius.⁸⁷ Tokia situacija parodo atotrūkį tarp oficialiuose strateginio planavimo reglamentuose įtvirtintų nuostatų ir realios institucijų veiklos praktikos.

5. Strateginio planavimo metodikos nuostatose institucijoms tik rekomenduojama parengti jų kuruojamo valstybės sektoriaus (ar ūkio šakos) plėtros strategiją, tačiau institucijos neprivalo to daryti. Dėl šios priežasties ministerijų, neturinčių savo plėtros strategijos, strateginis valdymas iš esmės apsiriboja metiniu institucijos strateginiu veiklos planu. Būtent tokia situacija šiuo metu yra susiklosčiusi užsienio politikos strateginio planavimo srityje. URM nėra parengusi šio sektoriaus plėtros strategijos, tuo tarpu ilgalaikio planavimo dokumentų nuostatos užsienio politikos srities strategiją reglamentuoja pernelyg supaprastintai. Tokioje situacijoje realus užsienio politikos strateginis valdymas šiuo metu apsiriboja URM strateginiu veiklos planu (šiuo konkrečiu atveju – Užsienio reikalų ministerijos 2007 - 2009 metų strateginiu veiklos planu⁸⁸) bei minėtomis užsienio politikos strateginėmis iniciatyvomis.

6. Strateginio planavimo metodikoje nėra išskirti du užsienio politikos sektoriui itin svarbūs strateginio planavimo elementai – institucijos vizija bei išorės aplinkos (tarptautiniu lygmeniu) analizė. Apie išorės aplinkos analizės elementus tik fragmentiškai užsimenama Metodikoje apibrėžiant PEST analizės principus. PEST analizės politinių veiksnių skiltyje pažymima, jog turėtų būti „nagrinėjamas nacionalinis, ES ir tarptautinis teisinis reglamentavimas bei išskiriami veiksniai, darantys teigiamą arba neigiamą įtaką institucijos veiklai.“⁸⁹ Plataus masto išorės aplinkos analizės nebuvimas lemia tai, kad užsienio politikos strateginis valdymas projektuojamas vien tik nacionalinių veiksnių stebėsenos kontekste, o tai neleidžia tinkamai pasirengti globalios bei regioninės tarptautinės aplinkos pokyčių keliamiems iššūkiams. Savo ruožtu tai, kad šalies institucijos strateginio planavimo ir valdymo procesus inicijuoja ir vykdo neturėdamos veiklos vizijos, neleidžia kurtis į ilgąją perspektyvą orientuotai viešojo administravimo įstaigų strateginio valdymo sistemai.

7. Ne visos valstybės institucijos, kurios prisideda prie užsienio politikos formavimo ir įgyvendinimo, yra formaliai įtrauktos į šios srities strateginio valdymo procesus. Pagal Strateginio planavimo metodikos nuostatas, į strateginio planavimo procesą tiesiogiai įtraukti

⁸⁶ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

⁸⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*, 2007 02 22, Nr. 23-879.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos 2007 - 2009 metų Strateginis veiklos planas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginių veiklos planų.“ *Valstybės žinios*, 2007 02 14, Nr. 46-1751.

⁸⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*, 2007 02 22, Nr. 23-879.

tik Vyriausybė, asignavimų valdytojai ir Seimas.⁹⁰ Prezidentas, kuris tradiciškai traktuojamas kaip svarbi užsienio politikos figūra, oficialiai nėra įtrauktas į valstybės užsienio politikos strateginio valdymo ciklą. Pažymėtina, jog Prezidentas įtakoja užsienio politikos strateginę darbotvarkę per sąveiką su kitomis svarbiausiomis šalies institucijomis: pavyzdžiui, per Vyriausybės narių, diplomatų paskyrimus, inicijuodamas politines strategines iniciatyvas, kalbose išdėstydamas naujas užsienio politikos kryptis ir pan. Vis dėlto konkrečiai Prezidento reikšmė ir vieta užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje nėra apibrėžta. Tą patvirtina ir atlikta URM darbuotojų apklausa: 5 iš 10 anketas pildžiusių URM programų vykdytojų nuomone, Prezidentas visiškai neprisideda prie užsienio politikos strateginės darbotvarkės formavimo.⁹¹ Tokia nuostata iš dalies prasilenkia su realia valstybės valdymo praktika (juk Prezidentas turi pakankamai svarių jam priskirtų funkcijų užsienio politikos srityje), todėl galima teigti, jog buvo palikta tam tikrų spragų reglamentuojant skirtingų šalies institucijų vaidmenį bei funkcijas užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje.

Apibendrinant legalistinių veiksnių įtaką valstybės užsienio politikos strateginio valdymo procesui, galima teigti, jog formaliai Lietuvoje įdiegta pakankamai subalansuota užsienio politikos strateginio valdymo sistema. Šioje sistemoje funkcionuojančių institucijų veiklą reglamentuoja pakankamai aiški teisinė bazė, suteikianti metodines gaires efektyviai minėtų institucijų sąveikai ir, atitinkamai, sėkmingam užsienio politikos strateginio valdymo procesui. Tokią nuostatą pagrindžia kiekybinio tyrimo rezultatai. Jie atspindi optimistinį valstybės tarnautojų požiūrį į šalies strateginio planavimo sistemą bei jos teikiamas galimybes sėkmingai organizuoti šalies ūkio plėtrą. Pavyzdžiui, į klausimą „ar dabartinė Lietuvos strateginio planavimo ir valdymo sistema yra efektyvi?“ teigiamai atsakė 2, o atsakymą „iš dalies“ pasirinko net 17 iš 28 respondentų. Atitinkamai, į klausimą „ar ši sistema leidžia siekti valstybės plėtros“ teigiamai atsakė 9, o atsakymą „iš dalies“ nurodė 14 iš 28 respondentų.⁹² Dėl to galima teigti, jog Strateginio planavimo metodikoje ir kituose teisės aktuose įtvirtintos nuostatos (susijusios su strateginio planavimo dokumentų rengimo bei įgyvendinimo tvarka, dokumentų turiniu ir kt.) teoriškai sukuria griežtą procedūrinę terpę, kuri turėtų sudaryti sąlygas parengti kokybiškus bendrais visoms institucijoms metodais paremtus užsienio politikos strateginius dokumentus. Vis dėlto realiai šalies institucijos savo veiklą neretai planuoja preciziškai

⁹⁰ Bene vienintelė Strateginio planavimo metodikoje Seimui numatyta prerogatyva – analizuoti ir vertinti Vyriausybės pateiktą metinę veiklos ataskaitą. Žr. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*, 2007 02 22, Nr. 23-879.

⁹¹ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

⁹² Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

nesilaikydamos teisiškai įtvirtintų procedūrų ir jų sekos, o parengti strateginiai dokumentai prasilenkia su formaliai įtvirtintais jų turinį apibrėžiančiais principais.

Taigi, nors iš pateiktos lentelės (žr. 1 lentelę, skyriuje 2.1.5.1., psl. 38) matyti, kad į užsienio politikos strateginio valdymo procesą formaliai (*de jure*) yra įtraukta daugybė valstybės institucijų, analizuoti formalūs šių institucijų veiklos reglamentai ne visuomet atspindi jų realią veiklos praktiką. Neretai oficialiai įtvirtintus institucijų veiklos organizavimo principus bei metodus iškraipo konkrečių institucijų viduje išgalėję „specifiniai veikimo būdai“ (pavyzdžiui, sprendimų priėmimo inkrementinis, inercinis pobūdis, inovatyvios veiklos stoka, biurokratinis gynybiškumas ir pan.) bei tarpinstitucinės sąveikos keliama sunkumai (pavyzdžiui, veiklos koordinavimo problemos, tik formalus oficialiai deklaruojamų funkcijų vykdymas, nepakankamas institucijų veiklos monitoringas, kontrolė ir pan.). Dėl to būtina panagrinėti skirtingose šalies institucijose vyraujančius veikimo būdus (pavyzdžiui, sprendimų priėmimo proceso, veiklos koordinavimo ypatybes ir kt.) bei įvertinti jų poveikį užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtrai. Šį uždavinį siekiama įgyvendinti kitame magistro darbo skyriuje (žr. 2.2. skyrių)

2.2. Biurokratiniai veiklos valdymo veiksniai: institucijų faktinė įtaka užsienio politikos strateginio valdymo procese

2.2.1. Kompetencijų pasidalijimas: institucijų faktinis vaidmuo užsienio politikos strateginio valdymo cikle

Atidžiau paanalizavus užsienio politikos strateginio valdymo ciklą ir valstybės institucijų, dalyvaujančių užsienio politikos strateginio valdymo procesuose, veiklą, išryškėja akivaizdus atotrūkis tarp formaliai įtvirtintų užsienio politikos strateginio valdymo principų ir realios valstybės institucijų veiklos. Siekiant nustatyti ne formalią (*de jure*), o realią (*de facto*) užsienio politikos strateginio valdymo sistemos būklę, būtina analizuoti konkretų turinį, kuriuo yra užpildoma užsienio politikos strateginio valdymo darbotvarkė, bei įvertinti veikimo metodų, kuriais remiantis yra organizuojamas užsienio politikos strateginis valdymas, efektyvumą.⁹³ Minėtą atotrūkį tarp formaliai

⁹³ Pažymėtina, jog magistro darbe vartojama modifikuota, šiam tyrimui adaptuota efektyvumo sąvoka. Kadangi ne visus viešojo sektoriaus valdymo niuansus galima įvertinti taikant ekonominio efektyvumo vertinimo kriterijų, kalbant apie viešojo sektoriaus problemas efektyvumo sąvoka dažnai apima kur kas daugiau, nei vien kiekybiniais rodikliais pagrįstas ekonomines kaštų-naudos kalkuliacijas. Viešojo sektoriaus analizės metu efektyvumo sąvoka neretai taikoma ir norint nusakyti sisteminiu lygmeniu vertinamo tam tikro fenomeno būklę. Dėl to magistro darbe efektyvumo sąvoka siejama ne su siauru „ekonominiu“, o su sisteminiu efektyvumu, siekiant parodyti, jog trūkumai tam tikrose valstybės strateginio planavimo grandyse lemia neatitikimus tarp formaliai deklaruojamos ir realiai vykdomos viešojo sektoriaus institucijų veiklos, o tai, savo ruožtu, sukuria strateginio valdymo efektyvumo problemą.

institucijoms priskirtų funkcijų ir realios užsienio politikos strateginio valdymo praktikos galima atskleisti išskiriant kelis užsienio politikos strateginio valdymo probleminius blokus:

1) užsienio politikos strateginio valdymo procesus bene išimtinai koordinuoja ir strateginę užsienio politiką įgyvendina Vyriausybė. Seimas, kas ketveri metai kintant jo partinei sudėčiai, gali kelti tam tikras naujas strategines užsienio politikos iniciatyvas, siūlyti naujus valstybės užsienio politikos prioritetus. Į Vyriausybę Seimo deleguoti atstovai (ministrai) parengia ir per jų vadovaujamas institucijas (ministerijas, Vyriausybės įstaigas ir kt.) įgyvendina Seimo partinę sudėtį bei jo preferencijas atspindinčią Vyriausybės programą. Taigi būtent Vyriausybės programa yra tam tikro pobūdžio *alfa* ir *omega*, apibrėžianti užsienio politikos strateginio valdymo kryptis. Vyriausybės programos pagrindu rengiami (arba tikslinami) svarbiausi šalies strateginiai dokumentai – VIRS, IŪPS ir kiti bei Vyriausybės programos priemonių planas. Galimas ir atvirkštinis variantas – pakoregavus svarbiausius valstybės ilgalaikius strateginius dokumentus, turėtų būti atitinkamai pakeista ir Vyriausybės programa. Remiantis ilgalaikiuose strateginiuose dokumentuose bei Vyriausybės programoje įtvirtintais valstybės strateginiais tikslais, rengiami ir įgyvendinami institucijų strateginiai veiklos planai. Šiame kontekste būtina pabrėžti, jog Seimo, politinių partijų ir/ar akademinės visuomenės politiškai įtvirtintos strateginės iniciatyvos užsienio politikos srityje gali būti veiksmingos ir įtakoti užsienio politikos strateginio valdymo procesus tik tuomet, jei jose įtvirtinti tikslai ar priemonės patenka į Vyriausybės programą. Taip yra dėl to, jog tik Vyriausybės programoje įtvirtinti užsienio politikos tikslai yra operacionalizuojami ir susiejami su instituciniu politikos įgyvendinimo mechanizmu, įpareigojant konkrečias šalies įstaigas koordinuoti bei kontroliuoti atskirų užsienio politikos tikslų ar priemonių įgyvendinimą. Taigi šiuo metu vienintelis instituciniais ir finansiniais ištekliais pagrįstas užsienio politikos strateginio valdymo įrankis ir šaltinis yra Vyriausybės programa.

2) Vyriausybės programa užsienio politikos srityje yra parengiama bene išimtinai URM ir KAM pasiūlomų valstybės užsienio politikos prioritetų ir strateginių tikslų bei jiems įgyvendinti skirtų priemonių pagrindu.⁹⁴ Taip yra dėl to, jog Vyriausybės programa yra parengiama apibendrinus atskirų šalies ūkio sektorių, už kurių plėtrą yra atsakingi šalies ministrai bei jų kuruojamos ministerijos, strateginės plėtros perspektyvas. Taigi Vyriausybės programa užsienio

⁹⁴ Analizuojant atskirų valstybės institucijų *de facto* įtaką formuojant šalies užsienio politiką, būtina atkreipti dėmesį į du aspektus: **a)** Vyriausybės programa užsienio politikos srityje nėra rengiama užsienio politikos strateginių kryptų vakuume, dažniausiai programa parengiama jau įtvirtintų užsienio politikos prioritetų pagrindu (kuriuos suformuluoja ir pateikia URM ir KAM), šiek tiek pakoreguojant ir/ar atnaujinant užsienio politikos priemonių repertuarą; **b)** iki šiol užsienio politika Lietuvoje tradiciškai stokojo didesnio visuomenės, o taip pat ir politinių partijų bei politikų dėmesio, todėl kintant Seimo sudėčiai bei šalies politinės sistemos konjunktūrai, užsienio politika nebuvo ta sritis, kuri galėtų inspiruoti dideles politinių jėgų ir visuomenės diskusijas. Dėl to užsienio politikos prioritetai (dažniausiai suformuluoti ir pasiūlyti URM ir KAM) buvo įtvirtinami Vyriausybės programoje be didesnių diskusijų ir politinio ar visuomenės pasipriešinimo.

politikos srityje yra rengiama remiantis svarbiausių užsienio politiką Lietuvoje formuojančių ir įgyvendinančių institucijų – URM ir KAM – pasiūlymais. Tuo tarpu kitų šalies institucijų (pavyzdžiui, Prezidento, Seimo, VSD ir kt.) indėlis į užsienio politikos formavimą dažnai apsiriboja tam tikrų specifinių sričių kuravimu ar rutininių užduočių vykdymu.⁹⁵ Be to, Seimas ir šalies Prezidentas vykdydami savo funkcijas dažniausiai vadovaujasi Vyriausybės programoje išdėstytomis užsienio politikos strateginėmis kryptimis, kurias suformuluoja URM. Pavyzdžiui, tokių Prezidento funkcijų užsienio politikos srityje, kaip vizitai į užsienio valstybes, diplomatinė santykių užmezgimas, tam tikrų sutarčių pasirašymas, naujų strateginių politikos kryptių su tam tikromis šalimis inicijavimas ir kt., vykdymo detalės visuomet iš anksto derinamos su URM, o neretai yra inicijuojamos ir koordinuojamos būtent URM. Taigi nors šalies Konstitucijoje numatyta, jog Prezidentas „sprendžia pagrindinius užsienio politikos klausimus ir kartu su Vyriausybe vykdo užsienio politiką“⁹⁶, Prezidento vaidmuo užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje nėra pastovus ir priklauso nuo daugelio veiksnių, netgi nuo asmeninių Prezidento savybių, t.y. Prezidento aktyvumo užsienio politikos sektoriuje. Tarkime A. Paulauskui laikinai einant Prezidento pareigas⁹⁷, buvo iškelta daugybė naujų strateginių iniciatyvų užsienio politikoje⁹⁸, tuo tarpu V. Adamkaus prezidentavimo metu (ypač jo antrosios kadencijos metu) nebuvo paskelbta kokybiškai naujų, itin reikšmingų strateginių idėjų užsienio politikos srityje. Savo ruožtu, VSD veikla užsienio politikos srityje sietina su specifiniais (žvalgybos, kontržvalgybos, politinių ir ekonominių grėsmių monitoringo ir kt.) uždaviniais. Šios institucijos indėlis į užsienio politikos strateginio valdymo procesus taikliau apibūdina kontekstinio užsienio politiką formuojančių ir įgyvendinančių institucijų „aptarnavimo“, o ne tiesioginio užsienio politikos formavimo sąvoka. Turint galvoje tai, jog KAM veiklos sritis iš esmės sietina tik su viena užsienio politikos sritimi – valstybės saugumo ir gynybos politika, galima teigti, jog dažniausiai užsienio politikos tikslus Lietuvoje suformuluoja ir pagrindžia bene vienintelė institucija – URM.

