



LIETUVOS TEISĖS INSTITUTAS

Biudžetinė įstaiga, Ankštoji g. 1A, LT-01109 Vilnius Tel./faks.: (8 5) 249 7591,
el. p. info@teise.org
Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 111952785

Lietuvos Respublikos Vyriausybei
Švietimo ir mokslo ministerijai
Teisingumo ministerijai

2018-11-06 Nr.

DĖL VALSTYBINIŲ MOKSLINIŲ TYRIMŲ INSTITUTŲ VEIKLOS KOKYBĖS GERINIMO PATIKSLINTOS ATASKAITOS

Įvertinusi pateiktą 2017 m. lapkričio 10 d. Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko potvarkiu Nr. 213 sudarytos Darbo grupės pasiūlymams dėl valstybinių mokslinių tyrimų institutų veiklos kokybės gerinimo patikslintą ataskaitą (toliau – Ataskaita), Lietuvos teisės instituto Mokslo taryba konstatuoja, kad valstybinių mokslinių tyrimų institutų (toliau – Institutai) bendruomenėms didelius lūkesčius kėlęs minėtos darbo grupės veiklos rezultatas nuvilia ir kelia abejonių ne tik dalykiniu, bet ir formaliuoju teisiniu požiūriu.

Ataskaitoje pasigedome Institutų veiklos efektyvumo vertinimo. Pirma, akivaizdu, kad didžiausią darbuotojų skaičių turinčios įstaigos nebūtinai efektyviausiai panaudoja viešuosius resursus, o mažiausią finansavimą gaunantys institutai nebūtinai turi sukaupę prasčiausią kompetenciją. Antra, institutų sujungimu siekiama veiklos optimizavimo (Ataskaitos 3 punktas). Optimizavimas reiškia dubliuojamų funkcijų atsisakymą sustiprinant ar bent išsaugant turimas kompetencijas. Tačiau Ataskaitoje nebuvo nustatyta, kad LTI, LSTC ir LAEI dubliuotų viena kitos funkcijas, todėl sunku įžvelgti, koku būdu sujungus savo veikla skirtingas įstaigas būtų optimizuoti kurie nors procesai ar sutaupyti viešieji finansai. Siūlytume išgryninti kiekvieno instituto veiklos sritis, detalizuoti jų įstatus. Nustačius, kad yra dubliuojamų funkcijų, priskirti tą funkciją kažkuriam vienam juridiniam asmeniui.

Mūsų įsitikinimu, ***Lietuvos Respublikos Vyriausybė (toliau – Vyriausybė) Ataskaitai neturėtų pritarti mažiausiai dėl šių jos trūkumų:***

- 1) Vyriausybė skatinama pažeisti galiojančius teisės aktus ir sykiu paminti konstitucinį teisinės valstybės principą;
- 2) formuluojamos išvados yra nepatikimos, nes grindžiamos sena ir netikslia informacija;
- 3) formuluojamos išvados yra nepatikimos, nes grindžiamos faktais neparemtomis tezėmis;
- 4) formuluojamos išvados yra nepatikimos, nes grindžiamos klaidingomis prielaidomis;
- 5) formuluojamos išvados yra nepatikimos, nes skirtingi Institutai suplakami į bendrą masę ir tik daliai jų tinkamos išvados nepagrįstai apibendrinamos.

1. Teisinės valstybės principo pažeidimas

Ataskaitoje (žr. 17 p.) tiesiogiai minimas ir argumentacijai netiesiogiai naudojamas teisės aktas – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 16 d. nutarimas Nr. 1170 „Dėl Valstybinio mokslinių tyrimų instituto steigimo tvarkos, instituto steigimo dokumentų reikalavimų, instituto veiklos kvalifikacinių reikalavimų ir instituto veiklos priežiūros tvarkos aprašo patvirtinimo“. Deja, Ataskaitoje pateikta tik nuoroda į šį aktą, tuo tarpu jo turiniu ne tik

manipuliuojama vertinant kvalifikacinius reikalavimus institutams (apie tai plačiau žr. toliau), bet ir formuojant su Institutų reorganizavimu susijusius pasiūlymus aiškiai viršijami Ataskaitą parengusios darbo grupės turimi įgaliojimai ir Vyriausybė yra skatinama pažeisti nustatytas „žaidimo taisykles“.

