

2023

Užsienio reikalų ministerijos
vykdomos užsienio politikos
kuriamos vertės vertinimo
metodikos sukūrimas ir
bandomasis vertinimas

Tyrimą atliko:

Justinas Mickus

Informacija tyrimo citavimui:

STRATA (2023). Užsienio reikalų ministerijos vykdomos užsienio politikos kuriamos vertės vertinimo metodikos sukūrimas ir bandomasis vertinimas. Vyriausybės strateginės analizės centras.



Parengta vykdant projektą „Įrodymais grįsto valdymo kompetencijų centro įkūrimas“
(Nr.10.1.1-ESFA-V-912-01-0025)

Pasiūlymus, pastabas, komentarus prašome siųsti info@strata.gov.lt

Turinys

Santrumpos	4
Santrauka	5
Įvadas	7
1. Kokybinio politikos vertinimo modelis	9
1.1. Pirmojo tyrimo įžvalgų apibendrinimas	9
1.1.1. Politinės veiklos vertinimo sistemų funkcijos	9
1.1.2. Vertinimo sistemos funkcijų įgyvendinimas URM kontekste	10
1.2. Aktualūs teorija grįsto politikos vertinimo principai ir praktikos	12
1.2.1. Išsamia kaitos teorija paremtas vertinimas	12
1.2.2. Realistinis vertinimas	14
1.2.3. Vertinimo kriterijai ir jų matavimas	16
1.3. URM užsienio politikos programų vertinimo modelis	18
2. Bandomasis URM veiklos vertinimas: dvišalių santykių plėtros atvejis	20
2.1. Saugumo ir gynybos politika	20
2.1.1. Programos logika	20
2.1.2. Kaitos teorija grįstas vertinimas	24
2.1.2.1. Ilgojo laikotarpio rezultatai (poveikis): aktualūs pokyčiai strateginių tikslų lygmeniu	24
2.1.2.2. Sąsajos su vidutinio laikotarpio rezultatais: aktualių LRV darbų įgyvendinimas	26
2.1.2.3. Sąsajos su trumpojo laikotarpio rezultatais: dvišalių santykių stiprinimo indėlis	27
2.1.2.4. Rezultatų sąsajos su įgyvendinimo etapu: URM produktai, veiklos ir ištekliai	29
2.1.2.5. Apibendrinimas	31
2.2. Išoriniai ekonominiai santykiai ir ekonominis saugumas	31
2.2.1. Programos logika	31
2.2.2. Kaitos teorija grįstas vertinimas	35
2.2.2.1. Ilgojo laikotarpio rezultatai (poveikis): aktualūs pokyčiai strateginių tikslų lygmeniu	35
2.2.2.2. Sąsajos su vidutinio laikotarpio rezultatais: aktualių LRV darbų įgyvendinimas	37
2.2.2.3. Sąsajos su trumpojo laikotarpio rezultatais: dvišalių santykių stiprinimo indėlis	39
2.2.2.4. Rezultatų sąsajos su įgyvendinimo etapu: URM produktai, veiklos ir ištekliai	40
2.2.2.5. Apibendrinimas	42
2.3. Integruotas apibendrinimas	42
Išvados ir rekomendacijos:	44
A priedas	47
Šaltiniai	50

Santrumpos

DA – diplomatinė atstovybė

EBPO – Europos bendradarbiavimo ir prekybos organizacija (OECD)

EIVT – Europos išorės veikslių tarnyba

ES – Europos Sąjunga

EŠD – Europos šalių departamentas

EVT – Europos Vadovų Taryba

IEŠSD – Išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo departamentas

LR – Lietuvos Respublika

LRV – Lietuvos Respublikos Vyriausybė

NATO – Šiaurės Atlanto sutarties organizacija

NB 8 – Šiaurės ir Baltijos šalių aštuonetas (Nordic-Baltic 8)

PESCO – ES nuolatinis struktūrizuotas bendradarbiavimas (Permanent Structured Cooperation)

TBSPD – Transatlantinio bendradarbiavimo ir saugumo politikos departamentas

TUI – tiesioginės užsienio investicijos

URM – Užsienio reikalų ministerija

VSD – Valstybės saugumo departamentas

Santrauka

Siekiant tobulinti Užsienio reikalų ministerijos veiklos stebėsenos bei kuriamos vertės matavimo sistemą bei įgyvendinant 2022 m. STRATA atlikto Užsienio reikalų ministerijos kuriamos vertės nustatymo tyrimo rekomendacijas, šiame tyrime įgyvendinami du uždaviniai. Pirma, pristatoma išsami kokybinių užsienio politikos veiklų ir jų rezultatų vertinimo metodologija (pirmasis skyrius). Antra, pristatomas pavyzdinis (bandomasis) URM veiklų vertinimas (antrasis skyrius).

Pirmojo skyriaus analizė parodo, kad siekiant pagrįsti URM kuriamos veiklos vertę kokybinio vertinimo metodais pagrindinis uždavinys yra pateikti įtikinamą indėlio apibūdinimą. Tam reikia įvertinti dvi priešastingumo logikas: programos teoriją (nagrinėjančią visos rezultatų grandinės priešastingumo logiškumą) ir kaitos teoriją (nagrinėjančią priešastingumo dinamiką kiekvienoje rezultatų grandinės dalyje atskirai). Toks vertinimas reikalauja tinkamai suprasti ir aiškiai įvardinti priešastingumo prielaidas ir su tuo susijusias rizikas, kartu itin svarbu aptarti ir išorinius veiksnius bei vykdomos intervencijos kontekstą ir aktualius mechanizmus. Siekiant užtikrinti tokio vertinimo kokybę, rekomenduojama vykdomą politiką išnagrinėti pagal efektyvumo, veiksmingumo, poveikio, aktualumo, tvarumo ir nuoseklumo kriterijus, kurie atitinka skirtingas rezultatų grandinės dalis ir kartu apima visą rezultatų grandinę. Šie kriterijai lemia ir vertinimo rodiklių pasirinkimą, atsižvelgiant į URM planavimo sistemoje naudojamus matavimo rodiklius ir, kur įmanoma, juos pasitelkiant.

Antrajame skyriuje pateiktas bandomasis URM veiklų kuriamos vertės vertinimas nagrinėja URM indėlį į valstybės tikslų įgyvendinimą plėtojant santykius ir bendradarbiaujant su trimis Lietuvos partnerėmis – Italija, Lenkija ir Švedija. Remiantis pirmajame ataskaitos skyriuje parengta metodologija, bandomasis vertinimas apima tiek URM veiklas grindžiančios programos logikos vertinimą, tiek veiklų įgyvendinimo kaitos teorijos vertinimą. Vertinime nagrinėjamos URM veiklos dviejose politikos srityse – saugumo ir išorinių ekonominių santykių (įskaitant ekonominį saugumą) – tiek plėtojant tiesioginius dvišalius santykius, tiek bendradarbiaujant daugiašaliuose formatuose.

Bandomojo vertinimo analizė atskleidžia, kad abiejose politikos srityse URM vykdomos programos logika nepasižymėjo pakankamai aiškiu ryšiu tarp įgyvendinimo ir rezultatų etapų – tai savo ruožtu lėmė kompleksinės programos uždavinių formuluotės. Kartu URM vykdomų veiklų indėlio siekiant valstybės tikslų vertinimą apsunkino problemos, susijusios su rezultatų etapo tikslais ir rodikliais: saugumo politikos srityje – dėl strateginio tikslo rodiklio netinkamumo, o ekonominės politikos srityje – dėl asinchroninių skirtingo lygmens tikslų pokyčių. Kaitos teorija grįstas URM veiklų vertinimas leido identifikuoti dvi bendras įžvalgas. Pirma, nors vertinimo laikotarpiu abiejų politikos sričių dinamika buvo pozityvi – t. y. stiprėjo bendradarbiavimas, rezultatai skyrėsi. Išorinių ekonominių santykių plėtros srityje rezultatai buvo pozityvūs (augo Lietuvos eksporto rodikliai) kiekvienos iš trijų šalių atžvilgiu, tačiau saugumo politikos srityje reikšmingi rezultatai gali būti identifikuoti tik santykių su Lenkija kontekste. Tokia dinamika atitinka skirtingą Lietuvos ir trijų nagrinėtų valstybių tarpusavio priklausomybės pobūdį ir nacionalinių interesų suderinamumą. Antra, vertinimas dar kartą patvirtino sudėtingą ryšį tarp vidutinio bei ilgojo laikotarpio rezultatų. Viena vertus, nepaisant to, kad plėtojant bendradarbiavimą saugumo srityje su Italija ir Švedija vertinimo laikotarpiu nebuvo pasiekta reikšmingo proveržio, pasiekimai santykiuose su Lenkija (bei, žinoma, plėtojant santykius su kitais partneriais) leidžia teigti, kad Lietuvos saugumo padėtis bendrai sustiprėjo net ir prastėjant saugumo situacijai regione. Antra vertus, nepaisant Lietuvai palankių sprendimų daugiašaliuose formatuose dėl tarptautinės branduolinės saugos – prie kurių prisidėjo nuoseklus ir sėkmingas darbas su visomis trimis vertinime nagrinėjamomis valstybėmis – šie rezultatai neturėjo siektino ilgalaikio poveikio – sustabdyti Astravo AE paleidimą.

Pirmajame ir antrajame tyrimo skyriuose atliktos analizės pagrindu tyrimas pateikia kelias tolesnes rekomendacijas dėl URM veiklos stebėsenos ir vertės matavimo sistemos tobulinimo. Atsižvelgiant į tai, kad bandomojo vertinimo kokybę gana reikšmingai apribojo aktualios informacijos stoka, tyrimo išvadose ir rekomendacijose pabrėžiamas ilgalaikio ir nuoseklaus aktualios informacijos rinkimo ir apdorojimo poreikis.

Kartu tyrimo rekomendacijose pabrėžiama eksplikuotos programos logikos integravimo į URM strateginio planavimo procesus svarba. Šios rekomendacijos, savo ruožtu, reikalauja kruopščiai pasirinkto tinkamų veiklos stebėsenos rodiklių rinkinio. Tyrimo A priede pateikiama potenciali egzistuojančių rodiklių alternatyva – suminis rodiklis, apimantis kelis kokybiškai skirtingus šaltinius: ekspertinį vertinimą, viešosios nuomonės apklausą ir objektyvių parametrų analizę.

Įvadas

Stiprėjantis dėmesys vykdomų politikos programų poveikio vertinimui paskatino peržiūrėti ir Užsienio reikalų ministerijos (toliau – URM) veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemą. Tuo tikslu 2022 m. STRATA atliko Lietuvos Respublikos URM vykdomo Užsienio politikos kuriamos vertės nustatymo ir jos matavimo tyrimą, kuriame, atsižvelgiant į užsienio politikos srities specifiką ir išnagrinėjus gerąsias užsienio šalių praktikas, pateiktos rekomendacijos dėl ministerijos veiklų stebėsenos ir vertinimo sistemos tobulinimo.¹ Tyrimo rekomendacijas galima suskirstyti į tris tipus:

- rekomenduotini LR strateginio planavimo sistemos lygmeniu URM kompetencijai priskiriamų tikslų ir uždavinių formuluočių bei jiems numatytų rodiklių rinkinio pakeitimai;
- rekomenduotini URM stebėsenos sistemoje naudojamų rodiklių rinkinio pakeitimai;
- kokybinio vertinimo funkcijos institucionalizavimas.

Šis tyrimas tiesiogiai prisideda prie trečiosios rekomendacijos įgyvendinimo. 2022 m. tyrimo metu atlikta analizė išgrynino bendruosius URM veiklos vertės matavimo ir vertinimo principus: pabrėžė pokyčio teorijos ir loginio modelio / rezultatų grandinės (angl. *results chain*) poreikį ir pateikė siūlymus dėl efektyvesnio stebėsenos sistemos modelio. Dabartinis tyrimas siekia atsakyti į konkretesnius klausimus dėl tinkamo kokybinio vertinimo atlikimo tam, kad URM galėtų efektyviau pasirengti reguliarių kokybinių ministerijos veiklų vertinimų vykdymui.

Pagrindinis šio **tyrimo objektas** išlieka toks pats kaip ir 2021 m. tyrimo: t. y. Lietuvos URM vykdomų užsienio politikos veiklų indėlis siekiant valstybės strateginių tikslų. Kaip ir ankstesniame tyrime, „kuriamą vertę“ suvokiama plačiai – kaip indėlis siekiant bendrų valstybės tikslų. Priklausomai nuo aktualių tikslų, užsienio politikos kuriamą vertę gali būti ir politinė, ir ekonominė, ir reputacinė. Kartu URM indėlis siekiant valstybės tikslų gali būti ir tiesioginis (pvz., politikos formavimas ir įgyvendinimas), ir netiesioginis (pvz., koordinacinis ar patariamasis), apimti tiek į pažanga orientuotas, tiek tęstines veiklas. Galiausiai, užsienio politikos kuriamos vertės gavėjai gali būti įvairios tikslinės grupės valstybės viduje ir už jos ribų.

Šio **tyrimo tikslas** yra padėti URM įgyvendinti ministerijos veiklos vertinimo sistemos tobulinimą pateikiant pavyzdinį veiklos vertinimo modelį ir bandomąjį kokybinį vertinimą. **Tyrimo uždaviniai** yra:

1. pagal 2022 m. STRATA tyrimo rekomendacijas parengti išsamų URM kuriamos vertės vertinimo modelį (apimantį žinomumo / reputacijos, operacinį ir politinį lygmenis) pasirinktoje užsienio politikos srityje;
2. pagal pasiūlytą vertinimo modelį atlikti bandomąjį kokybinį vertinimą;
3. parengti pavyzdinio modelio ir tyrimo pritaikymo kitose URM veiklos srityse gaires.

Suderinus su tyrimo užsakovu, bandomajame vertinime pagal STRATA metodologiją bus analizuojamas URM indėlis į valstybės tikslų įgyvendinimą plėtojant santykius su trimis ES valstybėmis – Italija, Lenkija ir Švedija. Vertinimas apims URM veiklas tiek stiprinant tiesioginius dvišalius santykius, tiek bendradarbiaujant daugiašaliuose formatuose (t. y. siekiant priartinti šių valstybių pozicijas prie Lietuvos pozicijų ES, NATO ar kitose tarpt. organizacijose). Vertinime bus analizuojamos šios URM veiklos sritys: (1) bendradarbiavimas saugumo klausimais (dvišalis ir daugiašalis) ir (2) ekonominis bendradarbiavimas (dvišalis ir daugiašalis). Pateikti modelio ir tyrimo pavyzdžiai vėliau bus naudojami išplečiant rekomenduojamos vertinimo metodikos taikymą ir kitose URM veiklos srityse (pvz., konsulinė veikla).

Šių uždavinių įgyvendinimas turėtų padėti planuoti ir vykdyti tolesnę URM veiklos stebėseną ir vertinimą, įskaitant sistemoje naudojamų rodiklių peržiūrą. Konkrečiau, kokybinio vertinimo metodikos detalizacija ir bandomasis vertinimas taip pat gali būti pagrindas naujų rodiklių sukūrimui, išskirtinį dėmesį skiriant kokybiniais rodikliais, kurie padėtų apibūdinti Užsienio reikalų ministerijos veiklos kokybę ir leistų išgryninti

¹ STRATA (2021). Užsienio politikos kuriamos vertės nustatymas ir jos matavimas. Vyriausybės strateginės analizės centras.

veiklos prioritetus. Tyrimo rezultatai būtų naudojami strateginio planavimo dokumentuose, veiklos prioritetams išgryninti, veiklos komunikacijai pagrįsti, URM ir jos padalinių veiklos vertinimui.

Tyrimo metodai:

1. pirminių dokumentų ir duomenų analizė;
2. antrinės literatūros analizė;
3. pusiau struktūruoti interviu;
4. procesų sekimo (angl. *process-tracing*) analizė

Tyrimo struktūra. Pirmame skyriuje aptariamos skirtingos metodinės prieigos, jas grindžiančios teorinės prielaidos ir pateikiamas atnaujintas vertinimo modelis. Antrajame skyriuje pateikiamas bandomasis vertinimas, susidedantis iš dviejų dalių: URM indėlio siekiant saugumo politikos tikslų 2016–2021 m. vertinimas ir URM indėlio stiprinant išorinius ekonominius santykius ir ekonominį saugumą 2016–2021 m. vertinimas. Paskutinėje ataskaitos dalyje pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

1. Kokybinio politikos vertinimo modelis

Siekiant įgyvendinti pirmąjį šio tyrimo uždavinį, šiame skyriuje detalizuojamos URM vykdomos politikos programų kokybinio vertinimo gairės ir pateikiamas pavyzdinis tokio vertinimo modelis. Šiuo tikslu skyriuje aptariamos skirtingos teorinės ir metodinės politikos vertinimo prielaidos bei gerosios kokybinių vertinimų modelio praktikos. Greta bendrųjų kokybinio politikos vertinimo principų ir praktikos nagrinėjami ir specifiniai su užsienio politika susiję vertinimo aspektai. Prieš šiuos žingsnius pateikiamas trumpas aktualių 2022 m. STRATA atlikto URM kuriamos vertės nustatymo ir matavimo tyrimo įžvalgų apibendrinimas ir aptarimas.

1.1. Pirmojo tyrimo įžvalgų apibendrinimas

Remiantis politikos bei viešojo administravimo mokslų literatūra ir tarptautinių organizacijų parengtomis politikos vertinimo gerosios praktikos apžvalgomis, 2022 m. STRATA atliktame URM kuriamos vertės nustatymo ir matavimo tyrime identifikuotos pagrindinės efektyvios politikos vertinimo sistemos funkcijos ir trumpai pristatytas fundamentalus šioms funkcijoms įgyvendinti naudojamas metodologinis įrankis – rezultatų grandinė.

1.1.1. Politinės veiklos vertinimo sistemų funkcijos

Viešąją politiką formuojančių ir įgyvendinančių institucijų veiklos stebėsenos ir poveikio vertinimo sistemos įprastai įgyvendina du esminius uždavinius – **užtikrinti šių institucijų atskaitingumą ir įgalinti jų mokymąsi**. Kadangi tiek atskaitingumas kitiems valdysenos sistemos dalyviams bei piliečiams, tiek institucijų mokymasis iš gerųjų pavyzdžių, nesėkmių bei klaidų yra būtinos sąlygos vykdyti kokybišką, efektyvią, skaidrią ir į poveikį orientuotą viešąją politiką, šios funkcijos papildo viena kitą. EBPO, apibendrindama 42 valstybių apklausos apie pagrindinius uždavinius, keliamus veiklos vertinimo sistemos, rezultatus, pažymi, kad visi svarbiausiais laikomi uždaviniai (pvz., „skatinti įrodymais grįstą valdymą“, „(per)formuluoti politines programas“, „padėti biudžeto planavimui“) yra fundamentaliai susiję su atskaitingumo ir mokymosi funkcijomis.²

Vis dėlto, šios funkcijos, nepaisant tarpusavio papildomumo, sąlygoja iš dalies skirtingus poreikius stebėsenos ir vertinimo sistemai ir veikloms. Siekiant atskaitingumo svarbūs objektyvūs ir nepriklausomai nuo institucijos matuojami veiklos vertinimo rodikliai ir kriterijai, kuriuos būtų nesunku stebėti pagal įprastinius strateginio ir biudžeto planavimo ciklus ir kurių teikiama informacija būtų aiški ir suprantama kitiems viešojo valdymo sistemos dalyviams ir piliečiams. Tuo tarpu uždavinys įgalinti institucijos mokymąsi lemia išsamios viešosios politikos vykdymo ir poveikio analizės, kurios apimtis ir sudėtingumas gali apriboti jos prieinamumą ne srities ekspertams, poreikį.

Greta iššūkių, kuriuos lemia skirtingi funkciniai poreikiai viešosios politikos stebėsenos ir vertinimo sistemoms, vykdant politinės veiklos (intervencijų, programų, priemonių ir t. t.) vertinimą neįmanoma išvengti ir fundamentalios problemos. Atskaitingumas reikalauja gebėjimo nustatyti priežastingumą tarp veiksmų ir situacijos pokyčio – kitaip tariant, gebėjimo poveikį priskirti vykdomai veiklai. Toks poveikio priskyrimas (angl. *attribution*) politikos vertinimo kontekste yra itin sudėtinga užduotis dėl kelių priežasčių. Valstybės politika yra kompleksinė sistema, kurioje yra daug veikėjų, atliekančių skirtingas, bet iš dalies persidengiančias funkcijas. Dar

² OECD (2020). Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons from Country Experiences. Organization of Economic Development and Cooperation. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/89b1577d-en/1/1/index.html?itemId=/content/publication/89b1577d-en&_csp_ =52684f81d2d00263c75d023269b384bb&itemGO=oecd&itemContentType=book

daugiau: valstybės politika nėra vienintelis ir pagrindinis valstybės raidos veiksnys: socialinę, ekonominę, kultūrinę ir kt. valstybės raidos dimensijas reikšmingai veikia už formalios politikos ribų išeinantys procesai (pvz., gamtinės aplinkos pokyčiai, tradicinės-kultūrinės galios struktūros, šeimos institutas). Atitinkamai bet kokiems valstybės raidos pokyčiams galima *a priori* identifikuoti daug potencialių priežasčių, charakterizuojamų savita priežastingumo logika ir sunkiai integruojamų į vieną analitinį modelį.

Tam tikrose valstybės politikos srityse priskyrimo problemą galima spręsti pasitelkiant eksperimentinį arba kvaziekperimentinį vertinimą.³ Eksperimentinį vertinimą sudaro esamos bei laukiamos padėties ir intervencijos poveikio nustatymas, lyginant intervencijos paveiktą tikslinę grupę (pvz., konkrečios vystomojo bendradarbiavimo programos dalyvius) su kontroline grupe, kuriai ši intervencija netaikoma. Vis dėlto realybėje tokie vertinimo modeliai dažnai yra sunkiai įgyvendinami: vykdoma politika dažnai nesudaro galimybės nustatyti palygintinas tikslines ir kontrolines grupes (nemažai politinių intervencijų kuria bendrąsias gėrybes (angl. *non-excludable goods*); visuomenėje gali neegzistuoti dvi palygintinos grupės, kurių vienai taikoma, o kitai netaikoma intervencija); potencialiai tam tikrai grupei reikalingos intervencijos netaikymas dėl eksperimentinio vertinimo tikslų kelia etinių problemų; eksperimentinis vertinimas yra imlus laikui ir resursams.

Galiausiai, eksperimentinis vertinimas dažnai taip pat nėra pakankamas nustatyti, kokios konkrečios priežastys lėmė matomą poveikį ir (arba) poveikio nebuvimą. Pvz., be papildomo detalizavimo eksperimentinis vertinimas negali identifikuoti, ar intervencijos nesėkmė sietina su ydingu intervencijos modeliu, ar prastu įgyvendinimu ir, jei taip, kurioje įgyvendinimo grandyje reikalingi pokyčiai. Kitaip sakant, net kai eksperimentinis vertinimas yra įmanomas, jis nebūtinai padės įgyvendinti pagrindines politinio vertinimo funkcijas – atsakyti į atskaitingumui ir mokymuisi aktualius klausimus.

1.1.2. Vertinimo sistemos funkcijų įgyvendinimas URM kontekste

2022 m. STRATA URM kuriamos vertės tyrime pabrėžta, kad, norint realiai ir efektyviai įgyvendinti pagrindines politikos stebėsenos ir vertinimo sistemos funkcijas, būtina vykdyti „išsamius, tematinus URM vykdomos užsienio politikos vertinimus“, grįstus politikos vertinimo srityje plačiai taikomu rezultatų grandinės modeliu.⁴ Tyrime taip pat pažymėta, kad, vystant ministerijos veiklos stebėsenos sistemą, joje naudojami rodikliai turėtų būti pasirenkami atsižvelgiant į tai, ar jie efektyviai suteikia vertinimui aktualią informaciją. Rodikliai turėtų būti išdėstyti remiantis ta pačia priežastingumo logika, kuria remiantis bus vykdomas vertinimas. 2022 m. tyrime pateiktas pavyzdinis / konceptualus rezultatų grandinės modelis atvaizduojamas 1 pav.

3 Daugiau apie eksperimentinio vertinimo taikymą ir tinkamumą galima paskaityti: Treasury Board of Canada Secretariat (2021). Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices. *Government of Canada*. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/evaluation-government-canada/theory-based-approaches-evaluation-concepts-practices.html#toc12>

4 STRATA (2022), p. 41.

1 pav. Rezultatų grandinė (programos loginis modelis)



Šaltinis: STRATA (2022). Užsienio politikos kuriamos vertės nustatymas ir jos matavimo tyrimas.

URM veikla apima bent tris pagal tikslus ir pobūdį skirtingas veiklos sritis: konsulinių paslaugų teikimą, ekonominę diplomatiją ir užsienio politiką. Nors URM veikla kiekvienoje paminėtoje srityje galiausiai prisideda prie bendrų valstybės užsienio politikos strateginių tikslų, veikloms šiose srityse vertinti aktuali skirtinga informacija ir tinkami skirtingo pobūdžio veiklos, produktų ir rezultatų rodikliai. Atitinkamai 2022 m. tyrime pateikta pagal skirtingas veiklos sritis išdiferencijuota rezultatų grandinė. Kartu, atsižvelgiant į koordinacinės ir reprezentacinės URM veiklos svarbą, bendrinis rezultatų grandinės modelis papildytas ir dar vienu URM veiklai aktuali kriterijumi – URM veiklų ir kuriamos vertės žinomumo ir reputacijos įvairių tikslinių grupių ir suinteresuotų šalių akyse. Šių standartinio rezultatų grandinės modelio papildymų pagrindu tyrime pateikta ir rekomendacinė URM veiklos stebėsenos schema (žr. 2 pav.).

2 pav. Pavyzdinė stebėsenos schema

Veiklos sritys	Konsulinė veikla	Ekonominė diplomatija	Užsienio politika
Vertinimo lygiai			
Žinomumas ir reputacija	Subjektyvaus vertinimo rodikliai	Subjektyvaus vertinimo rodikliai	Subjektyvaus vertinimo rodikliai
Igyvendinimas	Sąnaudų, veiklų ir produktų rodikliai	Sąnaudų, veiklų ir produktų rodikliai	Sąnaudų, veiklų ir produktų rodikliai
Pasekmės	Rezultatų ir poveikio rodikliai	Rezultatų ir poveikio rodikliai	Rezultatų ir poveikio rodikliai

Šaltinis: STRATA (2022). Užsienio politikos kuriamos vertės nustatymas ir jos matavimo tyrimas.

Šios Užsienio politikos kuriamos vertės nustatymo ir jos matavimo tyrimo įžvalgos suteikia tinkamą pagrindą tolesniam URM veiklos vertinimo sistemos plėtojimui ir stiprinimui, tačiau pateikti pasiūlymai turi būti papildyti. Pirma, norint tinkamai vykdyti rezultatų grandinės modeliu grįstus vertinimus, būtina detalizuoti šios logikos prielaidas ir priežastingumą kiekvienoje individualioje rezultatų grandinės dalyje. Antra, vykdant vertinimą svarbu atsižvelgti į tai, kaip rezultatų grandinės numatomus priežastingumo procesus paveikė įvairūs kontekstiniai / išoriniai veiksniai. Atitinkamai reikalinga identifikuoti svarbiausius konteksto analizės integravimo į politikos vertinimą principus. Galiausiai, atsižvelgiant konkrečiai į URM veiklos specifiką, svarbu eksplikuoti, kaip

vykdomos politikos ar programos aprėptyje sąveikauja skirtingą priežastingumo logiką turinčios veiklos: per diplomatinės atstovybės vykdoma ministerijos koordinuojama dvišalių santykių plėtra ir URM tiesiogiai vykdoma dvišalio ir daugiašalio bendradarbiavimo veikla. Šie klausimai aptariami kitose šio skyriaus dalyse.