3) svarbiausioje Lietuvos užsienio politiką formuojančioje ir įgyvendinančioje institucijoje – URM – politikos strateginio valdymo funkcijos yra priskirtos Užsienio politikos analizės ir planavimo departamentui, kurio žmogiškieji išteklių nėra pakankami efektyviai vykdyti užsienio politikos strateginį valdymą. Šiuo metu minėtame departamente dirba tik 6

⁹⁵ Pavyzdžiui, nors Seimo Užsienio reikalų komitetui priskirtos sąlyginai plačios funkcijos užsienio politikos srityje, šio komiteto veikla iš esmės apsiriboja rutininių, administracinio pobūdžio užduočių vykdymu, pavyzdžiui, kandidatų į tam tikrus diplomatinės tarnybos postus parinkimu, medžiagos tam tikrais užsienio politikos klausimais tiekimu Seimui ir pan.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucija, *Valstybės žinios*, 1992 11 30, Nr. 33-1014.

⁹⁷ A. Paulauskas laikinojo Prezidento pareigas ėjo 2004 04 06 – 2004 07 12. <www.president.lt> [Žiūrėta 2007 04 25].

⁹⁸ Pavyzdžiui, A. Paulausko prezidentavimo metu buvo suformuluota ir įtvirtinta kokybiškai nauja Lietuvos, kaip regioninio bendradarbiavimo centro arba regiono lyderio koncepcija. Be to, buvo suformuluoti Lietuvos Rytų politikos pagrindai.

darbuotojai.⁹⁹ Atkreiptinas dėmesys ir į tai, jog kai kurie šiame departamente dirbantys darbuotojai turi rutininės administracinės bei kitos, tiesiogiai su užsienio politikos procesų analize bei planavimu, nesusijusios veiklos. Turint galvoje užsienio politikos analizės ir planavimo funkcijų kompleksškumą, akivaizdu, jog departamento žmogiškieji ištekliai visiškai neatitinka departamento funkcijų. Tai, kad Politikos analizės skyriuje dirba vos du darbuotojai, prasilenkia su bet kokia užsienio politikos analizės logika. Užsienio politikos fenomeno kompleksškumas reikalauja kur kas didesnių žmogiškųjų išteklių, kurie atitiktų aktyvios Lietuvos užsienio politikos koncepciją bei jos realizavimui keliamus reikalavimus. Savo ruožtu, turint galvoje, jog Politikos planavimo skyriuje taip pat dirba du darbuotojai, galima teigti, kad dabartinės užsienio politikos planavimo institucinės sąrangos kontekste efektyvus užsienio politikos strateginis valdymas yra neįmanomas.

4) Šiuo metu Lietuvos užsienio politikos analizė bei planavimas atliekami tik tokiu mastu, kiek to reikalauja URM strateginio veiklos plano rengimas bei įgyvendinimas. Šią išvadą galima daryti, atsižvelgiant į menkus URM Politikos analizės ir planavimo departamento žmogiškuosius išteklius. Tokią susiklosčiusią praktiką galima laikyti dideliu užsienio politikos strateginio valdymo institucinio mechanizmo trūkumu. Atidžiau panagrinėjus URM *de facto* veiklą užsienio politikos analizės bei strateginio planavimo srityje, matyti, jog URM iš esmės vykdo ne kompleksinį Lietuvos užsienio politikos strateginį valdymą, o apsiriboja institucijos – t.y. URM – veiklos strateginiu valdymu (tokią prielaidą patvirtina kiekybinis tyrimas – valstybės užsienio politikos formuotojų bei įgyvendintojų apklausa, kurios rezultatai pateikti 2.2.2. skyriuje). Lietuvos užsienio politika projektuojama iš esmės tik URM žmogiškųjų, finansinių bei intelektualinių išteklių kontekste. Todėl URM Strateginis veiklos planas, kurio pagrindu parengiama Vyriausybės programa valstybės užsienio politikos srityje, yra ne Lietuvos užsienio politikos, o URM veiklos bei šios institucijos plėtros perspektyvas atspindintis strateginis dokumentas. Tokia situacija akivaizdžiai atspindi prieštaravimą tarp formaliai URM priskirtų funkcijų (formuoti ir įgyvendinti strateginę Lietuvos užsienio politiką) bei realios šios institucijos veiklos (t.y. URM veiklos strateginio valdymo). Todėl galima teigti, jog dabartinis Lietuvos užsienio politikos formavimo bei įgyvendinimo institucinis mechanizmas nėra pritaikytas kompleksiniam valstybės užsienio politikos strateginiam valdymui.

5) Šiuo metu šalyje nėra veiksmingų institucinių kanalų, per kuriuos galėtų būti konceptualizuojamas, papildomas ir tam tikra prasme „išfiltruojamas“ užsienio politikos strateginių krypčių bei priemonių repertuaras. Tokio pobūdžio kanalai arba yra ne itin veiksmingi (pavyzdžiui, URM parlamentinės kontrolės funkciją turintys atlikti kai kurie Seimo komitetai,

⁹⁹ Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerija. <www.urm.lt/index.php?-1757186378> [Žiūrėta 2007 05 08].

kuriems priskirta tam tikrų funkcijų užsienio politikos srityje) arba tik nežymiai prisideda prie užsienio politikos planavimo (pavyzdžiui, Seimas). Be to, iki šiol yra sukurta labai mažai institucinių mechanizmų, kurie įtrauktų į užsienio politikos formavimo procesą mokslinio ir akademinio pasaulio atstovus. Taigi užsienio politikos formavimo funkcijų koncentracija URM, kaip didelis trūkumas, išryškėja papildomų užsienio politikos formavimo institucinių kanalų vakuumo kontekste. Be to, šalyje ki šiol iš esmės nevyksta bent kiek platesnių diskusijų dėl Lietuvos užsienio politikos ateities. Tokių diskusijų trūksta tiek URM bei kitų šalies institucijų viduje, tiek visuomenėje.

Aukščiau išvardyti veiksniai parodo, jog šalyje egzistuoja atotrūkis tarp formaliai teisės aktuose įtvirtintų užsienio politikos strateginio valdymo principų ir realiai praktikoje veikiančio užsienio politikos formavimo bei įgyvendinimo modelio. Ši atotrūkį atspindi ir kiti veiksniai, sietini su institucijų veiklos valdymo trūkumais. Jų analizei skirtas kitas magistro darbo skyrius (žr. 2.2.2. skyrių).

2.2.2. Biurokratiniai veiklos valdymo veiksniai, ribojantys užsienio politikos strateginio valdymo plėtrą

Ankstesniuose magistro darbo skyriuose pateikta lakoniška užsienio politikos strateginio valdymo sistemos teisinės (ir metodinės) bazės bei institucinės struktūros apžvalga parodo, jog pakankama teisinė bazė, apibrėžianti strateginio valdymo principus, nedaug ką tepasako apie šalyje vykdomų užsienio politikos strateginio valdymo procesų kokybę. Galima išskirti šiuos biurokratinis arba institucijų veiklos valdymo veiksniai, kurie riboja užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtrą:

1. Skirtingų valstybės valdžios lygių veiklos koordinavimo problemos:

a) pasitaiko atvejų kai užsienio politiką formuojančių ir įgyvendinančių institucijų strateginių veiklos planų nuostatos nederinamos su ilgalaikiais strateginio planavimo dokumentais, nes, kaip minėta, pastarieji turi spragų (žr. 2.1.2. skyrių). Pavyzdžiui, URM strateginių veiklos planų kai kurios nuostatos nėra suderintos su ilgalaikių dokumentų nuostatomis, nors už jas yra kur kas pažangesnės.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Pavyzdžiui, ilgalaikiai strateginiai dokumentai – VIRS, IŪPS ir kiti – projektuoja valstybės raidą tik vieno tarptautinės aplinkos raidos scenarijaus – tvirtos transatlantinės partnerystės tarp JAV ir Europos bei gilėjančios ES vidinės integracijos – kontekste. Tuo tarpu 2006-2008 metų URM strateginiame veiklos plane pateikiama gana pažangių strateginių nuostatų, kuriose analizuojami galimi Lietuvos veikimo būdai stipriai pakitus valstybės išorinei aplinkai, pvz., sumenkėjus NATO vaidmeniui tarptautinėje bendruomenėje arba sulėtėjus ES vidinei integracijai.

b) Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyrius, kuris turi vertinti institucijų metines veiklos ataskaitas, dėl daugybės jam priskirtų funkcijų ir nedidelių žmogiškųjų išteklių nėra pajėgus atlikti giluminio ataskaitų vertinimo, kuriame atsispindėtų ne tik institucijų veiklos planavimo atitiktis formaliems strateginio planavimo reglamentams įvertinimas, bet ir konkrečios institucijos kuriojamos srities strateginės plėtros per tam tikrą laiko tarpą įvertinimas. Be to, institucijų veiklos ataskaitos Vyriausybei dažniausiai pateikiamos per vėlai (prieš pat valstybės biudžeto įstatymo patvirtinimą)¹⁰¹, ir Vyriausybės kanceliarijai nelieta laiko išsiginčyti į jų turinį. Dėl to valstybės biudžeto lėšos skirstomos nepakankamai atsižvelgiant į praėjusių metų biudžeto programų vykdymo rezultatus. Tokią prielaidą patvirtina svarbiausioje užsienio politiką vykdančioje institucijoje – URM – atliktos apklausos rezultatai. Į klausimą „ar Vyriausybei pateikiamos Jūsų ministerijos metinės veiklos ataskaitos atspindi realią situaciją Jūsų institucijoje?“ teigiamai atsakė tik 4 iš 10 apklaustų ministerijos programų vykdytojų. Tuo tarpu uždavus klausimą „ar Vyriausybei pateikiamos Jūsų ministerijos metinės veiklos ataskaitos yra tik formalus atsiskaitymo Vyriausybei įrankis?“ 5 iš 10 darbuotojų pasirinko atsaką „iš dalies taip“.¹⁰² Dėl to galima teigti, jog dabartinė asignavimų valdytojų strateginio valdymo procesų koordinavimo bei kontrolės sistema nėra efektyvi, nes ji sudaro galimybių po biudžeto programų pavadinimais paslėpti bet kokį turinį ir, nepaisant to, gauti asignavimų iš valstybės biudžeto. Pavyzdžiui, URM programų vykdytojams uždavus klausimą „ar Jūsų ministerijos strateginis veiklos planas yra tik patogus procedūrinis įrankis, leidžiantis formaliai pagrįsti finansų poreikį ir atsiskaityti už finansus Vyriausybei?“ atsakymą „taip“ arba „iš dalies taip“ pasirinko net 7 iš 10 apklaustų URM programų vykdytojų.¹⁰³ Taigi institucijų strateginiai veiklos planai formaliai atspindi ilgalaikių strateginių dokumentų nuostatas, tačiau skambūs programų pavadinimai nereiškia, jog buvo pakankamai išsiginčyti į valstybės prioritetų turinį. Būtina atkreipti dėmesį ir į tai, jog efektyvios užsienio politikos strateginį valdymą vykdančių institucijų veiklos kontrolės galimybes mažina užsienio politikos sektoriaus specifika – vertinimo kriterijai, kuriais matuojami institucijų pasiekti rezultatai, užsienio politikoje retai kada būna išreikšti kiekybiškai. Kartais tai kelia klausimų dėl tam tikrų uždavinių ar priemonių įgyvendinimo efektyvumo.¹⁰⁴

¹⁰¹ Ramūnas Vilpišauskas, Vitalis Nakrošis, *Ko verta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungoje*. Vilnius: Eugrimas, 2005, p. 33.

¹⁰² Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹⁰³ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹⁰⁴ Pavyzdžiui, 2007 – 2009 metų URM strateginiame veiklos plane įtvirtinto strateginio tikslo – aktyviai veikti ES ir NATO, panaudojant narystę šiose organizacijose Lietuvos ir tarptautinės bendruomenės labui – įgyvendinimo vertinimo kriterijais tarp kitų nurodomi ir šie: Lietuvos parengtų pasiūlymų ES BRIST posėdžiams skaičius; Lietuvos pareigūnų, išvykusių perimti pirmininkavimo ES patirties, skaičius. Minėti kriterijai leidžia įvertinti tikslo pasiekimo laipsnį tik iš dalies (pavyzdžiui,

c) Šiuo metu nepakankamai užtikrinama Vyriausybės atskaitomybė Seimui už užsienio politikos strateginės darbotvarkės įgyvendinimą. Siekiant efektyvaus užsienio politikos strateginio valdymo, būtina ne tik sklandi Vyriausybės ir asignavimų valdytojų, vykdančių užsienio politiką, sąveika, bet ir veiksminga Vyriausybės parlamentinė kontrolė. Kaip pažymi R. Vilpišauskas ir V. Nakrošis, šiuo metu Vyriausybės atskaitomybė Seimui remiasi ministerinės atsakomybės doktrina, kuri paremta ne nuolatinės kontrolės idėja, o pasiaiškinimo idėja – Ministras Pirmininkas ar ministras per Vyriausybės valandą tik pasiaiškina ar pasiteisina dėl „degančių“ klausimų tam tikroje srityje *ex post* pagrindu.¹⁰⁵ Šiam magistro darbui atlikto kiekybinio tyrimo metu į klausimą „ar, Jūsų nuomone, užtikrinama Vyriausybės atskaitomybė Seimui už užsienio politikos strateginių tikslų įgyvendinimą?“ teigiamai atsakė tik 2 iš 10 apklaustų URM programų vykdytojų.¹⁰⁶ Silpna Vyriausybės parlamentinė kontrolė neleidžia užtikrinti ir šalies užsienio politikos strateginio valdymo sistemos tinkamos priežiūros. Dėl to užsienio politikos strateginio valdymo sistemos kontrolė lieka išimtinai Vyriausybės kompetencijoje, o turint galvoje pastarosios veiklos trūkumus, galima teigti, kad kai kurie užsienio politikos procesai nemaža dalimi paliekami tiesiog savieigai. Beje būtina atkreipti dėmesį į tai, jog į minėtą klausimą (t.y. „ar, Jūsų nuomone, užtikrinama Vyriausybės atskaitomybė Seimui už užsienio politikos strateginių tikslų įgyvendinimą?“) Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto atstovas atsakė teigiamai.¹⁰⁷ Pabrėžtina, jog tai buvo ne vienintelis atvejis, kuomet skirtingų valstybės užsienio politikos strateginio valdymo lygmenų atstovai pasirinko priešingus atsakymus į tuos pačius klausimus. Pavyzdžiui, į „klausimą, ar ministerijų strateginių veiklos planų projektai Vyriausybėje išanalizuojami nuodugnai?“ Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto narys bei Seimo audito komiteto atstovas atsakė teigiamai. Tuo tarpu URM Politikos analizės ir planavimo departamento darbuotojai (apklausti 2 iš 6 departamente dirbančių darbuotojų) į tą patį klausimą atsakė neigiamai.¹⁰⁸ Galiausiai, į klausimą „ar manote, kad Vyriausybė, Prezidentas, Seimas ir asignavimų valdytojai pakankamai koordinuoja savo veiklą ir išnaudoja visas bendradarbiavimo galimybes?“ Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto atstovas atsakė teigiamai, o Seimo Audito

nežinoma, ar ES BRIST atsižvelgė į Lietuvos pareigūnų pateiktus pasiūlymus; neaišku, ar vizitų metu buvo sėkmingai perimta pirmininkavimo ES patirtis ir t.t.).