Remiantis minėtu Vyriausybės nutarimu patvirtinto aprašo 21 p., Lietuvos Respublikos Vyriausybė priima sprendimą dėl instituto reorganizavimo, pertvarkymo ar likvidavimo tik *„jei instituto veikla išorinio vertinimo metu įvertinama neigiamai arba Lietuvos Respublikos Vyriausybei nusprendus, kad institute vykdomi moksliniai tyrimai ir eksperimentinė (socialinė, kultūrinė) plėtra prarado valstybinį aktualumą“*. Kitų alternatyvų galiojantis teisinis reguliavimas nenumato.

Kadangi nė viena iš šių dviejų alternatyvių sąlygų nėra tenkinama, Ataskaitoje formuluojami pasiūlymai yra aiškiai neteisėti ir oficialus Vyriausybės pritarimas jiems taip pat būtų neteisėtas. Tai nedviprasmiškai liudija ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija (pavyzdžiui: *„Vyriausybė pagal Konstituciją yra saistoma ir savo pačios priimtų nutarimų; kol Vyriausybės nutarimas nėra pakeistas ar panaikintas, Vyriausybė turi laikytis jame nustatytų reikalavimų (2005 m. liepos 8 d., 2007 m. rugpjūčio 13 d., 2011 m. rugsėjo 2 d. nutarimai). Savo pačios priimtų nutarimų nepaisymas reikštų, kad Vyriausybė nukrypo nuo konstitucinio teisės viešpatavimo imperatyvo, taigi ir tai, kad išleidžiant atitinkamą Vyriausybės nutarimą buvo pažeistas konstitucinis teisinės valstybės principas (2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimas)“*, žr. Konstitucinio Teismo 2016 m. liepos 8 d. nutarimą „Dėl Vyriausybės teisės aktų priėmimo tvarkos“).

2. Pasenusi ir netiksli informacija

Manome, kad Ataskaitoje (12 p.) nepagrįstai nurodoma, esą *„Darbo grupė išnagrinėjo Institutų veiklos teisinį reguliavimą; šio mokslo ir studijų institucijų tipo raidą Lietuvoje; pastarųjų metų Institutų veiklos planavimo dokumentus ir jos rezultatus; Institutų veiklos ekspertinių vertinimų ataskaitas“*.

Dėl teisinio reguliavimo išnagrinėjimo: šiame rašte minimi Ataskaitos trūkumai, susiję su Institutų valdymo organų atsakomybės netinkamu interpretavimu (žr. 4 punkto 2 pastraipą), ką tik aptartais Institutų reorganizavimo procedūroms keliamais reikalavimais (žr. 1 punktą), Institutams keliamų kvalifikacinių reikalavimų turiniu (3 punkto 1 pastraipa) *etc.*

Dėl pastarųjų metų Institutų veiklos planavimo dokumentų ir jos rezultatų išnagrinėjimo. Laiko stoka neleido įsigilinti į kitų institucijų situaciją, bet Lietuvos teisės instituto atveju ši deklaracija neatitinka tikrovės: pavyzdžiui, nors mokslą administruojančiai ministerijai teiktoje ir viešai skelbiamoje 2017 m. veiklos ataskaitoje (52 psl.) aiškiai nurodoma, kad iš valstybės biudžeto Lietuvos teisės institutas gavo mažiau nei 50 proc. pajamų (468 tūkst. Eur iš 1096 tūkst. Eur.)¹, Ataskaitoje teikiama net nepanaši informacija (žr., pavyzdžiui, 52 p. bei 4 priedą „Mokslinių tyrimų institutų MTEP veiklos finansavimo šaltiniai ir jų pasiskirstymas“, iš kurio turinio, beje, neaišku ne tik iš kur paimti skaičiai, bet ir kokius metus jie turėtų apibūdinti).