1.2. Aktualūs teorija grįsto politikos vertinimo principai ir praktikos

Politikos vertinimai, paremti tam tikra rezultatų grandinės ar pokyčio teorijos logika, dažnai grupuojami į bendresnę **teorija grįstų vertinimų** (angl. *theory-based* arba *theory-driven*) kategoriją.⁵ Nors šiai kategorijai priskiriami vertinimo būdai gali remtis skirtingomis filosofinėmis prielaidomis ir taikyti skirtingus analizės bei duomenų rinkimo metodus, visus juos vienija du bruožai. Pirma, šie vertinimai nesiekia įrodyti priežastinio ryšio tarp vertinamos politikos ir pastebimų pokyčių ir (ar) priskirti poveikį išskirtinai tik vertinamai politikai. Kitaip sakant, šiais vertinimo būdais nesiekama iki galo išspręsti priskyrimo problemas. Vietoj to siekiama **įvertinti vykdomos politikos indėlį** (faktus, mastą, įgyvendinimo procesą ir įvairius jį sąlygojusius veiksnius) į esamo pokyčio atsiradimą. Tokį, regimai kuklesnį, tikslą sąlygoja prielaida, kad sudėtingoje socialinėje realybėje išskirtinis poveikio priskyrimas vienam pokyčio mechanizmui (t. y. priežastingumo įrodymas griežtąja prasme) yra neįmanomas. Atitinkamai aktualus ir tinkamesnis uždavinys politikos vertinimui yra atsakyti į klausimą, ar intervencija galėjo prisidėti prie esamo pokyčio neneigiant, kad pokytį taip pat galėjo sąlygoti ir kiti veiksniai.⁶

Antra, teorija grįstas vertinimas *a priori* eksplikuoja galimus priežastingumo ryšius tarp vertinamos politikos ir esamo pokyčio ir pagal tai struktūruoja vertinimui reikalingą empirinę analizę. Pokyčio logikos eksplikavimas yra esminis siekiant vertinimo metu išsamiai ir kokybiškai atsakyti į klausimą, koks buvo tiriamos politikos indėlis į esamus pokyčius. Jei vertinime eksplikuota priežastingumo logika yra tikėtina, įmanoma ir patikrinama, jei jos logiką suvokia ir pripažįsta esminiai politiką įgyvendinantys veikėjai, ji laikoma pagrįsta ir patikima.⁷ Jei vertinimo metu atliekama analizė parodo, kad (1) numatytos veiklos įgyvendintos ir produktai sukurti, (2) esami situacijos pokyčiai (rezultatai ir poveikis) atitinka numatytus pokyčius, o (3) nuo tiriamos politikos nepriklausomų (išorinių) veiksnių ir kitų aplinkybių poveikis nepaneigia tiriamos politikos indėlio į esamą pokytį, vertinimas leidžia pagrįsti vertinamos politikos indėlį. Trumpai tariant, teorija grįstas vertinimas suformuluoja įtikinamą **indėlio apibūdinimą (poveikio apibūdinimą)** ir siekia patikrinti jį empirine (kiekybine ir kokybine) analize; šios analizės rezultatas – politikos *įvertinimas* – yra atnaujintas ir tikslesnis indėlio apibūdinimas.

Atitinkamai kuo detalesnė priežastingumo logika ir išorinių veiksnių bei konteksto analizė, tuo daugiau pagrindo pasitikėti vertinimo išvadamis dėl politikos indėlio. Toliau skyriuje nagrinėjama, kaip remiantis dviem skirtingomis teorija grįsto vertinimo prieigomis – išsamia kaitos teorija paremtu ir realistiniu vertinimu – galima efektyviai išplėtoti pokyčio priežastingumo logiką ir integruoti ją į vertinimo analizę,

1.2.1. Išsamia kaitos teorija paremtas vertinimas

Teorija grįsti vertinimai dažniausiai analizuoja dviejų tipų priežastingumo logiką: ilgojo ciklo, arba **programos logiką**, ir trumpojo ciklo logiką, arba **kaitos teoriją**.⁸

- Programos logika nurodo pamatinį priežastingumo naratyvą, kuris grindžia visą ministerijos rezultatų grandinę konkrečioje politikos srityje. Atitinkamai programos logikos, arba programos teorijos,

5 White, H. (2009). Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice (Working Paper 3). *International Initiative for Impact Evaluation*. Patogią apžvalgą taip pat galima rasti žr. Treasury Board of Canada (2021).

6 Mayne, J. (2008). Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect. *ILAC Brief 16*.

7 Pelikšienė, R. (2022). Žaliojo kurso įgyvendinimo priemonių Lietuvoje išankstinis vertinimas (Baigiamasis magistro studijų projektas, vadovė Eglė Gaulė). KTU: Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakultetas.

8 Mason, P., & Barnes, M. (2007). Constructing theories of change. *Evaluation*, 13(2), 151–170.

vertinimo objektas yra visa rezultatų grandinė: vertinamas ryšio tarp jos komponentų pagrįstumas, priežastingumo koherentiškumas ir prielaidos dėl kontekstinių veiksnių. Šis ilgojo ciklo vertinimas analizuojamas perspektyviai – t. y. vertinama, ar pamatiniai grandinės komponentai logiškai veda prie tolesnių komponentų.

- Kaitos teorija paremtas vertinimas papildo programos teorijos vertinimą sukoncentruodamas dėmesį į kitą analitinį objektą – **priežastines grandis** (angl. *causal links*) tarp individualių rezultatų grandinės elementų. Kitaip sakant, kaitos teorija paremtas vertinimas analizuoja, kokie veiksmi, procesai, pasiekimai jungia skirtingus grandinės elementus. Šio trumpojo ciklo vertinimas analizuojamas retrospektyviai: t. y. nagrinėjama, kaip pokytis aukštesnėje rezultatų grandinės dalyje veikiamas (buvo paveiktas) pokyčių žemesnėje.

Siekiant vertinime pateikti išsamų ir pagrįstą indėlio apibūdinimą, itin svarbu eksplikuoti trumpojo ir ilgojo ciklo logikos prielaidas ir rizikas, susijusias su šiomis prielaidomis. Priežastingumo grandžių prielaidas ir jų rizikas galima klasifikuoti pagal tai, kiek jos priklausomos nuo pačios vertinime nagrinėjamos politikos.⁹ Vertinimo praktikoje įprasta išskirti keturis priklausomybės laipsnius, tai:

- **kontrolė (K):** priežastingumo prielaida visiškai priklauso nuo vertinamos politikos (intervencijos, programos) parengimo ar įgyvendinimo. Pvz., URM gali visiškai kontroliuoti (kai kuriuos) savo veiklos produktus: organizuoti susitikimus, teikti konsulines paslaugas ar konsultuoti suinteresuotas šalis. Rizikos siejamos tik su URM neveiksnumu;
- **tiesioginė įtaka (T):** priežastingumo prielaida tiesiogiai priklauso nuo vertinamos politikos parengimo (angl. *policy design*) ir (ar) jos įgyvendinimo, tačiau galimi kiti kontekstiniai įtakos veiksniai. Pvz., URM turi tiesioginę įtaką tam tikriems rezultatams. Rizikos pirmiausia siejamos su URM veikla, tačiau svarbu atsižvelgti ir į kitus įgalinančius / trikdančius veiksnius;
- **netiesioginė įtaka (N):** priežastingumo prielaida gali priklausyti nuo politikos parengimo ar įgyvendinimo kokybės, tačiau kontekstiniai veiksniai daro tiesioginę ir esminę įtaką. Pvz., URM gali turėti įtaką tam tikriems rezultatams (pvz., aukšto lygio susitikimo parengimui, svarbios tarptautinės rezoliucijos pasirašymui), poveikiui (pvz., piliečių informavimas krizės atveju gali padėti piliečiams geriau ją valdyti) ar ištekliams (pvz., derybose dėl biudžeto finansavimo);
- **šalutinė įtaka, už URM įtakos ribų (U):** priežastingumo prielaida visiškai nepriklauso nuo vertinamos politikos ar jos įgyvendinimo. Pvz., kitų valstybių vidaus politikos kaita panaikina palaikymą anksčiau priimtam susitarimui.

Natūralu, kad didelis nuo vertinamos politikos mažai priklausomų ar apskritai nepriklausomų prielaidų ir rizikų kiekis gali smarkiai apsunkinti vertinimo atlikimą. Dėl savo pobūdžio ilgojo ciklo logikos vertinimas neišvengiamai visada įtraukia nuo vertinamos politikos nepriklausomų išorės veiksnių. Vystant vertinimo modelį tikslinga išskirti kelias kokybiškai skirtingas išorės arba kontekstinių veiksnių kategorijas ir glaustai nurodyti vertinimo laikotarpio metu jų esamas reikšmes:

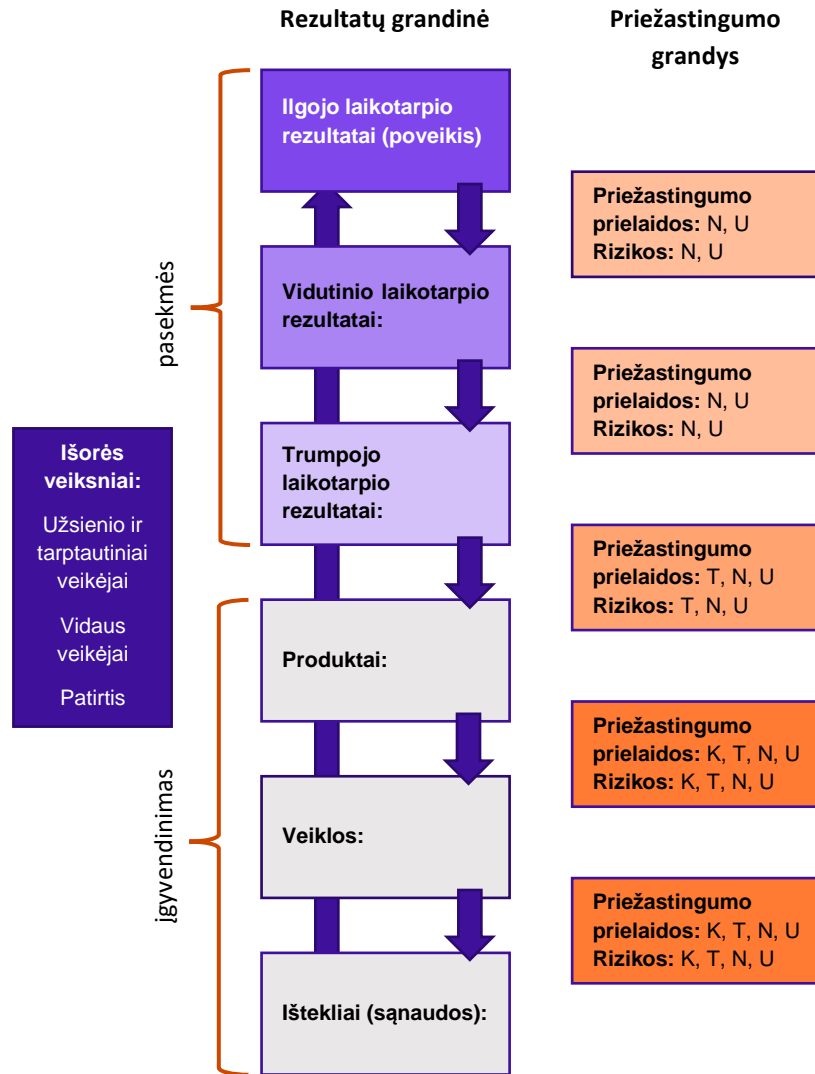
- **laiko veiksnys** (ang. *time lag*) – atotrūkis tarp veiksmų ir poveikio;
- **užsienio ir tarptautiniai veikėjai** – kitos valstybės;
- **vidaus veikėjai** – kitos Lietuvos valstybės institucijos;
- **institucinis kontekstas:** formalūs galios santykiai, finansavimas, reguliavimas;
- **patirtis:** ankstesni sukrėtimai, organizacijos istorija.

Integravus prielaidas, rizikas ir išorinius veiksnius galima pateikti **išsamia kaitos teorija paremtą vertinimo modelį**. Jį galima vizualizuoti kaip išplėstinę 1 pav. pateiktą rezultatų grandinę. Siekiant geriau atspindėti laiko veiksnį (laiko dinamiką), išplėstiniame modelyje rezultatų grandis pagal rezultato realizacijos trukmę išskirstyta

⁹ Žr. Treasury Board of Canada (2021).

į tris dalis: trumpojo, vidutinio ir ilgojo laikotarpio rezultatus. Ilgoji ir trumposios rodyklės nurodo programos teorija (programos logika) ir kaitos teorija grįsto vertinimo, atitinkamai, analizės perspektyvą. Šios perspektyvos papildo viena kitą ir leidžia atlikti išsamų politikos vertinimą. Konkrečiau, programos logikos vertinimas atliekamas rekonstruojant numatomą poveikio kelią / apibūdinimą, o kaitos teorija grįstas vertinimas išnagrinėja, kaip vertinimo laikotarpiu vykę pokyčiai koreliavo su programos logikoje numatyta priežastingumo dinamika.

3 pav. Išsamia kaitos teorija grįstas vertinimo modelis



1.2.2. Realistinis vertinimas

Išsamia kaitos teorija paremtas vertinimas, apimantis dvi priežastingumo ryšių logikas ir kompleksiškai atsižvelgiantis į vertinamos politikos ir jos įgyvendinimo kontekstą, yra pakankamai išsamus ir parankus siekiant išvystyti pagrįstą indėlio apibūdinimą ir pagrįsti vertinimo išvadas. Vis dėlto kita populiarė teorija grįsto vertinimo prieiga – realistinis vertinimas – gali dar papildyti ir pagilinti priežastingumo ir pokyčio suvokimą, nes jis sutelkia dėmesį į žmogiškąjį kontekstą, kurį paliečia vertinama politika.¹⁰ Realistinio vertinimo filosofinė prielaida – įvairūs socialiniai, mentaliniai ir ideologiniai konstruktai yra *realūs* ir turi poveikį (t. y. jie nėra vien analitiniai objektai) pokyčio procesui. Šia prieiga grįsti vertinimai operuoja dviem pagrindiniais konceptais:

10 Žr. Blamey, A., & Mackenzie, M. (2007). Theories of change and realistic evaluation: Peas in a pod or apples and oranges. *Evaluation*, 13(4), 439–455.

- **kontekstu:** kultūrinėmis, istorinėmis, geografinėmis, socialinėmis, ekonominėmis ir t. t. aplinkybėmis,
 - pvz., dominuojanti šalies politinė ir diplomatinė kultūra (pvz., santykinė konstruktyvumo, aktyvumo, veržlumo, pragmatiško ir kitų savybių svarba);
 - pvz., šalyje dominuojančios užsienio politikos paradigmos („feministinė užsienio politika“, „atsparumas“, „neutralumas“ („pacifizmas“, „transatlantizmas“));
- **mechanizmais:** paveikiamų subjektų elgsena, normomis, kognityviniu ir emociniu mąstymu,
 - pvz., politikos formuotojai ir įgyvendintojai plačiai demonstruoja *racionalistinį* mąstymą: taiko kaštų ir naudos analizes, įrodymais grįstą valdymą ir t. t.; *vertybinį* mąstymą;
 - pvz., politikoje dominuoja *hierarchinis* mąstymas (su mažomis šalimis bendraujama tik regioniniuose formatuose).

Realistinė prieiga preziumuoja, kad vertinama politika (intervencijos, programos) paveikia kontekstines aplinkybes ir taip gali aktyvuoti / suvaržyti skirtingus kontekste veikiančius mechanizmus, kurie tuomet lemia skirtingus politikos rezultatus. Žinoma, kontekstai patys savaime natūraliai varijuoja dar iki intervencijos, todėl net jei intervencija turi panašų poveikį kontekstui, poveikis mechanizmui gali skirtis ir lemti skirtingus galutinius politikos rezultatus. Taigi, realistinis vertinimas padeda sutelkti dėmesį į tai, kaip ir kokiomis aplinkybėmis tam tikri politiniai veiksmai paveikia konkrečių subjektų elgesį.

Dėl šios priežasties ši prieiga rekomenduojama kompleksinėms intervencijoms, naujoms iniciatyvoms vertinti arba kai stebint politikos poveikį matomi nevienareikšmiai ir (ar) netolygūs rezultatai. Šio tyrimo kontekste realistinis vertinimas turi potencialo sustiprinti URM dvišalių santykių plėtros ir stiprinimo programų vertinimo kokybę. URM vykdoma dvišalė politika, nepriklausomai nuo konkrečios šalies, visada siekia iš esmės panašių trumpojo ir ilgojo laikotarpio tikslų šalies kontekste: plėsti galimybes Lietuvos verslui, didinti palankų požiūrį į Lietuvą valdžios ir visuomenės lygmeniu, padėti šalyje gyvenantiems piliečiams ir diasporai. Nors konkretūs laukiami rezultatai ir naudojamos priemonės gali skirtis, dažniausiai remiamasi panašia programos teorija. Kartu siekiama prisidėti prie platesnių tarptautinės politikos tikslų ir uždavinių įgyvendinimo: stiprinti tiesioginius dvišalius santykius, padidinti efektyvaus bendradarbiavimo daugiašalėse koalicijose ar formatuose tikimybę. Situaciją galima formuluoti ir atvirkščiai: dvišalių santykių plėtra dažnai yra kartinė politikos, orientuotos į pokytį tarptautinėje erdvėje, priežastingumo logikos dalis. Vis dėlto svarbu pažymėti, kad poveikis skirtingais veikimo lygmenimis nebūtinai koreliuos: įmanoma, kad dvišalių santykių situacija bus gera (pastebimas teigiamas pokytis), tačiau bendradarbiavimas su šalimi tarptautinėje erdvėje nesikeičia (keičiasi neigiamai).

Realistinis vertinimas kelia hipotezę, kad dvišalių santykių stiprinimo poveikį – tiek pasiekimų šalies viduje, tiek platesnių valstybės tikslų kontekste, lemia konkretus tos šalies, ir pirmiausia šalyje veikiančių asmenų, kuriuos paliečia URM vykdoma politika, kontekstas. Iš esmės panašių politikos programų poveikio – pvz., atstovavimo Lietuvos ekonominiams interesams skirtingose šalyse – skirtumus lemia skirtingos šių šalių konteksto ir mechanizmų konfigūracijos. Nors šios sąveikos gali būti konceptualizuojamos skirtingais būdais, bazinė jų forma nekinta: visos konfigūracijos apima kontekstą, mechanizmus ir rezultatus (CMO, angl. *context-mechanism-outcome*).¹¹ Kiekviena konfigūracija atspindi priežastingumo mini teoriją, panašią, tačiau neredukuotą į kaitos teorijoje numatomas priežastingumo grandis. Numatomas CMO konfigūracijas galima eksplikuoti vykdant vertinimą, siekiant struktūruoti analizę ir pateikti išvadas. Pavyzdinė CMO konfigūracijos schema pateikiama 1-oje lentelėje.

11 De Weger, E. et al. (2020). What's in a Realist Configuration? Deciding Which Causal Configurations to Use, How, and Why. *International Journal of Qualitative Methods* (19): 1–8. [What's in a Realist Configuration? Deciding Which Causal Configurations to Use, How, and Why \(itg.be\)](https://www.itg.be/)

1 lentelė. Konteksto–mechanizmo–rezultato (CMO) konfigūracijos

Kontekstas (C)	Mechanizmas (M)	Rezultatai (O)
<i>Kultūrinės, istorinės, geografinės / erdvinės, institucinės, ekonominės ir t. t. aplinkybės</i>	Elgsena: įsitraukimas / atsisitraukimas, pritarimas / nepritarimas ir t. t. Kognityvinis mąstymas: refleksija, informacijos apdorojimas, optimizavimas, rizikos tolerancija, klausimų sudėliojimas pagal svarbą ir t. t. Emocinis mąstymas: statuso etika, atmetimas, empatija	<i>Rezultatai A: situacijos (bendros ir per paveiktų subjektų perspektyvas) pokytis</i>
Nurodomos skirtingos konteksto reikšmės, atsižvelgiant į esamas aplinkybes (Kontekstas A, Kontekstas B, ... n)	Nurodomi kiekvienam atskiram kontekstui aktualūs mechanizmai (Mechanizmas A, Mechanizmas B, ... n)	Nurodomi numatomi rezultatai kiekvienai konteksto–mechanizmo konfigūracijai (Rezultatas A, Rezultatas B, ... n)

1.2.3. Vertinimo kriterijai ir jų matavimas

Ankščiau pristatyti principai ir priemonės analizei, siekiant, kad vertinimas galėtų sugeneruoti pagrįstą pokyčio apibūdinimą. Gerosios tarptautinės vertinimo praktikos¹² leidžia nustatyti šešis normatyvinius kriterijus, pagal kuriuos galima išsamiai įvertinti indėlio apibūdinimą apimant visas jo priežastingumo grandis:

- **Efektyvumo** kriterijus matuoja, kaip išteklių naudojami ir konvertuojami į veiklas ir produktus. Kadangi daugiausia kalbama apie pačios ministerijos valdomus išteklius ir kuriamus produktus, priežastingumo grandžių logika daugiausia remiasi kontrolės ir tiesioginės įtakos prielaidomis.
 - Vertinant efektyvumą aktualūs klausimai: kaštai, proceso sudėtingumas, tinkamų sprendimo kelių pasirinkimas, neplanuotų kaštų valdymas, dubliavimo vengimas, konfliktų sprendimais, išsiteikimas laike.
- **Veiksmingumo** kriterijus matuoja, kaip produktai (kontrolės ir tiesioginės įtakos objektai) virsta į trumpojo ir vidutinio laikotarpio rezultatus. Kadangi daugiausia nagrinėjami produktai ir rezultatai, dominuoja tiesioginės, netiesioginės įtakos ir už įtakos ribų esančios priežastingumo prielaidos. Svarbu pažymėti, kad veiksmingumas gali varijuoti nepriklausomai nuo efektyvumo: neefektyviai įgyvendintos programos vis tiek gali būti veiksmingos, ir atvirkščiai.
 - Vertinant veiksmingumą aktualūs klausimai: pokyčio laipsnio matavimas, lyginant su pirmine padėtimi, pokyčio priskyrimas, pokyčio palyginimas su išsikeltais tikslais.
- **Poveikio** kriterijus matuoja, kaip trumpojo ir vidutinio laikotarpio rezultatai pavirsta į ilgojo laikotarpio rezultatus: t. y. galutinį poveikį valstybei ir kitoms pagrindinėms suinteresuotoms šalims. Priklausomai nuo konkrečios vykdomos politikos srities ir aprėpties, poveikis gali apimti saugumo, ekonominę, politinę, socialinę, ekologinę ir kitas dimensijas. Poveikis gali būti tiesioginis ir netiesioginis; planuotas ir neplanuotas.
 - Vertinant poveikį aktualūs klausimai: pokyčio laipsnio matavimas lyginant su pirmine padėtimi, pokyčio priskyrimas, pokyčio palyginimas su išsikeltais tikslais.
- **Aktualumo** kriterijus matuoja, kiek esamas vertinamai veiklai priskiriamas poveikis atspindi iškeltus programos tikslus ir kiek šie tikslai, savo ruožtu, atspindi pagrindinių suinteresuotų šalių lūkesčius. Šis kriterijus plačiai taikomas vystomojo bendradarbiavimo vertinimuose, tačiau gali būti taikomas ir užsienio politikos vertinimuose. Aktualumą galima vertinti atliekant tikslines konsultacijas (apklausas) su įvairiomis suinteresuotomis šalimis (piliečiais, verslo ir socialiniais partneriais, NVO ir t. t.).

12 OECD/DAC Network on Development Evaluation (2019). Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use. *Organization for Economic Cooperation and Development*. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>

- Vertinant aktualumą svarbūs klausimai: pokyčio laipsnio matavimas lyginant su pirmine padėtimi, pokyčio palyginimas su išsikeltais tikslais, iškeltų tikslų santykinis aktualumas suinteresuotoms šalims.
- **Tvarumo** kriterijus matuoja, ar esamas vertinamai veiklai priskiriamas poveikis gali būti ilgalaikis.
 - Vertinant tvarumą aktualūs klausimai: ar pokytis siejamas su tam tikrais greitai besikeičiančiais kontekstiniais veiksniais, ar pokytį ir ją sąlygojusią politiką supranta ir palaiko pagrindinės suinteresuotos šalys, ar numatytos tęstinės ir palaikomos priemonės ir pajėgumai pokyčiui įtvirtinti?
- **Politikos nuoseklumo** kriterijus matuoja, ar derinami ir kaip derinami veiksmai visose grandyse (vertikalūs nuoseklumas) ir su kitomis programomis (horizontalūs nuoseklumas). Tai taip pat galima konceptualizuoti kaip vidinį ir išorinį politikos nuoseklumą, arba koherenciją (angl. *coherence*). Vidinis nuoseklumas apima sąveikas ir sinergiją tarp vertinamos politikos ir kitų tos pačios institucijos vykdomų politikos programų ar intervencijų (t. y. atitinka horizontalų nuoseklumą). Išorinis nuoseklumas apima vertinamos politikos suderinamumą su kitų veikėjų, veikiančių šioje srityje, vykdomomis politikos programomis ir intervencijomis.
 - Vertinant vidinį nuoseklumą aktualūs klausimai: vykdomos politikos suderinamumas su kitų politikos programų tikslais, platesniais institucijos / valstybės įsipareigojimais ir vertybėmis.
 - Vertinant išorinį nuoseklumą aktualūs klausimai: veiksmų papildomumas, suderinamumas, koordinavimas, pridėtinė vertė, dubliavimas.

Politikos vertinimai, taikantys visus šešis kriterijus, apima visą rezultatų grandinę ir leidžia pateikti daugialypį politikos kuriamo indėlio apibūdinimą. Vis dėlto santykinę šių kriterijų svarbą ir jų matavimo išsamumą nulems konkretus vertinimo objektas ir vertinimo tikslai. Nors efektyvumo, veiksmingumo ir poveikio kriterijai sudaro beveik kiekvieno politikos vertinimo pagrindą, jie turi būti taikomi atsižvelgiant į vertinimo kontekstą, duomenų pokyčiui matuoti prieinamumą ir kitas aplinkybes. Kartu skirtingiems vertinimo tyrimams tam tikri kriterijai gali būti aktualesni už likusius. Pvz., politikos nuoseklumas ypač svarbus nagrinėjant intervencijas ar programas, kurios turi tarpinstitucinę dimensiją. Aktualumas intervencijos naudos gavėjams ir poveikio tvarumas yra itin svarbūs atliekant vystomojo bendradarbiavimo politikos vertinimus.