¹⁰⁵ Ramūnas Vilpišauskas, Vitalis Nakrošis, *Ko verta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungoje*. Vilnius: Eugrimas, 2005, p. 62. Būtina atkreipti dėmesį į tai, jog R. Vilpišausko ir V. Nakrošio kritika dėl Vyriausybės parlamentinės kontrolės neefektyvumo, išsakyta 2003 metais, yra aktuali ir šiandien, nes iki šiol nebuvo įvykdyta jokių reikšmingų reformų, skirtų tobulinti Vyriausybės atskaitomybės Seimui institucinius mechanizmus.

¹⁰⁶ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹⁰⁷ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹⁰⁸ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

komiteto atstovas – neigiamai.¹⁰⁹ Tokie tyrimo rezultatai parodo komunikacijos ir strateginių mainų tarp skirtingų šalies institucijų trūkumą, norą „paslėpti“ egzistuojančias strateginio valdymo problemas ir, galiausiai – didelį atotrūkį tarp formaliai pažangios strateginio valdymo sistemos ir jos trūkumų kasdienėje veikloje.

d) Efektyvios užsienio politikos strateginio valdymo proceso koordinavimo sistemos plėtrą stabdo demokratiškos valstybės valdymo kultūros nebuvimas. Lietuvoje politikos koordinavimas kartais sutapatinamas su griežta centrine valstybės kontrole, nors jis turi apimti tokius elementus kaip atskirų valstybės valdymo lygmenų nustatymas, proporcingas valstybės valdymo funkcijų tarp šių lygmenų paskirstymas, atskirų institucijų vaidmens nustatymas, jų bendradarbiavimo ir veiklos koordinavimo sistemos sukūrimas, tarpinstitucinių konfliktų sprendimo procedūrų nustatymas, atskirų institucijų pozicijų derinimo tvarkos reglamentavimas ir kita. Tai, jog išvardytų veiklos kordinavimo elementų trūksta Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje, patvirtina kiekybinio tyrimo rezultatai. Pavyzdžiui, į klausimą „ar savo veikloje Jūs dažniau ne savarankiškai priimate sprendimus, o gaunate tam tikro pobūdžio „instrukcijas“ ir turite jas įgyvendinti?“ atsakymą „taip“ arba „iš dalies taip“ pasirinko net 9 iš 10 apklaustų URM programų vykdytojų.¹¹⁰ Be to, užsienio politikos strateginio valdymo procesas šiuo metu vis dar yra gana uždaras, šalyje vangiai formuojasi instituciniai ir komunikaciniai kanalai, per kuriuos būtų conceptualizuojamas užsienio politikos strateginės darbotvarkės diskursas. Tą patvirtina ir kiekybinio tyrimo rezultatai. Į klausimą „ar Jūs sutiktumėte su teiginiu, kad tarp Vyriausybės ir Jūsų ministerijos yra užtikrintas nepertraukiamų strateginių mainų mechanizmas, leidžiantis formuoti ir įgyvendinti valstybės užsienio politiką, pagrįstą strateginio valdymo principais?“ tik 2 iš 10 apklaustų URM programų vykdytojų atsakė teigiamai.¹¹¹ Tai parodo, jog trūksta strateginių idėjų apytakos bei mainų tarp skirtingų šalies valdymo lygių bei institucijų, o pati užsienio politikos sritis tradiciškai nesulaukia didelio visuomenės dėmesio.

2. Neracionalus institucinių vaidmenų ir kompetencijų pasidalijimas asignavimų valdytojų viduje:

a) trūksta užsienio politikos strateginio planavimo veiklos koordinavimo šią politiką vykdančių asignavimų valdytojų viduje. Pagal Strateginio planavimo metodikos nuostatas, už strateginio planavimo procesus kiekvienoje institucijoje yra atsakingas šiam tikslui įkurtas strateginio

¹⁰⁹ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹¹⁰ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹¹¹ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

planavimo padalinys.¹¹² Svarbiausioje užsienio politiką vykdančioje šalies institucijoje – URM – užsienio politikos strateginio valdymo funkcijos priskirtos Politikos analizės ir planavimo departamentui. Pažymėtina, jog šis padalinys ir atlieka visus svarbiausius darbus, susijusius su strateginiu institucijos veiklos planavimu, tuo tarpu kitų institucijos padalinių darbuotojai menkai teišmano strateginio planavimo paskirtį, tikslus bei savo vaidmenį institucijos veiklos strateginio planavimo procesuose. Pavyzdžiui, 1 iš 3 URM apklaustų šios institucijos Vidaus audito skyriaus darbuotojų pažymėjo, jog didžiausias dabartinės užsienio politikos strateginio planavimo sistemos trūkumas yra tai, jog „ne visi strateginio planavimo proceso dalyviai suvokia strateginio planavimo esmę ir principus.“¹¹³ Savo ruožtu, URM Politikos analizės ir planavimo departamentas, kuris turėtų koordinuoti strateginio valdymo procesus ministerijoje bei konsultuoti atskirus ministerijos padalinius strateginio valdymo klausimais, šią funkciją atlieka gana vangiai. Paklausti, ar teikia ministerijos padaliniams pagalbą, konsultacijas, rekomendacijas strateginio valdymo ir politikos analizės klausimais, URM Politikos analizės ir planavimo departamento darbuotojai atsakė atitinkamai, „iš dalies“ ir „ne“ (apklausti 2 iš 6 šiame departamente dirbančių darbuotojų). Savo ruožtu, visi 3 apklausti URM Vidaus audito skyriaus darbuotojai, atsakydami į klausimą „ar Jūsų ministerijoje veikiantis strateginio planavimo padalinys padeda geriau organizuoti ministerijos darbą?“ atsakė, jog tik „iš dalies“. Analogišką atsaką URM Vidaus audito skyriaus darbuotojai pasirinko ir atsakydami į klausimą „ar ministerijos strateginio planavimo padalinys teikia ministerijos darbuotojams pagalbą, konsultacijas, rekomendacijas strateginio valdymo klausimais?“ – visi 3 respondentai atsakė, jog tik „iš dalies“. Be to, vienas iš respondentų pridūrė, jog „būtina stiprinti užsienio politikos analizės ir planavimo departamento vaidmenį strateginio planavimo procese, suteikiant šiam padaliniui daugiau atsakomybės.“ Galiausiai, į klausimą „ar sutiktumėte su teiginiu, jog visi Jūsų ministerijos padaliniai yra įtraukti į institucijos veiklos strateginio planavimo procesą?“ 2 iš 3 apklaustų URM Vidaus audito skyriaus darbuotojų pasirinko atsakymo variantą „iš dalies“, o 1 respondentas atsakė neigiamai; 2 iš 4 apklaustų URM programų koordinatorių pasirinko atsakymą „iš dalies“, 1 atsakė teigiamai, o 1 neigiamai; 3 iš 10 apklaustų URM programų vykdotojų atsakė neigiamai, 6 pasirinko atsakymą „iš dalies“, o 3 – šiuo klausimu neturėjo nuomonės.¹¹⁴ Tokie tyrimo rezultatai akivaizdžiai parodo intensyvios komunikacijos tarp skirtingų ministerijos padalinių trūkumą, kuris stabdo strateginių idėjų „apytaką“ šalies asignavimų valdytojų lygmeniu.

¹¹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*, 2007 02 22, Nr. 23-879.

¹¹³ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹¹⁴ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

b) užsienio politiką vykdančių asignavimų valdytojų atskirų biudžeto programų vykdymo priežiūros ir kontrolės mechanizmai nėra itin efektyvūs. Pavyzdžiui, keletu URM skyrių atstovai informavo, kad jų veiklos kontrolė iš esmės apsiriboja tam tikrų formalių „lentelių“ bei „blankų“ užpildymu, atskirai nerefereuojant institucijos vadovybei apie tiems padaliniam priskirtų uždavinių įgyvendinimo realią pažangą. Be to, kiekybinio tyrimo metu URM programų vykdytojai pripažino, jog pasibaigus biudžetiniams metams iš Vyriausybės, URM vadovybės, Vidaus audito skyriaus ar Politikos analizės ir planavimo departamento jie nesulaukia jokių pastabų, kritikos ar rekomendacijų dėl veiklos tobulinimo ar nepakankamai gerai įgyvendintų uždavinių. Paklausti, ar sulaukia kokios nors reakcijos iš Vyriausybės ar ministerijos vadovybės po praėjusių metų veiklos ataskaitų analizės Vyriausybėje, net 6 iš 10 apklaustų URM programų vykdytojų atsakė neigiamai, 1 respondentas pasirinko atsaką „iš dalies“, likusieji 3 atsakė, jog „neturi nuomonės“ (atkreiptinas dėmesys, jog nebuvo nė vieno teigiamo atsakymo).¹¹⁵

Kaip paaiškės magistro darbo tyrimo eigoje, Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistema turi daugiausia būtent veiklos valdymo veiksnių grupei priskirtinų trūkumų. Kiekybinio tyrimo rezultatai parodė, jog svarbiausios strateginio valdymo grandys – Vyriausybė ir asignavimų valdytojai – gana menkai koordinuoja savo veiklą tarpusavyje. Kitaip tariant, trūksta ne tik šių institucijų „susikalbėjimo“, o apskritai – jų „kalbėjimo“ – t.y. intensyvios komunikacijos tarp Vyriausybės ir asignavimų valdytojų bei tarp asignavimų valdytojų skirtingų padalinių. Apibendrinant biurokratinis arba veiklos valdymo veiksniai užsienio politikos strateginio valdymo procese, pažymėtina, jog šiuo metu susiklosčiusi užsienio politikos strateginio valdymo praktika neužtikrina dviejų svarbiausių strateginio valdymo proceso lygmenų – Vyriausybės ir institucijų – tinkamos sąveikos. Informacijos apie egzistuojančias problemas ir veiklos trūkumus apytaka tarp šių dviejų grandžių yra menka, o tai riboja užsienio politikos strateginio valdymo plėtrą.

¹¹⁵ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

2.3. Percepciniai veiksniai, ribojantys Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo plėtrą

2.3.1. Strateginio mąstymo stygius ir strateginio valdymo kultūros nebuvimas

Pamatinė efektyvaus užsienio politikos strateginio valdymo sąlyga yra užsienio politikos formuotojų bei įgyvendintojų gebėjimas organizuoti savo veiklą ilgalaikėje perspektyvoje, priimant racionalius, toliaregiškus sprendimus. Tokios veiklos pagrindas – užsienio politikos formuotojų gebėjimas strategiškai mąstyti (ir šio gebėjimo taikymas kasdienėje veikloje) bei užsienio politikos sektoriuje įsitvirtinusi strateginio valdymo kultūra. Šiame magistro darbe preziumuojama, jog Lietuvos užsienio politikos sektoriuje trūksta abiejų minėtų elementų, o užsienio politiką formuojančiose bei įgyvendinančiose institucijose iki šiol vyrauja ganėtinai formali ir buitiška strateginio valdymo samprata.

Galima išskirti keletą priežasčių, kurios Lietuvos perėjimo į demokratinę santvarką metu ribojo viešojo sektoriaus (taigi ir užsienio politikos) strateginio valdymo plėtrą:

1. Atgavus nepriklausomybę, naujų strateginio valdymo gebėjimų raidą ribojo neadekvati administravimo kultūra, paveldėta iš sovietinio laikotarpio: nepakankama įstatyminė bazė ar netgi jos nebuvimas, jau esančių įstatymų netobulumas, valdininkų veiklos sferos neapibrėžtumas.¹¹⁶ Sovietmečiu valdininkų veikla iš esmės buvo formalus pavedimų vykdymas, o ne siekis efektyviai įgyvendinti sprendimus. Strateginio planavimo kompetencija tuo metu priklausė valdančiajai partijai, o strateginio valdymo efektyvumo kontrolės sistemos buvo tik vidinio pobūdžio (pavyzdžiui, finansinės apskaitos auditas). Išorinės kontrolės institucijos (pavyzdžiui, Vyriausybės lygiu atliekamo strateginio valdymo parlamentinė kontrolė, visuomenės nuomonė) buvo neišplėtotos.¹¹⁷ Tokia sistema ribojo asmens pasitikėjimą viešojo administravimo sistema ir gniuždė individualų, į ilgąją perspektyvą orientuotą strateginį mąstymą. Pasyvios politinės kultūros ir besikuriančios demokratinės sistemos institucijų mišinys sąlygojo tai, kad pastangos inicijuoti modernaus strateginio valstybės valdymo procesus nepriklausomybės pradžioje buvo minimalios. *Viena vertus*, reformuojamos valstybės institucijos ilgą laiką nesugebėjo suformuoti

¹¹⁶ Marius Rudokas, „Valdininkų veiklos profesionalumo problemos naujose demokratijose: klientiškumo ir korupcijos pavojai“. Pranešimas TSPMI konferencijoje „Viešasis administravimas Lietuvoje: profesionalumo ir efektyvumo paieškos“, Vilnius, 1998 m. lapkričio 20 d.

¹¹⁷ Aušra Kargaudienė, komentaras TSPMI konferencijoje „Viešasis administravimas Lietuvoje: profesionalumo ir efektyvumo paieškos“, Vilnius, 1998 lapkričio 20 d.

toliaregiškų valstybės strateginės raidos krypčių.¹¹⁸ *Kita vertus*, visuomenės pasyvumas buvo viešosios kontrolės nebuvimo priežastis.¹¹⁹

2. Nepriklausomybės laikotarpio pradžioje viešojo administravimo ir strateginio valdymo problemos, perimtos iš sovietinio laikotarpio, dar labiau paaštrėjo dėl pereinamojo laikotarpio į demokratinę santvarką procesų. Atgavus nepriklausomybę svarbiausiu klausimu tapo nacijos, kaip kolektyvinio veiklos subjekto, problemų apmąstymas ir principinių (strateginių) sprendimų šiuo klausimu paieškos.¹²⁰ Tačiau politinių jėgų poliarizacija ir fragmentacija, dar nesusikūrus stipriai nepriklausomai valstybės tarnybos sistemai, neigiamai veikė viešojo administravimo, taip pat ir strateginio valdymo sistemos kūrimąsi. Pažymėtina ir tai, jog visą valstybės viešojo sektoriaus valdymo sistemos kūrimo darbą dirbo žmonės, turintys iš esmės tarybinį mentalitetą, turėję keistis patys ir tuo pat metu kurti naują valstybės valdymo sistemą.

