

*Darius Žeruolis\**

*Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių institutas*

*Giedrius Jucevičius\**

*Kauno technologijos universitetas*

## Strateginis matmuo Lietuvos ekonominėje politikoje – turinys ir lyginamoji analizė\*\*

Straipsnyje nagrinėjami strateginio planavimo, plačiąja prasme aiškinamo kaip valstybės kryptinga intervencija, samprata, istorinė patirtis ir turinys šiuolaikinėje ekonominėje valstybės politikoje. Atskirai aptariamas Lietuvos atvejis – centrinės planinės ekonomikos virsmas veiksmingos rinkos ekonomikos valstybe ir nauji, narystės Europos Sąjungoje akivaizdoje išskylantys iššūkiai Lietuvos ekonominei politikai. Straipsnyje teigiama, kad ilgalaikį Lietuvos ekonomikos konkurencingumą lems „mikro“ arba įmonių lygmens politika, kurios efektyvumą savo ruožtu nulems Lietuvos institucijų gebėjimas suvaldyti „paradoksus“, t.y. iš pirmo žvilgsnio sunkiai tarpusavyje suderinamus ekonominės politikos tikslus.

### Įvadas

Šiuo straipsniu yra siekiama išnagrinėti strateginio planavimo, plačiąja prasme suprantamo kaip valstybės kryptingą intervenciją į ekonomiką, sampratą šiuolaikinėje ekonominėje politikoje bei patyrinėti strateginio matmens turinio virsmą Lietuvai transformuojantis iš planinės ekonomikos į veiksmingos rinkos ekonomikos valstybę. Straipsnis pradedamas metodologine „strategijos“ ir „politikos“ sąvokų skirtumo analize. Ją pratęsia valstybės vaidmens ekonomikos politikoje istorinė apžvalga, kurioje yra lyginami keli ekonominės politikos (arba valstybės intervencijos) tipai: importo pakeitimo (Lotynų Amerika), plėtros (Rytų ir Pietryčių Azija) bei ES (neoliberalių ir gerovės politikų derinys). Straipsnyje aptariama Europos Sąjungos pramonės politika (bendrijos ir nacionaliniuose lygmenyse) kaip „paradoksų“, t.y. tarpusavyje sunkiai derančių politikos tikslų valdymas. Jame aiškinama, kad tarp Lietuvos ekonominę politiką įgyvendinančių institucijų neseniai nusistovėjo „teisingas“, t.y. „mikro“ arba įmonių lygmeniu apibrėžiamas konkurencingumo suvokimas. Remiantis Airijos pavyzdžiu, teigiama, kad Lietuvos instituciniai gebėjimai dar yra nepakankami, tačiau būtent nuo jų priklausys „paradoksų“ suvaldymo sėkmė, o tuo pačiu ir Lietuvos ekonomikos ilgalaikio konkurencingumo perspektyvos Europos Sąjungoje.

\* *Darius Žeruolis* – Europos komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės Integracijos strategijos departamento direktorius, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto dėstytojas. Adresas: Gedimino pr. 56, 2685, Vilnius, tel. 8-5-2661702, e-paštas: darius@euro.lt

\* *Giedrius Jucevičius* – Kauno technologijos universiteto Verslo strategijos instituto doktorantas, Adresas: Donelaičio 20, 3000 Kaunas, tel. 8-682-14664, e-paštas: giedrius2000@hotmail.com.

\*\* Už pagalbą, rengiant šį straipsnį, autoriai dėkoja Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto IV kurso studentui Vyčiui Jurkonui.

## Ekonominės strategijos ir ekonominės politikos apibrėžimų skirtumai

Strateginis planavimas vis labiau įsigali Lietuvos valstybės institucijų žodyne. Vien per 2000–2002 m. laikotarpį Seimas patvirtino daugiau „strateginių“ matmenį turinčių dokumentų nei per pirmąjį Nepriklausomybės dešimtmetį. Tai liudija strateginio planavimo sampratos naujumą Lietuvos viešajame administravime. Nenuostabu, kad šiuo metu egzistuojančių strateginių dokumentų įvairovė yra faktiškai tolygi „strategijos“ sąvokos interpretacijų įvairovei.

Bene daugiausiai neaiškumų interpretuojant strateginio planavimo vaidmenį Lietuvos valstybės valdyme kelia tarpusavyje glaudžiai susijusios „strategijos“ ir „politikos“ sampratos<sup>1</sup>. *Webster Collegiate*<sup>2</sup> žodynas pateikia keletą „politikos“ apibrėžimų. Pirmasis politiką apibūdina kaip „tam tikrą veiksmų seką ar būdą, kurį pasirenkame iš kelių alternatyvų spręsti ir vadovauti dabarties ir ateities sprendimams, atsižvelgiant į susiklosčiusias aplinkybes“. Antrasis politiką apibrėžia kaip „aukšto lygio bendrąjį planą, apimantį bendruosius tikslus ir priimtinas procedūras, pirmiausia – valdymo institucijoje“.

*Webster Collegiate* žodynas taip pat pateikia keletą „strategijos“ apibrėžimų, kurių pagrindinis strategiją apibūdina kaip „mokslą ir meną, pasinaudojant politinėmis, ekonominėmis, psichologinėmis ar karinėmis tautos ar jų grupės galiomis sukelkti maksimalią paramą priimtoms politikoms („*policies*“) taikos ir karo metu“. Dar žodyne strategija tiesiog apibūdinama kaip „menas kurti ar pasitelkti planus, siekiant užsibrėžto tikslo“. Šis apibrėžimas labai susijęs su aukščiau išvardintais „politikos“ („*policy*“) apibrėžimais. Apibendrinant galima teigti, kad strategija – tai koordinuota veiksmų visuma, nukreipta konkrečiam tikslui pasiekti. Strateginio planavimo paskirtis – padėti veikėjui geriausiai išnaudoti turimus resursus, siekiant tinkamai reaguoti į pokyčius, visiškai išnaudoti esančias galimybes ir išvengti aplinkos grėsmių. Strategija suteikia kryptį ir ilgalaikę perspektyvą operatyviniams veiksams (Keller, 1990)<sup>3</sup>.

Taigi sprendžiant iš išvardintųjų apibrėžimų politika (angl. „*policy*“) ir strategija yra siejamos su loginėmis struktūromis, kurios vienaip ar kitaip sąlygoja valstybėje ar kitoje organizacijoje priimamus sprendimus. Nenuostabu, kad Lietuvoje vienu metu atsiradus keletui naujų politikos sričių (pvz. smulkaus ir vidutinio verslo, pramonės konkurencingumo, regionų ir kt.) ir formuojantis strateginio planavimo principams, lingvistinė takoskyra tarp „strategijos“ ir „politikos“ kai kuriais atvejais labai susiaurėjo.

Vis dėlto, labai svarbu, kad lingvistiniai modalumai neužgožtų conceptualių dviejų sąvokų skirtumų. Išsamusis strategijos apibrėžimas pabrėžia gebėjimą pasinaudoti turimais ištekliais, tikslingai ir kryptingai įgyvendinant priimtas *politikas*. Taigi jeigu politika labiau susijusi su procedūromis, tai strategijai rūpi tikslas, judėjimo kryptis ir principai. Strategijos apibrėžimas akcentuoja sistemiškumą, kurio nepastebėsime politikos apibrėžime. Apibendrinant, jeigu politiką galima apibūdinti kaip „veiksmų kursą“, tai strategija yra „koordinuota veiksmų kursų visuma“.

<sup>1</sup> Plg.: angl. *policy* ir *politics*!

<sup>2</sup> Webster Collegiate Dictionary, <http://www.m-w.com/cgi-bin/dictionary>, (žiūrėta 2002 10 15).

<sup>3</sup> Keller B.S., „Using Strategic Planning in Economic Development“, *Economic Development Review* 8 (2), Spring, 1990, 20–25.

Taigi logiškai seka, kad ekonominė strategija yra „koordinuota ekonominių politikų visuma“. Nacionalinė ekonominė politika populiariai apibūdinama kaip „vyriausybės politika, kuria siekiama palaikyti ekonomikos augimą ir surinkti mokesčius“<sup>4</sup> ir įgyvendinama per išvestines „makro“ ir „mikro“ lygio politikas. Šios politikos apima makroekonominę – fiskalinę bei monetarinę – politiką ir „mikroekonominę“: pramonės, smulkaus ir vidutinio verslo, konkurencijos, inovacijų ir technologijų, užsienio prekybos bei investicijų, infrastruktūrines (telekomunikacijų, energetikos ir transporto) politikas.

Akivaizdu, kad, analizuodami nacionalinę ekonominę strategiją ir politiką, susiduriame su labai sudėtingu politikų spektru. Tokiu būdu net ir siekiant pateikti sisteminius Lietuvos ekonominės strategijos vertinimus, reikia aiškiai įvardinti analizės akcentus. Riba tarp makroekonominių ir mikroekonominių politikų išvesta neatsitiktinai. Pirmojo pobūdžio politikos iš esmės orientuotos į tradicinių stabilizacijos ir paskirstymo ekonominių funkcijų realizavimą, tuo tarpu mikroekonominės politikos tiesiogiai veikia ekonomikos augimą. Kadangi išvestinis nacionalinės ekonominės strategijos tikslas yra ilgalaikis tvarus šalies ekonomikos konkurencingumo ir gyventojų bendrojo pragyvenimo lygio augimas, analizės metu yra tikslinga daugiausiai dėmesio skirti „mikro“ lygio politikoms ir strategijoms.

Iš esmės sutariama, kad būtent tokie „mikro“ lygio veiksniai kaip investicijos į mokslą ir tyrimus, verslumą ar naujų kooperacijos formų kūrimas, o ne makroekonominiai faktoriai (pvz. valiutos kursas ar palūkanų norma) nulemia *struktūrinį* verslo konkurencingumą. Vis dėlto anaipatol nesiekama ignoruoti makroekonominių politikų svarbos, tačiau, kaip pažymi Hughes ir Hare (1991)<sup>5</sup>, makroekonominių politikų poveikis ekonomikos restruktūrizacijai ir įmonių konkurencingumui yra gana ribotas. Užtenka prisiminti dar visai neseniai aistras tarp Europos Sąjungos valstybių kaitinusį Stabilumo (ir „Augimo“) pakta bei sudėtingą balanso tarp makroekonominio stabilumo garantijų ir prielaidų „mikroekonominiam“ augimui paiešką.

Minėtosios „mikro“ lygio politikos literatūroje apibendrintai įvardijamos kaip „pramonės politika“ arba šiuolaikinėje paradigmoje – kaip „pramonės konkurencingumo politika“, t.y. „vyriausybės pastangos veikti pramonės struktūrą ir taip skatinti produktyvumą bei ekonomikos augimą“ (Bora *et al.*, 2000)<sup>6</sup>. Šiuo atveju pramonės (angl. *industry*) apibrėžimas apima ne tik gamybą (angl. *manufacturing*), bet ir visą produktyvųjį ekonomikos sektorių, įskaitant paslaugas.

Lietuvai stovint prie „strateginės“ narystės ES ir NATO slenksčio yra labai paranku įvertinti strateginio požiūrio paieškas Lietuvos ekonominėje politikoje nuo 1990 metų, aptarti jo turinį bei jį formuojančias jėgas. Todėl straipsnyje bus apibūdintos strateginio požiūrio apraiškos bei jų poveikis Lietuvos ekonominės transformacijos procesui ir bus atskleista pramonės konkurencingumo politikos vieta šalies ekonominės transformacijos ir bendrosios ekonominės plėtros strategijos kontekste. Straipsnio pabaigoje prognozuosime pagrindinius iššūkius ekonominės strategijos turiniui, sąlygojamus narystės Europos Sąjungoje ir įsiliejimo į vieningą Europos rinką. Tačiau prieš tai verta aprašyti dominuojančius požiūrius į pramonės politiką, nepamirštant istorinio konteksto.