Šių kriterijų rinkinys taip pat sąlygoja platų matavimui aktualių duomenų šaltinių spektrą. Atliekant politikos vertinimą dažniausiai pasitelkiami duomenų šaltiniai yra:

- **pirminiai šaltiniai**: planavimo dokumentai, ataskaitos, biudžeto dokumentai, politinės veiklos dokumentai, oficiali informacija apie intervencijas ir jų įgyvendinimą). **Aktualūs matuojant** efektyvumo, veiksmingumo, poveikio, aktualumo, politikos nuoseklumo kriterijus;
- **antriniai šaltiniai**: moksliniai tyrimai, ankstesni, analogiški ar susiję vertinimai, akademinė ir analitinė literatūra, žiniasklaida. **Aktualūs matuojant** veiksmingumo, poveikio, tvarumo ir politikos nuoseklumo kriterijus bei kaip papildomas šaltinis vystant vertinimo prieigą ir metodus;
- **interview duomenys**: struktūruotos, pusiau struktūruotos, laisvos formos interview su pagrindiniais politikos formuotojais ir įgyvendintojais, suinteresuotomis šalimis ir kt. aktualiais respondentais; grupiniai interview, įskaitant tikslines grupes. **Aktualūs matuojant** visus kriterijus;
- **tiesioginis stebėjimas ir matavimas**: tam tikrų produktų ar veiklų stebėjimas ir matavimas gali būti atliktas ir paties vertintojo. **Aktualūs matuojant** efektyvumą;
- **apklausos**: viešosios nuomonės, suinteresuotų šalių ar tikslinių grupių apklausos. Taip pat ekspertinės apklausos, leidžiančios aprėpti platų vertinamos politikos perspektyvų ir jos poveikio lauką. **Aktualūs matuojant** aktualumą ir poveikį;
- **atvejo studijos**: išsamūs kelių konkrečių intervencijų tyrimai, pateikiantys vertinimui aktualias įžvalgas apie galimą priežastingumo dinamiką, kontekstą, intervencijos įgyvendinimo kokybę ir t. t. **Aktualūs matuojant** visus kriterijus.

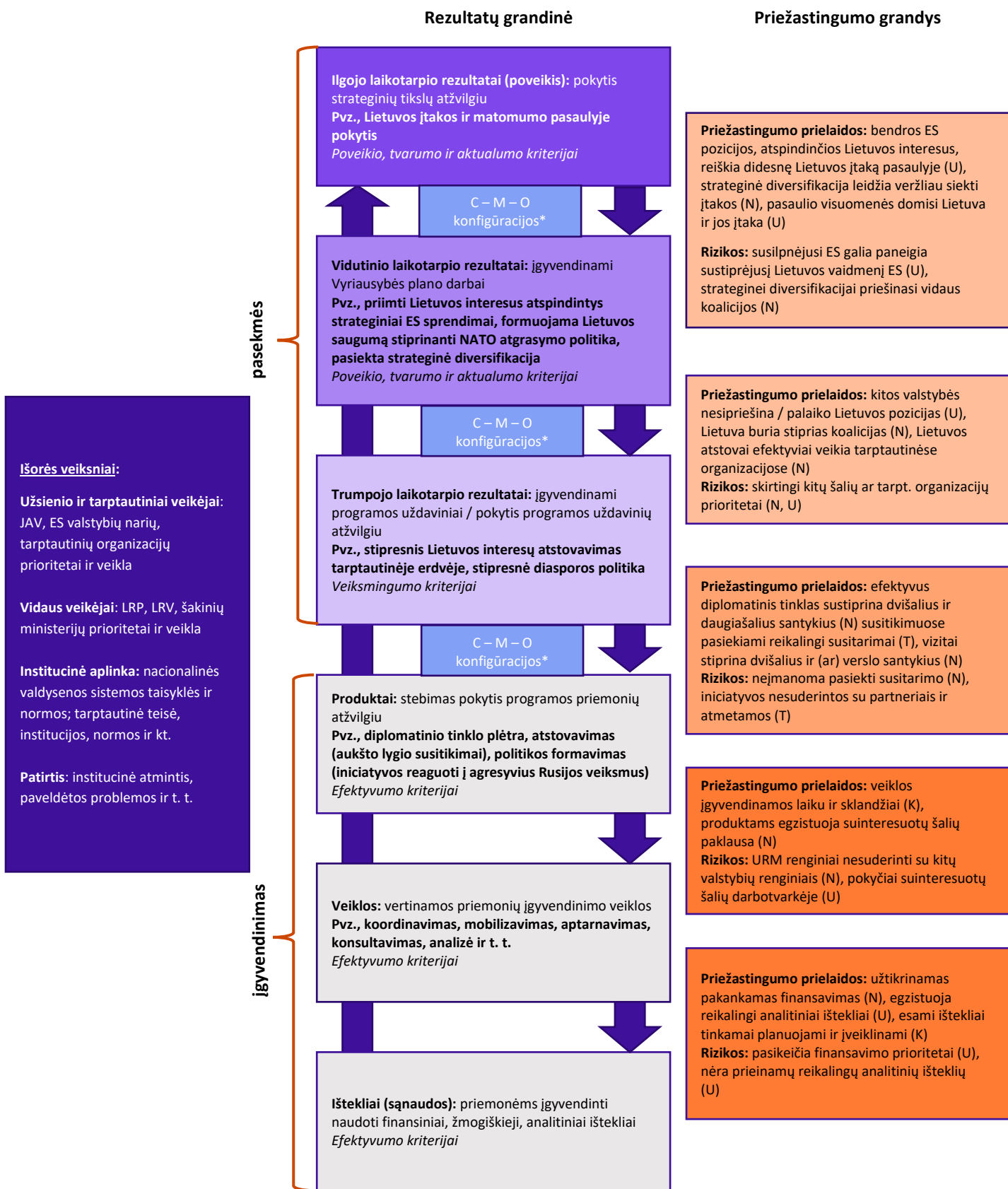
Šie duomenų šaltiniai gali padėti nustatyti ir matuoti aktualius vertinimui **rodiklius**. Vertinimo rodikliai, apimantys visą rezultatų grandinę ir atliepantys visus šešis išsamaus vertinimo kriterijus, neišvengiamai iš dalies skirsis nuo nuolatinų **matavimo rodiklių**, naudojamų reguliaraus, institucijos viduje atliekamo, veiklos stebėjimo metu. Kaip pažymėta ir 2022 m. Užsienio politikos kuriamos vertės nustatymo ir matavimo tyrime, pagrindinė matavimo rodiklių paskirtis yra suteikti aktualios informacijos vertinimui. Nuolatiniai matavimo rodikliai yra itin svarbus informacijos apie procesus ir pasiekimus (apie naudojamus išteklius, atliekamas veiklas ir sukuriamus produktus) įgyvendinimo lygmenyje šaltinis. Tačiau nuolatiniai rezultatų ir poveikio matavimo rodikliai dažnai nėra pakankami norint pagal ankščiau pateiktus kriterijus atlikti išsamų politikos vertinimą konkrečioje veiklos srityje. Konkretūs rodikliai, suteikiantys vertinimui aktualios informacijos apie politiką pagal vieną ar kitą kriterijų, turi būti pasirinkti atsižvelgiant į vertinimo objektą, apimtį, tikslą ir, svarbiausia, **vertinamą politiką (intervenciją, programą) grindžiančią priežastingumo logiką**.

1.3. URM užsienio politikos programų vertinimo modelis

Remiantis 2022 m. Užsienio politikos kuriamos vertės nustatymo ir jos matavimo tyrimo įžvalga, kad, siekiant patikimai nustatyti ir pagrįsti URM vykdomos politikos vertę, reikalingi grandinės logika paremti kokybiniai vertinimai, šiame skyriuje buvo detalizuota, kokios vertinimo priegios ir praktikos yra aktualios siekiant užtikrinti vertinimo pagrįstumą ir patikimumą. Esminis uždavinys siekiant pagrįsto ir patikimo vertinimo ten, kur eksperimentinio vertinimo metodai yra netinkami ir tikslinga taikyti teorija grįsto vertinimo praktikas, yra pateikti įtikinamą **indėlio apibūdinimą**. Tam reikalinga įvertinti dvi priežastingumo logikas: **programos teoriją** (nagrinėjančią visos rezultatų grandinės priežastingumo logiškumą) ir **kaitos teoriją** (nagrinėjančią priežastingumo dinamiką kiekvienoje rezultatų grandinės dalyje atskirai). Toks vertinimas reikalauja tinkamai suprasti ir aiškiai įvardinti priežastingumo prielaidas ir su tuo susijusias rizikas; kartu itin svarbu aptarti ir išorinius veiksnius bei vykdomos intervencijos kontekstą ir aktualius mechanizmus. Siekiant užtikrinti tokio vertinimo kokybę, rekomenduojama vykdomą politiką išnagrinėti pagal efektyvumo, veiksmingumo, poveikio, aktualumo, tvarumo ir nuoseklumo kriterijus, kurie atitinka skirtingas rezultatų grandinės dalis ir kartu apima visą rezultatų grandinę. Šie kriterijai lemia ir vertinimo rodiklių pasirinkimą, atsižvelgiant į reguliarius URM planavimo sistemoje naudojamus matavimo rodiklius ir, kur įmanoma, juos pasitelkiant.

Toliau pateikiamas 4 pav. inkorporuoja šias įžvalgas į vieną bendrą schemą – URM vykdomų užsienio politikos programų vertinimo modelį. Modelis apima išsamia kaitos teorija pagrįsto vertinimo komponentus, realistinio vertinimo priegia grįstą konteksto–mechanizmo–rezultato konfigūracijų (C–M–O konfigūracijų) modelį ir kiekvienoje rezultatų grandinės srityje nurodo aktualius vertinimo kriterijus. Pažymėtina, kad C–M–O konfigūracijos nėra būtina kiekvieno vertinimo dalis, tačiau gali būti integruota į rezultatų grandinę, kai vertinimui tikslinga pasitelkti realistinio vertinimo metodus, pvz., vertinant bendras tarptautinės politikos programas, iš dalies įgyvendinamas vystant dvišalius santykius su keliomis skirtingomis valstybėmis.

4 pav. Pavyzdinis URM vykdomų užsienio politikos programų vertinimo modelis



* Konteksto–mechanizmo–rezultato (C-M-O) modelis gali būti integruotas į rezultatų grandinę, kai tikslinga pasitelkti realistinio vertinimo metodus. Pavyzdinis turinys paremtas URM strateginio veiklos plano 2023–2025 m. programa. Parengta autoriaus remiantis *Treasury Board of Canada 2021*

2. Bandomasis URM veiklos vertinimas: dvišalių santykių plėtros atvejis

Šiame skyriuje siekiama įgyvendinti antrąjį tyrimo uždavinį – pateikti bandomąjį URM veiklą kuriamos vertės – t. y. indėlio siekiant valstybės tikslų – vertinimą pagal pirmajame skyriuje pateiktą pavyzdinį vertinimo modelį. Konkrečiau, suderinus su tyrimo užsakovu, pilotiniame vertinime pagal STRATA metodologiją analizuojamas URM indėlis į valstybės tikslų įgyvendinimą plėtojant santykius su trimis ES valstybėmis – Italija, Lenkija ir Švedija. Vertinimas apima tiek URM veiklas plėtojant tiesioginius dvišalius santykius, tiek bendradarbiaujant daugiašaliuose formatuose (t. y., siekiant priartinti šių valstybių pozicijas prie Lietuvos pozicijų ES, NATO ar kitose tarpt. Organizacijose).

Atsižvelgiant į ribotą šio tyrimo apimtį, vertinime analizuojamos dvi politikos sritys: **(1)** bendradarbiavimas saugumo ir gynybos klausimais ir **(2)** išorinių ekonominių santykių plėtra bei ekonominio saugumo stiprinimas. Nors šios sritys yra iš dalies susijusios, jos numato skirtingus URM vykdomų programų uždavinius, yra įgyvendinamos skirtingų URM padalinių ir taiko skirtingas politikos priemones. Atitinkamai vertinime URM veiklos šiose srityse analizuojamos atskirai. Kiekvienos srities aprėptyje vertinama ir sričiai skirtos URM programos (programų) logika, ir vykdytų programų kaitos teorija. Siekiant atspindėti galimas sąsajas tarp šių politikos sričių, skyriaus pabaigoje pateikiamas integruotas abiejų politikos sričių vertinimų pagrindinių įžvalgų apibendrinimas.

2.1. Saugumo ir gynybos politika

Siekiant suprasti ir pagrįsti URM indėlį į valstybės saugumo ir gynybos tikslų įgyvendinimą plėtojant santykius su Italija, Lenkija ir Švedija, atliekamas tiek programos logikos, tiek kaitos teorijos vertinimas. Kadangi bendradarbiavimo su šiomis valstybėmis saugumo ir gynybos politikos srityse logika yra iš esmės ta pati ir atspindi platesnę dvišalio bendradarbiavimo saugumo ir gynybos srityse logiką, programos logikos vertinimas yra integruotas. Atliekant išsamų kaitos teorijos vertinimą, kuris reikalauja įsigilinti į konkrečius pokyčius kiekvienoje rezultatų grandinės dalyje ir juos jungiančius veiksnius, kiekvienas dvišalių santykių plėtros atvejis aptariamas atskirai.

2.1.1. Programos logika

Kaip aptarta pirmajame skyriuje, programos logikos vertinimo objektas yra visa rezultatų grandinė: vertinamas ryšio tarp jos komponentų pagrįstumas, priežastingumo apibūdinimo koherentiškumas ir prielaidos dėl išorės veiksnių. Šis ilgojo ciklo vertinimas analizuojamas perspektyviai: t. y. vertinama, ar pamatiniai grandinės komponentai logiškai veda prie tolesnių komponentų.

Nors bendradarbiavimo su Italija, Lenkija ir Švedija saugumo ir gynybos politikos srityse programos logika nėra eksplikuota, ji yra ta pati visoms trimis valstybėms, atspindi platesnę dvišalio bendradarbiavimo šiose srityse logiką ir gali būti nusakoma santykinai paprastai. Stiprindama dvišalį saugumo ir gynybos bendradarbiavimą, URM siekia tiek užsitikrinti konkrečius Lietuvos saugumą didinančius pasiekimus dvišaliame kontekste, tiek

padidinti tikimybę, jog dvišalių santykių partnerė demonstruos Lietuvai palankų elgesį daugiašaliame kontekste ir (ar) parems Lietuvai palankias pozicijas tarptautinėse institucijose ar derybose. Šią programos logiką grindžia tam tikros prielaidos dėl išorės veiksnių: santykinai nuspėjamas kitų tarptautinės sistemos veikėjų elgesys, sklandus ir efektyvus URM bendradarbiavimas su kitomis Lietuvos valstybės institucijomis ir URM praktinės patirties (angl. *know-how*) ir institucinės atminties egzistavimas. Nors laukiami konkretūs pasiekimai dvišaliame kontekste bei palankaus elgesio daugiašaliame kontekste tikimybė varijuoja priklausomai nuo konkrečios šalies partnerės, ši fundamentali logika taikoma kiekvienam iš trijų aktualių atvejų.

Tokią programos logiką galima rekonstruoti remiantis trijų tipų URM planavimo dokumentų – URM strateginių veiklos planų (SVP), aktualių URM padalinių veiklos planų ir Lietuvos diplomatinių atstovybių (DA) veiklos planų – analize. Kiekvienas iš šių planavimo dokumentų yra peržiūrimas ir atnaujinamas kasmet, tačiau SVP visada rengiamas trejų metų perspektyvai. Atlikus 2016–2021 m. dokumentų peržiūrą galima patvirtinti, kad ši programos logika galiojo viso vertinimo laikotarpio metu.

Programos logiką galima identifikuoti ir nuosekliai peržiūrint URM planavimo dokumentuose nurodytą rezultatų grandinę. Analizuojant URM planavimo dokumentus, galima identifikuoti du pagrindinius **ištekliai** tipus: žmogiškieji ištekliai (bendras pareigybių skaičius, valstybės tarnautojų skaičius) ir finansiniai ištekliai (renginiams ir kitoms konkrečiomis veikloms kasmet). Šie ištekliai numatomi tam, kad URM, jos departamentai ir DA atliktų veiklas, reikalingas palaikyti ir tikslingai stiprinti bendradarbiavimą su Italija, Lenkija ir Švedija saugumo ir gynybos klausimais. URM **veiklos** šiais klausimais apima vizitų ir renginių organizavimą, atstovavimo ir dalyvavimo tarptautiniuose formatuose bei tarptautinėse darbo grupėse užtikrinimą ir kt. Bendras ministerijos veiklas galima detalizuoti aptariant aktualių departamentų ir DA veiklas.

- **Aktualūs padaliniai:**
- Tiesiogiai su saugumo ir gynybos politikos sritimi susijęs URM padalinys yra **Transatlantinio bendradarbiavimo ir saugumo politikos departamentas**. Pavyzdinės TBSPD vykdomos veiklos vertinimo laikotarpiu buvo: renginių Lietuvoje, įtraukiančių vertinimui aktualių valstybių atstovus, (pvz., kasmetinio „Sniego susitikimo“) organizavimas, parama diplomatinių atstovybių projektams, dvišalių ir regioninių konsultacijų ir diskusijų bendrais ir tiksliniais klausimais (pvz., kibernetinio saugumo, strateginių prekių eksporto kontrolės) organizavimas; konsultacijų dėl pareigūnų delegavimo į tarptautines ir ES misijas organizavimas (su Lenkija); bendrų ekspertinių projektų užsakymas ar įgyvendinimas. Kartu, siekiant stiprinti dvišalį bendradarbiavimą saugumo srityje, svarbus ir platesnis dvišalių santykių stiprinimo veiksnys.
- Atitinkamai kitas vertinimo tyrimui aktualus URM padalinys yra **Europos šalių departamentas**. Aktualios pavyzdinės EŠD veiklos vertinimo laikotarpiu buvo: dvišalių konsultacijų, susitikimų su Europos šalimis, vizitų ir renginių organizavimas, darbo su įvairiais regioniniais formatais (Šiaurės ir Baltijos aštuonetu (NB 8), Baltijos jūros valstybių taryba, Trijų jūrų iniciatyva ir kt.) koordinavimas, kasmetinės Lietuvos ir Lenkijos apskritojo stalo diskusijos organizavimas.
- **Diplomatinių atstovybių** veikla: pareigūnų (valstybės lyderių, parlamentarų, ministrų, viceministrų, ministerijų atstovų) vizitų ir konsultacijų, taip pat analitinių, ekspertinių ir techninių diskusijų organizavimas. **Konkrečios vizitų, renginių, konsultacijų ir diskusijų temos varijavo pagal valstybę (žr. kitą poskyrį („Kaitos teorija“)).**

Šių veiklų **produktai** yra suorganizuoti susitikimai ir renginiai bei juose pristatomi politiniai ar analitiniai dokumentai (išvados, deklaracijos, tyrimai ir t. t.).

Apibendrinant sąsajas tarp išteklių, veiklų ir produktų galima teigti, kad URM vykdomos **programos logika įgyvendinimo etape yra aiški ir pagrįsta**. Pagrindinės prielaidos šiame etape daugiausia susijusios su pačios URM procesų kokybe ir efektyvumu: kad ištekliai bus panaudoti numatytoms veikloms, veiklos bus atliekamos laiku ir kokybiškai, taip leidžiant sukurti suplanuotus produktus. Vis dėlto svarbu pažymėti, kad sąsaja tarp veiklų ir produktų taip pat remiasi ir partnerės šalies (partnerių šalių) noro ir pajėgumo bendradarbiauti prielaida, t. y.

daroma prielaida, kad partnerės šalies (partnerių šalių) atstovai dalyvaus URM organizuojamuose vizituose, renginiuose ir pan.

Tolesnė – pasekmių etapo – programos logika apima sąsajas tarp **trumpojo, vidutinio ir ilgojo laikotarpio rezultatų**. Šiuos skirtingo laikotarpio rezultatus galima konceptualizuoti kaip trijų kokybiškai skirtingų siekinių, numatytų pagrindiniame ministerijos planavimo dokumente – URM SVP – atitikmenis. Konkrečiau, trumpojo laikotarpio rezultatai atitinka **uždavinių** įgyvendinimą, vidutinio laikotarpio rezultatai atitinka **Vyriausybės programos įgyvendinimo plano (LRV plano) darbų** įgyvendinimą, o ilgojo laikotarpio rezultatai atitinka URM strateginį tikslą (kuris, savo ruožtu, dabartinėje ministerijos strateginio planavimo sistemoje atitinka Nacionaliniame pažangos plane numatytą strateginį tikslą užsienio politikos srityje).

Vertinimo laikotarpiu (2016–2021 m.) URM SVP numatytas uždavinys buvo tęstinis ir kompleksinis: „išlaikyti ir stiprinti strateginį dialogą su JAV, Kanada ir NATO ir užtikrinti tinkamą atstovavimą Lietuvai tarptautinėse misijose ir operacijose bei tarptautiniuose daugiašaliuose ginklų kontrolės, terorizmo prevencijos, kibernetinio saugumo ir strateginių prekių eksporto kontrolės formatuose“. Vertinimo laikotarpiu šis uždavinys nekito. Atsižvelgiant į tai, kad URM vykdomos veiklos ir jų kuriami produktai buvo tęstiniai – t. y. kasmetiniai susitikimai, konsultacijos, dalyvavimas tarptautinėse darbo grupėse ir t. t., – įgyvendinimo etapą ir trumpojo laikotarpio rezultatus sieja aiškus loginis ryšys. Vis dėlto, **siekiant aiškesnio programos logikos priežastingumo apibūdinimo, rekomenduotina atsisakyti kompleksinės uždavinių sandaros: jei uždavinį sudaro keli konceptualiai skirtingi (net jei ir iš dalies susiję) siekiniai, tikslingiau būtų juos formuluoti atskirai**. Tai, savo ruožtu, padėtų aiškiau identifikuoti ir skirtingiems uždavinio komponentams aktualiausias veiklas bei produktus.

Kartu **kompleksinė uždavinio sandara reiškia, kad sąsajas tarp įgyvendinimo etapo ir trumpojo laikotarpio rezultatų grindžia kelios skirtingos prielaidos**. Tinkamo atstovavimo Lietuvai tarptautinėse misijose, operacijose ir kt. prielaida yra tiesiogiai priklausoma nuo URM ir kitų valstybės institucijų (pvz., LRV, KAM), o strateginio dialogo išlaikymo ir stiprinimo klausimas remiasi abipusio intereso vystyti tokį dialogą prielaida. Atitinkamai aktuali tampa rizika, kad valstybės partnerės nebus atviros dialogui, teiks pirmenybę bendradarbiavimui su kitomis šalimis. Ši rizika dažnai būna už Lietuvos įtakos ribų.

Pagal URM saugumo ir gynybos politikos programos logiką, sėkmingas ir nuoseklus kasmetinių ministerijos SVP uždavinių įgyvendinimas vidutiniu laikotarpiu leidžia pasiekti SVP tikslą ir padėti įgyvendinti aktualius LRV plano darbus. URM SVP numatytas tikslas saugumo politikos srityje vertinimo laikotarpiu nekito: 2016–2021 m., kasmet atnaujinamas URM SVP jį įvardijo kaip tikslą „išlaikyti ir stiprinti strateginį transatlantinį dialogą bei siekti Lietuvos saugumo didinimo daugiašaliuose ir dvišaliuose formatuose.“ Vertinimo laikotarpiu pagrindiniai konkretūs URM vidutinio laikotarpio siekiniai gali būti nustatyti pagal aktualius LRV plano darbus:

- **2016 m. NATO valstybių ir vyriausybių vadovų susitikime Varšuvoje priimtų sprendimų visišką įgyvendinimą ir tęstinumą užtikrinimas**. Pagrindiniai URM aktualūs objektai šio LRV plano darbo aprėptyje buvo „Lietuvos interesus atitinkančių nuostatų dėl gynybos ir atgrasymo įtvirtinimas NATO valstybių ir vyriausybių vadovų ir ministrų susitikimų dokumentuose“ ir „NATO valstybių, prisijungusių prie NATO Energetinio saugumo kompetencijos centro, skaičiaus padidinimas“. Šie darbai buvo įtraukti į URM SVP 2017–2020 m.
- Integruotos krizių valdymo ir hibridinių grėsmių užkardymo sistemos sukūrimas. Šio LRV plano darbo aprėptyje tiesiogiai URM aktualus objektas buvo „**Dalyvavimas stiprinant ES, NATO ir tarptautines kovas su hibridinėmis grėsmėmis priemonės**“. Šis darbas buvo įtrauktas į URM SVP 2018–2020 m.

Dar du LRV plano darbai – „NATO šalių vadovų susitikime Velse 2014 m. priimtų sprendimų įgyvendinimas“ ir „NATO viršūnių susitikimo Vilniuje 2022 / 2023 m. organizavimas“ – atspindimi tik vertinimo laikotarpio pradžioje ir pabaigoje (2016 m. SVP ir 2021 m. SVP). Šių darbų įgyvendinimas išeina už šio vertinimo tyrimo ribų.

Apskritai sąsaja tarp trumpojo ir vidutinio laikotarpio rezultatų – t. y. tęstinių URM uždavinių įgyvendinimo ir URM tikslų šioje srityje bei susijusių LRV plano darbų įgyvendinimo – yra aiški ir logiška. Strateginio dialogo su NATO partnerėmis išlaikymas ir stiprinimas, suponuojantis augantį tarpusavio supratimą ir pasitikėjimą bei bendrą saugumo prioritetų suvokimą, gali reikšti, kad šios partnerės parems Lietuvos interesus atitinkančias nuostatas NATO ir kt. dokumentuose. Vis dėlto pažymėtina, kad programinio tikslo formuluotė iš dalies atkartoja uždavinio formuluotę (abiejose formuluotėse kartojamas siekis „išlaikyti ir stiprinti“ transatlantinį dialogą), nepridėdama papildomo aiškumo dėl siekiamų vidutinės trukmės rezultatų. Tiesa, galima teigti, kad šią problemą kompensuoja URM tikslo susiejimas su LRV plano darbų, kurie nurodo konkrečius vidutinio laikotarpio saugumo interesus plėtojant transatlantinį dialogą, įgyvendinimu.

Galiausiai, analizuojama programos logika numato ryšį tarp vidutinio laikotarpio rezultatų ir siekiamo ilgalaikio poveikio valstybei. URM planavimo dokumentų sistemoje šis ryšys atitinka sąsają tarp SVP numatytų saugumo politikos tikslų bei susijusių LRV darbų įgyvendinimo ir bendrojo URM strateginio tikslo įgyvendinimo. Vertinimo laikotarpiu bendrasis URM strateginis tikslas buvo performuluotas tris kartus:

- 2016, 2017, ir 2018 m. SVP (apimančiuose 2016–2020 m. planavimo periodą) URM strateginis tikslas buvo įvardijamas kaip „įgyvendinti Lietuvos interesus diplomatinėmis priemonėmis“.
- 2019 ir 2020 m. SVP (apimančiuose 2019–2022 m. planavimo periodą) URM strateginis tikslas buvo įvardijamas kaip „formuoti Lietuvos interesus atitinkančią užsienio reikalų politiką“.
- Nuo 2021 m. ministerijos SVP įvardijamas URM strateginis tikslas yra „didinti Lietuvos įtaką ir matomumą pasaulyje“. Šis tikslas atitinka devintąjį, užsienio reikalų politikai skirtą, NPP tikslą.