Aukščiau išvardytos struktūrinės Lietuvos viešojo sektoriaus administravimo problemos turėjo įtakos ir užsienio politikos strateginio valdymo sistemos kūrimuisi. Nors sovietmečio laikotarpiu Lietuvoje veikė Užsienio reikalų ministerija (LTSR Užsienio reikalų ministerija), ji, kaip ir kitos šalies institucijos, nebuvo savarankiška ir vykdė centrinės SSRS Vyriausybės Maskvoje deleguotas funkcijas. Dėl to atgavus nepriklausomybę reikėjo sukurti naujas, demokratiniais valdymo principais pagrįstas užsienio politikos formavimo ir įgyvendinimo institucijas. Be to, buvo būtina suformuluoti kokybiškai naujus, pakitusį Lietuvos vaidmenį tarptautinėje bendruomenėje atitinkančius užsienio politikos ideologinius pagrindus. Pažymėtina, jog per pirmąjį atsikūrusios Lietuvos dešimtmetį nebuvo įtvirtinti užsienio politikos ilgalaikiai strateginiai tikslai (išskyrus narystės ES ir NATO siekius). Ši strateginių prioritetų vakuumą iš dalies kompensavo ilgą laiką Lietuvos visuomenėje vyravusi antirusiškumo, kaip kertinio užsienio politikos elemento, maksima. Iš esmės ji nekonfrontavo su lygiagrečiai projektuojama Lietuvos integracijos į Vakarų transatlantines struktūras politika. Vis dėlto tokią užsienio politiką geriau apibūdina *negatyvaus/reaktyvaus* atsiribojimo nuo Rusijos sąvoka, o ne *pozityvaus/formuojančio*, į ilgąją perspektyvą orientuoto užsienio politikos formuotojų strateginio mąstymo kategorija, įgalinanti produkuoti nacionalinių užsienio politikos strateginių idėjų plėtrą tarptautiniu lygmeniu. Pažymėtina, jog 2004 metais suformuluota Lietuvos

¹¹⁸ Pavyzdžiui, svarbiausias valstybės strateginis dokumentas – VIRS – apibrėžęs ilgalaikę valstybės plėtros viziją, buvo patvirtintas tik 2002 metais.

¹¹⁹ Mindaugas Degutis, „Lietuvos politinė kultūra visuomenės kaitos sąlygomis.“ A. Jankauskas (sud.), *Politinė kultūra ir visuomenės kaita*. Vilniaus universitetas, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, Lietuvos politologų asociacija. Vilnius ir Kaunas: Naujasis laikas, 2002, 49-69.

¹²⁰ Romualdas Ozolas, „Demokratija Lietuvoje: nuo idėjos iki tikrovės.“ M. Degutis, A. Jankauskas, E. Kūris, R. Lopata (red. kol.), *Demokratija Lietuvoje: elitas ir masės*. Vilniaus universitetas, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, Lietuvos politologų asociacija. Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1996, 75.

„Naujosios užsienio politikos koncepcija“¹²¹ žymi tam tikrą kokybinį lūžį Lietuvos užsienio politikoje, po kurio Lietuva aiškiai pasirinko dinamiškos, *aktyvios, formuojančios* (o ne *reaktyvios*) užsienio politikos kryptį ir, paskelbusi Rytų politiką užsienio politikos prioritetu, netgi deklaravo siekį tapti šioje srityje regiono lydere.

Nepaisant minėtų teigiamų poslinkių Lietuvos užsienio politikos strateginių gairių formulavimo srityje, iki šiol išliko tam tikrų veiksnių, ribojančių užsienio politikos strateginio valdymo plėtrą. Nors Lietuvoje įdiegta daugiapakopė užsienio politikos strateginio planavimo sistema, strateginio mąstymo bei strateginio valdymo kultūros stoka lemia tai, jog demokratiški valdymo modeliai bei strateginio valdymo principai nemažoje dalyje institucijų vis dar taikomi tik formaliai, jų neintegruojant į kasdienę veiklą. Tokią prielaidą patvirtina užsienio politikos sektoriaus institucijose dirbančių valstybės tarnautojų apklausa bei šių darbuotojų požiūrių analizė. Kaip jau buvo minėta, nemaža dalis URM darbuotojų (net 9 iš 10 apklaustų URM programų vykdytojų) pripažino, jog šioje institucijoje yra išsivertinusi gana centralizuota, hierarchinė veiklos valdymo sistema, todėl valstybės tarnautojai dažniau ne savarankiškai priima tam tikrus sprendimus, o vykdo jiems „iš viršaus“ nuleistas „instrukcijas.“¹²² Savo ruožtu ankstesniame skyriuje (žr. 2.2.2. skyrių) minėtos Vyriausybės ir asignavimų valdytojų veiklos koordinavimo problemos (menka strateginių idėjų „apytaka“ tarp Vyriausybės ir asignavimų valdytojų bei tarp asignavimų valdytojų skirtingų padalinių ir kitos) atskleidžia šalyje vyraujančią demokratinių komunikacijos metodų bei dialogo kultūros stygių. Būtina pažymėti ir tai, jog nemaža dalis užsienio politiką formuojančiose bei įgyvendinančiose institucijose dirbančių valstybės tarnautojų nesugeba reflektuoti savo veiklos paskirties ir vaidmens bendroje šalies užsienio politikos strateginio valdymo struktūroje. Tokią prielaidą patvirtina kiekybinio tyrimo rezultatai, atskleidę jog dalis užsienio politikos sektoriuje dirbančių valstybės tarnautojų nežino svarbiausių šalies strateginių dokumentų bei valstybės raidos prioritetų. Pavyzdžiui, net 11 iš 28 anketas pildžiusių respondentų nesugebėjo įvardyti svarbiausio valstybės strateginio dokumento (arba jį įvardijo neteisingai).¹²³ Kiekybinio tyrimo metu buvo pastebėta, jog kai kurie URM darbuotojai yra linkę sureikšminti tuos šalies strateginius dokumentus, kurie yra labiau susiję su jų vykdomos veiklos specifika. Tarkime, ekonominę diplomatiją vykdančių URM padalinių kai kurie atstovai svarbiausiu šalies strateginiu dokumentu įvardijo IŪPS,

¹²¹ Ši koncepcija buvo suformuluota ir pirmą kartą paskelbta 2004 m. pavasarį, A. Paulauskui laikinai einant šalies Prezidento pareigas. Žr. Artūras Paulauskas, „Naujoji Lietuvos užsienio politika.“ Kalba Vilniaus universitete, Vilnius, 2004 m. gegužės 24 d.

¹²² Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹²³ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

Konvergencijos programą ir kt.¹²⁴ Tokie rezultatai parodo, jog dalis valstybės tarnautojų savo veiklą suvokia tik labai siaurame – skyriaus ar departamento, kuriame jie dirba – kontekste. Šiems darbuotojams trūksta platesnio – sisteminio – požiūrio į užsienio politikos strateginį valdymą. Tik nedidelė dalis respondentų sugebėjo įvardyti Lietuvos valstybės viziją. Atsakydami į klausimą „ar žinote Lietuvos valstybės raidos ilgalaikę viziją?“ teigiamai atsakė tik 2 iš 10 apklaustų URM programų vykdytojų.¹²⁵ Tai aiškiai parodo, jog strateginio valdymo procesų supratimas svarbiausioje šalies užsienio politiką formuojančioje institucijoje – URM – yra rudimentinis ir fragmentiškas. Dėl strateginio valdymo kultūros stokos strateginio valdymo principai nėra tapę integralia dabartinės Lietuvos užsienio politikos praktikos dalimi. Dalis valstybės tarnautojų strateginį valdymą vertina instrumentiškai – t.y. jie vykdo savo veiklą nežinodami nei valstybės vizijos, nei užsienio politikos prioritetų. Tokia veiklos praktika, kuomet pirmenybė teikiama ne naujų strateginių idėjų paieškai, o rutininei veiklai tam tikroje siauroje specifinėje srityje, nesiejant jos su platesniu užsienio politikos strateginio valdymo diskursu – akivaizdus vadinamojo „viengubo ciklo“ mokymosi modelio įsigalėjimo Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje pavyzdys. Esant tokiai situacijai, sunku tikėtis valstybės tarnautojų aktyvumo bei iniciatyvumo, formuojant užsienio politikos strateginę darbotvarkę.

Apibendrinant pažymėtina, jog instituciniai pokyčiai Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje nereiškia lygiagrečių vertybinių pokyčių šioje srityje. Taip yra dėl to, jog vien tik metodinių principų ar institucinių mechanizmų įdiegimas neužtikrina užsienio politikos strateginių procesų sklandumo. Tam būtina keisti užsienio politiką formuojančių ir įgyvendinančių valstybės tarnautojų veiklos metodus ir principus, o pastarųjų kaita yra kur kas sudėtingesnė ir mažiau formalizuota. Dėl to strateginio valdymo diegimas valstybės institucijose neturėtų būti suprantamas vien tik instrumentiškai.¹²⁶ Norint sėkmingai įgyvendinti užsienio politikos strateginius tikslus, kurie aptariami Lietuvos strateginiuose dokumentuose, būtina, kad strateginius valdymo principus atitiktų ir strateginio mąstymo plėtrą skatintų visa valstybės valdymo sistema.

¹²⁴ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹²⁵ Čia pat būtina atkreipti dėmesį į tai, jog respondentams buvo sudėtinga įvardyti valstybės ilgalaikę viziją iš dalies dėl to, jog šalies ilgalaikiuose strateginiuose dokumentuose ji reglamentuojama pernelyg abstrakčiai. Kaip minėta anksčiau (žr. 2.1.2.1. skyrių), ilgalaikiai strateginiai dokumentai aiškiai ir konkrečiai neregamentuoja valstybės ilgalaikės raidos vizijos bei misijos.

¹²⁶ Kadangi neretai efektyvus strateginis valdymas tapatinamas vien tik su tam tikrų norminių aktų patvirtinimu ar institucinių mechanizmų įdiegimu, yra ir labai optimistinių Lietuvos strateginio valdymo sistemos būklės vertinimų. Pavyzdžiui, Pasaulio Banko 2006 m. atliktoje studijoje Lietuva pateikiama kaip „gerosios praktikos“ pavyzdys kitų VRE valstybių strateginio valdymo sistemų kontekste. Žr. „Pasaulio Banko studija“ Vyriausybės interneto tinklalapyje, skiltyje „Strateginis planavimas“. <www.lrv.lt>. Vis dėlto, magistro darbo autorės manymu, teigiamas Lietuvos vertinimas minėtoje studijoje iš esmės tėra formalios lyginamosios analizės metu gauta kiekybiniais rodikliais pagrįsta išvestinė, kuri pilnai neatspindi tikrosios strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės Lietuvoje.

2.3.2. Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo procesų inkrementalumas

Remiantis ankstesniuose skyriuose pateikta Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo plėtrą ribojančių teisinių bei veiklos valdymo veiksnių apžvalga (žr. 2.1. ir 2.2. skyrių), galima teigti, jog dabartinis Lietuvos užsienio politikos formavimo procesas yra įvairių valstybės vidaus politikos sektorių ir biurokratinių interesų konkurencijos rezultatas. Tokios sistemos standartinis veiklos efektyvumo matas yra gebėjimas sukurti platų politikos konsensumą, iš esmės nekreipiant dėmesio į užsienio politikos substancialumą. Dėl to galima teigti, jog šiuo metu Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje vyrauja inkrementinio¹²⁷ veikimo principai. Užsienio politikos strateginio valdymo procesų inkrementalumą galima prilyginti vadinamojo „viengubo ciklo“ mokymosi modeliui, kurio esminis bruožas – pirmenybės teikimas rutiniams („patikrintiems“) veikimo metodams, o ne inovatyviai racionalesnei strateginei politikai. Pabrėžtina, jog efektyvus strateginis planavimas reikalauja bent iš dalies taikyti racionalųjį¹²⁸ sprendimų priėmimo modelį.

Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo procesų inkrementinį pobūdį patvirtina kiekybinio tyrimo rezultatai. Pavyzdžiui, į klausimą „ar priimdami sprendimus Jūs visada apsvaustote daugelį alternatyvų ir ieškote paties geriausio sprendimo?“, teigiamai atsakė tik 1 iš 10 apklaustų URM programų vykdytojų. Likusieji pažymėjo, jog dėl laiko stokos yra priversti tenkintis pirmuoju sprendimo variantu (2 respondentai) arba apsvaustę keletą alternatyvų pasirenka optimalią, t.y. visuomet ieško kompromisinio sprendimo varianto (7 respondentai).¹²⁹ Tokia situacija yra tipiškas inkrementiniu sprendimų priėmimo modeliu pagrįstos elgsenos pavyzdys. Kaip pažymi vienas garsiausių racionalaus sprendimų priėmimo modelio teoretikų amerikietis Herbertas Simonas, neretai valstybės tarnautojai arba vadinamieji „biurokratai“ priima sprendimus vadovaudamiesi supaprastintu

¹²⁷ Šiame darbe remiamasi garsaus politikos mokslų teoretiko, JAV Yale universiteto profesoriaus Charleso Lindblomo suformuluota *inkrementalizmo* samprata. Pagal Lindblomą, naudojant *inkrementinį* sprendimų priėmimo modelį, pasiekiamas visas suinteresuotas puses tenkinantis susitarimas, tačiau nesiekama maksimizuoti sprendimo efektyvumo ir neieškoma geriausio sprendimo. Todėl neformuluojami ilgalaikiai tikslai, o vyksta lėtas problemų ir sprendimų modifikavimas. Keliami tik tokie tikslai, kurie gali būti realizuoti turimų priemonių ir išteklių pagrindu. *Inkrementinis* sprendimų priėmimo modelis vadinamas „suskaitytu“, nes sprendimai priimami be jokio visuminio plano, sisteminės analizės ar koordinavimo. Dėl to taip priimtus sprendimus galima traktuoti kaip sprendimų priėmėjų derybų ir sandorių rezultata, kuris dažnai neturi nieko bendro su strateginio valdymo principais. Žr. Charles Lindblom, *The Policy Making Process*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs, 1968, 84-85.

¹²⁸ Šiame darbe remiamasi JAV mokslininko Herberto Simono suformuluota *racionalaus* sprendimų priėmimo samprata. Pasak šio autoriaus, „*racionalumas* gali būti traktuojamas kaip toks veiksmų arba veiksmų strategijos rinkimasis, kuris padeda pasiekti užsibrėžtų tikslų. Individas elgiasi racionaliai, jei jo elgesys nukreiptas į tam tikrų vertybių realizavimą. Organizacija gali būti laikoma racionalia, jeigu ji bet kurioje situacijoje siekia realizuoti savo strateginius tikslus. Žr. Herbert Simon, *Models of Man: Social and Rational*. New York: John Wiley, 1957, 76.

¹²⁹ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

situacijos vaizdiniu. Jie atsižvelgia tik į keletą veiksnių, kuriuos laiko aktualiais, ir nesiekia maksimizuoti institucijos vertybių¹³⁰, t.y. bet kokia kaina nesiekia institucijos ilgalaikių strateginių tikslų įgyvendinimo. Pasak Simono, inkrementinio veikimo metodus valstybinėse institucijose skatina „biurokratiniai“ įpročiai ir rutinos, inicijuotos elgsenos ir dėmesio kryptingumo inercija, organizacinė aplinka, apibrėžianti pasirinkimo procesų parametrus, žinių ribotumas bei fragmentiškumas ir kt.¹³¹ Tą patvirtina Lietuvos užsienio politikos sektoriuje dirbančių valstybės tarnautojų apklausa. Į klausimą, „ar manote, kad kasdieniai rutininiai darbai Jus pernelyg gaišina, ir todėl Jūs neturite laiko labiau įsigilinti į Jūsų kuruojamos srities strateginius aspektus?“ atsakymą „taip“ arba „iš dalies taip“ pasirinko 8 iš 10 apklaustų URM programų vykdytojų.¹³² Be to, paprašyta įvardyti veiksnius, kurie turi didžiausios įtakos sprendimų priėmimo metu, ta pati 10 respondentų grupė nurodė laiko trūkumą (9 respondentai), informacijos ir analizių stoką (9 darbuotojai), biurokratinę institucijos pobūdį (7 respondentai), einamųjų darbų gausą (7 darbuotojai).¹³³ Pasak kito racionalaus sprendimų priėmimo modelio teoretiko, Didžiosios Britanijos mokslininko Stuardo Sutherlando, apmąstymui skiriamo laiko nepakankamumas ar „biurokratinis“ organizacijų struktūros pobūdis nėra pateisinamos priežastys neefektyvių inkrementinių veikimo modelių vyravimui viešosiose struktūrose. Sutherlando įsitikinimu, kai kurie „instituciniai dariniai“ yra „geresni“ už kitus, nes padeda racionalizuoti sprendimų priėmimo procesą. Taigi racionalumas turi ir gali būti sprendimų priėmimo tikslas.¹³⁴ Viena iš priemonių, galinčių padidinti sprendimų priėmimo racionalumą – pastangos nepriimti sprendimų, remiantis pavienio atvejo faktais, t.y. būtina apsvarstyti kuo daugiau sprendimo alternatyvų. Inkrementinių veikimo metodų išgalėjimą Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje atspindi tai, jog šalyje nėra įsteigta efektyvių užsienio politikos aplinkos stebėsenos (monitoringo) mechanizmų. Dėl to valstybės tarnautojams dažnai trūksta informacijos priimant sprendimus, ir tai menkina sprendimų kokybę. Pavyzdžiui, į klausimą „ar Jūsų padalinyje yra įdiegtos Jūsų kuruojamos srities informacijos monitoringo procedūros?“ 6 iš 10 apklausoje dalyvavusių URM programų vykdytojų atsakė „iš dalies“, likusieji 4 atsakė neigiamai.¹³⁵ Paklausti, ar rengia savo kuruojamos srities raidos prognozes bei scenarijus, 6 iš 10 apklaustų URM programų vykdytojų atsakė neigiamai, 2 pasirinko atsakymą „iš dalies“, 1

¹³⁰ Herbert Simon, *Models of Man: Social and Rational*. New York: John Wiley, 1957, 77.

