



Kuriame
Lietuvos ateitį
2014–2020 metų
Europos Sąjungos
fondų investicijų
veiksmų programa

2017 M. LIEPOS 10 D.

Partnerystės principo įgyvendinimo vertinimas

GALUTINĖ VERTINIMO ATASKAITA



BGI | consulting

TURINYS

Turinys.....	2
Naudojamos santrumpos	4
Įvadas	5
1. Vertinimo pagrindas.....	6
1.1 Vertinimo tikslas bei apimtis.....	6
1.2 Vertinimo teorinis pagrindas ir naudojami metodai	6
1.2.1 Vertinimo teorinis modelis.....	6
1.2.2 Pagrindinės vertinime naudojamos sąvokos.....	14
1.2.3 Pagrindiniai vertinimo metodai	16
2. Atliktos analizės rezultatai.....	20
2.1 Partnerystės skatinimas 2014–2020 m. laikotarpiu: pagrindiniai veiksniai ir pokyčiai 20	
2.1.1 Pokyčiai partnerystės srityje 2014—2020 m. laikotarpiu ES lygiu	20
2.1.2 Pokyčiai partnerystės srityje 2014—2020 m. laikotarpiu Lietuvoje.....	21
2.2 Partnerystės principo taikymas ES fondų valdymo procese	25
2.2.1 VP planavimas	25
2.2.1.1 Partnerystės procesas VP planavimo etape.....	25
2.2.1.2 Partnerystės principo įgyvendinimo VP planavimo etape apibendrinimas.....	36
2.2.2 VP priemonių planavimas.....	38
2.2.2.1 Horizontalios partnerystės procesas VP priemonių planavimo metu.....	38
2.2.2.2 Vertikalios partnerystės procesas VP priemonių planavimo metu	51
2.2.2.3 Partnerystės principo įgyvendinimo planuojant VP priemones apibendrinimas	55
2.2.3 Stebėsenos komitetas	58
2.2.3.1 Partnerystės procesas Stebėsenos komiteto veikloje	58
2.2.3.2 Partnerystės principo įgyvendinimo Stebėsenos komiteto veikloje apibendrinimas.....	66
2.2.4 VP vertinimas.....	68
2.2.5 Partnerių gebėjimai ir reikalingos gebėjimų stiprinimo priemonės.....	71
2.3 Partnerių dalyvavimas įgyvendinant ES fondų lėšomis finansuojamus projektus.....	79
2.3.1 Bendra partnerių dalyvavimo įgyvendinant VP priemones apžvalga	79

2.3.2	Partnerių dalyvavimas priemonėse, skatinančiose viešųjų paslaugų perdavimą bendruomenėms ir NVO	85
2.3.3	Papildomas potencialas didinti partnerių įsitraukimą įgyvendinant ES fondų lėšomis finansuojamus projektus.....	89
3.	Išvados	92
4.	Rekomendacijos	95
	Priedai.....	99
	Priedas Nr. 1. Literatūros sąrašas.....	99
	Priedas Nr. 2. Interviu respondentų sąrašas.....	102
	Priedas Nr. 3. Atliktų apklausų sąrašas ir statistinio reprezentatyvumo apžvalga....	104
	Priedas Nr. 4. PFSA derinimo lentelių analizės aprašymas	106
	Priedas Nr. 5. Komisijos ir SK posėdžių protokolų analizės aprašymas.....	108
	Priedas Nr. 6. Partnerių dalyvavimo projektuose masto ir papildomo potencialo analizė	109
	Priedas Nr. 7. Užsienio šalių patirties atvejo studijos.....	110
	Priedas Nr. 8. Lietuvos gerosios praktikos pavyzdžiai.....	117
	Priedas Nr. 9. Fokusuotų grupinių diskusijų dalyvių sąrašas.....	122

NAUDOJAMOS SANTRUMPOS

AM	LR aplinkos ministerija
BIVP	bendruomenės inicijuota vietos plėtra
BPD	Lietuvos 2004–2006 m. bendrasis programavimo dokumentas
EK	Europos Komisija
EM	LR energetikos ministerija
ERDF	Europos regioninės plėtros fondas
ES	Europos Sąjunga
ES fondai	Europos socialinis fondas, Europos regioninės plėtros fondas ir Sanglaudos fondas
ESIF	Europos struktūriniai ir investicijų fondai
FM	LR finansų ministerija
Gairės	Partnerystės principo taikymo, įgyvendinant 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programą, gairės
ITI	integruotos teritorinės investicijos
ITV	integruotų teritorijų vystymas
KM	LR kultūros ministerija
Komisija	2014–2020 m. ES struktūrinės paramos komisija
MTEP	moksliniai tyrimai ir eksperimentinė plėtra
NPP	Nacionalinė pažangos programa
NVO	nevyriausybinių organizacija
PAK	projektų atrankos kriterijai
PFSA	projektų finansavimo sąlygų aprašas
PVO	pilietinės visuomenės organizacijos
RPT	Regiono plėtros taryba
SADM	LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija
SAM	LR sveikatos apsaugos ministerija
SK	2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komitetas
SM	LR susisiekimo ministerija
ŠMM	LR švietimo ir mokslo ministerija
ŪM	LR ūkio ministerija
VP	2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programa
VRM	LR vidaus reikalų ministerija
VVG	vietos veiklos grupės

ĮVADAS

Partnerystės principo įgyvendinimo vertinimas atliktas vykdant 2017 m. vasario 9 d. sutartį Nr. 14P-9 tarp LR finansų ministerijos ir UAB „BGI Consulting“.

Tyrimo metu buvo analizuojami partnerystės su ekonominiais ir socialiniais partneriais, nevyriausybinėmis organizacijomis bei kitomis organizacijomis, atstovaujančiomis pilietinei visuomenei, taip pat regioninėmis ir vietos valdžios institucijomis procesai, vykstantys planuojant, įgyvendinant, stebint ir vertinant 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programą.

Tyrimo metodika suformuota atlikus akademinės literatūros, analizuojančios daugiapakopio valdymo ir viešojo sektoriaus institucijų bendradarbiavimo su partneriais, analizę. Kiekviename VP valdymo etape analizuojami partnerystės procesą lemiantys vidiniai ir išoriniai veiksniai. Taip pat atlikta partnerių organizacijų dalyvavimo įgyvendinant ES fondų finansuojamus projektus analizė. Atliktos tyrimo veiklos leido atsakyti į visus LR finansų ministerijos iškeltus vertinimo klausimus.

Atliktos analizės rezultatai ataskaitoje pristatomi pagal kiekvieną iš ES fondų valdymo etapų – VP planavimo, VP priemonių planavimo, stebėsenos ir vertinimo – atskirai. Atskiri ataskaitos skyriai taip pat skirti partnerystės reglamentavimo pokyčių 2014–2020 m. laikotarpiu lyginant su 2007–2013 m. laikotarpiu bei 2014–2020 m. VP priemonių, kurių įgyvendinime dalyvauja ar potencialiai galėtų būti įtraukti partneriai, analizei.

Ataskaitoje pristatomi užsienio šalių ir Lietuvoje taikomų partnerystės praktikų gerieji pavyzdžiai, kurie demonstruoja, kaip praktikoje gali būti sprendžiami tyrime nustatyti partnerystės proceso iššūkiai. Gerosios praktikos pavyzdžiai pristatomi pagrindiniame ataskaitos tekste, siejant juos su atskiruose ataskaitos poskyriuose aptariamais konkrečiais klausimais.

Didelė ir svarbi dalis vertinimui reikalingų duomenų buvo surinkta atliekant apklausas, organizuojant fokusuotas grupines diskusijas ir interviu su viešojo sektoriaus institucijų ir partnerių organizacijų atstovais. Už ES fondų valdymą atsakingų tarnautojų ir partnerių atstovų aktyvus ir profesionalus įsitraukimas į šias laikui imlias veiklas, leido vertintojams sukaupti duomenis, reprezentuojančius vykstančius partnerystės procesus, o taip pat išgirsti vertingų įžvalgų ir pasiūlymų, kaip partnerystės procesai galėtų būtų gerinami ateityje.

Ataskaitoje pateikiamos dviejų lygių išvados – kiekvienam VP etapui atskirai ir partnerystės procesui valdant ES fondus Lietuvoje apskritai. Išvados, siejamos su atskirais VP etapais, pateikiamos atitinkamuose skyriuose ir paaiškina, kiek vykstantys partnerystės procesai atitinka *tinkamumo*, *pakankamumo* ir *efektyvumo* kriterijus. Bendrųjų vertinimo išvadų dalyje aptariamas 2014–2020 m. ES struktūrinių fondų valdymo veiklose vyraujantis partnerystės modelis ir pagrindiniai jį lemiantys veiksniai, vyraujančių partnerystės praktikų atitikimas *atvirumo*, *įtraukimo*, *skaidrumo*, *efektyvumo* ir *tarpusavio atsakomybės* principams.

Vertinimo ataskaita turi 9 priedus, kuriuose pateikiama papildoma ir techninė tyrimo informacija.

1. VERTINIMO PAGRINDAS

1.1 VERTINIMO TIKSLAS BEI APIMTIS

Vertinimo tikslas – nustatyti partnerystės principo taikymo tinkamumą, efektyvumą ir naudą, panaudojant ES struktūrinių fondų lėšas 2014–2020 m. laikotarpiu. Siekiant šio tikslo įgyvendinami trys **uždaviniai**, kiekvieną kurių detalizuoja konkretūs vertinimo klausimai:

- **1 uždavinys.** Įvertinti 2014–2020 m. ES struktūrinių fondų nacionalinių teisės aktų ir kt. dokumentų (strategijų, gairių) nuostatas partnerystės srityje ir partnerystei įtaką darančius veiksniai;
- **2 uždavinys.** Įvertinti partnerystės principo taikymą veiksmų programos rengimo, įgyvendinimo, stebėsenos ir vertinimo etapuose;
- **3 uždavinys.** Įvertinti partnerių pajėgumą ir jų gebėjimų stiprinimo priemones.

Vertinimas atliekamas pagal **tinkamumo, pakankamumo ir efektyvumo kriterijus**.

Vertinimo objektas – vadovaujančiosios institucijos, tarpinių institucijų ir kitų valstybės institucijų bendradarbiavimas su partneriais, jų įtraukimas panaudojant ES fondų lėšas 2014–2020 m. laikotarpiu.

Atliktame tyrime plačiausiai analizuojamas vadovaujančiosios institucijos ir tarpinių institucijų bendradarbiavimas su ekonominiais ir socialiniais partneriais, įstaigomis, atstovaujančiomis pilietinei visuomenei, nevyriausybinėmis organizacijomis 2014–2020 m. VP planavimo, įgyvendinimo, stebėsenos ir vertinimo etapuose (**horizontali partnerystė**), taip pat šių partnerių dalyvavimas įgyvendinant 2014–2020 m. ES fondų lėšomis finansuojamus projektus. Atskiras dėmesys tyrime skirtas daugiapakopio valdymo įgyvendinimui 2014–2020 m. periode, analizuojant nacionalinio lygmens viešojo sektoriaus institucijų bendradarbiavimą su regionų ir vietos valdžios institucijomis (**vertikali partnerystė**).

1.2 VERTINIMO TEORINIS PAGRINDAS IR NAUDOJAMI METODAI

1.2.1 VERTINIMO TEORINIS MODELIS

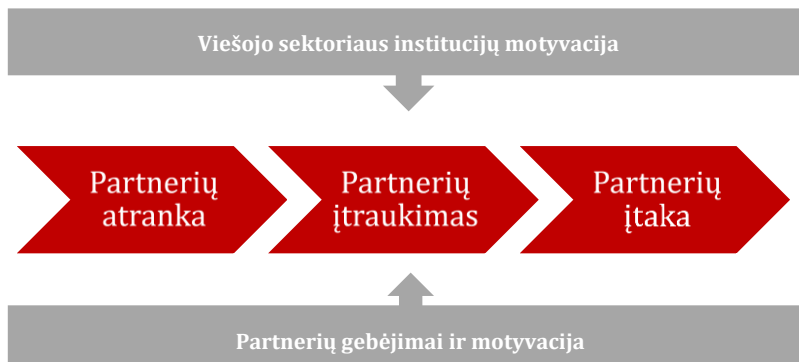
Kaip, remiantis Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 nuostatomis, apibrėžta Gairėse, partnerystė – tai kompetentingų regioninių, vietos, miestų ir kitų viešojo sektoriaus institucijų, ekonominių ir socialinių partnerių bei įstaigų, atstovaujančių pilietinei visuomenei, įskaitant aplinkosaugos partnerius, nevyriausybines organizacijas ir įstaigas, atsakingas už moterų ir vyrų lygybės ir nediskriminavimo skatinimą, įtraukimas į ES fondų valdymo procesą: veiksmų programos planavimą, įgyvendinimą, stebėseną ir vertinimą.

LR finansų ministerijos parengtos Gairės išskiria principus, kurių turėtų būti laikomasi siekiant užtikrinti kokybišką partnerystės įgyvendinimą. Tai – atvirumo, įtraukimo, skaidrumo, efektyvumo ir tarpusavio

atsakomybės principai. Šių principų realus įgyvendinimas priklauso nuo įvairių veiksnių, kuriuos sąlyginai galima suskirstyti į tokias grupes, pasiūlytas Gairėse: (a) tinkama partnerių atranka; (b) veiksmingas partnerių įtraukimas; (c) grįžtamasis ryšys ir vertinimas.

Atlikta išsami mokslinių tyrimų, analizuojančių partnerystę tarp įvairaus lygmens ir priklausomybės institucinių partnerių, apžvalga¹, rodo, kad trys partnerystės įgyvendinimo etapai – partnerių atranka, partnerių diskusijos ir partnerių įtaka priimant galutinį sprendimą – yra kertiniai momentai, lemiantys partnerystės sėkmę. Akivaizdu, kad partnerystė niekuomet nebus pilnavertė, jeigu bus neišpildytas bent vienas iš šių elementų. Atitinkamai, šių partnerystės įgyvendinimo etapų analizė sudaro partnerystės tyrimo branduolį.

Svarbu atkreipti dėmesį, kad šie trys pagrindiniai partnerystės etapai ir juose dalyvaujantys veikėjai neveikia vakuume. Kaip demonstruoja įvairūs tyrimai, tai, kaip vystysis partnerystės procesas, taip pat priklauso nuo viešojo sektoriaus institucijų motyvų ir partnerių motyvacijos bei gebėjimų, partnerių gebėjimų ir realių viešojo sektoriaus institucijų poreikių suderinamumo.



PAV. 1. PARTNERYSTĖS ES FONDŲ VALDYMO PROCESĖ VERTINIMO TEORINIO MODELIO SUDEDAMOSIOS DALYS

Šaltinis: sudaryta BGI Consulting, remiantis mokslinės literatūros analize

VIEŠOJO SEKTORIAUS INSTITUCIJŲ MOTYVACIJA

Viešojo sektoriaus institucijų motyvai iš esmės apibrėžia jų nuostatas partnerystės proceso atžvilgiu ir elgesį partnerystės proceso metu. Dar daugiau, aiški motyvacija ir giluminis partnerystės poreikis gali kompensuoti tam tikrų gebėjimų trūkumą ir, atvirkščiai, priverstinės partnerystės neišgelbės jokios sudėtingos technikos. Sisteminiame lygmenyje partnerystė (taip pat ir politikos priemonėmis) dažniausiai skatinama dėl to, kad ji traktuojama kaip demokratijos ir pagrindinių žmogaus teisių stiprinimo instrumentas (*normatyviniai argumentai*) arba kaip instrumentas, potencialiai didinantis politikos įgyvendinimo efektyvumą, padedantis gerinti partnerių kompetencijas ir užtikrinantis abipusį mokymąsi (*funkciniai argumentai*)². Šie motyvai puikiai gali veikti ir institucijų lygmenyje, tačiau čia juos dar turėtume papildyti tokiomis motyvų grupėmis kaip teisinio reglamentavimo įgyvendinimas (*būtinybė*), noras užsitikrinti kitos pusės kontrolę (*asimetrija*), abipusės naudos siekimas (*abipusiškumas*), stabilumo ir nuspėjamumo stiprinimas (*stabilumas*), galų gale palankaus įvaizdžio

¹ Plačiau aptariama toliau šiame skyriuje.

² Webler, T., Renn, O. (1995) *A brief primer on participation: philosophy and practice* cit. in Franzen F., Hammer M., Balfors B. *Institutional development for stakeholder participation in local water management—An analysis of two Swedish catchments*, Land Use Policy 43, 2015, 217–227

palaikymas ir veiksmų legitimavimas (*teisėtumas*)³. Be to, kaip rodo tyrimai⁴, partnerių dalyvavimas viešosios politikos veiklose padeda jiems ne tik užmegzti naujus ryšius, bet ir mokytis proceso metu, todėl tos viešojo sektoriaus institucijos, kurios norėtų turėti daugiau ir pajėgesnių visuomeninių partnerių, jų įtraukimą gali suvokti ir kaip tam tikrą partnerių *auginimą* ir pagalbą jiems pasirengiant aktyvesnėms veikloms.

Institucijų motyvacija ypač svarbi tais atvejais, kuomet partnerystės veiksmai nėra privalomi pagal teisės aktus. Kita vertus, motyvų reikšmė neturėtų būti sumenkinta ir privalomo partnerių įtraukimo atvejais, kadangi ji iš esmės nulemia, kokią požiūrį – į planavimą orientuotą ar į visuomenę orientuotą – partnerystės procese taiko viešojo sektoriaus institucijos⁵. Pirmuoju atveju viešojo sektoriaus institucija yra suinteresuota pasiekti konkrečius rezultatus, o partnerystė suvokiama kaip pagalbiniis įrankis įgyvendinant suplanuotas veiklas. Į visuomenę orientuotas požiūris pasireiškia tuomet, kai partnerystė naudojama kaip įrankis įgalinti vietos partnerius identifikuojant ir siekiant jiems aktualių tikslų. Giluminiai viešojo sektoriaus organizacijų motyvai turi didelę įtaką partnerystės proceso organizavimui: kokie partneriai kviečiami, kaip jie įtraukiami į partnerystės veiklas, kiek svarbi jų nuomonė ir pan.

PARTNERIŲ ATRANKA

Pirmas ir neišvengiamas partnerystės etapas – partnerių atranka. Partneriai, kurie turėtų dalyvauti ES fondų valdymo veiklose, yra nurodyti Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 5 straipsnio 1 dalyje ir apima kompetentingas regionines ir vietos valdžios institucijas, kompetentingas miesto ir kitas valdžios institucijas, ekonominius ir socialinius partnerius bei subjektus, atstovaujančius pilietinei visuomenei, įskaitant aplinkosaugos partnerius, nevyriausybinės organizacijas ir subjektus, atsakingus už socialinės įtraukties, lyčių lygybės ir nediskriminavimo skatinimą. Šis galimų partnerių sąrašas yra detalizuotas Reglamento (ES) 240/2014 4 straipsnyje, patikslinant kokio tipo organizacijos yra laikomos atitinkančiomis partnerio sąvoką. Reglamentuose pateikiamos tinkamų partnerių grupės, nors ir gali būti išplėtos priklausomai nuo konkrečios valstybės narės institucinės ir teisinės sistemos, pakankamai aiškiai nubrėžia tinkamos partnerystės ribas, susijusias su partnerių atstovaujamos grupėmis ir partnerių organizacijų reprezentatyvumu. Kaip nurodoma Reglamento (ES) 240/2014 2 straipsnyje, partneriais turi būti kviečiamos tos organizacijos, kurios geriausiai reprezentuotų atitinkamus suinteresuotuosius subjektus ir būtų paskirtos kaip tinkamai įgalinti atstovai, atsižvelgiant į jų kompetenciją, galimybes aktyviai dalyvauti ir tinkamą atstovavimo lygį.

Akivaizdu, kad ne bet kuris visuomenės ar verslo atstovas gali būti laikomas partneriu pagal minėtų reglamentų nuostatas, o tai sukuria pareigą partnerystės procesus organizuojančioms viešojo sektoriaus institucijoms vykdyti tinkamiausių partnerių atranką. Partnerių atrankos klausimas ypatingai aktualus horizontalios partnerystės atveju, kadangi galimų visuomeninių partnerių spektras yra pakankamai platus, o partnerystės procesus organizuojančios viešojo sektoriaus institucijos, idealiu atveju, turėtų kviesti labiausiai reprezentatyvius, visus aktualius interesus atstovaujančius, kompetentingus partnerius.

Partnerių atranka yra procesas, kurio metu, remiantis Gairių rekomendacijomis, turėtų būti (a) nustatyti poreikiai ir apimtis; (b) nustatytos paieškos priemonės; (c) susisiekiama su partneriais ir atlikta analizė. Pirmiausiai turėtų būti nustatomi visi potencialūs partneriai, iš kurių vėliau turėtų būti pakviečiami tinkamiausi konkrečioms

³ Oliver, C., *Determinants of Inter-Organisational Relationships: Integration and Future Direction*, Academy of Management Review, 15, 1990, 241–265.

⁴ Innes J.E., Booher D.E. (2003) *Collaborative policymaking: governance through dialogue*. In *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, ed. M. A. Hajer and H. Wagenaar, 33–59. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

⁵ Michener V (1998) cit. in Richards, C., Blackstock, K.L., Carter, C.E. *Practical Approaches to Participation SERG Policy Brief No. 1*, Macauley Land Use Research Institute, Aberdeen, 2004.

klausimams spręsti. Partneriai turėtų būti atsirenkami pagal nustatytus kriterijus, siekiant kiek įmanoma užtikrinti turinio diskusijoms aktualių partnerių pritraukimą, įvairių visuomenės grupių atstovavimą, tinkamą teritorinį padengimą ir pan.

Partnerių atranka (ar jos nebuvimas) sąlygoja kažkurios vienos ar kelių partnerių grupių dominavimą konkrečios viešojo sektoriaus institucijos partnerystės procesuose. Dalyviai gali būti *profesionalūs aktyvūs interesantai* ar *neprofesionalūs aktyvūs interesantai*, kurie buvo atrinkti arba patys save delegavo iš viso bet kurios ar iš kviečiančiosios institucijos apibrėžtos srities (pavyzdžiui, tik švietimo sektoriuje veikiančios organizacijos) potencialių partnerių sąrašo⁶. Partnerystės veiklose dalyvaujančių organizacijų sudėtis iš dalies nulemia ir partnerystės proceso efektyvumą bei rezultatus, kadangi kuomet kviečiami dalyvauti visi norintys asmenys ir organizacijos, tarp jų greičiausiai pateks visas spektras dalyvių nuo neprofesionalių interesantų iki profesionalių atstovų, o susitikimų metu bus išsakoma įvairi nuomonė – nuo asmeninės iki atstovaujamos interesų grupės – kurią partnerystę inicijuojanti institucija turėtų vertinti vienodai. Dar daugiau, kuomet dalyvauja mišri grupė, neišvengiamai susiduriama su galios neatitikimais, susijusiais su amžiumi, lytimi, patirtimi ar pan., kurie, jeigu papildomai nevaldomi, riboja konstruktyvų visų dalyvių įsitraukimą⁷. Tai galioja tiek dalyvaujant asmenims, tiek ir organizacijoms.

Partnerių atrankos kriterijų nustatymas ir jų laikymasis yra svarbi sąlyga ir siekiant užtikrinti atstovavimo reprezentatyvumą, kadangi, pavyzdžiui, Rodekamp⁸, apžvelgdama pakankamai platų literatūros, analizuojančios nevyriausybinių sektoriaus problemas, lauką, pastebi, kad yra empirinių įrodymų, jog nevyriausybinių organizacijos neretai atstovauja nebūtinai bendrą visuomenės interesą, bet greičiau tuos, kurie pajėgia sėkmingiau mobilizuoti resursus ir turi finansinius išteklius.

PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS

Potencialūs pasirinktų partnerių indėliai tiesiogiai priklauso nuo partnerių įtraukimo į viešosios politikos procesus. ES fondų valdymo procese galima išskirti aktyvų tęstinį partnerių įtraukimą ir *ad hoc* tipo partnerystės veiklas. Institucionalizuotos partnerystės tipas apima aktyvų tęstinį partnerių įtraukimą į formaliai suburtas darbo grupes, komitetus ir kitus panašius darinius. *Ad hoc* tipo partnerystei priskiriamas partnerių įtraukimas konsultacijoms labai konkrečiais klausimais, organizuojant apvalaus stalo diskusijas, apklausas raštu ar panašaus tipo veiklas, arba paprasčiausias einamosios informacijos teikimas partneriams.

Tikėtinas partnerystės intensyvumas labai priklauso nuo to, kokias teises darbo grupėse ar susitikimuose turi partneriai ir kokias funkcijas jie atlieka. Gairėse išskiriamos tokios galimos partnerių teisės kaip *teisė gauti informaciją*, *sprendimų priėmimo teisė*, *patariamojo balso teisė* ir *iniciatyvos teisė*. Šių teisių realizavimas nulemia skirtingus vaidmenis, kuriuos viešosios politikos procesuose gali atlikti partneriai. Bene geriausiai žinoma partnerių dalyvavimo viešosios politikos sprendimų priėmimo intensyvumą apibūdinanti schema pasiūlyta Arnstein dar 1969 m.⁹ Šioje schemoje partnerių dalyvavimas suskirstytas į aštuonias pakopas, nuo vadinamojo manipuliavimo, kuomet dalyviai pasitelkiami tik tam, kad būtų sukurta partnerystės iliuzija, iki partneriams faktiškai perduotos sprendimo priėmimo teisės ir resursų. Ši klasifikacija suponuoja mintį, kad kiekviena aukštesnė partnerystės pakopa yra vertingesnė už prieš tai esančią, t. y. aktyvesnis partnerių įsitraukimas yra vertybė. Kita vertus, kai kurie praktikai siūlo partnerių įsitraukimą vertinti atsižvelgiant į konkretų kontekstą ir

⁶ Fung A. *Varieties of Participation in Complex Governance*, Public Administration Review, Dec 2006, 66-75.

⁷ Reed, Mark S. *Stakeholder participation for environmental management: A literature review*, Biological Conservation 141, 2008, 2417-2431.

⁸ Rodekamp M. *Their Members' Voice: Civil Society Organisations in the European Union*, 2014.

⁹ Arnstein, S. R. *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969, 216-224.

poreikius, pripažįstant, kad ne visuomet ir ne visais klausimais reikalingas vienodo intensyvumo partnerių įsitraukimas¹⁰. Kita vertus, jeigu yra nusprendžiama partnerius įtraukti į intensyvios tęstinės partnerystės veiklas (darbo grupes ar pan.) arba iš partnerių tikimasi konkrečių indėlių *ad hoc* partnerystės veiklose, yra labai svarbu užtikrinti, kad partneriai atliktų kur kas aktyvesnį vaidmenį, nei informacijos teikimas ar konsultavimas, o partnerių teisės būtų platesnės, nei informacijos gavimo ar iniciatyvos. Fung¹¹ pasiūlytoje klasifikacijoje, priklausomai nuo partnerių atliekamų veiklų, aktyvumo partnerystės procese, jie gali atlikti tiesiog *žiūrovo* arba *žiūrovo, kuris turi galimybę pateikti savo nuomonę*, taip pat *konsultacijų dalyvio* (su partneriais kalbamas, tačiau pagrindinis konsultacijų tikslas išlieka pritarimo iš partnerių gavimas, o jų nuomonės interpretuojamos atsižvelgiant į politikos tikslus), *diskusijų dalyvio* (su partneriais diskutuojama, tačiau partnerius siekiama palenkinti į savo pusę, galutinis sprendimas išlieka viešojo sektoriaus prerogatyva), *derybininko* (ieškoma bendro sutarimo) arba *eksperto* (partneriai suteikia specifines žinias) vaidmenis.

Partnerių įtraukimo kokybė, be kitų veiksnių, priklauso nuo to, kaip yra organizuojamas procesas, t. y. ar yra aiškiai *nustatytos darbo taisyklės*, ar darbas grupėje organizuojamas taip, kad visi dalyviai turi galimybę pasisakyti, ar jie jaučiasi *skatinami išsakyti savo nuomonę*, net jeigu ji nesutampa su daugumos ir pan. Kaip viena iš pamatinių sąlygų užtikrinant tinkamą dialogą tarp visų dalyvių, išskiriama jėgų pusiausvyra, tai yra visų dialogo dalyvių įgalinimas, ypač atsižvelgiant į tuos, kurie startiniame etape turi mažesnę galią¹². Ypač tuomet, kai atskirų partnerių galios ir gebėjimai žymiai skiriasi, ankstesnė bendradarbiavimo patirtis nebuvo labai sėkminga ar egzistuoja ryškus nuomonių antagonizmas, viena iš pagrindinių prielaidų pasiekti jėgų pusiausvyrą darbo grupėje yra *tinkamos lyderystės procesui užtikrinimas*¹³. Dar daugiau, Innes¹⁴ teigia, kad, siekiant išvystyti tinkamą dialogą tarp viešojo sektoriaus institucijų ir partnerių, susiformuoti bendrą problemos supratimą, užtikrinti visų dalyvių atvirumą, dažnai gali reikėti ir profesionalių moderatorių pagalbos ir specialaus dialogo dalyvių pasiruošimo.

PARTNERIŲ ĮTAKA

Tam kad, susitikimų metu ar kitomis formomis partnerių pateiktos rekomendacijos turėtų poveikį, jos turi prisidėti formuojant viešosios politikos dokumentų turinį. Partnerių įtaka arba poveikis viešosios politikos sprendimams suprantamas kaip partnerių suteiktas atgalinis ryšys į viešosios valdžios institucijos iškeltą klausimą ir viešosios valdžios institucijos pastangos, atsižvelgiant į partnerių pasiūlymus, koreguoti viešosios politikos sprendimus. Partnerių poveikio viešosios politikos sprendimams apimtis priklauso nuo to, kaip buvo organizuojamas partnerystės procesas, kokia yra giluminė viešosios valdžios institucijos motyvacija ir nuo pačių partnerių gebėjimų pilnavertiškai dalyvauti partnerystės veiklose ir pateikti adekvačius pasiūlymus. Partnerių indėlis priimant viešosios politikos sprendimus gali būti laikomas tam tikru partnerystės proceso sėkmės įvertinimu, demonstruojančiu, ar ir kokia apimtimi partnerystės procesas prisidėjo prie viešosios politikos transformacijos.

¹⁰ Richards, C., Blackstock, K.L., Carter, C.E. *Practical Approaches to Participation SERG Policy Brief No. 1*, Macauley Land Use Research Institute, Aberdeen, 2004.

¹¹ Fung A. *Varieties of Participation in Complex Governance*, Public Administration Review, Dec 2006, 66-75.

¹² Ansell Ch., Gash A. (2007) *Collaborative governance in theory and practice*, Journal of Public Administration Research and Theory, 18:543–571.

¹³ Ozawa, P. (1993) *Improving citizen participation in environmental decisionmaking: The use of transformative mediator techniques*. Environment and Planning C: Government and Policy 11:103–17.