Vis dėlto, **nepriklausomai nuo konkrečios strateginio URM tikslo formuluotės, strateginio tikslo ryšys su siekiamais vidutinio ir trumpojo laikotarpio URM veiklų rezultatais nebuvo pakankamai aiškus.** 2016–2018 m. galiojęs strateginis tikslas *de facto* pakartojo vidutinio laikotarpio siekinius. 2019–2020 m. strateginis tikslas apskritai buvo orientuotas į procesą, o ne poveikį – tikslo formuluotėje nuorodą į tam tikrų rezultatų įgyvendinimą pakeitė žodis „formuoti“. Nors dabartinis URM strateginis tikslas, atitinkantis devintąjį NPP tikslą, išsprendžia šias problemas nurodydamas konkretų siekinį – didinti Lietuvos įtaką ir matomumą – jis įnešė naujų konceptualių problemų vertinant loginę vidutinio laikotarpio rezultatų ir ilgalaikio poveikio sąsają. Galima sutikti, kad siekiant programinio tikslo saugumo politikos srityje (t. y. stiprinti transatlantinį dialogą ir siekti Lietuvos saugumo didinimo) yra būtina didesnės Lietuvos įtakos pasaulyje sąlyga: tik saugi šalis gali būti įtakinga. Galima pagrįstai teigti ir tai, kad įtaka ir matomumas – ypač mažoms valstybėms – yra instrumentiniai siekiai, padedantys didinti nacionalinį saugumą.

Loginė sąsaja tarp poveikio, siejamo su strateginio tikslo įgyvendinimu, ir siekiamų vidutinio laikotarpio rezultatų buvo ir išliko problemiška. Nepriklausomai nuo strateginio tikslo formuluotės peržiūros, viso vertinimo laikotarpio metu su strateginio tikslo įgyvendinimu siejami poveikio rodikliai liko tie patys – palanki Lietuvos gyventojų nuomonė apie Lietuvos saugumo interesų įgyvendinimą dvišaliuose bei daugiašaliuose formatuose bei visuomenės pasitikėjimas ES. Saugumo politikos srityje aktualiausias strateginio tikslo įgyvendinimo poveikio rodiklis buvo pirmasis: „Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad Lietuvos diplomatinė tarnyba labai gerai / gerai atstovauja Lietuvos saugumo interesus, išnaudodama dvišalio ir daugiašalio bendradarbiavimo priemones bei narystės NATO teikiamas galimybes“. Kaip pažymėta ir 2022 m. URM veiklos stebėsenos ir vertinimo tyrime, viešosios nuomonės pokyčiai gali būti labiau susiję su komunikacijos apie URM veiklas kokybe nei realiais užsienio politikos pasiekimais. Atitinkamai, nors gyventojų nuomonės apklausos gali būti naudingas papildomas ar kontekstinis šaltinis renkant informaciją apie URM veiklų vertės suvokimą ir aktualumą, gyventojų nuomonės kaip vienintelio rodiklio URM veiklų poveikiui matuoti praktika yra netinkama.

Galiausiai, svarbu pažymėti kad URM dvišalio bendradarbiavimo saugumo politikos srityje programos logika, ypač pasekmių etape, yra paremta prielaidomis, kurias charakterizuoja nuo URM įtakos mažai priklausoma arba visai nepriklausoma rizika. Dialogo stiprinimas savaime nereiškia dvišalių pozicijų suartėjimo, o dvišalių pozicijų suartėjimas nereiškia, kad partnerė parems būtent Lietuvai palankias nuostatas – pvz., tuo atveju, jei

partnerė paraleliai stiprins dialogą su kitomis šalimis, kurių nuostatos gynybos ir atgrasymo klausimais yra mažiau palankios nei Lietuvai. Nors prielaida, kad tinkamas Lietuvos atstovavimas hibridinėms grėsmėms skirtuose tarptautiniuose formatuose ar darbo grupėse (trumpojo laikotarpio rezultatas) gali prisidėti prie kovų su šiomis hibridinėmis grėsmėmis priemonių stiprinimo (vidutinio laikotarpio rezultatas), yra logiška ir pagrįsta, išlieka rizika, kad nepakankamas kitų partnerių dėmesys hibridinėms grėsmėms, pirmenybės teikimas kitoms grėsmėms gali paneigti efektyvaus Lietuvos veikimo rezultatą. Galiausiai, mąstant apie realų numatytų vidutinio laikotarpio rezultatų poveikį Lietuvos saugumui itin svarbu įvertinti riziką, susijusią su išorinių grėsmių raida. Šiame etape egzistuoja rizika, kad, net ir pasiekus planuotus vidutinio laikotarpio rezultatus, Lietuvos saugumas nepadidės dėl smarkiai pablogėjusios saugumo situacijos regione, pakitusio grėsmių pobūdžio ir t. t. Žinoma, tai, kad sąsajos tarp skirtingų pasekmių etapo grandžių remiasi prielaidomis, kurios mažai priklauso nuo pačios URM įtakos, yra neišvengiama užsienio politikos programos logikos savybė: **šios rizikos egzistavimas nepaneigia programos logikos kokybės, tačiau įpareigoja išsamiai įvertinti šią riziką atliekant kaitos teorija grįstą retrospektyvų vertinimą** (žr. kitą poskyrį).

Apibendrinant sąsajas tarp įgyvendinimo ir pasekmių etapo bei skirtingo laikotarpio rezultatų galima teigti, kad **saugumo politikos programos logika buvo gana aiški ir nuosekli, tačiau pasižymėjo keliais reikšmingais trūkumais**. Konkrečiau, programos logikos analizė atskleidė šias problemas:

- Kompleksinė URM saugumo politikos uždavinio formuluotė kelia klausimų dėl sąsajos tarp įgyvendinimo etapo (veiklų ir jų produktų) bei trumpojo laikotarpio rezultatų.
- Santykis tarp vidutinio laikotarpio rezultatų ir siekiamo ilgalaikio poveikio strateginio tikslo lygmeniu (gyventojų nuomonės pokyčiai) nėra aiškus ir pagrįstas, o ilgalaikiam poveikiui matuoti numatyti gyventojų nuomonės apklausos rodikliai yra netinkami.

Šių trūkumų išsprendimas leistų dar labiau sustiprinti programos logiką, išryškinti jos pagrįstumą ir padėti stebinti ir matuojant URM veiklas. Nepaisant šių trūkumų, svarbu pažymėti, jog **šiuose poskyriuose pristatyta programos logikos naratyvą – programos indėlio apibūdinimą – patvirtino ir vertinimo vykdymo metu apklausti URM ir DA atstovai**. Programos logikos nuoseklumas vertinimo laikotarpiu ir pripažinimas tarp programos įgyvendintojų yra du iš esminių programų modelių lūkesčių.

2.1.2. Kaitos teorija grįstas vertinimas

Kaip minėta pirmajame šios ataskaitos skyriuje, kaitos teorija grįstas vertinimas nagrinėja, kaip ir kiek stebėti pokyčiai ir procesai atitiko numatytą priežastingumo dinamiką. Atitinkamai šiame poskyriuje URM veiklos ir pasiekimai plėtojant saugumo politikos bendradarbiavimą su Italija, Švedija ir Lenkija nagrinėjami ankščiau pateiktos programos logikos atžvilgiu. Kaip pažymėta pirmajame skyriuje, kaitos teorija grįstas vertinimas yra vykdomas retrospektyviai, t. y. rekonstruojant programos logikos numatytą indėlio (poveikio) apibūdinimą, pradedant nuo aukščiausio rezultatų grandinės segmento (ilgojo laikotarpio rezultatų / poveikio) ir pereinant iki žemiausių – įgyvendinimo etapo – grandžių. Analizuojant aktualius pokyčius ir pasiekimus skirtingose rezultatų grandinės dalyse, remiamasi tiek pirminiais šaltiniais (URM ir DA veiklos ataskaitomis, įskaitant, kur tinkama ir įmanoma, jų planavimo dokumentuose nurodytus poveikio, rezultatų ir produkto rodiklius), tiek antriniais šaltiniais (mokslinė ir analitinė literatūra, žiniasklaida).

2.1.2.1. Ilgojo laikotarpio rezultatai (poveikis): aktualūs pokyčiai strateginių tikslų lygmeniu

URM bendradarbiavimo su Italija, Švedija ir Lenkija stiprinimo saugumo srityje programos logika remiasi prielaida, kad šios pastangos turės teigiamą poveikį strateginių valstybės tikslų įgyvendinimui. Kaip pažymėta ankščiau, URM planavimo dokumentuose šis poveikis („strateginio tikslo efektas“) konceptualizuojamas kaip (1) auganti Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad Lietuvos diplomatinė tarnyba gerai atstovauja saugumo interesams ir (2) augantis Lietuvos visuomenės pasitikėjimas ES ir jos veikla. Šio rodiklio reikšmių pokyčiai pateikiami 2 lentelėje.

2 lentelė. URM strateginio tikslo efekto rodiklio reikšmės 2016–2021 m. (proc.; skliaustuose – planuota reikšmė)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Strateginis tikslas	Įgyvendinti Lietuvos interesus diplomatinėmis priemonėmis			Formuoti Lietuvos interesus atitinkančią užsienio reikalų politiką		
Efekto rodiklis: Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad Lietuvos diplomatinė tarnyba labai gerai / gerai atstovauja Lietuvos saugumo interesams, išnaudodama dvišalio ir daugiašalio bendradarbiavimo priemones bei narystės NATO teikiamas galimybes	28 (28)	39,5 (31)	38 (40)	40 (40)	50 (40)	35 (40)
Efekto rodiklis: Visuomenės pasitikėjimas ES ir jos veikla	64 (55)	64 (55)	65 (55)	72 (55)	59 (53)	58 (56)

Šaltinis – URM veiklos ataskaitos (2017–2022 m.)

Kadangi šio rodiklio suteikiama informacija yra nepakankama norint matuoti ir, tuo labiau, įvertinti Lietuvos saugumo politikos poveikį, tikslinga kartu įvertinti aktualius saugumo situacijos pokyčius vertinimo laikotarpiu. Kadangi URM planavimo dokumentai vertinimo laikotarpiu nenumatė konkrečių rodiklių ar šaltinių saugumo situacijos pokyčiams matuoti, remiamasi kasmetine Valstybės saugumo departamento grėsmių ataskaita, URM veiklos ataskaitoje pateikiama saugumo situacijos analize ir antrine literatūra.¹³ Atlikus šių dokumentų analizę, galima išskirti šias svarbiausias vertinimo laikotarpio saugumo situacijos tendencijas:

- **Saugumas konvencinių grėsmių atžvilgiu.** Vertinimo laikotarpiu didžiausią, galimai egzistencinę, grėsmę Lietuvos saugumui kėlė agresyvi Rusijos laikysena Lietuvos, regiono valstybių ir Vakarų bendruomenės atžvilgiu ir nuosekliai stiprinamas karinis Rusijos potencialas. Analizuojant kasmetines VSD ataskaitas galima pastebėti, kad nacionalinio saugumo padėties vertinimas tiriamu laikotarpiu tapo vis griežtesnis, ypač nuo 2018 m., akcentuojant augantį Rusijos karinį potencialą ir aktyvumą Baltijos regione ir Kaliningrado srityje ir gilėjančią integraciją su Baltarusija. Vis dėlto VSD atliekama konvencinių grėsmių ir jų raidos analizė pažymi, kad nuo 2016 m. didėjantys Baltijos valstybių nacionaliniai ir regione dislokuoti NATO kariniai pajėgumai smarkiai sumažino tikimybę, kad Rusija ryšis panaudoti karinę jėgą prieš Lietuvą ir (ar) kitas Baltijos valstybes.
- **Saugumas nekonvencinių grėsmių atžvilgiu.** Vertinimo laikotarpiu prieš Lietuvą nukreiptų nekonvencinių grėsmių spektras ir skaičius augo: 2016–2021 m. augo informacinių atakų (eksploatuojant istorijos politiką) ir kibernetinių atakų (tiek prieš valstybinius, tiek prieš privačius subjektus) skaičius, Rusijos ir Baltarusijos (taip pat, nors mažesniais mastais, Kinijos) žvalgybos ir saugumo tarnybų bandymų paveikti Lietuvos gyventojus, vidaus procesus ir visuomenę. Šias nekonvencines grėsmes Lietuvos saugumui itin sustiprino 2020 m. prasidėjusi COVID-19 pandemija ir su ja susiję politiniai ir technologiniai procesai. VSD pažymi, kad po 2020 m. itin padaugėjo prieš Lietuvą nukreiptų informacinių ir kibernetinių atakų, pastangų išnaudoti prieš pandemijos valdymo priemones nusiteikusių piliečių judėjimus ir pan. Kartu, nuo 2020 m. rudens skubotai pradėjus Baltarusijos

13 Kadangi URM veiklos, skirtos valdyti su Astravo atominė elektrine siejamas grėsmes nacionaliniam saugumui, ministerijos planavimo dokumentuose yra priskirti ekonominio saugumo politikos darbotvarkei, saugumo situacijos pokyčiai šiuo aspektu nagrinėjami kitame poskyryje.

(Astravo) atominės elektrinės paleidimo procesą, dar labiau išaugo grėsmė Lietuvos saugumui, o 2021 m. Baltarusijos režimas inicijavo hibridinę ataką prieš Lietuvos valstybę, kaip įrankį panaudodamas migrantų srautus. Vis dėlto VSD ataskaitos pažymi, kad vertinimo laikotarpiu – net ir prasidėjus koronaviruso pandemijai – sąlygos Rusijai didinti savo politinę įtaką Lietuvoje buvo nepalankios ir jai nepavyko įgyti norimą įtaką. Kartu augantis nacionalinis ir tarptautinis (NATO, ES) dėmesys hibridinio ir kibernetinio saugumo klausimams padėjo pasirengti ir atremti intensyvėjantį šių atakų skaičių ir įvairėjantį jų pobūdį.

Apibendrinant galima pažymėti, kad Lietuvos saugumo situacija – tiek konvencinių, tiek nekonvencinių grėsmių atžvilgiu – vertinimo laikotarpiu buvo įtempta, tačiau regimai kontroliuojama. Nors su Rusijos ir Baltarusijos veiklomis siejamos grėsmės vertinimo laikotarpiu augo, jas valdyti leido tiek augantys nacionaliniai pajėgumai, tiek stiprėjantis tarptautinis dėmesys Baltijos regiono saugumui ir Lietuvai aktualiems saugumo klausimams.

2.1.2.2. Sąsajos su vidutinio laikotarpio rezultatais: aktualių LRV darbų įgyvendinimas

Lietuvos saugumo situacijos vertinimo laikotarpiu apžvalga leidžia kelti pirmąjį kaitos teorija grįsto vertinimo klausimą: kokie vidutinio laikotarpio rezultatai ir kaip jie prisidėjo prie to, kad, nepaisant augančių išorinių grėsmių, Lietuvos saugumo situacija išliko stabili? Remiantis 2016–2021 m. URM veiklos ataskaitomis, galima išskirti šiuos pagrindinius vidutinio laikotarpio rezultatus (atitinkančius LRV plano darbų įgyvendinimą):

- **Rezultatai, siekiant Lietuvos interesams palankių nuostatų įtvirtinimo NATO ir kituose tarptautiniuose saugumo formatuose.** Per visą vertinimo laikotarpį kasmetiniuose NATO viršūnių ir (ar) ministrų susitikimuose buvo patvirtintos Lietuvos interesus atitinkančios pozicijos dėl NATO sąjungininkių vienybės, konstatuota Rusijos keliama grėsmė ir pakartoti įsipareigojimai NATO Rytų flango gynybai. 2016 m. ir 2018 m. ES ir NATO paskelbė bendras deklaracijas, į kurias buvo įtraukti Lietuvos saugumui aktualūs karinio mobilumo, kibernetinio saugumo ir kovos su hibridinėmis grėsmėmis klausimai. 2017 m. pradėta ES nuolatinio struktūrizuoto bendradarbiavimo (angl. *Permanent Structured Cooperation*, PESCO) iniciatyva, kurios tikslas – stiprinti bendradarbiavimą saugumo ir gynybos srityje, didinti Europos gynybos pajėgumus, ypač srityse, kuriose ES turi santykinį pranašumą ar unikalias kompetencijas. Nyderlandų buvo inicijuotas Lietuvos interesus atitinkantis PESCO projektas, skirtas kariniam mobilumui stiprinti. 2021 m. pasiektas susitarimas, kad po NATO viršūnių susitikimo Madride (2022 m.) kitas NATO viršūnių susitikimas vyks Vilniuje.
- **Rezultatai, siekiant 2016 m. NATO valstybių ir vyriausybės vadovų susitikime Varšuvoje priimtų sprendimų įgyvendinimo ir tęstinumo užtikrinimo.** 2017 m. į Lietuvą atvyko ir įsikūrė NATO priešakinės pajėgos. 2018 m. patvirtinta Parengties iniciatyva, numatanti, kad sąjungininkai iki 2020 m. turės paruošę po 30 mechanizuotų batalionų, lėktuvų eskadrilių ir kovos laivų, pasirengusių veikti per 30 d. 2020 m. NATO susitikimo metu priimti sprendimai dėl priešakinių pajėgų Baltijos šalyse bei Lenkijoje pastiprinimo.
- **Rezultatai, siekiant stiprinti ES, NATO ir kitas tarptautines kovos su hibridinėmis grėsmėmis priemones.** 2017 m. Lietuva pateikė PESCO kibernetinių greitojo reagavimo komandų ir savitarpio pagalbos kibernetinio saugumo srityje projektą ir pradėjo jam vadovauti. 2018 m. Europos išorinių veiksmų tarnyba (EIVT) ir Europos Komisija parengė veiksmų planą kovai su dezinformacija, o NATO viršūnių susitikimo metu sutarta steigti greitojo reagavimo komandas reaguoti į hibridinius išpuolius prieš Aljanso nares. 2019 m. Europos Vadovų Taryba (EVT) priėmė išvadas dėl bendros ES strateginės darbotvarkės, kurioje pirmą kartą išskirtos hibridinės grėsmės, o ES Tarybos Bendrųjų reikalų taryba patvirtino išvadas dėl papildomų pastangų siekiant didinti atsparumą ir kovoti su hibridinėmis grėsmėmis. 2019 m. NATO viršūnių deklaracijoje būtų pažymėta, kad Aljansas tobulina savo priemones reaguoti į kibernetines atakas ir stiprina savo sugebėjimą pasirengti hibridinei taktikai.

Apibendrinant galima teigti, kad vertinimo laikotarpiu įvyko reikšmingų pasiekimų įgyvendinant URM aktualius LRV plano darbus saugumo politikos srityje. Pasiekimai didinant Lietuvos saugumą tarptautiniuose formatuose

apima tiek konvencinių gynybos pajėgumų didinimą (pvz., NATO priešakinių pajėgų įsikūrimą ir sprendimą jas pastiprinti), tiek naujų instrumentų kovoti su nekonvencinėmis grėsmėmis vystymą (pvz., PESCO kibernetinių greitojo reagavimo pajėgų projektas), tiek nuoseklų ir stiprėjančią politinį NATO partnerių dėmesį Lietuvos ir regiono saugumui.

Kaip pažymi VSD grėsmių vertinimo ataskaitos, būtent šie pasiekimai turėjo teigiamą poveikį Lietuvos saugumui – net ir augant išorinių grėsmių skaičiui ir intensyvumui. Pažymėtina, kad nors URM planavimo dokumentuose ilgalaikiam vidutinio laikotarpio rezultatų poveikiui saugumo srityje matuoti pasirinktas rodiklis – gyventojų nuomonė apie URM efektyvumą didinant Lietuvos saugumą – savaime nėra tinkamas, gyventojų nuomonės raida vertinimo laikotarpiu neprieštaruoja prielaidai, kad vidutinio laikotarpio rezultatai – t. y. pasiekimai įgyvendinant LRV plano darbus – teigiamai prisidėjo prie valstybės saugumo situacijos. Taigi, kaip kontekstinis informacijos šaltinis gyventojų nuomonės apklausa taip pat suteikia informacijos, leidžiančios pagrįsti vertinime nagrinėjamą indėlio (poveikio) apibūdinimą.

2.1.2.3. Sąsajos su trumpojo laikotarpio rezultatais: dvišalių santykių stiprinimo indėlis

Atlikus vidutinio laikotarpio rezultatų apžvalgą ir nustatčius esminius daugiašalio bendradarbiavimo pasiekimus, kurie teigiamai prisidėjo prie Lietuvos saugumo situacijos 2016–2021 m., galima pereiti prie kito vertinimo klausimo. Konkrečiau: kaip ir kurie URM pasiekimai stiprinant dvišalį bendradarbiavimą su Italija, Lenkija ir Švedija saugumo srityje padėjo įgyvendinti aktualius LRV plano darbus? Norint atsakyti į šį klausimą, toliau trumpai aptariama dvišalio bendradarbiavimo 2016–2021 m. dinamika bei konkretūs svarbiausi pasiekimai saugumo srityje per šį laikotarpį. Atsižvelgiant į šių pasiekimų pobūdį ir laiką, galima įvertinti, ar dvišalio bendradarbiavimo rezultatai galėjo prisidėti prie Lietuvos pasiekimų daugiašaliuose formatuose.

Italija. Vertinimo laikotarpiu, Lietuvos dvišalį bendradarbiavimą su Italija iš dalies ribojo Italijos vidaus politikos nestabilumas, ypač 2018 m. vyriausybės krizė. Nepaisant to, vertinimo laikotarpiu suorganizuoti keli aukšto lygio susitikimai, kurių metu buvo siekiama pagilinti dvišalį bendradarbiavimą saugumo srityje: LR Prezidentės vizitai Italijoje (2018, 2019 m.), Italijos prezidento vizitas Lietuvoje (2018 m.), LR Premjerės vizitas Romoje (2021 m.), URM ministro vizitai Italijoje.¹⁴ Pažymėtina, kad vertinimo laikotarpiu Lietuva pagilino savo įsitraukimą į NATO pietinio flango saugumo politiką: pvz., 2018 m. LR Prezidentės vizito Italijoje metu paskelbta, kad Lietuva jungiasi prie NATO Pietų strateginio centro veiklos.¹⁵ Lietuvos saugumo politikos perspektyvas Italijoje taip pat padėjo viešinti 2018 m. LR Prezidentės interviu geopolitikos temomis didžiausio Italijos ekonominių naujienų leidinio žurnalistui.

Vis dėlto, atsižvelgiant į aukšto lygio vizitų laiką, sunku teigti, kad jie galėjo reikšmingai prisidėti prie vidutinio laikotarpio rezultatų (t. y. LRV plano darbų įgyvendinimo). Abiejų šalių prezidentų vizitai įvyko tik 2018 m., t. y. vėliau, nei priimti Lietuvos saugumo situaciją teigiamai veikiančys sprendimai daugiašaliuose formatuose (pvz., dėl NATO priešakinių pajėgų dislokavimo, ES veiksmų plano kovai su dezinformacija, ar PESCO projektų). Kartu pažymėtina, kad Italija neprisijungė prie Lietuvos inicijuoto PESCO projekto.

Lenkija. Vertinimo laikotarpiu Lietuvos ir Lenkijos santykių plėtra saugumo politikos srityje buvo bene stipriausia nuo Nepriklausomybės atkūrimo. Dėl artimo Rusijos grėsmės suvokimo Lenkija ir Lietuva natūraliai pasižymi iš dalies sutampančiomis perspektyvomis saugumo klausimais, tačiau išsamias konsultacijas, ypač aukščiausiu lygiu, varžė nesutarimai kitais dvišalės darbotvarkės klausimais (ypač švietimo ir tautinių mažumų). Nuo 2016 m. santykių su Lenkija stiprinimas tapo LRV prioritetu ir, URM tarpininkaujant, per kitus penkerius metus tiesioginio bendradarbiavimo mastai ir formos smarkiai išsiplėtė (žr. 3 lentelę).

14 15min.lt (2021). Premjerė: su Italija esame bendraminčiai daugeliu klausimų. *15min.lt*.

<https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/premjere-su-italija-esame-bendraminčiai-daugeliu-klausimu-56-1558874>

15 ELTA (2018). Grybauskaitė: Europos saugumas – Lietuvos ir Italijos interesas. Delfi.lt

<https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/grybauskaite-europos-saugumas-lietuvos-ir-italijos-interesas.d?id=77903067>

3 lentelė. Aukšto lygio susitikimų su Lenkijos atstovais skaičius per metus

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Planas	5	5	6	6	8	5
Faktas	5	6	12	16	9	14

Šaltinis – URM veiklos ataskaitos (2017–2022 m.)

Dvišalio bendradarbiavimo proveržis atsispindėjo ir saugumo bei gynybos srityse. 2017 m. Lenkija tapo Lietuvos vadovaujamo PESCO Kibernetinių greitojo reagavimo pajėgų projekto dalyve. Reikšmingiausi pasiekimai gynybos srityje įvyko 2019 m., kai Varšuvoje pasirašyta bendra Lietuvos ir Lenkijos prezidentų deklaracija dėl partnerystės saugumo srityje, kurioje sutarta stiprinti karinių pajėgų bendradarbiavimą, užtikrinant Suvalkų koridoriaus gynybą, nacionalinių oro erdvės ir gynybos sistemų sujungimą, didinti karinį mobilumą ir siekti nuolatinio JAV karių buvimo regione. Lietuva ir Lenkija taip pat sutarė koordinuoti veiksmus dėl NATO atgrasymo ir gynybos operacijų planavimo regione ir vystyti kitus karinio bendradarbiavimo projektus. 2021 m. Lenkija ir Lietuva aktyviai bendradarbiavo siekdamas suvaldyti Baltarusijos hibridines atakas abiejų šalių pasienyje, Varšuva aktyviai teikė ekspertinę ir techninę paramą Lietuvos pasienio tarnyboms.

Atsižvelgiant į Lietuvos ir Lenkijos bendradarbiavimo saugumo srityje pasiekimų pobūdį ir laiką, galima pagrįstai teigti, kad jie prisidėjo prie aptariamų rezultatų ir atitinkamai turėjo teigiamą poveikį Lietuvos saugumui. Vilnius ir Varšuva pradėjo stiprinti pozicijų koordinavimą ir praktinį bendradarbiavimą jau 2016 m. ir Lenkija buvo svarbi partnerė siekiant Lietuvai svarbių sprendimų daugiašaliuose formatuose (pvz., dėl NATO Parengties iniciatyvos ar dėl 2023 m. NATO viršūnių susitikimo rengimo Vilniuje); Lenkija taip pat išsyk prisijungė prie Lietuvos inicijuoto PESCO kibernetinių pajėgų projekto, taip suteikdama jam papildomo svorio. Kartu įvairialypis ir intensyvus Lenkijos ir Lietuvos bendradarbiavimas saugumo ir gynybos politikoje turėjo ir teigiamą tiesioginį poveikį Lietuvos saugumui.

Švedija. Vertinimo laikotarpiu tarp Lietuvos ir Švedijos įvyko nemažai aukšto lygio dvišalių susitikimų, tačiau bendradarbiavimas saugumo tema aukščiausiu politiniu lygmeniu buvo gana ribotas. Nors dvišalėje saugumo politikos darbotvarkėje figūravo platus klausimų spektras – pvz., kova su hibridinėmis grėsmėmis, propaganda ir dezinformacija, Baltijos jūros regiono saugumo klausimas – dvišaliai susitikimai ir konsultacijos šiomis temomis vyko URM pareigūnų lygmeniu. Nors URM ministras vertinimo laikotarpiu keletą kartų lankėsi su aukšto lygio vizitu Švedijoje, vizitų metu buvo daugiausia koncentruojamasi į bendradarbiavimą ekonominio saugumo (konkrečiau – branduolinės saugos) klausimais, aptariamais kitoje vertinimo dalyje. Pažymėtina, kad Švedija neprijungė prie Lietuvos inicijuoto PESCO projekto; kadangi vertinimo laikotarpiu Švedija nebuvo NATO narė, ji taip pat negalėjo prisidėti siekiant Lietuvai palankių sprendimų Aljanso formatuose priėmimo.