¹³¹ Ten pat, 81-109.

¹³² Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹³³ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹³⁴ Stuart Sutherland, *Irrationality: The enemy Within*. Harmondsworth: Penguin Books, 1994, 65.

¹³⁵ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

pasirinko neigiamą atsakymą, 1 neturėjo nuomonės šiuo klausimu.¹³⁶ Savo ruožtu, į klausimą „ar yra įdiegti strateginių tikslų, uždavinių, priemonių įgyvendinimo monitoringo mechanizmai?“ teigiamai atsakė tik 1 iš 10 apklausoje dalyvavusių URM programų vykdytojų, likusieji pasirinko atsakymą „iš dalies“ (3 respondentai), „neturiu nuomonės“ (5 darbuotojai) ir „ne“ (1 respondentas).¹³⁷ Tai, jog svarbiausioje užsienio politiką formuojančioje bei įgyvendinančioje institucijoje – URM – neatliekamas institucijų strateginių tikslų bei uždavinių vykdymo monitoringas, nesukuria poreikio mokytis iš praeities klaidų ir siekti racialesnio užsienio politikos strateginių procesų valdymo.

Inkrementalizmo įsigalėjimas Lietuvos užsienio politikoje lemia tai, jog neigiama fundamentalių sprendimų būtinybė ir reikšmė. Vis dėlto akivaizdu, jog sudėtingėjančios problemos, su kuriomis susiduria užsienio politikos formuotojai, negali būti sprendžiamos remiantis vien tik *ad hoc* inkrementinėmis improvizacijomis. Savo ruožtu, siekis tinkamai ir laiku reaguoti į tarptautinės aplinkos dinamikos keliamus iššūkius užsienio politikai yra tiesiogiai proporcingas pasiryžimui ją strategiškai planuoti.¹³⁸ Būtent šioje srityje išryškėja prieštaravimas, kurį galima laikyti viena didžiausių Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo plėtrą ribojančių problemų. Šios problemos esmę nusako tai, jog strateginis planavimas yra nesuderinamas su inkrementalizmu, kadangi pastarasis iš esmės tėra vien tik ankstesnių sprendimų praktikos naudojimas.¹³⁹ Kaip minėta, efektyvus strateginis planavimas reikalauja bent iš dalies taikyti racionalųjį sprendimų priėmimo modelį. Kitaip tariant, užsienio politikos strateginis planavimas yra ne kas kita, kaip sąmoninga pastanga priimti racionalius strateginius sprendimus.

Racionalus užsienio politikos planavimas leidžia nors iš dalies pasirengti numanomiems tarptautinės aplinkos pokyčiams, kontroliuoti jų įtaką valstybės politikai bei prisiimti atsakomybę už užsienio politikos ateitį. Tuo tarpu inkrementinis sprendimų priėmimo modelis nėra perspektyvus. Šiuo modeliu grindžiama Lietuvos užsienio politika iš esmės tik patvirtina tai, kas jau seniai yra žinoma, ir ilgainiui neišvengiamai vestų į politikos stagnaciją. Pažymėtina, jog racionalus užsienio politikos strateginis planavimas reikalauja tiek intelektualinių, tiek ir administracinių valstybės išteklių. Nepaisant to, iki šiol Lietuvos užsienio politika buvo formuojama ir įgyvendinama išimtinai valstybės administracinių struktūrų, neįtraukiant į užsienio politikos strateginio valdymo procesus intelektualų. Tą patvirtina kiekybinės analizės rezultatai. Į klausimą „ar Jūsų ministerija įtraukia

¹³⁶ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹³⁷ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹³⁸ Cole Blease Graham, Jr, Steven W.Hays, *Managing Public Organization*. Congressional Quarterly Inc.: Washington, D.C., 1993, 145.

¹³⁹ Ronald D. Sylvia, Kathleen M. Sylvia, Elizabeth M. Gunn, *Program Planning and Evaluation for the Public Manager*. Waveland Press: Illinois, 1997, 32.

visuomenės intelektualiuosius išteklius į strateginio planavimo procesą?“, tik 3 iš 10 apklaustų URM programų vykdytojų atsakė teigiamai, 4 – neigiamai, likusieji pasirinko atsakymo variantus „iš dalies“ arba „neturiu nuomonės.“¹⁴⁰ Valstybės intelektualinių resursų nepanaudojimą strateginio valdymo procesuose, kaip užsienio politikos strateginio valdymo sistemos trūkumą, nurodė URM Vidaus audito skyriaus darbuotojai: visi 3 iš 3 apklaustų URM Vidaus audito skyriaus darbuotojų pažymėjo, jog ministerija neįtraukia užsienio politikos ekspertų į strateginio valdymo procesus, o patiems URM darbuotojams trūksta analitinių ir prognostinių gebėjimų¹⁴¹.

Galima teigti, jog visose strateginio valdymo sistemos grandyse įsigalėję inkrementiniai veikimo modeliai yra bene svarbiausias percepcinių veiksnių grupei priskirtinas trūkumas, ribojantis vadinamojo „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modelio plėtrą Lietuvos užsienio politikoje. Siekiant išsiaiškinti Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo inkrementalumo priežastis, implikacijas šalies užsienio politikos procesų strateginiam valdymui bei inkrementinių veikimo būdų eliminavimo galimybes, būtina panagrinėti inkrementalizmo fenomeno užsienio politikoje kilmę ir pobūdį platesniame teoriniame diskurse.

Kai kurių užsienio politikos analizės teoretikų¹⁴² įsitikinimu, inkrementalizmo tradicija užsienio politikoje yra netgi gilesnė nei kitose valstybės valdymo srityse. Tą lėmė keletas priežasčių. *Pirma*, tradiciškai visuomenė daugiau dėmesio skiria valstybės vidaus, o ne užsienio politikos klausimams, todėl viešoji nuomonė neturi didelės įtakos užsienio politikos sprendimams. *Antra*, dėl nedidelio viešosios nuomonės spaudimo užsienio politikos darbotvarkei vykdomoji valdžia ir politinis elitai užsienio politikoje turi didesnę veikimo laisvę nei kitose šalies politikos srityse. Šią veikimo laisvę dar labiau sustiprina ta aplinkybė, jog dalis užsienio politikos sprendimų priėmimo proceso yra slapta.¹⁴³ *Trečia*, užsienio politikos formuotojai ir įgyvendintojai kildina savo įtaką labiau iš profesinių įgūdžių, o ne politinės paramos. Tai dar labiau padidina galimybes formuoti ir įgyvendinti užsienio politiką gana siaurame ir uždaramame politikų bei administratorių rate. *Ketvirta*, užsienio politikos objektas – tarptautinė aplinka – yra nuolat kintanti ir nenuspėjama, todėl užsienio politikos formuotojai, naudodamiesi visuomenės (ir daugumos politinių jėgų) abejingumu tarptautiniams klausimams, vadovaujasi rutininiais, patikrintais veikimo modeliais. Visi šie veiksniai

¹⁴⁰ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹⁴¹ Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklės kiekybinis tyrimas. Užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų ir politikų apklausa, atlikta 2007 01 10 – 2007 03 15.

¹⁴² Žr. pavyzdžiui, Robert L. Rothstein, *Planning, Prediction and Policymaking in Foreign Affairs*. Boston: Little, Brown and Company, 1972 p. 29-43; Kurt London, *The making of foreign Policy*. J.B. Lippincott Company: Philadelphia and New York, 1965, p. 207-215; Thomas W. Milburn, „Successful and Unsuccessful Forecasting in International Relations“, Nazli Choucri, Thomas W. Robinson (ed.), *Forecasting in International Relations: Theory, Methods, Problems, Prospects*. San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1978. 72-79 ir kt.

¹⁴³ Richard L. Merit, *Foreign Policy analysis*. Lexington Books: Toronto and London, 1975, 95.

padėjo pagrindą specifiniams užsienio politikos formavimo bei įgyvendinimo įpročiams, tradicijoms, ir, galiausiai – užsienio politikos inkrementiniam pobūdžiui.¹⁴⁴

Kaip jau buvo minėta, siekiant efektyviai strategiškai planuoti, būtina bent iš dalies taikyti racionalųjį sprendimų priėmimo modelį. Šio modelio elementų taikymas reikalauja valstybės intelektualinių ir administracinių išteklių. Vis dėlto dažnai užsienio politiką formuoja ir įgyvendina valstybės biurokratinės struktūros, o užsienio politikos ekspertai į strateginio valdymo procesus neįtraukiami (kaip minėta, būtent tokia situacija yra susiklosčiusi Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje). Užsienio politikos analizės ir strateginio valdymo teoretikų įsitikinimu, tokią situaciją iš dalies lemia skirtingi profesiniai įsitikinimai bei veiklos metodai, kuriais savo veikloje remiasi vadinamieji užsienio politikos teoretikai ir praktikai.

Politikos formuotojų ir įgyvendintojų arba vadinamųjų užsienio politikos praktikų¹⁴⁵ manymu, procedūriniai įgūdžiai ir ankstesnių užsienio politikos problemų precedentų žinojimas yra pakankamos ir vienintelės sėkmingo užsienio politikos įgyvendinimo sąlygos.¹⁴⁶ Tuo tarpu užsienio politikos teoretikų įsitikinimu, praktikai dažniausiai neturi noro (ir laiko) gilintis į užsienio politikos teorinius aspektus. Be to, skiriasi teoretiko ir praktiko principinė prieiga prie užsienio politikos problemų. Teoretiko prieiga dažniausiai remiasi kuria nors viena užsienio politikos disciplina ar subdisciplina ir nebūtinai yra susijusi su konkrečiais užsienio politikos empiriniais faktais, todėl gali apeliuoti į mokslinį objektyvumą. Tuo tarpu praktiko prieiga prie užsienio politikos problemų yra etapinė – ji reikalauja daugybės užsienio politikos disciplinų bei subdisciplinų integravimo, prieš empiriškai konceptualizuojant tam tikrą užsienio politikos problemą ir priimant konkrečius strateginius sprendimus.

Vis dėlto siekiant racionalaus sprendimų priėmimo modelio plėtros užsienio politikos strateginio valdymo procesuose, yra būtina vadinamųjų teoretikų ir praktikų sąveika strateginio valdymo proceso metu. Užsienio politikos analizės teoriniuose darbuose išskiriami šie esminiai aspektai, kurie potencialiai sudaro sąlygas užsienio politikos įgyvendintojų ir šios srities analitikų bei ekspertų bendradarbiavimui:

1. Pats svarbiausias dalykas, kurį turi pripažinti užsienio politikos praktikai, yra tai, kad užsienio politikos strateginių sprendimų priėmimas yra ne tik procedūrinė-techninė, bet ir analitinė-intelektinė veikla. Racionalus užsienio politikos strateginių sprendimų priėmimas neįmanomas be

¹⁴⁴ Robert L. Rothstein, *Planning, Prediction and Policymaking in Foreign Affairs*. Boston: Little, Brown and Company, 1972, 29.

¹⁴⁵ Šiame skyriuje, siekiant lakoniškumo, valstybinėse institucijose dirbantys užsienio politikos formuotojai bei įgyvendintojai vadinami užsienio politikos *praktikais*, o valstybės akademinės bendruomenės bei mokslinių ir analitinių struktūrų atstovai – *teoretikais*.

¹⁴⁶ Robert L. Rothstein, *Planning, Prediction and Policymaking in Foreign Affairs*. Boston: Little, Brown and Company, 1972, 5.

pasiryžimo planuoti, o planavimas neįmanomas be prognozavimo.¹⁴⁷ Prognostika užsienio politikoje reikalauja didelių intelektualinių ir analitinių išteklių, kuriais daugiausia disponuoja valstybės užsienio politikos ekspertai bei akademikai. Tuo tarpu praktiko galimybes užsiimti analitine ir prognostine veikla riboja einamųjų darbų rutina, konkretūs tam tikrų sprendimų ar veiklos laiko terminai ir pan. Būtent todėl siekiant, kad užsienio politikos formuotojai ir įgyvendintojai apsvarstytų priimamų sprendimų ilgalaikes pasekmes, būtinas akademikų ir praktikų bendradarbiavimas.¹⁴⁸

2. Užsienio politikos ekspertai bei akademinės visuomenės atstovai turi būti pasiryžę įsitraukti į užsienio politikos strateginio planavimo procesą. Taip būtų įgyvendinama užsienio politikos teoretiko pareiga prisidėti prie viešojo sektoriaus kokybės gerinimo. Savo ruožtu, užsienio politikos praktikai privalo pripažinti teoretikų darbų pritaikomumą bei naudą užsienio politikos strateginio valdymo procesuose. Kitaip tariant, būtina užtikrinti intensyvią analitinių ir administracinių valstybės resursų apytaką bei sąveiką šalies strateginio valdymo sistemoje. Šios sąveikos metu vykstantys informacijos mainai bei parengiami analitiniai produktai turėtų sukurti intelektualinį kontekstą ir analitinį pagrindą racionalių užsienio politikos strateginių sprendimų priėmimui.

3. Siekiant užsienio politikos ekspertų ir akademikų bendradarbiavimo su politikos praktikais, būtina aiškiai atskirti šių grupių veiklos autonomines sritis bei konkrečiai nusakyti jų bendros veiklos lauką ir sąlygas. Užsienio politikos ekspertų, planuotojų ir akademinės visuomenės atstovų indėlis į užsienio politikos formavimą turėtų būti tik intelektualinis bei idėjinis, ir jokių būdu ne operatyvinis ar programinis. Akademikų įžvalgos neturi determinuoti konkrečių užsienio politikos strateginių sprendimų, nes sprendimų priėmimo galia privalo likti užsienio politikos formuotojų bei įgyvendintojų kompetencijoje.¹⁴⁹

4. Užsienio politikos teoretikų ir praktikų bendro darbo sėkmė priklauso ir nuo tinkamos institucinės struktūros, kurioje šios dvi grupės galėtų vaisingai bendradarbiauti. Pažymėtina, jog akademinės visuomenės atstovai bei analitikai, kurie nedrįsta kritikuoti dabartinės užsienio politikos strateginio valdymo sistemos, idant neprarastų įtakos ar finansinių išteklių, iš esmės neprisideda prie šios sistemos plėtros. Užsienio politikos strateginio valdymo sėkmė nemaža dalimi priklauso nuo to, kokią įtaką užsienio politikos analitikai, ekspertai bei akademikai sugeba įgyti tarp valstybės politinio elito.¹⁵⁰ Ilgalaikį strateginį planavimą vykdančias analitines struktūras iš esmės charakterizuoja galimybė ir galia – tiek politinė, tiek intelektualinė – analizuoti bei prognozuoti užsienio politikos

¹⁴⁷ Thomas W. Milburn, „Successful and Unsuccessful Forecasting in International Relations“. Nazli Choucri, Thomas W. Robinson (ed.), *Forecasting in International relations*. W.H. Freeman and Company: San Francisco, 1978, 79.