¹⁴ Innes J.E., Booher D.E. (2003) *Collaborative policymaking: governance through dialogue*. In *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, ed. M. A. Hajer and H. Wagenaar, 33–59. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Partnerių dalyvavimas viešosios politikos procesuose gali turėti poveikį (*teigiamą, ribotą ar neigiamą*) arba, ypač formalaus partnerių įtraukimo atvejais, *neturėti jokio poveikio* viešosios politikos sprendimams ir jų pagrindu rengiamiems dokumentams. Subjektyviame lygmenyje, partnerystės poveikio vertinimas labai glaudžiai susijęs su pirminiais viešojo sektoriaus institucijų motyvais ir partnerystės indėliais šių motyvų atžvilgiu. Jeigu partnerių dalyvavimas padėjo bent dalinai patenkinti konkrečius viešojo sektoriaus institucijų poreikius, dėl kurių jie kreipėsi į partnerius – *užsitikrinti sprendimų teisėtumą, kitos pusės kontrolę, pasiekti abipusės naudos, užsitikrinti didesnę stabilumą*¹⁵ – toks partnerių dalyvavimas bus vertinamas kaip pozityvus.

Visgi, galutinis partnerių dalyvavimo ES fondų valdymo veiklose poveikis priklauso nuo to, kaip ir kokia apimtimi partnerių pasiūlymai buvo integruoti į priimtus viešosios politikos sprendimus ir parengtus dokumentus. Galimo poveikio apimtys spektras yra platus, apimantis tokias ribines situacijas, kuomet partnerių dalyvavimas *nedaro jokios įtakos* viešosios politikos sprendimams ar viešosios politikos dokumentas yra suformuotas remiantis išskirtinai partnerių siūlymais ir demonstruoja tam tikrą *partnerių valdžią*. Be šių kraštutinių atvejų, galimi bendradarbiavimo modeliai, kuomet partnerių dalyvavimas viešosios politikos procese nepakeičia viešojo sektoriaus institucijų sprendimų, bet ilgainiui prisideda prie *bendrijų nuostatų, bendrojo supratimo formavimo*. Aktyvesnės partnerystės atvejais, viešojo sektoriaus institucijos *konsultuojasi su partneriais*, bet galutiniam sprendimui panaudoja tik tuos partnerių pasiūlymus, kurie atitinka esamą politiką ir yra palankūs jos įgyvendinimui. Glaudžios partnerystės atvejais viešojo sektoriaus institucijos ir partneriai *bendrai dalyvauja sprendimų priėmimo* ir turi balso teisę.¹⁶

PARTNERIŲ GEBĖJIMAI IR MOTYVACIJA

Kitos pusės – partnerių – gebėjimai ir motyvacija, yra dar vienas svarbus determinantas, darantis įtaką partnerystės proceso kokybei ir jo rezultatams. Tews¹⁷ pabrėžia, kad profesionaliai dalyvauti gebančių partnerių egzistavimas yra netgi svarbesnė sąlyga už tinkamą partnerystės institucionalizavimą ir adekvačių procedūrų taikymą. Ypatingai tais atvejais, kuomet siekiama į sprendimų priėmimo procesą pritraukti socialinius ir ekonominius partnerius ir pilietinės visuomenės organizacijas, svarbu, kad šie partneriai būtų atstovaujami ne individualiu lygmeniu per pavienius atstovus, o per organizuotas, brandžias, patirtį turinčias struktūras ir turėtų pakankamą *specifinių sektoriaus žinių lygį*, kadangi vienas iš pagrindinių partnerystės privalumų yra galimybė pagerinti viešosios politikos sprendimus pasinaudojant partnerių turimomis specifinėmis žiniomis ir patirtimi¹⁸. Be sektoriui specifinių žinių ir *bendradarbiavimo su viešojo sektoriaus institucijomis patirties* (bendrai ir konkrečiai ES fondų valdymo veiklose), partneriams taip pat svarbu turėti išvystytus tam tikrus gebėjimus, pavyzdžiui, komunikacijos ir strateginių partnerysčių kūrimo. *Komunikacijos gebėjimai* apima gebėjimus išklausti atstovaujamos grupės poreikius, agreguoti išsakytus interesus, identifikuoti svarbiausias problemas, aiškiai ir nuosekliai pristatyti atstovaujamos organizacijos poziciją susitikimų su valdžios atstovais metu, institucionalizuotų komunikacijos procedūrų išmanymą bei gebėjimą megzti ryšius. *Strateginių partnerysčių kūrimo gebėjimai* apima gebėjimus kooperuotis, derinti ir kartu atstovauti bendrą poziciją su kitomis, panašaus tipo, dydžio ir interesų organizacijomis¹⁹. Taip pat svarbu, kad partnerius atstovaujančios organizacijos turėtų *pakankamai resursų* (tiek žmogiškųjų, tiek laiko) bei energijos įsitraukti į dažnai ilgą, laikui ir kitiems resursams

¹⁵ Oliver, C., *Determinants of Inter-Organisational Relationships: Integration and Future Direction*, Academy of Management Review, 15, 1990, 241–265

¹⁶ Fung A. *Varieties of Participation in Complex Governance*, Public Administration Review, Dec 2006, 66-75

¹⁷ Tews, K. *From Law-Taking to Policy-Making. The Environmental Dimension of the EU Accession Process – Challenges, Risks and Chances for the SEE Countries*, Environmental Policy and Governance 19, 2009, 130–139

¹⁸ Rodekamp M. *Their Members' Voice: Civil Society Organisations in the European Union*, 2014

¹⁹ United Nations Centre for Human Settlements, *Building NGO/CBO capacity for organizational outreach: training manual*

imlų, partnerystės procesą²⁰. Su partnerių turimais resursais ir gebėjimais dažnai susijusi ir jų motyvacija dalyvauti partnerystės procesuose. Viena vertus, įtakingi, įsitvirtinusių statusą turintys partneriai gali turėti alternatyvius poveikio viešojo sektoriaus institucijų priimamiems sprendimams kanalus ir tai gali mažinti jų poreikį ir motyvaciją dalyvauti oficialiuose partnerystės procesuose. Kita vertus, mažesnę įtaką ir žemesnį statusą turintys partneriai gali jaustis neturintys pakankamai įtakos partnerystės procesui ir tai gali mažinti jų motyvaciją į šį procesą įsitraukti. Mokslinėje literatūroje nurodoma, kad labiausiai tikėtina, jog partnerystės procesas atneš laukiamų rezultatų, o partneriai turės didžiausią motyvaciją jame dalyvauti tada, kai partneriai turi bendrą tikslą ir jaučiasi priklausomi vieni nuo kitų²¹.

PARTNERYSTĖS STILIUS

Aptartų partnerystės proceso etapų charakteristikos ir jų deriniai įprastai atskleidžia tam tikrus partnerystės stilius, kuriuos pasirenka taikyti skirtingos viešojo sektoriaus institucijos. Kaip rodo atlikti įvairių viešojo sektoriaus institucijų ir partnerių bendradarbiavimo tyrimai, daugumoje atvejų konkrečias bendradarbiavimo praktikas galima klasifikuoti, priskiriant joms būdingus atributus. Innes²² išskiria keturis partnerių įtraukimo į sprendimų priėmimą stilius: (a) techninį biurokratinį; (b) politinės įtakos; (c) socialinio judėjimo; ir (d) bendradarbiavimo.

Techninis biurokratinis sprendimų priėmimo stilius naudojamas tuomet, kai siekiama įgyvendinti aiškius ir jau nuspręstus tikslus, neatsižvelgiant į galimus alternatyvius tikslus ar alternatyvius jų siekimo būdus. Atitinkamai, tokį sprendimų priėmimą būdą pasirinkusios institucijos nesiekia derinti skirtingų interesų, susijusių su konkrečia politikos sritimi.

Politine įtaka grįstas sprendimų priėmimo stilius, skirtingai nuo techninio biurokratinio, atsižvelgia į suinteresuotų pusių poreikius ir siekia juos patenkinti, tačiau įprastai priimami sprendimai derinami prie įtakingų partnerių ir atitinka jų interesus. Tokiu būdu užtikrinama tam tikra ramybė ir deklaruojama viešojo sektoriaus ir partnerių interesų pusiausvyra, tačiau iš tiesų yra ignoruojama didelė dalis partnerių, nedalyvaujančių šiame įtakų žaidime.

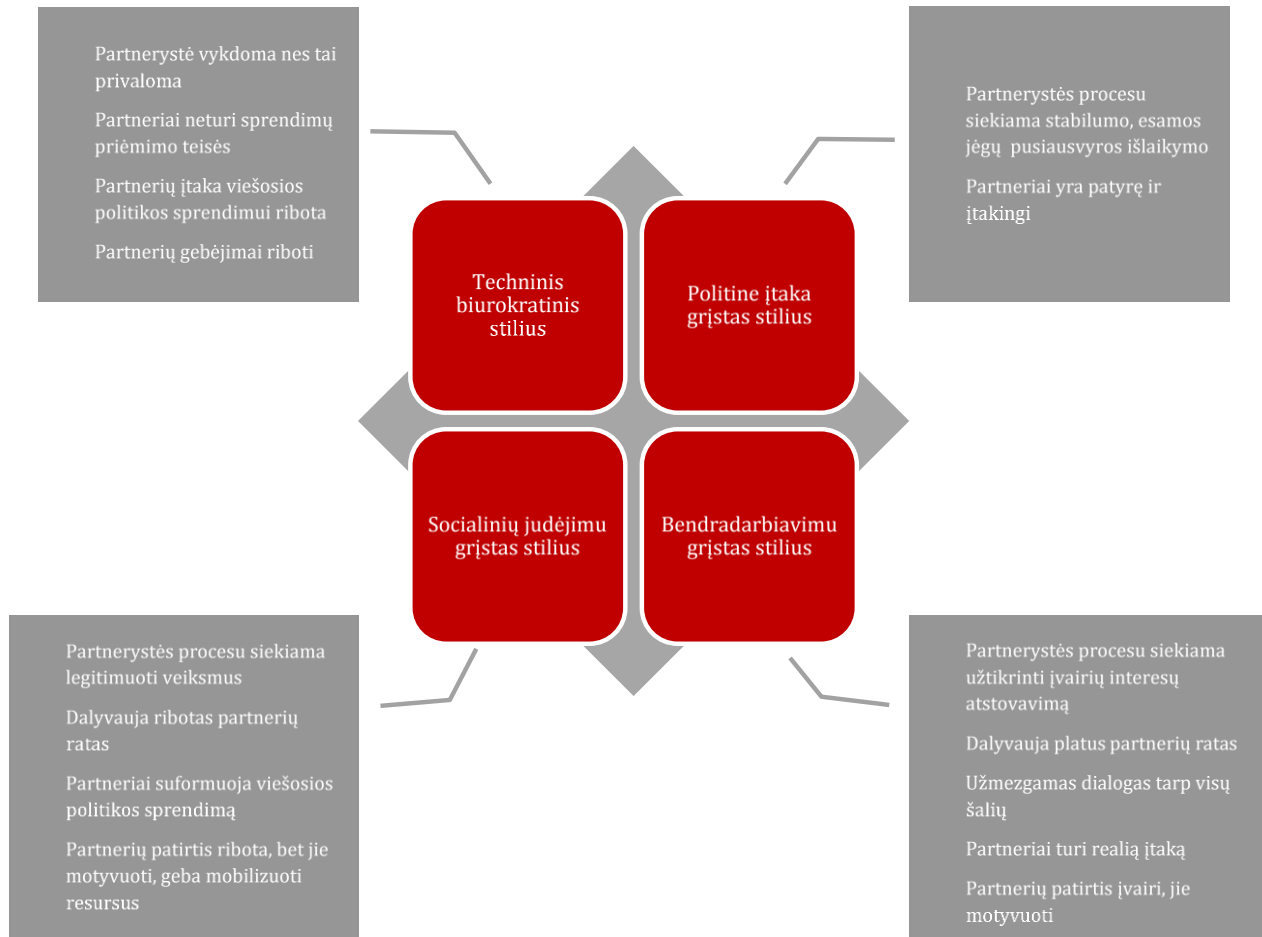
Socialiniu judėjimu grįstas sprendimų priėmimo stilius apima tuos atvejus, kuomet viešojo sektoriaus institucija sprendimus priima spaudžiama grupių, kurios tradiciškai neturi faktiškai jokios galios viešųjų sprendimų atžvilgiu (neturi politinės įtakos). Tokių atvejų dažniausiai pasitaiko tuomet, kai viena ar kelios organizacijos „autsaiderės“ susiburia aplink aiškią viziją ir pritraukia palaikančias visuomenės grupes. Šie nauji dariniai garsiai reiškia savo interesus, patraukia žiniasklaidos dėmesį ir tokiu būdu gali daryti įtaką viešojo sektoriaus institucijų, siekiančių patvirtinti savo veiklos legitimumą ir išvengti viešų konfrontacijų, veiksmams. Tokiais atvejais tarsi ir atsižvelgiama į interesų įvairovę, bet iš tiesų sprendimas priimamas vienos susimobilizavusios grupės spaudimu.

Bendradarbiavimu grįstas sprendimų priėmimo stilius atsižvelgia į interesų įvairovę ir siekia juos suderinti. Naudojančios šį partnerystės stilių institucijos neignoruoja ir neneigia skirtingų interesų, bet stengiasi rasti bendrą geriausią sprendimą. Šis stilius leidžia pasiekti geriausius rezultatus sprendžiant kompleksines ir nevienareikšmes problemas.

²⁰ Ansell Ch., Gash A., *Collaborative Governance in Theory and Practice*, Journal of Public Administration Research and Theory 18, 2007, 543–571.

²¹ Ten pat.

²² Innes J.E., Booher D.E. (2003) *Collaborative policymaking: governance through dialogue*. In *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, ed. M. A. Hajer and H. Wagenaar, 33–59. Cambridge: Cambridge Univ. Press.



PAV. 2. VIEŠOJO SEKTORIAUS INSTITUCIJŲ IR PARTNERIŲ BENDRADARBIAVIMO MODELIAI IR KAI KURIOS JŲ CHARAKTERISTIKOS, ATSPINDINČIOS TIPINĮ PARTNERYSTĖS PROCESĄ

Šaltinis: sudaryta BGI Consulting, remiantis mokslinės literatūros analize

Viešojo sektoriaus institucijų pasirinkti, vyraujantys partnerystės stiliai atskleidžia bendrąją partnerystės brandą, t. y. partnerių įsitraukimo ir dalyvavimo viešosios politikos procesuose apimtį ir gylį. Konkrečiu atveju, vertinant partnerystės procesus ES fondų valdymo sistemoje, partnerystės brandą reikėtų suvokti ir platesniame, bendrosios šalies viešojo valdymo kultūros kontekste. Jeigu partnerystės srityje toli pažengusiose ir ilgas tradicijas turinčiose šalyse techninis biurokratinis partnerystės stilius gali būti laikomas tam tikru pralaimėjimu, tai šalyse ar viešosios politikos sektoriuose, neturinčiuose bendradarbiavimo su partneriais patirties, tas pats techninis biurokratinis stilius gali būti vertinamas kaip pirmieji ir labai reikalingi žingsniai link brandesnės partnerystės.

1.2.2 PAGRINDINĖS VERTINIME NAUDOJAMOS SĄVOKOS

Plačiąja prasme **partnerystė** šiame vertinime suprantama taip, kaip ją apibrėžia Partnerystės principo taikymo, įgyvendinant 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programą, gairės (*toliau – Gairės*)²³.

Partnerystė – tai kompetentingų regioninių, vietos, miestų ir kitų viešojo sektoriaus institucijų, ekonominių ir socialinių partnerių bei įstaigų, atstovaujančių pilietinei visuomenei, įskaitant aplinkosaugos partnerius, nevyriausybinės organizacijas, ir įstaigas, atsakingas už moterų ir vyrų lygybės ir nediskriminavimo skatinimą, įtraukimas į ES fondų valdymo procesą: veiksmų programos planavimą, įgyvendinimą, stebėseną ir vertinimą²⁴.

Bendras galimų partnerių sąrašas yra nurodomas Reglamento (ES) 1303/2013 5 str. 1 dalyje, o papildomai detalizuojamas Reglamento (ES) 240/2014, 4 str. Visi ES fondų valdymo procesuose dalyvaujantys partneriai, kaip nurodo Gairės, gali būti priskiriami vienam iš šių partnerystės tipų: **horizontaliai** arba **vertikaliai**. Gairėse pateikiami tokie horizontalios ir vertikalios partnerystės apibrėžimai:

Horizontali partnerystė – tai už ES fondų valdymą atsakingų institucijų bendradarbiavimas su įvairiais partneriais arba to paties lygmens valdžios institucijų partnerystė (horizontalus tarpinstitucinis bendradarbiavimas)²⁵.

Vertikali partnerystė – tai partnerystė tarp skirtingo lygmens valdžios institucijų (vertikalus tarpinstitucinis bendradarbiavimas) ar tarp ES šalių narių ir EK²⁶.

Tačiau šiame vertinime **horizontalios ir vertikalios partnerystės apibrėžimas, lyginant su Gairėse pateiktu, yra peržiūrėtas** atsižvelgiant į tai, kokio pobūdžio partnerystės ryšiai yra pasirinkti kaip vertinimo analizės objektas.

Todėl **šio vertinimo kontekste horizontali partnerystė** yra suprantama kaip vadovujančiosios institucijos (tekste taip pat vadinama „LR finansų ministerija“ arba tiesiog „FM“) ir už ES fondų valdymą atsakingų ministerijų (tekste taip pat vadinama „ministerijomis“ arba nurodoma konkreti ministerijos, apie kurią kalbama, pavadinimo santrumpą (pvz., ŠMM, VRM, SM ir t.t.))²⁷ bendradarbiavimas su ekonomiais ir socialiniais partneriais bei įstaigomis, atstovaujančiomis pilietinei visuomenei, įskaitant aplinkosaugos partnerius, nevyriausybinės organizacijas, ir įstaigas, atsakingas už moterų ir vyrų lygybės ir nediskriminavimo skatinimą, taip pat mokslo institucijomis, **neanalizuojant to paties lygmens valdžios institucijų partnerystės**. Siekiant aiškumo ir paprastumo, vertinimo ataskaitose ir kituose dokumentuose ši **horizontali partnerystė bus vadinama „partneryste“**.

Kadangi ES lygmens dokumentuose pateikiamas galimų partnerių sąrašas yra gana abstraktus ir bendras visoms šalims narėms, tiesiogiai juo vadovautis atrenkant partnerius yra sudėtinga. Todėl **horizontalios partnerystės partnerių apibrėžimas patikslinamas** remiantis nacionalinių teisės aktų nuostatomis.

Lietuvos Respublikos darbo kodekso 41 straipsnis nurodo, kad „Socialinės partnerystės šalimis – **socialiniais partneriais – yra laikomi darbuotojų ir darbdavių atstovai bei jų organizacijos**. Trišalės socialinės

²³ LR finansų ministerija, *Partnerystės principo taikymo, įgyvendinant 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programą, gairės*, 2016.

²⁴ Ten pat, 6.

²⁵ LR finansų ministerija, 2016, 6.

²⁶ Ten pat.

²⁷ Į analizę neįtrauktos regionų plėtros tarybos (tekste dar vadinama RPT) ir kitos už ES fondų valdymą atsakingos institucijos.

partnerystės atveju lygiais pagrindais šioje partnerystėje kartu su darbuotojų ir darbdavių atstovais bei jų organizacijomis dalyvauja ir Vyriausybė bei savivaldybių institucijos²⁸.”

Nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymo 2 straipsnis nurodo, kad **nevyriausybine organizacija yra laikomas „nuo valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų nepriklausomas savanoriškumo pagrindais visuomenės ar jos grupės naudai veikiantis viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas nėra politinės valdžios siekimas arba vien tik religijos tikslų įgyvendinimas**. Valstybė ar savivaldybė, juridinis asmuo, kurio visuotiniame dalyvių susirinkime valstybė ar savivaldybė turi daugiau kaip 1/3 balsų, negali turėti daugiau kaip 1/3 balsų nevyriausybines organizacijos visuotiniame dalyvių susirinkime.“ Tas pats minėto įstatymo straipsnis taip pat nurodo, jog „Prie nevyriausybinių organizacijų nepriskiriamos: 1) politinės partijos; 2) profesinės sąjungos bei darbdavių organizacijos ir jų susivienijimai; 3) įstatymų nustatyta tvarka steigiamos organizacijos, kuriose narystė yra privaloma tam tikros profesijos atstovams; 4) susivienijimai, kurių daugiau kaip 1/3 dalyvių yra privatūs juridiniai asmenys; 5) sodininkų bendrijos, daugiabučių gyvenamųjų namų ir kitos paskirties pastatų savininkų bendrijos ir kitokios bendro nekilnojamojo turto valdymo tikslu įsteigtos bendrijos; 6) šeimos²⁹.”

Tačiau, be nacionaliniuose teisės aktuose apibrėžtų socialinių-ekonominių partnerių bei nevyriausybinių organizacijų, į horizontalios partnerystės procesus, remiantis ES reglamentų nuostatomis, turi būti įtraukiami ir „kiti panašaus nacionalinio ar regioninio lygmens subjektai“, „subjektai, veikiantys su planuojamų ES fondų paramos naudojimu programai įgyvendinti ir su horizontaliųjų principų taikymu susijusiose srityse“, „kitos organizacijos ar grupės, kuriems ES fondų paramos įgyvendinimas turės arba manoma, kad turės didelę įtaką“. Pastarieji subjektai, kuriuos taip pat rekomenduojama įtraukti į partnerystės veiklas, nei ES lygmens, nei nacionaliniuose teisės aktuose nėra aiškiai apibrėžti. Tai sukelia sunkumų atsirenkant šiuos horizontalios partnerystės partnerius.

Tokiais atvejais, kuomet kyla abejonių dėl konkrečios organizacijos tinkamumu būti partneriu, svarbu atkreipti dėmesį, kad minėti ES dokumentai pateikia svarbiausius kriterijus, kuriais remiantis šie horizontalios partnerystės partneriai turėtų būti atsirenkami. Remiantis minėtų teisės aktų nuostatomis, visais atvejais horizontalios partnerystės atveju prioritetas teikiamas **reprezentatyviems, nacionaliniu ar regioniniu mastu pripažintiems partneriams**. Galutinai pasirenkant konkrečius partnerius turi būti išlaikomas Reglamento (ES) 240/2014, 2 str. įtvirtintas universalus principas, teigiantis, kad turi būti užtikrinta, jog Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 5 straipsnio 1 dalyje nurodyti partneriai **geriausiai reprezentuoti** atitinkamus suinteresuotuosius subjektus ir būtų paskirti kaip **tinkamai įgalioti** atstovai, atsižvelgiant į jų kompetenciją, galimybes aktyviai dalyvauti ir tinkamą atstovavimo lygį. Taigi nustatant organizacijų tinkamumą būti partneriais papildomai vertinama šios organizacijos atstovaujama sritis, geografinė ir teminė aprėptis, jos reprezentatyvumas atstovaujant plačios grupės, bet ne individualius interesus.

Visi šie teisės aktuose apibrėžti ekonominiai ir socialiniai partneriai, nevyriausybines organizacijos bei kitos įstaigos, atitinkančios reprezentatyvumo, geografinės ir teminės aprėpties bei atstovaujamos srities aktualumo kriterijus, siekiant aiškumo ir paprastumo, vertinimo ataskaitose ir kituose dokumentuose bus vadinami **„partneriais“**.

Šio vertinimo kontekste **peržiūrėtas ir vertikalios partnerystės apibrėžimas**. Vertinime **vertikalioje partnerystėje bus laikomas vadovaujančiosios institucijos** (tekste taip pat vadinama „LR finansų ministerija“ arba tiesiog „FM“) ir už ES fondų valdymą atsakingų ministerijų (tekste taip pat vadinama „ministerijomis“ arba nurodoma konkrečiai ministerijos, apie kurią kalbama, pavadinimo santrumpa (pvz., ŠMM, VRM, SM ir t.t.)

²⁸ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas, patvirtintas 2002 m. birželio 4 d. įstatymu Nr. IX-926.

²⁹ Lietuvos Respublikos nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymas, priimtas 2013 m. gruodžio 19 d. Nr. XII-717.

bendradarbiavimas su kompetentingomis regioninėmis, vietos, miestų ir kitomis viešojo sektoriaus institucijomis, **neanalizuojant bendradarbiavimo tarp Lietuvos kaip ES šalies narės ir Europos Komisijos (toliau – EK)**. Siekiant aiškumo ir paprastumo, vertinimo ataskaitose ir kituose dokumentuose ši **vertikali partnerystė bus vadinama „partneryste su viešojo sektoriaus institucijomis“**.

Partnerystei su viešojo sektoriaus institucijomis priskiriami partneriai taip pat yra apibrėžiami Reglamento (ES) 1303/2013 5 str. 1 dalyje nurodant, kad kiekviena valstybė narė užmezga partnerystės ryšius su kompetentingomis regioninėmis ir vietos valdžios institucijomis, o taip pat kompetentingomis miesto ir kitomis valdžios institucijomis.

Šiame vertinime, siekiant paprastumo, minėtos kompetentingos regioninės, vietos, miestų ir kitos viešojo sektoriaus institucijos apibendrintai bus vadinamos „**viešojo sektoriaus partneriais**“.

1.2.3 PAGRINDINIAI VERTINIMO METODAI

ANTRINIŲ ŠALTINIŲ ANALIZĖ

Antrinių šaltinių – anksčiau Lietuvoje ir užsienyje atliktų partnerystės principo taikymo vertinimų, studijų, mokslinės literatūros – analize daugiausia buvo remiamasi sudarant vertinimo teorinį modelį, taip pat identifikuojant 2014–2020 m. laikotarpio pokyčius partnerystės srityje, lyginant su 2007–2013 m. laikotarpiu, nustatant pagrindinius partnerystės principo taikymui Lietuvoje įtaką darančius veiksniai. Detalus vertinime analizuotų šaltinių sąrašas pateikiamas šios ataskaitos Priede Nr. 1.

PIRMINIŲ ŠALTINIŲ (DOKUMENTŲ IR SFMIS DUOMENŲ) ANALIZĖ

Pirminių šaltinių, 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu aktualių ES ir nacionalinių dokumentų, susijusių su ES fondais, nuostatų partnerystės srityje, analizė pirmiausia buvo pasitelkta siekiant identifiкуoti reglamentavimą partnerystės srityje ir pokyčius, lyginant su 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu, nustatant šio reglamentavimo tinkamumą, pakankamumą ir suderinamumą, taip pat nustatant partnerystės principo įgyvendinimo reikalavimus įvairiuose VP valdymo etapuose – planavime, įgyvendinime, stebėsenoje ir vertinime. Pagrindiniai nagrinėti dokumentai apima: bendruosius ESIF reglamentus; nacionalinius teisės aktus (įstatymus, ministrų įsakymus); įvairių darbo grupių ar komitetų posėdžių, renginių protokolus, pastabų derinimo su partneriais lenteles ir kitus susijusius dokumentus. Detalus vertinime analizuotų šaltinių sąrašas pateikiamas šios ataskaitos Priede Nr. 1.

Kai kurie dokumentai, pavyzdžiui, PFSA derinimo lentelės, 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos komisijos posėdžių (toliau – Komisija) protokolai, 2014–2020 m. Stebėsenos komiteto (toliau – SK) posėdžių protokolai buvo analizuojami detaliau, pasitelkiant struktūruotą analizės priėgą.

Detali dokumentų analizė buvo pasitelkta ir vertinant partnerių dalyvavimo projektuose mastą bei papildomą potencialą. Tačiau analizuojant šį vertinimo aspektą dokumentų analize apsiribota nebuvo, taip pat buvo analizuojami ir SFMIS duomenys apie priemonių ir projektų įgyvendinimą.

PFSA DERINIMO LENTELIŲ ANALIZĖ

Siekiant įvertinti viešojo sektoriaus institucijų ir partnerių bendradarbiavimo apimtis ir kokybę derinant PFSA rašytinio proceso metu, buvo nagrinėjamos viešojo sektoriaus institucijų parengtos PFSA derinimo lentelės, kuriose registruojamos partnerių pateiktos pastabos ar pasiūlymai viešai paskelbtam PFSA projektui. VP administravimo taisyklių³⁰ 69 punkte numatyta pareiga visoms ministerijoms, o atskirais atvejais taip pat ir vadovaujančiai institucijai, informuoti partnerius apie rengiamus projektų finansavimo sąlygų aprašus, paskelbiant juos svetainėje www.esinvesticijos.lt. Gavusios pastabas, minėtosios viešojo sektoriaus institucijos jas įvertina ir toje pačioje interneto svetainėje paskelbia apibendrintą informaciją su paaiškinimais, į kokias pastabas atsižvelgta, o į kurias ne.

Įprastai pastabų derinimo lentelėse yra nurodoma: pastabas pateikusių organizacijos pavadinimas, pastabos turinys, ar į šią pastabą atsižvelgta ir, jeigu neatsižvelgta, pateikiami atsakingos viešojo sektoriaus institucijos argumentai.

Vertinimo metu buvo nagrinėjami PFSA derinimo dokumentai, svetainėje www.esinvesticijos.lt publikuoti iki 2017 m. kovo 31 d. Iš viso buvo išnagrinėtos 62 priemonių PFSA derinimo lentelės. Iš jų 6 priemonių PFSA pastabų nebuvo gauta. Pagal likusias 56 priemones buvo parengtos 66 PFSA pastabų derinimo lentelės (kai kurios priemonės turi daugiau negu vieną PFSA). 111 priemonių, turinčių patvirtintus PFSA, pastabų derinimo lentelės viešai prieinamuose šaltiniuose rastos nebuvo. Detalų PFSA derinimo lentelių analizės aprašymą galima rasti Priede Nr. 4.

2014-2020 M. ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS KOMISIJOS IR 2014-2020 M. STEBĖSENOS KOMITETO POSĖDŽIŲ PROTOKOLŲ ANALIZĖ

Siekiant nustatyti partnerių įsitraukimo į Komisijos veiklą VP planavimo etape mastą ir aktyvumą, buvo atliekama viešai interneto svetainėje www.esparama.lt skelbiamų šios Komisijos posėdžių protokolų analizė. Komisijos veikimo laikotarpiu 2010–2014 m. iš viso įvyko 28 Komisijos posėdžiai, tačiau tik 23 posėdžių protokolai yra paskelbti interneto svetainėje www.esparama.lt. Šie 23 protokolai ir buvo analizuoti atliekant vertinimą.

Lygiai taip pat, siekiant nustatyti partnerių įsitraukimo į 2014–2020 m. SK mastą ir aktyvumą, buvo atliekama viešai interneto svetainėje www.esinvesticijos.lt skelbiamų SK posėdžių protokolų analizė. Atliekant vertinimą buvo išanalizuota 20 iki 2017 m. kovo 30 d. paskelbtų 2014–2020 m. SK posėdžių protokolų. Detalų Komisijos ir SK posėdžių protokolų analizės atlikimo aprašymą galima rasti Priede Nr. 5.

PARTNERIŲ DALYVAVIMO PROJEKTUOSE MASTO IR PAPILDOMO POTENCIALO ANALIZĖ

Nustatant partnerių dalyvavimo projektuose mastą, buvo atlikta dviejų kryptų analizė. Pirmiausia, laikantis prielaidos, kad partnerių dalyvavimą projektų įgyvendinime nulemia priemonių reglamentavimas ir priemonėse keliami reikalavimai, buvo atlikta atskirų ministerijų patvirtintų priemonių įgyvendinimo planų, o kai kuriais atvejais – ir priemonių PFSA analizė. Detalų ministerijų patvirtintų priemonių įgyvendinimo planų ir priemonių PFSA analizės aprašymą galima rasti Priede Nr. 6.

³⁰ LR Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 1090 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“.

