



PARTNERYSTĖS PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO ĮSISAVINANT ES STRUKTŪRINĘ PARAMĄ VERTINIMAS

GALUTINĖ VERTINIMO ATASKAITA

2010 m. birželio 30 d.

Pagal 2010 m. sausio 20 d. paslaugų sutartį Nr.14P-5 su Finansų ministerija dėl Europos Sąjungos struktūrinės paramos vertinimo galimybių stiprinimo paslaugų, „Partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant ES struktūrinę paramą“ vertinimą atliko viešoji įstaiga „Viešosios politikos ir vadybos institutas – VPVI“ kartu su LR finansų ministerija

„Partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant ES struktūrinę paramą vertinimas“ atliktas Finansų ministerijos užsakymu pagal 2010 m. sausio 20 d. paslaugų sutartį dėl Europos Sąjungos struktūrinės paramos vertinimo galimybių stiprinimo.

Pagal techninės specifikacijos reikalavimus, buvo vykdomas dalyvavimą užtikrinantis vertinimas, t.y. į jungtinę vertinimo ekspertų grupę buvo įtraukti ir Užsakovo darbuotojai. Vertinimo ataskaitą parengė: Žilvinas Martinaitis (VPVI analitikas, projekto pagrindinis ekspertas ir šio vertinimo grupės vadovas, dr. Vitalis Nakrošis (VPVI partneris, projekto pagrindinis ekspertas), Lina Kraučiušienė (VPVI analitikė, projekto pagrindinė ekspertė), Alina Makarevičienė (VPVI analitikė, projekto pagrindinė ekspertė), Ignas Paukštys (Finansų ministerijos ES sanglaudos politikos ir struktūrinės paramos koordinavimo Vertinimo skyriaus vyr. specialistas, šio vertinimo ekspertas), Ramūnas Dilba (Finansų ministerijos Veiksmų programų valdymo departamento direktoriaus pavaduotojas, šio vertinimo ekspertas).

Vertinimo ataskaita Užsakovui pateikta 2010 m. birželio 30 d. Atskaita parengta pagal Vertinimo koordinavimo grupės 2008 m. rugsėjo 23 d. posėdžio protokolu Nr. 4 patvirtinto „Europos Sąjungos struktūrinės paramos vertinimo ataskaitų stiliaus vadovo“ supaprastintus reikalavimus.

TURINYS

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS	4
SANTRAUKA	5
SUMMARY	6
ĮVADAS	7
1. VERTINIMO METODIKA	8
1.1. <i>Vertinimo klausimai ir analizės pagrindas</i>	8
1.2. <i>Vertinimo klausimai ir metodai</i>	11
1.3. <i>Vertinimo procesas</i>	13
2. PARTNERYSTĖS PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO LIETUVOJE ANALIZĖ	15
2.1. <i>Partnerystės principo reglamentavimas ir įgyvendinimas</i>	15
2.2. <i>Partnerystės principo įgyvendinimą lemiantys veiksniai</i>	28
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	36
<i>Rekomendacijų lentelė</i>	41
LITERATŪROS IR KITŲ ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	43
<i>Teisės aktai</i>	43
<i>Akademiniai straipsniai, vertinimai, ataskaitos</i>	43
<i>Kiti informacijos šaltiniai</i>	44
<i>Atliktų interviu sąrašas</i>	44

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

BPD	Lietuvos 2004-2006 m. bendrasis programavimo dokumentas
EK	Europos Komisija
ES	Europos Sąjunga
IVPK	Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės
LR	Lietuvos Respublika
NVO	Nevyriausybinių organizacijų
PFSA	Projektų finansavimo sąlygų aprašas
SP	Struktūrinė parama
VKG	Vertinimo koordinavimo grupė
VPVI	VšĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas

SANTRAUKA

ES Tarybos reglamento Nr. 1083/2006 11 straipsnis įpareigoja valstybes nares laikytis partnerystės principo veiksmų programų rengimo, įgyvendinimo, stebėsenos ir vertinimo srityse. Partnerystė šiame kontekste apibrėžiama kaip įvairių partnerių – regionų ir vietos valdžios institucijų, socialinių ir ekonominių partnerių, nevyriausybinių ir kt. organizacijų – įtraukimas į veiksmų programų rengimą, įgyvendinimą, stebėseną ir vertinimą.

Šiuo vertinimu siekta nustatyti, kaip šio principo laikomasi Lietuvoje. Buvo įvertinti trys aspektai: pirma, teisės aktų nuostatų partnerystės srityje taikymas ir skirtingų partnerystės formų efektyvumas ir nauda; antra, partnerystę įtakojantys veiksniai bei partnerių pajėgumas; trečia, geroji praktika partnerystės srityje.

Vertinimas nustatė teigiamus ir neigiamus aspektus. Teigiami aspektai yra tai, jog nuo 2004-2006 m. BPD programavimo proceso pradžios padaryta ženkli pažanga diegiant partnerystės principą. Be to, apklausų būdu nustatyta, jog didžioji dalis tiek atsakingų institucijų, tiek ir socialinių bei ekonominių partnerių yra labiau patenkinti nei nepatenkinti partnerystės principo įgyvendinimu Lietuvoje bei supranta šio principo naudą. Taip pat nustatyta, jog partnerystės proceso dalyvių nuomone, partnerystės poveikis ES struktūrinės paramos panaudojimo procesui yra vidutinis, t.y. partnerystė nėra tik formalus reikalavimas.

Vertinimo metu taip pat buvo identifikuoti tam tikri neigiami aspektai. Pirma, partnerystės principo įgyvendinimo reglamentavimas Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose yra platus ir abstraktus. Minėtus nacionalinius teisės aktus detalizuojančiose vidiniuose institucijų dokumentuose nėra pakankamai aiškiai apibrėžti partnerių įtraukimo į sprendimų priėmimą mechanizmai (teisės, atsakomybė, partnerių atrankos principai ir kriterijai, kas, kada ir kokių sprendimų priėmime gali dalyvauti ir kt.).

Antra, programuojant, įgyvendinant ir vertinant ES paramą, partneriai aktyviausiai dalyvavo svarstant jau parengtus sprendimus, tačiau nepakankamai sistemingai ir plačiai buvo įtraukti į ankstyvąjį sprendimų priėmimo proceso etapą. Ne visada ir ne visiems partneriams yra aišku, kada rengiami tam tikri sprendimai, ir kuriuo momentu jie turi galimybę įsitraukti į diskusijas, teikti siūlymus, alternatyvas.

Trečia, partnerių ištekliams ir gebėjimams agreguoti skirtingų socialinių ir ekonominių grupių interesus ir juos atstovauti aktyviai dalyvaujant sprendimų priėmimo procese yra svarbi efektyvios partnerystės kliūtis. Be to, dauguma socialinių ir ekonominių partnerių nurodė, jog siekis atstovauti organizacijos narių interesus naudojant ES paramą yra vienas svarbiausių motyvų dalyvauti partnerystės procese. Tai gali kelti riziką skaidrumo ir nešališkumo principų įgyvendinimui.

Atliktas vertinimas išsamiai atsakė į aštuonis vertinimo klausimus, identifikavo penkias rizikas ir suformulavo penkias vertinimo rekomendacijas partnerystės proceso ES struktūrinių fondų panaudojimo srityje tobulinimui.

SUMMARY

Article 11 of the EU Council Regulation No. 1083/2006 obliges the Member States to adhere to the principle of partnership in the stages of programming, implementation, monitoring and evaluation. The partnership in this context is defined as an involvement of various partners – regional and local authorities, social and economic partners, NGOs and other organisations – into the preparation, implementation, monitoring and evaluation of the operational programmes.

This evaluation aimed to determine how this principle is respected in Lithuania. Three aspects have been evaluated: firstly, application of the legal provisions in the field of partnership as well as effectiveness and benefits of different partnership forms; secondly, factors influencing a partnership and the capacity of partners; and, thirdly, good practice partnerships.

The evaluation found positive and negative aspects. The positive aspect is that from the beginning of programming process of the Single Programming Document of Lithuania for 2004-2006 a significant progress was made in implementing the partnership principle. In addition, surveys found that the majority of both the responsible authorities as well as social and economic partners are more satisfied than dissatisfied with the implementation of the partnership principle in Lithuania and understand the benefits of this principle. It was also found that participants of the partnership process believed that the partnership impact on the use of EU structural support process is moderate, i.e., partnership is not only a formal requirement.

The evaluation has also identified some negative aspects. Firstly, regulation of partnership principle in the Lithuanian legislation is rather abstract and does not encapsulate all the aspects mentioned in the EU regulation. Furthermore, the internal documents of the institutions, specifying the national legislation, are not sufficiently clear in definition of the partner involvement in the decision-making mechanisms (rights, responsibilities, partner selection principles and criteria, possibilities to participate in the decision-making process (who, when and how), etc.).

Secondly, in the stages of programming, implementation and evaluation of the EU assistance, the partners have actively participated in the debates on the already-prepared decisions. However, there was a lack of systematic and extensive inclusion of the partners in the early stage of decision-making process. It is not always and not for all partners clear when the certain decisions are being prepared, and when they have an opportunity to engage into discussions, to make suggestions, alternatives.

Thirdly, the resources and abilities of partners to aggregate the interests of different socio-economic groups and to represent them in a decision-making process is an important barrier to effective partnership. In addition, most of the social and economic partners have indicated that one of the major reasons for organisation to participate in the partnership process is an aim to represent members' interests through using the EU support. This may pose a risk to proper implementation of the transparency and impartiality principles.

An evaluation provided a detailed response to eight evaluation questions, identified five risks and formulated five recommendations for the improvement of the partnership process in the field of the EU Structural Funds.

IVADAS

Europos Sąjungos (toliau – ES) ir Lietuvos Respublikos (toliau – LR) teisės aktuose, reglamentuojančiuose ES struktūrinės paramos administravimą, įtvirtintas partnerystės principas, apibrėžiamas kaip įvairių partnerių – regionų ir vietos valdžios institucijų, socialinių ir ekonominių partnerių, nevyriausybinių ir kitų organizacijų – įtraukimas į veiksmų programų rengimą, įgyvendinimą, stebėseną ir vertinimą. Partnerystės principas Europos lygmeniu buvo įtvirtintas reformuojant struktūrinius fondus 1988 metais. Tuomet jis buvo apibrėžtas kaip glaudus konsultavimasis tarp Europos Komisijos, susijusios valstybės narės ir kompetentingų valdžios institucijų, paskirtų pastarosios atstovauti nacionaliniam, regioniniam ar kitam lygmeniui, kuomet kiekviena šalis veikia kaip partnerė siekiant bendro tikslo¹. Vėliau partnerystės principas buvo išplėstas į jo turinį įtraukiant ne tik regionines ir vietines institucijas, bet ir ekonominius ir socialinius partnerius bei kitas kompetentingas organizacijas.

Iki šiol nebuvo atlikta išsamių tyrimų, kuriuose būtų nagrinėjamas partnerystės principo įgyvendinimas panaudojant ES struktūrinę paramą Lietuvoje, todėl buvo tikslinga atlikti vertinimą, kurio rezultatai galėtų prisidėti prie geresnio partnerystės principo įgyvendinimo ir efektyvesnio ES struktūrinės paramos įsisavinimo. Taip pat partnerystės principo įgyvendinimo vertinimas buvo inicijuotas mokymosi tikslais:

- viena vertus, buvo siekiama sukurti žinių apie partnerystės principo įgyvendinimą, kurios galėtų būti panaudotos tobulinant ES struktūrinės paramos programavimą, įgyvendinimą, stebėseną ir vertinimą tiek dabartiniu, tiek būsimoju programavimo laikotarpiu;
- kita vertus, vertinimas buvo atliekamas kartu su paskirtais Finansų ministerijos atstovais, siekiant ugdyti vidinius vertinimo gebėjimus, kurie gali būti ypač naudingi atliekant einamuosius veiklos vertinimus.

Vertinimo tikslas – įvertinti partnerystės tinkamumą, efektyvumą, naudą ir poveikį siekiant efektyvesnio ES struktūrinės paramos panaudojimo Lietuvoje. Vertinimas iš dalies apėmė 2004-2006 m., bet pagrindinis dėmesys buvo sutelktas ties 2007-2013 m. laikotarpiu. Vertinimo metu buvo siekiama nustatyti, kaip partnerystės principas taikomas skirtinguose ES struktūrinės paramos panaudojimo etapuose, kokios yra partnerystės formos, partnerystės plotis ir intensyvumas, vidaus ir išorės veiksniai, darantys įtaką partnerystės principo taikymui. Vertinimo tikslo buvo siekiama, įgyvendinant tris uždavinius:

1. Įvertinti teisės aktų nuostatų partnerystės srityje taikymą Lietuvoje ir skirtingų partnerystės formų efektyvumą ir naudą;
2. Įvertinti partnerystę įtakojančius veiksnius ir partnerių pajėgumą;
3. Nustatyti Lietuvos gerąją praktiką partnerystės srityje.

Siekiant vertinimo tikslo ir įgyvendinant vertinimo uždavinius, buvo parengta vertinimo ataskaita, kurioje yra aprašyti vertinimo rezultatai ir Lietuvos geros praktikos pavyzdžiai partnerystės srityje, pateiktos išvados ir rekomendacijos dėl partnerystės principo įgyvendinimo Lietuvoje. Vertinimo rezultatai ataskaitoje pateikiami pagal šią struktūrą:

- įvade pateikiama informacija apie šio vertinimo objektą, tikslus ir uždavinius, vertinimo ataskaitos struktūrą;
- pirmajame ataskaitos skyriuje pateikiama informacija apie vertinimo klausimus, analizės pagrindą ir metodiką, vertinimo procesą;
- antrajame skyriuje nagrinėjamas partnerystės principo reglamentavimas ir įgyvendinimas, įsisavinant ES struktūrinę paramą Lietuvai;
- trečiajame skyriuje nagrinėjami veiksniai, darantys įtaką partnerystės principo įgyvendinimui Lietuvoje ir analizuojamas partnerių pajėgumas;
- išvadų ir rekomendacijų skyriuje apibendrinami vertinimo rezultatai, pateikiami atsakymai į vertinimo klausimus ir išdėstomos rekomendacijos, kaip spręsti nustatytas problemas.

¹ Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments // *OJ*, 1988, Nr. L-185.

1. VERTINIMO METODIKA

1.1. Vertinimo klausimai ir analizės pagrindas

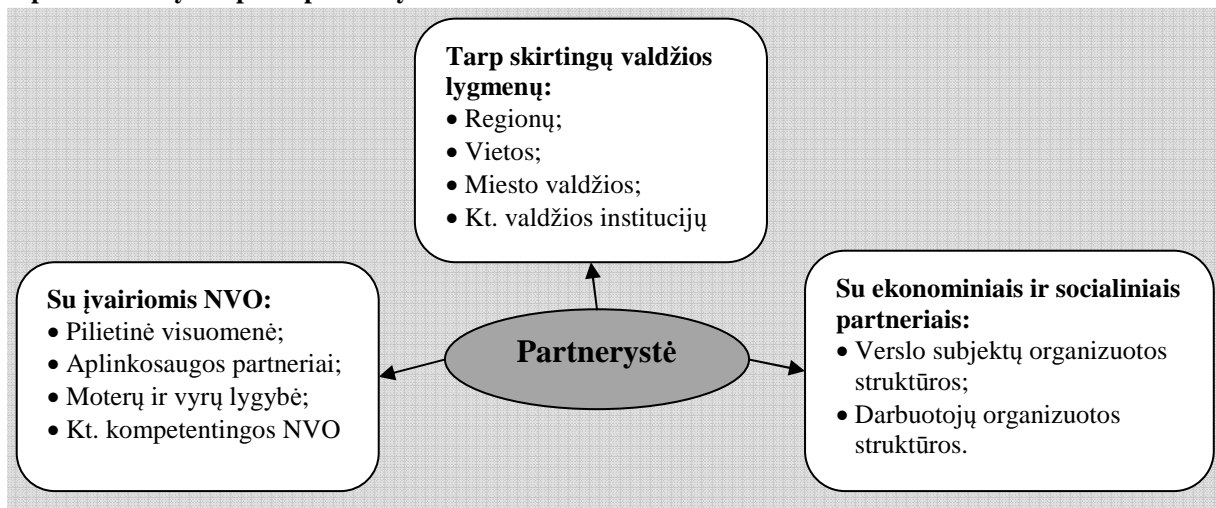
Iki šiol atlikti partnerystės vertinimai dažniausiai buvo sudėtinės platesnių vertinimų dalys, o partnerystės įgyvendinimas detalai buvo analizuojamas atskiruose programavimo ciklo etapuose. Todėl jų analizei nebuvo taikyti specifiniai viešosios politikos analizės pagrindai.

Partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant ES struktūrinę paramą Lietuvai vertinimo klausimai apima reglamentavimo tinkamumą, partnerystės formų efektyvumą, partnerių dalyvavimą, gebėjimus ir mokymąsi. Pagrindiniai vertinimo klausimai, į kuriuos buvo siekiama atsakyti atliekant vertinimą, buvo šie:

1. Kaip taikomos teisės aktų nuostatos partnerystės srityje?
2. Kaip partnerystės principas taikomas skirtinguose ES struktūrinės paramos įsisavinimo etapuose?
3. Kokie partneriai dalyvauja ir kaip dalyvauja (partnerystės plotis/intensyvumas)?
4. Kokios yra partnerystės formos ir jų nauda?
5. Kokie yra vidaus/išorės veiksniai, kurie daro teigiamą ar neigiamą įtaką partnerystės principo taikymui?
6. Koks yra Lietuvos partnerių pajėgumas?
7. Kaip partneriai mokosi partnerystės proceso metu?
8. Kokie yra Lietuvos gerosios praktikos pavyzdžiai partnerystės srityje?

Partnerystė yra fundamentalus ES sanglaudos politikos įgyvendinimo principas, kuris glaudžiai siejasi su subsidiarumo principu². Partnerystė apima glaudų bendradarbiavimą tarp Europos Komisijos, šalių narių nacionalinio, regioninio, vietinio lygmens valdžių ir kitų vyriausybinių ir nevyriausybinių organizacijų skirtinguose struktūrinių fondų įgyvendinimo ciklo etapuose. Remiantis ES teisiniu reglamentavimu, galima schematiškai perteikti partnerystės turinį bei numanomas jo elementus (žr. 1 pav.).

1 pav. Partnerystės principo turinys



Šaltinis: parengta autorių.

Išskiriamos dvi partnerystės dimensijos: (1) „vertikali partnerystė“ tarp skirtingo lygmens valdžios institucijų (vertikalus tarpinstitucinis bendradarbiavimas) ar tarp ES šalių narių ir Europos Komisijos; (2) „horizontali partnerystė“ tam tikroje programavimo srityje su įvairiais išskirtais

² Subsidiarumo principas reiškia, jog sprendimai turi būti priimami kaip įmanoma arčiau piliečių. Tik tos funkcijos, kurių negalima efektyviai išspręsti vietiniame lygmenyje, turėtų būti perduodamas aukštesnei valdžios grandžiai, o sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriame jie veiksmingiausi. Subsidiarumo principas yra apibrėžtas Europos Bendrijos steigimo sutarties 5 straipsnyje, „Subsidiarity“ ES terminų žodynas (angl. Glossary), http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm [žiūrėta 2010-06-08].

partneriais arba to pačio lygmens valdžios institucijų partnerystė (horizontalus tarpinstitucinis bendradarbiavimas). Horizontalios partnerystės turinys skirtingais programavimo laikotarpiais buvo vis labiau plečiamas. Šalių narių atsakomybė partnerystės atžvilgiu paprastai apima tokius aspektus: nusprendžiama dėl programų turinio; nustatomas horizontalių ir vertikalų partnerystės mastas; pasirūpinama dėl sekretoriavimo ir kt.

Partnerystės principo įgyvendinimas paprastai siejamas su efektyvesniu programų įgyvendinimu, geresniu programų veiksmų aktualumu, padidėjusiais instituciniais gebėjimais ir pan. Programų lygmeniu partnerystė atlieka trijų rūšių funkcijas: programų planavimo ir plėtros; programų valdymo, įgyvendinimo ir priežiūros; programų vertinimo.

Iki šiol atliktuose vertinimuose dažniausiai nagrinėta partnerystės įtaka sprendimų priėmimui, konsultavimosi su partneriais intensyvumo mastas, partnerystės principo įgyvendinimo pridėtinė vertė ar pasireiškęs teigiamas poveikis dėl partnerystės įgyvendinimo. Taip pat analizuoti tokie klausimai, kaip partnerystės įtraukimas, poveikis efektyvumui, pačių partnerystės poveikis, kelti klausimai, kaip valdyti paramos gavėjų dalyvavimą ar ieškota strategijų, kaip galima skatinti inovacijas per partnerystės sąrangas.

Partnerystės poveikis dažniausiai nagrinėtas skirtinguose politikos ciklo etapuose, identifikuojant atskiras sritis, kuriose galimi patobulinimai. Atliktuose partnerystės vertinimuose nustatyta, jog partnerių dalyvavimas skirtinguose programavimo ciklo etapuose žymiai skiriasi – svarbesnis vaidmuo atliekamas programų ir projektų planavimo ir projektų atrankos etapuose, kiek mažesnis partnerių vaidmuo tenka operacinio pobūdžio klausimams programų ir projektų įgyvendinimo metu.

Nustatyta, jog partnerystės principo taikymas duoda teigiamų rezultatų įvairiuose lygmenyse³:

1) Sisteminiu lygiu:

- Partnerystės įtraukimas legitimizuoja sprendimų priėmimo procesą ir padaro jį skaidresniu;
- Sprendimų priėmimo procesas palengvėja (nors neretai užtrunka ilgiau), pagerėja jo kokybė dėl partnerių suteikiamų specifinių žinių, techninių patarimų, taip pat dėl didesnio visuomenės įtraukimo;
- Sukuriamas konsensusas, kuris leidžia kokybiškiau užbaigti programavimo dokumentus;
- Sustiprėja institucijų administraciniai gebėjimai skirtinguose lygiuose (vietos, regioniniame, nacionaliniame);
- Pasireiškia teigiamas poveikis viešajai administracijai – padidėja tarpinstitucinis koordinavimas ir bendradarbiavimas;
- Padidėja partnerių žinios finansinės paramos panaudojimo srityje, pagerėja bendradarbiavimo su valdžios institucijomis ir konsensuso siekimo gebėjimai;
- Kai kur partneriai vaidina svarbų vaidmenį, bandant įtikinti valdžios atstovus dėl administracinių procedūrų supaprastinimo ir administracinės naštos sumažinimo.

