

Tarp institucinės konkurencijos ir racionalumo: kokio Europos Sąjungos politikos koordinavimo modelio reikia Lietuvai?

Modestas Pocius,

VU TSPMI viešosios politikos analizės magistro programos studentas

Lietuvos viešojoje erdvėje pastaruoju metu vyko daug diskusijų dėl to kas turėtų atstovauti Lietuvai Europos Vadovų Taryboje (EVT) – Ministras Pirmininkas ar, kaip kad iki šiol buvo įprasta, Prezidentas. Pagrindiniai šios diskusijos argumentai yra susiję su nusistovėjusia praktika bei teisinio reglamentavimo interpretacijomis. Tačiau įvertinti reikėtų gerokai svarbesnį klausimą – ar šiuo metu Lietuvoje egzistuojantis Europos Sąjungos politikos koordinavimo modelis yra racionalus ir tinkamas tam, kad Lietuva pradėtų ne tik įgyvendinti, tačiau ir formuoti Europos Sąjungos politiką?

Pirmiausia, tenka pripažinti, kad Lietuvos atstovavimas EVT nėra efektyvus. Lietuvos pozicijos skirtingais klausimais, kurias ketinama atstovauti EVT formatuose yra rengiamos skirtingose ministerijose, apibendrinamos Užsienio reikalų ministerijoje, tačiau pačiuose posėdžiuose dalyvauja [Prezidentas](#), nors pastarasis formaliai net nedalyvauja pozicijos formavimo procese bei, priešingai negu visų kitų ES šalių atstovai EVT, praktiškai neturi įtakos bendrai Vyriausybės veiklai. Be to, nors Prezidentas ir atstovauja Lietuvai EVT, už posėdžiuose pasiektus rezultatus Seimui atskaitingas yra [Ministras Pirmininkas](#). Kitaip tariant – Lietuvos atstovas EVT neturi nei itin daug derybinių galių nei galimybės įvykdyti EVT susitarimus šalies vidaus politikos klausimais, o už jo veiklą atsiskaitantis Vyriausybės vadovas neturi galimybių kaip užtikrinti, kad parengta pozicija būtų atstovaujama tinkamai.

ES reikalų koordinavimo modelio neefektyvumas

Lietuvos atstovavimo EVT problema yra didesnės ES politikos koordinavimo modelio neefektyvumo Lietuvoje problemos dalis. Europos Sąjungos politikos formavimo procesas reikalauja, kad šalys narės gebėtų suformuoti ir atstovauti savo nacionalines pozicijas. Šis procesas reikalauja intensyvaus skirtingų institucijų bendradarbiavimo ir individualių bei dažnai išsiskiriančių pozicijų suderinimo, tačiau kaip ir visose horizontalios politikos srityse – procesai dažniausiai būna lėti ir kompleksiniai.ⁱ

Kitose Europos Sąjungos šalyse visa ES politika yra koordinuojama dvejais skirtingais [modeliais](#) – centralizuotai arba decentralizuotai.ⁱⁱ Centralizuotuose modeliuose, pvz. Lenkijos, ES

reikalai yra koordinuojami autoritetingų ir už visą procesą atsakingų institucijų, kurių vaidmuo ypač išauga sprendžiant tarpinstitucinius konfliktus bei priimant galutinius sprendimus dėl šalies pozicijos. Modelis taip pat leidžia visuomet pateikti vieningą šalies poziciją. Tuo tarpu decentralizuotuose ES politikos koordinavimo modeliuose, pvz. Rumunijos, šalies poziciją formuojančios institucijos (pvz. ministerijos) yra ganėtinai nepriklausomos, o tarpministerinį reikalų koordinavimą užtikrinančios institucijos atlieka labiau administracinę koordinavimo funkciją. Kitaip tariant, centralizavimo laipsnis yra nulemiamas santykinio koordinuojančios institucijos autoriteto.ⁱⁱⁱ Iliustruojant praktiniais pavyzdžiais, centralizuotas koordinavimas dažniausiai yra konsoliduotas ministrų pirmininkų biuruose ar vyriausybės kanceliarijose, o decentralizuotas modelis – užsienio reikalų ministerijose.^{iv}