ANKETINĖS APKLAUSOS

Vienas iš svarbiausių duomenų šaltinių, atliekant vertinimą buvo visų partnerystės suinteresuotų pusių internetinės apklausos. Vertinimo metu buvo atliktos 6 apklausos, kurių metu apklausti viešojo sektoriaus institucijų atstovai, atsakingi už partnerystės procesus VP planavimo, įgyvendinimo ir vertinimo etapuose, viešojo sektoriaus institucijas atstovaujantys SK nariai, RPT sekretoriatų atstovai ir partnerių organizacijos. Internetinės apklausos anketas užpildė iš viso 189 respondentai. Visos apklausos buvo vykdomos pasitelkiant internetinę apklausų vykdymo sistemą ©SurveyMonkey bei siunčiant potencialiems respondentams laiškus el. paštu su nuoroda ir prašymu į apklausą atsakyti. Apklausos vykdytos 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 27 d. Kiekvienai apklausai atsakyti respondentams skirtas terminas šiek tiek skyrėsi. Prieš kiekvienai apklausai skirto termino pabaigą visiems respondentams buvo išsiųstas pakartotinis prašymas užpildyti apklausos anketą. Tais atvejais, kuomet, pasibaigus apklausos terminui, buvo nustatyta, kad gautas labai mažas kiekis užpildytų apklausos anketų, telefonu buvo papildomai susisiekiama su potencialiais respondents ir dar kartą paprašyta jų užpildyti apklausos anketas. Detali informacija apie atliktų apklausų statistinį patikimumą ir taikytą duomenų interpretacijos logiką pateikiama Priede Nr. 3.

PUSIAU STRUKTŪRUOTI INTERVIU

Pusiau struktūruoti interviu (interviu, atliekami pagal iš anksto paruoštą klausimyną, tačiau vykdomi lanksčiai, leidžiant respondentui nukrypti nuo atsakymo į iš anksto paruoštus klausimus, pasisakyti aktualia tema, detaliau išplėtoti atsakymą į vieną ar kitą klausimą) buvo vienas iš svarbiausių duomenų šaltinių, padėjęs pagilinti anketinių apklausų atlikimo metu gautus duomenis, geriau juos interpretuoti.

Vertinimo metu išvis buvo atliktas 21 interviu, kuriuose dalyvavo 19 interviu respondentų. Interviu buvo atlikti tiek su viešojo sektoriaus institucijų, atsakingų už ES fondų valdymą (ypač SK veiklos ir VP planavime vykusių partnerystės veiklų koordinavimą), atstovais, tiek su įvairių partnerių organizacijų atstovais. Pusiau struktūruoti interviu buvo vykdomi 2017 m. balandžio 4 – gegužės 18 d. Detalus interviu respondentų sąrašas ir interviu atlikimo datos pateikiamos šios ataskaitos Priede Nr. 2.

UŽSIENIO ŠALIŲ PATIRTIES ATVEJO STUDIJS

Vertinimo metu buvo atliktos 7 ES šalių partnerystės principo taikymo ES fondų valdymo veiklose atvejo studijos. Atliekant atvejo studijas analizuotos Švedijos, Danijos, Nyderlandų, Lenkijos, Ispanijos Andalūzijos regiono, Bulgarijos ir Estijos partnerystės principo įgyvendinimo ES fondų valdymo kontekste praktikos. Atliekant Ispanijos Andalūzijos regiono, Bulgarijos ir Estijos atvejo studijas daugiausia dėmesio buvo skirta jų taikomų partnerių gebėjimų stiprinimo praktikų analizei. Atliekant Švedijos, Danijos, Nyderlandų ir Lenkijos atvejo studijas daugiausia dėmesio buvo skiriama inovatyvioms partnerių įtraukimo į ES fondų valdymo procesus praktikoms, taikomoms šiose šalyse, kurios galėtų būti vertingos ir Lietuvos viešojo sektoriaus institucijoms, organizuojančioms partnerystės procesus. Išplėstinės ataskaitos tekste minimų užsienio šalių atvejo studijos yra pateiktos Priede Nr. 7.

LIETUVOS GEROSIOS PRAKTIKOS PAVYZDŽIAI

Analizuojant įvairiais duomenų rinkimo būdais surinktą informaciją, išryškėjo skirtingais partnerystės proceso įgyvendinimo etapais Lietuvos viešojo sektoriaus institucijų taikomų partnerių įtraukimo ir gebėjimų stiprinimo gerųjų praktikų pavyzdžiai. Siekiant išskirti šiuos pavyzdžius ataskaitoje, šie pavyzdžiai buvo nagrinėjami

detaliai, atliekant papildomus interviu su atsakingais viešojo sektoriaus institucijų tarnautojais, partnerių atstovais, atliekant papildomą dokumentų ir kitų pirminių bei antrinių šaltinių, susijusių su išskirtais gerosios praktikos pavyzdžiais, analizę. Iš viso ataskaitoje pateikiami 9 Lietuvos gerosios praktikos pavyzdžiai, išskirti ataskaitos tekste ir pateikiami ataskaitos Priede Nr. 8.

FOKUSUOTOS GRUPINĖS DISKUSIJOS

Siekiant pagilinti kitais metodais surinktus duomenis, patvirtinti ataskaitos rengimo metu suformuluotas išvadas ir užtikrinti galimybę į vertinimo vykdymą įsitraukti kuo platesniam suinteresuotų grupių ratui, buvo suorganizuotos 3 fokusuotos grupinės diskusijos. Diskusijos vyko 2017 m. gegužės 23, 24 ir 26 d. Į pirmąją diskusiją buvo kviečiami tik socialinių-ekonominių partnerių atstovai, antrojoje galimybę išsakyti savo požiūrį turėjo viešojo sektoriaus institucijų (į ES fondų valdymą įtrauktų ministerijų) atstovai, trečiojoje dalyvavo tik pilietinės visuomenės organizacijų (įtraukiant ir NVO) atstovai. Toks fokusuotų grupinių diskusijų formatas, kuomet kalbama su visų suinteresuotų pusių atstovais atskirai, pasirinktas siekiant, jog diskusijų dalyviai jaustųsi laisvi išreikšti savo požiūrį, pateikti poziciją, kuri įtraukiant įvairaus tipo suinteresuotas puses į vieną diskusiją galėtų sulaukti kritikos. Iš viso fokusuotose grupinėse diskusijose dalyvavo 23 socialinių-ekonominių partnerių, pilietinės visuomenės organizacijų, viešojo sektoriaus institucijų atstovai. Detalus fokusuotų grupinių diskusijų dalyvių sąrašas pateikiamas šios ataskaitos Priede Nr. 9.

2. ATLIKTOS ANALIZĖS REZULTATAI

2.1 PARTNERYSTĖS SKATINIMAS 2014-2020 M. LAIKOTARPIU: PAGRINDINIAI VEIKSNIAI IR POKYČIAI

2.1.1 POKYČIAI PARTNERYSTĖS SRITYJE 2014–2020 M. LAIKOTARPIU ES LYGIU

Šiame poskyryje analizuojami reglamentavimo pokyčiai partnerystės srityje ES lygiu 2014–2020 m. laikotarpiu, lyginant su 2007–2013 m. laikotarpiu.

ES lygmeniu partnerystės principas buvo įtvirtintas 1988 m., struktūrinių fondų reformos metu. Tuomet šis principas buvo apibrėžtas kaip glaudus konsultavimasis tarp Europos Komisijos (*toliau – EK*), susijusios valstybės narės ir kompetentingų valdžios institucijų, pastarosios paskirtų atstovauti nacionaliniam, regioniniam, vietiniam ar kitam lygmeniui, kiekvienam šių subjektų veikiant kaip partneriui siekiant bendro tikslo³¹. Praktikoje partnerystė reiškė naujus administracinius procesus, kurių metu atsakingos viešojo sektoriaus institucijos vystė regioninės plėtros planus, rengė susijusias veiksmų programas ir stebėjo jų įgyvendinimą³². Partnerystė iš esmės reiškė labiau apčiuopiamą ES politikos transformaciją į daugiapakopį valdymą³³. Vėliau partnerystės principas buvo išplėstas, į jo sampratą įtraukiant ne tik regionines ir vietines institucijas, tačiau ir socialinius-ekonominius partnerius bei kitas kompetentingas institucijas³⁴.

2014–2020 m. programavimo laikotarpiu Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 5 str. apibrėžtos tokios partnerių grupės: a) kompetentingos miesto ir kitos valdžios institucijos; b) socialiniai ir ekonominiai partneriai; c) atitinkami subjektai, atstovaujantys pilietinei visuomenei, įskaitant aplinkosaugos partnerius, nevyriausybinės organizacijas ir subjektus, atsakingus už socialinės įtraukties, lyčių lygybės ir nediskriminavimo skatinimą³⁵. Šios partnerių grupės iš esmės nesiskiria nuo numatytyjų 2007–2013 m. programavimo laikotarpio reglamentuose, tačiau 2014–2020 m. programavimo laikotarpio nuostatose dėl partnerystės įgyvendinimo, lyginant su ankstesniais programavimo laikotarpiais, randama ir skirtumų. Pirmiausiai, 2014–2020 m. laikotarpiu su

³¹ Council Regulation (ECC) 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.

³² Bauer, M.W., "The EU 'Partnership Principle': Still A Sustainable Governance Device Across Multiple Administrative Arenas", *Public Administration*, Vol. 80, No. 4, 2002, 769–789.

³³ Allen, D., "Cohesion and structural funds: transfers and trade-offs", in H. Wallace, W. Wallace (eds) *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2000, 243–265.

³⁴ Viešosios politikos ir vadybos institutas, LR finansų ministerija (*užsakovas – LR finansų ministerija*), *Partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant ES struktūrinę paramą vertinimas*, 2010, 7.

³⁵ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, 2013.

partnerystės įgyvendinimu susijusios nuostatos yra konkretinamos. 2007–2013 m. Reglamento (ES) Nr. 1083/2006 11 str. nurodoma, kad partnerystė apima veiksmų programų rengimą, įgyvendinimą, stebėseną ir vertinimą³⁶, o 2014–2020 m. programavimo laikotarpio Reglamente (ES) Nr. 1303/2013 nurodoma, kad partnerius valstybės narės įtraukti turi rengiant partnerystės sutartis ir pažangos ataskaitas bei rengiant ir įgyvendinant programas, įskaitant dalyvavimą programų stebėsenos komitetuose³⁷. Taip pat 2014–2020 m. sanglaudos politika, be kitų priemonių, partnerystės svarbą stiprina ir įtraukiant tokius mechanizmus kaip bendruomenės inicijuota vietos plėtra (*toliau – BIVP*) bei integruotos teritorinės investicijos (*toliau – ITI*)³⁸. Abiejų mechanizmų atveju, skatinami ir stiprinami partnerystės ryšiai tarp valdžios institucijų ir partnerių atstovų. BIVP pagrįsta sprendimų priėmimo principu „iš apačios – į viršų“ ir realizuojama per vietos veiklos grupes, kurias sudaro vietos viešųjų ir privačių socialinių bei ekonominių interesų atstovai. Būtent vietos veiklos grupės atspindi partnerystės principą ir realizuoja horizontalią partnerystę. ITI mechanizmas taip pat sudaro galimybes stiprinti partnerystę priimant ir įgyvendinant sprendimus dėl tam tikrų teritorijų plėtros.

Dar viena naujovė, sustiprinanti partnerystės principo svarbą ir siekianti palengvinti šio principo taikymą 2014–2020 m. laikotarpiu – 2014 m. sausio 7 d. priimtas Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 240/2014 dėl Europos struktūrinių ir investicinių fondų Europos partnerystės elgesio kodekso, kuriame nustatomi: a) pagrindiniai skaidrių procedūrų atitinkamiems partneriams nustatyti principai; b) pagrindiniai atitinkamų partnerių įtraukimo rengiant partnerystės sutartį ir programas principai ir geroji praktika; c) narystės stebėsenos komitetuose ir jų vidinės tvarkos taisyklių rengimo geroji praktika; d) atitinkamų partnerių įtraukimo rengiant kvietimus teikti pasiūlymus ir pažangos ataskaitas ir atliekant programų stebėseną ir vertinimą pagrindiniai principai ir geroji praktika; e) orientacinės sritys, temos ir geroji praktika, susijusios su ES fondų lėšų naudojimu atitinkamų partnerių instituciniams gebėjimams stiprinti, ir EK vaidmuo skleidžiant gerąją praktiką³⁹. Netrukus po Komisijos deleguotojo reglamento (ES) Nr. 240/2014 išleistame Europos partnerystės elgesio kodekso leidinyje be reglamento nuostatų pateikiami ir konkretūs gerosios praktikos pavyzdžiai partnerystės principo taikymo srityje iš atskirų šalių narių⁴⁰. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 240/2014 neabejotinai sustiprino partnerystės principo svarbą 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu, praplėtė partnerystės sampratą ir suformavo bendrą požiūrį į pagrindinius partnerystės įgyvendinimo principus skirtingose šalyse narėse.

2.1.2 POKYČIAI PARTNERYSTĖS SRITYJE 2014–2020 M. LAIKOTARPIU LIETUVOJE

Šiame poskyryje analizuojami partnerystės veiksniai ir reglamentavimo pokyčiai nacionaliniu lygiu 2014–2020 m. laikotarpiu, lyginant su 2007–2013 m. laikotarpiu.

Lietuvoje partnerystės principo taikymas praktikoje pradėtas santykinai neseniai ir sietinas su ES fondų įgyvendinimo pradžia – iki tol tradiciškai partnerystė tarp Vyriausybės ir socialinių-ekonominių partnerių

³⁶ 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, 2006.

³⁷ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013, 2013.

³⁸ Pazos-Vidal, S., "The Partnership Principle in Cohesion Policy 2014-2020: Breaking New Ground in Multi-Level Governance?", *European Structural and Investment Funds Journal*, 2.4, 2014, 277-288.

³⁹ Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 240/2014 dėl Europos struktūrinių ir investicinių fondų partnerystės elgesio kodekso, 2014.

⁴⁰ European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *The European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds*, 2014.

nebuvo gerai išplėtoti, o sprendimų priėmimo procese paprastai šie partneriai turėjo tik patariamąjį vaidmenį⁴¹. Tradicijų nebuvimas šalyje lemia partnerystės praktikos bei išvystytų bendradarbiavimo ryšių stoką, o tai riboja partnerystės principo įgyvendinimą. Dėl šių priežasčių Lietuvos partnerystės principo svarbos suvokimo ir įgyvendinimo kontekste ES lygmens reglamentavimas ir reikalavimai yra ypač svarbūs. Būtent ES reikalavimai pirmiausiai lemia, kad į ES intervencijų įgyvendinimo procesus įsitraukusios institucijos turi įtraukti ir įtraukia partnerius į įvairius procesus, o ES reikalavimų įtaka ypač išryškėja lyginant institucijas, kurios dalyvauja ES intervencijų valdymo ir įgyvendinimo procese, su institucijomis, kurios šiuose procesuose nedalyvauja.

Be to, partnerystės apimtims ir kokybei ne mažiau svarbūs partnerių esamas pajėgumas ir potencialas. Partnerių pajėgumas Lietuvoje nuolat auga, tačiau kokybiško ir adekvataus pilietinės visuomenės atstovavimo vis dar stokojama. Dauguma pilietinių visuomenės organizacijų turi ribotus organizacinius pajėgumus. Dalyvavimas įvairiuose ES intervencijų valdymo procesuose reikalauja nemažai laiko bei išteklių, todėl nepakankamas potencialas ir pajėgumas vis dar riboja partnerių galimybes plačiau įsitraukti į partnerystės procesus. Ne mažiau svarbi partnerių dalyvavimo sprendimų priėmimo procesuose patirtis, žinios ir gebėjimai. Nors atskirų partnerių gebėjimai ir žinios skiriasi, tačiau partnerių įsitraukimas į ES intervencijų įgyvendinimo procesus didėja, jų kompetencijos dalyvauti šiuose procesuose gerėja⁴².

Aktyvesnis partnerių įtraukimas į politikos formavimo ir sprendimų priėmimo procesą Lietuvoje realiai buvo pradėtas taikyti 2002 m., pradėjus rengti Lietuvos 2004–2006 metų bendrąjį programavimo dokumentą (*toliau – BPD*)⁴³. Kadangi 2002 m. pradėtas ES struktūrinių fondų paramos planavimas Lietuvai buvo nauja sritis, planavimo proceso pradžioje partnerių dalyvavimas buvo gana pasyvus, o įtrauktos į šį procesą institucijos daugiausia laikėsi sektoriaus požiūrio. BPD rengimo laikotarpiu suinteresuotos institucijos ir partneriai buvo įtraukti į šį dokumentą rengiančios darbo grupės pogrūpių veiklą, vyko atviros diskusijos, kiti informaciniai renginiai. Taip pat socialiniai ir ekonominiai partneriai buvo įtraukti į Lietuvos 2004–2006 m. BPD dokumento priežiūros komitetą, kur turėjo trečdalį balsų ir galėjo daryti nemažą įtaką sprendimų priėmimo procesui⁴⁴. Tačiau BPD įgyvendinimo sistemos vertinimo ataskaitoje daroma išvada, jog partnerių įsitraukimo lygis priklausė nuo konkrečios priemonės ir formalijų procedūrų išplėtojimo laipsnio, o bendrai 2004–2006 m. BPD rengimo ir įgyvendinimo laikotarpiu vykęs konsultavimasis su socialiniais ir ekonominiais partneriais šioje ataskaitoje įvertintas kaip greičiau platus nei gilus⁴⁵.

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu visuomenės ir partnerių domėjimasis ES struktūrine parama ir aktyvus jų įsitraukimas išaugo. Partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant ES struktūrinę paramą vertinimo ataskaitoje daroma išvada, kad 2007–2013 m. ES paramos valdymo srityje, diegiant partnerystės principą, nuo BPD programavimo proceso pradžios padaryta ženkliai pažanga. Ataskaitoje taip pat pabrėžiama, kad atsakingos institucijos ir socialiniai bei ekonominiai partneriai 2007–2013 m. laikotarpiu partnerystės principo įgyvendinimu buvo labiau patenkinti nei nepatenkinti ir suprato šio proceso naudą. Partnerystės poveikį ES struktūrinės paramos panaudojimo procesui jo dalyviai įvertino kaip vidutinį. Kaip tobulintini partnerystės proceso aspektai ataskaitoje išskirti: partnerystės principo įgyvendinimo reglamentavimas (pastarasis įvertintas kaip pernelyg abstraktus, nepakankamai aiškiai apibrėžiantis partnerių įtraukimo į sprendimų priėmimą mechanizmus), partnerių dalyvavimo ES paramos valdymo procese potencialo išnaudojimas (nustatyta, kad partneriai aktyviausiai dalyvavo svarstant jau parengtus sprendimus, tačiau nepakankamai sistemingai ir plačiai

⁴¹ Viešosios politikos ir vadybos institutas, LR finansų ministerija, 2010, 17.

⁴² Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

⁴³ *Nacionalinė bendroji strategija: Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti*, 2006.

⁴⁴ Viešosios politikos ir vadybos institutas, LR finansų ministerija, 2010, 17.

⁴⁵ EPRC, BGI Consulting (*užsakovas – DG REGIO*), *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, 2008.

buvo įtraukti į ankstyvąjį sprendimų priėmimo proceso etapą), partnerių išteklių ir gebėjimų agreguoti skirtingus socialinių ir ekonominių grupių interesus ir juos atstovauti, siekis atstovauti organizacijos narių interesus naudojant ES paramą kaip vienas iš svarbiausių partnerių motyvų (tai kelia riziką pliuralizmo, skaidrumo ir nešališkumo principų įgyvendinimui)⁴⁶.

Siekiant tobulinti partnerystės principo įgyvendinimą, taip pat – atitikti 2014–2020 m. programavimo laikotarpio ES lygmens dokumentų nuostatas ir jose matomą partnerystės principo taikymo svarbos stiprėjimą, vadovaujančiosios institucijos funkciją atliekanti LR finansų ministerija (*toliau – FM*) ėmėsi aktyvių veiksmų ir iniciatyvų, įtraukiant partnerius į ES lėšų panaudojimo planavimą ir įgyvendinimą 2014–2020 m. laikotarpiu. Visuose svarbiausiuose 2014–2020 m. nacionalinio lygmens ES fondų investicijų planavimą, įgyvendinimą ir vertinimą reglamentuojančiuose teisės aktuose yra įtvirtintas partnerystės principas, o lyginant su 2007–2013 m. taikytu reglamentavimu pastebima keletas reikšmingų pokyčių. Visų pirma, 2007–2013 m. partnerystės principas dokumentų, reglamentuojančių ES fondų įgyvendinimą, nuostatose buvo įtrauktas labiau fragmentiškai, neįtvirtinant reikalavimų partnerius įtraukti visuose ES fondų įgyvendinimo ir valdymo procesuose. Kita vertus, jau 2007–2013 m. partneriai buvo įtraukti į stebėsenos komitetą, taip pat buvo apibrėžtos galimybės dalyvauti vertinimo koordinavimo grupės posėdžiuose ir konkurso būdu atrenkamų projektų atrankos komitete (tais atvejais, kai toks komitetas buvo sudaromas).

2014–2020 m. laikotarpiu numatytos gerokai platesnės galimybės partneriams dalyvauti VP įgyvendinimo procesuose. 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklėse⁴⁷ atsiradusi nuostata įpareigoja ministerijas informuoti partnerius apie rengiamus projektų finansavimo sąlygų aprašus (*toliau – PFSA*) ir jų projektus skelbti 2014–2020 m. ES fondų investicijų internetinėje svetainėje, kad partneriai galėtų pateikti pastabas. Be to, viešojo sektoriaus institucijos turi įtraukti partnerius į PAK projekto derinimo procesą (VP administravimo taisyklių⁴⁸ 60¹ punktas). Projektų administravimo ir finansavimo taisyklėse⁴⁹ įtraukta nauja, lyginant su 2007–2013 m. laikotarpiu, nuostata apibrėžia, kad konkurso būdu gautų paraiškų baigiamojo vertinimo aptarime privalomai turi būti įtraukti partneriai stebėtojų teisėmis, 2007–2013 m. laikotarpiu tokia nuostata buvo numatyta labiau kaip galimybė.

Sėkmingam partnerystės principo įgyvendinimui Lietuvoje ypač svarbi FM iniciatyva 2012 m. parengti, o 2016 m. atnaujinti, pritaikant 2014–2020 m. programavimo periodui, Partnerystės principo taikymo, įgyvendinant 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programą, gaires (*toliau – Gairės*). Šios gairės taip pat gali būti laikomos vienu iš svarbių pokyčių partnerystės principo srityje, kadangi jos parengtos 2007–2013 m. laikotarpio pabaigoje, atnaujintos ir jose įvardyti principai realiai pradėti taikyti jau šiame 2014–2020 m. programavimo laikotarpyje. Gairėse pateikiama Lietuvos kontekstui adaptuota informacija apie partnerystės sąvoką, partnerystės principo reglamentavimą ir pridėtinę vertę. Taip pat pateikiami minimalūs reikalavimai dėl partnerystės principo taikymo, nurodomi konkretūs principai, kaip partneriai turi būti atrenkami, kas gali jais tapti, kokios yra partnerių teisės ir pareigos. Metodiniame dokumente taip pat pateikiamos gairės, kada ir kaip įtraukti partnerius skirtingais VP įgyvendinimo etapais – planavimo, įgyvendinimo, stebėsenos ir vertinimo. Kiekvienas iš šių etapų aptariamas atskirai, nurodant partnerystės mastą, apimtis, galimas formas ir gerosios praktikos pavyzdžius. Gairėse papildomai nurodomi būdai, kuriais atsakingos institucijos gali sustiprinti

⁴⁶ Viešosios politikos ir vadybos institutas, LR finansų ministerija, 2010, 35.

⁴⁷ 2014 m. spalio 3 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1090 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“.

⁴⁸ LR Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 1090 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“.

⁴⁹ 2014 m. spalio 8 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1K-316 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“.

partnerystę⁵⁰. Tačiau, nors šis metodinis dokumentas yra neabejotinai svarbus geresniam partnerystės Lietuvoje užtikrinimui, jo kokybę ir svarbą dar labiau galėtų padidinti kitose ES šalyse taikoma praktika tokio pobūdžio gaires rengti kartu su partneriais, arba partneriams patikėti viso dokumento rengimą.

UŽSIENIO ŠALIŲ PATIRTIS. PARTNERIŲ PARENGTA PARTNERYSTĖS PRINCIPO ĮGYVENDINIMO BALTOJI KNYGA LENKIJOJE. Lenkijos socialiniai-ekonominiai partneriai pasižymi gera organizacija. Jie išleido Baltąją knygą apie partnerystės principo įgyvendinimą ES fondų valdymo procese ir parengė partnerystės įgyvendinimo strategiją 2014-2020 m. laikotarpiui⁵¹. Leidinys buvo finansuotas Lenkijos Darbo ministerijos ir ESF lėšomis. Jame aprašomi partnerystės principo įgyvendinimo Lenkijoje trūkumai bei nurodytos rekomendacijos, kaip sustiprinti socialinių ekonominių partnerių įsitraukimą planuojant ir įgyvendinant veiksmų programą⁵².

FM, rengdama Gairių atnaujinimą 2016 m., taip pat konsultavosi su partneriais, prašė partnerių pateikti pastabas ir pasiūlymus internetu. Tačiau, partnerių nuomone⁵³, jų įtraukimas į Gairių rengimo procesą nebuvo pakankamas, pastabos teiktos vangiai, nes dauguma partnerių vadovaujasi požiūriu, jog dokumento parengimas mažai ką keičia realiame partnerystės procese. Kitą kartą atliekant Gairių atnaujinimą ir tam partnerius pasitelkiant aktyviau, įtraukiant į dokumentą rengiančios grupės sudėtį, galima būtų pasiekti, jog Gairės būtų matomos kaip abiejų partnerystės pusių susitarimas. Tai paskatintų partnerius jaustis šio dokumento šeimininkais, užtikrinti geresnį jame išdėstytų principų įgyvendinimą praktikoje, taip pat partneriai turėtų galimybę išsakyti savo požiūrį į visą partnerystės procesą.

Vienodą partnerystės sampratą ir partnerystės principo taikymą tarp skirtingų institucijų padeda užtikrinti ir 2012 m. parengtas bei 2014–2020 m. programavimo periode toliau naudojamas Partnerystės standartas, kuris nustato pagrindinius partnerystės įgyvendinimo principus – atvirumo, įtraukimo, skaidrumo, efektyvumo ir tarpusavio atsakomybės⁵⁴.

Svarbu akcentuoti ir reglamentavimo pokyčius, darančius įtaką partnerių sampratai ir apibrėžimui. Nevyriausybių organizacijų plėtros įstatymas⁵⁵ priimtas 2013 m. pabaigoje ir įsigaliojo nuo 2014 m. pradžios. Tai – reikšmingas pokytis, kadangi minėtas įstatymas iš esmės pirmą kartą detalizavo nevyriausybinių organizacijų (*toliau – NVO*) apibrėžimą, požymius. Iki tol NVO sektoriui organizacijos buvo priskiriamos pagal teisinį statusą, o tokiu būdu nevyriausybiniam sektoriui galėjo būti priskiriamos ir valstybės bei savivaldybių įsteigtos viešosios įstaigos, verslo asociacijos, profesinės sąjungos, religinės bendruomenės, sodininkų bendrijos ir kt.⁵⁶ Įstatymo 2 straipsnis nurodo, kad NVO yra laikomas „nuo valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų nepriklausomas savanoriškumo pagrindais visuomenės ar jos grupės naudai veikiantis viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas nėra politinės valdžios siekimas arba vien tik religijos tikslų įgyvendinimas“. Todėl priimtas NVO įstatymas ir jame įtvirtinta samprata leidžia identifikuoti būtent tas organizacijas, kurios iš tiesų priklauso NVO, kartu tai didina aiškumą ir mažina interpretacijos galimybes įgyvendinant partnerystės principą ir NVO įtraukiant į įvairius procesus.

⁵⁰ LR finansų ministerija, *Partnerystės principo taikymo, įgyvendinant 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programą, gairės*, 2016.

⁵¹ Priinama internete: http://konfederacjalewiatan.pl/en/files/publications/ENG_BKZP.pdf

⁵² Nėra žinoma, kiek šių idėjų ir pasiūlymų buvo panaudota Lenkijos institucijų, atsakingų už ESIF įgyvendinimą.

⁵³ Remiantis interviu su partneriais.

⁵⁴ LR finansų ministerija, 2016, 33–34.

⁵⁵ Priimtas 2013 m. gruodžio 19 d., Nr. XII-717.

⁵⁶ Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras, „Nevyriausybinių organizacijų ir valstybinio sektorių bendradarbiavimas“, 2014.

2.2 PARTNERYSTĖS PRINCIPO TAIKYMAS ES FONDŲ VALDYMO PROCESSE

2.2.1 VP PLANAVIMAS

Šiame poskyryje analizuojamas partnerystės principo taikymas atskirose ministerijose planuojant 2014–2020 m. VP: taikytos partnerystės formos ir mastas, partnerių atranka, partnerių įtraukimas, grįžtamasis ryšys ir partnerių įtaka.

2.2.1.1 PARTNERYSTĖS PROCESAS VP PLANAVIMO ETAPE

Partnerių įtraukimas į 2014–2020 m. VP planavimą, lyginant su 2007–2013 m. periodu, pagerėjo⁵⁷. 2007–2013 m. periodu į VP planavimo procesą įsitraukė mažesnis skaičius partnerių, dažnai tik pačios stipriausios, didelę bendradarbiavimo su viešojo sektoriaus institucijomis patirtį turinčios organizacijos, o rengiant 2014–2020 m. VP partnerystė buvo vykdoma žymiai plačiau – įtraukta daugiau ir įvairesnių partnerių organizacijų, vykdytos plataus masto konsultacijos.

Nuostata, kad partneriai turėtų būti įtraukti į VP planavimo etapą randama Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 5 straipsnyje⁵⁸. Reglamento (ES) Nr. 240/2014 5 ir 8 straipsniai ne tik nurodo valstybių narių ir vadovaujančiosios institucijos pareigą partnerius išsamiai informuoti ir su pastaraisiais tartis dėl VP rengimo proceso, tvarkaraščio, turinio ir jo pakeitimų, bet ir nustato pagrindinius principus, kuriais vadovaujantis partneriai turėtų būti įtraukti į VP rengimą. Tarp tokių principų minima būtinybė partneriams reikalingą informaciją suteikti laiku, užtikrinant galimybes su ja lengvai susipažinti bei suteikiant pakankamai laiko išanalizuoti svarbiausius dokumentus ir dėl jų pateikti pastabas. Taip pat turi būti numatomi kanalai, kuriais partneriai galėtų teikti klausimus ir pastabas bei kuriais jiems būtų pranešta, kaip į teiktus pasiūlymus buvo atsižvelgta. Vadovaujančioji institucija vėliau konsultacijų rezultatus turi apibendrinti ir paskelbti. Tame pačiame reglamente nurodyti ir VP rengimo etapai, kuriuose partnerių įtraukimas yra ypatingai svarbus. Tai – poreikių analizė ir nustatymas, prioritetų ir konkrečių susijusių tikslų apibrėžimas ir atranka, lėšų paskirstymas, programos rodiklių nustatymas, horizontaliųjų principų įgyvendinimas, SK sudėties tvirtinimas⁵⁹. FM parengtose Gairėse papildomai nurodoma, kad VP planavimo etape partnerystė su partneriais turi būti itin plati ir vykdoma nacionaliniame, sektoriniame ir teritoriniame lygiuose. Taip pat nacionaliniu lygiu turi būti vykdomos konsultacijos su visuomene. Su partneriais VP planavimo etape, remiantis Gairėmis, reikia konsultuotis dėl prioritetų, programavimo dokumentų projektų, ES fondų valdymo ir kontrolės modelio, lėšų paskirstymo, o su visuomene – dėl investicinių prioritetų ir programos strateginio poveikio aplinkai vertinimo. VP planavimo etape siūloma partnerystės principą įgyvendinti trimis pagrindiniais būdais: teikiant informaciją, konsultuojantis ir užtikrinant aktyvų partnerių įsitraukimą. Siekiant šių tikslų rekomenduojama naudoti tiek institucionalizuotas, tiek *ad hoc* partnerystės

⁵⁷ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais, interviu su partnerių atstovais.