<sup>4</sup> www.dictionary.com, source: WordNetR 1.6., 1997 Princeton University, (žiūrėta 2002 01 15).

<sup>5</sup> Hughes, G., & Hare, P. (1991). Industrial Policy and Restructuring in Eastern Europe. *Oxford Review of Economic Policy*, 8, 82–104.

<sup>6</sup> Bora B., Lloyd P. J. and Pangestu M., „Industrial Policy and the WTO“, *World Economy*, 23, April, 2000, 543–560.

## Vyraujantys požiūriai į pramonės politiką

Strateginis planavimas valstybės valdyme, ypač jos ekonominėje politikoje, yra įvairiai vertinamas net konsoliduotos rinkos ekonomikos valstybėse. Požiūris į tokios strategijos reikalingumą yra iš esmės susijęs su valstybėje vyraujančiomis ekonominėmis ideologijomis.

Neoliberaliose Vakarų – JAV, Didžiosios Britanijos – ekonomikose pramonės politika yra pateisinama, siekiant atitaisyti „rinkos klaidas“ ir užtikrinti (statišką) konkurencinį pranašumą tarptautinėje prekyboje. Tuo pripažįstama, kad, atskirais atvejais, rinkos poveikis gali būti ir neoptimalus ir todėl valstybės turi įsikišti. Pavyzdžiui, valstybė pripažįsta, kad smulkus ir vidutinis verslas (SVV) susiduria su informacijos asimetrijos ar kreditavimo problemomis stambųjų įmonių atžvilgiu, ir todėl numato specialias SVV informacinės – finansinės infrastruktūros programas. Valstybė taip pat finansiškai prisideda prie inovacinių procesų įmonėse, nes rinkos sąlygomis investicijos į mokslą ir tyrimus ne visada atsiperka, o inovacijų lygis daug lemia bendrąjį ekonomikos konkurencingumo augimą. Nepaisant vyraujančios liberalios ideologijos, negalima nuneigti ryškaus JAV valstybės poveikio verslui per federalinę finansinę paramą, „nacionalinio saugumo“ sumetimais teikiama įmonių ir mokslo institutų tyrimams (Etzkowitz, Brisolla, 1999<sup>7</sup>). Vis dėlto akcentuojamos horizontalios (infrastruktūrinės) politikos priemonės, neišskiriant prioritetinių sektorių ar įmonių, taip pat – tinkama makroekonominė politika. Spontaniškas rinkos jėgų veikimas ir laisva konkurencija, o ne struktūrizuota valstybės politika, išlieka varomąja įmonių konkurencingumo augimo jėga.

Kita požiūrio į pramonės strategiją „polių“ sąlyginai reprezentuoja Tolimųjų Rytų ekonomikos, akcentuojančios aktyvų valstybės vaidmenį, formuojant ilgalaikį įmonių konkurencinį pranašumą. Šis vaidmuo pasireiškia ilgalaikių ekonomikos plėtros planų rengimu, išsamia pramonės analize ir prioritetinių sektorių išskyrimu, sisteminiu importuotų modelių ir technologijų pritaikymu vietos sąlygoms, betarpišku valstybės institucijų ir įmonių dialogu. Tokios valstybės kaip Japonija ar Korėja<sup>8</sup> nevengia taikyti protekcionistinių priemonių, taip apsaugodamos nuo konkurencijos jaunas, bet sparčiai augančias pramonės šakas, ir tik vėliau jas atveria tarptautinei konkurencijai. Tikima, kad aktyvi valstybės politika, o ne laisvos rinkos mechanizmo veikimas sąlygoja struktūrinius pokyčius pramonėje (Kobayashi, 1989<sup>9</sup>). Pavyzdžiui, Singapūras, Taivanas, Pietų Korėja ir Honkongas, tinkamai įvertinę savo nacionalines ekonomikas ir laikmečio situacijas bei taikydami į eksportą orientuotas gamybos pramonės strategijas, per 1965–1984 m. laikotarpį sugebėjo pasiekti negirdėtą metinį 9 proc. BVP augimą. Kita vertus, tokios Lotynų Amerikos šalys kaip Brazilija ar Argentina, taikydamos protekcionistinę, į didelę vidaus rinką orientuotą pramonės strategiją, nesugebėjo „užauginti“ tarptautiniu mastu konkurencingų įmonių ir pasiekti tvaraus produktyvumo augimo. Be to, Azijos „tigrai“, priešingai nei

<sup>7</sup> Etzkowitz H., Brisolla S. N. „Failure and Success: the Fate of Industrial Policy in Latin America and South East Asia“, *Research Policy* 28 (1999), 337–350.

<sup>8</sup> Korėja, Singapūras, Honkongas ir Taivanas dar yra žinomi kaip Azijos „tigrai“.

<sup>9</sup> žr. Pitelis Ch., „Industrial Strategy: For Britain, in Europe and the World“, *Journal of Economic Studies* 21 (5), 1994, 3–92.

Lotynų Amerikos šalių ekonomikos, protekcionistinių pramonės strategijos elementą susiejo su visų lygių nacionalinės švietimo sistemos grandžių plėtojimu, socialinės nelygybės mažinimu bei finansinių lėšų nukreipimu mokslui ir tyrimams, o tai ir nulėmė teigiamą ilgalaikį efektą.

Apibendrinant šiuos du paradigminius požūrius, galima pastebėti, kad pirmuoju atveju strategija yra neturėti strateginio pasirinkimo, rinkos „klaidas“ *ad hoc* būdu koreguojant per mikro lygmens intervenciją. Antruoju atveju valstybės intervencija yra ne atskirų rinkos netobulumus koreguojančių politikų lygmenyje, o strateginio sektorinio pasirinkimo lygmenyje. Šis skirtumas, kurį sąlyginai būtų galima pavadinti skirtumu tarp išsivysčiusių ir besivystančių valstybių, skatina detalesnę istorinę analizę.

## Istorinė analizė – importo pakeitimo ir plėtros valstybės

Politinės ekonomijos literatūroje, nagrinėjančioje valstybės ir ekonomikos santykį, galima aptikti du pagrindinius valstybių tipus, t.y. importo pakeitimo ir plėtros valstybes. Šie tipai yra naudotini istorinėms – regioninėms ekonominės politikos formavimo aplinkybėms apibūdinti: pavyzdžiui, importo pakeitimo politika siejama su Lotynų Amerikos valstybių ekonominės plėtros strategijomis XX a. šeštame–devintame dešimtmečiuose. Plėtros valstybė apibūdina Rytų ir Pietryčių Azijos „tigrų“ spartų ekonominių augimą tuo pačiu laikotarpiu.

Dėl skirtingų istorinių laikotarpių galimybės pasimokyti iš atskirų regionų ekonominės modernizacijos yra ribotos, tačiau kiekvieno tipo aptarimas atskirai leidžia suvokti politikos pasirinkimo galimybes, juo labiau, kad Lietuvos ekonominės politikos formuotojai kartas nuo karto šiais pavyzdžiais bandydavo remtis. Nors samprotavimų apie nepanaudojamus iš tarybinių laikų paveldėtus pajėgumus Lietuvoje ir apie „sugriautą“ pramonę netrūko visą dešimtmetį, dėl didelės priklausomybės nuo tarptautinių finansinių organizacijų Lietuvai turbūt mažiausiai buvo įmanoma Lotynų Amerikos tipo importo pakeitimo politika.

Lotynų Amerikoje importo pakeitimo politika kaip sąmoninga ekonominės plėtros strategija buvo suformuluota XX a. šeštajame dešimtmetyje. Ji rėmėsi prielaida, kad pagrindiniu kliuviniu, trukdančiu Lotynų Amerikos valstybėms sparčiai vystytis, buvo pernelyg didelė jų priklausomybė nuo žaliavų eksporto bei pramoninių prekių ir technologijų importo. Prasidėjusi spontanišku trumpalaikio vartojimo prekių importo pakeitimu prieš Antrąjį pasaulinį karą kaip atsaku į didžiąją depresiją, importo pakeitimo politika buvo sustiprinta XX a. šeštajame–septintajame dešimtmečiuose, pereinant prie ilgalaikio naudojimo buitinių prekių importo pakeitimo ir sunkiosios pramonės išsvystymo. Nuo aštuntojo dešimtmečio vidurio kai kurios Lotynų Amerikos valstybės (pvz., Meksika, Venesuela) importo pakeitimo politiką papildė naftos eksportu, o amžiaus pabaigoje Lotynų Amerika (tiesa, su kai kuriomis populistinės politikos išimtimis) – jau Vašingtono konsensuso politikos sekėja.

Pirminis importo pakeitimo politikos etapas, kuriame plėtojami lengvosios pramonės pajėgumai, yra būdingas visoms besivystančioms valstybėms, taip pat ir Azijos „tigrams“. Kita vertus, tolimesni importo pakeitimo politikos etapai (pasibaigiantys sunkiosios pramonės vidaus pajėgumų kūrimu) būdingi tik Lotynų Amerikai

ir joje vyko todėl, kad vyriausybių ilgalaikiai tikslai sutapo su interesų bei socialinių grupių trumpalaikiais tikslais. Posūkį į eksportą orientuotą politiką Lotynų Amerikoje ilgam laikui sustabdė įsitvirtinusių paskirstymo koalicijų gausa, atvedusi į pato situaciją. Paskirstymo koalicijas (agrarinės – prekybos interesų grupės, kontroliavusias pagrindinius eksporto produktus, antioligarchines koalicijas, sudarytas iš žemesniųjų socialinių klasių ir kitų agrarinių (neeksporto) sluoksnių, valstybės elitą – karininkus ir valstybės aparato valdininkus bei vietinius ir tarptautinius pramonininkus) išgelbėjo Lotynų Ameriką aplenkęs Antrasis pasaulinis karas, o jas sustiprino sėkminga pirminė importo pakeitimo politika. Nė viena iš šių grupių nesugebėjo nurungti kitų, nes vienos pačios buvo pernelyg silpnos formuluoti ir vykdyti savarankišką ekonominę programą. Kartais tokia situacija yra įvardinama kaip valstybės autonomijos nebuvimas.

Antrinė importo pakeitimo politika yra apibrėžiama kaip kapitalui ir technologijoms imli industrializacija, t.y. kaip mašinų gamybos, chemijos pramonės, metalų gamybos ir kitų sunkiosios pramonės šakų vystymas. Tačiau jis gali sukelti monetarinių ir fiskalinių problemų, nes paprastai ši politika pervertina nacionalinę valiutą tam, kad produkciją apsimokėtų parduoti vidaus rinkoje bei pasižymi pigaus kreditavimo politika (mažomis palūkanomis) tam, kad paskatintų investicijas į pramonę. Kita vertus, antrinė importo pakeitimo politika priklauso nuo didelių užsienio paskolų. Užuoat investavus į didesnę darbo jėgos užimtumą užtikrinančias šakas, ji pernelyg daug investuoja į kapitalui imlius pramonės sektorius, taip sukurdama nereikalingus gamybos pajėgumus, kuriuos sunku racionaliai išnaudoti. Kadangi kapitalui ir technologijoms imli pramonė yra antrinės importo pakeitimo politikos šerdis, sunkioji pramonė tampa strateginiu pramonės sektoriumi, neproporcingai daug ir ilgai ryjančiu nacionalines santaupas, nes sunkiajai pramonei vienkartinį investicijų nepakanka. Tad didelius sunkiosios pramonės produkcijos kaštus tenka subsidijuoti, o taip apkraunamas biudžetas. Jei produkcijos kaštai nesubsidijuojami iš biudžeto, tai jie dažniausiai padengiami per kitas sunkiąją pramonę aptarnaujančias apdirbamosios pramonės šakas, taip dirbtinai padidinant ir apdirbamosios pramonės produkcijos kaštus. Kadangi tokiai produkcijai netenka konkuruoti su importine produkcija, sunkiajai pramonei visą laiką gresia technologinis atsilikimas. Taip pat paprastai antrinė importo pakeitimo politika nepakankamai investuoja į žemės ūkį. Palyginus su pramonės produktais, žemės ūkio produkcija yra per mažai įkainota. Taip sukeliama migracija iš kaimo į miestus, kai valstiečiai ieško geriau mokamo darbo. Ypač svarbu pažymėti, kad antrinė importo pakeitimo politika stipriai iškreipia vartojimo tendencijas: „pramoninės struktūros kūrimas tik vidaus rinkos pagrindu paprastai pasibaigia tokios produkcijos gamyba, kuri iš esmės reprodukuoja esančią socialinę struktūrą ir pajamų visuomenėje pasiskirstymą. Lotynų Amerikoje tai dažniausiai yra aukštesniesiems vartojimo sluoksniams skirtų prekių gamyba. Taigi panašiai kaip ir paprasčiausių maisto produktų gamybos žemės ūkyje atveju, plataus vartojimo prekės buvo paaukotos pelno perpaskirstymui į sunkiąją pramonę“<sup>10</sup>.