Pastarasis modelis šiuo metu egzistuoja didžiojoje dalyje naujų ES narių, tame tarpe ir Lietuvoje.^v Decentralizuotą sistemą koordinuoja URM, o Vyriausybės kanceliarija turi tik formalų vaidmenį teikti rekomendacijas ES klausimų prioretizavimui.^{vi} Visgi Lietuvoje 1996 m. įkūrus Europos reikalų ministeriją, kuri po kelerių metų savo funkcijas perdavė naujai įsteigtam Europos komitetui prie Vyriausybės, ES politikos koordinavimas buvo vykdomas centralizuotai. Tačiau tapus pilnaverčiais ES nariais ir sumažėjus ES teisės perėmimo proceso intensyvumui,^{vii} Europos komitetas buvo panaikintas, o politikos koordinavimo funkcijos ilgainiui buvo perduotos URM, paliekant daugiau autonomijos pačioms ministerijoms.^{viii} Visgi, esamas decentralizuotas modelis pasižymi konfliktais tarp URM ir kitų ministerijų, prastu informacijos dalinimuisi ir tarpinstituciniu bendradarbiavimu, vėluojančiu nacionalinių pozicijų rengimu bei prastu pasirengimu apginti poziciją prieš ES institucijas.^{ix}

Be to, nuo Lietuvos pasirinkto ES politikos koordinavimo modelio priklauso ir šalies politikos „ambicija“. Jeigu centralizuotą ES politikos koordinavimo modelį turinčios šalys, pvz. Lenkija ar Prancūzija, poziciją bando pateikti praktiškai visais ES svarstomais klausimais, Lietuva, kaip ir kitos mažesnės ir naujesnės ES narės, į ES politikos formavimą įsitraukia [selektyviau](#), tik tada kai yra sprendžiami valstybei svarbiausi klausimai.^x Mūsų šalies dėmesio dažniausiai susilaukia tik strateginiai nacionaliniai klausimai (užsienio, ypač ES Rytų kaimynystės klausimai, saugumo politika), kurie patenka į ES politiką koordinuojančios ir atstovaujančios institucijų, URM ir Prezidentūros, atsakomybių lauką.^{xi} Kita vertus, tai reiškia, kad Lietuva neįsitraukia į kitus ES lygmeniu sprendžiamus klausimus tiek kiek galėtų, tam, kad būtų užtikrintas nacionalinis interesas.

Europos Sąjungos politikos koordinavimo centralizavimas – atskiroje ministerijoje ar Vyriausybės kanceliarijoje?

Sprendžiant šį klausimą, svarbu suprasti, kad neefektyvi Europos Sąjungos politikos koordinavimo sistema nereiškia neefektyvios vykdomos ES politikos. Kita vertus, mažesnės ES narėms, tokioms kaip Lietuva, dėl mažesnio derybinio svorio ir didesnio klausimų selektyvumo, organizacinis efektyvumas yra itin svarbus, kaip metodas maksimaliai užtikrinti nacionalinius interesus. Tą parodo ir pastarųjų krizių – COVID-19, nelegalios migracijos, energijos kainų ir Rusijos invazijos į Ukrainą – kontekstas, kuriame Europos Sąjungos valstybės [tendencingai](#) centralizavo ES politikos koordinavimo modelius siekiant didesnio efektyvumo ir tuo pat metu – geresnio nacionalinių interesų atstovavimo.^{xii} Vadovaujantis esamomis tendencijomis, centralizuotas ES politikos koordinavimo modelis yra ne tik efektyvesnis ir greitesnis, tačiau taip pat leidžia valstybėms nuosekliau siekti politinių tikslų^{xiii} bei užtikrinti didesnę atsparumą vis dažnėjančioms ES lygmens krizėms.^{xiv} Centralizuotas modelis taip pat sukurtų prielaidas didinti valstybės ambiciją formuojant ES politiką – Lietuvos pozicija galėtų būti formuojama didesniame kiekiui svarstomų klausimų, taip užtikrinant geresnę ir visapusiškesnę Lietuvos interesų atstovavimą.