⁵⁸ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, 2013.

⁵⁹ 2014 m. sausio 7 d. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 240/2014 dėl Europos struktūrinių ir investicinių fondų Europos partnerystės elgesio kodekso.

formas⁶⁰. Vis dėlto, visų minėtų dokumentų nuostatos dėl partnerių įtraukimo VP planavimo etape yra daugiau patariamojo pobūdžio, o konkrečių formų ir būdų, kuriais partneriai į VP rengimą turi būti įtraukti, teisės aktai nenustato. Todėl partnerių įtraukimo VP planavimo etape mastas ir formos, partnerių atrankos būdai bei partnerių galimybės daryti realią įtaką sprendimų priėmimui daugiausia priklauso nuo vyraujančių praktikų bei vadovaujančiosios ir tarpinių institucijų motyvacijos organizuoti partnerystės procesą.

VP PLANAVIMAS: VIEŠOJO SEKTORIAUS INSTITUCIJŲ MOTYVACIJA

Kaip jau minėta, 2014–2020 m. periodu ES institucijų dėmesys partnerystės principo taikymui ES fondų valdymo procese sustiprėjo. Padidėjęs ES institucijų dėmesys partnerių įtraukimui paskatino ir Lietuvos viešojo sektoriaus institucijas organizuoti daugiau ir įvairesnių partnerių įtraukimo veiklų, nors svarbu pažymėti, kad reglamentuose nurodyti reikalavimai nėra pagrindinė priežastis, kodėl Lietuvos viešojo sektoriaus institucijos į ES fondų valdymą įtraukia partnerius. Partnerystė ES fondų kontekste Lietuvoje vystoma nuo pat 2004 m. ir palaipsniui jos svarba vis stiprėja, nes ministerijos jaučia realų poreikį partnerius įtraukti. Papildomas ES institucijų dėmesys šiam ES fondų valdymo aspektui ar nauji reglamentai tik paskatina vykdomą partnerystę labiau formalizuoti, viešinti, rasti naujų būdų partneriams įtraukti⁶¹. Pagrindiniai motyvai, kuriais vadovaudamasi FM įtraukia partnerius į ES fondų valdymo veiklas ir skatina tai daryti kitas ministerijas, yra siekis rasti balansą tarp planuojamų viešosios politikos priemonių ir partnerių poreikių, užtikrinti, kad suplanuoti veiksmai atitiks visų partnerių ir jų atstovaujamų grupių lūkesčius, taip pat ir įtvirtinti FM, kaip atviros ir dirbančios visuomenės, o ne savo institucijos, labui, įvaizdį. Kai ES fondų intervencijos jau suplanuotos taip, kad atitiktų visuomenės poreikius ir būtų naudingos, svarbiu motyvu įtraukti partnerius tampa lūkestis, jog įtraukus partnerius į ES fondų valdymo procesus pagerės jų įgyvendinimas. FM tikisi, kad partnerių įsitraukimas į ES fondų valdymo procesus pagerins jų žinias apie paramos panaudojimo galimybes, paskatins aktyviau ir kokybiškiau dalyvauti įgyvendinant projektus. Tai, jog šie lūkesčiai tampa realybe, patvirtina ir praktika. Ankstesnio finansinio laikotarpio praktika parodė, kad į ES fondų valdymo veiklas įsitraukusios organizacijos ne tik turi geresnes žinias apie paramos panaudojimo galimybes, tačiau ir geriau suvokia konkrečios srities viešosios politikos tikslus, kas vėliau leidžia įgyvendinti kokybiškesnius, labiau prie tikslų siekimo prisidedančius, projektus⁶².

Atskirų šakinių ministerijų motyvacija įtraukti partnerius į ES fondų valdymo procesus ir VP planavimo etapą šiek tiek skiriasi nuo pagrindinių FM motyvų. Ministerijų motyvai skiriasi ir tarpusavyje. Pavyzdžiui, SM ir ŠMM pagrindinis motyvas partnerius įtraukti į VP planavimo veiklas buvo FM skatinimas. Savo iniciatyva SM ir ŠMM partnerių į VP planavimo procesą nebūtų įtraukusios. Kitų ministerijų motyvaciją įtraukti partnerius į VP planavimo procesą galima pavadinti VP planavimo ir įgyvendinimo stabilumo (8,3 balai iš 10 galimų) ir efektyvumo (7,5 balai iš 10) siekiu. Tai reiškia, kad ministerijos tikėjosi, jog įtraukdamos partnerius į VP planavimo procesą užsitikrins jų palaikymą arba sumažins prieštaravimą jau suplanuotų veiksmų atžvilgiu bei gaus naudingų rekomendacijų ar patarimų, kurie padėtų efektyviau spręsti identifikuotas problemas, pasiekti suplanuotus tikslus. Kaip trečią pagal svarbą partnerių įtraukimo motyvą galima nurodyti norą įtvirtinti savo institucijos kaip atviros ir siekiančios geriausių rezultatų įvaizdį (7,3 balai iš 10)⁶³.

Taigi matoma, kad FM motyvai, įtraukiant partnerius į ES fondų valdymo veiklas, yra labiau susiję su **noru išgirsti partnerių interesus, rasti balansą tarp skirtingų poreikių, parodyti, jog ministerijai rūpi**

⁶⁰ LR finansų ministerija, 2016, 20.

⁶¹ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

⁶² Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

⁶³ Remiantis internetine už partnerystę atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.).

visuomenės interesas. Partnerystės indėlis sėkmingo ES fondų įgyvendinimo užtikrinimui matomas kaip antras pagal svarbą motyvas. Kitos ministerijos partnerystės naudą pirmiausia mato ne partnerių interesų išklausyme ir balanso paieškose, bet jau **suplanuotų veiksmų kokybės pagerinime ir sėkmingo įgyvendinimo užtikrinime.** Patys partneriai, dalyvaudami ES fondų valdyme ir konkrečiai VP planavimo procese, turi lūkesčių, kad šis dalyvavimas padės perteikti ir įtvirtinti organizacijos atstovaujamos visuomenės grupės interesus, ir kad prisidės prie geresnio ES fondų suplanavimo ir įgyvendinimo, atnešant viešojo sektoriaus institucijoms savo specifines sektoriaus žinias ir patirtį⁶⁴.

VP PLANAVIMAS: PARTNERIŲ ĮTRAUKIMO FORMOS IR MASTAS

Išanalizavus partnerių dalyvavimo 2014–2020 m. VP planavimo procese mastą ir taikytų partnerystės formų įvairovę galima teigti, kad ES reglamentų ir Gairių nuostatos, reglamentuojančios partnerių įtraukimą į VP planavimo etapą, buvo įgyvendintos. 2014–2020 m. VP planavimo procese partnerystė buvo vykdoma pasitelkiant tiek tęstines institucionalizuotas, tiek *ad hoc* partnerystės formas, nacionaliniu, sektoriniu ir teritoriniu lygiu (vadovaujančiosios institucijos ir kitų ministerijų iniciatyva), organizuojant viešus pristatymus visuomenei, suteikiant galimybę suinteresuotoms šalims pastabas viešai paskelbtiems dokumentų projektams teikti raštu. Kokybiškam partnerystės procesui sąlygas sudarė ir tai, kad partneriai į 2014–2020 m. VP planavimo veiklas buvo įtraukti jau ankstyvuosiuose planavimo etapuose – rengiant nacionalinius strateginius dokumentus Nacionalinę pažangos strategiją „Lietuva 2030“ ir Nacionalinę pažangos programą (*toliau – NPP*), kurie vėliau buvo naudojami kaip pagrindas 2014–2020 m. VP rengimui. Toks ankstyvas partnerių įtraukimas ne tik į tiesiogiai ES investicijų panaudojimą reglamentuojančių, tačiau ir į nacionalinių strateginių dokumentų rengimą, ypač svarbus, nes tai suteikia galimybę partneriams išsakyti savo nuomonę ir pastabas tada, kai pastarosios dar gali turėti realią įtaką ir gali būti inkorporuotos į ruošiamus dokumentus. Kadangi 2014–2020 m. periodu VP buvo rengiama beveik tiesiogiai perkeliant NPP nuostatas ir išskirtus prioritetus į VP⁶⁵, partnerių neįtraukus į išankstinį nacionalinių dokumentų rengimą, jų indėlis į VP planavimą būtų apribotas jau patvirtintų nuostatų ir labiau formalus.

Svarbiausia tęstinė institucionalizuota partnerių įtraukimo forma, taikyta rengiant VP, buvo 2014–2020 m. Komisija, sudaryta 2010 m. Komisija veikė iki pat 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo programavimo dokumentų patvirtinimo 2014 m., o pagrindiniai jos uždaviniai buvo tvirtinti pasirengimo panaudoti 2014–2020 m. ES struktūrinę paramą darbų tvarkaraštį, ES struktūrinės paramos panaudojimo prioritetų projektą, 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos programavimo dokumentų projektus, 2014–2020 m. Lietuvos ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos modelio projektą bei teikti pasiūlymus Lietuvos pozicijoms dėl EK parengtų dokumentų. 2010–2012 m. didelę dalį Komisijos veiklos sudarė NPP rengimo darbai, kurie vėlesniais Komisijos veikimo metais tapo pagrindu ir 2014–2020 m. VP ir Partnerystės sutarties planavimui ir tvirtinimui. Iš 48 Komisijos narių 20 (apie 42 proc.) buvo socialiniai-ekonominiai, regioniniai partneriai ir pilietinės visuomenės organizacijos, iš kurių 16 (apie 33 proc. visų Komisijos narių) buvo partneriai, priskiriami horizontaliai partnerystei (socialiniai-ekonominiai partneriai, NVO ir kitos pilietinės visuomenės organizacijos), kurie patenka į atliekamo vertinimo objektą ir kurių dalyvavimas Komisijos veikloje šioje ataskaitoje bus analizuojamas toliau.

Vis dėlto, Komisijos veikloje dalyvavo tik sąlyginai nedidelė visų potencialiai į VP planavimo procesą galinčių įsitraukti partnerių dalis, o Komisijos posėdžiai buvo matomi kaip vieta jau išdiskutuotiems pasiūlymams pristatyti, kitų formų susitikimų išvadoms apibendrinti, dar likusioms pastaboms išsakyti ir sprendimams

⁶⁴ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

⁶⁵ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

priimti, o ne plačioms, pradinėms diskusijoms inicijuoti⁶⁶. Todėl iš už tematinius prioritetus, rengiant NPP ir vėliau VP, atsakingų ministerijų buvo tikimasi, kad Komisijoje pristatomi prioritetai ir jų aprašymai su partneriais bus aptarti iš anksto, atskirų teminių tęstinių darbo grupių, *ad hoc* susitikimų metu ar kitomis formomis.

Dalį tokių papildomų vienkartinį ir tęstinių partnerių įtraukimo veiklų iniciavo FM. Ankstyvuojamu pasirengimo panaudoti 2014–2020 m. ES struktūrinę paramą laikotarpiu, dar rengiant NPP, FM siūlymu ir Komisijos sprendimu buvo įsteigtos 7 tarpinstitucinės darbo grupės NPP prioritetų detalizavimui. Šios darbo grupės dirbo 2012 m. balandžio 12 d. – gegužės 11 d. Buvo surengta 19 posėdžių, o darbo grupių veikloje galėjo dalyvauti visi norintys Komisijos nariai (taip pat ir partneriai). Tuo pačiu laikotarpiu, 2012 m. kovo – gegužės mėnesiais buvo organizuotos papildomos 9 teminės apvaliųjų stalų diskusijos, kurios įtraukė platesnį partnerių, ne tik dalyvaujančių Komisijos veikloje, ratą, taip pat ministerijų tarnautojus ir kitų suinteresuotų institucijų, akademinės visuomenės atstovus, ekspertus. Dar platesnis partnerių ratas galėjo dalyvauti 2012 m. liepos 20 d. organizuotame NPP viešajame aptarime.

Dar vienas viešas aptarimas, sudaręs galimybę plačiam partnerių ratui išsakyti pastabas, buvo suorganizuotas jau rengiant VP projektą 2013 m. birželio 27 d. Renginio metu buvo pristatyti ir aptarti Partnerystės sutarties ir 2014–2020 m. VP projektai, o 2013 m. liepos 1 d. – rugsėjo 20 d. buvo sudaryta galimybė partneriams ir visoms kitoms suinteresuotosioms pusėms pastabas ir pasiūlymus dėl abiejų dokumentų projektų teikti elektroniniu paštu. Aktyvus platesnio masto partnerių įtraukimas į VP rengimą buvo vykdomas ir jau pateikus pirminį VP projektą derinimui EK. 2013 m. spalio mėnesį, FM iniciatyva, ministerijos pagal savo kompetencijos sritis surengė atskirų VP prioritetų aptarimus su socialiniais-ekonominiais partneriais ir pilietinės visuomenės organizacijų atstovais. Tokie atskirų prioritetų aptarimai su partneriais buvo vykdomi ne tik FM, bet ir kitų ministerijų asmenine iniciatyva.

Bendras kiekvienos srities VP prioritetų aptarimų skaičius ir pasirinktos aptarimo formos skyrėsi priklausomai nuo ministerijos. Pavyzdžiui VRM, KM, AM, ŪM ir ŠMM VP prioritetus su partneriais aptarė ir susitikimų metu, ir sudarė galimybes pastabas ar rekomendacijas pateikti raštu viešai internetinėje erdvėje paskelbtiems dokumentų projektams, ir neformaliai konsultavosi su konkrečiais pavieniais partneriais tam tikrais aktualiais klausimais. SADM VP prioritetus su partneriais aptarė tik susitikimų metu ir papildomai aktualiais klausimais neformaliai konsultavosi su konkrečiais pavieniais partneriais, tačiau nesudarė galimybės pastabų teikti raštu. SM organizavo tik gyvus prioritetų aptarimo renginius ar darbo grupes, į kurias kvietė ir partnerius, tačiau su konkrečiais partneriais atskirais klausimais nesikonsultavo, taip pat nesudarė galimybės ir pastabų teikti raštu viešai paskelbtiems dokumentų projektams. Iš kitų ministerijų, aptariant VP prioritetus su partneriais, išsiskyrė KM, kuri ne tik įvairiais būdais kvietė partnerius dalyvauti savo organizuojamuose renginiuose ir iniciatyvose, tačiau diskusijas VP prioritetų temomis inicijavo ir dalyvaudama partnerių organizuojamuose renginiuose (pavyzdžiui, dalyvaujant partnerių organizacijos Lietuvos dvarų ir pilių asociacijos organizuotame renginyje)⁶⁷.

Organizuodamos prioritetų aptarimo renginius ministerijos taip pat rinkosi skirtingas formas. VRM ir AM organizavo tiek tęstinio pobūdžio darbo grupes, tiek vienkartinį prioritetų aptarimus. ŪM ir SM partnerius įtraukė tik į tęstinio pobūdžio darbo grupių veiklą, tačiau neorganizavo vienkartinio pobūdžio prioritetų aptarimų. KM, ŠMM ir SADM partnerius kvietė tik į vienkartinio pobūdžio prioritetų aptarimus, bet tęstinio pobūdžio darbo grupių ar komitetų, kurių veikloje dalyvautų ir partneriai, neorganizavo⁶⁸. Skyrėsi ir atskirų ministerijų organizuotų VP prioritetų aptarimų skaičius. Pavyzdžiui, ŠMM, SM, ŪM, SADM organizavo po 4–6 aptarimus, AM ir KM iš viso surengė po maždaug 10 VP prioritetų aptarimų. Daugiausia – 25 – aptarimus

⁶⁶ Ten pat.

⁶⁷ Remiantis internetine už partnerystę atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.), interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

⁶⁸ Ten pat.

organizavo VRM, tačiau tai buvo ne tik renginiai, skirti VP prioritetus aptarti su partneriais, bet ir su viešojo sektoriaus partneriais, organizuojant Nacionalinės regionų plėtros tarybos, atskirų regionų plėtros tarybų posėdžius⁶⁹.

Keturios ministerijos – VRM, ŪM, ŠMM ir SADM be prioritetų aptarimams skirtų veiklų, VP planavimo etape organizavo ir papildomas partnerių įtraukimo veiklas – papildomas diskusijas, papildomas konsultacijas su pavieniais partneriais ir papildomas konsultacijas raštu kitais su VP planavimo veiklomis susijusiais klausimais⁷⁰.

Viso VP rengimo metu aktualūs dokumentai taip pat buvo skelbiami oficialiuose ES struktūrinės paramos tinklapiuose, kur su jais galėjo susipažinti tiek partnerių organizacijos, tiek visuomenė.

VP PLANAVIMAS: PARTNERIŲ ATRANKA

Partnerystė, vykdyta VP planavimo procese, pasižymėjo partnerių įtraukimo formų įvairove, todėl ir taikyti partnerių atrankos būdai skyrėsi priklausomai nuo įtraukimo būdo.

Socialinių-ekonominių partnerių, NVO ir pilietinės visuomenės atstovų atranką į Komisiją organizavo FM. Komisijos veikloje dalyvauti pirmiausia buvo kviečiami partneriai, su kuriais bendradarbiavimas buvo užmegztas jau ankstesnių partnerystės veiklų metu (pavyzdžiui tie, kurie dalyvavo 2007–2013 m. periodo SK veikloje), tačiau dalį Komisijos veiklai aktualių partnerių FM taip pat prašė pasiūlyti kitų ministerijų. Nors šie siūlymai buvo surinkti daugiausia neformalių diskusijų metu (skirtingai nei vėliau sudarant 2014–2020 m. SK, kai tokia partnerių pasiūlymo ir atrankos procedūra buvo labiau formalizuota). Į Komisijos veiklą buvo siekiama įtraukti ne pavienių, bet skėtinių organizacijų atstovus, kurie galėtų atstovauti nacionalinio lygmens poziciją⁷¹. Atsižvelgiant į šiuos kriterijus, galutinėje Komisijos sudėtyje iš 16 socialinių-ekonominių partnerių, NVO ir pilietinės visuomenės organizacijų 15 buvo skėtinės organizacijos (išskyrus Transparency International Lietuvos skyrių, kuris yra tarptautinės organizacijos atstovas Lietuvoje, bet ne skėtinė organizacija).

Partnerių atranką į atskirų VP prioritetų aptarimus (tiek į tęstinius susitikimus / darbo grupes, tiek į vienkartinio pobūdžio renginius) vykdė juos organizavusios ministerijos. Taigi taikytos partnerių atrankos formos taip pat skyrėsi priklausomai nuo ministerijos. Visos ministerijos į VP prioritetų aptarimus pirmiausia kvietė partnerius, su kuriais bendradarbiauja nuolat ir kurių kontaktus turi iš ankstesnių ministerijos vykdytų partnerystės veiklų. Dauguma ministerijų (VRM, KM, AM, ŪM, SM, ŠMM) papildomai kreipėsi į partnerius vienijančias organizacijas, prašydamos pasiūlyti potencialiai VP prioritetų aptarimuose galinčius dalyvauti partnerius. Dalis ministerijų (KM, ŠMM) į VP prioritetų aptarimus taip pat kvietė savo sričiai aktualius partnerius, kurie buvo nustatyti iš viešai prieinamų šaltinių. SM, ŠMM ir SADM platesnio partnerių rato įtraukimą užtikrino ir skelbdamos viešus kvietimus dalyvauti VP prioritetų aptarimuose, o SADM ir KM sulaukė pačių partnerių prašymų įtraukti į VP prioritetams aptarti skirtas darbo grupes ir vienkartinius renginius ir šiuos partnerius taip pat kvietė dalyvauti VP prioritetų aptarimo veiklose. Tikslinės partnerių atrankos (atrenkant aktualiausius aptariamais klausimams partnerius iš pirminio potencialių partnerių sąrašo) dauguma ministerijų nevykdė. Tokią atranką vykdė tik KM, kuri į VP planavimo veiklas partnerius atrinko remiantis FM parengtose gairėse nurodytais principais, o vėliau ministerijos patvirtintomis vidinėmis partnerių atrankos taisyklėmis.

⁶⁹ Ten pat.

⁷⁰ Ten pat.

⁷¹ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

Į viešus, visuomenės informavimui skirtus, NPP ir VP prioritetų ir dokumentų projektų aptarimus buvo kviečiami dalyvauti visi norintys partneriai ir visuomenės atstovai, apie renginius paskelbiant viešuose informacijos šaltiniuose.

Taikytos partnerių atrankos formos padėjo užtikrinti pakankamą partnerių reprezentavimą VP planavimo procese, buvo atstovaujamos visos svarbiausios visuomenės grupės, visos tematinės sritys, visi geografiniai regionai, tačiau aktyviau galėjo būti įtraukiamos nevyriausybinį sektorių atstovaujančios organizacijos. Partnerių sudėtį kaip subalansuotą įvertino visos į apklausą atsakiusios ministerijos ir dauguma – apie 60 proc. partnerių, įsitraukusių į VP planavimo procesus. Tarp socialinių-ekonominių partnerių, nurodžiusių, kad į VP planavimo procesus buvo įtrauktas pakankamai platus partnerių ratas, yra 70 proc., tačiau tarp NVO ir kitų pilietinės visuomenės organizacijų taip teigiančių yra tik apie pusę. Apie 50 proc. NVO ir kitų pilietinės visuomenės organizacijų ir tik apie 30 proc. socialinių-ekonominių partnerių nurodo, kad tam tikrose veiklose VP planavimo procese nebuvo pakankamai gerai atstovaujamos visos aktualios tematinės sritys, kai kurie pavieniai partneriai taip pat mano, kad nepakankamai gerai buvo atstovaujamos tam tikros visuomenės grupės ar geografiniai regionai⁷².

Tai, kad ministerijos, atrinkdamos partnerius į Komisiją ar kviesdamos juos dalyvauti konkrečių VP prioritetų aptarimuose, pirmiausia kreipiasi į partnerius, jau pažįstamus iš ankstesnių veiklų, viena vertus padeda užtikrinti, jog į partnerystę įsitrauks jau patirties turintys, VP planavimo procesus išmanantys, taip pat dažniausiai aktyvūs ir suinteresuoti partneriai, kas sudaro prielaidas sėkmingam partnerystės įgyvendinimui, tačiau taip pat tai potencialiai gali sukurti situaciją, kai tariamasi tik su pačiais pajėgiausiais, įtakingiausiais, labiausiai matomais, **konkrečioje srityje aktyviais profesionaliais partneriais**, kurie gali atstovauti ne visos visuomenės interesą, o tik tuos, kurie pajėgia sėkmingiau mobilizuoti resursus ir turi finansinius išteklius⁷³. Todėl labai svarbu išlaikyti daugumos ministerijų 2014–2020 m. VP planavimo etape taikytą praktiką papildomai dėl galimų partnerių įtraukimo kreiptis į partnerių skėtines organizacijas, skelbti viešus kvietimus dalyvauti partnerystės veiklose, įtraukti partnerius, kurie patys išreiškia norą dalyvauti VP planavimo veiklose. Tokia partnerių atrankos praktika sukelia riziką, jog dalis įtrauktų partnerių bus **mažiau aktyvūs ar profesionalūs**, neturės pakankamai patirties ir gebėjimų iškart sėkmingai įsitraukti į VP planavimo veiklas, tačiau taip yra užtikrinamas didesnės visuomenės dalies, įvairių viešosios politikos sričių atstovavimas, taip pat tai suteikia galimybę konkrečios ministerijos prioritetus pamatyti kitų organizacijų, tam tikros ministerijos nematomų tradiciniais savo srities partneriais, požiūri, o tai gali padidinti planuojamų veiklų tarpsektoriškumą, geresnį horizontalaus požiūrio įgyvendinimą ir pagerinti planuojamų intervencijų kokybę. Atrenkant partnerius taip pat svarbu atsižvelgti ir į socialinių-ekonominių partnerių bei NVO sektorių atstovaujančių partnerių balansą. Kai kuriais atvejais, ypač tuomet, kai į veiklas kviečiami konkrečioje srityje aktyvūs ir profesionalūs partneriai, mažiau patirties turinčios NVO į partnerystės procesus nėra įtraukiamos ir tai neleidžia užtikrinti visiškai subalansuoto partnerių atstovavimo.

Atlikta analizė taip pat parodė, kad VP planavimo etape daugumoje veiklų partnerystė buvo **atsitiktinė**, dauguma ministerijų neatliko papildomos partnerių atrankos iš potencialių partnerių sąrašo. Vis dėlto, siekiant, jog partnerių atstovavimas būtų subalansuotas (būtų atstovaujamos įvairios viešosios politikos sritys, įvairios visuomenės grupės, geografiniai regionai) tokią atranką vykdyti būtų tikslinga. Taip pat antrinės atrankos vykdymas padėtų išspręsti dilemą, kuri kyla sprendžiant ar įtraukti aktyvius ir patyrusius, profesionalius partnerius bei taip užtikrinti partnerystės efektyvumą, ar įtraukti platesnį ratą partnerių ir taip užtikrinti demokratišką įvairių pusių įtraukimą, bet galimai sumažinti susitikimų efektyvumą. Sudarius pirminį potencialių

⁷² Remiantis internetine už partnerystę atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.), internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.), interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais, interviu su partneriais.

⁷³ Rodekamp M. *Their Members' Voice: Civil Society Organisations in the European Union*, 2014.

partnerių sąrašą, taikant kuo įvairesnius partnerių atrankos būdus ir užtikrinant galimybes į jį patekti visiems norintiems, vėliau vykdant antrinę atranką, galima pasiekti, kad skirtingo tipo partneriai būtų įtraukti į skirtingas VP planavimo veiklas. Pavyzdžiui, sudarant Komisiją ar tęstines darbo grupes tikslinga įtraukti mažesnę skaičių didesnę bendradarbiavimo patirtį ir daugiau sektoriui specifinių žinių turinčių, skėtinių (taigi atstovaujančių plataus partnerių rato interesams) organizacijų atstovus, užtikrinant darbo efektyvumą. Į didesnio masto vienkartinio pobūdžio renginius ar viešuosius aptarimus tikslinga kviešti kuo platesnę ratą įvairaus pajėgumo ir patirties partnerių. Siekiant skaidrumo ministerijos tokią antrinę partnerių atranką į skirtingo pobūdžio veiklas turėtų vykdyti pagal iš anksto institucijos patvirtintas partnerių atrankos taisykles. Šiuo požiūriu KM taikyta antrinės partnerių atrankos praktika VP planavimo etape galėtų būti laikoma gerosios praktikos pavyzdžiu.

VP PLANAVIMAS: PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS IR ĮGALINIMAS

Partnerių įtraukimas ir įgalinimas VP planavimo procese taip pat priklausė nuo pasirinktos įtraukimo formos.

Komisijos veikloje partneriai buvo įtraukti kaip lygiaverčiai nariai, turintys balso teisę (galintys balsuoti priimant sprendimus), Komisijos posėdžiai buvo struktūruoti, turintys išankstinę darbotvarkę ir vykdomi pagal visų Komisijos narių patvirtintas Komisijos veiklos taisykles, medžiaga, susijusi su posėdžių metu svarstomais klausimais, Komisijos nariams buvo pateikiama iš anksto. Kai kuriems, aktyvesniems, ilgesnę bendradarbiavimo patirtį turintiems partneriams buvo suteikta galimybė savo požiūrį pristatyti pranešimų forma ir taip prisidėti prie pačios posėdžio darbotvarkės formavimo. Visi Komisijos narių pasisakymai ir pastabos yra protokoluoti, o Komisijos posėdžių protokolai viešai prieinami.

Atliekant šių protokolų analizę buvo analizuojamas į Komisijos sudėtį įtrauktų partnerių aktyvumas ir realus įsitraukimas į Komisijos veiklą (posėdžių lankymo ir pasisakymų dažnumas, pasisakymų temos). Atlikta analizė parodė, kad į Komisijos sudėtį įtrauktų partnerių aktyvumas reikšmingai skyrėsi. Komisijos veikimo laikotarpiu iš viso įvyko 28 Komisijos posėdžiai, tačiau viešai paskelbti ir šiame vertinime analizuoti 23 posėdžių protokolai. Nė viena partnerių organizacija, įtraukta į Komisijos veiklą, nedalyvavo visuose 23 analizuotuose Komisijos posėdžiuose. Partnerių organizacija, dalyvavusi daugiausiai Komisijos posėdžių – asociacija „Žinių ekonomikos forumas“ – iš viso dalyvavo 21 posėdyje. Tik kiek daugiau nei pusė – 9 iš 16 (56 proc.) visų į Komisijos sudėtį įtrauktų partnerių organizacijų dalyvavo daugiau nei pusėje (nuo 15 iki 21) posėdžių. Likusios 7 partnerių organizacijos, įtrauktos į Komisijos sudėtį dalyvavo mažiau nei pusėje (nuo 3 iki 10 posėdžių). Tačiau Komisijos posėdžiuose dalyvavo ir kitos, formaliai į Komisijos sudėtį neįtrauktos, partnerių organizacijos. Per visą Komisijos veiklą Komisijos posėdžiuose dalyvavo 13 tokių oficialiai į Komisijos sudėtį neįtrauktų partnerių organizacijų. Dauguma jų dalyvavo tik viename Komisijos posėdyje, tačiau pasitaikė ir tokių organizacijų, kurios dalyvavo 3–5 posėdžiuose.

Analizuojant partnerių organizacijų, įtrauktų į Komisijos sudėtį, pasisakymų dažnumą taip pat matomi dideli skirtumai. Iš viso per Komisijos veiklą posėdžiuose svarstomais klausimais pasisakė 13 iš 16 į Komisijos sudėtį įtrauktų partnerių organizacijų. Tai reiškia, kad 3 į Komisijos sudėtį įtrauktos partnerių organizacijos savo nuomonės Komisijoje svarstomais klausimais apskritai neišreiškė (išskyrus tuos atvejus, kai buvo balsuojama). Iš 13 partnerių organizacijų, pasisakiusių Komisijos posėdžiuose svarstomais klausimais, 2 organizacijos pasisakė tik po 1 kartą. Dauguma – 8 iš 13 – Komisijoje svarstomais klausimais pasisakiusių partnerių organizacijų pasisakė po 4–7 kartus. Trys partnerių organizacijos Komisijos posėdžiuose dalyvavo itin aktyviai ir pasisakė po 10, 14 ir 26 kartus. Dažniausiai partneriai savo pastabas ir komentarus teikė horizontalių prioritetų temomis (jaunimo reikalų, lyčių lygybės, socialinės partnerystės). Per visą Komisijos veikimo laikotarpį šiais klausimais partneriai pasisakė 22 kartus. Taip pat dažnai partneriai teikė ne specifinius kažkuriai konkrečiai sričiai, o bendro pobūdžio komentarus (pavyzdžiui, raginant ministerijas daugiau bendradarbiauti tarpusavyje ir derinti numatomus veiksmus, kviečiant į VP valdymo procesus aktyviau įtraukti partnerius, aptariant stebėsenos sistemą ir siūlomų rodiklių tipus). Tokio pobūdžio komentarai buvo pateikti 14 kartų. Aptariant atskirioms

viešosios politikos sritims aktualius klausimus daugiausia partneriai komentavo sveikatos, socialinės ir ūkio sričių klausimus (nuo 5 iki 10 pasisakymų). Mažiausiai partnerių komentarų (po 1) Komisijos veikloje sulaukė kultūros ir energetikos sričių klausimai.