¹⁴⁸ Robert L. Rothstein, *Planning, Prediction and Policymaking in Foreign Affairs*. Boston: Little, Brown and Company, 1972, 14.

¹⁴⁹ George W. Downs, Patrick D. Larkey, *The Search For Government Efficiency*. Temple University Press: Philadelphia, 1986, 135.

¹⁵⁰ Zbigniew Brzezinski, „Purpose and planning in Foreign Affairs“, *The Public Interest*, No 14 (Winter 1969), p. 56.

problemas be griežtų laiko terminų ir be nerimo dėl savo išlikimo.¹⁵¹ Galima išskirti keletą vaisingo teoretikų ir praktikų bendradarbiavimo sąlygų, kurios sietinos su valstybės užsienio politikos formavimo ir įgyvendinimo institucine sąranga: **a)** užsienio politikos analitikai privalo turėti galimybę reguliariai susitikti bei konsultuoti ar tiekti analitinę medžiagą svarbiausiems šalies užsienio politiką formuojantiems valstybės pareigūnams – visų pirma, šalies Prezidentui ir užsienio reikalų ministrui; **b)** analitikų veiklos terpė turėtų būti Vyriausybės aparatas. Tik garantuota autonomija Vyriausybės viduje įgalintų teoretikus sėkmingai dirbti; **c)** analitinių struktūrų nepriklausomumo statusą turėtų įtvirtinti ir laiduoti užsienio politikos vadovai – šalies Prezidentas bei užsienio reikalų ministras. Be to, užsienio politikos analitinių struktūrų statusas neturėtų būti paveikus valstybės politinei konjunktūrai.¹⁵²

Apibendrinant pabrėžtina, jog siekiant Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo plėtros, turėtų būti atsižvelgta į aukščiau šiame skyriuje pateiktas užsienio politikos teoretikų bei praktikų sėkmingo bendradarbiavimo prielaidas ir sąlygas. Užsienio politikos teoretiko ir praktiko sąjunga įtvirtintų užsienio politikos sistemos atvirumą „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modelio plėtrai. Tai potencialiai padėtų pagrindus svarbiausių percepcinių veiksnių grupei priskirtinų Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos trūkumų – strateginio mąstymo stygiaus ir strateginio valdymo kultūros nebuvimo – įveikai. Tuo tarpu, jei intelektualioji Lietuvos visuomenė nesugebės arba jeigu jai nebus sudarytos sąlygos pasiekti netiesioginės įtakos užsienio politikos strateginio valdymo procesams, šios politikos formavimas ir įgyvendinimas neišbrīs iš inertiško įpročio bei tradicijos – t.y. inkrementalizmo arba „*viengubo ciklo*“ mokymosi modelio – rėmų.

3. Tyrimo rezultatai: „*viengubo ciklo*“ mokymosi modelis vs. „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modelis

Ankstesniuose skyriuose pateikta Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos teisinių, veiklos valdymo ir percepcinių aspektų apžvalga leido kompleksiskai išnagrinėti šios sistemos stipriąsias ir silpnąsias puses, identifikuoti esamus trūkumus ir taip susidaryti visapusišką vaizdą apie šios sistemos būklę.

¹⁵¹ Robert L. Rothstein, *Planning, Prediction and Policymaking in Foreign Affairs*. Boston: Little, Brown and Company, 1972, 93.

¹⁵² Jonathan Wilkenfeld, G. W. Hopple, Paul J. Rossa, and Stephen J. Andriole, *Foreign Policy behaviour*. Sage Publications: Beverly Hills and London, 1980, 89.

Išanalizavus teisinius, veiklos valdymo bei percepcinius Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos veiksnius, galima pateikti tokius apibendrintus analizės rezultatus:

1. Dabartinė užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistema turi trūkumų ir spragų visose analizuotose – t.y. teisinių, veiklos valdymo ir percepcinių – veiksmų grupėse.

2. Magistro darbe analizuotos užsienio politikos strateginio valdymo veiksmų grupės yra tarpusavyje susiję tiesioginiais ryšiais. Tai reiškia, jog trūkumai percepcinių veiksmų grupėje lemia tam tikras problemas teisinių ir veiklos valdymo veiksmų grupėse ir t.t. Atitinkamai, trūkumų šalinimas vienoje iš minėtų veiksmų grupių, turėtų skatinti pažangą ir plėtrą kitose veiksmų grupėse.¹⁵³

3. Daugiausia strateginio valdymo procesų imitacijos arba „*viengubo ciklo*“ mokymosi modelio elementų yra veiklos valdymo veiksmų grupėje. Kadangi teisiniai, veiklos valdymo ir percepciniai veiksniai yra susiję tiesioginiais ir grįžtamaisiais ryšiais, galima teigti, jog pažangą ir plėtrą veiklos valdymo veiksmų grupėje riboja ir stabdo teisinių bei percepcinių veiksmų įtaka.¹⁵⁴

4. Siekiant tobulinti valstybės užsienio politikos strateginio valdymo sistemą, visų pirma, turėtų būti eliminuoti teisiniai veiksniai, ribojantys strateginio valdymo plėtrą (tam būtina atnaujinti ir pakoreguoti ilgalaikius strateginius dokumentus, patobulinti Strateginio planavimo metodiką ir t.t.). Tuo tarpu percepcinius ir veiklos valdymo veiksnius, ribojančius užsienio politikos strateginio valdymo plėtrą, pavyktų eliminuoti tik palaipsniui modifikuojant užsienio politiką formuojančių bei įgyvendinančių valstybės tarnautojų veiklos metodus ir principus. Pastarųjų kaita yra kur kas sudėtingesnė ir mažiau formalizuota, nei teisiniai strateginio valdymo sistemos reglamentai. Dėl to percepcinių ir veiklos valdymo veiksmų grupei priskirtinų trūkumų eliminavimas – ilgesnio laikotarpio uždavinys.

5. Užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo plėtros arba „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modelio elementų esama visose nagrinėtose – t.y. teisinių, veiklos valdymo ir percepcinių – veiksmų grupėse.¹⁵⁵ Nepaisant to, strateginio valdymo plėtros intensyvumas visose nagrinėtose veiksmų

¹⁵³ Pavyzdžiui, strateginio mąstymo ir strateginio valdymo kultūros stygius (percepcinis veiksnys) lemia gana nekoordinuotus atskirų strateginio valdymo sistemos grandžių santykius (veiklos valdymo veiksnys); Strateginio planavimo metodikos tobulinimas (teisinis veiksnys) padėjo asignavimų valdytojams konkrečiau ir aiškiau reglamentuoti strateginio valdymo procesus (veiklos valdymo veiksnys) ir t.t.

¹⁵⁴ Pavyzdžiui, inkrementinių veikimo metodų išgalėjimas užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje (percepcinis veiksnys) lemia tai, jog labai menkai vyksta strateginių idėjų apytaka tarp svarbiausių šalies strateginio valdymo lygmenų – Vyriausybės ir asignavimų valdytojų (veiklos valdymo veiksnys); kadangi ilgalaikiai strateginio valdymo dokumentai parengti pernelyg abstrakčiai (teisinis veiksnys), kyla sunkumų juos vertinant bei kontroliuojant jų įgyvendinimą (veiklos valdymo veiksnys) ir t.t.

¹⁵⁵ Tarkime, teisinių veiksmų grupėje „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modelio plėtros pavyzdžiu galime laikyti svarbiausios užsienio politiką formuojančios institucijos – URM – pagerėjusią Strateginio veiklos plano kokybę. Atitinkamai, veiklos valdymo

grupėse yra žemas, o esamų plėtros apraiškų nepakanka, kad būtų galima aiškiai išskirti vieną veiksmų grupę, kurioje strateginio valdymo procesų plėtros tendencija būtų itin ryški. Kitaip tariant, „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modelio elementų plėtra, nors ir labai iš lėto, vyksta tolydžiai visose nagrinėtose veiksmų grupėse. Vis dėlto ši plėtra negali būti traktuojama kaip nuosekliai, sistemingai ir tikslingai vykdomas strateginio valdymo proveržis Lietuvos užsienio politikos sektoriuje. Taigi „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modelio elementų plėtrą užsienio politikos srityje derėtų vertinti platesniame visos Lietuvos valstybės sisteminės raidos kontekste. Tai reiškia, jog užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtra yra valstybės viešojo sektoriaus veiklos tobulinimo ir šio sektoriaus plėtros rezultatas.

Užsienio politikos teisinių, veiklos valdymo ir percepcinių veiksnių analizės rezultatai leidžia atmesti pirmąsias dvi magistro darbe iškeltas hipotezes, kurios teigia, jog:

(1) Lietuvoje vyksta užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtra, atspindinti strateginio valdymo kultūros sklaidos bei nuoseklaus institucijų mokymosi procesus);

(2) Lietuvoje labiau akivaizdi ne užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtros, o strateginio valdymo procesų „imitacijos“ tendencija.

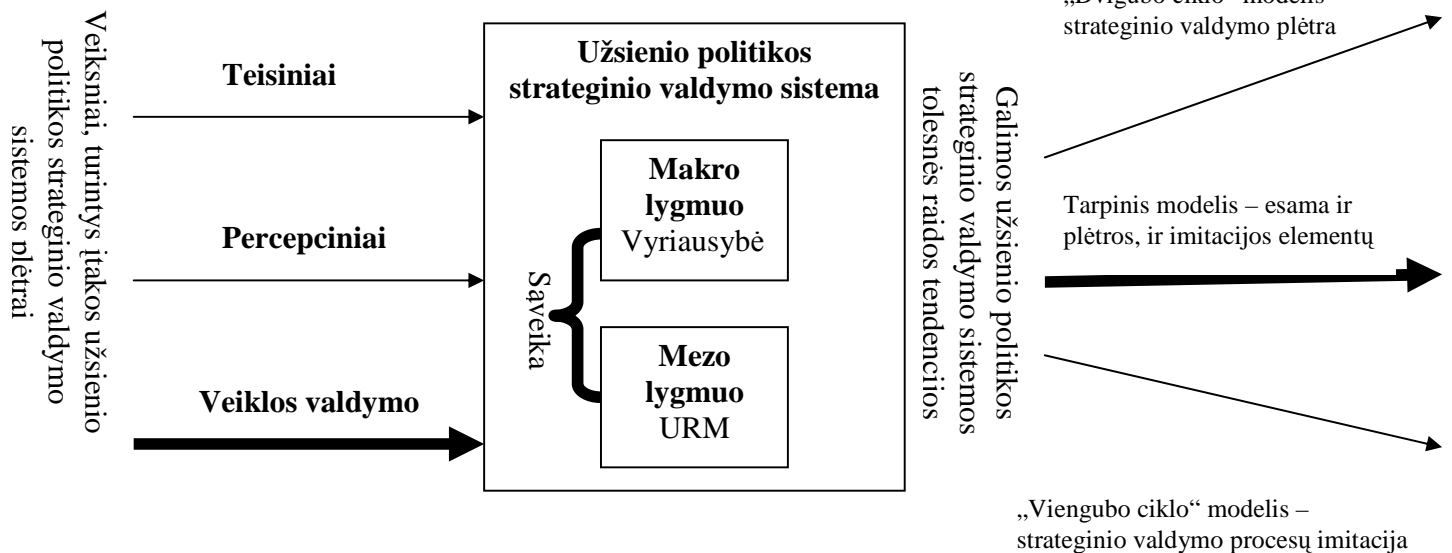
Tyrimo rezultatai leidžia patvirtinti trečiąją magistro darbo tyrimo hipotezę, kuri preziumuoja, jog:

(3) palaipsniui vyksta dabartinės Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtra, tačiau akivaizdu, jog ši sistema turi ir imitacijos elementų.

Taigi Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemoje yra tiek „*viengubo ciklo*“ mokymosi modelio, tiek ir „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modelio elementų. Dabartinę šalies užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos būklę bei artimiausiu metu labiausiai tikėtiną šios sistemos tolesnės raidos perspektyvą atspindi žemiau pateikta schema (žr. 4 schemą, 74 psl.).

veiksnių grupėje strateginio valdymo plėtros pavyzdžiu galima įvardyti aukštesnę institucijų išorės audito kokybę, kuri sietina su pagerėjusia Valstybės kontrolės veikla. Galiausiai, percepcinių veiksnių grupėje kaip gerosios praktikos sklaidos pavyzdį galima nurodyti tai, jog vis daugiau organizuojama apskritųjų stalų, diskusijų, tarptautinių konferencijų, kuriose diskutuojama įvairiais VRE ir Lietuvos užsienio politikos strateginiais klausimais.

4 Schema Dabartinės Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos būklė ir jos tolesnės raidos perspektyvos



Aukščiau pateiktoje schemoje juodžiau pažymėtos rodyklės nusako dabartinę šalies užsienio politikos strateginio valdymo sistemos būklę bei jos raidos perspektyvas. Kairėje schemos pusėje juodžiau pažymėta rodyklė parodo, kad šiuo metu „dvigubo ciklo“ mokymosi modelio plėtrą šalies užsienio politikoje labiausiai riboja veiklos valdymo veiksniai. Tokią prielaidą patvirtina tai, jog šiuo metu susiklosčiusi užsienio politikos strateginio valdymo praktika neužtikrina dviejų svarbiausių strateginio valdymo proceso lygmenų – Vyriausybės ir asignavimų valdytojų – tinkamos sąveikos (šią situaciją atspindi schemos centre esanti juodžiau pažymėta rodyklė, parodanti dviejų užsienio politikos strateginio valdymo lygmenų – Vyriausybės ir URM – sąveikos būtinybę). Taigi dabartinė veiklos valdymo, o taip pat ir teisinių bei percepcinių veiksnių konfigūracija leidžia prognozuoti, jog, jei nebus imtasi konkrečių strateginio valdymo plėtrą skatinančių priemonių, artimiausiu metu Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje vyraus tarpinė iš trijų numatytų galimų šios sistemos raidos tendencijų (schemoje ją žymi juodžiau pažymėta linija). Tai reiškia, jog palaiapsniui vyks strateginio valdymo plėtra, tačiau trumpuoju laikotarpiu ją stipriai ribos dabartiniai sistemos trūkumai (t.y. strateginio valdymo procesų imitacijos elementai).

Paskutiniame šio darbo skyriuje pateikiamos rekomendacijos ir konkrečios priemonės, potencialiai galinčios prisidėti prie Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtros (žr. 4 skyrių).

4. Rekomendacijos: „dvigubo ciklo“ mokymosi modelio plėtros sąlygos ir probleminių legalistinių, veiklos valdymo bei percepcinių veiksnių eliminavimo priemonės

Kaip paaiškėjo iš lakoniškos Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos sandaros bei turinio apžvalgos, vadinamojo „dvigubo ciklo“ mokymosi modelio plėtros užsienio politikoje negali užtikrinti formalūs strateginio valdymo reglamentai. Pastarieji reprodukuoja ir įtvirtina vadinamojo „viengubo ciklo“ mokymosi modelio principus: skatina rutininių, inkrementinių veiklos modelių formavimąsi ir riboja inovatyvaus, kūrybiško strateginio mąstymo galimybes. Pažangaus „dvigubo ciklo“ modelio plėtrą gali užtikrinti tik dinamiški, į funkcionavimą „tampraus tinklo“ principu orientuoti šalies institucijų, politikų, visuomenės ir ekspertų sąveikos procesai, informacijos ir strateginių idėjų mainai. Kitaip tariant, užsienio politikos strateginio valdymo efektyvumą užtikrintų sistema, skatinanti strateginę konvergenciją ir idėjų dialektiką, o ne strateginio planavimo formalizmą bei biurokratizmą.