Apibendrinimas: pristatyta ilgalaikio poveikio bei vidutinio ir trumpojo laikotarpio rezultatų sąsajų apžvalga leidžia teigti, kad Lietuva 2016–2021 m. sustiprino dvišalį bendradarbiavimą su Italija bei Lenkija. Kartu pateikta analizė leidžia teigti, kad pasiekimai plėtojant Lietuvos ir Lenkijos bendradarbiavimą prisidėjo prie Lietuvos interesams palankių sprendimų priėmimo daugiašaliuose formatuose. Žinoma, pasekmių etapą (t. y. sąsajas tarp trumpojo, vidutinio ir ilgojo laikotarpio rezultatų) charakterizuoja itin sudėtinga priežastingumo dinamika: nelinijiniai pokyčiai, didelis išorinių veikėjų skaičius bei nevienareikšmis įvairių struktūrinių sąlygų poveikis. Tai smarkiai apsunkina galimybę priskirti poveikį vienam veikėjui – šiuo atveju URM. Pz., santykių su Lenkija atnaujinimą ir su ja susijusius laimėjimus įgalino bent keli nuo URM veiklų nepriklausomi pokyčiai: 2014 m. Krymo aneksija ir su ja susiję saugumo situacijos Rytų Europoje pokyčiai, 2015 m. pabaigoje pasikeitusi valdžia Lenkijoje, Lietuvos ministro pirmininko Sauliaus Skvernelio asmeninis dėmesys santykių su Varšuva stiprinimui nuo 2016 m. ir kt. Analogiškai svarbiausius vidutinio laikotarpio rezultatus – pvz., priimtus Lietuvai palankius sprendimus NATO formatuose – taip pat lėmė regioninės saugumo situacijos pokyčiai bei kitų valstybių – pirmiausia JAV ir Vokietijos – pozicijų raida (ir, atitinkamai, Lietuvos pastangos stiprinti santykius su šiomis valstybėmis).

Vis dėlto, kaip minėta pirmajame skyriuje bei URM saugumo politikos programos logikos vertinime, teorija grįsto kokybinio vertinimo tikslas yra ne įrodyti priešastingumą tarp vertinamos intervencijos (šiuo atveju – URM veiklos) ir esamų pokyčių, o pateikti pagrįstą ir įtikinamą intervencijos indėlio apibūdinimą. Kitaip sakant, papildomos ar net svarbesnės pokyčio priežastys nepaneigia to, kad URM galėjo prisidėti prie esamų pokyčių, jei vertinimas gali parodyti logišką sąsają tarp pasekmių ir įgyvendinimo etapų. Ši sąsaja yra paskutinės šio vertinimo dalies objektas.

2.1.2.4. Rezultatų sąsajos su įgyvendinimo etapu: URM produktai, veiklos ir ištekliai

Šioje vertinimo dalyje apžvelgiamos URM ir Lietuvos DA Italijoje, Lenkijoje ir Švedijoje 2016–2021 m. vykdytos veiklos ir jų produktai. Atsižvelgiant į ankščiau aprašytus Lietuvos pasiekimus didinant valstybės saugumą, toliau bus nagrinėjama, kiek ir kaip URM veiklos ir jų produktai prisidėjo prie dvišalių trumpojo, vidutinio ir ilgojo laikotarpio rezultatų. Kaip pažymėta pirmajame tyrimo skyriuje, ši analizė koncentruojasi į veiksmingumo kriterijų, t. y. vertinama, kaip veiklos ir produktai virsta rezultatais. Tačiau vertinant įgyvendinimo etapą ir intervencijos (šiuo atveju – URM indėlio į valstybės tikslų saugumo srityje įgyvendinimą) vertę apskritai taip pat svarbus ir efektyvumo kriterijus: kaip ministerijos ištekliai virsta veiklomis, o šios – produktais. Atsižvelgiant į programos logiką, vertinimas abiejų šių kriterijų atžvilgiu vykdomas dvišalių santykių plėtros kontekste.

Italija. Lietuvos pastangos gilinti saugumo bendradarbiavimą su Italija sustiprėjo po 2018 m., kai Lietuvos DA Romoje pradėjo organizuoti diskusijas ir konsultacijas saugumo klausimais. 2018 m. suorganizuotos abiejų šalių URM atstovų konsultacijos bei Lietuvos saugumo prioritetų pristatymas svarbiausiame Italijos tarptautinių santykių institute (IAI). Nuo 2019 m., bendradarbiaujant su Europos Komisijos atstovybe ir (ar) kitų ES valstybių (Lenkijos, Čekijos) ambasadoriais, kasmet organizuojamos diskusijos apie hibridines ir (ar) kibernetines grėsmes. Nors Lietuva ir Italija per 2016–2021 m. sustiprino bendradarbiavimą Lietuvai aktualiose srityse (visų pirma, kovos su hibridinėmis ir kibernetinėmis grėsmėmis temomis), pasiekimai bendradarbiaujant šiais klausimais nebuvo atspindėti aukščiausio lygio pareigūnų vizitų metu. Vis dėlto dėl vertinimui aktualios informacijos trūkumo šiame vertinime neįmanoma pateikti tikslesnės informacijos apie tai, kiek techninis bendradarbiavimo su Italija stiprinimas saugumo srityje prisidėjo prie aptartų trumpojo, vidutinio ir ilgalaikio laikotarpio rezultatų.

16

Lenkija. Vertinimo laikotarpiu svarbiausias URM vykdytas dvišalių santykių vertinimo produktas buvo dvišaliai susitikimai ir konsultacijos tarp Lietuvos ir Lenkijos pareigūnų. Tarp šie susitikimų buvo ir aukšto lygio pareigūnų (Prezidento, Seimo pirmininko, ministro pirmininko, kitų ministrų) vizitų, kurie dėl savo svarbos ir sudėtingumo laikytini trumpojo laikotarpio rezultatais. Šio tipo produktų skaičius vertinimo laikotarpiu pastebimai išaugo: 2016 m. fiksuoti keturi susitikimai / konsultacijos (URM viceministro, URM Rytų partnerystės ir ES departamentų direktorių bei TBSPD ambasadoriaus ypatingiems pavedimams); nuo 2018 m. reguliariai organizuojami visų URM struktūrinių padalinių bei kitų Lietuvos šakinių ministerijų atstovų, taip pat Lietuvos ir Lenkijos tarpparlamentinės asamblėjos darbo grupės atstovų susitikimai / konsultacijos. Pažymėtina, jog iki 2019 m. URM nepavyko įgyvendinti visų suplanuotų dvišalių susitikimų: pvz., nors tarpparlamentinės asamblėjos posėdžiai buvo numatyti kiekviename Lietuvos DA Lenkijoje veiklos plane vertinimo laikotarpiu, juos pirmąsyk pavyko surengti tik 2019 m.

Kaip interviu metu patvirtino du URM atstovai, vertinimo laikotarpiu tiesiogiai dirbę su Lenkija (URM EŠD sudėtyje 2016–2018 m. ir Lietuvos DA Lenkijoje 2018–2021 m.), šie susitikimai ir konsultacijos buvo svarbios pasirengiant aukščiausio lygio vizitams: sprendžiant techninio lygmens klausimus, derinant pozicijas, keičiantis aktualia informacija. Pvz., pažymėtina, kad iki proveržio tarpparlamentinio bendradarbiavimo klausimu 2019 m., kai įvyko net trys dvišalės parlamentinės asamblėjos susitikimai, 2018 m. pirmąsyk įgyvendintas

16 Vykstant tyrimą nepavyko suorganizuoti interviu su Italijos ambasadoje vertinimo laikotarpiu dirbusiais diplomatais ir (ar) vertinimo laikotarpiu santykių su Italija plėtrą kuravusiais URM tarnautojais. Atitinkamai nebuvo įmanoma surinkti pakankamai informacijos tinkamam dvišalių santykių plėtros su Italija įgyvendinimo etapo vertinimui.

tarpparlamentinės asamblėjos darbo grupės susitikimas. Nors šio techninio bendradarbiavimo lygmens susitikimo turinys – kaip ir kitų darbinių susitikimų turinys – nėra prieinamas, pokyčio dinamika patvirtina interviu respondentų teiginius apie techninio lygmens susitikimų indėlį.

Kitas svarbus URM produktas, stiprinant dvišalį bendradarbiavimą saugumo srityje – kasmetinė Lietuvos ir Lenkijos ekspertų apskritojo stalo diskusija-konferencija saugumo ir užsienio politikos temomis. Nuo 2016 m. ji buvo suorganizuota keturis kartus – 2017, 2018, 2020 ir 2021 m. (abipusiu sutarimu, 2019 m. suplanuotas renginys buvo perkeltas į 2020 m. pradžią). Kartu vertinimo laikotarpiu Lietuvos DA Lenkijoje vykdė Varšuvos saugumo forumo partnerės veiklą ir koordinavo Lietuvos atstovų bei ekspertų dalyvavimą forumo renginiuose. Kaip patvirtintino tyrimo interviu respondentai, nuosekliai plėtojamas saugumo ekspertų bendradarbiavimas suteikė papildomos informacijos formuojant dvišalės saugumo politikos darbotvarkę ir gilino abipusį saugumo perspektyvų supratimą.

Komentuodami URM ir Lietuvos DA Lenkijoje veiklas, interviu respondentai pabrėžė informacijos teikimo sostinei, žmogiškojo ryšio su Lenkijos pareigūnais palaikymo bei krizių valdymo veiklas. Pasak respondentų, tai buvo itin svarbu siekiant įtvirtinti dvišalių santykių atnaujinimą, ypač atsižvelgiant į jautrius istorinės politikos ir istorinės atminties klausimus. Kaip iliustratyvų pavyzdį viena respondentė palygino du kontroversiškus dvišalių santykių raidos epizodus: 2017 m. kilusio skandalo dėl Lenkijos ketinimo lenkiškuose pasuose vaizduoti Vilniaus Aušros vartus ir 2018 m. spalį pavišintą nuotrauką, kurioje pavaizduotas Lenkijos keleivinis traukinys, papuoštas istoriniu žemėlapiu, kuriame Vilnius priskiriamas Lenkijai. Pasak respondentės, atsižvelgiant į diplomatinę įtampą, kurią sukėlė pirmasis epizodas (Lenkijos atstovai buvo iškviešti į URM), antrojo metu iš pradžių buvo nuspręsta nereaguoti, o nuotraukai pasiekus viešąją erdvę – situaciją deeskaluoti.

Šis epizodas parodo, kad aktualios URM veiklos apima gerokai daugiau nei ministerijos, jos departamentų ir DA veiklos ataskaitose užfiksuotų produktų kūrimą. Vis dėlto dėl ribotos prieigos prie Lietuvos DA veiklos ataskaitų (prieinama tik veiklos rezultatų suvestinė) ir nepakankamo kiekio interviu su viso vertinimo laikotarpiu Lenkijoje ar Lenkijos klausimu dirbusių diplomatų šių URM veiklos aspektų ir jų galimo indėlio į valstybės tikslus tinkamai įvertinti nebuvo įmanoma. Tačiau tyrimui prieinama informacija – visų pirma produktų lygmeniu – leidžia teigti, kad URM veiklos (organizuoti techninio ir ekspertinio bendradarbiavimo lygmens susitikimai ir konsultacijos) prisidėjo prie trumpojo laikotarpio pasiekimų stiprinant dvišalius santykius ir su tuo susijusio teigiamo poveikio Lietuvos saugumui.

Švedija. Vertinimo laikotarpiu svarbiausios URM veiklos ir produktai, skirti stiprinti Lietuvos ir Švedijos bendradarbiavimą saugumo srityje, koncentravosi į kovos su hibridinėmis grėsmėmis, propaganda ir dezinformacija, taip pat Baltijos jūros regiono saugumo klausimus. 2017 m. įvyko pirmosios abiejų šalių URM pareigūnų konsultacijos hibridinių grėsmių tema; 2018 m. – abiejų šalių ekspertų seminaras socialinio atsparumo ir dezinformacijos tema. Vis dėlto realus jų įgyvendinimas buvo apribotas išorinių aplinkybių. Pvz., 2018 m. planuotas Lietuvos saugumo pozicijų pristatymas Švedijos žiniasklaidos atstovams buvo neįgyvendintas dėl susidomėjimo nebuvimo. 2019 m. ir 2020 m. naujos iniciatyvos kovos su hibridinėmis grėsmėmis ir dezinformacija klausimais neįvyko dėl nepalankios Švedijos vidaus politikos situacijos ir COVID-19 pandemijos. Nepaisant dvejų metų pertraukos, 2017–2018 m. atliktas įdirbis sukūrė pagrindą tolesniam bendradarbiavimui, ir konsultacijos bei diskusijos hibridinių grėsmių ir dezinformacijos temomis buvo atnaujintos 2021 m.

Tyrimo tikslais atliktų interviu su URM ir Lietuvos DA Švedijoje vertinimo laikotarpiu dirbusiais diplomatais buvo pažymėta, kad URM galimybes sėkmingai įgyvendinti suplanuotas veiklas ir produktus iš dalies riboja ir Švedijos lūkestis bendradarbiauti ne dvišaliu, o regioniniu formatu su visomis Baltijos šalimis kartu. Atitinkamai, siekiant stiprinti santykius su Stokholmu, Lietuvos atstovai Švedijoje turėjo investuoti ir į bendrų produktų (konsultacijų, konferencijų) su Latvija ir Estija organizavimą ir tai natūraliai apsunkino DA veiklą. Respondentai taip pat pažymėjo, kad vertinimo laikotarpiu DA veikė su itin ribotais žmogiškaisiais ištekliais.

Intensyvesnio dvišalio bendradarbiavimo atnaujinimas 2021 m. sugestijuoja, kad URM pastangos gilinti dvišalius santykius saugumo srityje gali turėti pozityvų išliekamąjį poveikį. Vis dėlto, atsižvelgiant į ribotą aukščiausio lygio bendradarbiavimą saugumo politikos srityje, sudėtinga teigti, kad vertinimo laikotarpiu URM ir Lietuvos DA Švedijoje vykdytos veiklos ir kurti produktai prisidėjo prie platesnių Lietuvos tikslų saugumo srityje realizavimo. Kaip ir Lenkijos atveju, ribota prieiga prie Lietuvos DA ataskaitų ir tinkamų interviu respondentų trūkumas apriboja vertinimo išsamumą.

2.1.2.5. Apibendrinimas

Atlikus kaitos teorija grįstą vertinimą visos rezultatų grandinės mastu, galima daryti šias išvagas:

- Vertinimas suteikė pagrindo teigti, kad URM vykdytos dvišalių santykių su Lenkija stiprinimo saugumo politikos srityje veiklos prisidėjo prie Lietuvos saugumo stiprinimo ir vertinimo laikotarpiu vykusių pozityvių Lietuvos saugumo situacijos pokyčių. Konkrečiau, techninis bendradarbiavimas su Lenkija, ekspertinio Lietuvos ir Lenkijos dialogo palaikymas ir parama organizuojant aukšto lygio dvišalius susitikimus padėjo pasiekti tiek Lietuvos saugumui svarbių dvišalių susitarimų, tiek užsitikrinti aktyvų Lenkijos palaikymą daugiašaliuose saugumo bendradarbiavimo formatuose (NATO, ES).
- Vertinimas nesuteikė pakankamai pagrindo teigti, kad URM vykdytos dvišalių santykių su Italija ir Švedija veiklos vertinimo laikotarpiu užtikrino teigiamų Lietuvos saugumo situacijos pokyčių, tačiau tai nereiškia, kad šios veiklos buvo nevertingos. Pagrindinė tokio vertinimo priežastis yra tai, jog URM veiklą įgalinti Lietuvos pasiekimai stiprinant bendradarbiavimą su Italija ir Švedija įvyko jau po svarbiausių Lietuvos saugumui sprendimų, priimtų vertinimo laikotarpiu. Vis dėlto, kadangi abiejų šalių atveju buvo pozityvi santykių (t. y. stiprėjančio bendradarbiavimo) dinamika, galima pagrįstai tikėtis, kad teigiamas šių veiklų poveikis bus matomas vėliau nei 2021 m.
- Svarbu pažymėti, kad vertinimo išsamumą ir kokybę smarkiai apribojo informacijos prieinamumas: ribota prieiga prie viso Lietuvos DA veiklos ataskaitų turinio (kontekstinės dalies, interviu respondentų, dirbusių su Lenkija / Italija / Švedija visą vertinimo laikotarpį, trūkumas ir t. t.

2.2. Išoriniai ekonominiai santykiai ir ekonominis saugumas

Siekiant suprasti ir pagrįsti URM indėlį į valstybės išorinės ekonominės politikos ir ekonominio saugumo tikslų įgyvendinimą plėtojant santykius Italija, Lenkija ir Švedija, atliekamas tiek programos logikos, tiek kaitos teorijos vertinimas. Kadangi bendradarbiavimo su šiomis valstybėmis logika analizuojamose politikos srityse yra iš esmės ta pati ir atspindi platesnę dvišalio bendradarbiavimo išorės ekonominės politikos ir ekonominio saugumo srityse logiką, programos logikos vertinimas yra integruotas. Kaitos teorijos vertinimas, reikalaujantis įsigilinti į konkrečius pokyčius kiekvienoje rezultatų grandinės dalyje ir juos jungiančius veiksnius, plėtojamas nagrinėjant kiekvieną dvišalių santykių plėtros atvejį atskirai.

2.2.1. Programos logika

Kaip ir saugumo politikos atveju, konkreti bendradarbiavimo su Italija, Lenkija ir Švedija ekonominės politikos ir ekonominio saugumo srityse programos logika nėra eksplikuota. Vis dėlto kiekvienos iš trijų valstybių atžvilgiu Lietuva vykdo fundamentaliai ta pačia logika grįstą ekonominių santykių plėtros politiką. Siekdama stiprinti dvišalius ekonominius santykius su Italija, Lenkija ir Švedija, URM siekia tiek sudaryti geresnes sąlygas Lietuvos ekonominiams subjektams (eksportuotojams, importuotojams, investuotojams, vartotojams) siekti savo komercinių interesų, tiek padidinti tikimybę, kad šios valstybės remtų Lietuvos ekonominiams interesams palankias pozicijas tarptautiniuose formatuose (pvz., ES, PPO ar pan.). Kaip ir saugumo politikos atveju, šią

programos logiką grindžia tam tikros prielaidos dėl išorės veiksnių: santykinai nuspėjamas kitų tarptautinės sistemos veikėjų elgesys, sklandus ir efektyvus URM bendradarbiavimas su kitomis Lietuvos valstybės institucijomis ir URM disponuojamos praktinės patirties (angl. *know-how*) ir institucinės atminties egzistavimas. Ekonominių santykių plėtros klausimais itin svarbus išorės veiksnys yra ir privačių veikėjų – verslo, investuotojų ir vartotojų – preferencijos, gebėjimas mobilizuotis ir siekti savo tikslų per valstybės instrumentus. Žinoma, konkrečių ekonominių galimybių struktūra ir perspektyvos ir atitinkami ekonominių santykių plėtros tikslai tyrime nagrinėjamų valstybių atžvilgiu yra skirtingi. Tačiau, kaip ir saugumo kontekste, ši fundamentali logika taikoma kiekvienam iš trijų aktualių atvejų ir atitinkamai išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo politikos programos logika toliau nagrinėjama integruotai.

Šios srities programos logiką galima rekonstruoti remiantis trijų tipų URM planavimo dokumentų – ministerijos SVP, aktualių URM padalinių veiklos planų ir Lietuvos DA veiklos planų (įskaitant priskirtų DA ekonominių veiklų planų) – analize. Nors, palyginti su saugumo politikos sritimi, planavimo dokumentuose ekonominės politikos klausimais buvo daugiau korekcijų ir pokyčių, 2016–2021 m. dokumentų analizė leidžia teigti, kad fundamentali programos logika galiojo viso vertinimo laikotarpio metu.

Programos logiką galima identifikuoti ir nuosekliai peržiūrint URM planavimo dokumentuose nurodytą rezultatų grandinę. Analizuojant URM planavimo dokumentus, galima identifikuoti du pagrindinius **išteklį** tipus: žmogiškuosius išteklius (bendras pareigybių skaičius, valstybės tarnautojų skaičius) ir finansinius išteklius (renginiams ir kitoms konkrečioms veikloms kasmet). Šie ištekliai numatomi tam, kad URM, jos departamentai ir DA atliktų veiklas, reikalingas plėtoti ekonominiam bendradarbiavimui su Italija, Lenkija ir Švedija, įskaitant šių valstybių verslo subjektus. URM **veiklos** šiais klausimais apima vizitų ir renginių organizavimą: pvz., verslo misijas, Lietuvos rinkos pristatymus, dvišales konsultacijos ekonominio ir energetinio saugumo klausimais ir kt. Bendras ministerijos veiklas galima detalizuoti aptariant aktualių departamentų ir DA veiklas.

- **Aktualūs padaliniai:**
- Tiesiogiai su ekonominės politikos sritimi susijęs URM padalinys yra **Išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo (IEŠSD)** departamentas. Pažymėtina, jog iki 2017 m. (imtinai) šiuos klausimus kuravo du atskiri departamentai (Išorinių ekonominių santykių ir Ekonominio saugumo politikos). Nepaisant organizacinės pertvarkos, šių departamentų vykdomos politikos turinys juos sujungus nepakito; atitinkamai, siekiant paprastumo, vertinime nurodoma IEŠSD bendrai. Pavyzdinės IEŠSD vykdomos veiklos vertinimo laikotarpiu buvo: atstovavimas Lietuvos ekonominiams interesams ES prekybos politikos klausimams skirtuose formatuose, EPBO, PPO ir kitose tarptautinėse organizacijose, Lietuvos interesų energetinio, įskaitant branduolinio, saugumo klausimais pristatymas ir gynimas, informacijos dėl Lietuvos pozicijų rengimas departamento kuruojamais klausimais kitoms valstybės institucijoms, verslo vizitų, konsultacijų ir misijų, rinkos pristatymo renginių organizavimas, Lietuvos DA projektų departamento veiklos srityje koordinavimas ir t. t.
- Siekiant stipresnio bendradarbiavimo ekonomiais klausimais, svarbi ir platesnė dvišalių santykių plėtra, kuriai skirtas veiklas vykdo ir kuruoja **Europos šalių departamentas**. Jo veikla: dvišalių konsultacijų, susitikimų su Europos šalimis, vizitų ir renginių organizavimas, darbo su įvairiais regioniniais formatais (Šiaurės ir Baltijos šalių aštuonetu (NB 8), Baltijos jūros valstybių taryba, Trijų jūrų iniciatyva ir kt.) koordinavimas, kasmetinės Lietuvos ir Lenkijos apskritojo stalo diskusijos organizavimas.
- **Diplomatinių atstovybių veikla:** verslo forumų, konferencijų, susitikimų organizavimas, garbės konsulų tinklo veiklos koordinavimas, Lietuvos ekonomikos sektorių (IT, biotechnologijų, turizmo ir kt.) ir įmonių (įskaitant smulkųjų ir vidutinį verslą) pristatymai, informacijos apie verslo steigimą Lietuvoje teikimas ir kt.

Šių veiklų **produktai** yra suorganizuoti susitikimai, vizitai, misijos ir renginiai, verslui ir investuotojams suteiktos informavimo paslaugos, parengtos pozicijos kitoms Lietuvos valstybėms institucijoms. Apibendrinant sąsajas tarp išteklių, veiklų ir produktų galima teigti, kad URM vykdomos **programos logika įgyvendinimo etape yra aiški ir pagrįsta, ji remiasi keliomis svarbiomis prielaidomis**. Kaip ir saugumo srityje, įgyvendinimo etapo

priežastingumo logika remiasi URM procesų kokybe ir efektyvumu bei partnerės šalies noro ir pajėgumo bendradarbiauti prielaidomis. Kartu itin svarbi yra ir privačių subjektų – tiek partnerėse šalyse, tiek Lietuvoje – suinteresuotumo ir mobilizacijos prielaida, t. y. daroma prielaida, kad verslo atstovai ar investuotojai dalyvaus URM organizuojamuose vizituose, renginiuose, misijose ir t. t.

Sąsajos tarp įgyvendinimo etapo ir trumpojo laikotarpio rezultatų logiką galima rekonstruoti pagal URM SVP numatytus išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo uždavinius. Vertinimo laikotarpiu (2016–2021 m.) URM SVP numatyti uždaviniai šioje srityje buvo koreguoti ir konsoliduoti keletą kartų. 2016–2017 m. URM SVP nurodė du skirtingus išorinių ekonominių santykių plėtros uždavinius ir tris skirtingus ekonominio saugumo uždavinius. Pastarieji 2018 m. buvo konsoliduoti į vieną, o nuo 2019 m. visi išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo politikos uždaviniai buvo sujungti į vieną bendrą uždavinį „įgyvendinti Lietuvos ekonominius ir ekonominio saugumo interesus dvišaliuose, daugiašaliuose ir ES formatuose“. Turinio atžvilgiu pagrindiniai pokyčiai sietini su siekinio „atstovauti Lietuvos interesams“ pakeitimu į siekinį juos „įgyvendinti“ ir kartu aukštesniu uždavinio abstrakcijos lygiu, pereinant nuo konkrečių interesų (pvz., įvažiuojamojo turizmo skatinimo ar ES energetinės sąjungos kūrimo) įvardijimo prie bendros nuorodos į Lietuvos „ekonominius ir ekonominio saugumo interesus“. URM SVP uždavinių evoliucija pavaizduota 4 lentelėje.

4 lentelė. Išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo politikos uždaviniai URM SVP 2016–2021 m.

	2016–2017	2018	2019–2021
Išorinių ekonominių santykių uždaviniai	Konsoliduotomis ekonominės diplomatijos priemonėmis skatinti eksportą, įvažiuojamąjį turizmą ir pritraukti užsienio investicijas	Konsoliduotomis ekonominės diplomatijos priemonėmis skatinti eksportą, įvažiuojamąjį turizmą ir pritraukti užsienio investicijas	Įgyvendinti Lietuvos ekonominius ir ekonominio saugumo interesus dvišaliuose, daugiašaliuose ir ES formatuose
	Atstovauti Lietuvos interesams ir juos ginti užsienyje, tarptautinėse ekonominėse organizacijose, taip pat formuojant ES prekybos politiką	Įgyvendinti Lietuvos interesus tarptautinėse ekonominėse organizacijose ir formuojant ES prekybos politiką	
Ekonominio saugumo uždaviniai	Atstovauti Lietuvos interesams , siekiant Lietuvos energetikos sektoriaus integracijos į ES, kelti energetinio saugumo klausimus tarptautiniu mastu, kurti ES energetinę sąjungą, stiprinti ES energetinę diplomatiją, plėsti NATO energetinę dimensiją, ginti ekonominio saugumo interesus klimato kaitos klausimais	Įgyvendinti Lietuvos ekonominio saugumo, įskaitant branduolinę saugą ir aplinkosaugą Lietuvos kaimynystėje, interesus tarptautiniu lygiu	
	Tarptautinio dėmesio ir veiksmų, užtikrinančių branduolinę saugą Lietuvos kaimynystėje, siekimas		
	Atstovauti Lietuvos interesams , siekiant tarptautinių transporto koridorių plėtros, ir didinti transporto sistemos tarptautinį konkurencingumą		

Šaltinis – URM SVP (2016–2021 m.)