Rytų ir Pietryčių Azijos valstybių ekonominę politiką po Antrojo pasaulinio karo galima apibūdinti kaip valdomą plėtros politiką. Plėtros valstybė (dažnai sinonimiška autonomiškos valstybės sąvokai) yra valstybė, pasižyminti pakankama autonomija socialinių jėgų atžvilgiu siekti plėtros projekto ir gebanti vykdyti plėtros strategiją atitinkančią politiką. Kitaip tariant, tokia valstybė pasižymi laisvojo projektavi-

<sup>10</sup> Harris N., *The End of the Third World*, Penguin Books, 1990, 128.

mo ir kontrolės galiomis. Paprastai valstybės autonomijos rodikliai yra keturi. Pirmą savybę yra istorinės valstybės viršenybės visuomenės atžvilgiu ir sėkmingos socialinės inžinerijos kombinacija. Jos pavyzdžiu gali būti sėkmingos struktūrinės reformos tam tikru plėtros laikotarpiu (pvz., žemės reforma Taivanyje), kurios tikslingai arba atsitiktinai padeda pagrindus egalitarinės socialinės struktūros kūrimuisi. Pastaroji sėkmingai plėtros politikai naudinga dėl to, kad sunaikina pernelyg išsisknijusias paskirstymo koalicijas, suinteresuotas esamos socialinės ir ekonominės struktūros palaikymu ir taip visuomenę pagydo nuo institucinės „sklerozės“<sup>11</sup>. Egalitarinės socialinės struktūros sukūrimas ankstyvajame plėtros etape yra taip pat naudingas, nes politikai paprastai jaučia spaudimą ekonominę šalies politiką modeliuoti pagal visuomenėje nusistovėjusią vartojimo struktūrą ir tendencijas. Jei šalis pradeda plėtrą esant didelei socialinei nelygybei, ji rizikuoja įtvirtinti ekonominio elito naudai iškreiptą ūkio (gamybos ir prekybos) struktūrą.

Antra plėtros valstybės savybė yra nuosekli ir aiški ekonominės plėtros strategija, pasižyminti ne tik aiškiais bendraisiais plėtros tikslais, bet ir lanksčiomis politikos įgyvendinimo priemonėmis, prisitaikant prie tarptautinių rinkų tendencijų. Tam yra priimtinos bet kokios priemonės, jei jos nestabdo plėtros. Strategiją projektuoja ir įgyvendina savarankiška valdininkija<sup>12</sup>. Trečia, plėtros valstybė geba sutelkti resursus (kapitalą) plėtrai. Tvaraus augimo neįmanoma sukurti, jei strategija neparemta pakankamais materialiais išteklių, o ypač keičiant ekonominės politikos orientyrus (pvz., iš importo pakeitimo pereinant prie orientacijos į eksportą). Ketvirta, apibendrinant jau minėtus plėtros valstybės bruožus, plėtra yra valdoma – valstybė ne tik sutelkia išteklius, bet ir nustato bendriausius šių išteklių naudojimo kelius ir būdus per investicijų strategiją.

Iš lyginamosios istorinės analizės matyti, kad laisvojo projektavimo ir kontrolės galiomis pasižymi valstybės, patyrusios didžiules socialines dislokacijas (pvz., Taivanas arba Pietų Korėja po Antrojo pasaulinio karo). Be to, šiose valstybėse papildomu stimulu politinei ir socialinei mobilizacijai dažnai buvo išorinio pavojaus grėsmė.

Nors būta bandymų importo pakeitimo politiką vykdžiusias valstybes sumenkinti, lyginant su plėtros valstybėmis, iš tiesų šie du tipai nėra visiškai priešingi<sup>13</sup>. Viena vertus, istoriškai plėtros valstybėms irgi buvo būdinga orientacija į importo pakeitimą. Tiesa, tai vyko tik pirminiame, lengvosios pramonės produkcijos gamybos etape. Kita vertus, nors Lotynų Amerikos tipo valstybių paralyžiaus Rytų Azijoje pavyko išvengti, tačiau ilgainiui verslo ir valdininkijos ryšius „tigruose“ yra sunku apibrėžti kaip etiškus. Kritiškai analizuojant „tigrų“ augimo sėkmę, galime daryti išvadą, kad tai buvo „augimas be plėtros“. Kitaip tariant, įspūdingas ekonominis augimas buvo pasiektas politinių ir demokratinių institutų stagnacijos sąskaita, todėl tokia plėtra per ilgą laiką nėra tvari<sup>14</sup>. Ginčijama net ekonominių Rytų Azijos valstybių pasiekimų perspektyva, teigiant, kad ši sėkmė buvo pasiekta ekstensyviai, t.y. gamybos veiksmų plėtros dėka, o ne sąlygota produktyvumo augimo, todėl ilgainiui šios valstybės nebus lygiavertės konkurentės Vakarų Europos ir Šiaurės Amerikos valstybėms<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Apie šias sąvokas plačiau žr. Olson M., *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, 1982.

<sup>12</sup> Plėtros valstybės dažnai pasižymi biurokratinio valdymo ir korporatizmo deriniu, t.y. specifine valdininkų autonomija.

<sup>13</sup> Žr. Jenkins, Rh., „Learning from the Gang: are there Lessons for Latin America from East Asia?“, *Bulletin of Latin American Research*, 10 (1), 1991, 37–54.

<sup>14</sup> Žr. pvz., Ž. Bieliūnaitė, *Augimas be plėtros Pietryčių Azijos šalyse*, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto magistrės darbas, 2001.

<sup>15</sup> Žr. pvz., Krugman, P., „The Myths of East Asian Miracle“, <http://web.mit.edu/krugman/www/myth.html> (žiūrėta 1998 09). Šis straipsnis taip pat buvo išspausdintas *Foreign Affairs* žurnale.

Paskutiniųjų dešimtmečių empiriniai tarptautinės ekonomikos tyrimai neįrodo nė vieno išvardinto požiūrio pranašumo (Darmer et al., 2000)<sup>16</sup>. Paskutiniu metu net galima kalbėti apie vykstančią tam tikrą požiūrių suartėjimą. Visą apimančias išoriniai veiksniai, tokie kaip globalizacija ir žinių visuomenės plėtra, sąlygoja esminius pokyčius tradicinėse nacionalinėse ekonominėse sistemose. Nacionalines ekonomines politikas darosi vis sudėtingiau klasifikuoti į liberalias ir intervencines. Teisiniu požiūriu, globalizacijos laikotarpiu augant Pasaulinės prekybos organizacijos susitarimų svarbai, daugeliui valstybių būtų sudėtinga tęsti protekcinę XX amžiaus 6-ojo – 7-ojo dešimtmečio politikas. Tikėtinas ir praktinis tokių politikų ne produktyvumas, nes žinių visuomenės sąlygomis bet koks atsiribojimas nuo išorinių procesų gali atotrūkį padidinti, o ne sumažinti.

Taigi, viena vertus, galima kalbėti apie augančią rinkos modelio bei neoliberalių idėjų skvarbą. Kita vertus, net ir tradicinės liberalios valstybės (JAV, Didžioji Britanija), pirmiausia vertindamos Tolimųjų Rytų ekonomikų pasiekimus, pripažįsta ilgalaikės orientacijos ir sistemiskumo ekonominėje politikoje privalumus bei siekia juos perkelti į savo ekonomines sistemas (pvz., Dickson, Czinkota, 1996<sup>17</sup>, Pitelis, 1994<sup>18</sup>).

Vis rečiau keliamas klausimas, ar pramonės politikos apskritai reikalingos. Dabar jau globaliniu mastu užduodamas kitas klausimas – koks turėtų būti tinkamas pramonės politikų kompleksas (*angl.* „*policy mix*“) konkrečiu ekonominės plėtros laikotarpiu, konkrečioje išorinėje aplinkoje? Tokiu būdu, nepaisant vis išliekančių tarptautinių praktikų skirtumų, pats klausimo dėl ateitį orientuoto politikų komplekso kėlimas skatina augantį sutarimą dėl strateginio požiūrio, valdant ekonominės plėtros procesus, reikalingumo.

## Pramonės politika ES valstybėse

Kalbant apie pramonės politiką Europos Sąjungoje, neišvengiamai reikėtų atskirti Bendrijos ir nacionalinės politikos lygmenis. Europos Sąjungos valstybių narių tarpe egzistuoja labai platus požiūrių į pramonės politiką spektras. Prancūzija ir Pietų Europos valstybės pasižymi ilga „valdomos“ ekonominės politikos, akcentuojančios valstybės paramą „strateginėms“ įmonėms ir „valstybinės svarbos“ ekonominiams projektams, tradicija. Didžioji Britanija, Airija, Olandija ir Skandinavijos šalys, pasižyminčios labiau rinkos jėgų veikimą akcentuojančiomis (t.y. paklausos) politikomis, priešingai nei aukščiau minėtosios šalys, konkurencingumo stiprinimą suvokia per paramą vartotojams, ne gamintojams. Vėlgi, atsižvelgus į valstybės socialinį verslo reglamentavimo aspektą, tokia „liberalių“ ekonomikų klasifikacija, apimanti socialinės gerovės Skandinavijos šalis, tampa gana problematiška. Vis dėlto bene labiausiai kompleksinis ir sunkiausiai šioje paprastoje skalėje apibūdinamas Vokietijos „socialinės rinkos ekonomikos“ požiūris į pramonės politiką. Vokiškoji politika užima neutralią poziciją orientacijos į gamintojus – į vartotojus dichotomijoje

<sup>16</sup> Darmer M., Kuyper L., sudar. *Industry and the European Union: Analysing Policies for Business*, Cheltenham : Edward Elgar, 2000, 377.

<sup>17</sup> Dickson P. R., Czinkota M. R., „How the United States can be Number One Again: Resurrecting the Industrial Policy Debate“, *Columbia Journal of World Business*, Fall 31, 1996, 76–88.

<sup>18</sup> Pitelis Ch., „Industrial Strategy: For Britain, in Europe and the World“, *Journal of Economic Studies*, 21(5), 1994, 3–92.

je (Scott, 1992)<sup>19</sup>. Tuo tarpu glaudžios kooperacijos tarp valstybės institucijų ir pramonės struktūrų aspektu bei gebėjimu efektyviai skatinti aukštų technologijų įmonių ir industrinių susivienijimų (angl. *clusters*) kūrimąsi, Vokietijos pramonės politika lyg ir artimesnė japoniškai. Kita vertus, Vokietijos Vyriausybė per paskutiniuosius 50 metų nesiėmė itin protekcinį – intervencinių veiksmų, būdingų Tolimųjų Rytų ar Pietų Europos vyriausybėms, o pramonės politika iki 7-ojo dešimtmečio faktiškai nefigūravo kaip atskiras ekonominės politikos veiksnys.