Išskirtinos šios užsienio politikos strateginio valdymo sistemos tobulinimo kryptys, kurių įgyvendinimas potencialiai padėtų eliminuoti ankstesniuose darbo skyriuose aptartų legalistinių, veiklos valdymo bei percepcinių veiksnių neigiamą įtaką užsienio politikos strateginio valdymo procesams:

a) Įtvirtinti privalomas institucijų strateginių veiklos planų, biudžeto programų išsamios ir laiku atliekamos analizės bei vertinimo procedūras. Vyriausybės lygiu reguliariai fiksuoti ir kontroliuoti valstybės užsienio politikos prioritetų įgyvendinimo pažangą, intensyviau panaudoti išorės ir vidaus audito struktūras (ypač audito padalinių atliekamą kokybinių institucijos veiklos rodiklių analizę) institucijų veiklos tobulinimui.

b) Nustatyti, kad kasmetinis biudžetas Seimui būtų pateikiamas kartu su papildoma informacine medžiaga, apimančia prie užsienio politikos formavimo prisidedančių ministerijų metinius strateginius veiklos planus, monitoringo struktūrų pateiktą medžiagą, Strateginio planavimo skyriaus Vyriausybės kanceliarijoje ir Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto išvadas, kaip šie strateginiai planai atitinka ilgalaikius šalies prioritetus.

c) Nustatyti, kad apibendrintą ir susistemintą medžiagą apie užsienio politiką kuruojančių šalies institucijų strateginio valdymo kokybę rengtų ir Vyriausybei teiktų Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyrius. Šiam tikslui būtina stiprinti Strateginio planavimo skyriaus administracinius gebėjimus ir žmogiškuosius išteklius.

d) Reikėtų geriau koordinuoti strateginio valdymo procesus tarp institucijų ir Vyriausybės. Tam būtina numatyti institucijų veiklos ataskaitų bei naujų strateginių veiklos planų projektų teikimo Vyriausybei adekvatų laiką, suderinant jį su biudžeto projekto svarstymo laikotarpiu. Taip būtų sukurta konkurencinė terpė dėl valstybės asignavimų tarp atskirų šalies institucijų, o asignavimus taptų įmanoma skirstyti atsižvelgiant į institucijų veiklos pasiekimus ir/ar trūkumus, juos įvertinant ir apibendrinant. Tokiu būdu būtų užtikrintas ir nuolatinio institucijų bei Vyriausybės strateginio valdymo sistemų tobulinimo bei mokymosi iš klaidų procesas.

e) Būtina aiškiai reglamentuoti institucijų strateginių veiklos planų bei biudžeto programų koregavimo ir jų adaptavimo prie nuolat besikeičiančios aplinkos mechanizmus. Šie mechanizmai būtų dvejopo pobūdžio. Viena vertus, institucijoms turėtų būti leidžiama ir netgi privaloma koreguoti strateginius veiklos planus, pritaikant juos prie institucijos vidaus aplinkos pokyčių. *Kita vertus*, smarkiai kintant valstybės vidaus ir išorės aplinkai, Vyriausybė turėtų koreguoti vidutinio laikotarpio bei ilgalaikius valstybės prioritetus ir įpareigoti asignavimų valdytojus atitinkamai pertvarkyti savo biudžeto programas, kad jos padėtų siekti pakitusių valstybės prioritetų.

f) Lietuvos užsienio politiką formuojančias ir įgyvendinančias institucijas efektyviau vykdyti išskeltus uždavinius potencialiai skatintų analitinių ir prognostinių gebėjimų stiprinimas. Siekiant vykdyti toliaregišką užsienio politiką, būtina inicijuoti kompleksinių užsienio politikos analizės bei monitoringo struktūrų diegimą svarbiausiose šalies užsienio politiką formuojančiose bei įgyvendinančiose institucijose. Tam, visų pirma, būtina padidinti URM Užsienio politikos analizės bei planavimo departamento žmogiškuosius išteklius, nes valstybės užsienio politikos strateginis planavimas privalo būti pagrįstas išsamia tarptautinių procesų analize bei prognozėmis. Be to, būtina skatinti nepriklausomų analitinių ir mokslinių strateginių tyrimų centrų steigimą. Šie centrai tiekėtų analitinę ir prognostinę medžiagą valstybės institucijoms bei privatiems subjektams.

g) Būtina įtraukti kuo daugiau šalies valstybinių institucijų bei nevyriausybinių organizacijų į užsienio politikos strateginio valdymo procesus. Kaip jau buvo ne kartą minėta, šiuo metu svarbiausia užsienio politiką formuojanti ir įgyvendinanti institucija yra URM, o kitos šalies institucijos menkai teprišdėda prie užsienio politikos formavimo. Šiuo metu trūksta tam tikrų įtakos „kanalų“ arba struktūrų, per kuriuos galėtų būti generuojamos, svarstomos ir preferuojamos arba, atvirkščiai – „išfiltruojamos“ – Lietuvos užsienio politikos strateginės idėjos bei pasiūlymai. Dėl to į užsienio politikos strateginio valdymo procesus turėtų būti labiau įtrauktos šios šalies institucijos bei visuomenės grupės:

1) Seimo Užsienio reikalų, Europos reikalų bei Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetai (minėtų Seimo komitetų veiklos veiksmingumo didinimas, skatinant jų sistemingesnį ir tiesioginį

įsitraukimą į užsienio politikos įgyvendinimo, o ypač – strateginių tikslų įgyvendinimo kontrolės procesus);

2) Ūkio, Susisiekimo ir kitos šalies ministerijos (ministerijų, kurių veikla susijusi su specifiniais užsienio politikos ir ekonominės diplomatijos klausimais, pavyzdžiui, energetikos, transporto srityse ir kt., aktyvesnis įtraukimas į užsienio politikos priemonių darbotvarkės formavimą);

3) šalies politinių partijų atstovai (konceptualių ir sistemingų diskusijų dėl užsienio politikos strateginių krypčių inicijavimas, skatinant strateginio mąstymo plėtrą bei strateginio valdymo kultūrą šalies politinėje sistemoje; konsensuso kultūros dėl užsienio politikos plėtra, siekiant plataus ir stabilaus visų svarbiausių šalies politinių jėgų sutarimo dėl ilgalaikės valstybės užsienio politikos);

4) privataus verslo interesų atstovai (intensyvesnis šių struktūrų į(si)traukimas į užsienio politikos strateginės darbotvarkės formavimą ekonominės diplomatijos srityje);

5) nepriklausomi ir vyriausybiniai užsienio politikos analizės ir strateginių tyrimų centrai bei kitos nevyriausybines organizacijos (NVO aktyvesnis įtraukimas į atskirų užsienio politikos klausimų sprendimą eventualiai padidintų visuomenės dėmesį valstybės užsienio politikos sričiai, paskatintų intensyvesnes visuomenės diskusijas dėl šalies užsienio politikos ateities; tuo tarpu analitinių struktūrų produkcijos intensyvus naudojimas valstybinių institucinių strateginio valdymo procesuose yra svarbi efektyvesnio užsienio politikos strateginio valdymo sąlyga);

6) akademinės visuomenės atstovai (akademinės visuomenės atstovų įtraukimas į valstybės užsienio politikos formavimo procesus potencialiai pakylėtų užsienio politikos procesų analizę į aukštesnį kokybinį lygmenį. Šalies intelektualinio potencialo pritraukimas į užsienio politikos analizės bei prognozės sritį reikštų, jog valstybinės institucijos yra pasirengusios išnaudoti užsienio politikos administracinių ir intelektualinių resursų sąveikos teikiamas galimybes).

Siekiant, jog išvardytos visuomenės grupės bei institucijos būtų suinteresuotos, o eventualiai, – ir įpareigtos prisidėti prie užsienio politikos formavimo, jų įtakos sklaidai būtina įdiegti veiksmingus, užsienio politikos formuotojų pripažįstamus bei plačiai naudojamus institucinius mechanizmus. Minėtų grupių įtakos sklaida galėtų būti įtvirtinta per šiuos institucinius kanalus:

– Užsienio reikalų ministerija (būdama užsienio politikos formavimo bei įgyvendinimo centrinė institucija) į valstybės užsienio politikos strateginio valdymo procesus turėtų plačiau ir sistemingiau įtraukti kitų valstybinių institucijų, nepriklausomų analitinių centrų bei akademinės visuomenės atstovus. URM tai galėtų padaryti kviesdama kitų valstybinių institucijų atstovus (pavyzdžiui, kitų šalies ministerijų specialistus, Seimo komitetų atstovus ir kt.) į tam tikrų specifinių užsienio politikos klausimų (pavyzdžiui, energetikos, transporto, migracijos ir kitų) svarstymus;

įdiegdama reguliarių apskritojo stalo diskusijų, forumų tam tikrais užsienio politikos klausimais tradiciją (į tokias diskusijas galėtų būti kviečiami nepriklausomų analitinių struktūrų atstovai ir akademinės bendruomenės atstovai). Tai užtikrintų nuolatinę užsienio politikos strateginių kryptių ir priemonių reviziją bei atnaujinimą ir suteiktų URM atstovams galimybę „pasitikrinti“ jų suformuluotų užsienio politikos strateginių nuostatų racionalumą ir toliaregiškumą);

– valstybės institucijų, nepriklausomų užsienio politikos analizės ir prognozės tyrimų centrų, akademinės visuomenės organizuojami forumai, diskusijų klubai, konferencijos, apskritojo stalo diskusijos svarbiausių šalies užsienio politikos klausimų tematika. Dažniau organizuojant tokio pobūdžio renginius, visuomenė būtų plačiau supažindinta su aktyvios užsienio politikos teikiamomis galimybėmis valstybės plėtrai. Visuomenėje potencialiai padidėtų susidomėjimas užsienio politika, o tai skatintų valstybės institucijas formuluoti visapusiškai apsvaistytus ir visuomenės lūkesčius atitinkančius užsienio politikos strateginius tikslus bei efektyviau juos įgyvendinti.

Intensyvesnis užsienio politiką formuojančių institucijų bendradarbiavimas su kitų politikos sričių institucijomis, visuomene, akademinės visuomenės atstovais reikalauja glaudžiai susieti patariamųjų, valdymo ir priežiūros institucinių mechanizmų veiklą. Savo ruožtu, atidesnis ir intensyvesnis užsienio politikos strateginio valdymo monitoringas, vertinimas ir kontrolė Vyriausybės bei Seimo (pastarajam intensyviau kontroliuojant Vyriausybės veiklą) lygiu sudarytų sąlygas ilgalaikės stabilios strateginės užsienio politikos kūrimui. Atliekant monitoringą bei vertinimą kiekviename užsienio politiką formuojančių valstybės institucijų veiklos strateginio planavimo ciklo etape būtų geriau užtikrintas grįžtamasis ryšys ir mokomasi iš patirties. Taip būtų padėtas pagrindas „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modeliu grindžiamos užsienio politikos strateginio valdymo plėtrai.

IŠVADOS

Apibendrinant šiame darbe pateiktą Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemos analizę, galima daryti šias išvadas:

- I. Sudėtingėjančių Lietuvos tarptautinės aplinkos procesų kontekste užsienio politikos sektorius tampa jungiamąja grandimi, leidžiančia susieti valstybės vidaus ir išorės aplinkos dinaminčius procesus bei efektyviau siekti šalies nacionalinių interesų įgyvendinimo globalizacijos sąlygomis. Dėl to ypač svarbu užtikrinti užsienio politikos formavimo bei įgyvendinimo mechanizmų veiksmingumą. Viena sėkmingos užsienio politikos sąlygų – efektyvus šio sektoriaus strateginis planavimas ir valdymas.
- II. Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo plėtrą galėtų užtikrinti tik „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modelio plėtra ir kaitos procesas visuose valstybės valdymo lygmenyse. „*Dvigubo ciklo*“ mokymasis skatina darbuotojų kūrybiškumą, leidžia suvienyti jų pastangas restruktūrizuojant organizacines normas, strategijas bei siekiant ilgalaikių strateginių tikslų.
- III. Šiuo metu „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modelio plėtrą Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje riboja šie veiksniai:

1. **Teisiniai – Lietuvos užsienio politikos strateginio planavimo ir valdymo sistemoje itin ryškus atotrūkis tarp formaliai teisės aktuose įtvirtintų užsienio politikos strateginio valdymo principų ir realiai praktikoje veikiančio užsienio politikos formavimo bei įgyvendinimo modelio:**

- a) dabartinė užsienio politikos strateginio planavimo teisinė bazė yra nepakankama – iki šiol nėra patvirtinta Lietuvos užsienio politikos strategija, o svarbiausiuose valstybės strateginio planavimo dokumentuose užsienio politika reglamentuojama pernelyg supaprastintai ir abstrakčiai;
- b) nėra aiškiai reglamentuotų ilgalaikių strategijų įgyvendinimo vertinimo procedūrų, todėl šie dokumentai išlieka formalūs, deklaratyvūs ir nefunkcionalūs;
- c) formaliai apibrėžtos strateginio planavimo sistemos efektyvumo priežiūros institucinių mechanizmų funkcijos prasilenkia su šių institucijų veiklos praktika (pavyzdžiui, Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto, kuriam priskirta funkcijų valstybės strateginių procesų kontrolės srityje, veikla

daugiau sietina ne su ilgalaikių strateginių, o su taktinių užsienio politikos klausimų sprendimu, t.y. aktualių ir ginčytinų klausimų svarstymu);

- d) Strateginio planavimo metodikoje nėra išskirti du užsienio politikos sektoriui itin svarbūs strateginio planavimo elementai – institucijos vizija bei išorės aplinkos analizė.

2. Veiklos valdymo – šiuo metu trūksta strateginio valdymo procesų koordinavimo tarp šalies asignavimų valdytojų skirtingų padalinių, o susiklosčiusi užsienio politikos strateginio valdymo praktika neužtikrina dviejų svarbiausių strateginio valdymo proceso lygmenų – Vyriausybės ir asignavimų valdytojų – tinkamos sąveikos:

- a) institucijų veiklos ataskaitos Vyriausybei dažniausiai pateikiamos prieš pat valstybės biudžeto įstatymo patvirtinimą, dėl to valstybės biudžeto lėšos skirstomos nepakankamai atsižvelgiant į praėjusių metų biudžeto programų vykdymo rezultatus;
- b) nepakankamai užtikrinama Vyriausybės atskaitomybė Seimui. Dėl to užsienio politikos strateginio valdymo sistemos kontrolė lieka išimtinai Vyriausybės kompetencijoje, o turint galvoje pastarosios veiklos trūkumus, kai kurie užsienio politikos procesai paliekami tiesiog savieigai;
- c) užsienio politikos strateginio valdymo procesas yra gana uždaras, šalyje vangiai formuojasi instituciniai ir komunikaciniai kanalai, per kuriuos būtų konceptualizuojamas užsienio politikos strateginės darbotvarkės diskursas;
- d) trūksta užsienio politikos strateginio planavimo veiklos koordinavimo šią politiką vykdančių asignavimų valdytojų viduje (pavyzdžiui, skirtingų URM padalinių darbuotojai menkai teišmano strateginio planavimo paskirtį bei savo vaidmenį institucijos veiklos strateginio planavimo procesuose).

3. Perceptiniai – Lietuvos užsienio politikos sektoriuje trūksta strateginio mąstymo ir strateginio valdymo kultūros, o užsienio politiką formuojančiose bei įgyvendinančiose institucijose vyrauja inkrementinio veikimo principai:

- a) nors formaliai Lietuvoje įdiegta daugiapakopė užsienio politikos strateginio planavimo sistema, strateginio mąstymo bei strateginio valdymo kultūros stoka lemia tai, jog strateginio planavimo principai nemažoje dalyje šalies

viešojo sektoriaus institucijų vis dar taikomi tik formaliai, jų neintegruojant į kasdienę veiklą;

- b) Lietuvos užsienio politika formuojama išimtinai valstybės administracinių struktūrų, neįtraukiant į užsienio politikos strateginio valdymo procesus intelektualų;
- c) užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje vyrauja inkrementinio veikimo principai – pirmenybė teikiama rutiniams veikimo metodams, o ne inovatyviai racionalesnei strateginei politikai.