Dėl veiklos ekspertinių vertinimų ataskaitų. 2018 m. rugsėjo mėnesį Lietuvos mokslo ir studijų institucijose vyko išorinis ekspertinis vertinimas, kurio rezultatai ekspertų pateikti 2018 m. spalio mėnesį. Šiais duomenimis Ataskaitoje nesiremama (be kita ko, tai liudija ir Ataskaitos 13 p. turinys). Suprantama, kad spalio pabaigoje darbą baigusi Darbo grupė galėjo nespėti susipažinti su vos prieš keletą dienų pateikta aktualiausia informacija (nors vienas iš jos narių yra vertinimą organizavusios institucijos – MOSTA – atstovas, tad nežinoti apie patį vertinimo faktą būtų sunku). Tačiau šitoks atsainus požiūris į išsamų ir visapusišką situacijos įvertinimą prieš fundamentalią reformą, susijusią su visų Lietuvos Institutų tinklo pertvarka, jų reorganizavimu bei valdymo principų keitimu, verčia suabejoti Ataskaitos atitiktimi nepaneigiamam visuomenės interesui bei

¹ Ataskaitos adresas internete: <http://teise.org/wp-content/uploads/2018/04/LTI-ataskaita-2017-m.-.pdf>

Vyriausybės siekiui prieš priimant reikšmingus sprendimus deramai įsigilinti į esamą situaciją, pamatyti tendencijas ir (ypač atsižvelgiant į tai, jog šis visuotinis išorinis vertinimas buvo tik antras) įvertinti per laikotarpį tarp vertinimų Institutų pasiektą progresą / regresą bei tai, ar jau įvykęs dalies Institutų sustambinimas išties leidžia jiems sparčiau progresuoti nei tiems, kurie liko mažesni.

Norime akcentuoti, kad remiantis 2018 m. atliktu MOSTA organizuotu tarptautiniu palyginamuoju vertinimu už 2013–2017 metus Lietuvos teisės instituto socialinis ekonominis poveikis yra įvertintas aukštu 4 balų vertinimu (iš 5 galimų). Tarptautinio palyginamojo vertinimo ataskaitoje nurodoma, kad Institutas vykdo svarbius valstybei mokslinius tyrimus ir yra svarbus partneris MTEP klausimais už akademinės bendruomenės ribų, reikšmingai prisideda prie naujų įstatymų rengimo ir Lietuvos teisinės sistemos plėtros, teikia vertingas konsultacijas įvairioms valstybės institucijoms, Konstituciniam Teismui, Seimui. Taip pat šioje ataskaitoje pažymima, kad Instituto MTEP veikla yra reikšminga ne tik nacionaliniu, tačiau ir tarptautiniu lygmeniu: Instituto mokslininkai aktyviai dalyvauja tarptautinių organizacijų veikloje (pvz., JTO, Europos Tarybos, Europos Komisijos, Europos nusikaltimų prevencijos tinklo (EUCPN), GRECO ir kt.), sėkmingai vykdomi tarptautiniai projektai). Šiuo tarptautiniu vertinimu Institutas įvardytas kaip stipri nacionalinio mokslo įstaiga su ribotu tarptautiniu pripažinimu.

3. *Faktais neparemtos tezės*

Ataskaitoje (52 p.) nedetalizuojant ir nepagrindžiant nurodoma, esą „*LTI mokslinės veiklos kokybė neatitinka Institutui nustatytų kvalifikacinių reikalavimų*“. Sistemiskai vertinant šį teiginį galima numanyti, kad jį gali grįsti vienintelis Ataskaitoje aiškiau suformuluotas argumentas – nepakankamas ne iš valstybės biudžeto gaunamas finansavimas: „*iš MTEP gaunamos pajamos (be iš valstybės biudžeto gaunamų asignavimų) labai mažos (nustatytas kriterijus – ne mažiau nei 30 procentų)*“. Tačiau kaip jau buvo ką tik minėta, neatpažįstame Ataskaitoje nurodomų skaičių, juo labiau kad neaiški ne tik jų kilmė bei tai, kokį laikotarpį jie apibūdina. Dar daugiau. Lietuvos teisės institutas kaip valstybinis mokslinių tyrimų institutas savo veiklą pradėjo tik nuo 2013 m., todėl Ataskaitoje minimas 30 proc. kriterijus jam gali būti taikomas tik nuo 2018 m. (2017 m. buvo tik penktieji jo veiklos metai), o iki tol buvo taikomas 15 proc. kriterijus.