2) Programų lygiu:

- Kai kuriose šalyse partneriai mano turintys svarbų vaidmenį apibrėžiant Europos socialinio fondo ir/arba Europos regioninės plėtros fondo intervencijų tikslus, užtikrinant informacijos sklaidą, pabrėžiant įgyvendinimo problemas;
- Dėl partnerių įtraukimo pagerėja programos efektyvumas, priežiūra ir vertinimas;
- Programų įgyvendinimo etape atsiranda galimybė greičiau priimti kokybiškus sprendimus;
- Atlikti tyrimai rodo, jog, vykdant struktūrinių fondų operacijas, partnerystė prisidėjo prie efektyvumo, rezultatyvumo, legitimumo, skaidrumo bei prie įsipareigojimų ir programos rezultatų nuosavybės;
- Tyrimais nustatyta, jog partnerystės išplėtimas, įtraukiant nevyriausybinę organizacijų, savivaldybių atstovus, pagerina programų efektyvumą.

3) Projektų lygiu:

³ Pateikiamas apibendrinimas pagal įvairius šaltinius, nurodytus literatūros sąrašė.

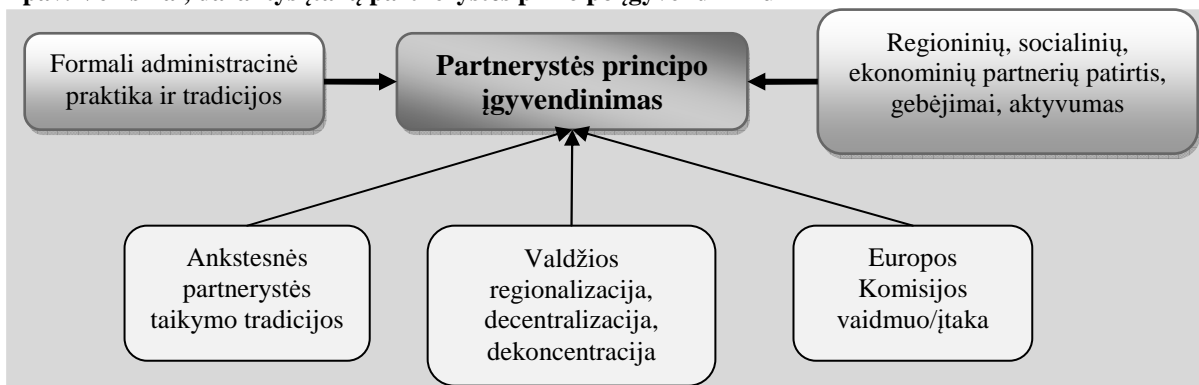
- Partnerių dalyvavimas padeda išsaugoti Europos socialinio fondo ir/arba Europos regioninės plėtros fondo bendrai finansuojamų projektų (tęstinį) aktualumą, sąsajas su nacionalinėmis ir ES politikomis;
- Pagerėja projektų kokybę, atsiranda formalūs ir neformalūs tinklai informacijos apsikeitimui;
- Partnerystė įgyvendinant projektus yra naudinga, nes skatina įdėti daugiau pastangų dėl projektų sėkmės.

Apibendrinant partnerystės poveikį, visais atvejais sumažėja dubliavimo, padaugėja potencialios sinergijos, sprendimų priėmimas tampa labiau susijęs su realiu kontekstu⁴.

Partnerystės principo įgyvendinimo vertinimui Lietuvoje buvo taikomas analizės pagrindas, kuriam būdinga santykinai plati apimtis ir mažiau loginių sąsajų tarp įvairių veiksnių. Remiantis atlikta partnerystės principo taikymo literatūros analize, išskirtini du svarbiausieji veiksniai, darę įtaką partnerystės pasireiškimo mastui ir efektyvumui skirtingose ES šalyse (žr. 2 pav.)⁵:

- Formalios administracinės praktikos ir tradicijos;
- Regioninių, socialinių ir ekonominių partnerių patirtis bei gebėjimai.

2 pav. Veiksniai, darantys įtaką partnerystės principo įgyvendinimui



Šaltinis: sudaryta autorių pagal antrinius šaltinius.

Taip pat partnerystės plėtrai įtakos turėjo tokie veiksniai kaip:

- Prieš tai buvusi partnerystės taikymo patirtis;
- Valdžios regionalizacija, decentralizacija arba dekoncentracija;
- Europos Komisijos (toliau – EK) vaidmuo.

Šiuos išvardintus veiksnius galima suskirstyti į išorės ir vidaus veiksnius (žr. 1 lentelę). Atliekant vertinimą, buvo siekiama nustatyti jų įtakos svarbą partnerystės principo įgyvendinimui Lietuvoje.

1 lent. Partnerystės įtakos veiksnių klasifikacija

	Teigiami/neigiami veiksniai
Išorės veiksniai	Formali praktika, tradicijos; valdžios regionalizacija, decentralizacija, dekoncentracija; EK įtaka
Vidaus veiksniai	Partnerių patirtis, gebėjimai ir aktyvumas

Šaltinis: sudaryta autorių.

⁴ John Bachtler, Sandra Taylor. *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*. IQ-Net Report on the Reforms of the Structural Funds. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, United Kingdom, 2003.

⁵ John Bachtler et al. *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 Co-financed by ERDF, The Management and Implementation of Cohesion Policy (ERDF) in the EU25, 2000-06*. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, United Kingdom, October 2008.

Vertinant partnerių kompetencijas ir siekiant atsakyti į klausimą dėl partnerystės indėlio į partnerių žinias ir įgūdžius, taip pat gali būti taikomas viešosios politikos mokymosi analizės pagrindas. Naudojant viešosios politikos mokymosi analizės pagrindą, keliami tokie klausimai (žr. 2 lent.):

- Kas mokosi?
- Ko mokosi?
- Kaip mokosi?
- Kokie mokymosi rezultatai ir kaip jie pritaikomi praktikoje?

2 lent. Viešosios politikos mokymasis

Mokymosi tipas	Kas mokosi?	Ko mokosi?	Kokie rezultatai?
Valstybinis mokymasis	Valstybės pareigūnai	Su procesais susijusių dalykų	Organizacinis pokytis
Pamokų nustatymas	Politikos tinklai	Instrumentų	Programinis pokytis
Socialinis mokymasis	Politikos bendruomenės	Idėjų	Paradigminis pokytis

Šaltinis: René Kemp and Rifka Weehuizen. *Policy learning: what does it mean and how can we study it?*. Publin Report No. D15, University of Maastricht, 2005, <http://www.step.no/publin/reports/d15policylearning.pdf> (pirminis šaltinis: Bennett, Colin J., and Michael Howlett (1992), *The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change*, *Policy Sciences*, 25; 275-294).

Taikant šį analizės pagrindą, galima nagrinėti, kaip mokosi partneriai, atsižvelgiant į šiuos mokymosi tipus:

- Mokymasis iš patirties (angl. *learning by doing*);
- Mokymasis stebint kitus (angl. *learning by observing*);
- Mokymasis nagrinėjant sisteminius įrodymus (angl. *learning by studying*);
- Mokymasis sąveikaujant (angl. *learning by interacting*).

Tokiu būdu, tiriant partnerystės principo įgyvendinimą Lietuvoje, bus taikomi keletas analizės pagrindų, leidžiančių atsakyti į pagrindinius vertinimo klausimus.

1.2. Vertinimo klausimai ir metodai

Vertinimo metodų sudėtingumas skiriasi priklausomai nuo metodo tipo. 3 lentelėje pateikiama informacija apie kelių vertinimo metodų ir būdų sudėtingumą. Paprastesniais metodais galima laikyti dokumentų analizę, interviu, fokusuotas grupines diskusijas, vidutinio sudėtingumo – apklausas, ekspertų grupės pasitarimus. Sudėtingesniais metodais galima laikyti makroekonominį modeliavimą, efektyvumo ar kaštų rezultatyvumo analizę. Be to, sudėtingais vertinimo būdais galima laikyti išvalgas, tyrimus dalyvaujant ir kvazi–eksperimentinį tyrimą, kiek mažiau sudėtingais – atvejo studijas, o paprasčiausiu – ekspertinį vertinimą⁶.

3 lent. Vertinimo metodų ir būdų sudėtingumas

Metodų sudėtingumo laipsnis	Vertinimo metodai	Vertinimo būdai
<i>Paprastas</i>	Dokumentų analizė, interviu, fokusuotos grupinės diskusijos	Ekspertinis vertinimas
<i>Vidutinio sudėtingumo</i>	Apklausa, ekspertų grupės pasitarimai	Atvejo studijos
<i>Sudėtingas</i>	Makroekonominis modeliavimas, efektyvumo ar kaštų rezultatyvumo analizė	Išvalgos, tyrimai dalyvaujant, kvazi–eksperimentiniai tyrimai

Šaltinis: sudaryta pagal The European Commission. *Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services*. Brussels, 2004.

⁶ LR finansų ministerija. *ES struktūrinės paramos vertinimo metodų gairės*. Vilnius, 2009, p. 37-38.

Partnerystės įgyvendinimo vertinimui atlikti bus taikomi paprasti ir vidutinio sudėtingumo vertinimo metodai:

1) *Turimos informacijos analizė:*

Turimos (arba kartais vadinama antrinės) **informacijos analizė** – jau egzistuojančios informacijos rinkimas iš įvairių šaltinių ir jos analizė.

Rengiant partnerystės vertinimo planą, buvo atlikta preliminarai teisės aktų nuostatų analizė ir partnerystės literatūros analizė. Atliekant partnerystės vertinimą, toliau buvo atliekama turimos informacijos analizė. Jos metu būtų nagrinėjami įvairūs dokumentai (pavyzdžiui, Stebėsenos komiteto posėdžių protokolai, valstybės ir regionų projektų planavimo ir įgyvendinimo dokumentai, kita reikalinga informacija).

2) *Interviu:*

Interviu metodas, naudojamas informacijai rinkti iš vieno ar kelių respondentų. Išskiriami keli interviu tipai:

- *Laisvas pokalbis* – respondentai gali laisvai dėstyti savo nuomonę;
- *Pusiau struktūriškai apibrėžtas interviu* – siekiama sužinoti respondento nuomonę tam tikrais iš anksto numatytais klausimais leidžiant respondentui laisvai interpretuoti ir performuluoti užduodamus klausimus;
- *Struktūriškai apibrėžtas interviu* – mažiau lankstus, anketinės apklausos tipo interviu.

Atliekant vertinimą, giluminiai arba kokybiniai interviu leidžia atskleisti skirtingus požiūrius į programą, jos veiklas, rezultatus, įgyvendinimą¹.

Prasidėjus partnerystės vertinimui, buvo parengtas pusiau struktūruotas interviu klausimynas, kuris po pilotinių interviu su Finansų ministerijos atstovais buvo patobulintas ir naudojamas tolimesnėje interviu programoje. Vertinimo metu buvo atlikti pusiau struktūruoti interviu su už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų darbuotojais (žr. Atliktų interviu sąrašą).

3) *Apklausa:*

Apklausų metodu galima ištirti platų klausimų ratą, todėl tai vienas populiariausių tyrimo metodų, kurio metu vertintojas gali geriau suprasti tyrimo srities klausimus. Apklausų metodas gali būti apibrėžiamas kaip tyrimo technika, kuri remiasi informacijos rinkimu iš tam tikros individų grupės individams atsakant į klausimus¹. Apklausos dažniausiai taikomos, vertinant rezultatyvumą ir poveikį, kai siekiama nustatyti, kaip naudos gavėjai vertina programos rezultatus ir koks yra tikėtinas poveikis.

Apklausos privalumai yra šie:

- *Įvairiapusiškumas*: gerai parengta apklausa gali padėti identifikuoti esminius vertinamos srities aspektus ir suteikti platesnį supratimą apie vertinamą objektą;
- *Efektyvumas*: apklausų metodas yra santykinai pigus, reikalauja mažai laiko ir leidžia surinkti informaciją iš didelio žmonių skaičiaus;
- *Galimybė apibendrinti*: naudojantis šiuo metodu, galima daryti apibendrinimus, nes tam tikros tiriamos grupės rezultatų išvados gali būti taikomos visai populiacijai;
- *Galimybė palyginti*: jeigu išvengiama metodologinių problemų, respondentų grupės atsakymai gali būti palyginami.

Siekiant užtikrinti apklausų metu gautų duomenų kokybę, būtinas „pilotavimas“ – klausimynai turi būti išbandomi su keliais respondентаis, siekiant patikrinti paruošto klausimyno tinkamumą, kokybę ir įvertinti galimus trūkumus. Tada galima peržiūrėti ir tobulinti apklausos klausimyną¹.

Interviu klausimyno pagrindu buvo parengtas už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų apklausos klausimynas ir įvykdyta atsakingų tarnautojų apklausa internetu. Šio apklausos respondentai buvo Vadovaujančios, koordinuojančios ir tarpinių institucijų atstovai.

Paraleliai buvo parengtas apklausos klausimynas partnerių organizacijų (socialinių ir ekonominių partnerių, nevyriausybinių organizacijų) atstovams ir įvykdyta partnerių atstovų apklausa internetu. Jos respondentai buvo įvairių partnerių, kurie dalyvauja Stebėsenos komiteto veikloje, regionų plėtros tarybų veikloje, atrankos komitetų veikloje, kituose viešuosiuose renginiuose ar veiklose, susijusiose su ES struktūrinės paramos panaudojimu Lietuvoje 2007-2013 m. laikotarpiu, atstovai.

4) *Ekspertų grupės pasitarimai:*

Ekspertų grupės pasitarimas yra nedidelės žmonių grupės diskusija, skirta išryškinti alternatyvius požiūrius į vertinamą reiškinį. Praktikoje šis metodas ypač tinkamas, kai tyrimo klausimai kompleksiniai ir nėra vienareikšmiškos interpretacijos. Šio metodo sėkmė priklauso nuo dalyvių kompetencijos ir jų požiūrių įvairovės. Šiame vertinime metodas bus taikomas ir mokymosi tikslais.

Atliekant partnerystės vertinimą, buvo surengti keturi jungtinės ekspertų grupės (žr. 1.3 skyrių) pasitarimai vertinimo eigai, vertinimo klausimams ir rezultatams aptarti. Ekspertų grupės pasitarimai, užtikrinant Finansų ministerijos atstovų įsitraukimą į vertinimo atlikimą, prisidės prie vertinimo ataskaitos kokybės užtikrinimo ir gebėjimų didinimo mokymosi proceso dirbant metu.

4 lentelėje pateikti naudoti vertinimo metodai pagal vertinimo klausimus.

4 lent. Vertinimo metodai pagal detalius vertinimo klausimus.

Uždaviniai	Klausimai	Metodai
1. Įvertinti teisės aktų nuostatų partnerystės srityje taikymą Lietuvoje ir skirtingų partnerystės formų efektyvumą ir naudą	1.1. Kaip taikomos teisės aktų nuostatos partnerystės srityje?	- Turimos informacijos analizė - Interviu
	1.2. Kaip partnerystės principas taikomas skirtinguose ES struktūrinės paramos įsisavinimo etapuose?	- Turimos informacijos analizė - Interviu - Apklausa - Ekspertų grupės pasitarimas
	1.3. Kokie partneriai dalyvauja ir kaip dalyvauja (partnerystės plotis/intensyvumas)?	- Turimos informacijos analizė - Interviu - Apklausa
	1.4. Kokios yra partnerystės formos ir jų nauda?	- Interviu - Apklausa - Ekspertų grupės pasitarimas
2. Įvertinti partnerystę įtakojančius veiksnius ir partnerių pajėgumą	2.1. Kokie yra vidaus/išorės veiksniai, kurie daro teigiamą ar neigiamą įtaką partnerystės principo taikymui?	- Turimos informacijos analizė - Interviu - Apklausa - Ekspertų grupės pasitarimas
	2.2. Koks yra Lietuvos partnerių pajėgumas?	- Interviu - Apklausa
	2.3. Kaip partneriai mokosi partnerystės proceso metu?	- Interviu - Apklausa
3. Nustatyti Lietuvos gerąją praktiką partnerystės srityje	3.1. Kokie yra Lietuvos gerosios praktikos pavyzdžiai partnerystės srityje?	- Interviu - Apklausa - Ekspertų grupės pasitarimas

1.3. Vertinimo procesas

Vertinimo procesas buvo organizuojamas atsižvelgiant į tai, kad bus vykdomas *dalyvavimą užtikrinantis vertinimas*. Todėl, siekiant užtikrinti interaktyvų vertinimo procesą, veiklą tvarkaraštyje

buvo numatyti keturi ekspertų grupės pasitarimai, o tam tikros vertinimo užduotys suplanuotos LR finansų ministerijos darbuotojams.

2010 m. kovo 2 d. įvykusio įvadinio susitikimo metu buvo detalizuotas partnerystės vertinimo tvarkaraštis. Kaip ir planuota, vertinimas buvo vykdomas 2010 m. kovo 2 d. – 2010 m. liepos 30 d. Vertinimo ataskaitos projektas buvo parengtas iki 2010 m. birželio 30 d., o galutinę vertinimo ataskaitą planuojama pateikti Užsakovui iki 2010 m. rugpjūčio 2 d.

Vertinimo ekspertų grupę sudarė 6 nariai:

- Vitalis Nakrošis, vertinimo projekto vadovas, VšĮ Viešosios politikos ir vadybos instituto (toliau – VPVI) programų vadovas;
- Žilvinas Martinaitis, VPVI analitikas;
- Lina Kraučiuonienė, VPVI analitikė;
- Alina Makarevičienė (buvusi Martinkevič), VPVI analitikė;
- Ignas Paukštys, Finansų ministerijos ES sanglaudos politikos ir struktūrinės paramos koordinavimo Vertinimo skyriaus vyr. specialistas;
- Ramūnas Dilba, Finansų ministerijos Veiksmų programų valdymo departamento direktoriaus pavaduotojas.

2010 m. kovo 2 d. įvykusio įvadinio susitikimo metu buvo nutarta padidinti Finansų ministerijos ekspertams vertinimui skirtų darbo dienų skaičių nuo 16 iki 28 darbo dienų. Atitinkamai, bendras šiam vertinimui skirtų ekspertų darbo dienų skaičius padidėjo iki 98 dienų (VPVI ekspertams skirtas darbo dienų skaičius nesikeitė – 70 darbo dienų). Vertinimo eigoje įvyko keturi jungtinės vertinimo ekspertų grupės pasitarimai; vertinimo proceso metu buvo išnaudotos visos ekspertams numatytos darbo dienos. Užsakovo darbuotojai prisidėjo prie interviu ir apklausų klausimynų parengimo, apklausų rezultatų vertinimo, gerosios praktikos pavyzdžių nustatymo ir aprašymo, vertinimo išvadų ir rekomendacijų formulavimo, vertinimo santraukų rengimo lietuvių ir anglų kalbomis, vertinimo rezultatų pristatymo.

Partnerystės principo įgyvendinimo Lietuvoje vertinimo rezultatai bus pristatyti artimiausiuose. Stebėsenos komiteto ir/arba Vertinimo koordinavimo grupės (VKG) ir/arba Veiksmų programų valdymo komitetų posėdžiuose.

2. PARTNERYSTĖS PRINCIPO ĮGYVENDINIMO LIETUVOJE ANALIZĖ

2.1. Partnerystės principo reglamentavimas ir įgyvendinimas

Partnerystės principo įtvirtinimas ES ir Lietuvos Respublikos teisės aktuose

Partnerystės principo įgyvendinimas įtvirtintas pagrindiniuose ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo reglamentuose⁷. 2007-2013 m. programavimo laikotarpiu didžiausias dėmesys partnerystei skiriamas Reglamente Nr. 1083/2006. Šio reglamento 11 straipsnyje detalizuojamas partnerystės principo turinys:

11 straipsnis: Partnerystė

1. Fondų tikslų siekiama Komisijai ir kiekvienai valstybei narei glaudžiai bendradarbiaujant (toliau – partnerystė). Kiekviena valstybė narė prirėikus ir laikydamosi galiojančių nacionalinių taisyklių ir praktikos įsteigia partnerystę su institucijomis ir įstaigomis, tokiomis kaip:

- a) kompetentingomis regionų, vietos, miesto valdžios institucijomis ir kitomis valdžios institucijomis;
- b) ekonominiams ir socialiniams partneriams;
- c) bet kuriomis kitomis atitinkamomis įstaigomis, atstovaujančioms pilietinei visuomenei, aplinkosaugos partneriams, nevyriausybinėms organizacijoms, ir įstaigomis, atsakingoms už moterų ir vyrų lygybės skatinimą.

Kiekviena valstybė narė skiria geriausiai nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygiu bei ekonominėje, socialinėje ir aplinkosaugos arba kitose srityse atstovaujančius partnerius (toliau – partneriai) laikydamosi nacionalinių taisyklių ir praktikos, atsižvelgdama į būtinybę skatinti moterų ir vyrų lygybę bei tvarų vystymąsi, įtraukiant aplinkos apsaugos ir jos gerinimo reikalavimus.

2. Partnerystė įgyvendinama visiškai laikantis kiekvienos partnerių kategorijos atitinkamų institucinių, teisinių ir finansinių įgaliojimų, kaip apibrėžta 1 dalyje.

Partnerystė apima veiksmų programų rengimą, įgyvendinimą, stebėseną ir vertinimą. Valstybės narės prirėikus kiekvieną iš atitinkamų partnerių, ypač regionus, įtraukia į programavimo veiklą įvairiais programavimo etapais laikydamosi kiekvienam etapui nustatytų terminų.