IV. Tyrimo rezultatai patvirtina trečiąją magistro darbo tyrimo hipotezę, kuri preziumuoja, jog palaipsniui vyksta Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemos plėtra, tačiau ši sistema turi ir imitacijos elementų. Lietuvos užsienio politikos strateginio valdymo sistemoje yra tiek „*viengubo ciklo*“ mokymosi modelio, tiek ir „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modelio elementų. Dabartinė veiklos valdymo, teisinių bei percepcinių veiksmų konfigūracija leidžia prognozuoti, jog Lietuvos užsienio politikoje palaipsniui vyks strateginio planavimo ir valdymo plėtra, tačiau trumpuoju laikotarpiu ją stipriai ribos dabartiniai sistemos trūkumai (t.y. strateginio valdymo procesų imitacijos elementai).

V. Išskirtinos šios užsienio politikos strateginio valdymo sistemos tobulinimo priemonės:

1. Reikėtų geriau koordinuoti strateginio valdymo procesus tarp šalies asignavimų valdytojų ir Vyriausybės. Tam būtina numatyti institucijų veiklos ataskaitų bei naujų strateginių veiklos planų projektų teikimo Vyriausybei adekvatų laiką, suderinant jį su biudžeto projekto svarstymo laikotarpiu.
2. Kasmetinis biudžetas Seimui turėtų būti pateikiamas kartu su papildoma informacine medžiaga, apimančia prie užsienio politikos formavimo prisidedančių ministerijų metinius strateginius veiklos planus bei Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyriaus išvadas, kaip šie strateginiai planai atitinka ilgalaikius šalies prioritetus.
3. Susistemintą medžiagą apie užsienio politiką kurujančių šalies institucijų strateginio valdymo kokybę turėtų rengti ir Vyriausybei teikti Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo skyrius. Šiam tikslui būtina stiprinti minėto skyriaus žmogiškuosius išteklius.

4. Būtina stiprinti užsienio politiką formuojančių ir vykdančių institucijų analitinius ir prognostinius gebėjimus. Reikėtų inicijuoti kompleksinių užsienio politikos analizės bei monitoringo struktūrų diegimą. Tam, visų pirma, būtina padidinti URM Užsienio politikos analizės bei planavimo departamento žmogiškuosius išteklius, skatinti nepriklausomų analitinių ir mokslinių strateginių tyrimų centrų steigimą.
5. Į užsienio politikos strateginio valdymo procesus būtina įtraukti kuo daugiau šalies valstybinių institucijų bei nevyriausybinių organizacijų (visų pirma, Seimo Užsienio reikalų, Europos reikalų bei Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetus, Ūkio, Susisiekimo ir kitas šalies ministerijas; politinių partijų atstovus; nepriklausomus ir vyriausybinus užsienio politikos analizės ir strateginių tyrimų centrus bei kitas nevyriausybinės organizacijas; akademinės visuomenės atstovus).

VI. Pažangaus „*dvigubo ciklo*“ modelio plėtrą Lietuvos užsienio politikoje gali užtikrinti tik dinamiški, į funkcionavimą „tamprus tinklo“ principu orientuoti šalies institucijų, politikų, visuomenės ir ekspertų sąveikos procesai, informacijos ir strateginių idėjų mainai. Užsienio politikos strateginio valdymo efektyvumą užtikrintų sistema, skatinanti strateginę konvergenciją ir idėjų dialektiką, o ne strateginio planavimo formalizmą bei biurokratizmą. Intensyvesnis užsienio politiką formuojančių institucijų bendradarbiavimas su kitų politikos sričių institucijomis, visuomene, akademinės visuomenės atstovais reikalauja glaudžiai susieti patariamųjų, valdymo ir priežiūros institucinių mechanizmų veiklą. Intensyvesnis užsienio politikos strateginio valdymo monitoringas, vertinimas ir kontrolė asignavimų valdytojų, Vyriausybės bei Seimo (pastarajam intensyviau kontroliuojant Vyriausybės veiklą) lygiu sudarytų sąlygas ilgalaiškės stabilios strateginės užsienio politikos kūrimui, užtikrintų grįžtamąjį ryšį ir mokymąsi iš patirties. Taip būtų padėtas pagrindas „*dvigubo ciklo*“ mokymosi modeliu grindžiamos užsienio politikos strateginio valdymo plėtrai.

SUMMARY

In the context of more complicated process of Lithuanian international environment it is getting more difficult to draw a line between foreign and home policy. On the traditional foreign policy agenda new items are to be seen (e.g. terrorism, international migration, etc.) obviously, new activity models are required to deal with these problems successfully. The sector of foreign policy becomes a linking chain that makes it possible to combine inner and outer environmental dynamic processes as well as to more effectively implement national interests. That is why it is extremely important to ensure the efficiency of mechanisms for forming and implementing foreign policy.

The work is based on a presumption that the effective planning and management are to be indispensable condition for successful foreign policy.

The aim of the work is to estimate the situation in strategic planning and management of foreign Lithuanian policy and to find out if there is any evidence of the development in this particular area.

The objectives of the work are:

- a) to analyze the institutional structure of the strategic planning and management in the Lithuanian foreign policy;
- b) to investigate the contents of strategic documents;
- c) to identify the shortcomings in the process of strategic management as a whole and in its separate chains;
- d) to estimate the situation in the system of strategic management and to characterize its perspectives for future development;
- e) to give recommendations on how to eliminate drawbacks and encourage development in strategic planning and management.

The development of strategic planning and management in Lithuanian foreign policy is limited by the following factors:

a) *De jure* – a great gap between formally consolidated principles of strategic management of foreign policy and a real practical model in forming and implementing foreign policy.

b) Bureaucratic – the absence of reciprocity between the Government and its institutions. The exchange of information and strategic initiatives is hardly noticeable and this leads to limiting the development of strategic management.

c) Perceptive – the lack of strategic management culture and the dominance of incrementalism in foreign policy.

The results of the analysis in strategic management support the hypothesis that the development of strategic management of foreign policy is obvious although the system itself carries some imitation elements. Institutional alterations do not go alongside with parallel changes of value. It is necessary to make changes in methods and approaches related to the work of state officers responsible for systemizing and implementing foreign policy.

The development of strategic management can be ensured by applying the so called “*double loop*” learning model in all levels of state management. This model encourages creativity and provides the tools for long term results while a “*single loop*” model is able to ensure only routine approaches.

The efficiency of strategic management in foreign policy might be achieved by encouraging convergence and dialectics. The basis for such a system should be cooperation among different political institutions, society and representatives of academic society.

Involving intellectual resources into the process of strategic management might ensure open foreign policy to stimulate the development of “*double loop*” learning which in its turn might overcome the absence of strategic thinking and strategic management culture. In addition, more intensive monitoring of strategic management system as well as estimation and control on the level of Government and Parliament might serve for further long term foreign policy. Furthermore, the process might provide the feedback and practical experience thus giving a strong bases for “*double loop*” learning in the strategic development of foreign policy.

NAUDOTŲ ŠALTINIŲ IR LITERATŪROS SĄRAŠAS

Literatūra

1. Argyris C., Schon, D. A., *Organisational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley: Reading Mass, 1978.
2. Argyris C., *Strategy, Change and Defensive Routines*. London: Pitman, 1985.
3. Bryson John M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, (Pakart. leid.) San Francisco: John Wiley and Sons, 1995.
4. Brzezinski, Zbigniew, „Purpose and planning in Foreign Affairs“, *The Public Interest*, No 14 (Winter 1969), p. 56.
5. Choucri, Nazli, Thomas W. Robinson, *Forecasting in International Relations: Theory, Methods, Problems, Prospects*. San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1978.
6. Cox, Bruce D., “Elements of strategic planning”, *Methods, Metrics, and Concepts for Building Dynamic Strategic Planning Processes*. <www.ifmaholland.nl/files/Congressen/ELEMENTS_OF_STRATEGIC_PLANNING.doc> [Žiūrėta 2007 02 19].
7. Degutis, Mindaugas, „Lietuvos politinė kultūra visuomenės kaitos sąlygomis.“ A. Jankauskas (sud.), *Politinė kultūra ir visuomenės kaita*. Vilniaus universitetas, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, Lietuvos politologų asociacija. Vilnius ir Kaunas: Naujasis laikas, 2002, 49-69.
8. Denhardt, Robert B., Joseph W. Grubbs, *Public Administration. An Action Orientation* (4 leid.). Belmont: Wadsworth (Thomson) Learning, 2003.
9. Dobson, Paul, Ken Starkey, John Richards, *Strategic Management: Issues and Cases*, (2 leid.), London: Blackwell publishing, 2004.
10. Downs, George W., Patrick D. Larkey, *The Search For Government Efficiency*. Temple University Press: Philadelphia, 1986.
11. Friend, J., A. Hickling, *Planning under pressure. The strategic choice approach* (2 leid.), Oxford: Elsevier Butterworth– Heineman publ., 2003.
12. Goodstein, L.D., Nolan, T.M., Pfeiffer, J.W., *Applied strategic planning*. San Diego, CA: Pfeiffer & Company., 1992.

13. Graham, Cole Blease, Jr. Steven W.Hays, *Managing Public Organization*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1993.
14. Gregory G. Dess, G.T. Lumpkin and Marilyn L. Taylor, *Strategic Management*. (2 leid.) New York: McGraw-Hill Irwin, 2005.
15. Kargaudienė, Aušra, komentaras TSPMI konferencijoje „Viešasis administravimas Lietuvoje: profesionalumo ir efektyvumo paieškos“, Vilnius, 1998 lapkričio 20 d.
16. Kettl, Donald F., H. Brinton Milward (sud.), *The State of Public management*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.
17. Kundrotienė Nijolė, Kęstutis Rekerta, „Strateginio planavimo diegimas Lietuvos viešojo administravimo institucijose“, *Viešoji politika ir administravimas*, Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2002, 59-72.
18. Lindblom, Charles, *The Policy Making Process*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs, 1968.
19. Leeuw, Frans L., Ray C. Rist, Richard C. Sonnichsen (sud.), *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1994.
20. London, Kurt, *The Making of Foreign Policy*. Philadelphia and New York: J. B. Lippincott Company, 1965.
21. Martinelli, Frank, *Strategic planning in Nonprofit and Public Sector Organizations. Description of planning model*. New York: The Center for Public Skills Training, 1999.
22. Merit, Richard L. *Foreign Policy analysis*. Lexington Books: Toronto and London, 1975.
23. Michanskij, O. S., *Strategičiskoje upravljenije*, Moskva: Gardariki, 1998.
24. Mintzberg, H. *The rise and fall of strategic planning: Reconceiving roles for planning, plans, planners*. New York: The Free Press, 1994.
25. Ozolas, Romualdas, “Demokratija Lietuvoje: nuo idėjos iki tikrovės.” M. Degutis, A. Jankauskas, E. Kūris, R. Lopata (red. kol.), *Demokratija Lietuvoje: elitas ir masės*. Vilniaus universitetas, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, Lietuvos politologų asociacija. Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 1996.
26. Rehfuss, John, *The Job of the Public manager*. Chicago: The Dorsey Press, 1989.
27. Ringland, Gill, *Scenario planning. Managing for the Future*. London: John Willey & Sons, 1998.
28. Rosell Steven A., *Renewing Governance: Governing by Learning in the Information Age*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1999.

29. Rosen, R., *Strategic Management. An Introduction*, London: Pitman publ., 1995.
30. Rothstein, Robert L., *Planning, Prediction and Policymaking in Foreign Affairs*. Boston: Little, Brown and Company, 1972.
31. Rudokas, Marius, „Valdininkų veiklos profesionalumo problemos naujose demokratijose: klientiškumo ir korupcijos pavojai“. Pranešimas TSPMI konferencijoje „Viešasis administravimas Lietuvoje: profesionalumo ir efektyvumo paieškos“, Vilnius, 1998 m. lapkričio 20 d.
32. Simon, Herbert, *Models of Man: Social and Rational*. New York: John Wiley, 1957.
33. Statkus, Nortautas, Egidijus Motieka, Česlovas Laurinavičius, *Geopolitiniai kodai: tyrimo metodologija*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003.
34. Stoner, J. A. F., R. E. Freeman, D. R. Girbert, *Vadyba*, Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2000.
35. Sutherland, Stuart, *Irrationality: The enemy Within*. Harmondsworth: Penguin Books, 1994.
36. Sylvia, Ronald D., Kathleen M. Sylvia, Elizabeth M. Gunn, *Program Planning and Evaluation for the Public Manager*. Prospect Heights: Waveland Press, 1997.
37. Thompson, Arthur A., Alonzo J. Strickland, *Strategic Management: Concepts and Cases*, (10 leid.), Chicago: Irwin Professional Publishing, 1997.
38. Vilpišauskas, Ramūnas, Vitalis Nakrošis, *Ko verta politika? Viešosios politikos vertinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungoje*. Vilnius: Eugrimas, 2005.
39. Wilkenfeld, Jonathan, G. W. Hopfe, Paul J. Rossa, and Stephen J. Andriole, *Foreign Policy behaviour*. Sage Publications: Beverly Hills and London, 1980.
40. Ward, J., J. Peppard, *Strategic Planning for Information Systems*, London: John Wiley & Sons, 1996.
41. Wilson, R. M., C. Gilligan, *Strategic marketing management. Planning, implementation & control* (3 leid.), Oxford: Elsevier Butterworth–Heinemann publ., 2002.

Šaltiniai

1. Artūras Paulauskas, „Naujoji Lietuvos užsienio politika.“ Kalba Vilniaus universitete, Vilnius, 2004 m. gegužės 24 d.
2. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano.“ *Valstybės žinios*, 2002 11 15, Nr. 110-4852.

3. Lietuvos Respublikos Krašto apsaugos ministerijos 2006-2008 metų Strateginis veiklos planas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginių veiklos planų.“ *Valstybės žinios*, 2006 02 15. Nr. 21-683.
4. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Seimo nutarimo „Dėl Nacionalinio saugumo strategijos patvirtinimo“ priedo pakeitimo.“ *Valstybės žinios*, 2005 02 01, Nr. 15-473.
5. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo.“ *Valstybės žinios*, 2003 09 19, Nr. 89-4029.
6. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos.“ *Valstybės žinios*, 2002 11 27, Nr. 113-5029.
7. Lietuvos Respublikos Seimo Rezoliucija „Dėl valstybės užsienio politikos krypčių tęstinumo.“ *Valstybės žinios*, 2004 11 20. Nr. 168-6176.
8. Lietuvos Respublikos Seimo Rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio politikos krypčių Lietuvai tapus visateise NATO nare ir Europos Sąjungos nare.“ *Valstybės žinios*, 2004 05 05, Nr. 75-2572.
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos reglamento patvirtinimo“, 2005 12 08, Nr. V-60.
10. Lietuvos respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 – 2006 m. programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2005 03 29. Nr. 40-1290.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*, 2007 02 22, Nr. 23-879.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo.“ *Valstybės žinios*, 2004 08 06. Nr. 123-4486.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikės strategijos.“ *Valstybės žinios*, 2002 06 19, Nr. 60-2424.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos.“ *Valstybės žinios*, 2005 11 26. Nr. 139-5019.
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės Strateginio planavimo komiteto nuostatai. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl nuolatinių Lietuvos Respublikos Vyriausybės komitetų sudarymo ir kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pripažinimo netekusiais galios.“ *Valstybės žinios*, 2001 10 03, Nr. 84-2945.

16. Lietuvos Respublikos politinių partijų susitarimas dėl pagrindinių valstybės užsienio politikos tikslų ir uždavinių 2004-2008 metais, Vilnius, 2004 m. spalio 5 d.
17. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos 2006 - 2008 metų Strateginis veiklos planas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginių veiklos planų.“ *Valstybės žinios*, 2006 02 15. Nr. 21-683.
18. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos 2007 - 2009 metų Strateginis veiklos planas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginių veiklos planų.“ *Valstybės žinios*, 2007 02 14. Nr. 46-1751.
19. Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministro įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos Užsienio reikalų ministerijos darbo reglamento patvirtinimo,“ 2004 06 03, Nr. V-78.