Ataskaitoje (29 p.) taip pat nurodoma, esą „*Institutai nepakankamai dalyvauja vykdam LMT finansuojamus reikminius tyrimus, skirtus vykdyti valstybės poreikiais grįstus trumpalaikius mokslinius tyrimus pagal MTEP temas, pasiūlytas Lietuvos Respublikos ministerijų ir kitų suinteresuotų valstybės institucijų*“. Šis teiginys ne tik nepagrindžiamas, bet ir sunkiai suderinamas su viešai skelbiama informacija apie pastarojo Reikminių tyrimų projektų III kvietimo finansuojamų projektų sąrašą. LMT duomenimis, iš finansuojamų 7 reikminių projektų Institutai vykdo 3, t. y. 40 proc.,² kai 2017 m. institutams tenkanti valstybės biudžeto asignavimų dalis, skirta MTEP (bet ne studijoms!), sudarė 29 proc.³ (taigi, įvertinus skirtumą tarp universitetuose ir mokslinių tyrimų institutuose MTEP srityje esančių pajėgumų, kuriuos lemia bendro finansavimo ribojamas ten dirbantis personalas, institutai reikminių projektų įgyvendinime dalyvauja ketvirtadaliu aktyviau, nei leistų jų palyginamieji pajėgumai).

Ataskaitoje (37 p.) be jokios analizės ar bent nuorodų į pagrindžiančius šaltinius konstatuota, kad „*Lietuvos Institutai, nors 2009 m. reformos metu restruktūrizuoti, iki šiol veikia nekoordinuotai, yra teisiškai suvaržyti biudžetinių įstaigų statuso, valdomi nelanksčiai*“. Dėl nekoordinuotos veiklos Ataskaitoje pasisakyta tik 30 p., kur nurodoma, kad „*galiojantys teisės aktai neskatina koordinavimo*“ ir kad nerenkama informacija apie koordinavimą. Bet ar tai reiškia, kad

² Žr.: <https://www.lmt.lt/lt/doclib/quaxobbea3jfvudqyej71jztreh3g2e1>

³ Žr.: https://www.smm.lt/uploads/documents/naujienos/MOSTA%20Valstybiniai%20mokslo%20institutai_potencialas_12%2005.pdf (8 skaidrė).

nekoordinuojama? Dėl „nelankstaus valdymo“ Ataskaitoje apskritai nėra nė pusės žodžio. Tad jei Ataskaitoje niekas šių klausimų neanalizavo nei tiesiogiai, nei nukreipiant į kitus tyrimus, vargu ar tokie teiginiai suderinami su konstituciniu atsakingo valdymo principu.

Ataskaitoje (50 p.) be jokių nuorodų į konkrečius duomenis ir jų šaltinius nurodoma, esą „*Visuose trijuose SM institutuose dirba nedaug mokslininkų, jų pajėgos yra išskaidytos tiek tarpusavyje, tiek tarp SM institutų ir kitų SM srities mokslo ir studijų institucijų, to paties instituto tyrėjams dirbant per kelias darbo vietas*“. Dėl Institutų darbuotojų papildomo darbo aukštosiose mokyklose abejonių nėra, bet šis fenomenas turi specifines priežastis ir yra naudingas valstybei, visuomenei ir mokslo bei studijų sistemai, nes leidžia teorinius tyrimus betarpiškai atliekantiems mokslininkams dalintis savo žiniomis ir įgūdžiais su studentais. Tuo tarpu tai, kad tie patys mokslininkai tuo pat metu dirbtų keliuose iš trijų Lietuvos socialinių mokslų institutų – nauja aplinkybė, kurią derėtų tinkamai pagrįsti ir atskleisti.