3. Kiekvienais metais Komisija Europos lygiu konsultuojasi su ekonominiams ir socialiniams partneriams atstovaujančiomis organizacijomis dėl fondų paramos.

Lietuvoje partnerystės principas yra įtvirtintas Vyriausybės nutarime dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas⁸ ir Projektų administravimo ir finansavimo taisyklėse⁹. Partnerystę, įsisavinant ES struktūrinę paramą Lietuvai, įtvirtina ir Vyriausybės nutarimas dėl Stebėsenos komiteto veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007-2013 m. ES

⁷ 2007-2013 m. laikotarpiu pagrindiniai ES sanglaudos politikos reglamentai yra Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1783/1999, Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1081/2006 dėl Europos socialinio fondo ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1784/1999, Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantį reglamentą (EB) Nr. 1260/1999 ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1084/2006, įsteigiantis Sanglaudos fondą ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1164/94.

⁸ 2007 m. spalio 17 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“, *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 114-4637.

⁹ 2007 m. gruodžio 19 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 4-132.

struktūrinės paramos panaudojimo strategiją, įgyvendinimo priežiūrai atlikti sudarymo¹⁰, kuriuo į komiteto sudėtį yra įtraukiami įvairių partnerių organizacijų atstovai. Metinėse veiksmų programų įgyvendinimo ataskaitose nurodoma, kad, siekiant užtikrinti partnerystės principo įgyvendinimą, Stebėsenos komiteto veikloje yra kviečiami dalyvauti įvairių valstybės institucijų ir įstaigų atstovai, galintys atstovauti bendriems regionų, vietos savivaldos, darbdavių ir darbuotojų interesams, partnerių atstovai bei mokslininkai.

Iš esmės Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų yra atkartojami reglamente Nr. 1083/2006 nustatyti partnerystės tikslai, tačiau nedetalizuojamas šio principo turinys. Nors šiame teisės akte keliamas tikslas užtikrinti aktyvų regiono ir vietos valdžios institucijų ir socialinių ekonominių partnerių dalyvavimą priimant sprendimus dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo, apibrėžiant galimas partnerystės formas – partnerių įtraukimą stebėtojų teisėmis į veiksmų programų valdymo komitetų sudėtį ir projektų atranką – yra minimi tik socialiniai-ekonominiai partneriai.

Projektų administravimo ir finansavimo taisyklėse yra detalizuojama, kad socialiniai-ekonominiai partneriai gali būti įtraukiami į valstybės ir regionų projektų rengimo priežiūros komitetus¹¹, stebėtojų teisėmis dalyvauti konkursų būdu atrinkamų projektų atrankos komitetų posėdžiuose¹² ar vertintojų/vertinimo komisijos aptarimuose tais atvejais, kai projektų atrankos komitetas nėra sudaromas¹³. Taip pat yra numatyta galimybė į valstybės ir regionų projektų rengimo priežiūros komitetus įtraukti regionų plėtros tarybų atstovus, ekspertus, kitų institucijų ir įstaigų atstovus¹⁴.

Ministerijų ir kitų institucijų, dalyvaujančių įgyvendinant 2007-2013 m. veiksmų programas, lygmeniu partnerystės principas yra įtvirtintas vidiniuose dokumentuose. Pavyzdžiui, finansų ministro įsakymai, susiję su ES struktūrinės paramos panaudojimu, yra horizontalaus pobūdžio ir taikomi visoms su ES struktūrine parama susijusioms ministerijoms ir kitiems proceso dalyviams. LR finansų ministro įsakyme dėl 2008-2009 m. informavimo apie ES struktūrinę paramą ir viešinimo priemonių plano¹⁵ teigiama, kad viena iš tikslinių grupių yra socialiniai ir ekonominiai partneriai. Šiame teisės akte keliamas tikslas palaikyti bendradarbiavimo santykius su socialiniais ir ekonominiais partneriais, didinti partnerystės pridėtinę vertę veiksmų programų priemonių ir projektų administravimo procese. Kitų sektoriinių ministerijų ir Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie LR Vyriausybės (IVPK), 2007-2013 m. laikotarpiu atliekančiais tarpinių institucijų funkcijas, vidaus dokumentai taip pat papildomai reglamentuoja partnerystės principo įgyvendinimą ir partnerių organizacijų įtraukimą į ES struktūrinės paramos panaudojimo procesą.

Visgi, nors partnerystės principas yra įtvirtintas daugelyje nacionalinių teisės aktų, detali analizė parodė, kad tiek ES, tiek ir Lietuvoje teisinis partnerystės reglamentavimas yra ganėtinai platus ir abstraktus. Teisės aktų ir kitų dokumentų analizės rezultatus patvirtina ir institucijų, atsakingų už ES struktūrinės paramos panaudojimą, atstovų apklausa¹⁶: 66,7 proc. respondentų nuomone, nacionaliniu mastu partnerystės mechanizmo reglamentavimas yra tik iš dalies tinkamas (žr. 3 pav.).

Taip pat, nors institucijoms yra palikta galimybė pačioms detalizuoti, kaip turėtų būti įgyvendinamas partnerystės principas, jų vidiniai dokumentai, numatantys partnerių įtraukimą į sprendimų priėmimo procesą, dažniausiai nenustato konkrečių partnerystės mechanizmų: taip mano 83,3 proc. apklaustų

¹⁰ 2007 m. sausio 22 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 60 „Dėl stebėsenos komiteto veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją, įgyvendinimo priežiūrai atlikti sudarymo“, *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 10-396.

¹¹ Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės, 11 punktas.

¹² Ten pat, 97 punktas.

¹³ Ten pat, 85 punktas.

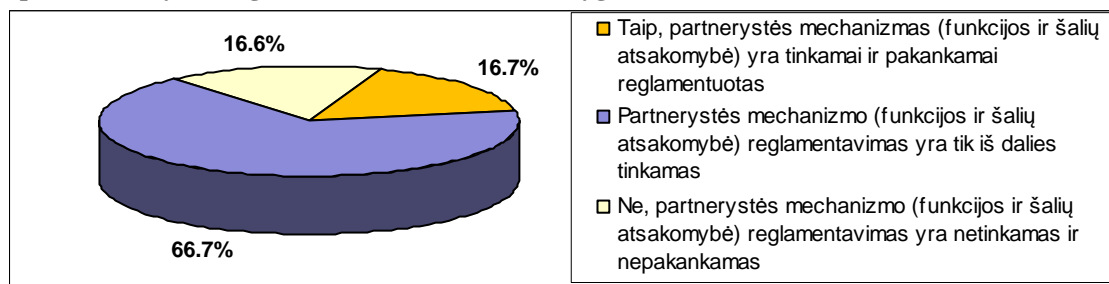
¹⁴ Ten pat, 11 punktas.

¹⁵ 2008 m. spalio 31 d. LR finansų ministro įsakymas Nr. 1K-352 „Dėl 2008-2009 metų informavimo ir viešinimo priemonių plano informavimo apie Europos Sąjungos struktūrinę paramą planui įgyvendinti patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 129-4923.

¹⁶ Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=12), 2010.*

institucijų, ir tik 16,7 proc. apklaustųjų nurodė, kad vidiniai dokumentai detalizuoja partnerystės principo įgyvendinimą, todėl egzistuoja aiškumas dėl tikslų, funkcijų ir atsakomybės.

3 pav. Partnerystės reglamentavimas nacionaliniu lygmeniu



Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=12), 2010.*

Apibendrinant reglamentavimo analizę, darytina išvada, kad partnerystės principas yra įtvirtintas Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose ir atskirų institucijų vidiniuose dokumentuose, tačiau jo įgyvendinimo mechanizmai nėra detalizuoti. Be to, skirtingas faktinis institucionalizacijos lygmuo (pvz., regionų tarybų egzistavimas, tačiau nuolatinių mechanizmų, kaip įtraukti kitus socialinius ir ekonominius partnerius, nebuvimas) veikiausiai lemia skirtingą partnerystės principo įgyvendinimą su skirtingomis partnerių organizacijomis. Todėl sekančiuose skyriuose yra apžvelgiamas partnerystės principo įgyvendinimas Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento (toliau - BPD) įgyvendinimo laikotarpiu ir detaliam analizuojamas partnerių įtraukimas ir partnerystės principo įgyvendinimas skirtingais ES struktūrinės paramos panaudojimo etapais 2007-2013 m. laikotarpiu.

Partnerystės principo praktinis įgyvendinimas

Partnerių dalyvavimo intensyvumas panaudojant ES struktūrinę paramą

Tradiciškai Lietuvoje partnerystė tarp Vyriausybės ir socialinių ekonominių partnerių nebuvo gerai išplėtotą. Sprendimų priėmimo procese paprastai šie partneriai turėjo tik patariamąjį vaidmenį.

Partnerių įtraukimas į politikos formavimo ir sprendimų priėmimo procesą Lietuvoje realiai buvo pradėtas taikyti tik 2002 m., kai buvo pradėtas rengti Lietuvos 2004–2006 metų bendrasis programavimo dokumentas¹⁷. 2002 m. pradėtas ES struktūrinių fondų paramos planavimas buvo nauja Lietuvai sritis, todėl proceso pradžioje partnerių dalyvavimas buvo gana pasyvus, o įtrauktos į šį procesą institucijos laikėsi labai sektoriaus požiūriu. Tuomet suinteresuotos institucijos ir partneriai buvo įtraukti į šį dokumentą rengiančios darbo grupės pogrūpių veiklą, vyko atviros diskusijos ir kiti informaciniai renginiai.

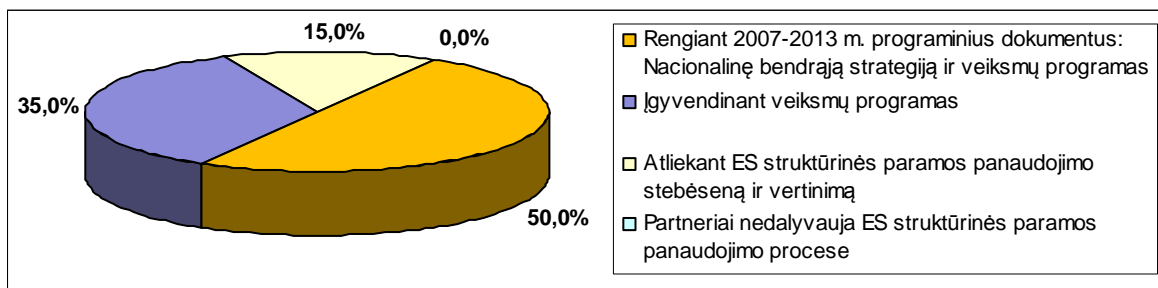
Priežiūros komitete (Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento priežiūrai) socialiniai ir ekonominiai partneriai turėjo trečdalį balsų ir galėjo daryti nemažą įtaką sprendimų priėmimo procese. Vis dėlto BPD įgyvendinimo sistemos vertinimo ataskaitoje pabrėžta, jog partnerių įsitraukimo lygis priklausė nuo tam tikros priemonės ir nuo formalių procedūrų išplėtojimo laipsnio. 2004–2006 m. BPD laikotarpiu konsultavimasis su socialiniais ir ekonomiais partneriais gali būti apibūdinamas kaip greičiau platus negu gilus¹⁸. Dažnai partnerių vaidmuo buvo daugiau patarimo pobūdžio. Partnerystės principas šiuo laikotarpiu buvo įgyvendinamas greičiau formaliai ir gana ribotai. BPD įgyvendinimo sistemos vertinimo ataskaitoje įvardinta pagrindinė BPD įgyvendinimo pamoka siekiant efektyvaus ES struktūrinės paramos panaudojimo 2007-2013 m. laikotarpiu – jau nuo pat paramos įgyvendinimo planavimo proceso pradžios efektyviai įtraukti socialinius-ekonominius partnerius.

¹⁷ Nacionalinė bendroji strategija: Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti. 2006 m. lapkričio 30 d.

¹⁸ EPRC and BGI Consulting. *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 Co-financed by ERDF, Working Package 11 – Task 1, National Overview of Management and Implementation Systems in 2004-06 – Lithuania*. Final version, October 2008.

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu labai išaugo visuomenės ir partnerių domėjimasis ES struktūriniu parama ir aktyvus jų įsitraukimas. Tarpinių institucijų apklausa parodė, kad praktikoje aktyviausiai partneriai buvo įtraukiami į strateginių ES struktūrinės paramos panaudojimo dokumentų rengimo procesą (50 proc.), taip pat veiksmų programų įgyvendinimą (35 proc.), santykinai mažiau – į ES struktūrinės paramos panaudojimo stebėseną ir vertinimą (žr. 4 pav.). Vis dėlto, pažymėtina, jog tiek įgyvendinimo, tiek stebėsenos ir vertinimo klausimai¹⁹ yra sprendžiami dalyvaujant ES struktūrinės paramos socialiniams-ekonominiams partneriams Stebėsenos komitete.

4 pav. Partnerystės principo praktinis taikymas skirtingais ES struktūrinės paramos panaudojimo etapais



Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=12), 2010.*

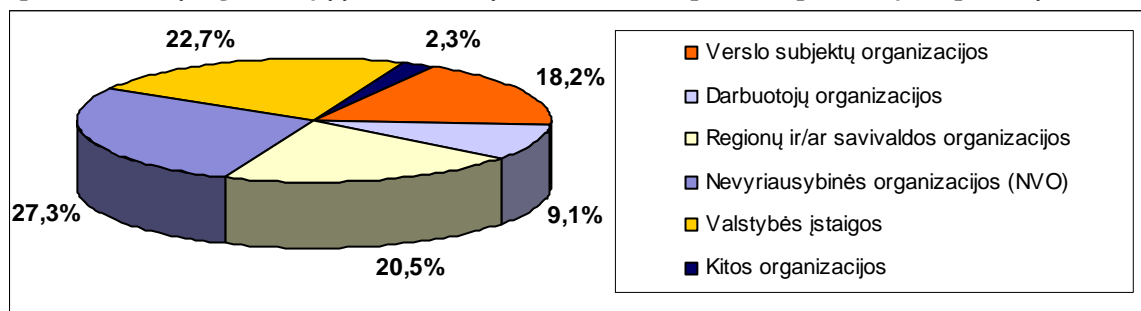
Savo ruožtu partnerių apklausa atskleidė, kad partneriai ne tik dalyvauja skirtinguose sprendimų priėmimo proceso dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo etapuose, bet 38,1 proc. apklaustųjų partnerių organizacijų dalyvavo ar dalyvauja vykdant ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamus projektus. Tokį partnerių dalyvavimą ES struktūrinės paramos panaudojimo procese atspindi jų siejami tikslai, palaikant partnerystės ryšius su už ES struktūrinę paramą atsakingomis institucijomis (žr. 2.2 skyrių).

Skyrėsi ir įvairių partnerių organizacijų įtraukimo į ES struktūrinės paramos panaudojimo procesą intensyvumas. Dažniausiai už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingos institucijos bendradarbiavo su nevyriausybinėmis organizacijomis (NVO) ir valstybės įstaigomis, mažiausiai – su darbuotojų organizacijomis (žr. 5 pav.). Atskirai reikėtų paminėti regionų ir savivaldos organizacijas: nors 2007-2013 m. laikotarpiu joms buvo suteikta daugiau galių spręsti dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo, atlikti vertinimai parodė, kad regiono ir savivaldos lygmens partnerių įtraukimas buvo fragmentiškas ir ribotas²⁰. Tam įtakos turi tiek centralizuota Lietuvos valdymo sistema, tiek kiti veiksniai, pasireiškę ES struktūrinės paramos panaudojimo procese (žr. 2.2. skyrių).

¹⁹ Įgyvendinimo, stebėsenos ir vertinimo klausimų atskyrimas yra analitiškai naudingas, tačiau praktiškai nenatūralus, nes šie procesai yra glaudžiai susiję.

²⁰ UAB „BGI Consulting“, *Regionų projektų planavimo ir įgyvendinimo sistemos efektyvumo vertinimas*, Vilnius, 2010, 18-19.

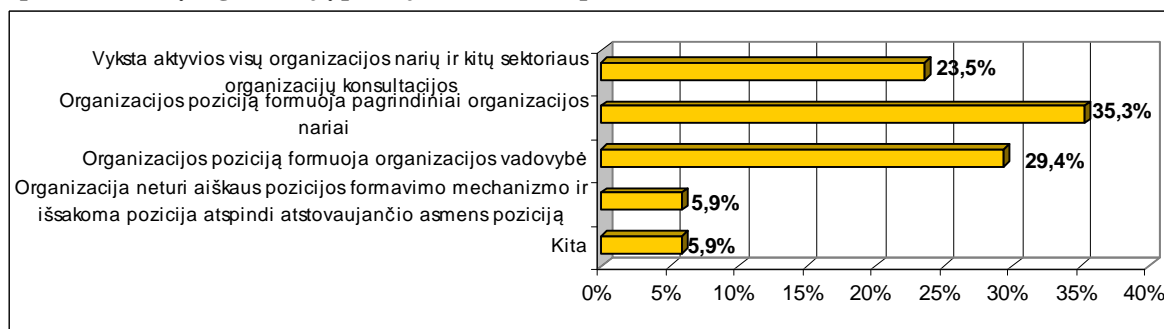
5 pav. Partnerių organizacijų įsitraukimas į ES struktūrinės paramos panaudojimo procesą



Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=12), 2010.*

Didžioji dalis (66,7 proc.) už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų pripažįsta, kad į sprendimų priėmimo procesą yra įtraukiami ne visi, o svarbiausieji partneriai – dažniausiai asociacijos. Tai paaiškinama tuo, kad dažnai nėra techninių galimybių identifikuoti ir įtraukti visus potencialius partnerius, kita vertus, mažesnės partnerių organizacijos stokoja pajėgumų dalyvauti ES struktūrinės paramos panaudojimo procese. Be to, kaip partnerius įtraukiant asociacijas, o ne atskiras organizacijas, siekiama, kad būtų atstovaujamas viso sektoriaus interesas, o ne siekiama naudoti atskiroms organizacijoms²¹. Tačiau tokia partnerių atranka nebūtinai leidžia pasiekti šį tikslą: 34,3 proc. partnerių pripažįsta, kad formuojant organizacijos poziciją dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo, svarbiausia yra pagrindinių organizacijos narių nuomonė, dar 28,6 proc. – kad organizacijos poziciją formuoja jos vadovybė (žr. 6 pav.).

6 pav. Partnerių organizacijų pozicijos formavimo procesas



Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=23), 2010.*

Tokiu būdu atrenkant svarbiausius partnerius išlieka rizika, kad nėra atstovaujama atskirų sektorių smulkių ir mažiau įtakingų organizacijų pozicija, o siekiama atstovauti didelių ir pajėgių organizacijos narių interesus.

Partnerystės principo įgyvendinimas ES struktūrinės paramos programavimo procese

Planuojant pasirengimo ES struktūrinės paramos panaudojimui Lietuvoje 2007–2013 m. procesą, buvo imtasi priemonių tinkamai įgyvendinti partnerystės principą, taikant jį plačiau nei rengiant BPD. Galima išskirti tris partnerystės, rengiant Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strateginius dokumentus, kryptis: tiesioginį įtraukimą į dokumentų rengimo procesą, tarpinių rezultatų aptarimą su partneriais ir institucijomis bei visuomenės informavimą²². Pastaroji partnerystės kryptis, buvo aktyviai naudojama skatinant organizacijas įsitraukti į strateginių dokumentų rengimo procesą: dažniausiai buvo siunčiami kvietimai į konferencijas, viešus aptarimus, susitikimus ir kitus renginius arba susisiekiama su partneriais tiesiogiai, taip pat buvo skelbiamos

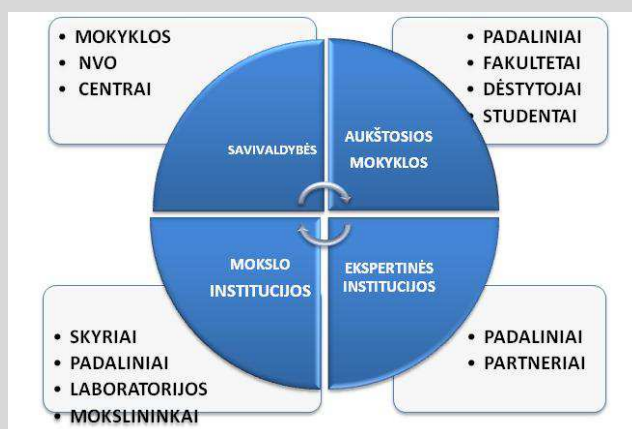
²¹ Interviu su Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atstove, 2010-04-08.

²² Nacionalinė bendroji strategija: Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti. 2006 m. lapkričio 30 d.

publikacijos internete ir spaudoje, platinamos brošiūros ir ataskaitos, siunčiami naujienlaiškiai. Partnerių nuomone, efektyviausios buvo būtent dvi pirmosios priemonės: t.y. įvairių renginių organizavimas ir tiesioginiai kontaktai su partnerių organizacijomis.

Rengiant 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strateginius dokumentus, partneriai buvo įtraukiami į konsultacijų procesą, taikant kelias priemones. Dažniausiai konsultacijos vyko ministro įsakymu sudarytose darbo grupėse, į kurių sudėtį buvo įtraukiami partnerių atstovai, rečiau buvo organizuojamos konsultacijos raštu, sudarant partnerių tinklą, arba ekspertų susitikimai, kuriami elektroniniai forumai. Kaip gerosios praktikos pavyzdys, gali būti paminėtas LR švietimo ir mokslo ministerijos administruojamas „InfoNet“ tinklas, kuris neformaliai buvo naudotas ES struktūrinės paramos programavimo etape, o įgyvendinimo etape buvo gerokai išplėstas ir adaptuotas patogiam informacijos keitimuisi ir aktyviam bendradarbiavimui.