## ES pramonės politikos pasekmės nacionalinei konkurencingumo politikai

Visai nenuostabu, kad kai yra tokia valstybių narių požiūrių į pramonės politiką įvairovė, Europos Sąjungos pramonės politika yra itin kompleksinė sąvoka. Suvokiant pramonės politiką siaurąja tradicine prasme (kaip aktyvius valstybės veiksmus, formuojant industrinę struktūrą), galima teigti, kad pati Europos integracija būtent ir prasidėjo nuo sektorinės pramonės politikos „strateginėse“ anglies ir plieno pramonėse. Žinoma, pokario situacijoje tokios politikos atsiradimas buvo visų pirma sąlygotas aukštosios politikos („*politics*“), o ne ekonominės politikos („*policy*“) logikos<sup>20</sup>. Vis dėlto galima teigti, kad pokarinis požiūris į pramonės politiką ES išliko jei ne turinio, tai bendrosios ES *acquis* klasifikacijos aspektu. Pavyzdžiui, ES teisynas (teisės patikros sąrašas šalims kandidatėms) pramonės politikos sričiai priskiria viso labo 13 direktyvų, ir visos jos priklauso Europos plieno ir anglies bendrijos, beje, nustojusios galioti 2002 m., jurisdikcijai! Gali kilti klausimas, ar toks menkas politikos teisinis reglamentavimas reiškia ES pramonės politikos pabaigą. Jokiū būdu. Tai tiesiog parodo, kad tokioje sudėtingoje struktūroje kaip Europos Sąjunga pramonės politika negali būti suvokiama vien tik siaurąja valstybės paramos „strateginių sektorių“ konkurencingumui prasme (nors, kaip vėliau pastebėsime, kiekviena taisyklė turi ir išimčių). Europos Sąjungos kompetencijai priklauso daug politikų, turinčių neabejotiną poveikį įmonių konkurencingumui, nors ir tiesiogiai nepriskiriamų pramonės konkurencingumo politikai.

ES pramonės politiką reglamentuoja Maastrichto sutarties 157 straipsnis, teigiantis, kad „Bendrija ir valstybės narės rūpinasi, kad Bendrijos pramonės konkurencingumui būtų sudarytos reikalingos sąlygos“. Išskiriamos keturios pagrindinės politikos kryptys: (1) prisitaikymo prie struktūrinių pokyčių palengvinimas, (2) palankios aplinkos verslui, ypač smulkioms ir vidutinėms įmonėms, kūrimas; (3) palankios aplinkos įmonių bendradarbiavimui sukūrimas, (4) pramonės potencialo inovacijų, technologijų ir mokslo tyrimų srityse išnaudojimo skatinimas. Sprendimai pramonės politikos srityje priimami vienbalsiu balsavimu Taryboje. Šis straipsnis nesuteikia Bendrijai teisinio pagrindo priimti teisės aktus, pažeidžiančius konkurencijos taisykles. Tame pačiame straipsnyje yra teigiama, kad ES pramonės politika gali būti įgyvendinama „per kitas politikas ir veiklas, kurias Bendrija vykdo, vadovaudamasi atitinkamomis sutarties nuostatomis“.

<sup>19</sup> Cituojamas straipsnyje Pitelis Ch., „Industrial Strategy: For Britain, in Europe and the World“, *Journal of Economic Studies*, 21 (5), 1994, 3–92.

<sup>20</sup> Čia galima pastebėti lietuviško termino „politika“ dviprasmiškumą.

Darmer ir Kuyper (2000)<sup>21</sup> nurodo, kad šiuo metu iš penkiolikos Europos Sąjungą sudarančių valstybių narių penkiose sąlyginai labiau vyrauja liberalios, o dešimtyje – intervencinės politikos nuostatos. Taip pat pastebimas paradoksas, kad liberalų pačios ES pramonės politikos pobūdį iš dalies aptaria tas faktas, kad yra *net* penkios liberalios ir *tik* dešimt vyriausybės vaidmenį akcentuojančių valstybių. Procedūrine prasme tai reiškia, kad vienbalsis sprendimų priėmimas pramonės politikos srityje riboja tiesioginės paramos įmonėms mechanizmų diegimą ES lygiu. Komisijos pozicija šiame kontekste nėra vienareikšmė. Viena vertus, jos inicijuojamos politikos yra didele dalimi orientuotos į Vieningosios rinkos sukūrimą bei ją įgyvendinančią konkurencijos politiką (beje, su kvalifikuotos daugumos balsavimu). Kita vertus, Komisija atlieka daug sektorinio pobūdžio pramonės studijų, kurios, susiklosčius „palankesnei“ institucinei terpei, gali tapti pagrindu europinėms intervencinėms politikoms atsirasti (Darmer, 2000)<sup>22</sup>.

Vis dėlto šiuo metu dauguma su pramonės politika susijusių Bendrijos politikų yra būtent ES Vieningąją rinką įgyvendinančios politikos, įtvirtinamos per<sup>23</sup>:

- konkurencijos taisykles (85–86 str.);
- valstybės pagalbos taisykles (92–93 str.);
- mokesčių harmonizavimo taisykles (99 str.);
- vieningosios rinkos teisės aktų harmonizavimą (str. 100a);
- konkurenciją iškreipiančius valstybės veiksmus (str. 101–102);
- užsienio prekybos politiką (str. 112–113);
- socialinę adaptaciją prie pokyčių pramonėje (str. 123);
- transeuropinius tinklus (str. 129 b);
- ekonominę ir socialinę sanglaudą (str. 130 a);
- tyrimus ir technologijų plėtrą (str. 130 f);
- aplinkos apsaugą (130 r).

Vidaus rinka ir ją įgyvendinančios konkurencijos bei užsienio prekybos politikos yra išskirtinė Bendrijos kompetencija. Visose išvardytose srityse (išskyrus mokesčių harmonizavimą) sprendimai priimami kvalifikuotos daugumos balsavimu. Vis dėlto Vieningosios rinkos projekto poveikis ES pramonės politikai yra nevienareikšmiškas. Viena vertus, pirmenybė bendrajai rinkai pasireiškia per ribų nacionalinėms intervencinėms politikoms nustatymą, pirmiausia suvaržant nacionalinių vyriausybių galimybes teikti konkurenciją iškreipiančią valstybės pagalbą ar skelbti vietos gamintojams palankius viešuosius pirkimus. Iš kitos pusės, minėtų politikų „komunitarizacija“ sudaro prielaidas europinio lygio intervencinės politikos atsiradimui – per nevienareikšmiškai vertinamas įmonių susiliejimų taisykles, protekcinę užsienio prekybos politiką, prancūzų lobistų „sueuropintą“ technologijų politiką.

<sup>21</sup> Darmer M., Kuyper L., sudar. *Industry and the European Union: Analysing Policies for Business*, Cheltenham : Edward Elgar, 2000, 377.

<sup>22</sup> Darmer M. „EU Industrial Policy in an Enlarged and Changing European Union“, knygoje Darmer M., Kuyper L., sudar. *Industry and the European Union: Analysing Policies for Business*, Cheltenham : Edward Elgar, 2000, 377.

<sup>23</sup> Maastrichto sutarties straipsniai.

## ES pramonės politikos protekcionistinė praeitis ir dabartinis neoliberalus status quo

Teisybės dėlei reikia pripažinti, kad ES pramonės politikos turinys ne visada rėmėsi Vieningos rinkos logika. Iki pat 1990 m. ES pramonės politika, tam tikra prasme atspindėdama protekcionistinę epochos dvasią, neatsisakė savo sektorinio protekcionistinio pobūdžio. 1972 m. Paryžiaus viršūnių susitikimas paskatino pramonės ir technologijų programos sukūrimą, kurioje šalia Vieningos rinkos kūrimo priemonių buvo numatyta parama „prioritetiniams“ arba krizę išgyvenantiems sektoriams. 1973 m. įvardinti Komisijos komunikate tokie sektoriai kaip aeronautika, duomenų apdorojimas, sunkioji mechaninė ir elektros inžinerija, prisotinimas uranu, laivų statyba, tekstilės ir popieriaus pramonės. Tai sudarė prielaidas konkrečių pramonės sektorių protegavimui, paprastai pasitelkiant užsienio prekybos politikos priemones, o ypač plieno, tekstilės ir laivų statybos pramonės šakose. Nuo 1984 iki maždaug 1990 m. vykę oficialūs ES pramonės/ūkio ministrų susitikimai Pramonės ir energetikos tarybose daugiausiai sprendė būtent sektorinius klausimus.

Devintojo dešimtmečio pradžioje atsiskleidė sektorinių pramonės politikų ir valstybės kaip ūkio subjekto neefektyvumas, sprendžiant ES įmonių pasaulinio konkurencingumo problemas. ES lygiu augo sutarimas, kad valstybė pirmiausia turi veikti formuodama verslo aplinką. Tokio viešo sutarimo išvestinis rezultatas buvo Vieningosios rinkos užbaigimas bei horizontali parama įmonėms restruktūrizuoti veiklą ES mastu.

Galima teigti, kad paskutinįjį dešimtmetį ES (ir daugelyje OECD<sup>24</sup> šalių) iš esmės pereita nuo „pramonės politikos“ link „pramonės konkurencingumo politikos“ arba tiesiog „įmonių politikos“. Tai iliustruoja ir paskutinė Europos Komisijos institucinė restruktūrizacija, kuomet Pramonės GD<sup>25</sup> įgijo „Įmonių GD“ pavadinimą bei labiau horizontalias funkcijas.

Dabartinei ES pramonės konkurencingumo ir įmonių politikai gaires nustato 2000 m. Lisabonos strategija, kuria ES keliamas strateginis tikslas iki 2010 m. tapti „labiausiai dinamiška ir konkurencinga žiniomis grindžiama ekonomika pasaulyje“. Pagrindinis dėmesys strategijoje teikiamas horizontalioms, viską apimančioms kryptims: (1) informacinės visuomenės kūrimui, (2) europinės tyrimų ir inovacijų erdvės kūrimui, (3) verslo aplinkos (ypač smulkiam ir vidutiniam verslui) gerinimui, (4) Vieningosios rinkos užbaigimui ir efektyvumo didinimui, (5) finansų rinkų integracijos ir efektyvumo didinimui, (6) makroekonominių politikų koordinavimui.

Lisabonos strategijos tikslai įgyvendinami per Daugiametę įmonių programą 2001–2005 m., kurios kryptys atkartoja Lisabonos strategijos kryptis. Apibendrinant galima teigti, kad šiandieninė ES įmonių politika iš esmės pasižymi dviejų tipų priemonėmis: horizontaliomis finansinėmis (finansinė parama inovatyvioms smulkioms įmonėms) ir informacinėmis – infrastruktūrinėmis (infocentraai, geros praktikos sklaida).

<sup>24</sup> OECD – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija.

<sup>25</sup> GD – Generalinis direktoratas (angl. *DG – Directorate General*).

## Pramonės politika kaip „paradoksų valdymas“

Įvairūs autoriai skirtingai vertina politikų, sudarančių pramonės konkurencingumo politikos pagrindą, suderinamumą. Pasak kai kurių (pvz., Pitelis, 1994<sup>26</sup>), „paskutiniojo dešimtmečio Europos Sąjungos pramonės politika buvo *ad hoc* sukurtą ir visai nebūtinai tarpusavyje suderinamų politikų rinkinys“. Pavyzdžiui, „Projekte 1992“ akcentuojamas firmų dydis per strateginius susiliejimus, tuo tarpu 1994 m. Komisijos komunikate „Return to Growth, Competitiveness and Convergence“ jau akcentuojamos horizontalios priemonės: švietimas, parama smulkiąjam ir vidutiniam verslui ir inovacijoms, efektyvus įmonių bendradarbiavimas ir laisva konkurencinė aplinka.