ES politikos koordinavimo modelį centralizuoti būtų galima 2 būdais. Pirmiausia, šią funkciją būtų galima atskirti nuo URM ir kitų ministerijų bei konsoliduoti atskiroje institucijoje, kuri būtų atsakinga išimtinai už ES politiką. Štai [Švedijoje](#) ir [Suomijoje](#) už ES reikalų koordinavimą yra atsakingi atskiri pareigūnai – Europos reikalų ministrai (ministrai be portfelio). [Portugalijoje](#) šias funkcijas atlieka Europos reikalų sekretorius. Lietuvoje ministro be portfelio konceptas prieštarauja esamai [Konstitucijos formuluotei](#), todėl analogiško savarankiško pareigūno institucijos įsteigti be Konstitucijos keitimo nepavyktų.^{xv} Kita vertus, Lietuvoje jau turime patirties su atskira ES reikalus koordinuojančia institucija, kadangi 1996-1998 m. laikotarpiu Lietuvoje už ES politikos koordinavimą buvo atsakinga Europos reikalų ministerija ir jos vadovė, tuometinė Europos reikalų ministrė, [Laima Liucija Andrikienė](#). Atkūrus Europos reikalų ministeriją, jos pranašumas būtų tai, kad institucija fokusuotųsi išimtinai į darbą su ES institucijomis ir jose svarstomais klausimais, todėl tikėtina, kad išaugtų ne tik Lietuvos ES politikos koordinavimo efektyvumas, tačiau ir ambicija. Be to, Europos Sąjungos reikalus atskyrus nuo Užsienio politikos galimai sumažėtų tarpinstitucinių konfliktų (ypač tarp Vyriausybės ir Prezidentūros) tikimybė, jeigu, žinoma, toks sąvokų ir sričių atskyrimas nebūtų per daug politizuotas. Kita vertus, tenka

pripažinti riziką, jog ES politikos koordinavimą paliekant ministerijos lygmenyje, ją kuruojančio pareigūno autoritetas galimai nebūtų pakankamas tarpinstituciniams konfliktams spręsti bei reikalautų Vyriausybės vadovo įsikišimo.

Alternatyviai, šias funkcijas būtų galima centralizuoti Vyriausybės kanceliarijoje. Modelis galėtų būti įgyvendintas sukuriant Vyriausybės kanceliarijoje atskirą padalinį arba grąžinant istoriškai veikusį Europos komitetą, kuris galėtų užsiimti ES politikos koordinavimu. Toks modelis ne tik pasižymėtų anksčiau išvardytais centralizuoto modelio plusais, tačiau, ES politikos koordinavimo funkciją konsolidavus Vyriausybės kanceliarijoje, tikėtina, kad atsirastų daugiau galimybių peržiūrėti ir visą šalies atstovavimo Europos Sąjungos institucijose tvarką, apie ką pastaruoju metu yra nemažai diskutuojama. Taip pat, anot ekspertų, ES politika, kaip ir kitos horizontalios politikos, būtų vykdoma efektyviau jeigu būtų priskiriama prie Ministro Pirmininko kompetencijų.^{xvi}

Reziumuojant, Lietuva, kaip viena iš mažesnių ES narių, turinčių mažesnę derybinę svorį, negali sau leisti į ES politikos formavimą įsitraukti selektyviai, o nacionalinę poziciją formuoti neefektyviai ir nekokybiškai. Lietuva ilgą laiką buvo ES politikos įgyvendintoja (angl. *policy taker*), tačiau Lietuva turi visas galimybes tapti ir ES politikos formuotoja (angl. *policy shaper*). Šiam tikslui įgyvendinti yra būtina užtikrinti organizacinę Lietuvos institucijų efektyvumą formuojant ES politiką ir centralizuoti Lietuvos ES politikos formavimo modelį atskiroje institucijoje, geriausia – Vyriausybės kanceliarijoje, konsoliduojant funkcijas Ministro Pirmininko kompetencijose, taip užtikrinant ES politikos koordinavimo efektyvumą, nuoseklumą ir ambiciją.

Tekstas parengtas Jean Monnet Chair profesoriaus Ramūno Vilpišausko dėstomo kurso - ES Viešoji politika – metu.