Apžvelgus partnerių organizacijų dalyvavimo Komisijos veikloje aktyvumą matoma, kad partneriams buvo sudarytos galimybės lygiomis teisėmis su kitais nariais dalyvauti Komisijos posėdžiuose ir išreikšti savo nuomonę, pastabas ar komentarus, kurie buvo nuosekliai registruojami. Partnerių dalyvavimas Komisijos veikloje buvo svarbus (partnerių įvertintas 6,9 balais iš 10 galimų, o vien tik socialiniai-ekonominiai partneriai nurodė, kad svarbiausias partnerių indėlis VP planavimo etape buvo būtent dalyvaujant Komisijos veikloje). Svarbesnis partnerių indėlis buvo tik ministerijų suburtų tęstinių darbo grupių veikloje⁷⁴. Tačiau analizė taip pat atskleidė, kad ne visi partneriai visa apimtimi išnaudojo galimybę aktyviai įsitraukti į Komisijos veiklą. Reikšminga dalis Komisijos narių partnerių organizacijų dalyvavo mažiau nei pusėje visų Komisijos posėdžių, tik nedidelė dalis partnerių aktyviai reišė savo nuomonę įvairiais klausimais, įsitraukė į diskusijas. Iš dalies toks menkas dalies partnerių organizacijų aktyvumas galėtų būti paaiškintas tuo, jog tokio pobūdžio formalizuotose darbo grupėse kaip Komisija ar SK aptariamas klausimų spektras yra labai platus, todėl kai kurios partnerių organizacijos, ypač atstovaujančios siauresnės srities interesus, dažnai gali neturėti motyvacijos dalyvauti Komisijos posėdžiuose arba gebėjimų komentuoti tam tikros srities klausimus. Taip pat, pagrindinis darbas ir diskusijos su partneriais vyko atskirų ministerijų organizuotose VP prioritetų aptarimuose, todėl Komisijos posėdžiuose partnerių poreikis pasisakyti galėjo būti mažesnis. Tačiau tai, kad daugiausia partneriai Komisijos posėdžiuose komentavo ne atskirų politikos sričių temas, o horizontalius arba bendrojo pobūdžio klausimus rodo, kad Komisijoje partneriai galėjo atlikti kitą vaidmenį, nei atskirų ministerijų aptarimuose, teikti komentarus ir pasiūlymus ne atskirų sričių, bet VP kaip visumos atžvilgiu, taip pat užtikrinti, kad partneriams svarbūs klausimai bus vienodai traktuojami visų viešojo sektoriaus institucijų ir nuosekliai įtraukti į planuojamus veiksmus visose viešosios politikos srityse. Teigiant, jog kai kurios partnerių organizacijos galėjo neturėti motyvacijos lankytis Komisijos posėdžiuose ar aktyviai įsitraukti į diskusijas, dėl aptariamų klausimų spektro ir didelės dalies jų neaktualumo, verta atkreipti dėmesį, kad kai kurios organizacijos, nors ir atstovaujančios tam tikrą sritį, komentarus teikė įvairiais, ne tik su viena sritimi susijusiais, klausimais. Taip pat ir panašaus pobūdžio organizacijų aktyvumas tiek dalyvavimo posėdžiuose atžvilgiu, tiek pasisakymų dažnumu skyrėsi. Pavyzdžiui, tokie socialiniai-ekonominiai partneriai kaip Lietuvos verslo konfederacija ar Lietuvos profesinių sąjungų konfederacija dalyvavo 15–17 posėdžių, kai kitos panašaus pobūdžio darbdavių ir darbuotojų organizacijos dalyvavo tik 6–10 Komisijos posėdžių. Atitinkamai Lietuvos profesinių sąjungų konfederacija Komisijos posėdžiuose pasisakė apie 10 kartų, kai kitos panašaus pobūdžio darbdavių ir darbuotojų organizacijos pasisakė po 4–6 kartus. Todėl galima daryti išvadą, kad partnerių aktyvumas Komisijos veikloje daugiausia priklausė nuo to, kiek konkreči organizacija save suvokia kaip atstovaujančią visuomenės, o ne vienos jos grupių balsą ir kiek turi gebėjimų kokybiškai dalyvauti Komisijos veikloje⁷⁵.

Atskirų ministerijų organizuoti VP prioritetų aptarimai su partneriais dažniausiai vyko laisvos diskusijos forma. Tik SM ir SADM organizuotuose aptarimuose buvo vadovaujamosi formaliomis darbo tvarkos taisyklėmis. SM VP prioritetų aptarimuose vadovavosi bendromis institucijos patvirtintomis darbo grupių organizavimo taisyklėmis, kurios aptarimų dalyviams buvo pristatytos žodžiu, o SADM konkrečiam VP prioritetų aptarimui parengtomis ir patvirtintomis darbo tvarkos taisyklėmis, su kuriomis diskusijos dalyviai buvo supažindinti raštu. VRM VP prioritetų aptarimus organizavo ir laisvos diskusijos forma ir naudojant iš anksto patvirtintas darbo tvarkos taisykles. VP prioritetų aptarimai su partneriais, nepriklausomai nuo to ar buvo vykdomi laisvos diskusijos forma, ar vadovaujantis iš anksto nustatytomis taisyklėmis, buvo skirti išskeltoms problemoms ar idėjoms pristatyti, aptarti ir išklausti skirtingų šalių nuomonę, o ne konkrečioms sprendimams priimti. Todėl visais

⁷⁴ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

⁷⁵ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais, interviu su partnerių atstovais.

atvejais partneriai, įtraukti į VP prioritetų aptarimus turėjo galimybę išsakyti savo nuomonę, tačiau negalėjo balsuoti dėl galutinio sprendimo – galutinis sprendimas dėl atsižvelgimo į pastabas buvo paliekamas susitikimą organizuojančiai institucijai⁷⁶.

Tai, jog dauguma ministerijų VP aptarimus vykdė laisvos diskusijos forma, viena vertus, padėjo užtikrinti, kad diskusijos metu bus paliesti visi partneriams rūpimi klausimai, kita vertus, formalių diskusijos taisyklių nebuvimas taip pat kelia riziką, jog ne visi partneriai turės vienodas galimybes savo požiūrį išreikšti. Tai ypač svarbu, jeigu partnerių pajėgumas ir patirtis labai skiriasi. Tuomet kyla rizika, jog laisvos diskusijos metu įtakingesni ir didesnę patirtį turintys partneriai užgoš silpnesnius ar mažesnę patirtį turinčius partnerius ir pastarųjų nuomonė nebus išgirsta, o vienodos įtrauktų dalyvių galimybės išsakyti savo nuomonę yra viena iš esminių prielaidų sėkmingai diskusijai vykdyti⁷⁷. VP planavimo etape ši problema buvo aktuali, nes, pavyzdžiui, KM, ŪM, ŠMM ir SADM į VP aptarimus sukviestų partnerių pajėgumas ir patirtis skyrėsi reikšmingai. VRM, AM ir SM organizuotuose VP prioritetų aptarimuose dalyvavusių partnerių patirtis ir įtakingumas buvo panašūs, tačiau ir tarp šių ministerijų organizuotus susitikimus įtrauktų partnerių buvo galima pastebėti keletą silpnesnių, mažesnę įtaką turinčių organizacijų, arba atvirkščiai – išskirti kelis labiau patyrusius, įtakingus, grupėje dominuojančius partnerius⁷⁸. Egzistuojant tokiam įtakos ir gebėjimų disbalansui tarp diskusijos partnerių vienas iš būdų sėkmingai suvaldyti diskusiją yra tinkamos lyderystės užtikrinimas⁷⁹.

ŠMM ir SADM organizuotų VP prioritetų aptarimų metu diskusijos moderavimas buvo patikėtas šalutiniam asmeniui, nesusijusiam nei su valstybės institucijomis, nei su partnerių organizacijomis. SM diskusijų su partneriais moderavimui kvietėsi kitos valstybinės institucijos atstovą. VRM, KM, AM ir ŪM susitikimus su partneriais VP prioritetams aptarti moderavo pačių diskusiją organizuojančių institucijų atstovai⁸⁰. Dažnai būtent šalutinio, nei vienai iš diskusijos pusių neatstovaujančio, asmens vadovavimas diskusijos eigai yra laikomas geriausiu būdu siekiant išvystyti tinkamą dialogą tarp viešojo sektoriaus institucijų ir partnerių, susiformuoti bendrą problemos supratimą, užtikrinti visų dalyvių atvirumą⁸¹. Todėl pastangų užtikrinti diskusijos kokybę ir sudaryti galimybę lygiavertiškai pasisakyti visoms pusėms atžvilgiu gerosios praktikos pavyzdžiais galėtų būti laikomos SM ir SADM organizuotos VP prioritetų aptarimo diskusijos, kurios turėjo tiek apibrėžtas darbo tvarkos taisykles, tiek buvo moderuojamos nė vienai iš diskusijos pusių neatstovaujančio moderatoriaus (kitos valstybinės institucijos atstovo, arba kito, su viešojo sektoriaus institucijomis nesusijusio, profesionalo).

Diskusijos metu partnerių išsakytas pastabas ir nuomonę raštu registravo ŪM, ŠMM ir SADM. VRM raštu partnerių išsakytas pastabas ir nuomonę protokolavo tik formalaus pobūdžio darbo grupėse, o papildomai vykdant neformalias konsultacijas tokios praktikos netaikė. Nuosekliausiai į partnerių pastabas ir pasiūlymus reagavo ŪM, kurios atstovai per VP prioritetų aptarimo renginius gautas pastabas vėliau pakartotinai aptarė ir parengė pastabų derinimo lenteles, kuriose buvo nurodoma, į kurias pastabas buvo atsižvelgta, o į kurias ne ir kodėl. Raštu į gautas pastabas reagavo ir ŠMM. Dalyje ŠMM organizuotų VP prioritetų aptarimo renginių iš partnerių gautas pastabas ir pasiūlymus registravo išorės ekspertai, kurie vėliau, tardamiesi su ministerijos

⁷⁶ Remiantis internetine už partnerystę atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.).

⁷⁷ Ansell Ch., Gash A. (2007) *Collaborative governance in theory and practice*, Journal of Public Administration Research and Theory, 18:543–571.

⁷⁸ Remiantis internetine už partnerystę atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.).

⁷⁹ Ozawa, P. (1993) *Improving citizen participation in environmental decision making: The use of transformative mediator techniques*. Environment and Planning C: Government and Policy 11:103–17.

⁸⁰ Remiantis internetine už partnerystę atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.).

⁸¹ Innes J.E., Booher D.E. (2003) *Collaborative policymaking: governance through dialogue*. In *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, ed. M. A. Hajer and H. Wagenaar, 33–59. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

atstovais, parengė rašytinius atsakymus į gautas pastabas. SADM atveju atsakymai į pastabas raštu nebuvo rengiami, tačiau visos diskusijų metu suregistruotos pastabos vėliau buvo aptartos atsakingų darbuotojų ir buvo nuspręsta, į kurias iš jų ministerija turėtų atsižvelgti. Kitų ministerijų atveju diskusijų metu partnerių išsakytos pastabos ir pasiūlymai raštu registruojami nebuvo, taigi šiais atvejais buvo tiesiog pasikeista nuomonėmis ir, jeigu ministerijos nusprendė atsižvelgti į bent dalį išsakytų pastabų, buvo atsižvelgiama tik į atsakingiems ministerijos tarnautojams diskusijos metu svarbiausiomis pasirodžiusias ir kažkaip užfiksuotas pastabas, nes neregistruojant visų gautų pastabų vėliau grįžti ir jas dar kartą peržiūrėti bei apmąstyti nėra galimybės. Tais atvejais, kai partnerių išsakytos pastabos ir pasiūlymai raštu registruojami nebuvo, sudėtingiau buvo ir suteikti partneriams, teikusiems pastabas, atgalinį ryšį.

Viešųjų pristatymų metu ir FM organizuotų apvalaus stalo diskusijų metu gautos partnerių ir kitų visuomenės atstovų pastabos buvo suregistruotos ir apie atsižvelgimą į jas buvo informuoti į Komisijos sudėtį įtraukti partneriai, ministerijų reakciją į pastabas pristatant Komisijos posėdyje⁸².

Partnerystės kokybei visų partnerių pasiūlymų ir nuomonių traktavimas kaip svarbių bei atgalinis ryšys yra labai svarbus. Ypatingai todėl, kad dažnai partneriai pateikia nuomonę ar pasiūlymus, kurie gali prieštarauti pradinei ministerijos nuomonei. Svarbu turėti galimybę grįžti prie visų išsakytų pastabų ir dar kartą apgalvoti argumentus ne tik diskusijos metu, bet ir jai pasibaigus. Reagavimas į partnerių išsakytas pastabas raštu labai svarbus tinkamo atgalinio ryšio užtikrinimui bei partnerių motyvacijos ir ateityje dalyvauti partnerystės procesuose stiprinimui. Todėl šiuo atveju ŪM taikyta praktika, kai visos VP prioritetų aptarimų metu partnerių išsakytos pastabos buvo suregistruotos raštu, vėliau joms parengiant argumentuotus atsakymus pastabų derinimo lentelėse, gali būti laikoma gerosios praktikos pavyzdžiu.

Nepaisant kai kurių partnerių įtraukimo į VP planavimo veiklas skirtumų tarp skirtingų ministerijų, partnerių įtraukimas ir indėlis į VP planavimo procesą nebuvo tik formalumas. Didžiausią naudą, be jau minėto dalyvavimo Komisijos veikloje, partnerių dalyvavimas turėjo tęstinių darbo grupių veikloje ir teikiant pastabas raštu (savo indėlio svarbą šiose veiklose partneriai įvertino atitinkamai 7,1 ir 6,4 balais iš 10). Mažiausiai svarbus partnerių dalyvavimas buvo VP projekto viešųjų aptarimų metu. Atlikta analizė taip pat parodė, kad VP planavimo etapo partnerystės veiklose partneriai dažniausiai atliko ministerijų pateiktos informacijos apie planuojamas ir vykdomas veiklas, planuojamus ir priimtus sprendimus išklauskos funkciją (funkciją kaip svarbią įvardino 76 proc. partnerių, kaip svarbiausią ją nurodė 33 proc. pasirinkusiųjų). Šią partnerių funkciją kaip svarbiausią nurodė ir dauguma viešojo sektoriaus institucijų⁸³. Taigi, partneriai VP planavimo proceso veiklose dažniausiai buvo **žiūrovai, turintys galimybę pareikšti nuomonę**.

Tačiau kai kurių ministerijų, pavyzdžiui KM, AM ir SADM, organizuotose VP planavimo etapo partnerystės veiklose partneriai atliko ir kitas funkcijas. KM organizuotose VP planavimo etapo veiklose partneriai buvo lygiaverčiai **konsultacijų dalyviai**, kurie teikė konkrečius pasiūlymus ir rekomendacijas dėl planuojamų priimti dokumentų. SADM organizuotose partnerystės veiklose partneriai buvo lygiaverčiai **diskusijų dalyviai**, kurie padėjo išgryninti problemas ir suformuluoti viešosios politikos sprendimus. AM organizuotų VP prioritetų aptarimų metu partneriai atliko **derybininkų rolę**, kai buvo įtraukti į pasitarimus, kuriuose buvo svarstomos

⁸² Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

⁸³ Remiantis internetine už partnerystę atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.), interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais, internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

kelios lygiavertės alternatyvos ir sprendžiama dėl vienos jų pasirinkimo⁸⁴. Patys partneriai taip pat save dažniau norėtų matyti kaip **konsultacijų ir diskusijų dalyvius**⁸⁵.

Taigi VP planavimo etapo partnerystės veiklose partneriai dažniausiai užėmė **žiūrovų, turinčių galimybę pareikšti nuomonę** vaidmenį, nors patys partneriai save labiau norėtų matyti kaip lygiaverčius **konsultacijų ir diskusijų dalyvius**.

VP PLANAVIMAS: PARTNERIŲ ĮTAKA

Apibendrinant partnerystės procesą VP planavimo etape, galima teigti, kad partnerystė turėjo teigiamą poveikį ministerijų priimtoms sprendimams ir parengtiems dokumentams. Tačiau kai kurių ministerijų, pavyzdžiui, VRM ir SM, priimtoms sprendimams ir parengtiems dokumentams partnerystės procesas jokio poveikio neturėjo, o ŠMM priimtoms sprendimams ir parengtiems dokumentams partnerystės poveikis buvo tiek teigiamas, tiek neigiamas (pavyzdžiui, padėjo gauti naudingų pasiūlymų ir rekomendacijų, tačiau apsunkino patį VP rengimo procesą).

Nepaisant to, kad galima išskirti tam tikras teigiamas partnerystės proceso naudas, tačiau partnerių indėlio į VP planavimo etape priimtų sprendimų ir parengtų dokumentų kokybę naudingumas buvo ribotas (ministerijų įvertintas 5 balais iš 10 galimų), nors į daugumą partnerių išsakytų pasiūlymų buvo atsižvelgta (ministerijų atsižvelgimo mastas įvertintas 7,7 balais iš 10 galimų). Dažniausiai partnerių pateikti pasiūlymai ir pastabos ministerijoms padėjo geriau suvokti konkrečios srities problemas, partnerių požiūrį ir kai kuriais atvejais peržiūrėti jau suplanuotus veiksmus bei juos šiek tiek pakoreguoti⁸⁶. Svarbu pastebėti, kad FM mato didesnę partnerystės naudą, nei kitos ministerijos⁸⁷. Panašūs skirtumai matomi ir tarp atskirų ministerijų partnerių įtraukimo naudos vertinimo. Pavyzdžiui, ŪM partnerių įtraukimas buvo labai naudingas, o AM partnerystės proceso nauda buvo mažiausia⁸⁸.

Bendrai partnerystės procesas įtraukiant partnerius į VP planavimo veiklas atitiko ministerijų turėtus lūkesčius, jog partnerystė padės rasti balansą tarp planuojamų viešosios politikos priemonių ir skirtingų partnerių grupių atstovaujama poreikių bei, kad partnerių įtraukimas į VP planavimo etapą padės užtikrinti efektyvų vėlesnį suplanuotų viešosios politikos priemonių įgyvendinimą. Ministerijų nurodytos pagrindinės partnerystės VP planavimo etape naudos yra tai, kad partnerių įsitraukimas į ES fondų valdymo procesus pagerino jų žinias apie paramos panaudojimo tikslus ir galimybes bei paskatino aktyviau dalyvauti suplanuotų veiksmų įgyvendinime, taip sustiprinant prielaidas, jog suplanuotos viešosios politikos priemonės bus sklandžiai įgyvendintos. Partnerių dalyvavimas VP planavimo veiklose taip pat padėjo pasiekti balansą tarp planuojamų viešosios politikos priemonių ir skirtingų visuomenės grupių interesų⁸⁹.

Patys partneriai mano, kad į jų pateiktus pasiūlymus VP planavimo etape buvo galima atsižvelgti dažniau (atsižvelgimo mastas įvertintas 5,4 balais iš 10 galimų). Socialiniai-ekonominiai partneriai, atsižvelgimo į jų pateiktų pastabų ir pasiūlymų mastą vertina geriau, nei NVO (5,9 balai lyginant su 4,8 balais iš 10 galimų).

⁸⁴ Remiantis internetine už partnerystę atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.).

⁸⁵ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

⁸⁶ Ten pat.

⁸⁷ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

⁸⁸ Remiantis internetine už partnerystę atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.).

⁸⁹ Ten pat.

Tačiau, kai į partnerių pasiūlymus yra atsižvelgiama, pastarieji turi reikšmingą įtaką galutiniams valstybės institucijų priimtiems sprendimams, parengtiems dokumentams⁹⁰.

Taigi matoma, kad partnerystės VP planavimo etape nauda skirtingoms ministerijoms buvo skirtinga. Kai kurioms ministerijoms partnerių indėlis buvo labai naudingas, kitų ministerijų priimtiems sprendimams ir parengtiems dokumentams partnerių indėlis buvo vos pastebimas. Tais atvejais, kad partnerystės nauda ministerijų priimtiems sprendimams ir parengtiems dokumentams buvo teigiama ir reikšminga, partnerių vaidmuo ministerijų organizuotose veiklose buvo **patariamasis** – padedantis formuoti bendras nuostatas arba pateikiantis konkrečių rekomendacijų, į kurias galima atsižvelgti rengiant dokumentus ar priimant sprendimus. Partnerystės procesas VP planavimo etape atitiko pagrindinius turėtus ministerijų lūkesčius ir **padėjo rasti balansą** tarp planuojamų viešosios politikos priemonių bei skirtingų visuomenės grupių interesų, taip pat sustiprino tolesnio **efektyvaus** suplanuotų veiksmų įgyvendinimo prielaidas.

2.2.1.2 PARTNERYSTĖS PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO VP PLANAVIMO ETAPE APIBENDRINIMAS

Vertinant partnerystės principo įgyvendinimo 2014–2020 m. VP planavimo etape **tinkamumą** ir **pakankamumą**, analizuota, ar buvo pasirinktos **tinkamos** partnerių įtraukimo formos, **tinkamai** organizuota partnerių atranka bei ar pasirinktos partnerių įtraukimo ir atrankos formos leido užtikrinti **pakankamą** partnerių atstovavimo mastą, subalansuotą partnerių struktūrą (leido įtraukti visoms visuomenės grupėms, teminėms sritims, geografiniams regionams aktualius partnerius).

Partnerių įtraukimas į 2014–2020 m. VP planavimą, lyginant su 2007–2013 m. periodu, **pagerėjo**. Partnerystės procesą VP planavimo etape reglamentuojančiuose dokumentuose, pavyzdžiui, FM parengtose Gairėse, nurodoma, kad VP planavimo etape partnerystė su partneriais turi būti itin plati ir vykdoma nacionaliniame, sektoriniame ir teritoriniame lygiuose. Atlikta analizė parodė, kad 2014–2020 m. VP planavimo procese partnerystė buvo vykdoma **plačiai**, pasitelkiant tiek tęstines (pavyzdžiui 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos Komisija, VP prioritetams rengti suformuotos darbo grupės), tiek *ad hoc* partnerystės formas (pavyzdžiui, vienkartiniai atskirų ministerijų susitikimai su partneriais, apvaliojo stalo diskusijos), nacionaliniu, sektoriniu ir teritoriniu lygiu (vadovaujančiosios institucijos ir kitų ministerijų iniciatyva), organizuojant viešus pristatymus visuomenei, suteikiant galimybę suinteresuotoms šalims pastabas viešai paskelbtiems dokumentų projektams teikti raštu. Kokybiškam partnerystės procesui sąlygas sudarė ir tai, kad partneriai į 2014–2020 m. VP planavimo veiklas buvo įtraukti jau ankstyvuosiuose planavimo etapuose – rengiant nacionalinius strateginius dokumentus: Nacionalinę pažangos strategiją „Lietuva 2030“ ir Nacionalinę pažangos programą, kurie vėliau buvo naudojami kaip pagrindas 2014–2020 m. VP rengimui. Taigi, partnerystės proceso organizavimas VP planavimo etape, atsižvelgiant į vykdytos partnerystės mastą ir atitikimą partnerystę VP planavimo etape reglamentuojančių teisės aktų nuostatomis, gali būti laikomas **tinkamu**.

Atrenkant partnerius dalyvauti VP planavimo veiklose ministerijos pirmiausia kreipėsi į partnerius, jau pažįstamus iš ankstesnių veiklų, tačiau dauguma ministerijų papildomai dėl galimų partnerių įtraukimo kreipėsi ir į partnerių skėtines organizacijas, skelbė viešus kvietimus dalyvauti partnerystės veiklose, įtraukė partnerius, kurie patys išreiškė norą dalyvauti VP planavimo veiklose. Sudarant formalizuotą partnerių įtraukimo darinį – Komisiją – taip pat buvo kviečiami tiek partneriai, FM pažįstami iš ankstesnių veiklų, tiek prašoma kitų ministerijų pasiūlyti po keletą aktyvių partnerių iš savo atstovaujamos srities. Tokie vienas kitą papildantys partnerių atrankos būdai leido užtikrinti, kad VP planavimo veiklose dalyvautų tiek **konkrečioje srityje**

⁹⁰ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

aktyvūs profesionalūs partneriai, tiek **mažiau aktyvūs ar profesionalūs**, tačiau svarbias visuomenės ar politikos sritis atstovaujantys partneriai. Atsižvelgiant į šį skirtingų partnerių atrankos metodų suderinimą ir skirtingų tipų partnerių įtraukimą, partnerių atranką VP planavimo etape galima laikyti **tinkama**. Taikytos partnerių atrankos formos taip pat padėjo užtikrinti **pakankamą** partnerių reprezentavimą VP planavimo procese, buvo atstovaujamos visos svarbiausios visuomenės grupės, visos tematinės sritys, visi geografiniai regionai. Vis dėlto, nevyriausybinio sektoriaus organizacijų įtraukimas galėjo būti aktyvesnis.

Tačiau, nepaisant iš esmės tinkamo partnerių atrankos proceso, jame pastebėta ir trūkumų. Atlikta analizė parodė, kad VP planavimo etape daugumoje veiklų partnerystė buvo **atsitiktinė**, dauguma ministerijų (išskyrus KM) neatliko papildomos partnerių atrankos iš sudaryto pirminio potencialių partnerių sąrašo, nors atsižvelgiant į VP planavimo etape taikytų partnerystės formų įvairovę, tokią atranką vykdyti būtų buvę **tikslinga**. Sudarius pirminį potencialių partnerių sąrašą, taikant kuo įvairesnius partnerių atrankos būdus ir užtikrinant galimybes į jį patekti visiems norintiems, vėliau vykdant antrinę atranką, galima pasiekti, kad skirtingo tipo partneriai būtų įtraukti į skirtingas VP planavimo veiklas. Pavyzdžiui, sudarant Komisiją ar tęstinės darbo grupes tikslinga įtraukti mažesnę skaičių didesnę bendradarbiavimo patirtį ir daugiau sektoriui specifinių žinių turinčių, skėtinių (taigi atstovaujančių plataus partnerių rato interesams) organizacijų atstovų, užtikrinant darbo efektyvumą. Į didesnio masto vienkartinio pobūdžio renginius ar viešuosius aptarimus tikslinga kviesti kuo platesnį ratą įvairaus pajėgumo ir patirties partnerių. Siekiant skaidrumo, ministerijos tokią antrinę partnerių atranką į skirtingo pobūdžio veiklas turėtų vykdyti pagal iš anksto institucijos patvirtintas partnerių atrankos taisykles.

Partnerių **įtraukimas ir įgalinimas** VP planavimo procese taip pat priklausė nuo pasirinktos įtraukimo formos. Komisijos veikloje partneriams buvo sudarytos galimybės lygiomis teisėmis su kitais nariais dalyvauti posėdžiuose ir išreikšti savo nuomonę, pastabas ar komentarus, kurie buvo nuosekliai registruojami ir į kuriuos buvo atsižvelgiama, balsuoti bei lygiomis teisėmis dalyvauti sprendimų priėmimo. Tačiau analizė taip pat atskleidė, kad ne visi partneriai visa apimtimi išnaudojo galimybę aktyviai įsitraukti į Komisijos veiklą. Reikšminga dalis Komisijos narių partnerių organizacijų dalyvavo mažiau nei pusėje visų Komisijos posėdžių, tik nedidelė dalis partnerių aktyviai reikšė savo nuomonę įvairiais klausimais, įsitraukė į diskusijas. Atlikta analizė parodė, kad partnerių aktyvumas Komisijos veikloje daugiausia priklausė nuo to, kiek konkrečiai organizacija save suvokia kaip atstovaujančią visuomenės, o ne vienos jos grupių balsą ir kiek turi gebėjimų kokybiškai dalyvauti Komisijos veikloje.

Atskirų ministerijų organizuoti VP prioritetų aptarimai su partneriais dažniausiai vyko **laisvos diskusijos forma**. Partneriai, įtraukti į VP prioritetų aptarimus, turėjo galimybę **išsakyti savo nuomonę**, tačiau galutinis sprendimas dėl atsižvelgimo į pastabas buvo paliekamas susitikimą organizuojančiai institucijai. Tai, jog dauguma ministerijų VP aptarimus vykdė laisvos diskusijos forma, viena vertus, padėjo užtikrinti, kad diskusijos metu bus paliesti visi partneriams rūpimi klausimai, kita vertus, formalių diskusijos taisyklių nebuvimas taip pat kelia riziką, jog įtakingesni ir didesnę patirtį turintys partneriai užgoš silpnesnius ar mažesnę patirtį turinčius partnerius ir pastarųjų nuomonė nebus išgirsta. VP planavimo etape ši problema buvo aktuali, nes į daugumos ministerijų organizuotus VP aptarimus sukviestų partnerių pajėgumas ir patirtis skyrėsi reikšmingai. Diskusijos metu partnerių išsakytas pastabas ir nuomonę raštu registravo tik nedidelė dalis VP prioritetų aptarimus vykdančių ministerijų. Tais atvejais, kai partnerių komentarai ir pastabos raštu registruojamos nebuvo, diskusijos metu įvyko tiesiog **pasikeitimas nuomonėmis** ir, ministerijai nusprendus atsižvelgti į bent dalį išsakytų pastabų, buvo atsižvelgiama tik į atsakingiems ministerijos tarnautojams diskusijos metu **svarbiausiomis pasirodžiusias ir kažkaip užfiksuotas pastabas**, nes neregistruojant visų gautų pastabų, vėliau grįžti ir jas dar kartą peržiūrėti bei apmąstyti nėra galimybės. Dėl šios priežasties kai kuriais atvejais **nepavyko užtikrinti ir tinkamo atgalinio ryšio** partneriams, teikusiems pastabas, suteikimo.

Bendrai VP planavimo etapo partnerystės veiklose partneriai dažniausiai atliko **žiūrovų, turinčių galimybę pareikšti nuomonę**, vaidmenį, nors patys partneriai save labiau norėtų matyti kaip lygiaverčius konsultacijų ir diskusijų dalyvius. Partnerystės VP planavimo etape nauda skirtingoms ministerijoms buvo skirtinga. Kai

kurioms ministerijoms partnerių indėlis buvo labai naudingas, kitų ministerijų priimtiems sprendimams ir parengtiems dokumentams partnerių indėlis buvo vos pastebimas. Tais atvejais, kai partnerystės nauda ministerijų priimtiems sprendimams ir parengtiems dokumentams buvo teigiama ir reikšminga, partnerių vaidmuo ministerijų organizuotose veiklose buvo **patariamasis** – padedantis formuoti bendras nuostatas arba pateikiantis konkrečių rekomendacijų, į kurias galima atsižvelgti rengiant dokumentus ar priimant sprendimus. Partnerystės procesas VP planavimo etape atitiko pagrindinius turėtus ministerijų lūkesčius ir **padėjo rasti balansą** tarp planuojamų viešosios politikos priemonių bei skirtingų visuomenės grupių interesų, taip pat sustiprino tolesnio **efektyvaus** suplanuotų veiksmų įgyvendinimo prielaidas.