LR švietimo ir mokslo ministerijos iniciatyva sukurta „InfoNet“ tinkle yra partnerių el. pašto adresai, kuriais persiunčiama pati aktualiausia ir svarbiausia su ES struktūrinės paramos panaudojimo klausimais susijusi informacija. Elektroniniame tinkle dalyvauja visos aukštosios mokyklos, mokslo institutai, švietimo skyriai, suaugusiųjų švietimo centrai ir pan. švietimo įstaigos.

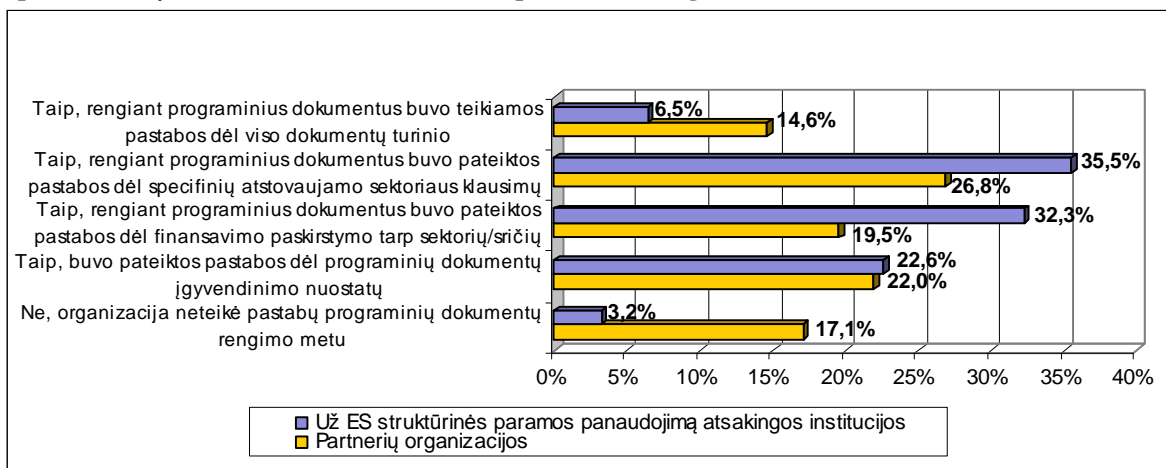


InfoNet paskirtis yra operatyviai informuoti apie numatomus ir paskelbtus kvietimus teikti paraiškas, kvietimų pakeitimus arba parengtus paaiškinimus, organizuojamus informacinius renginius, aktualius teisės aktus, kitus susijusius klausimus. Per InfoNet LR švietimo ir mokslo ministerija teikia bendro pobūdžio informaciją, o CPVA ir ESFA konsultuoja paraiškų rengimo ir įgyvendinimo klausimais. Taigi šis sukurtas specifinis informacinis tinklas prisideda ne tik prie informacijos sklaidos ir grįžtamojo ryšio užtikrinimo, bet ir skatina abipusį institucijų ir partnerių, veikiančių švietimo srityje, bendradarbiavimą.

Šaltinis: parengta autorių pagal interviu programos duomenis ir 2009 m. balandžio 21 d. Informacinio renginio "INFONET"as: informacijos apie Europos Sąjungos fondų finansavimą švietimui ir mokslui sklaida" medžiagą, < http://www.smm.lt/es_parama/rm/> [žiūrėta 2010-06-18].

Partnerių dalyvavimas darbo grupių, rengiančių ES struktūrinės paramos panaudojimo dokumentų projektus, veikloje leido jiems anksti įsitraukti į programavimo procesą ir teikti pastabas ir pasiūlymus dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo kryptių: net 26,8 proc. partnerių teikė pastabas dėl specifinių atstovaujamo sektoriaus klausimų, taip pat aktyviai buvo teikiami pasiūlymai dėl programinių dokumentų įgyvendinimo nuostatų (22 proc.) ir finansavimo paskirstymo tarp intervencijos sričių (19,5 proc., žr. 7 pav.).

7 pav. Pastabų 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos strateginiams dokumentams teikimas



Šaltiniai: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai* (n=12), 2010; Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai* (n=23), 2010.

Aktyvų partnerių į(si)traukimą nacionaliniu lygmeniu į 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo dokumentų rengimo procesą (taip pat žr. 4 pav.) gerai iliustruoja ir žemiau pateiktas partnerystės principo taikymo gerosios praktikos pavyzdys, kuomet partneriai buvo aktyviai kviečiami dalyvauti viešuosiuose aptarimuose dėl Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos prioritetų, intervencijos sričių ir kitų aktualių klausimų.

Partnerystės principo taikymo geroji praktika ES struktūrinės paramos programavimo metu

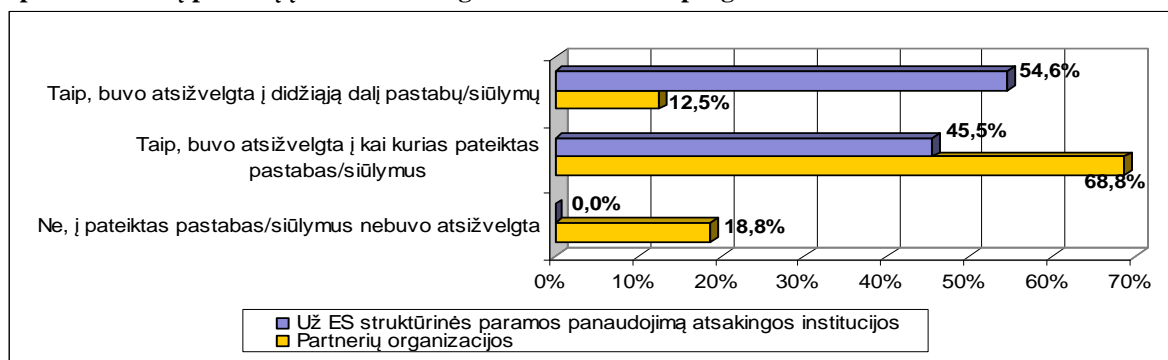
Politikos ciklo pradžioje, t.y. programavimo metu, tiek 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento rengimo laikotarpiu, tiek ir 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos rengimo laikotarpiu, partnerystė su socialiniais-ekonomineis partneriais buvo užtikrinama organizuojant viešuosius aptarimus. Pavyzdžiui, 2005-2006 m. organizuoti trys vieši 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos Lietuvai panaudojimo aptarimai, daugiausia dėmesio skiriant strateginiams dokumentams, paramos programų tikslams ir prioritetams bei efektyvaus struktūrinės paramos panaudojimo prielaidoms. Pirmojo viešo aptarimo metu buvo aptarti pasiūlyti Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos prioritetai (jiems pritarta ir atsižvelgta į pateiktus pasiūlymus). Antrojo viešo aptarimo metu buvo svarstomas galimas prioritetinių kryptių grupavimas į veiksmų programas ir administravimo principai. Trečiojo susitikimo metu buvo aptartos esminės Lietuvos plėtros problemos, taip pat investicijų kryptių finansinių proporcijų nustatymo principai bei siūlomos proporcijos. Partneriai buvo kviečiami pareikšti savo nuomonę, kokioms sritims turi būti skiriamas didesnis dėmesys ir atitinkamai daugiau lėšų, kaip galima būtų spręsti esmines Lietuvos plėtros problemas.

Į aptarimus buvo pakviestos 136 partnerių organizacijos ir įstaigos, o aktyviai dalyvavo ir savo pozicijas įvairiais ES struktūrinės paramos programavimo klausimais išsakė: Lietuvos pramonininkų konfederacija, Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacija, Lietuvos universitetų rektorių konferencija, Žinių ekonomikos forumas, Asociacija „Infobalt“, Lietuvos aplinkosauginių nevyriausybinių organizacijų koalicija, Vilniaus Gedimino technikos universiteto Transporto institutas, Lietuvos verslo darbdavių konfederacija, Lietuvos mokslo akademija, Lietuvos mokslo taryba, Nacionalinė sveikatos taryba, Lietuvos automobilių kelių direkcija, Lietuvos savivaldybių asociacija, Lietuvos apskričių vadovų sąjunga, Lietuvos viešbučių ir restoranų asociacija, IAE regiono plėtros agentūra.

Šaltinis: sudaryta autorių pagal ES struktūrinės paramos internetinėje svetainėje pateikiamą informaciją – žr. http://www.esparama.lt/2007-2013/lt/aktualijos/aktualija?lbtitem_id=090bdd538006b2bc [žiūrėta 2010-06-18].

Tačiau institucijos ir partneriai skirtingai vertina bendradarbiavimo ES struktūrinės paramos programavimo procese rezultatus: institucijų atstovų nuomone, rengiant programinius dokumentus buvo atsižvelgta į didžiąją dali pateiktų pastabų ir pasiūlymų, tuo tarpu partnerių nuomone, dažniausiai buvo atsižvelgiama tik į kai kurias pastabas arba neatsižvelgiama visai (žr. 8 pav.).

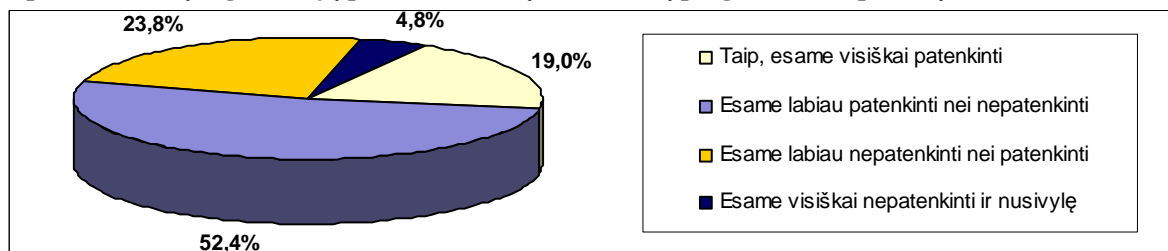
8 pav. Partnerių pastabų įtraukimas rengiant 2007-2013 m. programinius dokumentus



Šaltiniai: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai* (n=12), 2010; Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai* (n=23), 2010.

Nepaisant ribotų partnerių galimybių daryti įtaką ES struktūrinės paramos programavimo proceso rezultatams, teikiant pastabas ir pasiūlymus, bendras jų pasitenkinimo organizacijos dalyvavimu ES struktūrinės paramos panaudojimo procese lygis yra aukštas: net 19 proc. apklaustų partnerių organizacijų yra visiškai patenkintos įsitraukimu į programavimo procesą, dar 52,4 proc. – yra labiau patenkinti nei nepatenkinti (žr. 9 pav.) Tai rodo, jog partnerių organizacijoms svarbus ne tik partnerystės taikymo rezultatas (t.y. galimybė paveikti sprendimus), bet ir pats bendradarbiavimo procesas, kurio metu atsiranda galimybė užmegzti ryšius ir mokytis (žr. 2.2 skyrių).

9 pav. Partnerių organizacijų pasitenkinimas įsitraukimu į programavimo procesą

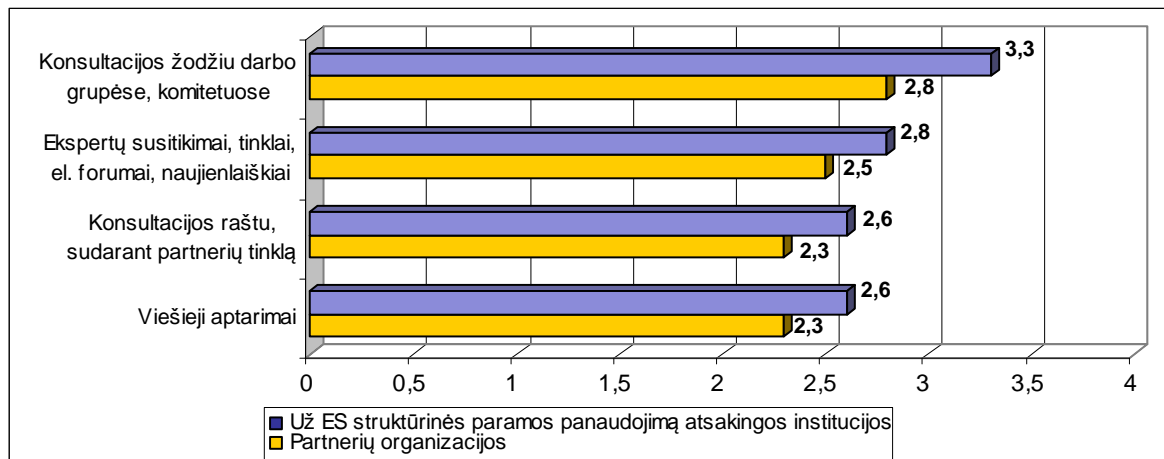


Šaltiniai: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai* (n=23), 2010.

Visi tarpiniai strateginių ES struktūrinės paramos panaudojimo 2007–2013 m. dokumentų rengimo rezultatai buvo aptariami viešai su socialiniais, ekonominiais ir regioniniais partneriais, mokslininkais bei kitomis suinteresuotomis institucijomis ir organizacijomis. Kiekvieno viešo aptarimo pabaigoje partnerių pateikti siūlymai, komentarai bei nuomonės buvo apibendrinamos. Taip pat fiksuoti pasiūlymai, kuriuos apsvarstyti buvo galima vėlesniame pasirengimo etape, pavyzdžiui, dėl administravimo sistemos, projektų atrankos ir tvirtinimo procedūrų. Partneriai kartu su kitomis organizacijomis taip pat organizavo savarankiškus renginius, į kuriuos kviesti institucijų, atsakingų už strategijos ir veiksmų programų parengimą, atstovai. Paminėtina, jog nuo pasirengimo ES struktūrinės paramos panaudojimui 2007–2013 m. pradžios daug dėmesio buvo skiriama ne tik partnerių, kitų suinteresuotų organizacijų įtraukimui, bet ir visuomenės informavimui.

Apibendrinant partnerystės principo įgyvendinimo ES struktūrinės paramos programavimo etapu analizę, galima įvertinti taikytų partnerystės formų efektyvumą. Tiek institucijų, tiek partnerių nuomone, efektyviausia bendradarbiavimo su partneriais priemonė buvo konsultacijos darbo grupėse ir komitetuose (jos efektyvumą aukštai įvertino net 27,8 proc. partnerių ir 45,5 proc. institucijų atstovų), taip pat teigiamai buvo įvertinti ekspertų susitikimai, tinklai, elektroniniai forumai. Santykinai žemas konsultacijų raštu ir viešųjų aptarimų efektyvumo įvertinimas parodo, kad šios partnerystės formos prisidėjo prie informacijos apie ES struktūrinę paramą sklaidos, bet partnerių galimybės paveikti programavimo proceso rezultatą, dalyvaujant viešuosiuose aptarimuose, buvo ribotos.

10 pav. 2007-2013 m. strateginių dokumentų rengimo etapu taikytų partnerystės formų efektyvumas



Šaltiniai: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai* (n=12), 2010; Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai* (n=23), 2010.

NB – paveiksle pateikiamas apklaustų partnerių organizacijų ir institucijų atstovų partnerystės formų efektyvumo vertinimo vidurkis, skalėje nuo 1 iki 4, kur 1 – labai žemas efektyvumas, 2 – žemesnis už vidutinį, 3 – aukštesnis už vidutinį, 4 – labai aukštas.

Tokie analizės rezultatai rodo, kad tiek už ES struktūrinės paramos panaudojimimą atsakingos institucijos, tiek partneriai yra santykinai patenkinti bendradarbiavimo procesu ES struktūrinės paramos programavimo etape. Tai, kad efektyviausia partnerystės forma yra laikomos institucionalizuotos konsultacijos darbo grupėse ir komitetuose institucijų (ministerijų) lygmeniu parodo, kad partneriams svarbus ir formalus jų vaidmens pripažinimas ES struktūrinės paramos programavimo procese. Kita vertus, panašios konsultacijos su partneriais yra organizuojamos ir Nacionalinės bendrosios strategijos ir veiksmų programų įgyvendinimo metu, tačiau šiame etape toks bendradarbiavimas dažniausiai nėra institucionalizuotas ir yra mažiau formalus²³.

Partnerystės principo taikymas ES struktūrinės paramos įgyvendinimo, stebėsenos ir vertinimo procese

Lyginant su BPD rengimu, partnerių įtraukimas į 2007–2013 m. programavimą buvo intensyvesnis, tačiau teisės aktai reikalauja, kad partnerystė būtų užtikrinta ne tik programos rengimo, bet ir jos įgyvendinimo, priežiūros ir vertinimo metu. Partnerystės principo reglamentavimo analizė parodė, kad pagrindinės galimybės partneriams įsitraukti į veiksmų programų įgyvendinimą, stebėseną ir vertinimą yra:

- dalyvauti Stebėsenos komiteto veikloje;
- dalyvauti veiksmų programų valdymo komitetuose stebėtojų teisėmis;
- dalyvauti projektų atrankos komitetų veikloje stebėtojų teisėmis;
- dalyvauti projektų priežiūros komitetuose, prižiūrint paraiškų rengimą;
- dalyvauti projektų priežiūros komitetuose, prižiūrint projektų įgyvendinimą;
- bendradarbiauti su atsakingomis institucijomis kitais būdais.

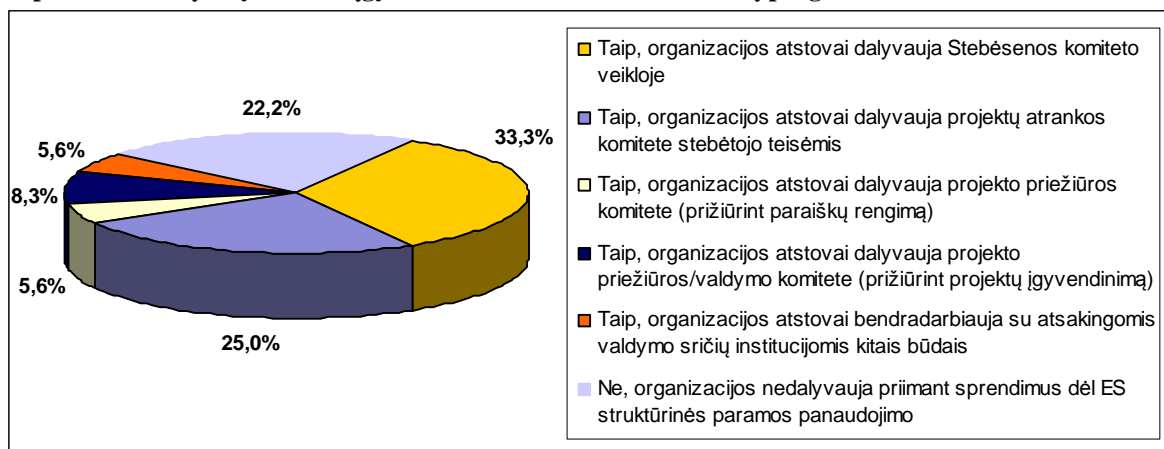
Partnerių ir atsakingų institucijų apklausa parodė, kad plačiausiai taikomos partnerystės formos yra dalyvavimas Stebėsenos komiteto posėdžiuose (33,3 proc. apklaustų partnerių) ir projektų atrankos komitetų (25 proc.) veikloje (žr. 11 pav.). Rečiau dalyvaujama projektų priežiūros komitetuose rengiant paraiškas ir įgyvendinant projektus (atitinkamai 5,6 ir 8,3 proc.), taip pat bendradarbiaujant kitais būdais – specialiai sudarytuose komitetuose ir darbo grupėse (5,6 proc.)²⁴, tuo tarpu galimybė

²³ Interviu su Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atstove, 2010-04-08.

²⁴ Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai* (n=23), 2010.

įtraukti partnerius į veiksmų programų valdymo komitetus išnaudojama rečiau. Todėl platesnis konsultavimosi procesas veiksmų programų lygmeniu būtų naudingas tiek institucijoms, tiek partneriams, padėtų tolygiai taikyti partnerystės principą ES struktūrinės paramos panaudojimo procese.

11 pav. Partnerių dalyvavimas įgyvendinant 2007-2013 m. veiksmų programas



Šaltiniai: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=23), 2010.*

Dalyvaudami įvairių komitetų posėdžiuose partneriai dažniausiai savo iniciatyva arba paprašyti pateikia organizacijos poziciją specifiniais klausimais, tačiau kaip jau buvo minėta, organizacijos pozicija dažnai atspindi tik svarbiausių organizacijos narių (asociacijų atveju) arba vadovybės nuomonę tam tikrais ES struktūrinės paramos panaudojimo klausimais. Visgi teigiamai vertintina tai, kad, partnerių nuomone, jų pozicija yra svarbi priimant sprendimus dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo Stebėsenos komitete (42,9 proc. partneriai mano, kad jų nuomonė yra svarbi arba labai svarbi) ir projektų atrankos komitetuose, kuriuose partneriai dalyvauja stebėtojo teisėmis (40 proc. respondentų atsakė, kad jų nuomonė yra svarbi arba labai svarbi). Bendrai, nacionaliniu lygmeniu partnerystė yra plėtojama ir į partnerių nuomone yra atsižvelgiama.

Regioniniu lygmeniu partnerystė panaudojant 2007–2013 m. ES struktūrinę paramą taip pat plėtojama, tačiau mažesniu mastu, bendradarbiavimas yra labiau fragmentiškas ir nenuoseklus. Visgi kaip gerosios praktikos pavyzdys gali būti išskiriamas LR vidaus reikalų ministerijos organizuotas 3.1 prioriteto „Vietinė ir urbanistinė plėtra, kultūros paveldo ir gamtos išsaugojimas bei pritaikymas turizmo plėtrai“ rengimas, darbo grupėje efektyviai realizuojant regioninės partnerystės principą.

Partnerystės principo taikymo geroji praktika 2007–2013 m. veiksmų programų įgyvendinimo metu: regioninės partnerystės atvejais

Partnerystė rengiant 2007–2013 m. Sanglaudos skatinimo veiksmų programos 1 prioriteto „Vietinė ir urbanistinė plėtra, kultūros paveldo ir gamtos išsaugojimas bei pritaikymas turizmo plėtrai“ aprašymą

2006 m. kovo mėn. buvo organizuotas susitikimas su 7 regioninių ekonomikos augimo centrų, išskirtų Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategijoje, savivaldybių merais, siekiant aptarti kryptingą 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos lėšų panaudojimą, supažindinti su numatomu investicinių projektų planavimu.