Literatūros sąrašas

1. Freudlsperger, Christian, ir Martin Weinrich, "Decentralized EU Policy Coordination in Crisis? The Case of Germany", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2021, p. 1-2.
2. Gärtner, Laura., Julian Hörner ir Lukas Obholzer, „National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve “New” Member States“, *Journal of Contemporary European Research*. Volume 7, Issue 1, 2011 m. p. 1.
3. Hussein Kassim ir Vesselin Dimitrov, „The national coordination of EU policy in the ‘new’ member states: a comparative perspective“, 2008 m., (nepublikuotas straipsnis), p. 23.
4. Jačauskas, Ignas, BNS, „Vyriausybė svarsto keisti tvarką, kas rengia Lietuvos pozicijas EVT susitikimams“ DELFI, 2021 m. vasario 21 d. <<https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/vyriausybe-svarsto-keisti-tvarka-kas-rengia-lietuvos-pozicijas-evt-susitikimams.d?id=86530509>> [Žiūrėta 2022 06 09].
5. Kūris, Egidijus, Elena Masnevaitė (sud.), *Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai*. Klaipėda: 2012 m.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, „Reorganizuojamas Europos komitetas“, 2003 m. rugpjūčio 6 d. <<https://lrv.lt/lt/naujienos/reorganizuojamas-europos-komitetas>> [Žiūrėta 2022 06 09].
7. Maldeikis, Matas, „Matas Maldeikis. Dėl EVT turime rasti ilgalaikį tvarų sprendimą (atviras laiškas Gitanui Nausėdai)“ DELFI, 2021 m. vasario 22 d. <<https://www.delfi.lt/news/ringas/politics/matas-maldeikis-del-evt-turime-rasti-ilgalaiki-tvaru-sprendima-atviras-laiskas-gitanui-nausedai.d?id=86532891>> [Žiūrėta 2022 06 09].
8. Maniokas, Klaudijus. ir Ramūnas Vilpišauskas, „National coordination of European policy in Lithuania: analysis of a double transformation“, 2010 m. (nepublikuotas straipsnis), p. 7.
9. Portugalijos Vyriausybė, „Ana Paula Zacarias: Secretary of State of European Affairs“. <<https://www.portugal.gov.pt/en/gc21/government/composition>> [Žiūrėta 2022 06 09].
10. Sinkevičius, Vytautas, „Vytautas Sinkevičius. Kas turi važiuoti į Europos Vadovų Tarybą?“ DELFI, 2021 m. vasario 12 d. <<https://www.delfi.lt/news/ringas/lit/vytautas-sinkevicius-kas-turi-vaziuoti-i-europos-vadovu-taryba.d?id=86458199>> [Žiūrėta 2022 06 09].
11. Suomijos Vyriausybė, „Tytti Tuppurainen: Minister for European Affairs and Ownership Steering“ <<https://valtioneuvosto.fi/en/marin/minister-for-european-affairs-and-ownership-steering>> [Žiūrėta 2022 06 09].

12. Švedijos Vyriausybė, „Hans Dahlgren: Minister for EU Affairs“ <<https://www.government.se/government-of-sweden/>> [Žiūrėta 2022 06 09].
13. Visuotinė lietuvių enciklopedija, „Gedimino Vagnoriaus vadovaujama Vyriausybė 1996–1999“ <<https://www.vle.lt/straipsnis/gedimino-vagnoriaus-vadovaujama-vyriausybe-1996-1999/>> [Žiūrėta 2022 06 09].

ⁱ Klaudijus Maniokas ir Ramūnas Vilpišauskas, „National coordination of European policy in Lithuania: analysis of a double transformation“, 2010 m. (nepublikuotas straipsnis), 28.

ⁱⁱ Laura Gärtner, Julius Hörner ir Lukas Obholzer, „National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve “New” Member States“, *Journal of Contemporary European Research*. Volume 7, Issue 1, 2011 m. p. 1.

ⁱⁱⁱ Ten pat, 7-8.

^{iv} Maniokas, 7.

^v Hussein Kassim ir Vesselin Dimitrov, „The national coordination of EU policy in the ‘new’ member states: a comparative perspective“, 2008 m., (nepublikuotas straipsnis), p. 23.

^{vi} Maniokas, 14.

^{vii} Ten pat, 1-3.

^{viii} Ten pat, 6.

^{ix} Ten pat, 8.

^x Gärtner, 8.

^{xi} Maniokas, 9-17.

^{xii} Christian Freudlsperger, ir Martin Weinrich, “Decentralized EU Policy Coordination in Crisis? The Case of Germany”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2021, p. 1-2.

^{xiii} Maniokas, 5.

^{xiv} Freudlsperger, 2.

^{xv} Egidijus Kūris, Elena Masnevaitė (sud.), *Lietuvos Respublikos Konstitucijos dvidešimtmetis: patirtis ir iššūkiai*. Klaipėda: 2012 m., p. 73.

^{xvi} Maniokas, 28.