2.2.2 VP PRIEMONIŲ PLANAVIMAS

Šiame poskyryje analizuojamas partnerystės principo taikymas planuojant atskiras 2014–2020 m. VP priemones. Vertinamos skirtingos partnerystės formos (dalyvavimas raštu ir gyvuose susitikimuose) ir jų įgyvendinimas bei nauda: partnerių atranka, partnerių įtraukimas, grįžtamasis ryšys ir partnerių įtaka. Pateikiami konkretūs geros praktikos pavyzdžiai, kaip partneriai yra įtraukiami į VP priemonių planavimą Lietuvoje ir užsienio valstybėse.

2.2.2.1 HORIZONTALIOS PARTNERYSTĖS PROCESAS VP PRIEMONIŲ PLANAVIMO METU

Partnerių dalyvavimas VP priemonių planavimo etape yra pakankamai intensyvus ir dažniausiai, su keliomis išimtimis, realizuojamas sektoriniame lygmenyje (vienos priemonės ar susijusių priemonių grupės atžvilgiu). Įvairiuose ES fondų valdymą reglamentuojančiuose dokumentuose numatyti priemonių įgyvendinimo etapai, kuriuose partnerių įtraukimas yra privalomas. Taip pat viešojo sektoriaus institucijos gali partnerius įtraukti savo nuožiūra. Privalomas partnerių įtraukimas VP priemonių derinimo etape iš esmės apsiriboja rašytiniu derinimo procesu, kuomet partneriams sudaroma galimybė raštu teikti pastabas ir rekomendacijas viešojo sektoriaus institucijų parengtų dokumentų projektams. Viešojo sektoriaus institucijų vykdomos papildomos, pagal teisės aktus neprivalomos, partnerystės iniciatyvos įprastai realizuojamos organizuojant susitikimus su partneriais.

VP įgyvendinimo metu partneriai taip pat gali dalyvauti įvairiose su visa VP susijusiuose institucionalizuotuose dariniuose, kurių tikslas spręsti konkrečius su priemonių planavimu ar jų valdymu susijusius klausimus. Pagrindinė darbo grupė, kuri nagrinėja VP įgyvendinimo problemas, yra Veiksmų programos valdymo komitetas. VP valdymo komitetas sudaromas iš vadovaujančiosios, tvirtinančiosios ir tarpinių institucijų atstovų. Partneriai nėra šio komiteto nariai, o į komiteto posėdžius gali būti kviečiami nebent stebėtojų teisėmis.

Partnerių organizacijos kaip nariai dalyvauja Horizontaliųjų principų įgyvendinimo priežiūros darbo grupėje⁹¹. Šiai darbo grupei pavesta analizuoti informaciją ir dėl horizontaliųjų principų įgyvendinimo teikti pasiūlymus vadovaujančiai institucijai, veiksmų programų stebėsenos komitetams ir veiksmų programų valdymo komitetams, taip pat teikti rekomendacijas tarpinėms institucijoms. Nuo darbo grupės sukūrimo į ją buvo įtrauktos 7 partnerių organizacijos, šiuo metu galiojančiame narių sąrašė⁹² yra 8 partnerių organizacijų atstovai.

⁹¹ Sudaryta LR finansų ministro 2014 m. sausio 21 d. įsakymu Nr. 1K-014.

⁹² LR finansų ministro 2016 m. gegužės 27 d. įsakymas Nr. 1K-217.

RAŠYTINIS DOKUMENTŲ DERINIMO PROCESAS

VP priemonių planavimo etape vyrauja rašytinės įvairių dokumentų derinimo su partneriais procedūros. Remiantis ES fondų valdymą Lietuvoje reglamentuojančių teisės aktų reikalavimais atsakingos viešojo sektoriaus institucijos turi įtraukti partnerius, nurodytus Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 5 straipsnio 1 dalyje, į PAK projekto derinimo (VP administravimo taisyklių⁹³ 60¹ punktą) ir PFSA projekto derinimo (VP administravimo taisyklių 69 punktą) procesą.

VP administravimo taisyklėse numatyta pareiga visoms ministerijoms, o atskirais atvejais taip pat ir vadovaujančiajai institucijai, informuoti partnerius apie rengiamus ar keičiamus PFSA⁹⁴ bei PAK⁹⁵, paskelbiant juos svetainėje www.esinvesticijos.lt. Gavusios partnerių pastabas, minėtosios viešojo sektoriaus institucijos jas įvertina ir toje pačioje interneto svetainėje paskelbia apibendrintą informaciją su paaiškinimais, į kurias pastabas atsižvelgta, o į kurias ne.

Reikalavimas projektų konkurso ir tęstinės atrankos priemonėse partnerius, nurodytus Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 5 straipsnio 1 dalyje, atskirai informuoti apie rengiamus PAK į VP administravimo taisykles įtrauktas 2016 m. gegužės 18 d. LR Vyriausybės nutarimu⁹⁶. Iki to laiko ministerijos taikė skirtingas praktikas. Tose priemonėse, kur PAK projektai jau buvo derinti, dažnai partnerių pastabų nebuvo sulaukta⁹⁷. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, viešai paskelbtos tik kelios PAK derinimo lentelės, kurios, dėl mažo kiekio, neleidžia daryti pagrįstų apibendrinimų ir šiame vertinime atskirai nenagrinėjamos.

Aktyviau vyksta rašytinis PFSA derinimo su partneriais, nurodytais Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 5 straipsnio 1 dalyje, procesas, kurį atspindi svetainėje www.esinvesticijos.lt skelbiamos PFSA derinimo su partneriais lentelės. Iki 2017 m. kovo 31 d. buvo paskelbtos 66 lentelės su partnerių pastabomis ir ministerijų komentarais pagal 56 priemones (kai kurios priemonės turi daugiau negu vieną PFSA). Šiose PFSA derinimo lentelėse pateikiamos informacijos pagrindu atlikta toliau aptariama partnerių dalyvavimo VP įgyvendinimo etapo rašytiniame dokumentų derinimo procese analizė.

VP PRIEMONIŲ DERINIMAS RAŠTU: PARTNERIŲ ATRANKA

Viešai patalpintiems PFSA projektams pastabas teikiančių institucijų sąrašas apima visą spektrą organizacijų nuo ministerijų iki privačių verslo kompanijų. Kai kuriais atvejais pastabas PFSA projektams teikia ir fiziniai asmenys. Atsakingos viešojo sektoriaus institucijos nagrinėja visas šias pastabas, nepriklausomai nuo pastabą pateikusių subjekto teisinio statuso ir reprezentatyvumo konkrečiais klausimais.

Iš viso analizuotose 66 PFSA derinimo lentelėse buvo užregistruotos 676 pastabos (neįskaityti partnerių pateikti paklausimai, į kuriuos kartais taip pat atsakoma pastabų derinimo lentelėje), iš kurių 154 pastabos arba beveik 23 proc. visų atsakingų viešojo sektoriaus institucijų analizuotų pastabų buvo pateiktos ekonominių ir socialinių partnerių bei NVO, atitinkančių horizontalios partnerystės partnerių apibrėžimą.

⁹³ LR Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 1090 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“.

⁹⁴ Valstybės projektų atrankos, regionų projektų atrankos, projektų konkurso ir tęstinės projektų atrankos priemonės.

⁹⁵ Projektų konkurso ir tęstinės projektų atrankos priemonės.

⁹⁶ LR Vyriausybės 2016 gegužės 18 d. nutarimas Nr. 485 „Dėl LR Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimo Nr. 1090 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“.

⁹⁷ Remiantis internetine ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą į atskirų priemonių derinimą VP įgyvendinimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.).

Net 32 proc. viešojo sektoriaus institucijų analizuotų pastabų buvo pateiktos aukštojo mokslo institucijų ar jų padalinių, kurie, remiantis Reglamento (ES) 240/2014 4 straipsnyje pateikiamu partnerių tinkamumo aprašymu, turėtų būti atstovaujami nacionalinių ar regioninių atstovų. Abejones dėl aukštojo mokslo institucijų pripažinimo partneriais, nurodytais Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 5 straipsnio 1 dalyje, sustiprina ir detalesnė pateiktų pastabų analizė, demonstruojanti, kad aukštojo mokslo institucijos pastabas teikia beveik išimtinai tik toms priemonėms, kuriose jos planuoja dalyvauti kaip pareiškėjai, o pastabų ar klausimų turinys yra susijęs su konkrečios institucijos situacija, bet ne aukštojo mokslo poreikiais apskritai.

Organizacijos, kurios visiškai neatitinka partneriams keliamų reikalavimų, pateikė kiek daugiau nei 5 proc. visų pastabų. Tai – privačios verslo įmonės, planuojančios teikti paraiškas ar joms konsultacijų paslaugas teikiančios įmonės, taip pat privatūs fiziniai asmenys.

Nevykdam partnerių atrankos, nėra vienareikšmiškai įvykdomas VP administravimo taisyklių reikalavimas PFSA derinti su partneriais, nurodytais Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 5 straipsnio 1 dalyje. Kyla rizika, kad vienodai traktuojant visų į už PFSA derinimą atsakingą viešojo sektoriaus instituciją besikreipiančių organizacijų pasiūlymus, neužtikrinamas Reglamente (ES) 240/2014 nurodytas partnerių reprezentatyvumo reikalavimo laikymasis, atitinkamai galintis sukurti netgi interesų konflikto situacijas. Taip pat, atsakinėdamos į visas gautas pastabas, atsakingos įgyvendinančios institucijos susikuria didesnę darbo krūvį. Privačios verslo įmonės, konsultacinių paslaugų teikėjai ir panašios organizacijos taip pat yra svarbūs ES fondų įgyvendinimo dalyviai ir jų pastabos bei rekomendacijos gali būti naudingos viešojo sektoriaus institucijoms, tačiau, vengiant interesų konflikto, taip pat siekiant užtikrinti efektyvų už VP priemones atsakingų institucijų darbą, šios organizacijos VP įgyvendinimo etape turėtų būti traktuojamos kaip potencialūs pareiškėjai ir dalyvauti bei pasiūlymus teikti jiems skirtingais kanalais.

Toliau analizuojamos ekonominių ir socialinių partnerių, reprezentatyvių NVO bei kitų įstaigų, atstovaujančių pilietinei visuomenei (bendrai vadinama partneriais) pateiktos pastabos. Viešojo sektoriaus partnerių pateiktos pastabos analizuojamos ataskaitos dalyje, aprašančioje vertikalios partnerystės įgyvendinimą.

VP PRIEMONIŲ DERINIMAS RAŠTU: PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS

Viešai paskelbus PFSA projektą, per nurodytą laiką partneriai pastabų nepateikia maždaug pusei priemonių⁹⁸. Aktyviausiai partneriai pastabas teikia priemonėms, kuriose projektai atrenkami projektų konkurso ar tęstinės projektų atrankos būdu, ir pagal kurias jų atstovaujamos organizacijos gali pretenduoti į paramą. Pastabos buvo pateiktos 13-os tokių priemonių PFSA. Valstybinės ir regioninės projektų atrankos priemonių PFSA partneriams buvo mažiau aktualūs ir pastabos pateiktos tik 7-ioms tokioms priemonėms. Dažniausiai partneriai pastabas ir pasiūlymus teikė ŪM, taip pat ŠMM, EM, SADM, KM administruojamoms priemonėms.

Pastabų teikimo apimtys yra glaudžiai susijusios su priemonės turiniu – partneriai aktyviausi priemonėse, kuriose jie patys arba jų atstovaujamos organizacijos gali pretenduoti į paramą. Tačiau tai nėra vienintelis kriterijus. Pastabų teikimo aktyvumas iš dalies gali būti susijęs ir su partnerių informavimu apie ministerijų įgyvendinamas veiklas. Ministerijos taiko nevienodą praktiką informuojant potencialius partnerius apie viešai paskelbtą PFSA projektą ir kvietimą teikti jam pastabas. Kai kurios ministerijos (pavyzdžiui, ŪM) taiko praktiką, kai savo sąraše esantiems partneriams papildomai išsiunčia elektroninius pranešimus apie derinamą dokumentą, o kitos apsiriboja internetinėse svetainėse pateikiamais skelbimais⁹⁹. Papildomas bent jau

⁹⁸ Remiantis internetine ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą į atskirų priemonių derinimą VP įgyvendinimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.).

⁹⁹ Remiantis interviu su partneriais.

pagrindinių partnerių, partnerių skėtinių organizacijų informavimas apie derinimui paskelbtus dokumentus yra gera praktika, jeigu ministerija iš tiesų yra suinteresuota sulaukti partnerių komentarų. Laikantis VP administravimo taisyklių reikalavimų, įprastai skiriamas 10 darbo dienų laikotarpis pastaboms pateikti, todėl, papildomai neinformavus, partneriai gali sureaguoti pavėluotai.

LIETUVOS GEROSIOS PRAKTIKOS PAVYZDYS. PAPILDOMAS PARTNERIŲ INFORMAVIMAS APIE DERINAMUS DOKUMENTŲ PROJEKTUS. LR ūkio ministerija planuodama priemonę 01.2.1-LVPA-K-828 „Intelektas. Bendri mokslo–verslo projektai“ taikė praktiką, kai apie internetinėje svetainėje paskelbtą PFSA projektą pagrindiniai ministerijos partneriai buvo papildomai informuojami elektroniniu laiškų. Partneriams buvo išsiųstas laiškas su nuorodomis į dokumento projektą, terminas iki kada laukiama pastabų ir pasiūlymų bei kvietimas juos teikti nurodytu elektroniniu paštu.

Kai praėjo laikas, skirtas teikti pastabas ir rekomendacijas priemonės PFSA projektui, ŪM papildomai organizavo susitikimą su visais pastabas raštu teikusiais partneriais, kuriame buvo aptarti gauti pasiūlymai. Partneriai į tokius susitikimus taip pat buvo kviečiami asmenine elektroninio pašto žinute, o kartu su kvietimu buvo pateiktas ir visas gautų pastabų ir rekomendacijų sąrašas. Tai sudarė sąlygas partneriams žinoti visą planuojamų svarstyti klausimų visumą ir iš anksto pasirengti susitikimui su ministerija, galbūt atlikti išankstinį pasiūlymų derinimą su kitais partneriais.

Tokia praktika ŪM kartais taikoma ir kitais atvejais, kai planuojamos priemonės turi daug diskutuotinų klausimų, partnerių nuomonė yra labai svarbi, priemonės parengimui numatytas trumpas terminas. Papildomas partnerių informavimas padeda mažinti rizikas, kad dalis potencialių partnerių tiesiog nepastebės paskelbto dokumento projekto ar pastebės jį pavėluotai. Žinojimas, kad ministerija apie svarbiausius, su aktualia priemone susijusius įvykius informuos papildomai, taip pat išlaisvina partnerius nuo poreikio nuolat sekti oficialiose svetainėse pateikiamus skelbimus. Išankstinis supažindinimas su planuojamais svarstyti klausimais, sudaro sąlygas partneriams geriau pasiruošti susitikimui, o susitikimo metu koncentruotis į konkrečius klausimus¹⁰⁰.

Iš visų partnerių pateiktų pastabų PFSA projektams, beveik 60 proc. buvo turinio pastabos, kuriomis teikti pasiūlymai dėl remiamų veiklų, atrankos kriterijų, konkrečių taikomų apibrėžimų ir kitų aspektų tikslinimo ar keitimo. Likusios partnerių pastabos buvo daugiau techninio pobūdžio, nurodant pastebėtus netikslumus ar siūlant pateikti konkretesnius PFSA reikalavimų paaiškinimus (nekeičiant reikalavimų turinio). Beveik visos teikiamos pastabos ir rekomendacijos yra skirtos konkrečioms, su tiesiogine paramos sritimi susijusiems PFSA aspektams, neliečiant, pavyzdžiui, horizontaliųjų principų klausimų.

VP PRIEMONIŲ DERINIMAS RAŠTU: PARTNERIŲ ĮTAKA

Atsakingos viešojo sektoriaus institucijos visa apimtimi ar iš dalies atsižvelgė į beveik pusę partnerių pateiktų turinio pastabų: iš visų turinio pastabų, į 24 proc. pastabų buvo atsižvelgta visa apimtimi, o į 20 proc. iš dalies.

Į techninio pobūdžio pastabas buvo atsižvelgiama dažniau – visa apimtimi atsižvelgta į 56 proc., iš dalies atsižvelgta į 11 proc. partnerių pateiktų techninių pastabų.

¹⁰⁰ Remiantis interviu su partneriais, viešojo sektoriaus institucijų atstovais, antrinių šaltinių informacija.

Atskira neatsižvelgimo į pastabas argumentų analizė atliekama nebuvo, bet būtina pastebėti, kad pastabų integravimas į galutinį PFSA gali būti siejamas ir su pateiktų pastabų kokybe. Palyginimui, į įvairių organizacijų pastabas, labiau susijusias su konkrečių vienetų poreikiais, bet ne bendraisiais interesais, viešojo sektoriaus institucijos atsižvelgė pastebimai rečiau negu į partnerių pastabas, kuriomis siekiama padidinti priemonės tinkamumą platesniems sektoriaus interesams. Pavyzdžiui, atsakingos viešojo sektoriaus institucijos visa apimtimi atsižvelgė ar iš dalies atsižvelgė tik į 23 proc. turinio pastabų, kurias pateikė aukštojo mokslo institucijos, palyginus su 44 proc. turinio pastabų pateiktų partnerių, nurodytų Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 5 straipsnio 1 dalyje.

Partnerių įtaką rašytinio PFSA derinimo metu iš dalies riboja tai, kad į kai kurias pastabas atsižvelgti jau būna per vėlu arba atsakingoms viešojo sektoriaus institucijoms tai kainuotų per daug pastangų ir laiko resursų. Dažniausiai tai susiję su pastabomis, skirtomis PAK. Kadangi PAK turi būti pateikti SK ir jo patvirtinti iki atitinkamo PFSA patvirtinimo ar pakeitimo dienos, įprastai derinant PFSA projektą su partneriais ši procedūra jau būna atlikta ir PAK atžvilgiu jokie pakeitimai nebetaikomi. Nuo 2016 m. gegužės 19 d. įsigalioję VP administravimo taisyklių pakeitimai, numatantys pareigą atsakingoms viešojo sektoriaus institucijoms derinti PAK su partneriais, kai projektai atrenkami projektų konkurso ar tęstinės projektų atrankos būdu, šių atvejų skaičių turėtų sumažinti, kadangi partneriams suteikiama galimybė teikti pastabas PAK iki jų patvirtinimo SK.

Partnerių dalyvavimas raštu teikiant pastabas ir pasiūlymus dėl PFSA turi nedidelį poveikį galutiniam PFSA turiniui, remiantis partnerių siūlymais padaromi pakeitimai dažniausiai yra labiau techninio pobūdžio. Kita vertus, partneriai prisideda prie galutinės dokumento versijos aiškumo, iš anksto informuoja ministerijas apie pastebėtus neatitikimus dokumente. 85 proc. priemonių (skaičiuojant tik tas, kurių atžvilgiu buvo sulaukta raštiškų partnerių pastabų, o bendri susitikimai organizuojami nebuvo) atveju partnerystė turėjo teigiamą poveikį institucijos priimtų sprendimų ir parengtų dokumentų kokybei¹⁰¹, tačiau šio poveikio mastas tiek ministerijų, tiek pačių partnerių vertinamas vidutiniškai (7,6 balo iš 10 galimų)¹⁰². Partnerių pateikti pasiūlymai ir rekomendacijos kiek daugiau nei pusės priemonių atveju paskatino ministerijas peržiūrėti jau suplanuotus veiksmus ir šiek tiek juos pakoreguoti, kitos pusės priemonių atveju partnerių dalyvavimas susitikimuose tiesiog padėjo ministerijoms geriau suvokti partnerių požiūrį ir jų atstovaujamos srities problemas.

Vidutiniškos apimties partnerių įtaka iš dalies gali būti susijusi ne tik su pastabų kokybe ar ministerijų polinkiu įsiklausyti į partnerius, bet ir su pačiu PFSA derinimo raštu mechanizmu. Pagal galiojančią tvarką, PSFA paskelbimo ir pastabų priėmimo tikslas yra partnerių informavimas, suteikiant partneriams galimybes pateikti pastabas viešai paskelbtam PFSA projektui. Partnerių pastabos analizuojamos tik vieną kartą, praėjus nustatytam terminui nuo PFSA projekto paskelbimo. Dėl tokios derinimo tvarkos, kartais atsitinka taip, kad partneris neturėjo pastabų konkrečiam punktui PFSA projekte, bet jis gali nesutikti su vėlesniu to punkto pakeitimu, padarytu atsižvelgiant į kito partnerio pasiūlymą, arba ministerijai savaip interpretavus partnerių pasiūlymus, tačiau dar kartą pateikti pastabų jau nebėra galimybės¹⁰³.

Apibendrinant partnerių dalyvavimą raštiškame priemonių dokumentų derinimo procese, dokumentų projektų viešas skelbimas dažniau užtikrina suinteresuotų partnerių informavimą apie rengiamus dokumentus negu suteikia realius įrankius daryti poveikį priimamų dokumentų kokybei. Partneriams įsitraukiant tik priemonės planavimo ciklo pabaigoje, didelė dalis jų pastabų būna pavėluotos, neretai susijusios su strateginiais klausimais, prie kurių viešojo sektoriaus institucijos nelinkusios grįžti šiame VP etape.

¹⁰¹ Remiantis internetine ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą į atskirų priemonių derinimą VP įgyvendinimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.).

¹⁰² Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

¹⁰³ Remiantis interviu su partneriais.

Dalį raštiško proceso apribojimų bent iš dalies gali spręsti ministerijų papildomai organizuojami PFSA aptarimai žodžiu.

PARTNERIŲ DALYVAVIMAS SUSITIKIMUOSE SU VIEŠOJO SEKTORIAUS INSTITUCIJOMIS

Bendrieji ES fondų valdymą reglamentuojantys teisės aktai nenumato privalomo partnerių įtraukimo į darbo grupes, aptarimus ar panašias veiklas, skirtas VP priemonių planavimui. Nepaisant to, viešojo sektoriaus institucijos neapsiriboja vien rašytinėmis procedūromis ir pakankamai aktyviai kviečia partnerius dalyvauti susitikimuose, skirtuose spręsti VP priemonių planavimo klausimus. Papildomi susitikimai su partneriais buvo organizuojami trečdaliai priemonių¹⁰⁴ atveju. Dažniausiai susitikimai buvo skirti aptarti rengiamiems PFSA arba, pavieniais atvejais, PAK derinimui. Susitikimus su partneriais dėl PFSA derinimo bent dalies administruojamų priemonių atveju organizavo¹⁰⁵ beveik visos ministerijos. Daugiau kaip pusės savo administruojamų priemonių PFSA su partneriais papildomai derino VRM, KM, SAM¹⁰⁶.

VP PRIEMONIŲ DERINIMAS SUSITIKIMUOSE: VIEŠOJO SEKTORIAUS INSTITUCIJŲ MOTYVACIJA

Susitikimų su partneriais organizavimas dėl PFSA derinimo ar kitų panašių VP priemonių planavimo etapo veiklą nėra privalomas. Nusprendžiant papildomai konsultuotis ministerijoms svarbūs įvairūs motyvai, pradedant nuo institucijos įvaizdžio formavimo iki siekio prisidėti prie partnerių gebėjimų ugdymo, tačiau kaip pačius svarbiausius galima išskirti motyvus, susijusius su **efektyvumo** ir **stabilumo** siekiais. Ministerijos tikisi, kad partneriai pateiks naudingų rekomendacijų, patarimų, kurie padėtų efektyviau spręsti identifiкуotas problemas, pasiekti suplanuotus tikslus. Kitaip tariant, ministerijos tikisi, jog partnerių patarimai padės rasti geresnius sprendimus efektyvesniam turimų lėšų panaudojimui. Taip pat ministerijas papildomai tartis su partneriais motyvuoja poreikis iš anksto užsitikrinti, kad suplanuotos viešosios politikos priemonės bus sklandžiai įgyvendintos, į jų įgyvendinimą įsitrauks patyrę ir patikimi projektų vykdytojai. Ministerijos siekia iš anksto užsitikrinti kiek įmanoma sklandesnį priemonių įgyvendinimo procesą ir suplanuotą rezultatų pasiekimą.

Ministerijų motyvai demonstruoja didesnę polinkį į proceso sklandumą, nustatytų politikos rezultatų pasiekimą negu partnerių atstovaujama grupių interesų tenkinimą. Tokiame kontekste ir pats partnerystės procesas VP įgyvendinimo metu yra orientuotas ne į politikos sričių analizę ir naujų problemų paiešką, bet į jau identifiкуotų problemų ir pagal jas nustatytų politikos tikslų kuo sklandesnį įgyvendinimą. Greičiausiai būtent tokia proceso eiga sustiprina partnerių nuogastavimus, kad partnerystė viešojo sektoriaus institucijoms pirmiausiai yra įvaizdžio dalis, o partnerystės proceso pagalba greičiau siekiama užsitikrinti priimamų sprendimų **teisėtumą**, legitimuoti savo veiksmus negu išgirsti partnerių nuomonę ar rekomendacijas.

Analizuojant įvairias ministerijų savarankiškai organizuojamas, pagal galiojantį teisinį reglamentavimą neprivalomas partnerystės veiklas VP priemonių planavimo etape matyti, kad teiginys, jog ministerijos partnerystės veiklas organizuoja tik tam, kad gautų partnerių pritarimą ir pademonstruotų savo atvirumą, būtų perdėtas ir neatitiktų realios situacijos. Stebint ministerijų veiksmus planuojant priemones 2014–2020 m. programavimo periode ir, ypač, lyginant šių veiksmų intensyvumą su ankstesniaisiais programavimo periodais, pastebimas daugelio ministerijų noras įtraukti partnerius kaip vertingus patarėjus, galinčius prisidėti prie sėkmingo priemonės įgyvendinimo. Dalies priemonių atžvilgiu pavyksta sukurti pakankamai sėkmingas

¹⁰⁴ Čia ir toliau analizuojamos VP priemonės, kurioms iki 2017-03-31 buvo patvirtintas bent vienas PFSA.

¹⁰⁵ Laikotarpiu iki 2017 m. kovo mėn.

¹⁰⁶ Čia ir toliau, jeigu nenurodyta kitaip, remiamasi internetine ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą į atskirų priemonių derinimą VP įgyvendinimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.).

partnerystės praktikas, o ministerijos ir partneriai džiaugiasi įvykusi dialogu, tačiau yra ir ne tokių sėkmingų pavyzdžių, kurie gali būti susiję su menkesne konkrečios ministerijos motyvacija arba su nepakankamai sklandžiu partnerystės procesu. Būtent partnerystės proceso analizė atskleidžia tam tikrus trūkumus, kurie gali sutrukdyti užsimeginti dialogui tarp viešojo sektoriaus institucijų ir partnerių.

VP PRIEMONIŲ DERINIMAS SUSITIKIMUOSE: PARTNERIŲ ATRANKA

Potencialių partnerių, kurie galėtų dalyvauti ministerijų organizuojamose veiklose, ieškoma įvairiais būdais. Į tęstines darbo grupes ar vienkartinio pobūdžio susitikimus dažniausiai kviečiami partneriai, kuriuos ministerijos pažįsta iš anksčiau vykusių veiklų (70 proc. atvejų), o papildomai beveik visos ministerijos taip pat ieško galimų partnerių kontaktų viešai prieinamuose šaltiniuose. Tokie partnerių paieškos būdai skatina viešojoje erdvėje pastebimų, **konkrečioje srityje aktyvių profesionalių partnerių** dalyvavimą. Į šią partnerių grupę patenka daugelis svarbiausias visuomenės ir verslo grupes atstovaujančių organizacijų, tačiau viešojo sektoriaus institucijoms derėtų tinkamai įvertinti tą faktą, kad kartais tokios organizacijos gali atstovauti nebūtinai bendrą visuomenės interesą, bet greičiau tuos, kurie pajėgia sėkmingiau mobilizuoti resursus ir turi finansinius išteklius¹⁰⁷. Tais atvejais, kai apsiribojama tik šiais partnerių paieškos būdais, gali kilti partnerių įvairovės, naujų partnerių trūkumo rizika, tačiau ją sumažina tai, kad beveik pusės priemonių atveju sudarant galimų partnerių sąrašą taip pat yra kreipiamasi ir į partnerius vienijančias organizacijas. Skėtinės organizacijos gali ne tik įsitraukti pačios, bet ir, atsižvelgiant į analizuojamas problemas, viešojo sektoriaus institucijoms pasiūlyti tinkamų papildomų partnerių. Šis partnerių paieškos būdas paskatina aktyvių, nors galbūt mažiau įtakingų, partnerių atsiradimą VP priemonių planavimo procese. Nors tokie **konkrečioje srityje aktyvūs neprofesionalūs / mažiau profesionalūs partneriai** ne visada sugeba pilnavertiškai įsitraukti į ES fondų valdymo veiklas, jų galimas indėlis taip pat neturėtų būti nuvertintas, ypač tuomet, kai reikia spręsti labai specifinius konkrečios srities klausimus. Tačiau tokiais atvejais labai svarbu iš anksto atsakingai įvertinti konkrečių organizacijų atitikimą reprezentatyvumo kriterijui. Maždaug į trečdalis priemonių susitikimus taip pat įtraukiami partneriai, kurie be atskiro kvietimo patys išreiškė norą dalyvauti VP įgyvendinimo valdymo veiklose.

Aktyviausi, viešojo valdymo institucijų organizuojamose veiklose nuolat dalyvaujantys partneriai informaciją apie ministerijų organizuojamas su VP valdymu susijusias veiklas dažnai gauna tiesiogiai iš organizatorių¹⁰⁸. Ir nors tiesioginis partnerių informavimas kol kas dar nėra įprasta visų ministerijų praktika, tačiau partnerių atstovai pastebi, kad situacija nuolat gerėja ir dalis ministerijų partnerius nuosekliai informuoja apie visas aktualias veiklas¹⁰⁹.

Sudarytas pirminis galimų partnerių sąrašas, siekiant pasirinkti tinkamiausius partnerius, papildomai peržiūrimas pakankamai retai. Dažniausiai ministerijos papildomos atrankos neatlieka ir į susitikimus kviečia visas pirminės atrankos metu nustatytas galimas partnerių organizacijas. Atitinkamai, susitikimuose dalyvaujančių partnerių sudėtis dažniausiai yra **atsitiktinė**. Toks atviras dalyvavimo modelis, nors ir suteikia geresnes galimybes būti atstovaujamos visoms suinteresuotoms pusėms, tuo pačiu kelia nepakankamo dalyvių reprezentatyvumo riziką, atsižvelgiant į Reglamento (ES) 240/2014 2 str. reikalavimą užtikrinti, kad pasirinkti partneriai geriausiai reprezentuotų atitinkamas suinteresuotųjų grupes ir būtų paskirti kaip tinkamai įgalioti atstovai, atsižvelgiant į jų kompetenciją, galimybes aktyviai dalyvauti ir tinkamą atstovavimo lygį. Pastebima, kad tiek rašytinio priemonių derinimo, tiek ir susitikimų su viešojo sektoriaus institucijomis metu dalyvauja įvairios organizacijos – tiek atstovaujančios aiškiai apibrėžtų socialinių ir ekonominių grupių interesus, tiek ir visiškai

¹⁰⁷ Rodekamp M. *Their Members' Voice: Civil Society Organisations in the European Union*, 2014.