4. Akivaizdžiai klaidingos prielaidos

Ataskaitoje (36 p.) nurodoma, esą „*Vidutiniškai trečdalis Institutų mokslo darbuotojų dirba ne visą darbo dieną, yra Institutų, kuriuose daugiau nei pusė tyrėjų dirba keliose mokslo ir studijų institucijose ir nesusitelkia ties Institutui priskirtų funkcijų ir uždavinių vykdymu*⁴. Taigi tiek tyrėjų kritinės masės, tiek tyrimų aprėpties, tiek specializuotų vadybinių funkcijų įgalinimo požiūriu poreikis toliau konsoliduoti ir stiprinti Institutų potencialą yra akivaizdus“. Deja, išvardintos prielaidos (trečdalis dirba ne visą darbo dieną ir dirbama keliose institucijose) niekaip priežastiniu ryšiu nėra susiję su „tyrėjų kritine mase“, „tyrimų aprėptimi“ ar „specializuotų vadybinių funkcijų įgalinimu“. Priešingai. Keldami hipotezes, atsakinėdami į spontaniškai kylančius klausimus ir diskutuodami su studentais (ypač socialiniuose moksluose) mokslininkai dažnai atkreipia dėmesį į aspektus, kurių savo darbo vietoje Institute arba bibliotekoje niekuomet nebūtų pastebėję, tad toks išsiskaidymas gali būti labiau naudingas nei nepageidautinas. O Ataskaitoje nekorektiškai daugiskaita pavartotas terminas (nes yra tik vienas institutas, kuriame daugiau nei pusė tyrėjų dirba keliose mokslo ir studijų institucijose) apskritai gali liudyti jos autorių tendencingumą ir pasirengimą objektyvumą aukoti didesniai įspūdžiui.

Ataskaitoje (24.3 p.) ne tik neatitinka tikrovės, bet ir akivaizdžiai klaidina teiginys, esą „*nėra apibrėžta valdymo organų atsakomybė už Institutų strateginius tikslus, įgyvendinamų programų efektyvumą*“. Kadangi (kaip kritikuojant pabrėžiama Ataskaitoje) Institutai veikia kaip biudžetinės įstaigos, jiems neišvengiamai taikomas Biudžetinių įstaigų įstatymas, kuriame aiškiai ir nedviprasmiškai nurodoma, jog tai – (vienasmenio valdymo organo) direktoriaus atsakomybė: „*Biudžetinės įstaigos vadovo pareigos organizuoti biudžetinės įstaigos darbą, kad būtų įgyvendinami biudžetinės įstaigos tikslai ir atliekamos nustatytos funkcijos*“ (žr.: 9 str. 2 d. 1 p.).

5. Nepamatuotas daliai Institutų tinkamų išvadų apibendrinimas

Ataskaitoje (20 p.) nurodoma, kad „*Technologiškai išsivysčiusiose šalyse dažnai sutinkamas Institutų statusas yra mokslinių tyrimų ir technologijų organizacija (angl. Research and Technology Organization, RTO). Šie institutai paprastai veikia kaip skėtinės organizacijos, tenkinančios plačią pramonės ir viešojo sektoriaus technologinių-inovacinių poreikių skalę*“.

Ataskaitoje panaudotas metodas, kuomet „paprastai“ padauginus iš „dažnai“ (tai kiekgi galiausiai procentų, nes, tarkime, kiekvieną šių kategorijų pavertus netgi solidžiais 60 procentų, bendras rezultatas tebūtų 36 proc.?) gaunamas bendras šampas visam Lietuvos mokslui, nepanašus ne tik į mokslškumui, bet ir minimalioms ekspertinėms įžvalgoms tinkamą pagrindimą.

⁴ 2015 m. mokslinės veiklos tarptautinio palyginamojo vertinimo medžiaga, žr. http://www.mosta.lt/images/documents/mokslines_veiklos_palyginamasis_tyrimas/Lithuania_RAE_Glance_at_overall_results.pdf

Juo labiau vargu ar pagrįsta tai, kas siejama su „technologiniu išsivystymu“, taikyti socialiniams ir humanitariniams mokslams. Ypač kai pats trumpinio RTO šifravimas aiškiai rodo specifinę šių organizacijų veiklos sritį. Tuo tarpu Ataskaitose dėl RTO modelio išlyga kažkodėl daroma tik humanitarinių, bet ne socialinių mokslų institutams.