2006 m. liepos mėn. LR vidaus reikalų ministerija organizavo viešus aptarimus 9 apskrityse. Šiuose aptarimuose dalyvavo apskrities viršininko administracijos ir į apskritį įeinančių savivaldybių atstovai. Šių aptarimų metu buvo supažindinama su regioninės reikšmės projektų planavimu ir naujomis savivaldybių ir regionų plėtros tarybų teisėmis ir pareigomis, struktūrinės paramos administravimo klausimais, naujomis regionų plėtros tarybų funkcijomis 2007–2013 m. laikotarpiu.

Šaltinis: parengta autorių pagal UAB BGI Consulting. *Regionų projektų planavimo ir įgyvendinimo sistemos efektyvumo vertinimas: galutinė ataskaita*, Vilnius, 2010.

Efektyvi partnerystės priemonė ES struktūrinės paramos įgyvendinimo etape yra projektų finansavimo sąlygų aprašų (toliau – PFSA) projektų svarstymas ir derinimas su socialiniais-ekonominiais partneriais. Žemiau pateiktame gerosios partnerystės praktikos pavyzdyje matyti, jog šią partnerystės priemonę taikė ir proceso rezultatais liko patenkinta ne viena tarpinė institucija.

Partnerystės principo taikymo geroji praktika 2007–2013 m. veiksmų programų įgyvendinimo metu: priemonių ir PFSA projektų derinimo bei kiti bendradarbiavimo atvejai

Politikos ciklo viduryje, t.y. 2007-2013 m. veiksmų programų įgyvendinimo metu, partnerystė su socialiniais-ekonominiais partneriais buvo užtikrinama rengiant ir derinant projektų finansavimo sąlygų aprašus. Šioje srityje atkreiptinas dėmesys į kelių ministerijų vykdytą veiklą.

Pavyzdžiui, LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija, siekdama užtikrinti geresnę priemonės “Socialinio dialogo skatinimas” aptarimą, patalpino projektų finansavimo sąlygų aprašo projektą internete ir vykdė aprašo aptarimus su institucijos socialiniais ir ekonominiais partneriais. Nors tokia praktika ir ilgina sprendimų priėmimo proceso trukmę, tačiau vėlesniame etape palengvina priemonės ir projektų įgyvendinimą, nes būna parengti geresnės kokybės dokumentai. Taip pat labai svarbu tinkamai atlikti moderatoriaus funkciją siekiant suderinti skirtingų socialinių-ekonominių partnerių interesus.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija dažniau nei kitos ministerijos naudojami *Projektų administravimo ir finansavimo taisyklėse* numatyta galimybė pasinaudoti projektų priežiūros grupės sudarymu. Tokių bendrų priežiūros komitetų buvimas skatina ne tik partnerystę, mokymąsi ir atskaitomybę, bet ir užtikrina geresnę projektų rengimo ir įgyvendinimo kokybę. Pažymėtina, jog būtent „minkštuose projektuose“, kuriuose nėra pakankamai universalių ir aiškių kokybės standartų, aktyvus partnerių dalyvavimas sudaro sąlygas pasiekti kokybiškus projektų rezultatus. Šiame kontekste taip pat pagirtina Europos Socialinio Fondo agentūros praktika aktyviai bendradarbiauti su tarpinėmis institucijomis bei socialiniais ir ekonominiais partneriais siekiant užtikrinti aukštą projektų produktų kokybę.

Kitas pavyzdys yra LR švietimo ir mokslo ministerijos vykdyti projektų finansavimo sąlygų aprašų (intervencijos modelių), (pavyzdžiui, „Valstybės pagalba aukštos kvalifikacijos darbuotojų įdarbinimui įmonėse“, „Studijų sistemos efektyvumo didinimas“, „Studijų kokybės gerinimas, tarptautiškumo didinimas“) aptarimai bei derinimai su asociacijomis, universitetais ir kolegijomis diskusijų formatu.

LR ūkio ministerija taip pat beveik visus priemonių projektų finansavimo sąlygų aprašus skelbė internete. LR vidaus reikalų ministerija organizavo reguliarius priemonės „Bendradarbiavimo tarp valstybinio ir nevyriausybinių sektorių skatinimas“ aprašymo derinimus su nevyriausybiniomis organizacijomis, taip pat sudarė bendrą komisiją su Lietuvos Jaunimo organizacijų taryba, kuri atrinks ir įvertins projektų paraiškas. Pastarajai priemonei koordinuoti yra įkurta darbo grupė, kurioje 50 proc. narių sudaro socialiniai-ekonominiai partneriai.

Visos institucijos, kurios 2007-2013 m. veiksmų programų įgyvendinimo metu aktyviai įtraukia partnerių organizacijas, pripažino, kad, nors tai ir ilgina įgyvendinimo dokumentų rengimo ir derinimo procesą, tačiau neabejotinai prisideda prie geresnio priemonių ir projektų įgyvendinimo bei jų kuriamų rezultatų aktualumo ir kokybės.

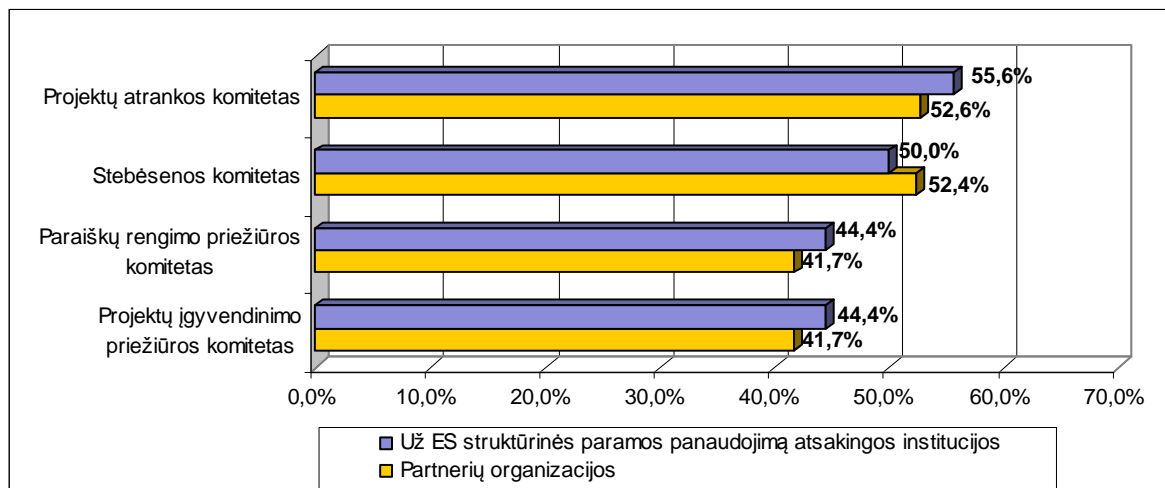
Šaltinis: parengta autorių pagal interviu programos duomenis.

Tiek partnerių, tiek institucijų nuomone, partnerių įtraukimas į Stebėsenos komiteto sudėtį yra tinkama (38,1 proc. partnerių) ir pakankamai efektyvi (50 proc. institucijų efektyvumą įvertino kaip aukštą arba aukštesnę už vidutinį) bendradarbiavimo priemonė. Tačiau kartais išsakoma nuomonė, kad Stebėsenos komiteto posėdžiai daugiau veikia kaip iš anksto suderintų sprendimų priėmimo instrumentas, o visas konsultacijų procesas vyksta tarpinių institucijų lygmeniu. Dėl šios priežasties, esant nepakankamam partnerių įsitraukimui ankstyvajame tokių konsultacijų etape, gali kilti partnerių nepasitenkinimas Stebėsenos komiteto posėdžiuose priimamais sprendimais²⁵. Tokiu atveju, jei nėra kitų klūčių procesui, yra galimybė grįžti prie klausimo svarstymo su socialiniais-ekonominiais partneriais fazės ir tą sprendimą priimti Stebėsenos komitete vėliau.

²⁵ Interviu su Finansų ministerijos atstovais, taip pat interviu su Ministro Pirmininko tarnybos atstove, 2010-06-03.

Kitų partnerystės formų, taikomų įsisavinant ES struktūrinę paramą, efektyvumas pačių už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų vertinamas taip pat santykinai palankiai: 55,6 proc. respondentų kaip aukštesnį už vidutinį įvertino partnerių dalyvavimo projektų atrankos komitetuose efektyvumą, po 44,4 proc. nuomone, aukštas arba aukštesnis už vidutinį yra partnerių dalyvavimo projektų priežiūros komitetuose efektyvumas (žr. 12 pav.)

12 pav. Veiksmų programų įgyvendinimo etapu taikomų partnerystės formų tinkamumas ir efektyvumas



Šaltiniai: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai* (n=12), 2010; Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai* (n=23), 2010.

NB – paveiksle pateikiamas partnerių organizacijų atstovų partnerystės formas įvertinusių kaip *tinkamas* ir *labiau tinkamas nei netinkamas* procentas nuo visų atsakiusiųjų ir už ES paramą atsakingų institucijų atstovų partnerystės formų efektyvumą įvertinusių kaip *labai aukštą* ir *aukštesnį už vidutinį* procentas.

Palyginus su veiksmų programų įgyvendinimu, partnerių galimybės dalyvauti, vykdant ES struktūrinės paramos panaudojimo stebėseną, yra mažai išnaudojamos. Tokia stebėseną projektų lygmeniu galėtų būti vykdoma aktyviau taikant tokias priemones kaip projektų priežiūros komitetai (tiek rengiant paraiškas, tiek įgyvendinant projektus). Projektų lygmeniu partnerių dalyvavimas vykdamas ES struktūrinės paramos panaudojimo stebėseną, galėtų prisidėti užtikrinant rengiamų projektų aktualumą ir įgyvendinamų projektų rezultatų kokybę.

Viena iš galimybių socialiniams ir ekonominiams partneriams dalyvauti vertinimo procese yra Stebėsenos²⁶ komitetas, kuriame svarstomi tarpiniai ir/ar galutiniai vertinimo rezultatų pristatymai, taip pat pristatomi metiniai ES struktūrinės paramos vertinimo planai. Taigi 2007–2013 m. veiksmų programų stebėsenos etape partnerystė yra institucionalizuota – partneriai reguliariai kviečiami dalyvauti Stebėsenos komiteto posėdžiuose ir yra nuolat informuojami apie šio komiteto sprendimus (žr. žemiau pateikiamą gerosios partnerystės pavyzdį). Šiuo periodu bendradarbiavimo veikla galėtų būtų dar efektyvesnė, jei tie patys partneriai pilnavertiškai dalyvautų veiksmų programų programavimo, įgyvendinimo etapuose bei būtų iš anksto įtraukiami į būsimų Stebėsenos komitete priimamų sprendimų svarstymą.

Palapsniui situacija gerėja ir su partneriais yra vis dažniau tiesiogiai ir netiesiogiai bendradarbiaujama ES veiksmų programų vertinimo etape. Socialiniai-ekonominiai partneriai į vertinimo procesą įtraukiami per vertinimo rezultatų pristatymo renginius, į kuriuos jie kviečiami atsižvelgiant į temos aktualumą (žr. žemiau pateikiamą gerosios partnerystės pavyzdį). Yra numatyta galimybė, esant poreikiui, pakviesti partnerius dalyvauti Vertinimo koordinavimo grupės posėdžiuose. Siekiant užtikrinti platesnį partnerystės vertinimo srityje taikymą, būtų galima, prieš

²⁶ Bendrasis stebėsenos komitetas veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją, įgyvendinimo priežiūrai atlikti.

patvirtinant metinius vertinimo planus Vertinimo koordinavimo grupėje, teikti juos apsvarstyti Stebėsenos komiteto socialiniams ir ekonominiams partneriams. Partneriai turėtų galimybę pateikti rekomendacinio pobūdžio pasiūlymus dėl metinių vertinimo planų tobulinimo/papildymo.

Partnerystės principo taikymo geroji praktika 2007-2013 m. veiksmų programų stebėsenos ir vertinimo metu

ES struktūrinės paramos panaudojimo laikotarpiu stebėsenos ir vertinimas yra vykdomi nuolat, t.y. teisės aktuose numatytas einamasis jų pobūdis. Stebėsenos partnerystė yra užtikrinama mažiausiai keturis kartus per metus organizuojant Stebėsenos komiteto veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007-2013 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją, įgyvendinimo priežiūrai atlikti, posėdžius. Juose dalyvauja instituciniai ir socialiniai ekonominiai partneriai bei aptariama ES struktūrinės paramos panaudojimo pažanga. Partnerystė stebėsenos srityje yra institucionalizuota bei reguliari ir apima platų partnerių ratą: organizuotas darbdavių, atskirų ūkio sektorių bei darbuotojų asocijuotas struktūras, taip pat specifinių ir „horizontaliųjų“ sričių (mokslas, aplinkosauga, lygios galimybės, neįgalieji) atstovų įtraukimą. Pavyzdžiui, kaip pagrindiniai Stebėsenos komiteto nariai yra patvirtinti šių institucinių ir socialinių-ekonominių partnerių atstovai: Lietuvos pramonės, prekybos ir amatų rūmų asociacijos, Lietuvos pramonininkų konfederacijos, Lietuvos verslo darbdavių konfederacijos, Lietuvos Respublikos žemės ūkio rūmų, Pasaulio energetikos tarybos, Lietuvos jaunimo organizacijų tarybos, asociacijos „Žinių ekonomikos forumas“, Lietuvos aplinkosauginių nevyriausybinių organizacijų koalicijos, Lietuvos aukštojo mokslo tarybos, Lietuvos mokslų akademijos, Moterų informacijos centro, Lietuvos gydytojų vadovų sąjungos, Lietuvos savivaldybių asociacijos, Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybos, Lietuvos žmonių su negalia sąjungos ir kitų. Taip pat Stebėsenos komitete dalyvauja dviejų apskričių (Šiaulių ir Panevėžio) administracijų atstovai.

Vertinimo srityje taip pat formuojasi geroji partnerystės praktika, nes kiekvieno ES struktūrinės paramos vertinimo rezultatai yra pristatomi po 1-2 kartus viešai, įtraukiant socialinius ekonominius partnerius ir kitas tikslines grupes. Lyginant 2004-2006 m. Bendrojo programavimo dokumento laikotarpio partnerystę vertinimo srityje su 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo laikotarpiu, išryškėja tendencija, jog šiuo laikotarpiu intensyviau bendradarbiaujama su Stebėsenos komitetu. Šio komiteto nariams pristatomi tarpiniai ir/arba galutiniai vertinimo rezultatai (metodikos, išvados, rekomendacijos), taip pat pristatomi ES struktūrinės paramos metiniai vertinimo planai (projektai ir galutinės versijos).

Papildomai visos vertinimo ataskaitos ir jų santraukos yra skelbiamos viešai www.esparama.lt internetinėje svetainėje bei siunčiamos Stebėsenos komiteto nariams. Pagal poreikį socialiniai ekonominiai partneriai įtraukiami į Vertinimo koordinavimo grupės veiklą. Nuo 2008 m. reguliariai organizuojamos vertintojų diskusijos bei aptarimai naujų ir aktualių vertinimo temų paieškoms bei vertinimo proceso ir rezultatų kokybės gerinimui, kuriuose dalyvauja vertinimus užsakančios institucijos, vertinimo paslaugas teikiančios įmonės ir įstaigos, akademinė bendruomenė.

Šaltinis: parengta autorių pagal interviu programos duomenis.

2.2. Partnerystės principo įgyvendinimą lemiantys veiksniai

Lietuvoje atliktų vertinimų²⁷ ataskaitose buvo atkreiptas dėmesys į nepakankamą partnerystės principo įgyvendinimą Lietuvoje ir partnerių įtraukimą į programos rengimą, įgyvendinimą, priežiūrą ir vertinimą. BPD įgyvendinimo laikotarpiu išskirti trys veiksniai, trukdę efektyviai taikyti partnerystės principą: 1) objektyvių atrankos kriterijų ir procedūrų stoka atrenkant pagrindinius partnerius; 2) nepakankami partnerių gebėjimai įsitraukti ir dalyvauti procese; 3) galimi partnerių lobistiniai interesai. Šiuos veiksnius galima susieti su 2 pav. numatytais veiksniais: kriterijų ir procedūrų stoka susijusi su formalia administracine praktika ir tradicijomis, o partnerių gebėjimai – su jų pačių patirtimi, gebėjimais ir aktyvumu (motyvacija) dalyvauti procese. Literatūros apžvalgoje (žr. 1.1 dalį) buvo išskirtos dvi veiksmų grupės, darančios įtaką partnerystės principo taikymui: išorės ir vidaus veiksniai (žr. 1 lent.). Šiame ataskaitos skyriuje yra plačiau nagrinėjami 2007–2013

²⁷ BPD įgyvendinimo sistemos vertinimas, Veiksmų programų Lietuvos 2007-2013 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai įgyvendinti išankstinis (ex ante) vertinimas, Regionų projektų planavimo ir įgyvendinimo sistemos efektyvumo vertinimas, kt.

m. svarbiausi vidaus ir išorės veiksniai bei jų įtaką partnerystės procesui Lietuvoje šiuo programavimo laikotarpiu.

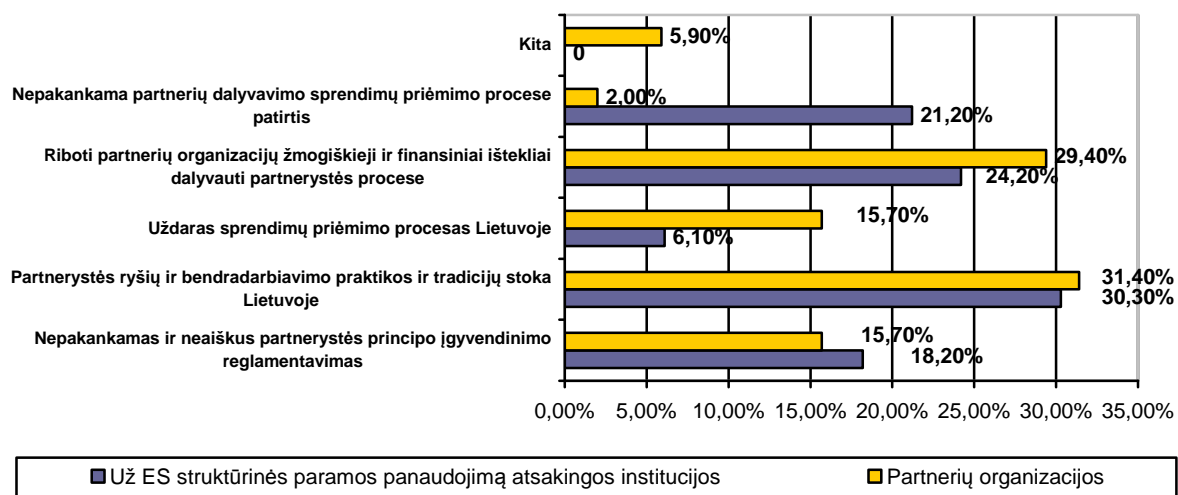
Svarbiausi išorės ir vidaus veiksniai, lemiantys partnerystės principo taikymą Lietuvoje

Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų nuomone, svarbiausias išorės veiksnys, darantis įtaką partnerystės principo taikymui Lietuvoje yra Europos Komisijos formalūs reikalavimai dėl partnerių įtraukimo: šiam veiksmui didžioji dalis respondentų suteikė didesnę arba didelę svarbą (58,3 proc.). Pagrindiniuose Europos Parlamento ir Tarybos reglamentuose įtvirtintas partnerystės principas buvo perkeltas į ES šalių narių nacionalinę teisę kaip esminis gero valdymo bruožas. Nuo 2007 m. Lietuvos Respublikos teisės aktuose (žr. ataskaitos 2.1 dalį) partnerystės principo įtvirtinimą didžiąja dalimi nulėmė būtent europinių reglamentų reikalavimai. Neabejotinai, šis veiksnys daro didžiausią teigiamą įtaką praktiniam partnerystės principo taikymui. Kitų ES šalių narių geroji praktika partnerystės srityje yra vertinama kaip santykinai mažiau svarbus veiksnys: jam didesnę ar didelę svarbą suteikė iš viso 36,3 proc. respondentų. Apklausos rezultatai taip pat pagrindžia teiginį apie dar tik besiformuojančią partnerystės principo taikymo praktiką ir kuriamas tradicijas Lietuvoje: didžioji dalis respondentų įvardino šį veiksnį kaip mažiau svarbų (41,7 proc.) arba vidutiniškai svarbų (33,3 proc.).

Analizuojant vidaus veiksnius, darančius įtaką partnerystės principo taikymui, partnerių aktyvumas ir suinteresuotumas naudotis ES struktūrine parama yra įvardijamas kaip svarbesnis arba svarbiausias veiksnys (75 proc.). Didelė dalis už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų skiria vidutinišką (27,3 proc.), didesnę arba didelę svarbą (54,6 proc.) partnerių žmogiškiesiems, finansiniams ir kitiems ištekliams. Taigi, visų pirma, partnerių motyvacija ir, antra, jų turimi ir galimi skirti ištekliai yra svarbiausios prielaidos sėkmingam praktiniam partnerystės principo taikymui. Jokių papildomų vidinių veiksmų institucijų apklausos respondentai neidentifikavo.