Sunku prieštarauti teiginiui, kad politikos priemonės turi būti nuoseklios ir skaidrios, tačiau nenorėtume sutikti su pačių prieštaravimų tarp politikos kryptių dramatinizavimu. Tokių prieštaravimų buvimas iš esmės yra pramonės politikos „plačiaja“ prasme *raison d'être* ir tėra ES pramonės politikos tikslų kompleksiško atspindys.

ES (ir nacionalinę) pramonės konkurencingumo politiką bene tiksliausiai galima apibūdinti kaip „paradoksų valdymą“. Tai reiškia būtinybę vienu metu užtikrinti teisingą konkurenciją vidaus rinkoje ir įmonių konkurencingumą pasaulinėse rinkose. Pavyzdžiui, reikia paremti darbo vietas kuriančio smulkaus verslo veiklą, tačiau svarbu neužkirsti kelio stambių įmonių augimui. Būtina skatinti technologinius pokyčius Bendrijos pramonėje, tuo pačiu nepamirštant užtikrinti socialinį jų „absorbavimą“. Viena vertus, skatinamas geografiškai koncentruotų įmonių susivienijimas (angl. *clusters*), kuris pasižymi aukštu produktyvumu ir inovacijų lygiu bei kuris aptaria nacionalinį konkurencingumą, formavimąsi, kita vertus, vengiama didelių išsivystymo skirtumų tarp regionų ar koncentruotos aplinkos taršos. Pagaliau paradoksalus gali būti vykdomos „išorinio“ konkurencingumo politikos subalansavimas su „vidinėmis“ struktūrinės politikos priemonėmis.

Tokių dilemų ar paradoksų sprendimas yra neišvengiama strateginio planavimo sudedamoji dalis. Nenuostabu, kad strateginio planavimo ekonominėje plėtroje principai bene sėkmingiausiai įdiegti integruojančiu – holistiniu požiūriu pasižyminčiose Rytų Azijos šalyse, iš dalies – Vokietijoje. Šių šalių ekonominėse sistemose nėra ryškios įmonės – valstybės, darbdavio – darbuotojo santykių poliarizacijos, vyrauja orientacija į sistemos (angl. „*stakeholders*“) individualių elementų (angl. „*shareholders*“) gerovę, sudarytos sąlygos ilgalaikėms įmonių investicijoms (Japonijoje – per vidaus taupymą, Vokietijoje – per išplėtotą bankų sektorių). Kaip pažymi Hampden – Turner ir Trompenaars (2001)<sup>27</sup>, turto kūrimą (angl. *wealth creation*) lemia gebėjimas sėkmingai spręsti dilemas ir paradoksus, t.y. vienu metu efektyviai sude-rinti egzistuojančius polius ir tokiu būdu valdyti kompleksinius procesus.

Natūralu, kad išsiskiria skirtingų tyrinėtojų ir skirtingų valstybių narių nuomonės dėl to, koks turėtų būti tinkamas politikų kompleksas, nes kiekviena valstybė narė sprendžia savo konkrečios situacijos ir konkretaus ekonomikos plėtros laiko-

<sup>26</sup> Pitelis Ch., „Industrial Strategy: For Britain, in Europe and the World“, *Journal of Economic Studies*, 21(5), 1994, 3–92.

<sup>27</sup> Hampden – Turner, Ch., Trompenaars, F. „Building Cross – Cultural Competence“, Wiley, 2001.

tarpio dilemas, remdamasi konkrečia istoriškai pasiteisinusia patirtimi. Reikia pažymėti, kad ES lygiu sprendžiamos konkurencingumo dilemos papildo, bet visai nebūtinai sutampa su nacionalinėmis konkurencingumo plėtros dilemomis. Šis klausimas tampa ypač aktualus didžiausios ir savo turiniu beprecedentės plėtros, kuri apims aštuonias buvusias centrinio ekonominio planavimo valstybes, kontekste. Ar dabartinės ES pramonės politikos, orientuotos į išsivysčiusioms valstybėms narėms būdingų deindustrializacijos<sup>28</sup>, socialinės gerovės ar „triadinio“ konkurencingumo<sup>29</sup> problemų sprendimą, atitinka naujų narių ekonomikų restruktūrizacijos iššūkius? Kokios yra Lietuvos (ir kitų šalių kandidačių) strateginio pasirinkimo galimybės ir gebėjimai šį pasirinkimą realizuoti? Sunku būtų atsakyti į šiuos klausimus, neapžvelgus strateginio matmens evoliucijos nacionalinės ekonomikos transformacijos kontekste.

## Transformacija, restruktūrizacija, pramonės politika – poveikių mišinys

Pokomunistinės Vidurio ir Rytų Europos valstybės, įskaitant ir Lietuvą, perinamuoju laikotarpiu iš centrinio planavimo į rinkos ekonomiką susidūrė su trimis pagrindinėmis problemomis. Pirmą, susikompromitavusi centrinio planavimo sistema sąlygojo atsargų vietas ir (ypač) išorės veikėjų požiūrį į valstybės vaidmenį ekonomikos restruktūrizacijos procese. Antra, šioms valstybėms reikėjo fundamentaliai restruktūrizuoti ekonomines struktūras, didinant jų efektyvumą, ir trečia, jos siekė ir siekia aktyviai dalyvauti globalizacijos ir Europos integracijos procesuose ir taip patyrė reikšmingą tarptautinių finansinių institucijų (TVF, Pasaulio banko) ir ES poveikį nacionalinėms ekonominėms reformoms.

Lietuvos reformų eiliškumo, turinio skirtumai ir jų priežastys, lyginant su kitomis pokomunistinėmis valstybėmis, visų pirma yra susiję su valstybės dydžiu. Kaip pažymi Nielsen (1995)<sup>30</sup>, problemos, su kuriomis susiduria mažos, atviros ekonomikos (pvz., Baltijos šalys), labai skiriasi nuo problemų, kurias sprendžia didelės, kompleksiškos ekonomikos (pvz. Lenkija, Rusija). Paradoksalu, bet transformacijos kelią pasirinkusioms valstybėms, integruojantis į tarptautinę ekonominę sistemą, ryškėja jų struktūriniai skirtumai.

Ekonominės transformacijos kelio skirtumai egzistuoja ir daugiausia buvo nulemti nacionalinių institucinių veiksnių (elitų, žemės ūkio interesų grupių ir kt). Vis dėlto bendroji transformacijos strategija buvo neoliberali ir iš dalies nulemta išorinių institucijų. Neoliberalios politikos VRE nesugebėjo išspręsti struktūrinių ūkio problemų. Jos padėjo susikurti funkcionuojančioms rinkos institucijoms, kurios vis dėlto negarantavo automatinės pasiūlos adaptacijos (angl. *supply – side adaptation*) (Nielsen, 1995).

<sup>28</sup> Deindustrializacija yra ilgas pramonės dalies bendrajame vidaus produkte (BVP) mažėjimas, dažnai lydimas dirbančiųjų pramonėje skaičiaus mažėjimo.

<sup>29</sup> „Triada“ (angl. „triad“) apima tris pasaulinės ekonomikos branduolius: JAV, ES ir Japoniją. Šiuo atveju omenyje turima ES pasaulinio konkurencingumo (Japonijos, JAV atžvilgiu) politika.

<sup>30</sup> Nielsen K., „Industrial Policy or Structural Adjustment?“, *American Behavioral Scientist* 38 (5), March/April, 1995, 716–741.

## ES poveikis ekonomikos transformacijos ir restruktūrizacijos strategijai

Daugelis autorių sutaria, kad būsimasis ES plėtros etapas bus negirdėtas savo turiniu ir apimtimi. Galima teigti, kad šis būsimos plėtros ypatingumas pasireiškia ir ypač dideliu Komisijos poveikiu šalių kandidačių ekonominėms politikoms, praplečiančiu įprastas *acquis* ribas. Šio poveikio svarbiausias dalykas – ES nustatyti ekonominiai Kopenhagos narystės kriterijai, kuriais vertinamas šalių kandidačių pasirengimas (1) užtikrinti veiksmingą rinkos ekonomiką, (2) gebėjimą pasipriešinti konkurenciniam vieningos rinkos jėgų spaudimui ir (3) pasirengimą priimti narystės įsipareigojimus (t.y. priimti ir įgyvendinti ES *acquis* perkeliančius nacionalinius teisės aktus).

Riba tarp veiksmingos rinkos ekonomikos ir gebėjimo pasipriešinti konkurenciniam spaudimui nėra ryški. Kiek apibendrinant galima teigti, kad pirmasis kriterijus iš esmės susijęs su pradžioje mūsų minėtomis „makro“, o antrasis – su „mikro“ lygio politikomis. Pirmasis kriterijus visų pirma siejamas su rinkos institucijų kūrimu ir rinkos principų užtikrinimu per (1) privačią nuosavybę, laisvą patekimą ir išėjimą iš rinkos, užtikrinančios teisinės sistemos sukūrimą, (2) kainų ir prekybos liberalizaciją ir (3) makroekonominę stabilizaciją. Tuo tarpu konkurencingumo kriterijus rėmėsi tokiais kintamaisiais: (1) funkcionuojanti rinkos ekonomika ir makroekonominis stabilumas, (2) žmogiškoji, fizinė ir finansinė infrastruktūra ir jos plėtros perspektyvos, (3) vyriausybės vykdomų politikų poveikis konkurencingumui, (4) prekybos srautų orientacija į ES, (5) privataus (ypač smulkių įmonių) kapitalo sukuriama BVP dalis.

Kaip matome, veiksminga rinkos ekonomika suvokiama kaip sudėtinė bendrojo ekonomikos konkurencingumo dalis. ES poveikio šalių kandidačių ekonominės transformacijos strategijai pobūdį bene geriausiai parodo Komisijos principinė nuostata, kad funkcionuojančios rinkos ekonomikos reikalavimas būtų patenkintas pirma konkurencingumo kriterijumi, natūraliai paremiančiu rinkos jėgomis grįstą ekonominės transformacijos strategiją. Komisijos vertinimu, nacionalinės ekonomikos konkurencingumas visada buvo kitų dviejų kriterijų – veiksmingos rinkos ekonomikos ir, tam tikra prasme, ES Vieningosios rinkos *acquis* perėmimo išvestinė.

Nepaisant conceptualios veiksmingos rinkos ekonomikos ir ekonomikos konkurencingumo kriterijų takoskyros, bendroji Komisijos pozicija buvo iš esmės palankesnė rinkos sprendimams nei struktūrinei vyriausybės intervencijai. Kaip pavyzdį galima pateikti 1999 metų Stojimo partnerystę Lietuvai<sup>31</sup>, tarp artimiausių ekonominių prioritetų išskyrusią fiskalinę konsolidaciją ir įmonių konkurencingumo skatinimą, didelių įmonių privatizavimo ir bankų restruktūrizavimo užbaigimą. Vėlesnė praktika parodė, kad po Rusijos krizės pagrindinis dėmesys buvo teikiamas makroekonominėi stabilizacijai (per griežtą fiskalinę drausmę ir net sumažintas biudžeto lėšas konkurencingumo programoms), o bankų restruktūrizavimas iš esmės buvo

<sup>31</sup> Stojimo partnerystė (angl. „Accession Partnership“) yra individualus Europos Sąjungos eurointegracinių prioritetų rinkinys šalims kandidatėms.

tapatus jų privatizavimui. Taip pat kaip pavyzdį verta paminėti kartu su bankroto įstatymu priimtą įmonių restruktūrizavimo įstatymą, kuris buvo įtariai sutiktas Komisijoje ir tik vėliau įsitikinus, kad juo nesiekama dirbtinai palaikyti neefektyvių įmonių, o tik sukurti dialogo tarp įmonės ir kreditorių procedūrą, jo įgyvendinimas įtrauktas kaip prioritetas į Stojimo partnerystę.