Nuo 2019 m. programos logikoje numatyta sąsaja tarp URM vykdomų veiklų produktų ir trumpojo laikotarpio rezultatų (t. y. uždavinių įgyvendinimo) **nėra pakankamai aiški ir pagrįsta**. Kadangi produktų lygmeniu URM planavimo dokumentuose kalbama tik apie surengtus susitikimus, vizitus, verslo misijas ir t. t., nėra aišku, kaip tai gali atvesti iki ekonominių interesų įgyvendinimo. Šiuo atžvilgiu 2016–2017 m. SVP formuluotas „atstovavimo“ interesams siekinys buvo labiau korektiškas ir aiškiau susijęs su įgyvendinimo etapo elementais. Kartu, atsižvelgiant į tai, kad nuo 2019 m. numatomi produktai nebebuvo diferencijuoti pagal tipą ir paskirtį, sunku suprasti, kaip konkrečiai jie padeda įgyvendinti kompleksinį URM SVP numatytą uždavinį. Svarbu pažymėti, jog 2016–2018 m. URM SVP pateikė informaciją apie skirtingus produktų tipus. Galiausiai, nors sprendimas sujungti išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo politikos uždavinius atitinka platesnę IEŠSD reorganizaciją, to sąlygotas kompleksinis uždavinys taip pat daro programos logiką mažiau aiškia ir sunkiai pagrindžiamą. Tad, **nors uždavinių skaičiaus ir jų kompleksiskumo mažinimas, palyginti su 2016 m., SVP yra**

sveikintinas, kiti pokyčiai šioje srityje neatnešė daugiau aiškumo URM išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo politikos programų logikai.

Pagal programos logiką, sėkmingas ir nuoseklus kasmetinių ministerijos SVP uždavinio įgyvendinimas vidutiniu laikotarpiu leidžia pasiekti URM SVP tikslą ir padėti įgyvendinti aktualius LRV plano darbus. Nors įvykdžius URM ekonominės politikos departamentų reorganizaciją URM SVP numatyti tikslai išorinės ekonominės politikos ir ekonominio saugumo srityje buvo sujungti, turinio atžvilgiu jie nepakito per visą vertinimo laikotarpį. Konsoliduota (nuo 2019 m.) tikslo formuluotė SVP buvo „atstovauti Lietuvos ekonominiams interesams užsienyje ir juos ginti, didinti Lietuvos ekonominį saugumą.“¹⁷ Vertinimo laikotarpiu aktualūs valstybės interesai ekonominių santykių plėtros ir ekonominio saugumo srityse apibrėžti pagal LRV plano darbus:

- **2016–2021 m.: Lietuvai palankių nuostatų dėl branduolinės saugos kaimynystėje ir Astravo atominės elektrinės (AE) projekto įtvirtinimas ES ir kitų tarptautinių organizacijų bei daugiašalių formatų dokumentuose, Lietuvai palankių sprendimų priėmimas.** Šis darbas buvo atspindinimas kiekvienos iš trijų Vyriausybių, kurių kadencijos patenka į vertinimo laikotarpį, metu, net jei konkrečios darbo formuluotės buvo šiek tiek skirtingos.
- **2017–2020 m.: Lietuvos ekonominių ir prekybinių interesų gynimo efektyvinimas, įskaitant laisvosios prekybos susitarimų sudarymą ir įgyvendinimą, trečiųjų šalių įsipareigojimų įgyvendinimo užtikrinimą, apsaugos nuo nesąžiningos trečiųjų šalių konkurencijos užtikrinimą, mažesnių gamybos kaštų Lietuvos gamintojams užtikrinimą ir tarptautinio ekonominio bendradarbiavimo susitarimų su potencialiomis partnerėmis sudarymą.**

Iki 2018 m. URM taip pat tęsė darbų, susijusių su Lietuvos stojimo į Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizaciją (EBPO) procesą, įgyvendinimą. Vertinimo laikotarpiu šis procesas jau buvo santykinai vėlyvoje stadijoje, tad pagrindinis URM prioritetas buvo konsoliduoti kitų EBPO šalių narių paramą Lietuvos stojimui.

Ankščiau pažymėtos problemos, susijusios su 2019 m. ir vėlesniuose SVP numatytu uždaviniu išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo politikos srityse, komplikuoja ir loginę sąsają tarp šio uždavinio įgyvendinimo (trumpojo laikotarpio rezultatų) bei SVP numatyto tikslo šioje politikos srityse bei susijusių LRV plano darbų įgyvendinimo (vidutinio laikotarpio rezultatų). Kadangi SVP numatytas uždavinys savaime suponuoja Lietuvos ekonominių interesų įgyvendinimą daugiašaliuose formatuose, jis yra tapatus ar netgi ambicingesnis už tikslą, kuriame kalbama tik apie „atstovavimą Lietuvos ekonominiams interesams“. Kartu URM SVP numatyto uždavinio įgyvendinimas automatiškai reiškia ir tai, kad tarptautiniuose dokumentuose (pvz., ES, PPO) bus atspindėtos Lietuvai palankios pozicijos ir priimti Lietuvos interesus atitinkantys sprendimai. Tokia sąsaja tarp skirtingo lygmens rezultatų reiškia, kad jie nesuformuoja nuoseklios priešastingumo grandinės ir atitinkamai programos logika nėra pakankamai aiški. Tiesa, svarbu pažymėti, kad ekonominio saugumo klausimu šios problemos nėra tokios ryškios: URM SVP tikslo formuluotė pažymi, kad vidutinio laikotarpio siekinys yra „didinti ekonominį saugumą“ – šis siekinys aiškiai kyla iš uždavinio „įgyvendinti Lietuvos ekonominio saugumo interesus“ tarptautiniuose formatuose.

Galiausiai, **loginė sąsaja tarp vidutinio laikotarpio rezultatų išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo srityse ir bendrojo URM strateginio tikslo yra problemiška.** Tą iš dalies lemia tos pačios priešastys, paminėtos aptariant ryšį tarp bendrojo URM strateginio tikslo ir siekiamų vidutinio laikotarpio rezultatų saugumo politikos srityje: pvz., į procesą orientuota 2019–2020 m. strateginio tikslo formuluotė, neaiškus priešastingumo ryšys tarp dabartinio strateginio tikslo ir aktualių programinių tikslų, netinkami strateginio tikslo įgyvendinimą matuojantys rodikliai (viešosios nuomonės apklausos). Pažymėtina, kad, skirtingai nei saugumo politikos srityje, išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo srityje gyventojų nuomonės klausimas apskritai nebuvo numatytas. Galiausiai, išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo srityje programos

¹⁷ Iki jas sujungiant 2019 m., šio tikslo formuluotės buvo: „Atstovauti Lietuvos ekonominiams interesams užsienyje ir juos ginti“ ir „Didinti Lietuvos ekonominį saugumą“.

logikos aiškumą dar labiau riboja aptartos problemos žemesnėse pasekmių etapo grandyse ir asinchroniškai vykdyti programinių tikslų ir bendrojo strateginio tikslo pokyčiai.

5 lentelė. Išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo politikos tikslai ir URM strateginiai tikslai

	2016–2018	2019–2020	2021–2022
Strateginis tikslas	Įgyvendinti Lietuvos interesus diplomatinėmis priemonėmis	Formuoti Lietuvos interesus atitinkančią užsienio reikalų politiką	Didinti Lietuvos įtaką ir matomumą pasaulyje
URM SVP tikslai išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo politikos srityse	<ol style="list-style-type: none"> Atstovauti Lietuvos ekonominiams interesams užsienyje ir juos ginti Didinti Lietuvos ekonominį saugumą 	Atstovauti Lietuvos ekonominiams interesams užsienyje ir juos ginti, didinti Lietuvos ekonominį saugumą	

Šaltinis – URM SVP (2016–2022 m.)

Skirtingas URM programos logikos pasekmių etapo grandis išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo srityse grindžia tos pačios pagrindinės prielaidos: kitų šalių ir jų verslo subjektų, investuotojų ir vartotojų suinteresuotumas vystyti ekonominį bendradarbiavimą su Lietuva, aktyvus ir konstruktyvus kitų Lietuvos valstybės institucijų įsitraukimas į išorinės ekonominės politikos formavimą ir t. t. Kaip ir būdinga pasekmių etapui, šios prielaidos pasižymi rizika, kurios atžvilgiu URM neturi tiesioginės įtakos ar apskritai neturi įtakos.

Apibendrinant sąsajas tarp įgyvendinimo ir pasekmių etapo bei skirtingo laikotarpio rezultatų **galima teigti, kad išorinių ekonominių santykių ir ekonominio saugumo programos logika pasižymėjo reikšmingais trūkumais.** Konkrečiau – programos logikos analizė atskleidė šias problemas:

- Kompleksinė uždavinio sandara apsunkina aiškiausio loginio ryšio tarp įgyvendinimo etapo ir siekiamų trumpojo laikotarpio rezultatų nustatymą.
- Asinchroniškai įvykdyti URM uždavinių, tikslų ir bendrojo strateginio tikslo pokyčiai sąlygojo neaiškius priežastingumo ryšius tarp juose nurodomų siektinų skirtingo laikotarpio rezultatų.

Nepaisant šių trūkumų, svarbu pažymėti, jog vertinimo vykdymo metu apklausti URM ir DA atstovai patvirtino fundamentalų programos logikos priežastingumo naratyvą kaip suprantamą ir pagrįstą. Tai sugestuoja, kad oficiali – t. y. planavimo dokumentuose numatyta – programos logika nebuvo tokia svarbi realiai vykdamajame užsienio politikos veiklas.

2.2.2. Kaitos teorija grįstas vertinimas

Šiame poskyryje URM veiklos ir pasiekimai plėtojant saugumo politikos bendradarbiavimą su Italija, Švedija ir Lenkija nagrinėjami anksčiau pateiktos programos logikos atžvilgiu. Kaip pažymėta pirmajame skyriuje, kaitos teorija grįstas vertinimas yra vykdomas retrospektyviai: t. y. rekonstruojant programos logikos numatytą indėlio (poveikio) apibūdinimą, pradedant nuo aukščiausio rezultatų grandinės segmento (ilgojo laikotarpio rezultatų / poveikio) ir pereinant iki žemiausių – įgyvendinimo etapo – grandžių. Analizuojant aktualius pokyčius ir pasiekimus skirtingose rezultatų grandinės dalyse, remiamasi tiek pirminiais šaltiniais (URM ir DA veiklos ataskaitomis, įskaitant, kur tinkama ir įmanoma, jų planavimo dokumentuose nurodytus poveikio, rezultatų ir produkto rodiklius), tiek antriniais šaltiniais (mokslinė ir analitinė literatūra, statistiniais duomenimis, žiniasklaida).

2.2.2.1. Ilgojo laikotarpio rezultatai (poveikis): aktualūs pokyčiai strateginių tikslų lygmeniu

URM bendradarbiavimo su Italija, Švedija ir Lenkija ekonominių santykių ir saugumo klausimais programos logika remiasi prielaida, kad šios pastangos turės teigiamą poveikį strateginių valstybės tikslų įgyvendinimui. Kaip pažymėta aukščiau, URM planavimo dokumentuose šis poveikis („strateginio tikslo efektas“) konceptualizuojamas kaip (1) auganti Lietuvos gyventojų dalis, mananti, kad Lietuvos diplomatinė tarnyba gerai

atstovauja saugumo interesams ir (2) augantis Lietuvos visuomenės pasitikėjimas ES ir jos veikla. Šių rodiklių reikšmių kaita vertinimo laikotarpiu pateikta 6 pav. (žr. 2.1. skyrių).

Kaip ir saugumo politikos srityje, šio rodiklio suteikiama informacija yra nepakankama norint matuoti ir, tuo labiau, įvertinti Lietuvos išorinės ekonominės ir ekonominio saugumo politikos poveikį. Atitinkamai, siekiant išvystyti visavertį ir pakankamai įtikinamą indėlio (poveikio) apibūdinimą, svarbu atsižvelgti ir į kitus, su subjektyvia visuomenės nuomone nesusijusius, rodiklius. Kadangi galimų išorės ekonominės politikos poveikio rodiklių pasiūla yra gana didelė ir bent iš dalies priklauso nuo politinių pasirinkimų (pvz., kiek svarbu vertinant išorės ekonominės politikos poveikį atsižvelgti į nelygybės šalyje dinamiką), toliau bus analizuojami tie rodikliai, kurie, nors oficialiai neįtraukti į URM planavimo dokumentus, buvo cituojami ministerijos veiklos ataskaitose.

- Lietuvos eksporto augimas.** Eksportas yra vienas iš keturių pagrindinių bendrojo vidaus produkto (BVP) dedamųjų ir atitinkamai vienas iš svarbiausių ekonomikos augimo veiksnių. Pasaulio banko duomenimis, Lietuvos eksportas vertinimo laikotarpiu vidutiniškai augo 8,8 proc. ir vidutiniškai siekė beveik 38 mlrd. JAV dolerių (žr. 6 lentelę). Atsižvelgiant į tai, kad vertinimo laikotarpiu šalies BVP vidutiniškai augo 3.6 proc., galima teigti, kad eksporto augimas buvo vienas iš svarbiausių Lietuvos ekonomikos augimo variklių. Lietuvos eksporto skatinimo tikslas nurodomas visose URM veiklos ataskaitose, 2019 m. ataskaitoje nurodomas tų metų pokytis, pažymint, jog tai buvo didžiausia eksporto suma per visą Nepriklausomybės laikotarpį.

6 lentelė. Lietuvos eksporto ir BVP rodikliai vertinimo laikotarpiu

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eksporto augimas (proc.)	4,9	13,5	6,8	10,1	0,4	17
Eksporto mastai (mlrd. JAV dolerių)	29,9	33,95	36,26	39,91	40,07	46,88
Eksportas (% BVP)	67,6	73,6	75,2	77,3	73,3	80,5
BVP (mlrd. JAV dolerių)	42,48	44,3	46,07	48,2	48,19	51,07
BVP augimas (proc.)	2.5	4.3	4	4.6	0	6

Šaltinis – Pasaulio banko duomenų bazės.

- Lietuvos eksporto plėtra į naujas rinkas (diversifikacija).** Eksporto plėtra į naujas rinkas sugestijuoja tiek naujas galimybes šalies verslui, tiek naujus bendradarbiavimo partnerius, tiek didesnę ekonomikos atsparumą bei saugumą. Šis rodiklis yra išskirtinai tinkamas matuoti abiem vertinamos URM programos – t. y. išorės ekonominių santykių plėtros ir ekonominio saugumo – pasiekimams. Remiantis Masačusetso technologijų instituto medijų laboratorijos „Observatory of Economic Complexity“ projekto duomenimis, 2016–2021 m. Lietuvos eksportas daugiau nei 100 % išaugo į 35-ias pasaulio valstybes; net 22-iose iš jų eksporto prieaugis viršijo 50 mln., o 13-oje – 100 mln. Į šį sąrašą pateko eksporto rinkos visuose pasaulio žemynuose: Australija (+288 proc., 114 mln. JAV dolerių); Singapūras (+171,8 proc., 172,9 mln.), Nigerija (+1233 proc., 560,9 mln.), Meksika (+427 proc., 74,4 mln.) ir Argentina (+537,4 proc., 60,3 mln.); žr. 7 lentelę.

7 lentelė. Lietuvos eksporto ir BVP rodikliai vertinimo laikotarpiu

Valstybė	Eksporto augimas (proc.)	Eksporto prieaugis (mln. JAV dolerių)
Nyderlandai	165.1	1354.3
Ukraina	123.6	803.4
Nigerija	1233	560.9
Belgija	110.6	413.8
Turkija	147.7	384.8
Austrija	213.4	286.9
Singapūras	171.8	172.8
Vengrija	111.9	170.1
Uzbekistanas	129.2	160.3
Šveicarija	105.9	146.4
Pietų Afrikos Respublika	348.9	136.8
Rumunija	127.9	117.7
Australija	288.3	114.3
Graikija	233.5	74.9
Meksika	427.4	74.4
Izraelis	127.2	61.4
Argentina	537.5	60.3
Libija	2083.8	59.6
Brazilija	278.6	57.5
Liuksemburgas	471.7	55.1
Marokas	170.7	54.9
Kroatija	190.9	53.5

Šaltinis – „Observatory of Economic Complexity“, autoriaus analizė

Žinoma, šie rodikliai neišsemia galimo Lietuvos išorės santykių ir ekonominio saugumo būklės vertinimo: pvz., nepriklausomai nuo galutinių prekių ir paslaugų eksporto diversifikacijos, ekonominį saugumą gali reikšmingai riboti kritinės priklausomybės gamybai reikalingų išteklių ir technologijų tiekimo grandinėse. Vis dėlto, atsižvelgiant į šiuos apribojimus, eksporto apimties, augimo greičio bei eksporto kryptų diversifikacijos rodikliai leidžia teigti, kad vertinimo laikotarpiu Lietuvos ekonomikoje buvo teigiamų ir reikšmingų pokyčių.

2.2.2.2. Sąsajos su vidutinio laikotarpio rezultatais: aktualių LRV darbų įgyvendinimas

Lietuvos ekonominės situacijos vertinimo laikotarpiu apžvalga leidžia kelti pirmąjį kaitos teorija grįsto vertinimo klausimą: kokie vidutinio laikotarpio rezultatai ir kaip jie prisidėjo prie teigiamų Lietuvos išorinės ekonominės situacijos pokyčių? Remiantis 2016–2021 m. URM veiklos ataskaitomis, galima išskirti šiuos pagrindinius vidutinio laikotarpio rezultatus (atitinkančius LRV plano darbų įgyvendinimą):

- Lietuvos ekonominių ir prekybinių interesų gynimas, įskaitant laisvosios prekybos susitarimų sudarymą ir įgyvendinimą.** Nors skirtingos LR Vyriausybės vertinimo laikotarpiu šį darbą įvardijo šiek tiek skirtingai, 2016–2021 m. esminis URM išorės ekonominių santykių plėtros objektas buvo ES laisvosios prekybos susitarimų plėtra bei bendros ES prekybos politikos priemonių taikymas siekiant ginti šalies ekonominius interesus. Vertinimo laikotarpiu svarbiausi ES pasiekimai siekiant prekybos liberalizacijos buvo sėkmingas laisvosios prekybos sutarčių sudarymas su Singapūru (2018 m.) ir Vietnamu (2019 m.), taip pat ekonominės partnerystės sutarties su Japonija (2018 m.) sudarymas. Nors vertinimo laikotarpiu taip pat buvo pasirašyti laisvosios prekybos susitarimai su Kanada ir Ekvadoru (abu – 2016 m.) bei sutartys su Gana (2016 m.) ir Pietų Afrikos vystymosi bendruomene (2016 m.), šie pasiekimai atspindi ankstesnių, į vertinimo laikotarpį nepatenkančių, procesų rezultatus. Kartu ES per šį laikotarpį tęsė derybas su Meksika bei MERCOSUR šalimis ir pradėjo derybas su Australija ir Naująja Zelandija (2018 m.). URM veiklos ataskaitose pažymima, kad per vertinimo laikotarpį, pasinaudodamos ES laisvosios prekybos sutarčių teikiama lengvatomis, Lietuvos įmonės vidutiniškai sutaupė XX mln. munito mokesčių ir leido padidinti pajamas vidutiniškai XXX mln. (žr. 8 lentelę). Atsižvelgiant į Lietuvos eksportuotojų gaunamą naudą galima pagrįstai teigti, kad laisvosios prekybos susitarimai ir kitos ES

prekybos politikos priemonės prisidėjo prie ankščiau aprašytų eksporto augimo ir eksporto kryptių diversifikacijos tendencijų.

8 lentelė. Lietuvos įmonių sutaupyti maito mokesčiai ir pajamų didinimas naudojant ES prekybos politikos instrumentus (kaupiamasis principas, mln. eurų)

	2017	2018	2019	2020	2021
Sutaupyti maito mokesčiai (tikslinės maitų lengvatos)	3.3	6.5	n/a	n/a	n/a
Sutaupyti maito mokesčiai (prekybos sutartys ir dalyvavimas PPO)	16	16	33	40	31
Pajamų didinimas (bendras)	20	41	133	140	160

• Šaltinis – URM veiklos ataskaitos (2018–2022 m.)

- Siekdama užtikrinti sąžiningas globalios konkurencijos sąlygas ir užkirsti kelią žalingoms kitų šalių ekonominėms praktikoms, 2018 m. ES taip pat patvirtino reglamentą, įsteigiantį bendrą tiesioginių užsienio investicijų (TUI) į ES tikrinimo sistemą. Kadangi Lietuvoje TUI tikrinimo sistema, skirta peržiūrėti investicijoms, galimai keliančioms grėsmę nacionaliniam saugumui ar valstybės kritiniams sektoriams, egzistavo iki tol, bendros sistemos ES lygiu sukūrimas nesuvaržė šalies ekonomikos atvirumo ir sumažino galimybes patirti netiesioginę žalą per galimai žalingų investicijų atėjimą į bendrą ES rinką. 2016 m. ES taip pat modernizavo Bendrijos prekybos apsaugos priemones (pvz., subsidijų kontrolės ir antidempingo mechanizmus), tačiau šis rezultatas atspindi procesus, iš esmės užbaigtus iki vertinimo laikotarpio pradžios.
- **Darbų, susijusių su Lietuvos stojimo į EBPO procesu, įgyvendinimas.** 2018 m. Seimui ratifikavus Susitarimą dėl Lietuvos prisijungimo prie EBPO, Lietuva tapo 36-ąja visateise EBPO šalimi nare. Narystė EBPO yra stiprus ekonomikos brandos ir patrauklumo rodiklis, svarbus koordinavimo formatus formuojant tarptautines ekonominio bendradarbiavimo taisykles ir standartus. Narystė taip pat garantuoja prieigą prie organizacijos ekspertų atliekamų tyrimų, kaupiamos statistikos ir teikiamų rekomendacijų ir suteikia galimybę užmegzti kontaktus su kitų šalių narių vadovais ir aukšto lygio sprendimų priėmėjais.
- **Lietuvai palankių nuostatų dėl branduolinės saugos kaimynystėje ir Astravo AE projekto įtvirtinimas ir Lietuvai palankių sprendimų priėmimas.** Siekis stiprinti tarptautinę opoziciją Astravo AE projektui buvo esminis Lietuvos ekonominio saugumo darbotvarkės objektas visą vertinimo laikotarpį. Nuo 2017 m. Lietuvai palankių sprendimų daugiašaliuose formatuose skaičius nuosekliai augo (žr. 9 lentelę).

9 lentelė. Tarptautinių konvencijų šalių sprendimų ir rekomendacijų, atitinkančių Lietuvos interesus dėl Astravo AE, skaičius (kaupiamasis principas)

	2016	2017	2018	2019	2020
Sutaupyti maito mokesčiai (tikslinės maitų lengvatos)	0	3	6	8	11

Šaltinis – URM veiklos ataskaitos (2017–2022 m.)

Nors nemažai šių nuostatų yra bendrinės (pvz., ES Užsienio reikalų tarybos išvadose dėl klimato saugumo atspindimas ir branduolinis saugumas), o dokumentai neturi tiesioginių teisinių pasekmių, vertinimo laikotarpiu daugiašaliuose formatuose priimti ir keli itin aukšto lygio ir politiškai svarbūs sprendimai. 2018 m. aukščiausi vadovai – EVT Prezidentas Donaldas Tuskas ir Europos Komisijos pirmininkas J. C. Junckeris kartu pareiškė, kad Astravo AE yra bendras visos ES rūpestis, o ne dvišalis Lietuvos ir Baltarusijos klausimas. 2019 m. spalį ir gruodį ES lyderiai patvirtino Lietuvai palankias EVT išvadas dėl poreikio užtikrinti, kad trečiosiose valstybėse esantys branduoliniai įrenginiai atitinka aukščiausius tarptautinius aplinkos apsaugos ir saugos standartus, kad ES gamintojams garantuojamos lygios konkurencinės sąlygos trečiųjų šalių energijos gamintojų atžvilgiu ir kad trečiųjų šalių gaminama energija turi būti saugi. ES valstybių narių palaikymas atsispindėjo ir kituose formatuose: pvz., Orhuso konvencijos šalių narių pareiškimuose, Europos Tarybos Generalinės Asamblėjos rezoliucijose ir t.

t. Vis dėlto, nors šie pasiekimai, tikėtina, privertė Baltarusiją pavėlinti Astravo AE paleidimą, Minskas tęsė ir įgėgainės II bloko paleidimo darbus.

2.2.2.3. Sąsajos su trumpojo laikotarpio rezultatais: dvišalių santykių stiprinimo indėlis

Atlikus vidutinio laikotarpio rezultatų apžvalgą, kitas kaitos teorija grįsto vertinimo žingsnis yra išnagrinėti, kaip ir kurie URM pasiekimai plėtojant dvišalį ekonominį bendradarbiavimą su Italija, Lenkija ir Švedija padėjo siekiant įgyvendinti aktualius LRV plano darbus. Norint atsakyti į šį klausimą, toliau trumpai aptariama dvišalio bendradarbiavimo 2016–2021 m. dinamika bei svarbiausi jo rezultatai. Atsižvelgiant į šių pasiekimų pobūdį ir laiką, galima įvertinti, ar dvišalio bendradarbiavimo rezultatai galėjo prisidėti prie Lietuvai palankių sprendimų ar pozicijų priėmimo daugiašaliuose formatuose.

Italija. Vertinimo laikotarpiu Lietuvos dvišalį bendradarbiavimą su Italija iš dalies ribojo Italijos vidaus politikos nestabilumas, ypač 2018 m. vyriausybės krizė. Nepaisant to, vertinimo laikotarpiu suorganizuoti keli aukšto lygio susitikimai, kurių metu buvo siekiama sustiprinti dvišalį bendradarbiavimą: LR Prezidentės vizitai Italijoje (2018, 2019 m.), Italijos prezidento vizitas Lietuvoje (2018 m.), URM ministro vizitai Italijoje. Nors šių vizitų metu daugiausia dėmesio teikta migracijos, saugumo, ES biudžeto klausimams, vizitais buvo siekiama suteikti politinę paspirtį tolesniam dvišalių ekonominių santykių stiprinimui: investicijų pritraukimui, bendradarbiavimo aukštos pridėtinės vertės sektoriuose – pvz., gyvybės mokslų ir informacinių technologijų srityse – stiprinimui.¹⁸ 2018 m. spalį Italijos vizito į Lietuvą proga Vilniuje suorganizuotas pirmasis Lietuvos ir Italijos verslo forumas, kuriame buvo numatytos tolesnio bendradarbiavimo gairės, išskiriant prioritėtines – automobilių ir karinių technologijų – sritis.¹⁹ Per vertinimo laikotarpį, remiantis „Observatory of Economic Complexity“ duomenimis, Lietuvos eksportas į Italiją išaugo 67 proc., arba 384 mln. JAV dolerių, ir 2021 m. siekė beveik 1 mlrd. JAV dolerių.

Atsižvelgiant į tai, kad minėti dokumentai, kuriuose atspindėtos Lietuvai palankios pozicijos – pvz., EVT ar NATO viršūnių susitikimų deklaracijos – tvirtinamos konsensuso principu, galima teigti, kad Italija bent jau neprieštaravo Lietuvos pozicijoms. Visgi, remiantis tyrimo metu prieinama informacija, nebuvo įmanoma pasakyti, koks buvo Lietuvos ir Italijos bendradarbiavimo branduolinės saugos klausimais pobūdis ir kokių rezultatų pavyko pasiekti.