Pagrindiniai veiksniai, daranys neigiamą įtaką partnerystės principo įgyvendinimui Lietuvoje, abiejų grupių respondentų nuomone, yra partnerystės ryšių ir bendradarbiavimo praktikos ir tradicijų stoka Lietuvoje (virš 30 proc.) bei riboti partnerių organizacijų žmogiškieji ir finansiniai ištekliai dalyvauti partnerystės procese (virš 24 proc.). Tuo tarpu kaip kitus svarbiausius neigiamus veiksnius už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingos institucijos įvardijo nepakankamą partnerių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese patirtį (21,2 proc.) ir nepakankamą ir neaiškų partnerystės principo įgyvendinimo reglamentavimą (18,2 proc.). Pastarųjų respondentų nuomone, uždaras sprendimų priėmimo procesas dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo (6,1 proc.) sukelia mažiausiai problemų įgyvendinant partnerystės principą. Tuo tarpu partnerių organizacijų atstovai, dalyvavę apklausoje, pažymėjo, jog nepakankamas ir neaiškus partnerystės principo įgyvendinimo reglamentavimas bei neskaidrus ir uždaras sprendimų priėmimo procesas Lietuvoje (po 15,7 proc.) yra pakankamai svarbios kliūtys, su kuriomis susiduria partneriai. Jų nuomone, nepakankama organizacijos dalyvavimo sprendimų priėmimo procese patirtis (2 proc.) yra menka problema. Kaip kitus mažiau svarbius veiksnius, turinčius neigiamos įtakos partnerystės principo įgyvendinimui, partneriai mini biurokratinės procedūras, netobulus įstatymus ir dokumentus, kurie nekoreguojami, institucijų atstovų neatsižvelgimą į išsakytą partnerių nuomonę ir pastabas (5,9 proc.) (žr. 13 pav.).

13 pav. Pagrindinės problemos, su kuriomis susiduriama įgyvendinant partnerystės principą ES struktūrinės paramos panaudojimo procese



Šaltiniai: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai* (n=12), 2010; Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai* (n=23), 2010.

Apibendrinus už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų ir partnerių organizacijų atstovų, dalyvavusių apklausose nuomones, galima teigti, kad 2007–2013 m. programavimo periodo metu abi respondentų grupės įvardino tris pagrindinius veiksnius, trukdančius efektyviai taikyti partnerystės principą: 1) partnerystės ryšių ir bendradarbiavimo praktikos ir tradicijų stoka Lietuvoje; 2) riboti partnerių organizacijų žmogiškieji ir finansiniai ištekliai dalyvauti partnerystės procese bei 3) nepakankamas ir neaiškus partnerystės principo įgyvendinimo reglamentavimas.

Pirmasis įvardintas veiksnys yra labiau susijęs su vidutinio ir ilgojo laikotarpio tikslais, nes partnerystės tradicijų ir praktikos kūrimas yra nuolatinis ir negreitas procesas. Jis taip pat glaudžiai siejasi su literatūros apžvalgoje išskirtu partnerystei įtaką darančiu valdžios regionalizacijos, decentralizacijos ir dekoncentracijos veiksmu. Lietuva yra unitarinė, centralizuota valstybė, kurioje valdžios regionalizacija yra daugiau administracinio pobūdžio: Lietuvos viešosios valdžios sistema sudaro dvi dalys – valstybės valdymo subjektai ir vietos savivaldos subjektai, tuo tarpu regionio valdymo lygmuo – apskritys – yra valstybės valdymo vidurinioji pakopa, jose nėra regioninės valdžios institucijų²⁸. Be Vyriausybės skiriamo apskrities viršininko ir jo administracijos, įgyvendinančių nacionalinę regioninę politiką, regioniniame lygmenyje veikia Regionų plėtros tarybos, tačiau jų funkcijos yra ribotos, jos nedisponuoja ištekliais, reikalingais sprendimams įgyvendinti. Todėl, nors 2003 m. siekiant politikos decentralizacijos buvo priimtas Vyriausybės nutarimas²⁹, kuriuo patvirtinta „Kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija“, o 2009 m. buvo inicijuota apskričių reforma³⁰, kol kas trūksta prielaidų konstruktyviai partnerystei su regioninio ir vietos lygmens partneriais.

Tuo tarpu esant politinei valiai, likusius du veiksnius – partnerių organizacijų išteklius ir partnerystės principo įgyvendinimo reglamentavimą – galima paveikti teigiama linkme trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu, plačiau ir tikslingiau informuojant ne tik esamus, bet ir naujus partnerius apie bendradarbiavimo galimybes dalyvauti priimant sprendimus dėl ES struktūrinės paramos

²⁸ LR vidaus reikalų ministerija, *Darbo grupės regioninės politikos ir plėtros įgyvendinimo Lietuvoje pasiūlymams parengti siūlymai*, Vilnius, 2004.

²⁹ 2003 m. birželio 25 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 101-2015.

³⁰ Apskričių viršininkų administracijų reforma yra naikinama apskrities viršininko institucija, o apskričių viršininkų administracijų funkcijos perskirstomos savivaldybėms ir ministerijoms arba naikinamos; ši reforma turi būti įgyvendinta 2010 m. liepos 1 d.

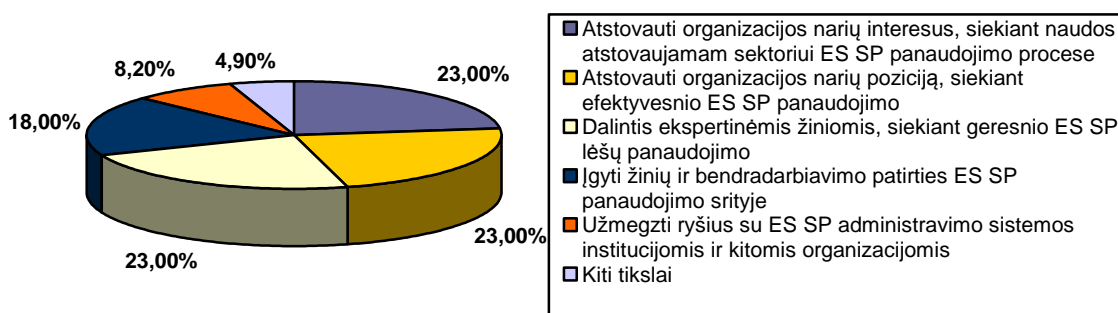
panaudojimo ir stebint paramos panaudojimo procesą. Matydamos galimybę padaryti teigiamą įtaką procesui, tikėtina, kad partnerių organizacijos skirtų daugiau vidinių išteklių dalyvavimui partnerystės procese. Neretai tiek institucijos, tiek partnerių organizacijos išsamiai nežino savo teisinių galimybių pilnavertiškai dalyvauti partnerystės procese. Visgi vien papildomas partnerystės principo reglamentavimas problemos neišspręstų, nes ne tiek svarbus partnerystės principo detalesnis reglamentavimas, kiek turiningesnis šio principo praktinis įgyvendinimas. Todėl šioje srityje galėtų būti naudingos partnerystės principo taikymo institucijose ir visuose ES struktūrinės paramos panaudojimo etapuose gairės, kurios pateiktų daug praktinių pavyzdžių, kaip partnerystės principas galėtų būti taikomas konkrečiose situacijose. Šis rekomendacinio pobūdžio dokumentas būtų aktualus tiek šiuo, tiek sekančiu programavimo periodu.

Tikėtina, kad, sumažinus šių neigiamų veiksnių atsiradimo priežastis ir pasireiškimo galimybes, liktų mažiau kliūčių tinkamam partnerystės principo taikymui visuose ES struktūrinės paramos panaudojimo etapuose.

Lietuvos partnerių pajėgumai dalyvauti partnerystės procese: tikslai ir motyvai

Partnerių pajėgumai dalyvauti sprendimų priėmimo procese dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo glaudžiai siejasi su jų dalyvavimo tikslais ir motyvais (žr. 14 pav.). Vienoda dalis partnerių (po 23 proc.) atsakė, kad jų organizacijoms dalyvaujant ES struktūrinės paramos (toliau – SP) panaudojimo procese yra vienodai svarbūs trys tikslai: 1) atstovauti organizacijos narių interesus, siekiant naudoti atstovaujama sektoriui ES struktūrinės paramos panaudojimo procese; 2) atstovauti organizacijos narių poziciją, siekiant efektyvesnio ES struktūrinės paramos panaudojimo; 3) dalintis ekspertinėmis žiniomis, siekiant geresnio ES struktūrinės paramos lėšų panaudojimo. Kaip mažiau svarbūs tikslai įvardijami siekis įgyti žinių ir bendradarbiavimo patirties ES struktūrinės paramos panaudojimo srityje (18 proc.), noras užmegzti ryšius su ES struktūrinės paramos administravimo sistemos institucijomis ir kitomis organizacijomis (8,2 proc.) bei kiti tikslai (4,9 proc.) (atstovauti moterų NVO interesus, valdyti ir administruoti organizacijos nariams skirtus projektus, taip optimizuojant administravimą ir mažinant administracinę naštą įmonėms, dalyvaujant komitetų ir darbo grupių veikloje, tobulinti ES struktūrinės paramos panaudojimo procesą ir pan.).

14 pav. Partnerių organizacijų dalyvavimo ES struktūrinės paramos panaudojimo procese tikslai

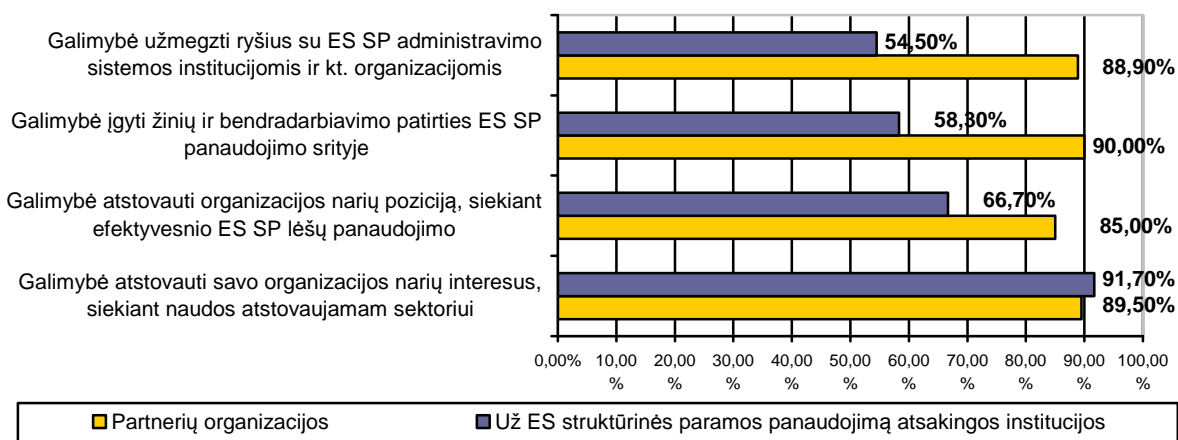


Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=23), 2010.*

Analizuojant partnerių dalyvavimo ES struktūrinės paramos procese motyvus, matyti tam tikrų skirtumų tarp institucijų ir partnerių organizacijų pasirinkimų turinio ir motyvų vertinimo. Didžioji dalis institucijų atstovų sutinka, kad, partneriai, dalyvaujantys ES struktūrinės paramos panaudojimo procese, atstovauja organizacijos narių interesus, siekdami naudoti atstovaujama sektoriui (tikrai taip/greičiau taip – 91,7 proc.), atstovauja organizacijos narių poziciją, siekdami efektyvesnio ES struktūrinės paramos panaudojimo (tikrai taip/greičiau taip – 66,7 proc.) ir dalinasi ekspertinėmis žiniomis, siekdami geresnio ES struktūrinės paramos panaudojimo (tikrai taip/greičiau taip – 66,6 proc.). Institucijų atstovų nuomone, partneriai dalyvauja ES struktūrinės paramos procese siekdami įgyti naujų žinių ir bendradarbiavimo patirties ES paramos srityje (tikrai taip/greičiau taip – 58,3 proc.) bei siekdami užmegzti ryšius su ES struktūrinės paramos administravimo sistemos institucijomis ir kitomis organizacijomis (tikrai taip/greičiau taip – 54,5 proc.) (žr. 15 pav.). Mažiau

nei pusė institucijų atstovų mano, kad partneriai atstovauja viešąjį interesą ir siekia sutarimo dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo derybų būdu (tikrai taip/greičiau taip – 45,5 proc.).

15 pav. Partnerių dalyvavimo ES struktūrinės paramos panaudojimo procese motyvai (kai įvertinta tikrai taip/greičiau taip))



NB – palyginami tik tie motyvai, kuriuos paminėjo abiejų apklausų respondentai.

Šaltiniai: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=12), 2010*; Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=23), 2010*.

Patys partneriai savo dalyvavimą partnerystės procese įgyjamų žinių, įgūdžių ir patirties prasme vertina palankiau nei už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingos institucijos. Partnerių nuomone, partnerystės proceso metu organizacija įgyja bendradarbiavimo įgūdžių ir patirties (tikrai taip/greičiau taip – 90 proc.), organizacijai yra suteikiama naudingos informacijos apie ES struktūrinės paramos panaudojimą (tikrai taip/greičiau taip – 84,2 proc.). Be to, organizacija gali atstovauti savo narių interesus (89,5 proc.), turi galimybę užmegzti ryšius su valstybės institucijomis ir kitomis organizacijomis (tikrai taip/greičiau taip – 88,9 proc.). Partnerių nuomone, jų dalyvavimas partnerystės procese prisideda prie skaidresnio ir efektyvesnio ES struktūrinės paramos panaudojimo (tikrai taip/greičiau taip atsakymą pasirinko 85 proc. respondentų) (žr. 15 pav.), taip pat, dalyvaudami procese, jie mato galimybę gauti ES struktūrinę paramą (tikrai taip/greičiau taip – 77,8 proc.). Tik 6,7 proc. apklausoje dalyvavusių partnerių pažymėjo, kad savo organizacijos dalyvavimą ES struktūrinės paramos panaudojimo procese vertina neigiamai, nes organizacijos dalyvavimas yra formalus ir nedaro įtakos ES struktūrinės paramos panaudojimo procesui.

Kompetencija

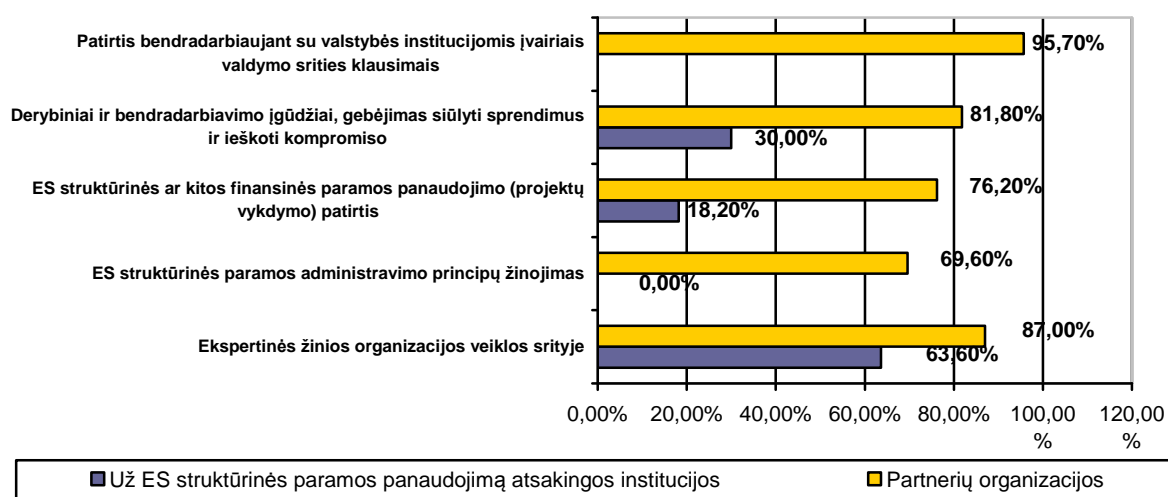
Svarbus aspektas vertinant Lietuvos partnerių pajėgumus dalyvauti sprendimų priėmimo procese dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo yra partnerių kompetencija. Kompetencija apibrėžiama kaip partnerių organizacijos ir jos atstovų žinios, įgūdžiai ir motyvacija dalyvauti partnerystės procese. Tik esant geroms partnerių žinioms, įgūdžiams ir norui (motyvacijai) dalyvauti priimant sprendimus, galima teigti, kad partneriai yra pilnai kompetentingi. Kitu atveju, partnerių kompetencija vertintina kaip nepilna/nepakankama.

Didžiosios už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų dalies nuomone, penkiabalėje sistemoje partnerių organizacijos ekspertines žinias galima vertinti 3 (27,3 proc.) arba 4 (54,6 proc.) balais, ES struktūrinės paramos administravimo principų žinojimą – 2 (54,6 proc.) arba 3 (45,4 proc.) balais, ES struktūrinės ar kitos finansinės paramos panaudojimo (projektų vykdymo) patirtį – 2-3 balais (po 36,4 proc.) arba 4 (18,2 proc.) balais, derybinius ir bendradarbiavimo įgūdžius, gebėjimą siūlyti sprendimus ir ieškoti kompromiso – 2 (30 proc.), 3 (40 proc.), 4 (20 proc.) balais. Apibendrinant, institucijų atstovai partnerių kompetenciją vertina kaip vidutinišką-aukštą ir santykinai geriausiai vertina partnerių ekspertines žinias jų veiklos srityje.

Patys partneriai savo kompetenciją vertina palankiau, nei ją įvertino institucijų atstovai. Dauguma respondentų penkiabalėje sistemoje savo organizacijos ekspertines žinias vertina 4 (52,2 proc.) arba 5 (34,8 proc.) balais, ES struktūrinės paramos administravimo principų žinojimą – 3 (26,1 proc.) arba 4 (65,2 proc.) balais, ES struktūrinės ar kitos finansinės paramos panaudojimo (projektų vykdymo) patirtį – 4 (42,9 proc.) arba 5 (33,3 proc.) balais, patirtį bendradarbiaujant su valstybės institucijomis įvairiais valdymo srities klausimais – 4 (39,1 proc.) arba 5 (56,5 proc.) balais, o derybinius ir bendradarbiavimo įgūdžius, gebėjimą siūlyti sprendimus ir ieškoti kompromiso – 4 (59,1 proc.) arba 5 (22,73 proc.) balais. Vadinasi, partneriai savo kompetenciją daugiausiai vertina kaip aukštą-labai aukštą; geriausiai vertina patirtį bendradarbiaujant su valstybės institucijomis, savo ekspertines žinias, derybinius ir bendradarbiavimo įgūdžius, gebėjimą siūlyti sprendimus ir ieškoti kompromiso. 2/3 respondentų ES struktūrinės paramos administravimo principų žinojimą bei ES struktūrinės ar kitos finansinės paramos panaudojimo (projektų vykdymo) patirtį vertina gerai.

Bendras partnerių kompetencijos dalyvauti sprendimų priėmimo procese dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo teigiamas vertinimas (įvertinta 4-5 balais) pavaizduotas 16 paveikslėlyje.

16 pav. Partnerių, dalyvaujančių sprendimų priėmimo procese dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo, kompetencijos vertinimas (kai kompetencija įvertinta aukštai arba labai aukštai (4 arba 5 balais))



NB – institucijų atstovai „patirties bendradarbiaujant su valstybės institucijomis įvairiais valdymo srities klausimais“ nevertino.

Šaltiniai: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=12), 2010*; Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=23), 2010.*

Apibendrinant galima būtų teigti, jog partneriai savo kompetenciją vertina gerokai palankiau, nei ją vertina institucijų atstovai. Akivaizdžiausias vertinimų skirtumas atsiskleidžia kompetencijos dėl ES struktūrinės paramos administravimo principų žinojimo vertinime, tačiau žymūs skirtumai matyti ir vertinant ES struktūrinės ar kitos finansinės paramos panaudojimo (projektų valdymo) patirtį bei partnerių derybinius ir bendradarbiavimo įgūdžius (žr. 16 pav.). Tai gali būti paaiškinama tuo, jog apklausoje ir interviu programoje dalyvavo visos veiksmų programų ir priemonių lygmeniu dirbančios už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingos institucijos, kurios turi patirties dirbant su įvairios kompetencijos partneriais. Tuo tarpu partnerių organizacijų atstovai, dalyvavę apklausoje, yra daugiausiai tie, kurie yra įgyvendinę ar įgyvendina projektus, finansuojamus iš įvairių ES paramos programų (76,20 proc.) arba apskritai yra aktyvūs ir besidomintys ES struktūrinės paramos panaudojimo procesais. Todėl tikėtina, kad šių respondentų kompetencija yra aukštesnė už vidutinę visų potencialių partnerių kompetenciją.

Galimybės daryti įtaką ES struktūrinės paramos panaudojimo procesui: institucijų nuomonė

Partnerių kompetencija ir pajėgumai yra glaudžiai susiję su jų gebėjimų daryti įtaką procesui. Daugiau nei 2/3 institucijų atstovų (69,2 proc.) mano, kad partnerių įtaka priimant sprendimus, susijusius su ES struktūrinės paramos panaudojimu, jų atstovaujamoje institucijoje yra vidutinė, tuo tarpu beveik 1/3 respondentų (30,8 proc.) pripažino, kad ši įtaka yra silpna. Nė vienas iš apklaustųjų nepaminėjo, kad partnerių įtaka yra stipri, ar kad jos nėra apskritai. Apibendrinant, partnerių įtaka ES struktūrinės paramos panaudojimo procesui yra vidutinė.

Panašiai institucijų atstovai vertina ir partnerystės principo įgyvendinimo poveikį ES struktūrinės paramos panaudojimo procesui: 2/3 respondentų (66,7 proc.) manymu, šis poveikis yra vidutinis. Visgi po 16,7 proc. apklaustųjų teigia, kad partnerystės poveikis yra žymus arba, atvirkščiai, partnerystė yra formali ir neturi/beveik neturi poveikio ES struktūrinės paramos panaudojimo sistemai ir procesui.

Visi apklausti už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovai (100 proc.) pažymėjo, jog jie yra labiau patenkinti, nei nepatenkinti bendradarbiavimu su partneriais. Visiškai patenkintų vykstančiu partnerystės procesu ar, atvirkščiai, nusivylusių partnerystės procesu respondentų nebuvo.