¹⁰⁸ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

¹⁰⁹ Remiantis interviu su partneriais.

asmeninius. Partnerystės proceso metu, bent jau formaliai, visos šios organizacijos ar asmenys yra traktuojami vienodai, todėl, netinkamai pasirinkus ir pasitelkus atsitiktines organizacijas ar asmenis, rizikuojama tiek partnerystės proceso efektyvumu, tiek ir pasiekto rezultato kokybe bei teisėtumu.

Tinkamam partnerių atstovavimui grėsmę kelia ir pasitaikantys atvejai, kai yra tariamasi tik su pavieniais partneriais, kurie, ministerijų manymu, yra tinkamiausi patarėjai konkrečiais klausimais. Tokia praktika daugeliu atvejų yra rizikinga, kadangi nors formaliai atrodytų, kad partnerystės procesas įvyko, iš tiesų apsiribojama vienos organizacijos požiūriu, o, blogiausiais atvejais, netgi gali būti parengiami vienai organizacijai pritaikyti PFSA¹¹⁰.

Vyraujantis atsitiktinio partnerių, tame tarpe ir neatstovaujančių platesnių grupių interesų, rato dalyvavimas susitikimuose demonstruoja nepakankamą partnerystės suvokimą, kuomet partneriais laikomos faktiškai bet kokios organizacijos, o reikalingas tematinis atstovavimas matomas per siaurą priemonės intervenciją ar netgi tinkamų pareiškėjų prizmę. Atitinkamai, nepaisant riboto partnerių rato dalyvavimo, pačios ministerijos net 80 proc. priemonių atveju yra patenkintos partnerystės veiklų dalyvių sudėtimi ir mano, kad įtraukti partneriai atstovavo visas aktualias veiklos sritis, visuomenės grupes bei geografinius regionus. Tuo tarpu patys partneriai, ypač atstovaujantys NVO sektorių, pastebi, kad kartais trūksta didesnio turinio diskusijoms aktualių partnerių įtraukimo¹¹¹.

Nepakankamo, atsitiktinio partnerių rato susidarymo rizikas padeda sumažinti partnerių atrankos procedūros, kurios, nors ir labai retais atvejais, taikomos atskirų viešojo sektoriaus institucijų veikloje.

LIETUVOS GEROSIOS PRAKTIKOS PAVYZDYS. TAIKOMA PARTNERIŲ ATRANKOS METODIKA. Nors dauguma ministerijų, atrinkdamos partnerius VP valdymo proceso partnerystės veikloms, sudarė tik pirminių potencialių partnerių sąrašą ir vėliau iš jo kvietė dalyvauti visus norinčius, tačiau KM taikė dvigubos partnerių atrankos praktiką. Atrinkdamos partnerius į KM organizuotas partnerystės veiklas pirmiausia buvo sudarytas visų potencialių partnerių sąrašas, o vėliau iš jo, vadovaujantis institucijos patvirtintu bendradarbiavimo su partneriais tvarkos aprašu, buvo atrinkami apraše nurodytus kriterijus atitinkantys ir suplanuotoms partnerystės veikloms labiausiai tinkantys partneriai.

Pagrindiniai principai, kuriais vadovaujantis partneriai buvo atrinkami į KM organizuotas partnerystės veiklas, buvo: aktualumo (atrinkti partneriai turi būti aiškiai susiję su problema, kurią ketinama spręsti arba su jos sprendimu), proporcingumo (turi būti užtikrintas visų aktualių partnerių atstovavimas, nė viena iš grupių neturėtų dominuoti), atstovavimo apimties (turėtų būti įtraukti partneriai, atstovaujantys didesnę visuomenės interesų grupę, o ne individualius interesus), interesų konflikto prevencijos (jeigu partnerystės forma yra susijusi su kvietimų teikti pasiūlymus rengimu, turi būti užkirstas kelias įtraukiamų partnerių atstovų interesų konfliktui)¹¹².

Tokia antrinė partnerių atranka, remiantis oficialiu, institucijos patvirtintu, bendradarbiavimo su partneriais ir partnerių atrankos tvarkos aprašu, KM padėjo ne tik atsirinkti tinkamiausius partnerius jų suplanuotoms veikloms, tačiau ir užtikrinti, kad atrankos procesas vyktų skaidriai ir būtų aiškus bei suprantamas visoms suinteresuotoms pusėms. Turint oficialius, institucijos patvirtintus, partnerių atrankos kriterijus, kiekvienos norą dalyvauti organizuojamose partnerystės veiklose išreiškusios organizacijos prašymą galima įvertinti,

¹¹⁰ Remiantis interviu su partneriais.

¹¹¹ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

¹¹² LR kultūros ministro 2016 m. birželio 3 d. įsakymas Nr. ĮV-450 „Dėl bendradarbiavimo su partneriais tvarkos aprašo patvirtinimo“, Vilnius.

vadovaujantis šiais kriterijais ir motyvuotai atsakyti dėl pastarosios atitikimo nustatytiems kriterijams bei įsitraukimo galimybių¹¹³.

VP PRIEMONIŲ DERINIMAS SUSITIKIMUOSE: PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS

Ministerijos PFSA aptarimui organizuoja įvairaus formato susitikimus. Beveik pusės analizuotų priemonių atveju buvo organizuojami tik *ad hoc* tipo susitikimai su partneriais, kurių metu aptariami aktualūs klausimai ir tolimesnės veiklos neorganizuojamos. Apie trečdalis priemonių atveju PFSA buvo derinami egzistuojančiose tęstinio pobūdžio darbo grupėse, kurios gali būti atsakingos ir už kitų, platesnių, su priemone ar prioritetu susijusių, klausimų sprendimą. Dar maždaug penktadalis priemonių atveju PFSA derinimas vyko ir tęstinio pobūdžio darbo grupėse, ir organizuojant *ad hoc* susitikimus su partneriais. PFSA derinimo tęstinėse darbo grupėse praktiškai dažniausiai taiko VRM, SAM ir SADM, o kitos ministerijos įprastai apsiriboja vienkartinio pobūdžio susitikimais.

Taikomas *ad hoc* susitikimų su partneriais tipas neišvengiamai susijęs su papildomais iššūkiais užtikrinant tinkamą partnerių įsitraukimą. Nepaisant to, kad formaliai susitikimai organizuojami PFSA derinimo etape, neretai tokių renginių metu partneriai nori aptarti susijusius su investavimo strategija, PAK ir panašius klausimus, kurie jau buvo aptarti bei sprendimai priimti ankstesniuose ES fondų valdymo etapuose, partneriams nedalyvaujant visai arba dalyvaujant kitoms partnerių organizacijoms. Toks nenuoseklus partnerių įtraukimas apriboja partnerių galimybes daryti įtaką viešosios politikos sprendimams, dalyvavimas tik *ad hoc* renginiuose partnerių vaidmenį daro daugiau formalų, apimantį informacijos išklausymą ir nuomonės pateikimą, neturintį tiesioginio realaus poveikio viešojo sektoriaus institucijų priimamiems sprendimams ir rengiamiems dokumentams. Kaip rodo kitų šalių patirtis, aktyvesnę partnerystę skatina partnerių įtraukimas į nuolatinės darbo grupes, dalyvaujančias visuose ES fondų valdymo etapuose.

UŽSIENIO ŠALIŲ PATIRTIS. PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS Į NUOLATINES DARBO GRUPES ŠVEDIJOJE. 2007–2013 m. programavimo periodo pradžioje, vadovaujantis Švedijos teisės aktais buvo įsteigtos 8 Struktūrinių fondų partnerystės grupės (SFP). SFP pasižymėjo inovatyvumu, nes jose aktualius ERPF ir ESF panaudojimo klausimus bendrai sprendžia regionų, socialinių partnerių ir vietinių asociacijų atstovai¹¹⁴. Šios partnerystės grupės išlieka pagrindinėmis partnerių įtraukimo platformomis ir 2014–2020 m. ESIF programų įgyvendinimo laikotarpiu.

SFP vidutiniškai sudaro 20–25 asmenys, iš kurių bent 50 proc. sudaro išrinkti vietos atstovai, taip pat socialinių partnerių, visuomeninių organizacijų, kitų asociacijų atstovai. Gana nedidelis SFP dalyvaujančių asmenų skaičius sukuria tinkamas sąlygas produktyvesnėms ir gyvybingesnėms diskusijoms, lyginant su didesnėmis partnerystės grupėmis.

Švedijoje regioninės SFP dalyvauja visame ESIF programų įgyvendinimo cikle. Paprastai SFP susitikimai yra dažnesni finansinio laikotarpio pradžioje, taip užtikrinant vietinių ir regioninių poreikių įtraukimą į programą jos rengimo etape. SFP dalyvavimas atrenkant ERDF ir ESF projektus yra privalomas. Programos įgyvendinimo metu SFP užduotys yra skatinti, inicijuoti ir prioretizuoti vadovaujančiosios institucijos (VI) tvirtinamus projektus. VI projektams finansavimą gali skirti tik atsižvelgdamos į SFP rekomendacijas. SFP

¹¹³ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

¹¹⁴ Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas (2016) Sanglaudos Politikos 2007–2013 m. programų ex-post vertinimas – WP 12 įgyvendinimo sistemos: galutinės ataskaitos gerosios praktikos pavyzdžių mini atvejo studijų priedas. Parengė KPMG ir Prognos Europos Komisijos Regioninės ir miestų politikos generaliniam direktoratui.

rekomendacijos yra privalomas žingsnis projektų atrankos procese, užtikrinantis atsižvelgimą į aktualius vietos poreikius ir horizontaliuosius prioritetus.

Planuojant VP priemones kai kurios ministerijos taip pat taiko praktiką partnerius įtraukti jau pasiruošimo ES fondų įgyvendinimui, strateginių dokumentų rengimo etape ir su ta pačia partnerių grupe bendradarbiauti iki pat priemonės patvirtinimo.

LIETUVOS GEROSIOS PRAKTIKOS PAVYZDYS. NUOSEKLUS PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS Į PRIEMONĖS PLANAVIMĄ. Planuodama ir įgyvendindama ES fondų investicijas, SADM naudoja nuoseklaus partnerių įtraukimo į visus priemonės rengimo etapus praktiką. Pavyzdžiui, rengiantis priemonės 08.3.2-ESFA-K-415 „54+“ įgyvendinimui buvo parengtas ir patvirtintas Vyresnio amžiaus asmenų motyvavimo ir savanoriškos veiklos skatinimo 2016–2020 m. veiksmų planas. Jau į šio strateginio dokumento, kuriame yra numatyti daugelis svarbių būsimos VP priemonės aspektų (projektų įgyvendintojai, reikalavimai projektams, kita), rengimo procesą SADM iniciatyva buvo įtrauktos partnerių organizacijos. Kviečiant partnerius buvo siekiama užtikrinti ekonominių ir socialinių partnerių bei NVO atstovavimą per skėtines organizacijas. Per kelis organizuotus susitikimus susiformavo daugmaž nuolatinis partnerių ratas, kuris, nors formaliai ir nebuvo suformuotas joks institucionalizuotas darinys, nuosekliai dalyvavo rengiant strateginį dokumentą, o vėliau ir derinant PFSA. SADM visuomet, kai išskildavo poreikis papildomai pasitarti su partneriais bet kuriame priemonės planavimo ar įgyvendinimo etape, kreipėsi į šią partnerių grupę. Susiformavusi partnerių grupė buvo laikomi svarbiu patarėju, todėl, pavyzdžiui, su šia grupe PFSA projektas buvo aptartas dar prieš jį skelbiant www.esinvesticijos.lt svetainėje viešam pastabų teikimui. Nuosekliai nuo strateginio planavimo fazės į viešosios politikos priemonę įsitraukę partneriai turėjo galimybę teikti savalaikius pasiūlymus dėl planuojamų investicijų, o ministerija galėjo tartis su jais problema ir galimus sprendimo būdus išsigilinusiais partneriais.¹¹⁵

Dažniausias susitikimų su partneriais formatas yra laisva diskusija (beveik 70 proc. priemonių atveju). Atitinkamai, iškeltos problemos yra tiesiog pristatomos, aptariamoms, išklausa šalių nuomonė, tačiau galutiniai sprendimai nėra priimami. Toks susitikimų organizavimo būdas turi tam tikrų privalumų, kadangi partneriams suteikiama galimybė pasisakyti visais aktualiais klausimais, tačiau gali būti nepakankamas, norint į procesą įtraukti visus dalyvaujančius partnerius. Tai ypač aktualu, jeigu susitikimuose dalyvauja nevienodo pajėgumo partneriai, kurių patirtis ir įgūdžiai bendraujant su viešojo sektoriaus institucijomis gali pastebimai skirtis. Kaip rodo susitikimus dėl PFSA organizavusių ministerijų patirtis, beveik pusės priemonių atveju tarp visų dalyvaujančių partnerių buvo galima pastebėti įtakingesnių, labiau patyrusių organizacijų arba, atvirkščiai, silpnesnių ir mažiau patyrusių organizacijų. Esant tokiai grupės sudėčiai ir neužtikrinus deramo visų partnerių įtraukimo į diskusiją, aktyvesni ir labiau patyrę partneriai gali užgožti silpnesnius, nors pastarieji greičiausiai taip pat turi naudingų įžvalgų.

Tuomet, kai atskirų partnerių galios ir gebėjimai ženkliai skiriasi, egzistuoja nuomonių skirtumai, viena iš pagrindinių prielaidų pasiekti jėgų pusiausvyrą darbo grupėje – tinkamos lyderystės procesui užtikrinimas¹¹⁶. Tinkama lyderystė apima tiek pasiruošimą darbo grupėje procesui, tiek ir pačios grupės vedimą. Kol kas

¹¹⁵ Remiantis apklausų duomenimis, interviu su partneriais, interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais ir fokusuotų grupinių diskusijų duomenimis.

¹¹⁶ Ozawa, P. (1993) *Improving citizen participation in environmental decisionmaking: The use of transformative mediator techniques*. Environment and Planning C: Government and Policy 11:103–17.

vyraujantis susitikimų formatas yra informacijos partneriams pristatymas ir atskirų klausimų aptarimas, kuris yra nepakankamas realiam partnerių indėliui sukurti. Dažnai renginiuose aptariami pavieniai klausimai, kurie paskui ministerijų iniciatyva integruojami į dokumentus, tačiau galutinė dokumento versija, net ir įtraukus partnerių pasiūlymus, nebūtinai pagerėja, kartais ji tampa tiesiog skirtingų nuomonių rinkiniu. Todėl susitikimuose su partneriais gali būti kur kas naudingiau svarstyti kelias galimas, iš anksto parengtas dokumento pakeitimo alternatyvas (integruojančias visas dokumentui aktualias dalis), dėl kurių sutarus, jos sudarytų atnaujinto dokumento pagrindą¹¹⁷. Geresnę diskusiją, didesnę dalyvių atvirumą ir įsitraukimą, ypač tai atvejais kai dalyvauja nevienodo pajėgumo partneriai, galėtų padėti užtikrinti ir šalutinio, nei vienai diskusijos šaliai neatstovaujancio, asmens vadovavimas diskusijos eigai¹¹⁸. Kol kas beveik visais atvejais diskusijai su partneriais vadovauja susitikimą organizuojančios ministerijos atstovas. Taip pat tik pavieniais atvejais, dažniausiai organizuojant tęstinio pobūdžio darbo grupes ar komitetus VRM ir SAM, susitikimai vyko vadovaujantis darbo tvarkos taisyklėmis, su kuriomis partneriai buvo supažindinami prieš prasidedant posėdžiui.

Diskusijos metu dalyvaujančių šalių pateikiami pasisakymai protokoluojami ar kitaip registruojami, o vėliau, po susitikimo papildomai analizuojami ir aptariami atsakingų tarnautojų tik maždaug trečdalis priemonių atveju. Visais kitais atvejais ministerijos ir partnerių susitikimo metu šalys tiesiog pasisako, pasikeičia nuomonėmis ir vėliau ministerija savo nuožiūra atsižvelgia arba ne į kai kurias susitikimo metu partnerių išsakytas pastabas ar pasiūlymus. Galima numanyti, kad dažnai tai yra tik tos pastabos ar pasiūlymai, kurie susitikimo metu pasirodė svarbūs atsakingiems ministerijos tarnautojams ir buvo kažkaip jų užfiksuoti, kadangi, neprotokoluojant visų partnerių pasisakymų, vėliau nebėra galimybės prie jų grįžti ir dar kartą peržiūrėti.

Dažniausiai pasirenkamas susitikimų formatas VP priemonių planavimo metu taip pat leidžia partneriams pasisakyti tik trumpais klausimais, apriboja galimybes pristatyti platesnį požiūrį į konkrečias problemas ir galimas jų sprendimų alternatyvas. Nors platesni partnerių pateikiami pristatymai dažniau pasitaikė VP planavimo metu, planuojant konkrečias VP priemones jie taip pat galėtų būti taikomi plačiau, ypač tais atvejais, kai VP priemonė skirta siauriems, specifiniams klausimams spręsti.

LIETUVOS GEROSIOS PRAKTIKOS PAVYZDYS. PARTNERIŲ PRISTATOMI PRANEŠIMAI. 2016 m. lapkričio 23 d. organizuoto Horizontaliųjų principų įgyvendinimo priežiūros darbo grupės posėdžio tikslas buvo pristatyti JT Neįgaliųjų teisių konvencijos įgyvendinimą ir JT Neįgaliųjų teisių komiteto pateiktas išvadas ir rekomendacijas Lietuvai. Konvencijos įgyvendinimą ir Lietuvai pateiktas rekomendacijas darbo grupei pristatė Neįgaliųjų reikalų departamento prie SADM atstovė. Pristatytos JT Neįgaliųjų teisių komiteto pateiktos rekomendacijos buvo parengtos remiantis ne tik viešojo sektoriaus institucijų pateiktais duomenimis, bet ir įvertinus alternatyvią, nevyriausybinių organizacijų pateiktą neįgaliųjų padėties ataskaitą, susitikus su NVO atstovais gyvai, todėl nevyriausybinių organizacijų atstovai buvo įsitraukę į ataskaitoje dėl konvencijos įgyvendinimo nagrinėjamų klausimų analizę ir turi aiškią savo poziciją. Į darbo grupės posėdį pasisiūlė atvykti ir buvo priimta asociacija Lietuvos neįgaliųjų forumas, kurio atstovės pristatė pranešimą, susijusį su konvencijoje pateiktomis rekomendacijomis Lietuvai ir supažindino su nevyriausybinių sektoriaus organizacijų pozicija aptariamais klausimais. Asociacijos atstovai taip pateikė savo požiūrį į SADM parengtą konvencijos rekomendacijų įgyvendinimo veiksmų plano projektą ir turėjo galimybę plačiai auditorijai paaiškinti, kodėl nepitaria šiam veiksmų plano projektui. Galimybė darbo grupės nariams išgirsti tiek viešojo sektoriaus institucijų, tiek ir partnerių požiūrį į tą pačią problemą, su ja susijusius dokumentus, sudaro sąlygas

¹¹⁷ Remiantis interviu su partneriais.

¹¹⁸ Innes J.E., Booher D.E. (2003) *Collaborative policymaking: governance through dialogue*. In *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, ed. M. A. Hajer and H. Wagenaar, 33–59. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

susidaryti objektyvesnę nuomonę, problemas pamatyti platesniu aspektu, sudaro papildomas galimybes nevyriausybinių sektoriaus organizacijoms formuojant bendrąsias nuostatas joms aktualiais klausimais.¹¹⁹

Nepaisant pirminių viešojo sektoriaus institucijų lūkesčių ir motyvų, pasirinktas susitikimų su partneriais formatas iš dalies lemia ir susitikimų metu partnerių atliekamą vaidmenį. Ministerijų požiūriu, VP įgyvendinimo etape organizuotuose susitikimuose dėl PFSA svarbiausi partnerių indėliai buvo išklaudyta informacija apie viešojo sektoriaus institucijų planuojamas su konkrečios priemonės įgyvendinimu susijusias veiklas, nuomonės šiais klausimais pateikimas bei klausimų uždavimas ir konkrečių pasiūlymų dėl aptariamų dokumentų pateikimas. Kažkuri viena šių funkcijų kaip svarbiausias partnerių vaidmuo susitikimų metu pasireiškė maždaug 70 proc. VP priemonių klausimais organizuotų susitikimų metu. Patys partneriai kaip savo svarbiausias atliktas funkcijas pabrėžia dėl PFSA pateiktus pasiūlymus bei rekomendacijas ir savo ekspertinį vaidmenį¹²⁰.

Svarbu pastebėti, kad patys partneriai save suvokia pirmiausiai kaip konkrečios srities žinovus (**konsultacijų dalyvius** ar **ekspertus**), atnešančius viešajam sektoriui papildomas žinias, tačiau ministerijos kol kas juos mato labiau kaip informacijos gavėjus (**žiūrovus** ar **žiūrovus, turinčius galimybę pareikšti nuomonę**), kuriems pateikiama informacija apie viešojo sektoriaus institucijų veiksmus, atsakoma į kilusius klausimus, suteikiama teisė pasisakyti. Šie VP įgyvendinimo etape atliekamų funkcijų suvokimo skirtumai demonstruoja potencialą glaudesnei partnerystei: partneriai atneša turimas žinias viešojo sektoriaus institucijoms, o pastarosios jų laukia, tačiau panašu, kad šios žinios per visą partnerystės proceso grandinę išsibarsto ir priimamuose dokumentuose jų lieka kur kas mažiau, negu norėtų abi partnerystės šalys.

VP PRIEMONIŲ DERINIMAS SUSITIKIMUOSE: PARTNERIŲ ĮTAKA

Partnerių pateikti pasiūlymai ir rekomendacijos maždaug pusės priemonių atveju paskatino ministerijas peržiūrėti jau suplanuotus veiksmus ir šiek tiek juos pakoreguoti, o beveik visų likusių priemonių atveju partnerių dalyvavimas susitikimuose tiesiog padėjo ministerijoms geriau suvokti partnerių požiūrį ir jų atstovaujamos srities problemas. Tik pavieniais atvejais partnerių įtaka gali būti vertinama kaip svarbi ir ženkliai prisidėjusi prie galutinių sprendimų priėmimo. Akivaizdu, kad dar yra erdvės geresniam procesui ir glaudesniam partnerių įsitraukimui, kadangi svarbiausi ministerijų motyvai kviečiantis partnerius – gauti rekomendacijų kaip efektyviai spręsti identifikuotas problemas ir sustiprinti prielaidas, kad suplanuotos priemonės bus sklandžiai įgyvendintos – kol kas yra realizuojami kiek mažesne apimtimi nei tikėtasi.

Ribota partnerių įtaka VP priemonių planavimo metu yra nulemta ne tik objektyvių aplinkybių, susijusių su ribotomis galimybėmis koreguoti dokumentus šiame etape, bet ir su viešojo sektoriaus institucijų požiūriu, kad PFSA derinimas yra paskutinė priemonės planavimo fazė, kurios metu nebeturėtų būti grįžtama atgal ir daromi didesni pakeitimai dokumentuose¹²¹. Čia išryškėja skirtumai tarp partnerių ir ministerijų lūkesčių partnerių indėliui PFSA. Absoliučios daugumos ministerijų vertinimu, partnerystė PFSA derinimo metu turėjo teigiamą poveikį institucijos priimtų sprendimų ir parengtų dokumentų kokybei, į partnerių pasiūlymus buvo pakankamai intensyviai atsižvelgta, juos integruojant į rengiamus dokumentus. Šios ministerijos partnerystės naudą vertina gerai (8,1 balo iš 10 galimų), o ypač teigiamu partnerių indėlio vertinimu išsiskiria EM ir VRM (apie 9 balus iš 10 galimų). Patys partneriai sutinka, kad jų pasiūlymai paskatina viešojo sektoriaus institucijas iš naujo peržiūrėti

¹¹⁹ Remiantis antrinių šaltinių duomenimis ir interviu su partneriais.

¹²⁰ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

¹²¹ Remiantis fokusuotų grupinių diskusijų informacija.

savo parengtus dokumentus, tačiau savo dalyvavimo susitikimuose svarbą ir indėlį ministerijos sprendimams vertina pastebimai nuosaikiau (6,8 balai iš 10 galimų) bei mano, kad viešojo sektoriaus institucijos priimdamos sprendimus į jų pateiktus pasiūlymus atsižvelgė ribotai (5,5 balai iš 10 galimų)¹²².

Tiesa, būtina pabrėžti, kad tarp atskirų ministerijų įsitraukimo į partnerystės procesus egzistuoja pastebimi skirtumai: kai kuriose jų (pavyzdžiui, ŠMM) reali partnerystė beveik nevyksta, o partneriai kviečiami greičiau išklausti informaciją negu pateikti savo nuomonę, tuo tarpu kitos ministerijos (pavyzdžiui, ŪM, VRM) vis labiau įsitraukia į dialogą su partneriais ir pripažįsta jų svarbą¹²³. Galimą teigiamą įtaką taip pat riboja ir tai, kad dauguma ministerijų su partneriais derina atskirus PFSA, neatskleidžiant visos priemonių visumos. Tokiu atveju partneriai negali pateikti esminių pastabų dėl atskirų sričių finansavimo, priemonių suderinamumo, kadangi gali tik spėti apie būsimų priemonių turinį. Kaip galimą partnerių įtaką ribojantis veiksnys taip pat paminėtinas vyraujantis *ad hoc* partnerių įtraukimo pobūdis.

Įdomu pastebėti, kad ministerijų ir partnerių požiūris į partnerių įtaką ministerijų priimtiems sprendimams ar galutiniams dokumentams daug labiau išsiskiria vertinant partnerių dalyvavimą susitikimuose, lyginant su tais atvejais, kuomet PFSA projektai buvo derinti tik raštu. Tai galėtų bent iš dalies būti paaiškinta ne tik skirtingais lūkesčiais, bet ir skirtingai organizuotais derinimo procesais. Rašytinio proceso metu užtikrinamas grįžtamasis ryšys, kadangi visos partnerių pastabos (svarbiausia tos, į kurias ministerijos neatsižvelgė) yra aptariamose viešai prieinamame dokumente (partnerių pastabų ir pasiūlymų derinimo lentelėje), nurodant ministerijų galutinio sprendimo motyvus. Tuo tarpu didesnioji dalis susitikimų su partneriais nėra protokoluojami, ministerijos pasižymi ir atsižvelgia į tas pastabas, kurios joms susitikimo metu pasirodo aktualios, nėra užtikrinamas grįžtamasis ryšys. Atitinkamai, ministerijos džiaugiasi, kad susitikimų metu gauna iš partnerių aktualios informacijos ir ja pasinaudoja, tačiau partneriai jaučiasi ne iki galo išgirsti, nes jų pasiūlymai buvo priimti selektyviai.

Partnerių įtaka priklauso ir nuo konkrečios priemonės turinio. Pastebima tendencija, kad partneriai labiau įsitraukia ir jų nuomonė yra svarbesnė priemonėse, kuriose partnerių organizacijos ar jų nariai gali būti pareiškėjais ar partneriais. Šios priemonės sulaukia kur kas daugiau partnerių pastabų ir rekomendacijų, jų aptarimui dažniau organizuojami susitikimai. Visgi, partnerių turimos ekspertinės žinios ir patirtis įvairiuose sektoriuose galėtų būti plačiau išnaudojamos ir kitose priemonėse, pavyzdžiui, valstybės projektų planavimo. Sustiprinant realią išorės ekspertų įtaką ES fondų valdymo procese valstybės valdymo institucijų priimamiems sprendimams, gali būti svarbu suteikti jiems platesnius įgaliojimus.

UŽSIENIO ŠALIŲ PATIRTIS. IŠORĖS EKSPERTŲ ĮTRAUKIMAS Į ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMĄ NYDERLANDUOSE. Įgyvendinant keturias Nyderlandų ERPF programas 2014–2020 m. periodu buvo nuspręsta pagerinti projektų atranką įkuriant ekspertų komitetą projektų pasiūlymams vertinti¹²⁴. Papildant vadovaujančios institucijos (VI) vykdomą paraiškų vertinimą ekspertiniu vertinimu yra atrenkami regiono plėtros poreikius labiausiai atitinkantys projektai, taip padidinant programų efektyvumą. Pirmiausiai VI įvertina projektą pagal techninius, administracinius ir politikos kriterijus, o ekspertų komitetas, kaip partnerių atstovas, įvertina pasiūlymo inovatyvumą, orientaciją į rinką ir tvarumą.

VI pasirinko 14 ekspertų, remdamasi jų žiniomis apie ESIF ir atskirus VP prioritetus. Ekspertų komiteto nariai buvo pasirinkti vadovaujantis „trigubo sraigto“ principu – atstovaujami švietimo ir mokslinių tyrimų,

¹²² Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

¹²³ Remiantis interviu su partneriais.

¹²⁴ Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Danija (2015).

verslo ir viešojo administravimo sektoriai. Atrinkti komitetų nariai, siekiant išvengti galimo interesų konflikto su potencialiais programos naudos gavėjais, jų veikloje dalyvauja kaip individualūs ekspertai.

Projektų paraiškas ekspertai pirmiausia įvertina kiekvienas atskirai, o tada aptaria mažose grupėse, kurios sudaromos pagal ekspertų kompetencijos sritis. Pavyzdžiui, Šiaurės Nyderlandų ERPF programos atveju pasiūlymus vertina inovacijų, verslo planų, tvarumo, mažai anglies dioksido išskiriančių technologijų ekonomikos ir darbo rinkos ekspertai¹²⁵. Galiausiai ekspertų komitetas suformuluoja VI skirtas rekomendacijas dėl projekto paraiškos turinio. VI pasidalina šiomis rekomendacijomis su pareiškėjais, kad šie, jei reikia, galėtų patobulinti savo paraiškas. Rekomendacijos nuolat sukelia klausimų pareiškėjams, tad VI darbuotojai dalyvauja paskutinėse ekspertų komiteto diskusijose, kad galėtų tinkamai į juos atsakyti.

Apibendrinant, partnerių vaidmuo PFSA derinimo etape yra labiau patariamasis. Dažniausiai partneriai prisideda prie ministerijų požiūrio ir **bendrųjų nuostatų formavimo**, taip pat ministerijos **išklauso partnerių patarimų ir rekomendacijų**, o vėliau peržiūri anksčiau parengtus dokumentų projektus. **Bendro valdymo** atvejais, kuomet partneriai priemonės planavimui turėjo ženklia įtaką ir nuosekliai kartu su atsakinga ministerija formavo priemonę, yra labai reti.

2.2.2.2 VERTIKALIOS PARTNERYSTĖS PROCESAS VP PRIEMONIŲ PLANAVIMO METU

VP įgyvendinimo etape vertikali partnerystė intensyviausiai įgyvendinama regioninio planavimo priemonėse. Šiose priemonėse galima išskirti kelis aktyviai veikiančius viešojo sektoriaus partnerių tipus: regiono plėtros tarybas (*toliau – RPT*), 5 didžiųjų miestų savivaldybes ir savivaldybes, kurių teritorijoje yra išskirtos tikslinės teritorijos.