Lenkija. Nuo 2016 m. atnaujinta ir per kitus penkerius metus smarkiai išaugusi aukščiausio lygio santykių su Lenkija (žr. 2.1.2.2. poskyrį, 7 pav.) plėtra turėjo ir stiprią ekonominio bendradarbiavimo dimensiją. Tiesa, aukščiausiu politiniu lygiu bendradarbiavimo darbotvarkėje dominavimo energetinės nepriklausomybės ir strateginės infrastruktūros plėtros klausimai, pvz., bendradarbiavimas su Lenkija siekiant Baltijos ir kontinentinės Europos elektros tinklų sinchronizacijos, Lietuvos–Lenkijos dujotiekio, „Rail Baltica“ ir „Via Baltica“ projektų įgyvendinimas. Dvišalis bendradarbiavimas ES prekybos politikos ir išorinių ekonominių santykių su trečiosiomis šalimis klausimais daugiausia vykdytas žemesnio politinio ir techninio lygmens formatuose. Vis dėlto, remiantis „Observatory of Economic Complexity“ duomenimis, per vertinimo laikotarpį Lietuvos eksportas į Lenkiją išaugo 49 proc., arba 995 mln. JAV dolerių, ir 2021 m. viršijo 3 mlrd. JAV dolerių.

Aukšto lygio bendradarbiavimas su Lenkija buvo svarbus ir siekiant mobilizuoti tarptautinę opoziciją Astravo AE projektui. Pvz., 2019 m. birželio 8 d. Lietuvos Respublikos Seimo, Lenkijos Respublikos Seimo bei Senato ir Ukrainos Aukščiausiosios Rados vadovu vardu patvirtinta deklaracija, kuria trys šalys paragino EK ir TATENA imtis priemonių, kad Baltarusija pašalintų tarptautinių ekspertų nustatytus trūkumus ir įgyvendintų pateiktas rekomendacijas iki Astravo AE veiklos pradžios, bei sutarė aktyviai bendradarbiauti tarptautinėje erdvėje. Šios

18 URM (2017). L. Linkevičius susitiko su Italijos užsienio reikalų ministru. *Užsienio reikalų ministerija*. <https://urm.lt/default/lt/naujienos/linkevicius-susitiko-su-italijos-uzsienio-reikalu-ministru>. LRP (2018). Lietuva ir Italija vieningos iššūkių akivaizdoje. *Prezidentė Dalia Grybauskaitė*. <https://grybauskaite.lrp.lt/lt/lietuva-ir-italija-vieningos-issukiu-akivaizdoje/30403>

19 LRT.lt (2019). Dalia Grybauskaitė susitiko su Italijos prezidentu. *LRT*. <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/934677/dalia-grybauskaite-susitiko-su-italijos-prezidentu>

deklaracijos turinys buvo atspindėtas ir vėliau tais pačiais metais vykusių EVT susitikimų, kuriuose dalyvavo ir bendras pozicijas reiškė Lietuvos ir Lenkijos vadovai, išvadose. Tai leidžia pagrįstai teigti, kad dvišalio bendradarbiavimo su Lenkija stiprinimas buvo reikšmingas indėlis siekiant Lietuvai palankių pozicijų atstovavimo ir daugiašalių formatų lygmeniu.

Švedija. Vertinimo laikotarpiu įvyko nemažai aukšto lygio Švedijos ir Lietuvos atstovų susitikimų, įskaitant susitikimus tarp abiejų valstybių ministrų pirmininkų ir parlamentų pirmininkų (2017 m.), Lietuvos ministro pirmininko ir Švedijos parlamento pirmininko (2019 m.), LR Prezidento ir Švedijos ministro pirmininko (2021 m.), ir įvairių ministro lygmens dvišalių vizitų. Šių susitikimų metu daug dėmesio skirta dvišalių ekonominių santykių stiprinimo ir ekonominio saugumo (branduolinės saugos, susijusios su Astravo AE projektu) temoms. Dvišalio ekonominio bendradarbiavimo kontekste daugiausia dėmesio skirta tolesniam Švedijos investicijų į Lietuvą pritraukimui, ypač aukštos pridėtinės vertės – finansų technologijų, inžinerijos, inovacijų – srityse. Šiuo atžvilgiu aukščiausio lygmens vizitai buvo reikalingi siekiant palaikyti užtikrintumą dėl Švedijos kapitalui palankios investicinės aplinkos. Stabilūs ir ilgalaikiai Lietuvos ir Švedijos ekonominiai santykiai vertinimo laikotarpiu ir toliau stiprėjo: remiantis „Observatory of Economic Complexity“ duomenimis, Lietuvos eksportas į Švediją išaugo 44 proc., arba 530 mln. JAV dolerių, ir 2021 m. siekė 1,75 mlrd. JAV dolerių. Švedijos TUI mastai per vertinimo laikotarpį taip pat išaugo: 2016 m. pradžioje jie siekė 2.7 mlrd., o 2021 m. pabaigoje – 3.2 mlrd. Eurų.

Aukščiausiu politiniu lygiu dvišalio Lietuvos ir Švedijos bendradarbiavimo darbotvarkėje itin daug dėmesio teikta ir Astravo AE klausimui. Aukšti Lietuvos pareigūnai – prezidentė ir ministras pirmininkas (2017 m.), URM ir energetikos ministrai (2018 m.) ir kt. Lietuvos atstovai susitikimų ir konsultacijų metu nuosekliai pabrėžė, kad Baltarusijos ketinimai įgyvendinti tarptautinių branduolinės saugos standartų neatitinkantį AE projektą yra visų Baltijos jūros regiono valstybių problema ir, be kitokios rizikos, kelia grėsmę Baltijos jūros regiono aplinkai. Šiuo tikslu taip pat aktyviai išnaudotas ir Baltijos jūros valstybių tarybos formatas. Atsižvelgiant į tai, kad šios pozicijos 2019–2020 m. buvo atspindėtos keliuose svarbiuose konsensuso pagrindu formuojamuose tarpvyriausybiniuose dokumentuose, tiesiogiai siejant branduolinės saugos ir aplinkos apsaugos temas, galima kelti pagrįstą hipotezę, kad Švedijos ir Lietuvos bendradarbiavimas Astravo klausimu prisidėjo prie palankių Lietuvai pozicijų įtvirtinimo.

Apibendrinimas: pateikiama analizė atskleidžia, kad Lietuvos pastangų stiprinti santykius su Italija, Lenkija ir Švedija pobūdis ir rezultatai varijavo pagal valstybę. Plėtojant bendradarbiavimą su Italija, dominavo dvišalių ekonominių santykių stiprinimo tema, o pagrindiniai pasiekimai siejami su glaudesniais ryšiais tarp abiejų valstybių verslo bendruomenių. Ekonominis bendradarbiavimas su Lenkija koncentravosi į strateginių projektų įgyvendinimą bei ekonominį saugumą, ypatingą dėmesį skiriant Astravo AE klausimui. Astravo AE taip pat buvo svarbi dvišalio ir regioninio bendradarbiavimo su Švedija tema. Abiem atvejais aukščiausio lygio susitikimai tarp Lietuvos, Lenkijos ir Švedijos lyderių padėjo sustiprinti bendrą Lietuvos kampaniją mobilizuoti tarptautinę opoziciją Baltarusijos planams paleisti nesaugią branduolinę jėgainę. Atsižvelgiant į svarbų švedų kapitalo vaidmenį Lietuvos ekonomikoje, dvišalių santykių kontekste taip pat buvo svarbus aukščiausio lygmens dėmesys palankios investicinės aplinkos Lietuvoje užtikrinimui.

2.2.2.4. Rezultatų sąsajos su įgyvendinimo etapu: URM produktai, veiklos ir ištekliai

Šioje vertinimo dalyje apžvelgiamos URM ir Lietuvos DA Italijoje, Lenkijoje ir Švedijoje 2016–2021 m. vykdytos veiklos ir jų produktai. Atsižvelgiant į aprašytus Lietuvos pasiekimus išorinių ekonominių santykių plėtros ir ekonominio saugumo didinimo srityse, žemiau nagrinėjama, kiek ir kaip URM veiklos ir jų produktai prisidėjo prie trumpojo, vidutinio ir ilgojo laikotarpio rezultatų. Kaip pažymėta pirmajame tyrimo skyriuje, ši analizė koncentruojasi į veiksmingumo kriterijų: t. y. vertinama, kaip veiklos ir produktai virsta rezultatais. Tačiau vertinant įgyvendinimo etapą ir URM indėlio į siekiamus valstybės tikslus mastą apskritai taip pat svarbus ir efektyvumo kriterijus: kaip ministerijos ištekliai virsta veiklomis, o šios – produktais. Atsižvelgiant į programos logiką, vertinimas abiejų šių kriterijų atžvilgiu vykdomas dvišalių santykių plėtros kontekste.

Svarbų vaidmenį įgyvendinimo etape išorinių ekonominių santykių kontekste turėjo URM veiklos koordinuojant Lietuvos dalyvavimą ES Tarybos Prekybos politikos komiteto susitikimuose: rengiant derybines pozicijas ES laisvosios prekybos sutarčių atžvilgiu, buriant partnerių koalicijas, koordinuojant konsultacijas su šakinėmis ministerijomis ir t. t. Nors ši veikla neatsispindi dvišalio bendradarbiavimo aprėptyje, ji tiesiogiai prisidėjo prie minėtų vidutinio laikotarpio rezultatų (ES laisvosios prekybos sutarčių sudarymo ir kt.). ES prekybos politikos kontekste Lietuva reguliariai ir intensyviai konsultavosi su Lenkijos ir Italijos atstovais, taip pat ir neformalios „open minded“ valstybių narių grupės kontekste.

Italija. Vertinimo laikotarpiu svarbiausios URM veiklos ir produktai, skirti Lietuvos ir Italijos ekonominiams santykiams stiprinti, koncentravosi į abiejų valstybių verslo struktūrų ryšių stiprinimą, ypač tikslinėse srityse: gyvybės mokslų ir inovacijų sektoriuose, smulkiojo ir vidutinio verslo segmente. Vis dėlto pažymėtina, kad 2016–2017 m. dėl finansavimo trūkumo planuotų verslo forumų surengti nepavyko. Nuo 2018 m. URM ir Lietuvos DA organizuojamos verslo ryšių stiprinimo veiklos sustiprėjo, smarkiai išaugo organizuojamų verslo (*business-to-business* (B2B) ir *government-to-business* (G2B)) susitikimų skaičius. Pvz., po dviejų iš eilės nesėkmingų bandymų suorganizuoti dvišalius verslo forumus 2018 m. suorganizuoti keturi Lietuvos gyvybės mokslų rinkas pristatantys renginiai skirtinguose Italijos regionuose, Lietuvoje prieš Italijos prezidento vizitą surengtas pirmasis Lietuvos ir Italijos verslo forumas (žr. aukščiau). Kito pobūdžio dvišalių ekonominių santykių plėtrą skatinančių veiklų, pvz., susitikimų su potencialiais investuotojais, turizmo potencialą pristatančių renginių, inovacijų ir MTEPI plėtrai skirtų organizuojamų renginių skaičius per vertinimo laikotarpį išliko stabilus ir gana mažas. Ekonominio saugumo temoms ir konkrečiai Astravo AE klausimui skirtų veiklų ar produktų vertinimo laiku fiksuota nebuvo. Vis dėlto dėl ribotos informacijos apie konkrečių įgyvendintų renginių pobūdį ir rezultatus bei detalų tęstinių veiklų turinį visaverčio įgyvendinimo etapo vertinimo atlikti negalima.

Lenkija. Vertinimo laikotarpiu svarbiausios URM veiklos ir produktai, skirti Lietuvos ir Lenkijos ekonominiams santykiams stiprinti, koncentravosi į techninius darbus siekiant strateginių infrastruktūros projektų įgyvendinimo, dvišalių verslo struktūrų ryšių stiprinimą ir ekonominio saugumo klausimus. Vertinimo laikotarpiu nuosekliai stiprėjant dvišaliams Vilniaus ir Varšuvos santykiams, vyko nuolatiniai Lietuvos DA bei šakinių ministerijų atstovų susitikimai su Lenkijos susisiekimo bei infrastruktūros ir plėtros atstovais dėl „Rail Baltica“ ir „Via Baltica“ projektų įgyvendinimo, Energetikos ministerijos atstovų susitikimai dėl „LitPolLink“ ir GIPL projektų įgyvendinimo bei Energetikos, Aplinkos, Užsienio reikalų ministerijų, Seimo atstovais, taip pat su Skandinavijos–Lenkijos prekybos rūmų nariais dėl Astravo AE keliamos grėsmės. Vertinimo laikotarpiu URM ir Lietuvos DA kasmet organizavo B2B ir G2B verslo susitikimus (apie dešimt kasmet, išskyrus 2018 m., kuomet organizuota net 30 tokio pobūdžio verslo susitikimų), turizmo potencialo pristatymo renginius (įskaitant susitikimus su Lenkijos žiniasklaida) ir t. t. Vis dėlto dėl ribotos informacijos apie konkrečių įgyvendintų renginių pobūdį ir rezultatus bei detalų tęstinių veiklų turinį, visaverčio įgyvendinimo etapo vertinimo atlikti negalima.

Švedija. Vertinimo laikotarpiu svarbiausios URM veiklos ir produktai, skirti Lietuvos ir Švedijos ekonominiams santykiams stiprinti, koncentravosi į informacijos apie verslo ir investavimo galimybes sklaidą bei energetinio ir ekonominio saugumo klausimus. Veikdamos šiomis kryptimis, URM ir Lietuvos Ambasada organizavo Švedijoje veikiančių Lietuvos verslo ir profesionalų klubo, Lietuvos garbės konsulų tinklo ir kt. susitikimus, taip pat išvažiuojamąsias Lietuvos verslo misijas, seminarus ir pristatymus prioritetinėse srityse. Viso vertinimo laikotarpiu ryškiausia prioritetinė sritis buvo verslo ir mokslo bendradarbiavimo IT, gyvybės mokslų ir inovacijų sektoriuose plėtra (pvz., 2016 m. surengti du renginiai, kuriuose dalyvavo apie 60 Švedijos IT sektoriaus atstovų: seminaras, pristatantis Lietuvos IT sektoriaus galimybes, ir B2B Lietuvos ir Švedijos IT kompanijų renginys; 2017 m. – IT sektoriaus renginys, kuriame dalyvavo 6 Lietuvos įmonės ir 30 dalyvių iš Švedijos, 2018 m. suorganizuotas „Life Sciences Baltics 2018“ pristatymas ir t. t.). 2016–2017 m. Lietuvos DA taip pat aktyviai vykdė ir Lietuvos turizmo sektorių (ypač SPA, medicininio turizmo) pristatančias veiklas, tačiau, pasak interviu respondento, pasikeitus prioritetams Vilniuje bei nesulaukus pakankamai Lietuvos įmonių susidomėjimo, nuo 2018 m. veiklos šioje srityje nebebuvo tęsiamos. Greta šių veiklų Lietuvos DA Švedijoje teikė reguliarias konsultacijas Lietuvos ir

Švedijos kompanijoms dėl eksporto ir investavimo Lietuvoje galimybių: 2018 m. bendras tokių konsultacijų skaičius siekė beveik 150 įmonių.

Ekonominio saugumo srityje URM ir Lietuvos DA aktyviai ir nuosekliai kėlė Astravo AE keliamų grėsmių Lietuvos ir Baltijos jūros regiono saugumui klausimą. 2017 m. šiuo klausimu su darbiniais vizitais Švedijoje lankėsi energetikos viceministras ir URM ambasadorius ypatingiems pavedimams Astravo AE klausimais, 2018 m. – Seimo Nacionalinio ir saugumo ir gynybos komiteto pirmininko pavaduotoja, 2021 m. surengtas nuotolinis seminaras tarp Švedijos analitinių centrų ir NVO, skirtas aptarti Astravo AE grėsmėms. Kaip minėta, Astravo AE klausimas taip pat buvo viena pagrindinių dvišalių aukšto lygio susitikimų tema, ir URM bei Lietuvos DA buvo atsakinga už išsamų šių diskusijų parengimą. Kaip pažymėjo vienas tyrimo interviu respondentas, vertinimo metu dirbęs Lietuvos DA Švedijoje, šie vizitai URM taip pat suteikė aktualios informacijos apie Švedijos, kaip branduolinę energiją gaminančios ir vartojančios valstybės, jautrumus ir padėjo parengti politiškai priimtina poziciją. Vis dėlto dėl informacijos apie konkrečių įgyvendintų renginių pobūdį ir rezultatus bei detalių tęstinių veiklų turinį stokos visaverčio įgyvendinimo etapo vertinimo atlikti negalima.

2.2.2.5. Apibendrinimas

Atlikus kaitos teorija grįstą vertinimą visos rezultatų grandinės mastu, galima identifikuoti šias įžvalgas:

- Vertinimas suteikė pagrindo teigti, kad URM vykdytos dvišalių ekonominių santykių su Italija, Lenkija ir Švedija plėtros veiklos prisidėjo prie Lietuvos gerėjančių eksporto rodiklių (eksporto augimo, apimties ir eksporto rinkų įvairovės). URM ir Lietuvos DA organizuoti verslo susitikimai, Lietuvos rinkų pristatymai ir kt. veiksmai prisidėjo prie to, kad vertinimo laikotarpiu Lietuvos prekybiniai ryšiai stiprėjo su kiekviena iš trijų valstybių. URM koordinacinė ir atstovaujamoji veikla ES prekybos politikos formatuose, įskaitant pozicijų su Lenkija ir Italija koordinavimą, prisidėjo ir prie Lietuvai palankių rezultatų Bendrijos lygiu.
- Vertinimas suteikė pagrindo teigti, kad URM vykdytos veiklos, skirtos bendradarbiavimui su Italija, Lenkija ir Švedija ekonominio saugumo klausimais stiprinti, prisidėjo prie Lietuvai svarbių ir palankių sprendimų daugiašaliuose formatuose. Intensyvus ir nuoseklus klausimų dėl branduolinės saugos ir Astravo AE kėlimas dvišalių santykių su Lenkija ir Švedija aprėptyje padėjo įtvirtinti nuostatas dėl šio projekto keliamų grėsmių svarbiausiose daugiašalių organizacijų dokumentuose (NATO viršūnių susitikimo išvadose, EVT išvadose). Vis dėlto būtina pabrėžti, kad šie palankūs Lietuvai vidutinio laikotarpio rezultatai neturėjo siektino ilgalaikio poveikio: nors jie, tikėtina, privertė Baltarusiją pavėlinti Astravo AE paleidimą, bet jo nesustabdė.
- Svarbu pažymėti, kad vertinimo išsamumą ir kokybę smarkiai apribojo informacijos prieinamumas: ribota prieiga prie viso Lietuvos DA veiklos ataskaitų turinio (kontekstinės dalies), prieigos prie Lietuvos DA kasmetinių ekonominės veiklos ataskaitų, interviu respondentų, dirbusių su Lenkija / Italija / Švedija visą vertinimo laikotarpį, trūkumas ir t. t.

2.3. Integruotas apibendrinimas

Šiame skyriuje pateiktas bandomasis URM veiklų kuriamos vertės vertinimas nagrinėjo URM indėlį į valstybės tikslų įgyvendinimą plėtojant santykius ir bendradarbiaujant su trimis Lietuvos partnerėmis – Italija, Lenkija ir Švedija. Remiantis pirmajame ataskaitos skyriuje parengta metodologija, vertinimas apėmė tiek URM veiklas grindžiančios programos logikos vertinimą, tiek veiklų įgyvendinimo kaitos teorijos vertinimą. Vertinime nagrinėtos URM veiklos dviejose politikos srityse – saugumo ir išorinių ekonominių santykių (įskaitant ekonominį saugumą) – tiek plėtojant tiesioginius dvišalius santykius, tiek bendradarbiaujant daugiašaliuose formatuose. Nors dėl metodologinių priežasčių saugumo ir ekonominės politikos sritys vertinamos atskirai, realybėje jos dažnai gali būti reikšmingai susijusios. Toliau trumpai pateikiamas integruotas vertinimo apibendrinimas.

Apskritai, galima pažymėti, kad **abiejose politikos srityse URM vykdomos programos logika pasižymėjo nepakankamai aiškiu ryšiu tarp įgyvendinimo ir rezultatų etapų, kurį savo ruožtu lėmė kompleksinės programos uždavinių formulotės.** Kartu **URM vykdomų veiklų indėlio į valstybės tikslų įgyvendinimą vertinimą apsunkino problemos, susijusios su rezultatų etapo tikslais ir rodikliais:** saugumo politikos srityje – dėl strateginio tikslo rodiklio netinkamumo, o ekonominės politikos srityje – dėl asinchroninių skirtingo lygmens tikslų pokyčių. Atsižvelgiant į tai, kad URM ir Lietuvos DA atstovai plačiai sutarė dėl oficialią programos logiką grindžiančio fundamentalaus priešastingumo naratyvo, galima pagrįstai tikėtis, kad tikslinės programos logikos korekcijos – rezultatų lygmens tikslų ir rodiklių peržiūra ir patikslinimas – gali būti gana nesunkiai įgyvendinamos ir galėtų sustiprinti URM vykdomų veiklų programos logiką ir padėti stebint bei matuojant URM veiklas.

Kaitos teorija grįstas URM veiklų vertinimas leido identifikuoti dvi bendras įžvalgas. Pirma, nors abiejose politikos srityse vertinimo laikotarpiu buvo pozityvi – t. y. stiprėjančio bendradarbiavimo – dinamika, rezultatai skyrėsi. Išorinių ekonominių santykių plėtros srityje matomi pozityvūs rezultatai (augantys Lietuvos eksporto rodikliai) kiekvienos iš trijų šalių atžvilgiu, o saugumo politikos srityje reikšmingi rezultatai gali būti identifikuoti tik santykių su Lenkija kontekste. Tokia dinamika atitinka skirtingą tarpusavio priklausomybės tarp Lietuvos ir trijų nagrinėtų valstybių pobūdį ir nacionalinių interesų suderinamumą. Antra, vertinimas dar kartą patvirtino sudėtingą ryšį tarp vidutinio bei ilgojo laikotarpio rezultatų. Viena vertus, nepaisant to, kad plėtojant bendradarbiavimą saugumo srityje su Italija ir Švedija vertinimo laikotarpiu nebuvo pasiekta reikšmingo proveržio, pasiekimai santykiuose su Lenkija (bei, žinoma, plėtojant santykius su kitais partneriais) leidžia teigti, kad Lietuvos saugumo padėtis bendrai sustiprėjo net ir prastėjant saugumo situacijai regione. Antra vertus, nepaisant Lietuvai palankių sprendimų daugiašaliuose formatuose dėl tarptautinės branduolinės saugos – prie kurių prisidėjo nuoseklus ir sėkmingas darbas su visomis trimis vertinime nagrinėjamomis valstybėmis, – šie rezultatai neturėjo siektino ilgalaikio poveikio sustabdyti Astravo AE paleidimą.

Galiausiai, būtina pažymėti, kad vertinant URM veiklas tiek vienoje, tiek kitoje politikos srityje, vertinimo kokybę ir išsamumą reikšmingai apribojo aktualios informacijos trūkumas. Informacijos stoka iš dalies sietina su ribota vertintojo prieiga prie aktualaus Lietuvos DA veiklos ataskaitų turinio, tačiau kartu nulemta ir to, kad pokyčiai URM veiklos planavimo, stebėsenos ir vertinimo sistemoje 2016–2021 m. reiškė, jog ne visa aktuali informacija buvo nuosekliai renkama. Galiausiai, rotacinis URM ir Lietuvos DA pareigūnų darbo pobūdis apribojo galimybes atlikti išsamius interviu ir neigiamai paveikė institucinę atmintį.

Išvados ir rekomendacijos:

Šioje ataskaitoje pateikta analizė prisideda prie Užsienio reikalų ministerijos veiklų stebėsenos ir vertinimo sistemos peržiūros ir padeda identifikuoti svarbiausius tolesnius veiksmus, reikalingus siekiant tobulinti šią sistemą bei jos sąveiką su bendra valstybės strateginio planavimo sistema. Šiuo atžvilgiu tyrimas papildė 2022 m. STRATA atlikto Užsienio politikos kuriamos vertės nustatymo ir jos matavimo tyrimo įžvalgas ir iš dalies įgyvendina tyrimo ataskaitoje pateiktas rekomendacijas. Konkrečiau, įgyvendinant 2022 m. tyrimo 2.2. rekomendaciją, šioje ataskaitoje detalizuota kokybinių URM veiklos vertinimų metodologija bei parengtas pavyzdinis (bandomasis) vertinimas. Mąstant apie tolesnį URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemos tobulinimo procesą, šio tyrimo aprėptyje atlikta analizė leidžia daryti kelias pagrindines išvadas.

Pirma, siekiant pateikti pagrįstą ir patikimą URM veiklos indėlio apibūdinimą, ministerijos veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemoje taikomi kokybiniai vertinimai turi apimti dvi skirtingas, tačiau viena kitą papildančias vertinimo metodologijas: programos logikos vertinimą ir kaitos teorija grįstą vertinimą. Idealiu atveju išsamus vertinimas taip pat turi aprėpti šešis skirtingus, tačiau tarpusavy susijusius kriterijus – efektyvumo, veiksmingumo, poveikio, aktualumo, tvarumo ir nuoseklumo. Šie kriterijai kartu apima visą indėlio apibūdinimą ir atspindi skirtingus jo aspektus (vis dėlto realybėje skirtingiems vertinimams bus aktualesni vieni ar kiti kriterijai). Integruojant šias skirtingas prieigas ir atsižvelgiant į šiuos kriterijus, kokybinis URM veiklos vertinimas leis atsakyti į šiuos aktualius klausimus:

- Ar ministerijos strateginio planavimo dokumentuose numatytos veiklos (joms įgyvendinti reikalingi ištekčiai bei jas įgyvendinus sukuriama produktai) logiškai veda prie numatomų rezultatų?
- Kokios su išorine ministerijos aplinka susijusios prielaidos (pvz., kitų valstybės institucijų veikla, užsienio veikėjų pozicijos, tarptautinės sistemos dinamika) turi pasitvirtinti tam, kad ši logika galiotų?
- Ar vertinimo laikotarpiu vykę pokyčiai atitiko numatytą priežastingumo dinamiką (veiksmingumo ir poveikio kriterijai)? Ar pasiekti rezultatai buvo įvykdyti optimaliai sunaudotų išteklių atžvilgiu (efektyvumo kriterijus)? Ar pasiekti rezultatai buvo svarbūs pagrindinėms suinteresuotoms šalims (aktualumo kriterijus)? Ar pasiekti rezultatai gali būti ilgalaikiai (tvarumas) ir dera su platesniais valstybės tikslais (nuoseklumo)?
- Kokios aplinkybės sąlygojo stebimą neatitiktį tarp numatytų ir stebėtų pokyčių?

Jei atliktas kokybinis vertinimas gali atsakyti į šiuos klausimus, jame pateiktos įžvalgos gali padėti pagrįsti URM indėlį į valstybės tikslų įgyvendinimą (t. y. pagrįsti URM kuriamą vertę) arba padėti paaiškinti, dėl kokių išorinių ir (ar) vidinių aplinkybių URM indėlis negali būti pagrįstas. Pastaruoju atveju kokybinio vertinimo analizė gali padėti identifikuoti reikalingus URM vykdomų veiklų pokyčius (pvz., vidinių procesų tobulinimą ar geresnį išankstinį pasirengimą galimiems išoriniams sukrėtimams). Tokiu būdu kokybinis vertinimas gali atlikti dvi pagrindines politikos vertinimo funkcijas: siekti stiprinti viešosios politikos institucijų atskaitingumą bei įgalinti viešosios politikos formuotojų mokymąsi.