Mokymasis partnerystės proceso metu

Dalyvavimas partnerystės procese padeda ugdyti tiek institucijų atstovų, tiek partnerių žinias ir įgūdžius, prisideda prie jų kompetencijos tobulinimo. Kompetencijos tobulinimui labai svarbus yra nuolatinis mokymosi procesas. Dalyvaudami partnerystės procese, tiek valstybės tarnautojai, tiek partnerių organizacijų atstovai mokosi. Kaip jau minėta vertinimo metodikoje, proceso dalyviai mokosi iš ankstesnės ir dabartinės patirties, mokosi iš kitų šalių patirties partnerystės srityje (EK skelbiami gerosios partnerystės praktikos pavyzdžiai, užsienio šalių pamokos ir pan.), mokosi vieni iš kitų bendradarbiaudami ir t.t.

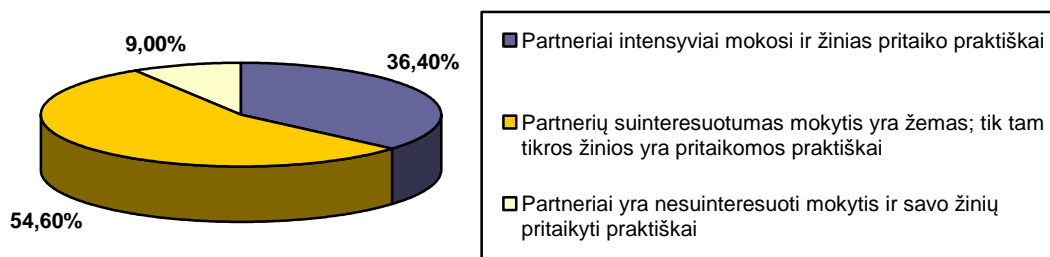
Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovai³¹ interviu metu pabrėžė, kad institucijoms „mokymuisi iš patirties“ yra vertinga „horizontali partnerystė“, t.y. mokymasis iš to paties lygmens valdžios institucijų. Apsikeitimas žiniomis apie kitų institucijų pamokas ir gerąją praktiką partnerystės srityje yra naudingas ir praktiškai pritaikomas, kadangi kontekstai yra panašūs. Taigi intensyvesniam mokymosi procesui įtakos galėtų turėti, viena vertus, bendrų projektų su kitomis institucijomis (tarpinstitucinių projektų, įskaitant tarptautinius) inicijavimas ir vykdymas, kita vertus, naudingi būtų bendri institucijų projektai su partnerių organizacijomis (įskaitant užsienio partnerių organizacijas), kurių metu būtų vykdomos bendros veiklos, kuriami bendri rezultatai ir pan. Tokiu būdu mokyti vieni iš kitų patirties, keistųsi profesinėmis ir ES struktūrinės paramos panaudojimo žiniomis ir pan.

Partnerių organizacijos, dalyvaudamos ES struktūrinės paramos panaudojimo procese, dažniausiai gauna naujų žinių ES struktūrinės ir kitos finansinės paramos panaudojimo klausimais, tobulina savo derybinius įgūdžius, įgyja patirties bendradarbiaudami su valstybės institucijomis įvairiais valdymo klausimais.

Institucijų nuomonė dėl partnerių dalyvavimo ES struktūrinės paramos panaudojimo procese ir jų mokymosi proceso metu yra nuosaikesnė. Tik šiek tiek daugiau nei 1/3 institucijų respondentų mano, kad partneriai intensyviai mokosi ir savo įgytas žinias pritaiko praktiškai dalyvaudami ES struktūrinės paramos panaudojimo procese (36,4 proc.), tuo tarpu daugiau nei pusė respondentų (54,6 proc.) teigia, kad partnerių suinteresuotumas mokytis yra žemas, todėl tik tam tikros partnerystės proceso metu įgytos žinios yra pritaikomos praktiškai ES struktūrinės paramos panaudojimo procese. Mažiau nei dešimtadalio institucijų atstovų (9 proc.) nuomone, partneriai yra nesuinteresuoti mokytis partnerystės proceso metu ir savo žinių pritaikyti praktiškai (žr. 17 pav.).

³¹ Interviu su Švietimo ir mokslo ministerijos, Ministro pirmininko tarnybos, kt. institucijų atstovais.

17 pav. Partnerių mokymosi dalyvaujant ES struktūrinės paramos panaudojimo procese mastas: institucijų nuomonė



Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=12), 2010.*

Visgi šiuo atveju institucijų apklausos rezultatai taip pat gali būti aiškinami tuo, jog apklausoje ir interviu programoje dalyvavo visos veiksmų programų ir priemonių lygmeniu dirbančios už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingos institucijos, kurios turi patirties dirbant su įvairiais partneriais: tiek tais, kurie yra itin aktyvūs ir suinteresuoti partneryste (proceso metu mokosi ir žinias pritaiko praktiškai), tiek tais partneriais, kurie procese dalyvauja gana pasyviai, menkai mokydami ir prisidedami prie proceso tobulinimo. Visgi aktyvūs partneriai, dalyvavę apklausoje, savo gebėjimus ir mokymąsi partnerystės proceso metu vertina teigiamai.

Pasirengimas partnerystei 2014-2020 m. laikotarpiu

Analizuojant partnerių pasirengimą dalyvauti būsimojo – 2014-2020 m. ES struktūrinės paramos programavimo – periodo visaverčiais dalyviais, didžioji dalis partnerių organizacijų atstovų pažymėjo, kad „taip“ (77,3 proc.) arba „labiau taip“ (13,6 proc.). Mažiau nei dešimtadalis (9,1 proc.) respondentų negalėjo atsakyti į šį klausimą. Taigi partneriai yra nusiteikę dalyvauti partnerystės procese ir toliau, tik atkreipia dėmesį į kai kuriuos tobulintinus dalykus.

Dalis partnerių apklausos respondentų pateikė pasiūlymų, kaip tobulinti partnerystės principo įgyvendinimą 2014-2020 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo procese. Vieni partneriai pateikė labiau su partnerystės principo plėtra susijusių pasiūlymų: plėsti partnerystės tinklą visais lygiais ir visoje Lietuvoje, kviešti dalyvauti partnerystės procese naujų partnerių organizacijų, remti asocijuotų socialinių partnerių dalyvavimą ne tik procesuose savoje šalyje, bet ir europinių organizacijų veikloje (taip sudarant prielaidas gauti naujausią informaciją, užmegzti tarpusavio bendradarbiavimo ryšius tarp giminingų ES šalių organizacijų ir t.t.). Kiti partneriai teikė pasiūlymus, susijusius geresniu partnerystės principo įgyvendinimu: praktiškai įgyvendinti visus geros partnerystės principus, labiau atsižvelgti į organizacijų pasiūlymus, suteikti partneriams daugiau informacijos, organizuoti daugiau diskusijų ir skirti partneriams pakankamai laiko išnagrinėti pasiūlymus ir pareikšti apibendrintą nuomonę ar poziciją. Taip pat plėtojant partnerystę, būtina atsižvelgti į tam tikrų partnerių organizacijų juridinę formą ir su tuo susijusią specifiką (pvz., šiuo metu, pasak partnerių, asociacija ir jos nariai ES struktūrinės paramos panaudojimo procese prilyginama kaip įmonė su partneriais, projekte dalyvaujanti jungtinės veiklos pagrindu; tačiau asociacijos veikia pagal asociacijų įstatymus, pagal kuriuos ji prilyginama vienam juridiniam asmeniui).

Dauguma institucijų atstovų, dalyvavusių apklausoje ir interviu programoje, pripažino, jog partnerystė ES struktūrinės paramos įsisavinimo procesui yra naudinga, o būsimoju programavimo periodu partnerystė turi būti taikoma plačiau nei šiuo programiniu laikotarpiu. Jos taip pat pateikė pasiūlymų dėl aktyvesnio partnerių įtraukimo įvairiuose ES struktūrinės paramos panaudojimo etapuose (pvz., geresnis partnerių įtraukimas programavimo stadijoje, geriau įsiklausant į partnerių poreikius dėl finansuotinių veiklų aktualumo; sudaryti sąlygas socialiniams-ekonominiams partneriams pateikti pastabas PFSA projektams), efektyvesnių partnerystės formų taikymo (pvz., skatinti atskirų susitikimų ir diskusijų organizavimą su konkrečių sektorių socialiniais-ekonominiams partneriais dėl ES lėšų panaudojimo prioritetų ir jų efektyvumo; organizuoti institucijų ir partnerių el. diskusijų forumą www.esparama.lt ar kitoje internetinėje svetainėje), bendrų tarpinstitucinių projektų ir/arba institucijų projektų su partneriais iniciavimo ir vykdymo.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Nuo BPD programavimo proceso pradžios padaryta ženkli pažanga diegiant partnerystės principą 2007-2013 m. ES paramos valdymo srityje. Atsakingos institucijos ir socialiniai bei ekonominiai partneriai yra labiau patenkinti nei nepatenkinti partnerystės principo įgyvendinimu ir supranta šio proceso naudą. Šio proceso dalyvių nuomone, partnerystės poveikis ES struktūrinės paramos panaudojimo procesui yra vidutinis. Tuo pačiu vertinimas atskleidė, kad reikia tolesnių pastangų šiose srityse:

- Partnerystės principo įgyvendinimo reglamentavimas yra pernelyg abstraktus, atsakingų institucijų procedūrinuose dokumentuose nėra pakankamai aiškiai apibrėžti partnerių įtraukimo į sprendimų priėmimą mechanizmai (teisės, atsakomybė, partnerių atrankos principai, kas, kada ir kokių sprendimų priėmimo gali dalyvauti).
- Partnerių dalyvavimo 2007–2013 m. ES paramos valdymo procese potencialas yra nepakankamai išnaudotas. Programuojant, įgyvendinant ir vertinant ES paramą, partneriai aktyviausiai dalyvavo svarstant jau parengtus sprendimus, tačiau nepakankamai sistemingai ir plačiai buvo įtraukti į ankstyvąjį sprendimų priėmimo proceso etapą (pvz., rengiant dokumentus, svarstant alternatyvas). Vertinimo rezultatai rodo, kad dalyvavimas pastarajame etape yra ypač efektyvus.
- Partnerių ištekliai ir gebėjimai agreguoti skirtingų socialinių ir ekonominių grupių interesus ir juos atstovauti aktyviai dalyvaujant sprendimų priėmimo procese išlieka svarbia efektyvios partnerystės kliūtimi.
- Ženkli socialinių ir ekonominių partnerių dalis nurodė, kad siekis atstovauti organizacijos narių interesus naudojant ES paramą yra vienas svarbiausių motyvų, dalyvaujant ES paramos valdymo procese. Tai kelia riziką pliuralizmo, skaidrumo ir nešališkumo principų įgyvendinimui.

Toliau tekste šios išvados detaliau aptariamoms pagal Techninėje užduotyje įvardintus vertinimo klausimus.

Kaip taikomos teisės aktų nuostatos partnerystės srityje?

Partnerystės principas yra įtvirtintas ES ir nacionaliniuose teisės aktuose. Tačiau šių aktų nuostatos yra abstrakčios: juose neįtvirtinami specifiniai partnerystės mechanizmai (funkcijos ir šalių atsakomybė), aiškiai neregamentuojama, kokie partneriai, kada ir kaip turėtų būti įtraukti į sprendimų priėmimo procesą. Tarnautojai, atsakingi už ES paramos naudojimą, teigia, kad partnerystės mechanizmo reglamentavimas yra nepakankamas. Nepaisant santykinio nepasitenkinimo egzistuojančiu reglamentavimu ir galimybės detalizuoti abstrakčias ES ir nacionalinių teisės aktų nuostatas vidiniuose dokumentuose, daugelis institucijų kol kas nesiėmė iniciatyvos šioje srityje. Todėl praktinis partnerystės principo taikymas yra nepakankamai institucionalizuotas, fragmentiškas ir grindžiamas neformaliu arba *ad hoc* bendradarbiavimu su partnerių organizacijomis; ypač tada, kai, institucijų nuomone, toks bendradarbiavimas yra naudingas ir gali prisidėti prie geresnio ES struktūrinės paramos panaudojimo. Šie trūkumai gali turėti neigiamą poveikį šiose srityse:

- Kadangi partneriai gali įsitraukti į ES paramos planavimo, naudojimo ir stebėsenos bei vertinimo procesus tik tuomet, kai tarpinėms institucijoms tai atrodo esą reikalinga, gali smukti partnerių motyvacija dalyvauti sprendimų priėmimo procese. Be to, tai turi neigiamą poveikį partnerių galimybėms savarankiškai inicijuoti diskusijas dėl kylančių problemų.
- Aiškių procedūrų įsitraukti į partnerystės procesą, ypač naujoms partnerių organizacijoms, stoka gali sudaryti neigiamą įspūdį, kad partnerystės principas įgyvendinamas neskaidriai.

Kaip partnerystės principas taikomas skirtinguose ES struktūrinės paramos įsisavinimo etapuose?

Partnerystės principo taikymas skiriasi ne tik priklausomai nuo institucijos, bet ir nuo ES struktūrinės paramos panaudojimo etapo. Vertinimo metu buvo nustatyta, kad plačiausiai su partneriais yra bendradarbiaujama ES struktūrinės paramos programavimo ir įgyvendinimo etapuose, o santykinai mažiau – atliekant ES struktūrinės paramos stebėseną ir vertinimą. Vis dėlto, pažymėtina, jog tiek įgyvendinimo, tiek stebėsenos, tiek ir vertinimo klausimai yra sprendžiami partneriams dalyvaujant ES struktūrinės paramos Stebėsenos komitete.

Programuojant ES struktūrinę paramą, partnerystės principas buvo įgyvendinamas kviečiant partnerius į viešuosius dokumentų projektų aptarimus ir sudarant galimybes teikti pastabas bei pasiūlymus. Partneriai gana aktyviai dalyvavo viešuosiuose aptarimuose ir teikė pastabas dokumentų projektams, nors į partnerių pasiūlymus buvo atsižvelgiama iš dalies arba neatsižvelgiama. Planuojant ES paramą 2004–2006 m., partneriams buvo sudaryta galimybė dalyvauti Komisijose, kurios rengė planavimo dokumentus, tačiau 2007–2013 m. toks partnerystės mechanizmas nebuvo plačiai taikomas. Tai rodo, kad partnerystė programuojant ES paramą 2007–2013 m. laikotarpiui buvo suprantama daugiau kaip informavimas, bet ne dalyvavimas sprendimų priėmimo procese. Vadinasi, nepaisant santykinai aukšto partnerių pasitenkinimo bendradarbiavimo procesu, jų galimybės būti visaverčiais sprendimų priėmimo proceso dalyviais ir paveikti ES struktūrinės paramos panaudojimo procesą ankstyvajame programavimo etape, išliko ribotos.

Įgyvendinant 2007–2013 m. Nacionalinę bendrąją strategiją ir veiksmų programas, taikomi įvairūs bendradarbiavimo su partneriais būdai. Daugiausiai tai – institucionalizuotas bendradarbiavimas Stebėsenos komitete, projektų atrankos komitetuose, projektų rengimo ir įgyvendinimo priežiūros komitetuose. Tačiau, nepaisant santykinai teigiamo tokio bendradarbiavimo vertinimo, partnerystės principo įgyvendinimui buvo būdingos kelios problemos. Pirma, partnerių dalyvavimas Stebėsenos komitete arba projektų atrankos komitetuose yra ribotas tiek įtraukiamų partnerių organizacijų skaičiaus prasme, tiek vertinant jų galimybes paveikti sprendimų priėmimą. Stebėsenos komiteto posėdžiuose dažniausiai yra priimami anksčiau apsvarstyti ir suderinti sprendimai, o projektų atrankos komitetuose partneriai turi galimybę dalyvauti tik stebėtojų teisėmis, be to, tokie komitetai ne visada yra sudaromi. Todėl labai svarbus yra partnerių dalyvavimas ankstyvajame sprendimų priėmimo etape, pavyzdžiui, tarpinių institucijų lygmeniu svarstant ir derinant specialiuosius atrankos kriterijus ir projektų finansavimo sąlygų aprašus. Partnerių įtraukimas pastarajame procese nėra institucionalizuotas ir skiriasi priklausomai nuo institucijoje įsitvirtinusios praktikos, partnerių aktyvumo ir ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamų intervencijų srities.

Stebėsenos ir vertinimo etape partnerių dalyvavimas yra institucionalizuotas, tačiau partnerių dalyvavimo intensyvumas ir ekstensyvumas yra vienas žemiausių (lyginant su dalyvavimu kituose etapuose). Partneriai gali dalyvauti Stebėsenos komitete, Veiksmų programų valdymo komitetuose, projektų rengimo ir įgyvendinimo priežiūros komitetuose, vertinimo rezultatų pristatymo renginiuose ir Vertinimo koordinavimo grupės posėdžiuose. Nepaisant šių dalyvavimo galimybių, tik nedidelė (15 proc.) apklaustųjų partnerių dalis nurodė dalyvaujanti sprendimų priėmimo stebėsenos ir vertinimo etape. Tai galėtų lemti šių priežasčių visuma: a) stebėsenos ir vertinimo etape didžioji dalis svarstomų sprendimų yra pernelyg techninio pobūdžio ir todėl partneriams sunkoka įžvelgti ryšį tarp priimamų sprendimų ir ES paramos rezultatų; b) partneriai nemato, kokį poveikį ES paramos naudojimui gali turėti jų dalyvavimas šiame etape; c) partnerių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese motyvacija ir gebėjimai.

Kokie partneriai dalyvauja ir kaip dalyvauja (partnerystės plotis/intensyvumas)?

2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo procese dalyvavo didelis partnerių skaičius: socialiniai-ekonominiai partneriai, regionų ir vietos savivaldos organizacijos, nevyriausybinių organizacijų, valstybės įstaigos, kitos organizacijos. Už ES struktūrinę paramą atsakingų institucijų apklausos rezultatai rodo, kad dažniausiai yra bendradarbiaujama su įvairių sričių nevyriausybiniomis organizacijomis, regiono ir vietos lygmens partneriais, rečiau – su darbuotojų interesus atstovaujančiais socialiniais-ekonomineis partneriais.

Dauguma institucijų pripažino, kad į sprendimų priėmimą dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo yra įtraukiami ne visi, o tik svarbiausieji partneriai, priklausomai nuo intervencijos srities ir pačių partnerių suinteresuotumo ir gebėjimų įsitraukti į sprendimų priėmimo procesą. Buvo siekiama bendradarbiauti su asociacijomis, manant, kad jos atstovauja viso sektoriaus, o ne pavienių organizacijų pozicijas. Tačiau atlikta analizė parodė, kad partnerių pozicija atspindi pagrindinių asociacijos narių arba organizacijos vadovybės interesus. Tokiu būdu iš ES struktūrinės paramos panaudojimo proceso gali būti išstumiamos mažesnės ir silpnesnius pajėgumus turinčios organizacijos.

Kokios yra partnerystės formos ir jų nauda?

Lietuvoje 2007–2013 m. laikotarpiu skirtingais ES struktūrinės paramos panaudojimo etapais yra taikomos įvairios bendradarbiavimo su partneriais formos. Programavimo dokumentų rengimo etapu partnerystės principas buvo gyvendinamas pasitelkus tris pagrindinius būdus: 1) tiesioginį partnerių įtraukimą į dokumentų rengimo procesą; 2) tarpinių rezultatų aptarimą su partneriais ir institucijomis; 3) partnerių bei visuomenės informavimą.

Atlikta analizė parodė, kad tiek institucijų, tiek partnerių nuomone, programavimo etape institucionalizuotas konsultacijų su partneriais procesas, suformuojant darbo grupes dokumentų projektams parengti, buvo efektyviausia (nors ir gana retai taikoma) bendradarbiavimo forma. Taip pat teigiamai vertinami organizuoti ekspertų susitikimai, tinklai, partneriams siunčiami naujienlaiškiai. Tai parodo, kad partnerystės principo įgyvendinimas yra naudingas tada, kai partneriai turi galimybę įsitraukti ir pasidalinti turimomis ekspertinėmis žiniomis ankstyvajame sprendimų priėmimo proceso etape.

Palankiausiai yra vertinamas partnerių dalyvavimas Stebėsenos komiteto ir projektų atrankos komitetų veikloje. Tačiau čia partnerių turimų ekspertinių žinių nauda ir galimybės paveikti sprendimų priėmimo procesą yra ribotos. Rečiau dalyvaujama projektų priežiūros komitetuose rengiant paraiškas ir įgyvendinant projektus, taip pat specialiai sudarytuose komitetuose ir darbo grupėse. Šiuo periodu bendradarbiavimo veikla galėtų būtų dar efektyvesnė, jei tie patys partneriai pilnavertiškai dalyvautų veiksmų programų programavimo, įgyvendinimo etapuose bei būtų iš anksto įtraukiami į būsimų Stebėsenos komitete priimamų sprendimų svarstymą. Socialiniai ir ekonominiai partneriai į vertinimo procesą įtraukiami per vertinimo rezultatų pristatymo renginius, į kuriuos jie kviečiami atsižvelgiant į temos aktualumą.

Kokie yra vidaus/išorės veiksniai, kurie daro teigiamą ar neigiamą įtaką partnerystės principo taikymui?

Vertinimo metu buvo nustatyta, kad 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos programavimo laikotarpiu svarbiausi išorės veiksniai, turintys teigiamos įtakos partnerystės principo taikymui Lietuvoje yra Europos Komisijos formalūs reikalavimai dėl partnerių įtraukimo į ES struktūrinės paramos panaudojimo procese bei kitų ES šalių narių geroji praktika partnerystės srityje. Tuo tarpu partnerystės principo taikymo praktika ir santykinai trumpos partnerystės tradicijos Lietuvoje įvertintos kaip mažiau svarbus veiksnys partnerystės principo taikymui. Kaip svarbiausi vidaus veiksniai, turintys įtakos sėkmingai partnerystei, buvo įvardinti, visų pirma, partnerių motyvacija ir, antra, partnerių organizacijų turimi ir galimi skirti ištekliai partnerystės procesui.