Iš Komisijos pusės, pagrindiniai veiksniai, nulėmę pokyčius Lietuvos konkurencingumo perspektyvų vertinime, buvo bendras šalies gebėjimas stabilizuoti makroekonominę situaciją po Rusijos krizės, pažanga privatizavime (nebūtinai restruktūrizavime), naujos įmonių bankroto įstatymo redakcijos priėmimas, iš dalies – vidutinės trukmės pramonės plėtojimo politikos ir ją įgyvendinančios strategijos patvirtinimas.

Apibendrinant galima teigti, kad Komisija, nors ir siekdama sistemiškumo ekonominiuose kandidačių vertinimo kriterijuose, neišvengė tam tikro „linijinio mąstymo“ ir kriterijų prioritetizacijos. Tokią kriterijų prioritetizaciją rinkos pagrindu vykdomos ūkio restruktūrizacijos naudai, mūsų manymu, sąlygojo keturios pagrindinės priežastys, būtent principinis ES siekis užtikrinti sklandų išplėstos Vieningosios rinkos funkcionavimą ir būtinybė iš esmės keisti VRE šalyse kandidatėse vyravusią ekonominę sistemą. Tuo tarpu didžiulės makroekonominės problemos (pvz. hiperinfliacija) reikalavo neatidėliotinų stabilizacinių mechanizmų įdiegimo. Taip pat susikompromitavusi centrinio planavimo sistema nulėmė iš anksto nulemtą požiūrį į kandidačių vyriausybės administracinius gebėjimus efektyviai „iš viršaus“ valdyti struktūrinius pokyčius, o nesant vienareikšmių pažangos vertinimo metodologijų ir *acquis* konkurencingumo politikos srityje, prioritetas buvo teikiamas susijusiems ir objektyviai egzistuojantiems veiksniams (aiškiai apibrėžtam Vieningosios rinkos ir konkurencijos *acquis*, standartinio TVF reformų paketo nuostatomis).

Peržvelgę ES rengtas Stojimo partnerystes pastebėtume, kad prioritetiniai ekonominiai ES reikalavimai – įmonių privatizavimas ir restruktūrizavimas, fiskalinis konsolidavimas, bankroto įstatymo priėmimas, smulkių įmonių konkurencingumo skatinimas ar pensijų reforma – neturi tvirto ES *acquis* pagrindo (išskyrus nebent bendro pobūdžio nuostatas steigimo sutartyje ar teisiškai neįpareigojančias Komisijos komunikatų gaires).

Tuo tarpu empiriniai pastebėjimai leidžia teigti, kad Lietuva ir kitos šalys kandidatės didesnės pažangos pasiekė aiškiai *acquis* apibrėžtose srityse – tiek dėl didesnio privalomų veiksmų apibrėžtumo, tiek dėl aiškių Komisijos vertinimo kriterijų („perkelta – neperkelta“). Pavyzdžiui, pramonės politika ir finansų kontrolė (abi sritys be aiškaus *acquis* pagrindo) buvo vienintelės sritys, kuriose 2001 m. Komisija įvertino Lietuvos pažangą kaip „ribotą“ (angl. „*limited progress*“). Pramonės politikos srityje, nepaisant Vyriausybėje priimto vidutinės trukmės pramonės politikos dokumento, iš esmės atitinkančio ES pramonės politikos ir vieningos rinkos principus, tolesnis veiksmų laukas išliko labai platus, o lėšos buvo ir toliau gana stichiškai skirstomos konkurencingumo skatinimo priemonėms per įvairias – eksporto plėtojimo, inovacijų versle ar SVV plėtojimo – programas.

Vis dėlto būtų neteisinga vertinti ES poveikį vien kaip neoliberalių transformacijos principų įtvirtinimą Lietuvos ekonominės transformacijos strategijoje. ES išties suvaidino teigiamą vaidmenį, skatindama strateginio matmens atsiradimą nacionalinėje ekonominėje politikoje. Pavyzdžiui, vien naujų, ūkio struktūrą veikiančių politikų, tokių kaip regionų ar pramonės konkurencingumo politikos, ar tokių

strateginių dokumentų kaip Nacionalinis plėtros planas ir vidutinės trukmės pramonės plėtojimo politika bei ją įgyvendinanti strategija, atsiradimas Lietuvos politikose yra iš esmės aktyvaus Europos Komisijos vaidmens rezultatas. Kita vertus, ne pro šalį turėti omenyje ir šio vaidmens priežastis. Nacionalinio plėtros plano atsiradimas visų pirma susijęs su ES siekiu užtikrinti būsimos ES struktūrinės paramos naudojimo sistemiskumą, o pramonės strategijos dokumento ištakos – ES susirūpinimas dėl Rusijos krizės akivaizdoje potencialių ES Vieningosios rinkos principams prieštaraujančių Lietuvos Vyriausybės veiksmų (būtent valstybės pagalbos srityje).

Tokiu būdu, nenuneigiant Komisijos konstruktyvaus vaidmens, bet sprendžiant iš anksčiau aptartų pavyzdžių, akivaizdu, kad nacionalinės pramonės konkurencingumo augimas priklausys nuo nacionalinių veiksmų, realizuojančių strateginį požiūrį į pramonės plėtrą. Komisijos poveikis, artėjant narystės datai ir ypač po jos, bus didesnis tik tose srityse, kur tiesiogiai paliečiami ES interesai (pvz., ES biudžetas ar Vieningoji rinka). Tai dar kartą patvirtina teiginį, kad ES tik nustato strateginio pasirinkimo ribas, o pats pasirinkimas ir jo sėkmingas įgyvendinimas priklauso nuo konkrečios šalies institucinių ir organizacinių gebėjimų. Galime pastebėti paradoksą, kad artėjant „strateginės“ narystės datai, strateginio pasirinkimo galimybių tam tikra prasme daugėja.

Toliau analizuosime Lietuvos pramonės politikos turinį, jos santykį su ES pramonės politikos nuostatomis. Remdamiesi gera kitų šalių praktika ir anksčiau aptartomis strateginio pasirinkimo galimybėmis, pasistengsime suformuluoti pasiūlymus efektyviam pramonės strategijos taikymui Lietuvoje, kai ji bus ES nare.

## Lietuvos pramonės politikos turinys – evoliucija ar revoliucija?

Iki 1990–ųjų Lietuvoje, kaip ir visose centrinio planavimo ekonomikose, valstybės pramonės politika buvo orientuota į ekonominių išteklių koncentravimą ir jų centralizuotą paskirstymą. Pramonės gamybos pagrindas buvo didžiosios valstybinės įmonės, priklausančios sąjunginiam pramoniniam – kariniam kompleksui ir siekiančios masto ekonomijos. Ekonominiai ištekliai buvo koncentruojami išimtinai gamybos, ypač sunkiosios pramonės sektoriuje, paslaugų, vartotojų produktų ir lengvosios pramonės sąskaita. Tokių jėgų suformuota dirbtinė pramonės struktūra neturėjo nieko bendra su laisvos konkurencinės aplinkos sukuriama lyginamaisiais pranašumais. Gamybos monopolizacija ir paklausos – pasiūlos mechanizmų nebuvimas sąlygojo neefektyvų kapitalo, gamtos išteklių, energijos ir darbo jėgos panaudojimą, panaikino bet kokias paskatas inovacinei veiklai. Įmonėse buvo kreipiamas dėmesys tik į tas technologijas, kurios padėtų pasiekti dar didesnę masto ekonomiją. Kaip pastebi Keller (1990)<sup>32</sup>, per ilgą laiką centrinio planavimo ekonomikos prarado tarptautinį konkurencinį pranašumą tiek aukštos, tiek žemos pridėtinės vertės pramonės šakose ir jį iš dalies išsaugojo tik aukštos išteklių koncentracijos reikalaujančiose srityse.

Vis dėlto šeštajame–septintajame dešimtmetyje daugelio pasaulio šalių pramonės politikos buvo orientuotos į masto ekonomiją užtikrinančių pramonės įmonių skatinimą bendrojoje pramonės struktūroje. Nepaisant šiandien akivaizdžių „pri-

<sup>32</sup> Keller B. S., „Using Strategic Planning in Economic Development“, *Economic Development Review*, 8(2), Spring, 1990, 20–25.

gimtinių“ centrinio planavimo ydų ir iškreiptos informacijos, to meto Vakarų valstybės centrinio planavimo sistemos vykdomą pramonės politiką laikė realia ekonomine grėsme tarptautinėje konkurencinėje kovoje (Nielsen, 1995<sup>33</sup>). Šiuo pastebėjimu nesiekama „reabilituoti“ susikompromitavusios praktikos, o norima tik parodyti, kad vėliau skirtingose ekonominėse sistemose vykę paradigmos pokyčių skirtumai (beje, skirtingais laikotarpiais ir dėl skirtingų priežasčių) nėra tokie fundamentalūs ir nepalyginami kaip atrodo iš pirmo žvilgsnio.

Todėl būtų neteisinga teigti, kad dabartinė (moderni) Lietuvos pramonės politika formavosi neoliberalių transformacijos principų suformuotume vakuume. Peržvelgus iki pastarųjų metų Lietuvoje patvirtintus strateginių požiūrį formuojančius dokumentus, matyti ryškus nacionalinio saugumo poveikis strateginiam matmeniui, ypač pradiniam transformacijos etape. Tokių ekonominių kategorijų kaip „strateginės prekės“, „strateginės atsargos“, „strateginis objektas“, iš dalies – „strateginis investuotojas“, sampratos nacionaliniuose teisės aktuose tiesiogiai siejamos su nacionaliniu saugumu. Tarp tokių ankstyvųjų nacionalinių teisės aktų minėtina strateginių prekių ir technologijų importo, tranzito ir eksporto kontrolės sistemos kūrimo programa, nacionalinė energetikos strategija, naftos paieškų ir gavybos strategija ar valstybės strateginių interesų užtikrinimo, aprūpinant Lietuvos ūkį nafta ekstremalių situacijų atveju įstatymas.

Taigi pirmųjų strateginių dokumentų tiesioginis tikslas greičiau buvo nacionalinis saugumas nei ilgalaikis ūkio konkurencingumas. Gal kiek apibendrintai galima teigti, kad nacionalinis saugumas buvo pagrindinis įmonės „strategiškumą“ lemiantis kriterijus. Sąlyginai mažiau įmonių „strategiškumą“ veikė (Vakarų valstybėse) tradiciniai socialiniai – ekonominiai veiksniai, būtent: valstybės parama ekonominiams „nacionaliniams čempionams“ ar užimtumo prasme svarbioms įmonėms arba sektoriams. Reikėtų pastebėti, kad požiūris į kai kurias didžiąsias valstybines įmones priklausė ir nuo valdančiosios daugumos politinių privilegijų. Pavyzdžiui, vienas politinis sparnas AB „Mažeikių nafta“ apibūdintų kaip geopolitinę „nacionalinę čempionę“, o kitas – jau kaip ekonominę - socialinę „nacionalinę čempionę“. Panašių paralelių galima išvesti, remiantis ir AB „Lietuvos dujos“, Ignalinos AE ar kitų didžiųjų valstybinių įmonių pavyzdžiais. Vis dėlto svarbiausia yra tai, kad nei vienas, nei kitas požiūris ligi šiol nedavė „čempioniškų“ rezultatų.