Antra, išsamūs URM veiklos kokybiniai vertinimai, apimantys programos kaitos ir kaitos teorijos vertinimo metodologijas, bus efektyvūs tiek, kiek jie galės būti pagrįsti aktualia informacija. Visų pirma, tam būtinas ilgalaikis ir nuoseklus aktualios informacijos rinkimas ir apdorojimas – o tai, savo ruožtu, reikalauja kruopščiai pasirinkto tinkamų veiklos stebėsenos rodiklių rinkinio. Tačiau kartu **svarbu užtikrinti, kad veiklos planavimo metu URM vykdomos programos būtų planuojamos pagal aiškią programos logiką, nurodant nuoseklų priežastingumo išdėstymą su aiškiai įvardintomis priežastingumo prielaidomis.** Tokios programos leistų lengviau identifikuoti, ar URM gali būti laikoma atskaitinga už savo sukurtą vertę (arba jos nebuvimą) bei identifikuoti, kokių pokyčių institucijoje ar jos vykdomose veiklose reikia siekiant kurti daugiau vertės (šie pokyčiai gali būti susieti tiek su vidinių procesų tobulinimu, tiek su geresniu prisitaikymu prie išorinės aplinkos).

Eil. Nr.	Rekomendacija	Pasiūlymai rekomendacijai įgyvendinti	Rekomendaciją įgyvendinanti institucija	Įgyvendinimo terminas	Laukiamas rezultatas
1.	Integruoti programos logikos vertinimo praktiką į URM veiklos planavimo procesus	URM politikos kuriamos vertės vertinimas efektyviausias bus tuomet, kai URM veiklos programos bus paremtos eksplikuota programos logika – t. y. nuosekliu priešastingumo apibūdinimu visos rezultatų grandinės atžvilgiu. Atitinkamai, vykdant URM SVP, atskirų URM departamentų ir DA veiklos planų rengimo darbus, tikslinga surengti konsultacijas su programos įgyvendintojais siekiant parengti išsamų perspektyvų programos logikos priešastingumo pasakojimą, aptariantį pagrindines prielaidas, rizikas ir išorinį kontekstą. Išvystyti galutinį priešastingumo apibūdinimą kartotinių konsultacijų proceso metu. Galutinio apibūdinimo pagrindu parengti veiklos planus.	Užsienio reikalų ministerija, diplomatinės atstovybės	2024 m.	URM užsienio politikos formavimo ir įgyvendinimo programos bei priskirti veiksmų planai konkrečiose politikos srityse formuojamos pagal eksplikuotą programos logikos modelį, nurodantį numatomą priešastingumo istoriją, siekiamų rezultatų išdėstymą laike ir kontekstines prielaidas. Ši programos logika tuomet gali būti naudojama kaip atskaitos taškas vykdant retrospektyvų kaitos teorija grįsta vertinimą.
2.	Parengti galimų retrospektyvaus kaitos teorija grįstų vertinimų planą ir pasirengti jo įgyvendinimui	Retrospektyvūs URM kuriamos vertės vertinimai, grindžiami kaitos teorija, reikalauja išsamaus pasirengimo, įskaitant reikalingų duomenų parengimą. Tam reikalinga numatyti 3–5 metų reikalingų vertinimų programą ir iš anksto pasirūpinti aktualių duomenų prieinamumu, galimai – inicijuoti kasmetines suinteresuotų šalių ar ekspertų apklausas planuojamo vertinimo tema ir t. t. Aktualūs kriterijai sudarant tokias retrospektyvių vertinimų programas turėtų būti: informacijos prieinamumas, vertinimo aktualumas atskaitingumo ir (arba) mokymosi skatinimui.	Užsienio reikalų ministerija	2024 m.	URM turi identifikuoti reikalingų retrospektyvių vertinimų rinkinį ir gali suteikti aktualią informaciją suplanuotus vertinimus įgyvendinantiems tyrėjams.
3.	Peržiūrėti pirmojo URM strateginio tikslo formuluotę ir tikslo įgyvendinimo rodiklius	Išgryninti „įtakos“ ir „matomumo“ sąvokų prasmę ir sąryšį su numatomu bei siekiamu užsienio politikos poveikiu. Neatsisakant gyventojų nuomonės apklausos, papildyti tikslo įgyvendinimo stebėsenos rodiklių rinkinį suminiu rodikliu,	Užsienio reikalų ministerija	2028 m.	Strateginis URM tikslas aiškiai nurodo siekiamą ilgalaikį URM veiklų poveikį. Strateginio tikslo įgyvendinimui skirti rodikliai suteikia aktualią informaciją apie tikslo įgyvendinimą

Eil. Nr.	Rekomendacija	Pasiūlymai rekomendacijai įgyvendinti	Rekomendaciją įgyvendinanti institucija	Įgyvendinimo terminas	Laukiamas rezultatas
		<p>kurio šaltinis būtų tikslinė suinteresuotų šalių, ekspertų, žurnalistų, diplomatų ir kt. sričių profesionalų apklausa apie Lietuvos užsienio politikos poveikį siekiant valstybės interesų. Galimu tokio rodiklio ir jo reikšmę grindžiančios apklausos pavyzdžiu gali tapti Lowy instituto atliekama <i>Asia Power Index</i> apklausa ir konkrečiai joje numatomi užsienio politikos (angl. <i>Foreign Policy</i>) rodikliai ir subrodikliai. Siekiant papildyti rodiklių rinkinį kitais rodikliais, kurių šaltiniai nebūtų vien subjektų apklausa, galimu pavyzdžiu gali tapti to paties <i>Asia Power Index</i> suminis daugiašalės galios (angl. <i>Multilateral power</i>) rodiklis ir jo subrodikliai. Žr. A priedą.</p>			

A priedas

Šis priedas detalizuoja ataskaitoje pateikiamos 3 rekomendacijos „Peržiūrėti pirmojo URM strateginio tikslo formuluoatę ir tikslo įgyvendinimo rodiklius“ galimą įgyvendinimą. Pavyzdinio (bandomojo) URM veiklos kokybinio vertinimo analizėje pažymėta, kad egzistuojantys URM strateginio tikslo įgyvendinimui matuoti skirti rodikliai yra netinkami. Ši įžvalga patvirtina ir 2022 m. STRATA atlikto URM veiklos stebėsenos ir vertinimo sistemos tyrimo išvadas bei pirmąją rekomendaciją. Egzistuojančių URM strateginio tikslo įgyvendinimui matuoti numatytų rodiklių tinkamumas taip pat buvo kvestionuotas ir ministerijos veiklos ataskaitose.

Atsižvelgiant į tai, kad esamas tikslui matuoti numatytas rodiklis (gyventojų apklausos) netinkamas, iškyla klausimas dėl galimų jo alternatyvų. Pažymėtina, kad dabartinis rodiklis netinkamas bent dėl dviejų priežasčių. Pirmą, rodiklio suteikiama informacija (gyventojų pasitenkinimas užsienio politika) nebūtinai atspindi įgyvendinamo tikslo turinį (didėjanti Lietuvos įtaka ir matomumas). Antra, jau *a priori* akivaizdu, kad dabartinio rodiklio reikšmių variacija gali priklausyti nuo daug šalutinių aplinkybių (ministerijos komunikacijos, informacijos sklaidos, bendrų visuomenės nuomonės svyravimų ir t. t.). Tinkamesnis alternatyvus rodiklis turėtų geriau atliepti strateginio tikslo esmę (Lietuvos įtaką pasaulyje), o jo reikšmės variacija turėtų būti mažiau *a priori* pažeidžiama šalutinių aplinkybių.

Dėl šių priežasčių viena potenciali alternatyva dabartiniam URM strateginio tikslo įgyvendinimo matavimo rodikliui gali būti sintetinis (kompleksinis) rodiklis, kurio reikšmė būtų nustatoma keliais lygmenimis, aprėpiant ekspertinį vertinimą, viešosios nuomonės vertinimą ir pasirinktus objektyvius Lietuvos padėties tarptautinėje sistemoje parametrus. Galimu tokio suminio rodiklio pavyzdžiu gali būti Australijoje veikiančio nepriklausomo analitinio centro Lowy institute parengtas analitinis įrankis „Asia Power Index“, skirtas vertinti (reitinguoti) santykinę Indijos ir Ramiojo vandenynų regiono šalių galias ir įtaką regione. Šį indeksą sudaro aštuoni skirtingos vertės rodikliai, suskirstyti į dvi plačias kategorijas: išteklius ir įtaką. Išteklių kategorija, kurios suminė vertė yra 55 proc. visos reikšmės, apima keturis rodiklius: ekonominius pajėgumus (17.5 proc.), karinius pajėgumus (17.5), atsparumą (10) ir ateities resursus (10). Įtakos kategoriją (45 proc.) sudaro keturi rodikliai: ekonominiai santykiai (15 proc.), gynybos tinklai (10 proc.), diplomatinė įtaka (10 proc.) ir kultūrinė įtaka (10 proc.). Kiekvienas šių rodiklių dalinamas į dar keletą subrodiklių.

Nors galima pagrįstai teigti, kad URM veikla aktuali visiems įtakos kategorijai priskiriamams rodikliams, daugiausia tiesiogiai aktualios informacijos apie URM indėlį į platesnius valstybės tikslus suteikia diplomatinės įtakos rodiklis. Šis rodiklis, kaip ir visi kiti „Asia Power Index“ naudojami rodikliai, dalinamas į kelis subrodiklius.

Diplomatinis tinklas	Ambasadų ir nuolatinių misijų skaičius (regione)
	Ambasadų ir nuolatinių misijų skaičius (globaliai)
	Konsulatų ir kitų žemesnio statuso atstovybių skaičius (regione)
Daugiašalė galia	Narystė aktualiuose tarptautiniuose formatuose: narystė reguliarių viršūnių susitikimų (angl. <i>summit</i>) formatuose, diplomatinuose klubuose ir regioninėse tarptautinėse organizacijose
	Institucinė balsavimo galia: vidutinė balsų dalis didžiuosiuose daugiašaliuose vystymosi bankuose
	Indėlis į JTO: finansinio indėlio į JTO dalis nuo visos (globalios) sumos
	Balsavimo valentingumas: kaip dažnai valstybė balsuoja taip pat kaip kitos indekso šalys JTO Generalinėje Asamblėjoje (proc.)
	Balsavimo partnerė: kiek kartų šalis buvo tarp trijų balsavimo JTO Generalinėje Asamblėjoje partnerių kitoms indekso šalims
Daugiašalis dialogas: daugiašalių diplomatinė dialogų su kitomis indekso šalimis vadovo ar užsienio reikalų ministro lygmeniu skaičius	
Užsienio politika	Politinė lyderystė (regioninė): ekspertų apklausa apie politinių lyderių veiklos siekiant šalies diplomatinė interesus regione veiksmingumą (0–100)
	Politinė lyderystė (globali): ekspertų apklausa apie politinių lyderių veiklos siekiant šalies diplomatinė interesus tarptautinėje sistemoje veiksmingumą (0–100)
	Strateginė ambicija: ekspertų apklausa apie politinės lyderystės demonstruojamą strateginę ambiciją (slenkantis dvejų metų vidurkis, 0–100)

	Diplomatinė tarnyba: ekspertų apklausa apie diplomatinio tinklo ir užsienio politikos tarnautojų veiklos siekiant valstybės interesų efektyvumą (slenkantis dvejų metų vidurkis, 0–100)
	Diplomatinis dialogas: dvišalių diplomatinį dialogų su kitomis indekso šalimis vadovo ar užsienio reikalų ministro lygmeniu skaičius
	Sušaukiamoji galia (angl. <i>convening power</i>): kitų indekso šalių lyderių ar užsienio reikalų ministrų vizitų į šalį skaičius

Nepaisant to, kad Lowy institute rengiamas indeksas koncentruojasi į konkretų regioną, indekse naudojamas „diplomatinės įtakos“ rodiklis ir jo subrodikliai gana nesudėtingai gali būti pritaikomi kituose geografiniuose / geopolitiniuose kontekstuose. Nors indekso autoriai rodikliams aktualią informaciją renka tik į indeksą įtrauktų šalių (kurių visos priklauso geografiniam Indijos ir Ramiojo vandenynų regionui) atžvilgiu, ši informacija yra viešai prieinama ir, esant poreikiui, gali būti renkama Lietuvos atžvilgiu.

Toliau pateikiama galima analogiško rodiklio, subalansuoto Lietuvos diplomatinei įtakai vertinti, alternatyva kartu pateikiant aiškinamuosius komentarus dėl aktualių duomenų šaltinių ir duomenų surenkamumo.

	Subrodiklis	Duomenų prieinamumas ir rinkimas, subrodiklio aktualumas
Diplomatinis tinklas	Ambasadų ir nuolatinių misijų skaičius (regione)	Viešai prieinami.
	Ambasadų ir nuolatinių misijų skaičius (globaliai)	Viešai prieinami.
	Konsulatų ir kitų žemesnio statuso atstovybių skaičius (regione)	Viešai prieinami.
Daugiašalė galia	Narystė aktualiuose tarptautiniuose formatuose: narystė reguliarių viršūnių susitikimų (angl. <i>summit</i>) formatuose, diplomatinuose klubuose ir regioninėse tarptautinėse organizacijose	Viešai prieinami. Siekiant operacionalizuoti subrodiklį, būtų reikalinga nustatyti aktualius viršūnių susitikimus (pvz., Šiaurės ir Baltijos šalių aštuoneto), diplomatinis klubas ir regionines organizacijas.
	Institucinė balsavimo galia: vidutinė balsų dalis didžiuosiuose daugiašaliuose vystymosi bankuose	Viešai prieinami. Dėl Lietuvos dydžio ir numatomo žemo kasmetinio subrodiklio reikšmės kintamumo, šis subrodiklis nėra aktualus Lietuvai.
	Indėlis į JTO: finansinio indėlio į JTO dalis nuo visos (globalios) sumos	Viešai prieinami. Dėl Lietuvos dydžio ir numatomo žemo kasmetinio subrodiklio reikšmės kintamumo, šis subrodiklis nėra aktualus Lietuvai.
	Balsavimo valentingumas: kaip dažnai valstybė balsuoja taip pat kaip kitos indekso šalys JTO Generalinėje Asamblėjoje (proc.)	Viešai prieinami (JTO Skaitmeninėje bibliotekoje). Rodiklio reikšmė apskaičiuojama rankiniu būdu, analizuojant viešai prieinamus duomenis. Siekiant naudoti šį rodiklį, reikėtų nustatyti prioritetines valstybes, kurių atžvilgiu būtų sekamas balsavimo valentingumas. Galimai žemo aktualumo rodiklis. Lietuvos atveju potencialiai labiau tinkama sekti balsavimo ES Taryboje valentingumą.
	Balsavimo partnerė: kiek kartų šalis buvo tarp trijų balsavimo JTO Generalinėje Asamblėjoje partnerių kitoms indekso šalims	Viešai prieinami (JTO Skaitmeninėje bibliotekoje). Rodiklio reikšmė apskaičiuojama rankiniu būdu, analizuojant viešai prieinamus duomenis. Siekiant naudoti šį rodiklį, reikalinga nustatyti prioritetines valstybes, kurių atžvilgiu būtų sekamas balsavimo valentingumas. Galimai žemo aktualumo rodiklis. Lietuvos atveju potencialiai labiau tinkama sekti balsavimo ES Taryboje partnerius.
	Daugiašalis dialogas: daugiašalių diplomatinį dialogų vadovo ar užsienio reikalų ministro lygmeniu su kitomis indekso šalimis skaičius	Viešai prieinami. Siekiant naudoti šį rodiklį, reikalinga nustatyti prioritetines valstybes, kurių dalyvavimas bendruose dialogo formatuose su Lietuva būtų stebimas.
	Politinė lyderystė (regioninė): ekspertų apklausa apie politinių lyderių veiklos siekiant šalies diplomatinį interesų regione veiksmingumą (0–100)	Siekiant naudoti šiuos subrodiklius, reikėtų parengti Lietuvos specifikai tinkamą klausimyną, galima identifikuoti apklausos respondentų sąrašą ir apklausos rezultatų apdorojimą.
Politinė lyderystė (globali): ekspertų apklausa apie politinių lyderių veiklos siekiant šalies diplomatinį interesų tarptautinėje sistemoje veiksmingumą (0–100)		
Strateginė ambicija: ekspertų apklausa apie politinės lyderystės demonstruojamą strateginę ambiciją (slenkantis dvejų metų vidurkis, 0–100)		
Diplomatinė tarnyba: ekspertų apklausa apie diplomatinio tinklo ir užsienio politikos tarnautojų		

	veiklos siekiant valstybės interesų efektyvumą (slenkantis dvejų metų vidurkis, 0–100)	
	Diplomatinis dialogas: dvišalių diplomatinių dialogų vadovo ar užsienio reikalų ministro lygmeniu su kitomis indekso šalimis skaičius	Viešai prieinami. Siekiant naudoti šį rodiklį, reikalinga nustatyti prioritetas valstybes, kurių dalyvavimas bendruose dialogo formatuose su Lietuva būtų stebimas.
	Sušaukiamoji galia (angl. <i>convening power</i>): kitų indekso šalių lyderių ar užsienio reikalų ministrų vizitų į šalį skaičius	Viešai prieinami. Siekiant naudoti šį rodiklį, reikalinga nustatyti prioritetas valstybes, kurių dalyvavimas bendruose dialogo formatuose su Lietuva būtų stebimas.

Bendrai, net ir atmetus Lietuvai galimai neaktualius „Asia Power Index“ diplomatinės įtakos matavimo rodiklius, galima matyti, kad analogiškas indeksas Lietuvai apimtų kelis skirtingus subjektyvaus (ekspertinio) vertinimo klausimus ir objektyvius parametrus, leidžiančius sudaryti kompleksinį Lietuvos įtakos tarptautinėje erdvėje paveikslą. Į šį suminį rodiklį būtų tikslinga įtraukti ir dabartinį palankios viešosios nuomonės rodiklį, nustačius šiam rodikliui tinkamą santykinį svorį bendroje suminio rodiklio reikšmėje.

Šaltiniai

Akademinė / analitinė literatūra:

- Blamey, A., & Mackenzie, M. (2007). Theories of change and realistic evaluation: Peas in a pod or apples and oranges. *Evaluation*, 13(4), 439–455.
- De Weger, E. et al. (2020). What's in a Realist Configuration? Deciding Which Causal Configurations to Use, How, and Why. *International Journal of Qualitative Methods* (19: 1–8).
<https://pure.itg.be/ws/portalfiles/portal/12927270/2020ijqm0001.pdf>
- Mason, P., & Barnes, M. (2007). Constructing theories of change. *Evaluation*, 13(2), 151–170.
- Mayne, J. (2008). Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect. *ILAC Brief* 16.
- OECD (2020). Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons from Country Experiences. Organization of Economic Development and Cooperation. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/89b1577d-en/1/1/index.html?itemId=/content/publication/89b1577d-en&csp=52684f81d2d00263c75d023269b384bb&itemIGO=oecd&itemContentType=book>
- OECD/DAC Network on Development Evaluation (2019). Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use. *Organization for Economic Cooperation and Development*. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf>
- Pelikšienė, R. (2022). Žaliojo kurso įgyvendinimo priemonių Lietuvoje išankstinis vertinimas (Baigiamasis magistro studijų projektas, vadovė Eglė Gaulė). KTU: Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakultetas.
- STRATA (2022). Užsienio politikos kuriamos vertės nustatymas ir jos matavimas. Vyriausybės strateginės analizės centras.
- Treasury Board of Canada Secretariat (2021). Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices. *Government of Canada*. <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/evaluation-government-canada/theory-based-approaches-evaluation-concepts-practices.html#toc12>
- White, H. (2009). Theory-Based Impact Evaluation: Principles and Practice (Working Paper 3). *International Initiative for Impact Evaluation*

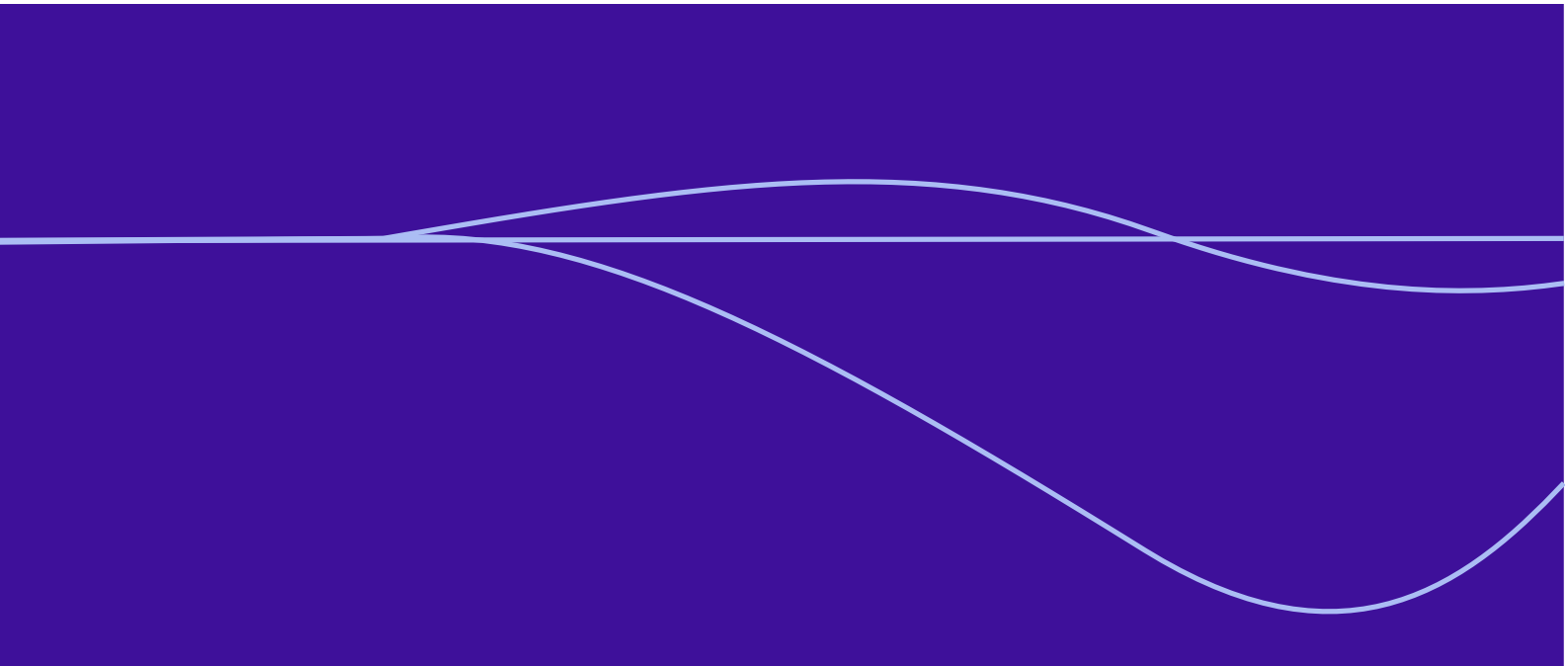
Oficialūs dokumentai:

- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2023). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro valdymo sričių 2023–2025 metų strateginis veiklos planas. https://urm.lt/uploads/default/documents/2023%20-%202025%20m_%20strateginis%20veiklos%20planas.pdf
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2022). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro valdymo sričių 2022–2024 metų strateginis veiklos planas. https://urm.lt/uploads/default/documents/2022%20-%202024%20m_%20strateginis%20veiklos%20planas.pdf
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2021). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro valdymo sričių 2021–2023 metų strateginis veiklos planas. https://urm.lt/uploads/default/documents/2021-2023%20m_%20strateginis%20veiklos%20planas.docx.pdf
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2020). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro valdymo sričių 2020–2022 metų strateginis veiklos planas. https://www.urm.lt/uploads/default/documents/U%C5%B4sienio%20reikal%C5%B3%20ministerijos%202020-2022%20m_%20strateginis%20veiklos%20planas.pdf

- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2019). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro valdymo sričių 2019–2021 metų strateginis veiklos planas.
https://www.urm.lt/uploads/default/documents/U%C5%B3%20reikal%C5%B3%20ministerijos%20patikslintas%202019-2021%20m_%20strateginis%20veiklos%20planas.pdf
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2018). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2018–2020 metų strateginis veiklos planas.
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2017). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2017–2019 metų strateginis veiklos planas. https://www.urm.lt/uploads/default/documents/2017-2019%20m_%20SVP_2017%2006%2001_.pdf
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2016). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2016–2018 metų strateginis veiklos planas.
https://www.urm.lt/uploads/default/documents/Ministerija/veikla/planavimo_dokumentai/URM%202016-2018%20m_%20SVP%20keitimas%20_.pdf
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2023). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2022 metų veiklos ataskaita. <https://urm.lt/uploads/default/documents/2022%20URM%20ataskaita.pdf>
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2022). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2021 metų veiklos ataskaita.
https://urm.lt/uploads/default/documents/2021%20m_%20URM%20veiklos%20ataskaita_03_10.pdf
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2021). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2020 metų veiklos ataskaita.
https://urm.lt/uploads/default/documents/URM%202020%20m_%20veiklos%20ataskaita.pdf
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2020). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2019 metų veiklos ataskaita.
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2019). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2018 metų veiklos ataskaita.
https://urm.lt/uploads/default/documents/U%C5%B3%20reikal%C5%B3%20ministerijos%202018%20m_%20veiklos%20ataskaita.pdf
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2018). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2017 metų veiklos ataskaita.
https://urm.lt/uploads/default/documents/2017%20m_%20URM%20veiklos%20ataskaita.pdf
- Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2017). Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2016 metų veiklos ataskaita.
[https://urm.lt/uploads/default/documents/Ministerija/veikla/veiklos_ataskaita/URM%202016%20m_%20veiklos%20ataskaita%20\(final\).pdf](https://urm.lt/uploads/default/documents/Ministerija/veikla/veiklos_ataskaita/URM%202016%20m_%20veiklos%20ataskaita%20(final).pdf)
- Tyrime taip pat nagrinėti riboto naudojimo dokumentai: Lietuvos Respublikos diplomatinė atstovybė Italijoje, Švedijoje ir Lenkijoje veiklos planai ir ataskaitos (2016–2021 m.), Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos TBSPD, EŠD, ESD ir IŠESD veiklos planai.
- Kiti pirminiai šaltiniai:**
- URM (2017). L. Linkevičius susitiko su Italijos užsienio reikalų ministru. *Užsienio reikalų ministerija*.
<https://urm.lt/default/lt/naujienos/l-linkevicius-susitiko-su-italijos-uzsienio-reikalu-ministru>. LRP (2018). Lietuva ir Italija vieningos iššūkių akivaizdoje. *Prezidentė Dalia Grybauskaitė*.
<https://grybauskaite.lrp.lt/lt/lietuva-ir-italija-vieningos-issukiu-akivaizdoje/30403>
- 15min.lt (2021). Premjerė: su Italija esame bendraminčiai daugeliu klausimų. *15min.lt*.
<https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/premjere-su-italija-esame-bendraminciai-daugeliu-klausimu-56-1558874>

1 ELTA (2018). Grybauskaitė: Europos saugumas – Lietuvos ir Italijos interesas. Delfi.lt
<https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/grybauskaite-europos-saugumas-lietuvos-ir-italijos-interesas.d?id=77903067>

LRT.lt (2019). Dalia Grybauskaitė susitiko su Italijos prezidentu. *LRT*.
<https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/934677/dalia-grybauskaite-susitiko-su-italijos-prezidentu>



Kuriame pamatus pagrįstiems ir
įžvalgiems viešosios politikos sprendimams