Šiuo požiūriu abejonių kelia ir Ataskaitoje (43.2 p.) formuluojama susijusi rekomendacija: „*Antrajai grupei priklausantys socialinių mokslų Institutai STC, LTI ir LAEI turėtų būti sujungti į vieningą **socialinių tyrimų centrą**. Tokiu būdu būtų sutelkta tam tikro pajėgumo socialinių mokslų srities tyrėjų ir mokslininkų kritinė masė, glaudžiau susieta parama viešųjų politikų formavimui ir atskirų sektorių pramonės konkurencingumo, inovatyvumo stiprinimui. Vadovaujantis pirmaujančių ES ir EBPO šalių praktika, toks vieningas socialinių tyrimų centras galėtų būti įtrauktas ir į skėtinę RTO tipo organizaciją.*“

Visų pirma tokiam siūlymui būtina prielaida – įvertinimas, ar ankstesnė dalinė socialinių mokslų institutų konsolidacija į LSTC davė didesnę postūmį progresui nei tuo pat laikotarpiu padarė LTI ir LAEI (tam labai pasitarnautų 2018 m. išorinio vertinimo rezultatai).

Antra vertus, siūlomo trijų socialinių mokslinių tyrimų institutų sujungimo argumentavimas „pirmaujančių ES ir EBPO šalių praktika“ turėtų būti patikslintas, nes pačioje ataskaitoje pateikiami pavyzdžiai nesuteikia pagrindo daryti ne tik išvadą, bet netgi ir prielaidą, kad tokių konglomeratų kūrimas būdingas socialiniams mokslams.

Lygiai taip pat netinkamas apibendrintas visiems Institutams taikomas Ataskaitos teiginys (24.1 p.), esą „*Lyginant su tarptautine praktika, ypač su joje išsiskiriančiu RTO institucijų tipu, Lietuvos Institutai yra suvaržyti veikdami kaip biudžetinės įstaigos*“. Juolab kad humanitarinių institutų atveju Ataskaitoje aiškiai pripažįstama, jog joms nebūdingas RTO tipas. Tad kodėl turėtų būti pritaikyta ši juridinė forma?

Papildomi pastebėjimai

Ataskaitos 52 punkte keliamas klausimas dėl specializuoto LTI veiklos pobūdžio ir atitinkamai jo dydžio. Nurodoma, kad LTI „*mokslininkų skaičius nedidelis, veikia siauroje mokslo kryptyje ir neužtikrina Lietuvos mokslinių tyrimų integracijos į Europos mokslinių tyrimų erdvę, nepajėgus konkuruoti dėl LMT ir kitų konkursinių projektų*“. Tačiau Instituto veiklos specializacija negali būti vertinama kaip trūkumas (ir priešingai – platus veiklos profilis nėra privalumas). Pirma, LTI yra specializuotas, veikia svarbioje visuomeninėje (teisinių santykių) srityje, per savo veiklos laikotarpį išsiginčino veiklas. Šiuo metu yra nusistovėję konkrečios strateginės LTI mokslinės veiklos kryptys (korupcija, baudžiamoji politika, teisinė sistema) ir jose efektyviai veikiama (teikiami siūlymai įstatymų leidėjui, komentarai žiniasklaidos priemonėms, leidžiama mokslinė produkcija, įgyvendinami nacionaliniai ir tarptautiniai projektai). Antra, atsižvelgiant į tai, kad kitos teisės mokslo įstaigos (Vilniaus universitetas, MRU) teisėkūros srityje veikia menkai, LTI užima reikšmingą vietą visuomenėje įgyvendindamas šią funkciją (nors tiesiogiai finansavimo tam negauna). Trečia, priešingai nei nurodoma ataskaitoje, LTI sėkmingai konkuruoja dėl LMT projektų. Žinoma, ne bet kokių, o tų, kuriems reikalingos LTI mokslinio potencialo kompetencijos. Ketvirta, ataskaitoje vertinama, kad LTI veikia siauroje srityje ir tai yra organizacijos trūkumas. Tuo tarpu LSTC deklaruoja veikiantis platesnėje sferoje, bet ir tai ataskaitoje įvardinta kaip trūkumas. Kyla klausimas, kokia yra tinkamos aprėpties instituto veiklos sritis? Iš politikos formuotojų prašytume suformuoti užduotį, kokio masto srityje institutai turėtų veikti, ir toje srityje jie veiks.

Mokslo tarybos pirmininkas

dr. Petras Ragauskas