Todėl dar kartą pažymėtina, kad šiuolaikinė Lietuvos pramonės konkurencingumo politika formuojasi ne tuščioje vietoje, bet atsiranda evoliucijos procese. Rusijos krizė ir kontraversiškas strateginių objektų privatizavimo procesas atskleidė senos pramonės politikos neefektyvumą ir skatino požiūrio pokytį.

Tokiu būdu, viena vertus, Lietuvoje ir kitose pokomunistinėse šalyse kandidatėse į ES vykstantys konceptualūs pramonės politikos pokyčiai atkartoja bendrąsias ES ir OECD šalių tendencijas. Tai pasireiškia bendrųjų globalizacijos, integracijos ir žinių visuomenės principų pripažinimu bei laipsnišku perėjimu nuo daugeliui šalių bendros tradicinės sektorinės pramonės politikos link horizontalios pramonės konkurencingumo politikos.

<sup>33</sup> Nielsen K., „Industrial Policy or Structural Adjustment?“, *American Behavioral Scientist* 38 (5), March/April, 1995, 716–741.

Kita vertus, dėl anksčiau aptartų pereinamojo laikotarpio iš centrinio planavimo į rinkos ekonomiką ypatumų, Lietuvos nacionalinės pramonės politikos sampratos (ir turinio) pokyčiai tokie ryškūs, kad beveik galima kalbėti apie kokybiškai naujos politikos rūšies formavimąsi.

Lietuvos pramonės politikos turinį oficialiai apibrėžia 2000 m. liepos 5 d. patvirtintas Lietuvos vidutinės trukmės pramonės politikos ir ją įgyvendinančios strategijos dokumentas. Galime teigti, kad šis dokumentas įtvirtina požiūrį į pramonės politiką pokytį. Jame pateikiama bendroji Lietuvos pramonės SWOT analizė, įvertinami aplinkos veiksniai (globalizacija, žinių visuomenė, technologiniai pokyčiai, integracija į ES Vieningąją rinką), suformuluotas strateginis tikslas „*pasiiekti, jog iki 2015 metų kiek galima daugiau Lietuvoje veikiančių įmonių būtų konkurencingos tarptautiniu mastu, o pramonės ir su ja susijusio verslo struktūra bei sukuriama nacionalinio produkto dalis būtų palyginama su išsivysčiusiose šalyse esančia struktūra*“. Politikos principai iš esmės atitinka ES ir OECD suformuluotus šiuolaikinės pramonės konkurencingumo skatinimo principus. Nors analizės metu išskiriamos šiuo metu šalyje lyginamąjį pranašumą turinčios pramonės šakos (daugiausiai kuriančios žemesnę nei vidutinę pridėtinę vertę), vienareikšmiškai pasisakoma, kad negali būti prioritetinių įmonių ar pramonės šakų.

Akcentuojama, kad įmonių konkurencingumas yra visų pirma pačių įmonių reikalas, o valstybė tegali prisidėti per palankios (teisinės, makroekonominės) verslo aplinkos kūrimą ir horizontalaus pobūdžio priemones (pvz., paramą SVV, inovacijų sistemos kūrimą, užsienio investicijų pritraukimą ir įmonių bendradarbiavimo skatinimą, priėjimo prie finansinio kapitalo gerinimo). Tuo pačiu, siekiant fokusuoti politiką, pažymima, kad ypatingas dėmesys turėtų būti kreipiamas aukštesnę pridėtinę vertę generuojančių, žinioms imlių veiklos sričių skatinimui. Teigiamas bruožas yra tas, kad šio prioriteto nesiekiami suabsoliutinti vien į aukštą pridėtinę vertę kuriančių pramonės šakų lygį, bet pabrėžiamos aukštesnės vertės grandys, kad ir tradicinėse pramonės šakose (pvz., baldų gamyba, o ne medienos plaušo apdirbimas medienos pramonėje). Tarptautinė praktika rodo, kad šalys, sėkmingai įgyvendindamos pramonės konkurencingumo politiką, visų pirma remiasi jau egzistuojančiais privalumais ir įdirbiu. Susijusių įmonių grupės (angl. *clusters*) kuriasi ne iš naujo, todėl strategijos dokumentas akcentuoja būtinybę atlikti išsamias pramonės šakų studijas ir nustatyti tokių susijusių įmonių sukūrimo galimybes. Pats sektorių strategijų įgyvendinimas paliekamas tiesioginei sektorių asociacijų ir įmonių, o ne vyriausybės institucijų kompetencijai.

Šiame kontekste kyla keletas aktualių klausimų. Vienas iš jų yra politikos įgyvendinimo realumas. Nielsenas (1995)<sup>34</sup> pastebi problemą, kad ES šalyse kandidatėse skirtingais laikotarpiais (Estijoje – 1991, Lenkijoje, Čekijoje – 1993 m.) patvirtintos pramonės restruktūrizavimo programos faktiškai liko neįgyvendintos, visų pirma dėl akivaizdžių biudžeto suvaržymų. Antra, dėl neoliberalių reformuotojų politinės valios trūkumo buvo sunku imtis aktyvių restruktūrizacijos veiksmų. Pagaliau taip atsitiko dėl šių veiksnių sąlygoto stipresnio Finansų ministerijos (nei pramonės restruktūrizavimą remiančios Ekonomikos ministerijos) vaidmens institucinėje struktūroje. Beveik identiškus apribojimus galima išvelgti ir Lietuvos atveju. Ypač pažymėtinas paskutinis veiksnys. Paskutiniais metais smarkiai išaugo Finansų ministerijos „superstruktūra“ (ne be ES reikalavimo centralizuotam struktūrinės

<sup>34</sup> Nielsen K., „Industrial Policy or Structural Adjustment?“, *American Behavioral Scientist* 38 (5), March/April, 1995, 716–741.

paramos koordinavimui), o Ūkio ministerija taip ir liko viena iš nedaugelio beveik nereformuotų ministerijų. Jos pagrindinė kompetencija yra sektorinė, ypač energetikos klausimais. Taigi paskutiniojo dešimtmečio patirtis verčia kiek atsargiai vertinti politikos priemonių įgyvendinimo perspektyvas.

Kitas aktualus ir esminis klausimas apima politikos įgyvendinimo kryptingumą. Lietuvos vidutinės trukmės pramonės politikos dokumentas faktiškai atspindi pagrindinius mūsų aptartus ES pramonės politikos principus, kurie tam tikra prasme yra Vieningos rinkos laisvių fone nustatytas skirtingų ES valstybių narių pramonės politikų „bendras vardiklis“.

Teigiamas ES politikos principų perkėlimo poveikis Lietuvai yra tas, kad apsisaugota nuo kai kurių senosios pramonės politikos liekanų, tokių kaip jau aptartų importo pakaitalų gamybos skatinimas (beje, vis figūravusių pradinėse dokumento versijose). Dabartinis pramonės politikos ir ją įgyvendinančios strategijos dokumentas yra naudingas edukacine prasme, kaip iš esmės tinkamų valstybės politikos principų šiuolaikinėje verslo aplinkoje rinkinys. Jis iš esmės išpildo savo centrinę misiją – įvertinant vidaus ir išorės situaciją, suteikti konceptualų pagrindą tolesnėms pramonės konkurencingumo programoms.

Tačiau, kaip pažymi Kelleris (1990)<sup>35</sup>, „kur kas svarbiau sukurti sistemą, kuri įgalintų bendrijos narius suvokti jų priimamų sprendimų ilgalaikį poveikį, nei turėti gražiai atspausdintą dokumentą ar neabejotinai „teisingą“ planavimo procesą“. Analizuodami sėkmingus nacionalinės pramonės restruktūrizavimo pavyzdžius (pvz. Airijos), pamatytume, kad šių šalių sėkmę labiausiai nulėmė jų gebėjimas tinkamai įvertinti susiklosčiusią situaciją (tiek šalies pramonėje, tiek jos aplinkoje) ir priimti tinkamus sprendimus. Tiek situacija, tiek jos sprendiniai yra unikalūs konkrečiai šaliai, konkrečiu ekonominės plėtros etapu ir juos tik sąlyginai galima apibendrinti ES lygiu. Tokie sprendimai yra tiesiogiai susiję su strateginio planavimo konkrečioje valstybėje procesu, kurį užtikrina ne centralizuotai patvirtinti dokumentai, bet egzistuojantys tarpinstitucinio koordinavimo ir kolektyvinio mokymosi mechanizmai. Taigi nors pramonės politikos dokumento atsiradimas yra iš principo teigiamas reiškinys, jo nepakanka kryptingam politikos įgyvendinimui.

## Pramonės strategija kaip kolektyvinis mokymasis

Lietuvą galima priskirti akademinėje literatūroje (Storperis, Thomodakis, Tsipouri's, 1998)<sup>36</sup> identifikuojamai „vėluojančių, pusiau industrializuotų šalių“ (angl. *latecoming semi – industrialised countries*) kategorijai. Terminas „vėluojantis“ reiškia, kad dėl globalizacijos šios šalys atsidūrė bendroje tarptautinės konkurencijos arenoje, bet ne visiškai lygiomis sąlygomis. Nuo tradicinių besivystančių šalių kategorijos jos skiriasi tuo, kad jose yra sukurta bazinė infrastruktūra, švietimo sistema, nacionalinės inovacijų ir technologijų perkėlimo sistemos užuomazgos. Nuo išsivysčiusių pramoninių valstybių jas skiria nepakankamai išplėtos gamybinės struktūros, pramoninės kultūros ir pažangių organizavimo gebėjimų stygius. Tokių šalių grupei gali būti priskiriamos beveik visos Rytų ir Vidurio Europos šalys, ES priklaus-

<sup>35</sup> Keller B. S., „Using Strategic Planning in Economic Development“, *Economic Development Review*, 8 (2), Spring, 1990, 20–25.

<sup>36</sup> Storper, M., Thomadakis, S. B., and Tsipouri, L. J., (eds) *Latecomers in the Global Economy*, London: Routledge, 1998, 334.

sančios Airija, Graikija, Portugalija, Ispanija, Azijos „tigrai“, kai kurios mūsų aptartos Lotynų Amerikos šalys.

Šių šalių pavyzdžiai patvirtina keletą jau aptartų tezių. Pirma, tradicinės pramonės politikos nebetinka pramonės struktūros modernizavimui, ypač ES reguliacinėje aplinkoje. Sėkminga tokių santykinai mažų ES valstybių narių kaip Airija ar Suomija plėtra buvo susijusi su jų atviromis, skaidriomis, rinkos jėgų veikimu grindžiamomis pramonės politikomis. Antra, makroekonominės stabilizacijos politikos nėra pakankamos, o kartais net neproduktyvios pramonės plėtrai.

Pasak Storperio (1998)<sup>37</sup>, svarbiausia priemonė šių šalių ekonominiam atsilikimui įveikti yra kolektyvinio mokymosi arba besimokančios ekonomikos sukūrimas, nes būtent šiuo aspektu mūsų aptariamoms šalys labiausiai skiriasi nuo išsivysčiusių Vakarų ekonomikų. Šiame kontekste verta paminėti, kad kai kurios dominuojančios Vakarų (ypač JAV) konkurencingumo metodologijos, pvz., įtakingas Michaelo Porterio „deimanto modelis“<sup>38</sup>, neteikia pakankamo dėmesio „minkštiesiems“ konkurencingumo veiksniams, tokiems kaip organizacijos kultūra ar kolektyvinio mokymosi procesai (O’Shaughnessy, 1997)<sup>39</sup>. Neretai kritikuojamas tradicinis jų analizės akcentas išsivysčiusioms pasaulio ekonomikoms, taigi koncentravimasis ties sėkmės faktoriais nei platesnio ir kompleksiškesnio vaizdo paieška. Be to, pagrindiniams JAV konkurencingumo metodologams būdingas atsargus požiūris į vyriausybės galimybes veikti nacionalinį konkurencingumą per pramonės politiką, nors „būtent tai logiškai išplauktų iš jų argumentų sekos“ (O’Shaughnessy, 1997). Taigi nors šiuolaikinės tarptautinės konkurencingumo metodologijos yra iš principo naudingas instrumentas, padedantis struktūrizuoti politikos priemones (taip pat ir Lietuvos pramonės politikos atveju), jos turi būti pritaikomos vietos procesams.