BPD įgyvendinimo laikotarpiu išskirtini trys veiksniai, trukdę efektyviai taikyti partnerystės principą: 1) objektyvių atrankos kriterijų ir procedūrų stoka atrenkant pagrindinius partnerius; 2) nepakankami partnerių gebėjimai įsitraukti ir dalyvauti procese; 3) galimi partnerių lobistiniai interesai. Dalis šių veiksnių yra aktualūs ir dabartiniu laikotarpiu. Su identifikuotais vidaus ir išorės veiksniais 2007-2013 m. laikotarpiu glaudžiai siejasi neigiami veiksniai, arba problemos, kurias identifikavo apklausų respondentai. Vertinimo metu buvo nustatyta, kad abiejų respondentų grupių³² nuomone, pagrindiniai veiksniai, darantys neigiamą įtaką partnerystės principo įgyvendinimui Lietuvoje, yra trys: 1) partnerystės ryšių ir bendradarbiavimo praktikos ir tradicijų stoka Lietuvoje; 2) riboti partnerių organizacijų žmogiškieji ir finansiniai ištekliai dalyvauti partnerystės procese bei 3) nepakankamas ir neaiškus partnerystės principo įgyvendinimo reglamentavimas. Institucijų nuomone, dar vienas svarbus veiksnys, trukdantis efektyviai taikyti partnerystės principą, yra nepakankama partnerių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese patirtis. Tuo tarpu partnerių organizacijų atstovai pažymėjo, jog, be įvardintų veiksnių, neskaidrus ir uždaras sprendimų priėmimo procesas Lietuvoje yra pakankamai svarbi kliūtis dalyvauti partnerystės procese. Tikėtina, kad, sumažinus šių neigiamų veiksnių atsiradimo priežastis ir pasireiškimo galimybes, liktų mažiau

³² Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=12)*, 2010; Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=23)*, 2010.

kliūčių tinkamam partnerystės principo taikymui visuose ES struktūrinės paramos panaudojimo etapuose.

Koks yra Lietuvos partnerių pajėgumas?

Socialiniai ir ekonominiai partneriai ES struktūrinės paramos panaudojimo procese dalyvauja siekdami trijų svarbiausių tikslų: 1) atstovauti organizacijos narių interesus, siekiant naudoti atstovaujama sektoriui ES struktūrinės paramos panaudojimo procese; 2) atstovauti organizacijos narių poziciją, siekiant efektyvesnio ES struktūrinės paramos panaudojimo; 3) dalintis ekspertinėmis žiniomis, siekiant geresnio ES struktūrinės paramos lėšų panaudojimo. Partnerių dalyvavimo tikslų analizė parodo, kuriose srityse partneriai yra suinteresuoti daugiausiai investuoti į savo gebėjimų ugdymą. Be to, galima daryti išvadą, kad partneriai daugiausiai investuoja į gebėjimus gauti naudoti ES struktūrinės paramos panaudojimo procese. Nerimą kelia tai, kad pirmojo tikslo svarbą ypač pabrėžė ne tik patys partneriai, bet ir atsakingų institucijų atstovai. Todėl kyla rizika, kad partnerystės ilgainiui gali virsti siaurų suinteresuotų grupių kovos dėl finansinės paramos arena.

Daugiausiai ekspertinių žinių ir įgūdžių partneriai turi savo veiklos srityje ar sektoriuje, o labiausiai trūksta ES paramos valdymo principų išmanymo. Vadinas, partnerių pajėgumai yra tobulintini, ypač su ES struktūrine parama susijusiose srityse. Šios ir aukščiau aptartos priežastys lėmė tai, kad partnerystės poveikis ES paramos panaudojimo procesui yra vidutinis.

Kaip partneriai mokosi partnerystės proceso metu?

Dalyvavimas partnerystės procese padeda ugdyti tiek institucijų atstovų, tiek partnerių žinias ir įgūdžius, prisideda prie jų kompetencijos tobulinimo. Dalis įgyjamų žinių siejamos su „*vertikalia partneryste*“, t.y. Europos Komisijos gairėmis bei gerosios praktikos pavyzdžiais. Taip pat naudinga „*horizontali partnerystė*“, t.y. partnerių mokymasis remiantis kitų partnerių ar valstybės institucijų veiklos stebėjimu. Tokio mokymosi proceso metu daugiausiai įgyjama žinių ir įgūdžių ES struktūrinės ir kitos finansinės paramos panaudojimo klausimais, tobulinami derybiniai gebėjimai, įgyjama bendradarbiavimo su valstybės institucijomis patirties.

Didžioji dalis partnerių savo gebėjimus ir mokymąsi partnerystės proceso metu vertina gerai, tuo tarpu institucijos partnerių gebėjimą mokytis ir įgytas žinias pritaikyti praktiškai ES struktūrinės paramos panaudojimo procese vertina prasčiau.

Kokie yra Lietuvos gerosios praktikos pavyzdžiai partnerystės srityje?

Išanalizavus partnerystės principo įgyvendinimą įsisavinant ES struktūrinės paramos lėšas, nustatyta, kad gerosios partnerystės principo taikymo praktikos pavyzdžių Lietuvoje galima rasti visuose ES struktūrinės paramos etapuose, tačiau, priklausomai nuo etapo, skiriasi bendradarbiavimo plotis, formos ir intensyvumas. 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos rengimo laikotarpiu partnerystė su socialiniais-ekonominiais partneriais aktyviausiai buvo užtikrinama organizuojant viešuosius aptarimus (2005–2006 m. organizuoti trys vieši 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos Lietuvai panaudojimo aptarimai, kuriose kviestos dalyvauti 136 partnerių organizacijos ir įstaigos). Taip pat vyko konsultacijos su partneriais darbo grupėse, ekspertų susitikimuose, sudarant partnerių tinklus, kuriant elektroninius forumus. Kaip gerosios praktikos pavyzdys, paminėtinas LR švietimo ir mokslo ministerijos administruojamas „InfoNet“ tinklas, kuris neformaliai buvo naudotas ES struktūrinės paramos programavimo etape, o įgyvendinimo etape buvo gerokai išplėstas ir adaptuotas patogiam informacijos keitimuisi ir aktyviam bendradarbiavimui.

Veiksmų programų įgyvendinimo metu, rengiant prioritetų aprašymus, regionuose daugiausiai buvo organizuojami susitikimai ir vieši aptarimai su regioninės, vietos savivaldos valdžios bei regioninių partnerių atstovais (2007–2013 m. Sanglaudos skatinimo veiksmų programos 1 prioriteto „Vietinė ir urbanistinė plėtra, kultūros paveldo ir gamtos išsaugojimas bei pritaikymas turizmo plėtrai“ aprašymo rengimo pavyzdys). Tuo tarpu nacionaliniu lygmeniu geroji partnerystės praktika pasireiškė keliose ministerijose, kurios, kartu su partneriais rengė atskirų priemonių projektų finansavimo sąlygų aprašus (LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijos priemonės „Socialinio dialogo skatinimas“ aprašymo, LR švietimo ir mokslo ministerijos „Valstybės pagalba aukštos

kvalifikacijos darbuotojų įdarbinimui įmonėse“, „Studijų sistemos efektyvumo didinimas“, „Studijų kokybės gerinimas, tarptautiškumo didinimas“ priemonių aprašymo rengimo ir derinimo ir kt. pavyzdžiai). Be to, paminėtina Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos praktika remiantis *Projektų administravimo ir finansavimo taisyklėse* numatyta galimybe sudaryti projektų priežiūros grupes. LR vidaus reikalų ministerija taip pat įkūrė darbo grupę priemonės „Bendradarbiavimo tarp valstybinio ir nevyriausybinių sektorių skatinimas“ rengimui ir įgyvendinimui, kurioje 50 proc. narių sudaro socialiniai-ekonominiai partneriai. Visos institucijos pripažįsta, kad, nors partnerių organizacijų įtraukimas ir ilgina įgyvendinimo dokumentų rengimo ir derinimo procesą, tačiau neabejotinai prisideda prie geresnio priemonių ir projektų įgyvendinimo bei jų kuriamų rezultatų aktualumo ir kokybės.

Lyginant su kitais etapais, 2007–2013 m. veiksmų programų stebėsenos ir vertinimo metu gerosios partnerystės taikymo pavyzdžių yra mažiau, tačiau pastaraisiais metais bendradarbiavimas palaipsniui gerėja. Partnerystė stebėsenos srityje yra institucionalizuota bei reguliari ir apima plataus partnerių rato organizacijas Stebėsenos komitete: organizuotas darbdavių, atskirų ūkio sektorių bei darbuotojų asocijuotas struktūras, taip pat specifinių ir „horizontaliųjų“ sričių (mokslas, aplinkosauga, lygios galimybės, neįgalieji) atstovų įtraukimą. Stebėsenos komitete taip pat dalyvauja dviejų apskričių administracijų atstovai. Taigi partnerystė stebėsenos srityje yra užtikrinama tiek nacionaliniu, tiek regioniniu lygmeniu.

Vertinimo srityje taip pat formuojasi geroji partnerystės praktika, nes kiekvieno ES struktūrinės paramos vertinimo rezultatai yra pristatomi po 1-2 kartus viešai, įtraukiant socialinius-ekonominius partnerius ir kitas tikslines grupes, intensyviau bendradarbiaujama su Stebėsenos komitetu. Papildomai visos vertinimo ataskaitos ir jų santraukos yra skelbiamos viešai www.esparama.lt internetinėje svetainėje bei siunčiamos Stebėsenos komiteto nariams. Pagal poreikį socialiniai-ekonominiai partneriai įtraukiami į Vertinimo koordinavimo grupės veiklą. Nuo 2008 m. reguliariai organizuojamos vertintojų diskusijos bei aptarimai naujų ir aktualių vertinimo temų paieškoms bei vertinimo proceso ir rezultatų kokybės gerinimui, kuriuose dalyvauja vertinimus užsakančios institucijos, vertinimo paslaugas teikiančios įmonės ir įstaigos, akademinė bendruomenė.

Pasirengimas partnerystei 2014-2020 m. laikotarpiu

Analizuojant partnerių pasirengimą dalyvauti būsimojo – 2014-2020 m. ES struktūrinės paramos programavimo – periodo visaverčiais dalyviais, didžioji dalis partnerių organizacijų yra nusiteikę dalyvauti partnerystės procese ir toliau, tik atkreipia dėmesį į kai kuriuos tobulintinus dalykus. Partnerių nuomone, partnerystės principo taikymą reikėtų tobulinti keliomis kryptimis: visų pirma, kiek įmanoma, plečiant partnerystės tinklą ir pritraukiant partnerystės procese dalyvauti naujų dalyvių (įskaitant užsienio organizacijas) ir, antra, kokybiškiau įgyvendinant patį partnerystės principą, geriau informuojant partnerius ir atsižvelgiant į jų pasiūlymus.

Dauguma institucijų atstovų mano, kad partnerystė ES struktūrinės paramos įsisavinimo procesui yra naudinga, o būsimojo programavimo periodu partnerystė turi būti taikoma plačiau nei šiuo laikotarpiu. Institucijų atstovai mano, jog partneriai turėtų būti aktyviau įtraukiami į visus ES struktūrinės paramos panaudojimo etapus, aktyviau išnaudojant efektyvias partnerystės formas (pavyzdžiui, organizuojant tiesioginius susitikimus ir diskusijas su atskirų sektorių socialiniais-ekonominiais partneriais, el. diskusijų forumą ir pan.) bei inicijuojant ir vykdant bendrus tarpinstitucinius ir/arba institucijų su partneriais projektus.

Rekomendacijų lentelė

Nr.	Problema ar rizika	Rekomendacija	Atsakinga institucija (institucijos)	Įgyvendinimo terminas
1.	Partnerystės principas yra įtvirtintas ES ir nacionaliniuose teisės aktuose. Tačiau šių aktų nuostatos yra abstrakčios: juose neįtvirtinami specifiniai partnerystės mechanizmai (funkcijos ir šalių atsakomybė), aiškiai nereglamentuojama, kokie partneriai, kada ir kaip turėtų būti įtraukti į sprendimų priėmimo procesą.	Aiškiau ir konkrečiau reglamentuoti partnerystės principo įgyvendinimo mechanizmus. Finansų ministerija turėtų parengti pavyzdinį procedūrų vadovą, o tarpinės institucijos - patvirtinti procedūras, atsižvelgiant į veiklos specifiką. Procedūrų vadove rekomenduojama aiškiai apibrėžti: <ol style="list-style-type: none"> 1. Su kokiais partneriais turi būti konsultuojamasi dėl ES paramos panaudojimo; 2. Kokie yra partnerystės principo įgyvendinimo metodai ir kaip jie turi būti taikomi kiekviename ES struktūrinės paramos panaudojimo etape; 3. Kokios yra partnerių ir valstybės institucijų teisės ir pareigos, įgyvendinant partnerystės principą. 	Finansų ministerija (vadovaujančioji institucija) ir tarpinės institucijos.	Iki 2012 m.
2.	Potencialūs partneriai nėra susipažinę su galimybėmis aktyviau dalyvauti sprendimų priėmimo dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo procese.	Parengti ir paviešinti (pavyzdžiui, atsakingų institucijų tinklalapiuose) „vartotojams draugiškas“ informacines priemones, kuriose būtų: <ol style="list-style-type: none"> 1. Pristatomos galimybės socialiniams ir ekonominiams partneriams dalyvauti sprendimų priėmimo procese visų ES struktūrinės paramos panaudojimo etapų metu; 2. Pateikiamas konsultacijų, viešinimo ir kt. renginių planas; 3. Nurodoma, kur susipažinti su rengiamų dokumentų projektais; 4. Nurodomi tarnautojo, atsakingo už partnerystės principo įgyvendinimą atitinkamoje institucijoje, kontaktai. 	Finansų ministerija (vadovaujančioji institucija) ir tarpinės institucijos	2010–2011 m.
3.	Programuojant ES struktūrinę paramą, plačiausiai buvo taikomi du partnerystės metodai: a) vieši jau parengtų dokumentų aptarimai; b) sudaryta galimybė partneriams teikti pastabas programavimo dokumentams. Tačiau partnerių įtraukimas tik į baigiamuosius programavimo etapus, neleidžia pastariesiems reikšmingiau prisidėti nustatant paramos panaudojimo tikslus, principus ir mechanizmus.	Siekiant intensyviau įtraukti partnerius į programavimo etapą, rekomenduojama: <ol style="list-style-type: none"> 1. Įtraukti partnerius į baltųjų ir žaliųjų knygų rengimą. Šiuose dokumentuose turėtų būti nustatyti ES paramos panaudojimo konkrečioje srityje prioritetai ir principai. Knygų rengimas turėtų būti inicijuojamas anksti tam, kad liktų laiko išsamioms diskusijoms dėl prioritetų ir principų turinio. 2. Įtraukti partnerius į darbo grupes, kuriose būtų aptariamas ne tik lėšų pasiskirstymas tarp atskirų prioritetų ir 	Finansų ministerija (vadovaujančioji institucija) ir tarpinės institucijos	2010–2014 m.

		<p>priemonių, bet ir jų turinys, lėšų poreikis konkrečioms intervencijų sritims ir veikloms bei lėšų įsisavinimo sparta.</p> <p>3. Plačiau taikyti ir aktyviau išnaudoti efektyvias partnerystės formas (pavyzdžiui, tiesioginių susitikimų ir diskusijų su atskirų sektorių socialiniais-ekonominiais partneriais organizavimą, el. diskusijų forumo sukūrimą www.esparama.lt interneto svetainėje ir pan.).</p>		
4.	Nepaisant institucionalizuotų įsitraukimo galimybių, partnerių dalyvavimas ES struktūrinės paramos valdymo stebėsenos ir vertinimo etape yra santykinai žemas.	Sudaryti platesnes galimybes socialiniams ir ekonominiams partneriams pasiūlyti vertinimo temas metiniam ES struktūrinės paramos vertinimo planui: prieš tvirtinant jį Vertinimo koordinavimo grupėje, pateikti jo projektą svarstyti Stebėsenos komiteto nariams. Savo ruožtu tarpinės institucijos, rengdamos vertinimo projektus metiniam ES struktūrinės paramos vertinimo planui, turėtų apsvarstyti juos su savo socialiniais-ekonominiais partneriais.	Finansų ministerija (vadovaujančioji institucija) ir tarpinės institucijos	Nuo 2011 m.
5.	Nepakankama partnerių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese patirtis trukdo partneriams aktyviau dalyvauti sprendimų priėmimo dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo procese.	<p>Siekiant aktyviau įtraukti partnerius į sprendimų priėmimo dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo procesą, rekomenduojama:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Inicijuoti bendrus tarpinstitucinius projektus arba kitas bendradarbiavimo veiklas (įtraukiant partnerius iš užsienio), skatinančias valstybės įstaigų ir institucijų partnerystę, keitimąsi žiniomis ir patirtimi, abipusį mokymąsi. 2. Inicijuoti bendrus institucijų ir socialinių-ekonominių partnerių (įtraukiant partnerius iš užsienio) projektus arba kitas bendradarbiavimo veiklas, skatinančias partnerystę tam tikro sektoriaus ūkio šakos srityje, keitimąsi ekspertinėmis žiniomis ir patirtimi, abipusį mokymąsi. 	Finansų ministerija (vadovaujančioji institucija) ir tarpinės institucijos	2010–2013 m.

LITERATŪROS IR KITŲ ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Teisės aktai

1. 2003 m. birželio 25 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 101-2015.
2. 2007 m. sausio 22 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 60 „Dėl stebėsenos komiteto veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją, įgyvendinimo priežiūrai atlikti sudarymo“, *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 10-396.
3. 2007 m. spalio 17 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“, *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 114-4637.
4. 2007 m. gruodžio 19 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 4-132.
5. 2008 m. spalio 31 d. LR finansų ministro įsakymas Nr. 1K-352 „Dėl 2008-2009 metų informavimo ir viešinimo priemonių plano informavimo apie Europos Sąjungos struktūrinę paramą planui įgyvendinti patvirtinimo“, *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 129-4923.
6. Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments // *OJ*, 1988, Nr. L-185.
7. The European Commission. *Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services*. Brussels, 2004.
8. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1783/1999.
9. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1081/2006 dėl Europos socialinio fondo ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1784/1999.
10. LR finansų ministerija. *ES struktūrinės paramos vertinimo metodų gairės*. Vilnius, 2009.
11. LR vidaus reikalų ministerija, *Darbo grupės regioninės politikos ir plėtros įgyvendinimo Lietuvoje pasiūlymams parengti siūlymai*, Vilnius, 2004.
12. *Nacionalinė bendroji strategija: Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti*. 2006 m. lapkričio 30 d.
13. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1084/2006, įsteigiantis Sanglaudos fondą ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1164/94.
14. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantį reglamentą (EB) Nr. 1260/1999.

Akademiniai straipsniai, vertinimai, ataskaitos

1. EPRC and BGI Consulting. *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 Co-financed by ERDF, Working Package 11 – Task 1, National Overview of Management and Implementation Systems in 2004-06 – Lithuania*. Final version, October 2008.
2. John Bachtler, Sandra Taylor. *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*. IQ-Net Report on the Reforms of the Structural Funds. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, United Kingdom, 2003.
3. John Bachtler et al. *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-06 Co-financed by ERDF, The Management and Implementation of Cohesion Policy (ERDF) in the EU25, 2000-06*.

European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, United Kingdom, October 2008.

4. René Kemp and Rifka Weehuizen. *Policy learning: what does it mean and how can we study it?*. Publin Report No. D15, University of Maastricht, 2005, <<http://www.step.no/publin/reports/d15policylearning.pdf>> (pirminis šaltinis: Bennett, Colin J., and Michael Howlett (1992), *The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change*, Policy Sciences, 25).
5. R. K. Schutt. *Investigating the Social World: The Process and Practice of Research*. London: Sage Publications, 2006.
6. UAB BGI Consulting, *Regionų projektų planavimo ir įgyvendinimo sistemos efektyvumo vertinimas*, Vilnius, 2010.
7. VšĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas, VšĮ Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, *Europos Sąjungos struktūrinės paramos vertinimo galimybių stiprinimo galimybių studija*, Vilnius, 2009.
8. VšĮ Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai. *Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento (BPD) įgyvendinimo sistemos vertinimas*, Vilnius, 2005.
9. Centre for Strategy & Evaluation Services LLP, UAB Ekonominės konsultacijos ir tyrimai, *Veiksmų programų Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai įgyvendinti išankstinis (ex ante) vertinimas*, Vilnius, 2007.

Kiti informacijos šaltiniai

1. LR finansų ministerijos ES struktūrinės paramos internetinė svetainė www.esparama.lt <<http://www.esparama.lt/2007-2013/lt/>>
2. 2009 m. balandžio 21 d. Informacinio renginio "INFONET"as: informacijos apie Europos Sąjungos fondų finansavimą švietimui ir mokslui sklaida" medžiaga, < http://www.smm.lt/es_parama/rm/>
3. "Subsidiarumas", ES terminų žodynas (angl. Glossary), <http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm>
4. Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Partnerių organizacijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=23)*, 2010.
5. Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų atstovų apklausa dėl partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą Lietuvai (n=12)*, 2010.

Atliktų interviu sąrašas

1. Ana Stankaitienė, LR finansų ministerija, ES sanglaudos politikos ir struktūrinės paramos koordinavimo departamento direktorė, A.Stankaitiene@finmin.lt, 2010-04-28.
2. Danutė Burakienė, LR finansų ministerija, ES sanglaudos politikos ir struktūrinės paramos koordinavimo departamento Vertinimo skyriaus vedėja, D.Burakiene@finmin.lt, 2010-04-28.
3. Lingailė Biliūnaitė, LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Europos Sąjungos struktūrinės paramos departamento Struktūrinės paramos politikos skyriaus vedėja, LBiliunaite@socmin.lt, 2010-04-08.
4. Gražina Rupeikaitė, LR švietimo ir mokslo ministerija, Europos sąjungos paramos koordinavimo departamento ES paramos valdymo skyriaus vedėja, Grazina.Rupeikaite@smm.lt, 2010-05-28.
5. Vaida Stankevičienė, Ministro Pirmininko tarnyba, Strateginio koordinavimo departamento Europos Sąjungos skyriaus patarėja, V.Stankeviciene@lrvt.lt, 2009-10-22.