„Besimokanti“ ekonomika apibūdinama kaip „firmų organizacija, padedanti kaupti kolektyvines žinias, pritraukti ir adaptuoti naujas žinias bei pagaminti naują, pigesnę, kokybiškesnę produkciją“ (Storper, 1998). Tokiu būdu šiuolaikinės pramonės strategijos pagrindas yra ne centralizuotai parengti strategijos dokumentai su aiškiu veiklos planu, bet tinkamas mikro ir makro politikų koordinavimas, siekiant užtikrinti kolektyvinio mokymosi procesą šalyje.

Pavyzdžiui, Airijos vyriausybės pastangos pritraukti į eksportą orientuotas tiesiogines užsienio investicijas padėjo išspręsti užsienio prekybos ir einamosios sąskaitos deficito problemas, bet neišsprendė nacionalinio konkurencingumo ir užimtumo problemų. Priešingai, jas dar labiau paaštrino, nes vietinės airių įmonės tiesiog buvo išstumtos iš rinkos. Pagrindinė problema buvo ta, kad užsienio investuotojai turėjo minimalius ryšius su vietos ekonomika – jie Airijoje gamino pigią produkciją iš importuotų žaliavų ir išveždavo pelną iš šalies. Tokiu būdu, pritraukus užsienio kompanijas, reikėjo jas tinkamai integruoti į vietinę ekonomiką, susiejant jas su vietos įmonėmis, taip sukuriant prielaidas bendram konkurencingumo ir užimtumo augimui.

Pirma, politikos priemonėmis reikėjo kompensuoti tai, kuo vietos gamintojai atsiliko nuo užsienio investuotojų. Ši kompensacija buvo suteikta per finansinę paramą

<sup>37</sup> Storper, M., „Industrial Policy for Latecomers. Products, Conventions, and Learning“ in Storper, M., Thomadakis, S.B. and Tsipouri, L. J., (eds), *Latecomers in the Global Economy*, London: Routledge, 1998, 334.

<sup>38</sup> Porter, M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, London and Basingtoke: Macmillan, 1990.

<sup>39</sup> O’Shaughnessy, N., „The Idea of Competitive Advantage and the Ideas of Michael Porter“, *Strategic Change* 6, 1997, 73–83.

vietinei marketingo veiklai (pvz. prekių ženklų kūrimui), naujų technologijų diegimui įmonėse, mokymams vadybos ir eksporto srityse. Be to, parama buvo labiau sutelkta į „perspektyvias“ įmones ir sektorius, siekiant pasinaudoti jau egzistuojančiais privalumais ir efektyviau naudoti biudžeto lėšas. Nuo 1984 m. Airijos plėtros agentūros darbuotojai tiesiogiai dirbo su perspektyviomis įmonėmis, padėdami kurti strateginius jų plėtros planus. Kita programa buvo siekiama paremti potencialius vietinius tiekėjus užsienio kompanijoms. Parama vis labiau buvo skiriama nebe kapitalo formavimui, bet „minkštiesiems“ veiksniams (per eksporto gebėjimų skatinimą, technologijų įsigijimo garantus, subsidijas technologijų auditui ir kt.). Ypač išaugo finansinė parama technologijų diegimui bendrajame pramonės politikos biudžete.

Antra, buvo sukurtos mokesstinės paskatos užsienio investuotojams kurti kooperacinius ryšius su vietos gamintojais, taip pastaruosius įjungiant į vertės kūrimo grandinę ir išlaikant sukurtos vertės dalį šalyje. Taip pat buvo siekiama pritraukti į Airiją aukštesnę pridėtinę vertę kuriančias tarptautinių kompanijų funkcijas (marketingą, mokslą ir tyrimus). Kaip pastebi O'Malley (1998)<sup>40</sup>, Pramonės plėtros agentūros (IDA) lankstumas derybose dėl lengvatų paketo, nustatomų atsižvelgiant į numatomų sukurti darbo vietų, ryšių su vietinėmis įmonėmis kiekį ir kokybę, įmonės funkcijų, perkeliamų į Airiją pobūdį, buvo vienas svarbiausių sėkmės veiksnių. Nors užsienio investicijos buvo ir toliau aktyviai skatinamos, minėtieji veiksmai prisidėjo prie struktūrinių ekonomikos pokyčių – pasiektas vietos firmų mokymosi efektas ir užimtumo lygio stabilizavimas bei tolesnis augimas.

Lietuvos atveju, patvirtinta vidutinės trukmės pramonės politika yra pajėgi užtikrinti tam tikrą kolektyvinį mokymąsi ateityje trumpam laikotarpiui, supažindinant ūkio subjektus su bendraisiais konkurencingumo principais. Pavyzdžiui, iš esmės šio dokumento dėka per kelis metus iki tol faktiškai nežinoma susivienijimo (angl. *clusters*) samprata įsigalėjo institucijų ir verslo asociacijų žodyne. Vis dėlto tam, kad būtų užtikrintas ilgalaikis poveikis, būtina sukurti kolektyvinio mokymosi taisykles, procedūras. Tai nereiškia konkretaus administracinio modelio įdiegimo, tiesiog koordinacinių ryšių tarp pramonės politiką įgyvendinančių institucijų (ne institucijos!) užtikrinimą. Pasak Bianchi (1998)<sup>41</sup>, „reikia sukurti sąlygų kompleksą, kuriuo galėtume pradėti naudotis „iš apačios“, tuo pačiu siekiant valdyti kolektyvinius veiksmus per ekspertų grupės sukuriamą paskatų sistemą, formuojančią kolektyvinės elgsenos modelius“. Storperis (1998) pataria kuo greičiau politikoje atsakyti rinkos ir valstybės dilemos ir verčiau nustatyti veikėjus, geriausiai sugebančius užtikrinti kooperaciją (pvz. Pramonės plėtros agentūra Airijoje arba Tarptautinės prekybos ir pramonės ministerija Japonijoje), įdiegti paskatų schemas, o dialogui tarp institucijų ir organizacijų suteikti sistemą. Galima teigti, kad kol kas nėra viena Lietuvos institucija nėra pilnai visiškai pasirengusi šiam vaidmeniui. Nei Lietuvos ekonominės plėtros agentūra, palaikanti artimiausią kontaktą su verslu, nei Ūkio ministerija, formuojanti pramonės politikos principus, neturi pakankamų politinių galių, finansinių lėšų ir administracinių gebėjimų, kad galėtų efektyviai remtis Airijos ar Japonijos pavyzdžiu.

<sup>40</sup> O'Malley, E., „Industrial Policy in Ireland and the Problem of Late Development“ in Storper, M., Thomadakis, S. B., and Tsipouri, L. J., (eds) *Latecomers in the Global Economy*, London: Routledge, 1998, 254–274.

<sup>41</sup> Bianchi, P., „Industrial Policies and Economic Integration: Learning from European Experiences“, London: Routledge, 1998, 228.

Kita vertus, yra keletas svarbių priemonių, nereikalaujančių ypatingų biudžetinių investicijų, bet padedančių bendrauti ir kolektyviai mokytis. Viena tokių – veikla sutartiniam etalonui pasiekti (angl. *benchmarking*), kurios pagrindas – sisteminis situacijos įvertinimas kitų šalių arba pramonės šakų kontekste, procesų rezultatyvumo palyginimas ir reikiamų veiksmų numatymas, atsilikimui įveikti. Žinoma, siekiant efektyvaus įgyvendinimo, šie veiksmai turi remtis politine valia ir tiek valstybės, tiek privataus sektoriaus investicijomis. Sutartinių etalonų nustatymo teigiamas poveikis kolektyviniam mokymuisi plačiai pripažįstamas. Deja, šiuo metu Lietuvoje ši priemonė yra tik pradinėje plėtros stadijoje. Faktiškai jokia Lietuvos institucija ar agentūra neužsiima sisteminėmis kitų šalių politikų turinio bei gerų praktikų analize ir sklaida.

Nors šiuo metu plintančios skirtingų sričių strategijos atlieka tam tikrą *komunikacinį* vaidmenį, jos paprastai remiasi tik Lietuvos situacijos SSGG (*SWOT*) analize, suformuluoja viziją ir numato bendruosius jos įgyvendinimo principus. Kolektyvinio mokymosi instrumentai šių principų įgyvendinimui kol kas išlieka neaiškūs.

Nepaisant visų išvardintų apribojimų, galima pastebėti ir teigiamų tendencijų. Pavyzdžiui, neseniai priimta valstybės ilgalaikės raidos strategija siekia suteikti sistemiskumą strateginio planavimo procesui šalyje. 2002 m. birželio 6 d. patvirtinta strateginio planavimo metodika suskirsto strateginius dokumentus į keturis lygius: (1) valstybės ilgalaikės raidos strategiją (pagrindinės planavimo gairės), (2) ilgalaikę ūkio plėtros strategiją, (3) Nacionalinį plėtros planą, ir (4) institucijų strateginius veiklos planus. Tikėtina, kad tai užtikrins geresnę strateginio planavimo proceso koordinavimą bei aiškesnę konkurencingumą veikiančių politikų santykį.

Apibendrinant galima teigti, kad paskutiniaisiais metais pastebimo strateginio planavimo bumo Lietuvoje realus poveikis kol kas negali būti objektyviai įvertintas. Nors aptarta paskutiniojo dešimtmečio patirtis skatina tam tikrą skepticizmą, reikia atsižvelgti ir į iš esmės besikeičiančią šalies vidinę ir išorinę situaciją. Išnyksta senieji, atsiranda nauji strateginį planavimą veikiančios veiksniai. Baigiantis ekonominės transformacijos procesui, mažėja tarptautinių finansinių institucijų poveikis vidaus ekonominei politikai. Artėjantis į pabaigą privatizacijos procesas tikėtina atvėsinas politines diskusijas dėl įmonių „strategiškumo“. Ką tik pabaigtos derybos ir netolima „strateginė“ narystė ES nebevaržys nepatenkančiais į *acquis* ekonominiais reikalavimais, o taip pat nustato aiškias Vieningosios rinkos žaidimo taisykles su konkrečiais apribojimais valstybės struktūrinei intervencijai.

Kiek paradoksalu, bet „strateginio“ tikslo pasiekimas atveria kelius dar platesniam „strateginiam“ pasirinkimui, nors ir apibrėžtose ribose. Augant aplinkos kompleksiskumui, išskyla nauji strateginio planavimo uždaviniai. Kaip panaudoti suintensyvėjusią konkurencinę aplinką ES Vieningoje rinkoje vietos įmonių augimui? Kokiomis nišomis Vieningosios rinkos *acquis* galima pasinaudoti, kuriant patrauklią verslo aplinką (pvz. mokesčių lengvatų srityje)? Kaip sistemiskai pritraukti ES struktūrinių fondų lėšas bendram ūkio konkurencingumo augimui? Kaip suderinti makroekonominius įsipareigojimus Ekonominėi ir pinigų sąjungai su struktūrinės politikos tikslais? Pagaliau kaip identifikuoti nacionalinius konkurencingumo interesus ir deramai juos atstovauti formuojant ES *acquis*?

Atsakymų į šiuos klausimus kokybė ir strateginio planavimo efektyvumas iš esmės priklausys nuo politinės valios nustatyti bei įgalinti veikėjus, geriausiai sugebančius užtikrinti kooperaciją ir kolektyvinį mokymąsi, bei nuo realių administracinių gebėjimų, kurie padės tai įgyvendinti.