RPT yra priskirta atsakomybė ir funkcijos ES fondų valdymo procese ir jos veikia kaip tarpinės institucijos. Pagrindinės ES fondų valdymo veiklos, kuriose dalyvauja RPT, yra priemonių įgyvendinimo plano derinimas, PFSA derinimas ir regiono projektų sąrašo sudarymas. Pagrindinė institucija, tiesiogiai bendraujanti su ministerijomis ir teikianti RPT poziciją yra RPT sekretoriatas. RPT sekretoriatai aktualių dokumentų derinimą regiono viduje atlieka arba surinkdami ir apibendrinami regiono savivaldybių pateiktus komentarus, arba derindami tiesiai su RPT / RPT darbo grupe (posėdyje arba raštiškos procedūros metu)¹²⁶.

VP administravimo taisyklių¹²⁷ 123.4 ir 126.3 punktuose numatyta, kad kai įgyvendinamos priemonės, pagal kurias planuojama įgyvendinti regionų projektus, ministerijos *priemonių įgyvendinimo planą* ir jo keitimus turi derinti su VRM, kuri pateikia apibendrintas savo ir RPT pastabas ir pasiūlymus. Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų taisyklių¹²⁸ 11.6 punkte numatyta RPT pareiga teikti VRM pastabas ir pasiūlymus dėl priemonių įgyvendinimo planų. RPT atstovaujantys sekretoriatai teikia pastabas ir pasiūlymus priemonių

¹²⁵ Interviu, paskelbtas Šiaurės Nyderlandų VI interneto svetainėje, skirtas paaiškinti ekspertų komiteto veiklą.

¹²⁶ Remiantis internetine RPT sekretoriatų atstovų apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. balandžio 21 d. – balandžio 27 d.).

¹²⁷ LR Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 1090 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“.

¹²⁸ LR Vyriausybės 2014 m. birželio 4 d. nutarimas Nr. 528 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programą, taisyklių patvirtinimo“.

įgyvendinimo planams, tačiau, jų nuomone, į pateiktas pastabas ir pasiūlymus geriausiu atveju yra atsižvelgiama ribotai, o dažniausiai atsižvelgiama labai mažai¹²⁹.

VP administravimo taisyklių¹³⁰ 68.2.2 punkte numatyta, kad regionų PFSA ar jo keitimo projektus, kai keičiamos esminės nuostatos, ministerijos turi derinti su VRM, kuri pateikia apibendrintas savo ir RPT pastabas ir pasiūlymus. Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų taisyklių¹³¹ 11.6 punkte numatyta RPT pareiga teikti VRM pastabas ir pasiūlymus dėl PFSA. RPT atstovaujantys sekretoriatai teikia pastabas ir pasiūlymus PFSA, tačiau, jų nuomone, į pateiktas pastabas ir pasiūlymus geriausiu atveju yra atsižvelgiama ribotai arba labai mažai, o 3 sekretoriatai netgi mano, kad į teikiamas pastabas ir pasiūlymus ministerijos apskritai beveik neatsižvelgia¹³².

Remiantis Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų¹³³ 11 punktu, pagrindinė RPT funkcija yra sudaryti ir tvirtinti siūlomų finansuoti *regionų projektų sąrašus*. RPT įgaliojimai, sudarant regiono projektų, siūlomų bendrai finansuoti iš ES fondų lėšų, sąrašus detalizuoti Regionų projektų atrankos tvarkos apraše¹³⁴. RPT skelbia kvietimus teikti projektinius pasiūlymus dėl regionų projektų įgyvendinimo. RPT sekretoriatai įvertina pateiktus projektinius pasiūlymus pagal tai, ar jie atitinka PFSA nustatytus reikalavimus, ir parengia projektinio pasiūlymo dėl regiono projekto įgyvendinimo vertinimo išvadą. Iš projektinių pasiūlymų, atitinkančių nustatytus kriterijus, sudaromas regiono projektų sąrašo projektas, kuris teikiamas RPT svarstyti ir tvirtinti.

Sudarant regiono projektų sąrašus, RPT iš esmės yra laisvi į juos įtraukti bet kokius projektus, atitinkančius numatytas sąlygas. Dauguma RPT sekretariatų teigia, kad šiems sprendimams nacionalinės valdžios institucijos įtakos nedaro ir sprendimai priimami nepriklausomai¹³⁵. Tačiau, kadangi regionai faktiškai neturi galimybių aktyviau dalyvauti planuojant VP priemones, o į jų pastabas PFSA irgi atsižvelgiama labai ribotai, ši laisvė sudaryti regionų projektų sąrašus nereiškia RPT galimybių daryti įtaką investicijų kryptims ar konkrečiam regionui numatytoms finansinėms apimtims. RPT veikia greičiau kaip įgyvendinančioji institucija, kuri atlieka formalias projektų patikros ir atrankos procedūras, bet faktiškai nepripusieda prie politikos formavimo. Atitinkamai, dauguma RPT sekretariatų mano, kad regioninės institucijos turėtų būti įtrauktos jau į VP planavimo etapą ir dalyvauti nustatant konkrečių regionų investicijų kryptis, turėti daugiau laisvės rinktis, kur panaudoti regionui skirtą ES fondų lėšų dalį, kokias priemones įgyvendinti¹³⁶.

RPT, taip pat tiesiogiai savivaldybės, kaip ir horizontaliai partnerystei priskiriami partneriai, teikia pastabas PAK bei PFSA projektams. Atlikus viešai skelbiamų PFSA derinimo lentelių analizę nustatyta, kad RPT ir savivaldybės tiesiogiai arba per VRM pateikė pastabas ir pasiūlymus 11 priemonių, administruojamų ŪM, SM, VRM, SADM ir ŠMM, PFSA projektams. Dažniausiai pastabos buvo teiktos regioninės projektų atrankos priemonėms, tačiau regionų ir savivaldybių pastabų taip pat sulaukė ir po porą valstybinės projektų atrankos ir konkursinės projektų

¹²⁹ Remiantis internetine RPT sekretariatų atstovų apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. balandžio 21 d. – balandžio 27 d.).

¹³⁰ LR Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 1090 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“.

¹³¹ LR Vyriausybės 2014 m. birželio 4 d. nutarimas Nr. 528 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programą, taisyklių patvirtinimo“.

¹³² Remiantis internetine RPT sekretariatų atstovų apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. balandžio 21 d. – balandžio 27 d.).

¹³³ LR Vyriausybės 2014 m. birželio 4 d. nutarimas Nr. 528 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programą, taisyklių patvirtinimo“.

¹³⁴ LR vidaus reikalų ministro 2014 m. gruodžio 22 d. įsakymas Nr. 1V-893 „Dėl iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų bendrai finansuojamų regionų projektų atrankos tvarkos aprašo patvirtinimo“.

¹³⁵ Remiantis internetine RPT sekretariatų atstovų apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. balandžio 21 d. – balandžio 27 d.).

¹³⁶ Ten pat.

atrankos priemonių. Iš viso 11 priemonių PFSA projektams RPT ir savivaldybės pateikė 66 pastabas, iš kurių du trečdaliai buvo turinio pastabos. Ministerijos pagal šių viešojo sektoriaus partnerių pastabas atliko tam tikrus pakeitimus dokumentuose, tačiau buvo atsižvelgta tik į maždaug trečdalį turinio ir panašią dalį techninių pastabų.

Be privalomų dokumentų derinimo ir dalies ES fondų valdymo funkcijų perleidimo, RPT (dažniausiai per sekretoriatus) taip pat yra kviečiami dalyvauti ministerijų organizuojamose VP valdymo klausimams spręsti skirtose diskusijose, pasitarimuose ar panašiuose renginiuose. Tai, jog teko dalyvauti VRM arba kitų ministerijų organizuojamose darbo grupėse, diskusijose ES fondų valdymo klausimams spręsti, nurodė 8 RPT sekretoriatai iš 10. Dažniausiai glaudesnė partnerystė su regionais vyksta VP įgyvendinimo etape ir yra susijusi su konkrečių priemonių įgyvendinimo klausimais. Nors susitikimuose su VRM ar kitomis ministerijomis viešojo sektoriaus partneriai teikia pasiūlymus ir rekomendacijas dėl planuojamų priimti dokumentų, taip pat dalyvauja diskusijose ieškant geresnių viešosios politikos sprendimų konkrečioms problemoms spręsti, visgi kaip pagrindinę savo funkciją daugiau kaip du trečdaliai sekretoriatų įvardina ministerijų pateikiamos informacijos išklausa. Atitinkamai, viešojo sektoriaus partnerių nuomone, jų dalyvavimas padeda ministerijoms susiformuoti aiškesnį vaizdą apie regionų problemas ir retkarčiais peržiūrėti jau suplanuotus veiksmus.¹³⁷

Ženklesnės įtakos ministerijų priimamiems sprendimams, susijusiems su ES fondų valdymu, RPT neturi. RPT ir juos atstovaujančių sekretoriatų galimą įtaką labai riboja tai, kad šie partneriai yra įtraukiami iš esmės tik VP įgyvendinimo etape. Tokia situacija riboja ne tik pačius viešojo sektoriaus partnerius, bet ir ministerijas, kadangi vėlyvas RPT išitraukimas užkerta kelią didesnėms parengtų dokumentų korekcijoms, taigi viešojo sektoriaus partneriai daugumoje organizuojamų susitikimų dalyvauja kaip **žiūrovai**, kurie tiesiog išklauso ministerijų pateikiamą informaciją ir savo pasisakymais suteikia papildomos informacijos, kuri palaiapsniui prisideda prie ministerijose vyraujančio regionų suvokimo, t. y. **bendrujų nuostatų formavimo**. RPT atrenka projektus pagal ministerijų nustatytas investicijų kryptis ir patvirtintas priemones. RPT yra santykinai laisvi tik aiškiai ministerijų nustatytose ribose pasirenkant konkrečius investicijų objektus.

Siekiant užtikrinti glaudesnę partnerystę ir suteikti daugiau realių galių regioniniams partneriams, jie ES struktūrinės paramos valdymo procese turėtų dalyvauti nuosekliai, pradedant jau nuo strateginių dokumentų rengimo fazės. Kaip rodo kitų šalių patirtis, siekiant įgalinti regionus, apibrėžti įgaliojimai ir teisės jiems turėtų būti suteikti jau strateginių dokumentų planavimo fazėje ir tęstis per visą ES fondų valdymo procesą.

UŽSIENIO ŠALIŲ PATIRTIS. REGIONINĖS PLĖTROS FORUMAI DANIJOJE. Danijos Regioninės plėtros forumai (RPF) veikia kaip tarpinės institucijos įgyvendinant nacionalines ERPF ir ESF programas ir sukuria bazinę struktūrą partnerių dalyvavimui įgyvendinant programas. RPF buvo sukurti 2007 m. kaip tarpinės institucijos, padedančios įgyvendinti Danijos ERPF ir ESF programas. Visi penki Danijos regionai bei Bornholmo regiono savivaldybė turi savo RPF. Kiekvieną RPF sudaro 20 narių, kuriuos ketveriems metams paskiria regiono taryba. Privataus verslo bendruomenių (6), švietimo ir aukštojo mokslo institucijų (3), darbo rinkos politikos organizacijų (2), savivaldybių (6 merai) ir regiono tarybos (3) atstovų įtraukimas į RPF veiklą užtikrina subalansuotą partnerystę¹³⁸. Palyginus mažas forumo dydis ir nustatytos kvotos skirtingiems partneriams užtikrina į tikslą orientuotas ir produktyvias diskusijas.

Įgyvendinant ESIF programas RPF veikia kaip tarpinės institucijos tarp investicijų atitikimą ES reikalavimams prižiūrinčių vadovujančios institucijos (VI) ir vietos bei regioninės valdžios atstovų, siekiančių konkrečių jų atstovaujamo regiono poreikių įgyvendinimo. Patys RPF ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamų

¹³⁷ Ten pat.

¹³⁸ Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Nyderlandai (2015). Parengė Spatial Foresight, Regioninės ir miestų politikos generalinio direktorato partnerystės principo įgyvendinimo studijai.

projektų neįgyvendina. Įgyvendinant ERPF ir ESF programas pagrindinės RPF užduotys yra ERPF ir ESF paramą pretenduojančių gauti projektų priėmimas, įvertinimas ir rekomendacijų VI pateikimas. Gavę RPF rekomendacijas, VI jas įvertina ir jomis remdamasi patvirtina arba atmeta finansavimo siekiančių projektų paraiškas ir atlieka kasdienį projektų valdymą¹³⁹. RPF gali rekomenduoti finansavimui bet kokios srities, ne tik verslo plėtros projektus. Atlikdami paraiškų vertinimą RPF užtikrina, kad būtų išvengta dvigubo finansavimo, o finansavimo srutai būtų papildantys vienas kitą.

Be savo pagrindinio vaidmens įgyvendinant Danijos ERPF ir ESF programas, RPF Danijoje atlieka ir daugiau funkcijų, tokių kaip regioninių verslo strategijų vystymas ir regioninių bei vietos ekonominių tendencijų stebėseną. Taip pat RPF su Danijos vyriausybe derina kasmetinę partnerystės sutartį, siekiant suderinti regioninę strategiją su nacionaliniais strateginiais tikslais verslo, inovacijų ir švietimo srityse. Toks nuolatinis regionų atstovų ir nacionalinės vyriausybės bendradarbiavimas, kuriame regionams yra suteikta plati atsakomybė dėl susitarimo turinio, užtikrina regioninių ir nacionalinių tikslų suderinamumą.

Toks nuoseklus RPF įsitraukimas į strateginio planavimo ir, vėliau, konkrečių investicijų skyrimo Danijos regionams procesus, ženkliai prisideda regionų poreikius integruojant į nacionalinius dokumentus ir užtikrinant šiuos poreikius atitinkančio ESI fondų finansavimo skyrimą.

DIDŽIŲJŲ MIESTŲ SAVIVALDYBĖS IR SAVIVALDYBĖS, KURIŲ TERITORIJOJE YRA IŠSKIRTOS TIKSLINĖS TERITORIJOS

2014–2020 m. finansiniu laikotarpiu yra siekiama tikslingesnio miestų finansavimo, tam tikrą ES fondų lėšų dalį iš anksto suplanuojant veiksams pasirinktuose miestuose įgyvendinti. Visoms teritorijoms, kuriose naudojamos integruotos teritorinės investicijos pagal Reglamentą (ES) Nr. 1303/2013, buvo parengtos integruotų teritorijų vystymo (*toliau – ITV*) programos. Būtent programų rengimo metu vietos lygmens viešojo sektoriaus partneriai buvo aktyviausiai įtraukti į ES fondų valdymo procesus, kadangi šias programas pagal VRM patvirtintas gaires¹⁴⁰ rengė atskiros savivaldybės. Programas rengė tiek didžiųjų miestų savivaldybės, tiek ir savivaldybių, kuriose yra išskirtos tikslinės teritorijos, grupės (koordinuojant Regioninės plėtros departamento prie VRM apskričių skyriams). Visų programų rengimo procesas buvo panašus ir toliau šiame poskyryje jis aptariamas remiantis didžiųjų miestų strategijų rengimo patirtimi.

Didžiųjų miestų savivaldybės buvo atsakingos už tikslinių ir susijusių teritorijų, į kurias bus investuojamos 2014–2020 m. VP lėšos, išskyrimą. Priemonės, pagal kurias gali būti finansuojami veiksmai šiose teritorijose, ir skiriamų lėšų dydis buvo nustatyti tarpinių institucijų, o savivaldybės galėjo tik pasirinkti konkrečius projektus, atitinkančius tarpinių institucijų nustatytas bendras sąlygas, kuriuos norėtų šiose teritorijose įgyvendinti. Formaliai savivaldybių savarankiškumo laipsnis renkantis konkrečius finansuotinus projektus buvo gana didelis, tačiau realiai savivaldybės visus projektus turėjo derinti su atsakingomis ministerijomis, kadangi galutiniam VRM tvirtinimui programą privalėjo pateikti kartu su ministerijų išvadomis, kad su konkrečios ministerijos kompetencija susiję programos įgyvendinimo teritorijos vystymo tikslai, uždaviniai ir priemonės atitinka VP ir ministrui pavestų valdymo sričių planavimo dokumentus. Taigi, visi miestų planuojami projektai dar pasiruošimo įgyvendinti integruotas teritorijų vystymo programas etape jau buvo papildomai peržiūrėti valstybės institucijų. Daugumoje atvejų ministerijos atliko daugiau techninį vaidmenį ir derino projektų atitikimo konkretiems reikalavimams aspektus, tačiau atskirais atvejais į didžiųjų miestų vystymo programas pateko ir

¹³⁹ CEMR (2015) Centrinų-vietinių partnerystės naudojimas užtikrinant teritorinę plėtrą ir sanglaudą. Europos savivaldybių ir regionų taryba: Briuselis.

¹⁴⁰ LR vidaus reikalų ministro 2014 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 1V-480 „Dėl Integruotų teritorijų vystymo programų rengimo ir įgyvendinimo gairių patvirtinimo“.

valstybinio pavaldumo objektai, kurie pačios savivaldos pasirinkimu greičiausiai nebūtų buvę įtraukti¹⁴¹. Vėlesniame etape, jau teikiant projektų paraiškas, tarpinės institucijos dar kartą peržiūri projektų atitiktį konkrečių priemonių reikalavimams ir priima galutinį sprendimą dėl projekto finansavimo.

Toks ribotas savivaldos savarankiškumas iš esmės yra nulemtas pasirinkto ITV investicijų įgyvendinimo modelio. Vietos valdžios institucijos nėra ES fondų administravimo sistemos dalyviai ir neturi įgaliojimų priimti galutinių sprendimų dėl finansuotinių veiksmų. Šiuo atžvilgiu projektų, finansuotinių pagal ITV programas, sąrašų sudarymas nedaug kuo skiriasi nuo, pavyzdžiui, regioninės projektų atrankos priemonės teikiamų projektų pasirinkimo. Vienintelis labiau pastebimas skirtumas – galimybės miestų savivaldybėms iš karto žinoti ir planuoti visą būsimų projektų paketą konkrečiose teritorijose.

2.2.2.3 PARTNERYSTĖS PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO PLANUOJANT VP PRIEMONES APIBENDRINIMAS

Vertinant partnerystės principo įgyvendinimo, planuojant 2014–2020 m. VP priemones, **tinkamumą** ir **pakankamumą** analizuota, ar buvo pasirinktos **tinkamos** partnerių įtraukimo formos, **tinkamai** organizuota partnerių atranka bei ar pasirinktos partnerių įtraukimo ir atrankos formos leido užtikrinti **pakankamą** partnerių atstovavimo mastą, subalansuotą partnerių struktūrą (leido įtraukti visoms visuomenės grupėms, teminėms sritims, geografiniams regionams aktualius partnerius).

Įgyvendinant 2014–2020 m. VP priemonių planavimą, lyginant su praėjusiais programavimo periodais, horizontalios partnerystės veiklos organizuojamos intensyviau, partneriai vis labiau įsitraukia į viešosios politikos procesus, daugėja labiau patyrusių, ES fondų galimybes, procesų valdymą suprantančių partnerių organizacijų. Įvairių bendradarbiavimo formų – partnerių ir visų suinteresuotų asmenų viešas informavimas apie planuojamus priimti ir priimamus dokumentus, galimybės partneriams raštu pateikti pastabas ir rekomendacijas VP priemonių įgyvendinimą reglamentuojantiems dokumentams, darbo grupės ir *ad hoc* susitikimai aktualioms priemonių planavimo klausimams aptarti – derinimas VP priemonių planavimo etape sukuria prielaidas **tinkamam** partnerystės procesui. Pagal galiojančius teisės aktų reikalavimus, VP priemonių planavimo etape privalomas viešas dokumentų projektų ir patvirtintų dokumentų skelbimas, sudarant sąlygas partneriams raštu pateikti pastabas ir rekomendacijas bei pateikiant viešus ministerijų atsakymus apie atsižvelgimą į partnerių pasiūlymus. Šių minimalių reikalaujamų partnerystės veiklų įgyvendinimas yra **tinkamas užtikrinant partnerių informavimą ir siekiant sužinoti partnerių nuomonę**. Siekiant aktyvesnio dialogo su partneriais, diskusijos aktualiais klausimais, **labiau tinkama** partnerystės forma yra **susitikimai su partneriais**. Papildant rašytinį dokumentų derinimo procesą, susitikimai organizuojami daugiau kaip trečdalis priemonių atžvilgiu. Geriausių partnerystės rezultatų pasiekama tuomet, kai šiems susitikimams būdingas tęstinumas, partnerių grupės dalyvavimas neapsiriboja dalyvavimu *ad hoc* tipo renginiuose. **Labiausiai tinkama** forma įtraukti partnerius į tęstines konsultacijas yra **darbo grupių ar panašių tęstinių grupių veikla**. Kaip rodo atskirų ministerijų patirtis, tokios tęstinio pobūdžio darbo grupės nebūtinai turi būti institucionalizuotos, jos gali būti kviečiamos *ad hoc* principu, t. y. tuomet, kai kyla poreikis, tačiau šioms grupėms būdinga pakankamai stabili partnerių sudėtis ir susitikimų su ministerija tęstinumas skirtinguose VP planavimo ir įgyvendinimo etapuose. Tokių tęstinio pobūdžio grupių praktika nėra nauja viešojo sektoriaus institucijoms, tačiau VP priemonių planavimo metu kol kas taikoma retai.

Tinkamas partnerystės principo įgyvendinimas neatsiejamas nuo **tinkamų partnerių įtraukimo**. Remiantis 2004–2020 m. VP programos planavimą ir įgyvendinimą reglamentuojančių ES teisės aktų reikalavimais, tinkami partneriai yra partneriai, reprezentuojantys atitinkamas suinteresuotųjų grupes ir turintys šių grupių įgaliojimą

¹⁴¹ Pavyzdžiui, žr. Kauno miesto integruotą teritorijų vystymo programą.

atstovauti, atsižvelgiant į jų kompetenciją, galimybes aktyviai dalyvauti ir tinkamą atstovavimo lygį. Galutinė partnerių grupė, dalyvaujanti konkrečiose partnerystės veiklose, taip pat turėtų įtraukti partnerius, atstovaujančius visas aktualias veiklos sritis, interesų grupes bei geografinius regionus. Paraidžiui laikytis šių reikalavimų gali būti sudėtinga dėl stiprių ir viešosios politikos procesuose patyrusių partnerių organizacijų, ypač atstovaujančių nevyriausybinį sektorių, trūkumo Lietuvoje, tačiau tai nepanaikina pareigos viešojo sektoriaus institucijoms siekti tiek priartėti prie šių reikalavimų, kiek leidžia esama partnerių pasiūla. Galutinė susitikimuose dalyvaujančių partnerių sudėtis dažniausiai yra **atsitiktinė**, kadangi, išskyrus atskirų darbo grupių atvejus, ministerijos jokios papildomos partnerių atrankos nevykdo. Vyrauja partnerių atrankos modelis, kai ministerijos kviečiasi iš ankstesnių veiklų pažįstamus partnerius ar ieško jų viešai prieinamuose informacijos šaltiniuose, pirmiausiai skatina viešojoje erdvėje pastebimų, konkrečioje srityje aktyvių profesionalių partnerių dalyvavimą. Partnerystės veiklose dalyvauja ir konkrečioje srityje aktyvūs neprofesionalūs ar mažiau profesionalūs partneriai, kadangi dažniausiai ministerijos dėl partnerių paieškos papildomai kreipiasi į partnerius vienijančias organizacijas, taip pat priima visas organizacijas, kurios pačios išreiškia tokį norą. Tokie partnerių atrankos būdai **sudaro sąlygas ištraukti visiems konkrečia priemone suinteresuotiems aktyviems partneriams**, tačiau realiai dalis potencialių partnerių VP priemonių planavimo veiklose nedalyvauja, kadangi neturi reikalingų resursų, apie organizuojamas veiklas sužino pavėluotai, nėra motyvuoti ar pan. Dalyvaujančių partnerių **pakankamumą riboja** ir tai, kad dažniausiai priemonės ir galimi jų partneriai suvokiami sektoriniu pagrindu. Kviečiami partneriai, atstovaujantys konkretų specifinį sektorių, neatsižvelgiant į tai, kad daugelis VP priemonių yra glaudžiai susijusios su vienu ar keliais horizontaliaisiais principais ar kitomis, ne to sektoriaus, interesų grupėmis, kurių atstovai organizuojamuose susitikimuose dalyvauja retai.

Taikant atsitiktinę partnerių atranką kyla rizika, kad į partnerystės veiklas bus įtraukti ir partnerių statuso neatitinkantys subjektai. Kaip rodo atlikta PFSA projektų pastabų analizė, pastabas ministerijoms teikia įvairūs subjektai, kurių **tinkamumas** dalyvauti partnerystės procesuose yra **abejotinas** (daugiau kaip trečdalis ministerijoms pastabas teikusių subjektų atitiktis partnerio statusui yra abejotina arba visai netinkama). Dalis į partnerystės procesus įtrauktų subjektų atstovauja tik savo organizacijos (kartais ir privačios įmonės ar fizinio asmens) interesus. Partnerystės proceso metu, bent jau formaliai, visos šios organizacijos ar asmenys yra traktuojami vienodai ir laikomi lygiaverčiais kitiems partneriams, todėl, netinkamai pasirinkus ir pasitelkus atsitiktines organizacijas ar asmenis, rizikuojama tiek partnerystės proceso efektyvumu, tiek ir pasiekto rezultato kokybe bei teisėtumu.

Vertinant partnerystės principo įgyvendinimo planuojant VP priemones **efektyvumą**, analizuota, kaip partneriai buvo įtraukti į VP priemonių planavimo veiklas bei įgalinti jose dalyvauti. Taip pat tirta, ar patys partneriai pasinaudojo jiems suteiktomis dalyvavimo galimybėmis, buvo aktyvūs, kokią funkciją atliko VP priemonių planavimo veiklose bei kokią įtaką jų dalyvavimas turėjo viešojo sektoriaus institucijų priimtiems sprendimams.

Bendrieji ES fondų valdymą reglamentuojantys teisės aktai numato privalomą dalies VP priemonių planavimo dokumentų (PFSA, PAK) projektų derinimą su partneriais paskelbiant viešai dokumentų projektus ir suteikiant laiką partneriams raštu teikti pastabas ir rekomendacijas. Papildomai, ministerijos neapsiriboja minimaliais privalomais reikalavimais ir dalies priemonių aptarimui kviečia partnerius į susitikimus.

Intensyviausiai raštu vyksta PFSA projektų derinimas, kuris yra privalomas valstybės projektų atrankos, regionų projektų atrankos, projektų konkurso ir tęstinės projektų atrankos priemonėms. Viešai paskelbus PFSA projektus, partnerių pastabų ir rekomendacijų sulaukia 40 proc. visų priemonių. Atsižvelgiant į ribotą partnerių pasiūlą, ribotus nevyriausybinių sektoriaus organizacijų išteklius, pastabos teikiamos ne visoms konkrečios srities priemonėms, nekomentuojami horizontaliųjų principų klausimai. Aktyviausiai partneriai pastabas teikia priemonėms, kuriose projektai atrankami projektų konkurso ar tęstinės projektų atrankos būdu, ir pagal kurias jų atstovaujamos organizacijos gali pretenduoti į paramą. Iš visų partnerių pateiktų pastabų PFSA projektams, beveik 60 proc. buvo turinio pastabos, kuriomis teikti pasiūlymai dėl remiamų veiklų, atrankos kriterijų, konkrečių taikomų apibrėžimų ir kitų panašių aspektų tikslinimo ar keitimo. Atsakingos viešojo sektoriaus

institucijos visa apimtimi ar iš dalies atsižvelgė į beveik pusę partnerių pateiktų turinio pastabų ir į du trečdalius techninio pobūdžio pastabų.

Vertikalios partnerystės partneriai – RPT ir savivaldybės – pastabas ir pasiūlymus dažniausiai teikė regionų projektų planavimo priemonėms. Apie du trečdalius teiktų pastabų buvo turinio pastabos. Ministerijos pagal šių viešojo sektoriaus partnerių pastabas atliko tam tikrus pakeitimus dokumentuose, tačiau buvo atsižvelgta tik į maždaug trečdalį turinio ir panašią dalį techninių pastabų.

Selektyvus partnerių aktyvumas, orientacija į priemones, pagal kurias partnerių organizacijos gali pretenduoti į paramą, taip pat nemažos dalies pastabų techninį pobūdį, PFSA projektų derinimo raštu procesas yra **vidutiniškai efektyvus**. Tai yra gera platforma pateikti partneriams dokumentų projektus, gauti jų nuomonę konkrečiais klausimais, su partnerių pagalba pastebėti ir išspręsti techninius netikslumus, taip pat, partnerių prašymu, viešojo sektoriaus institucijoms viešai pakomentuoti dalį savo sprendimų, tačiau reali partnerių įtaka galutiniams dokumentams nėra žymi: partneriai pateikia ribotos apimties ir ne visada kokybiškas pastabas ir rekomendacijas, o ministerijos dažniausiai atsižvelgia į tas pastabas, kurios nekeičia priemonės esmės.

40 proc. priemonių planavimo etape partneriai papildomai yra kviečiami į susitikimus. Partneriai yra įtraukiami į tęstinio pobūdžio darbo grupes ar panašius darinius (apie pusę priemonių, kurios derinamos ne tik raštu) arba kviečiant partnerius į *ad hoc* tipo susitikimus. Tęstinio pobūdžio darbo grupės, ypač jeigu jos yra suburtos ne tik VP priemonės planavimo etapui, bet dalyvavo taip pat planuojant susijusius strateginius dokumentus, turi **žymų teigiamą poveikį** priimamiems dokumentams, kadangi partneriai yra nuosekliai įsitraukę į visą pasirengimo ir priemonės rengimo procesą, todėl supranta ES fondų valdymo aspektus, teikia savalaikes pastabas. Atitinkamai, ministerijos įvairiais priemonės planavimo etapais gali pasikonsultuoti su konkrečiais, aktualią problematiką išmanančiais partneriais, todėl partnerių įtraukimas į tęstinio pobūdžio grupes yra **efektyvus būdas** formuoti geriau suinteresuotų grupių interesus atitinkančias priemones.

Ad hoc tipo susitikimuose partneriai taip pat turi galimybę pateikti savo nuomonę ir diskutuoti su ministerijų atstovais, bet įprastai tokie *ad hoc* susitikimai turi tik **vidutinės apimties teigiamą poveikį** galutiniams ministerijų parengiamiems dokumentams. Pirmiausiai, įprastai laisvos diskusijos forma vykdoma diskusija, išankstinės darbotvarkės, iš anksto paruoštų svarstomų alternatyvų neturėjimas lemia **vidutinišką susitikimų efektyvumą**. Be to, dauguma ministerijų *ad hoc* tipo susitikimų su partneriais metu neprotokoluoja ar kitaip neregistruoja dalyvaujančių šalių pasisakymų, dėl ko į galutinius dokumentus patenka tik tie partnerių pasiūlymai, kurie atsakingiems ministerijų tarnautojams pasirodė svarbūs susitikimo metu. Po susitikimo ministerijos padaryti dokumentų pakeitimai partneriams dažniausiai nėra pristatomi. Lyginant su rašytine PFSA derinimo procedūra, kurios pabaigoje ministerijos pateikia partnerių pastabų suvestinę ir nurodo, ar į pastabas yra atsižvelgta ir, jeigu ne, pateikia argumentus, susitikimų metu **pritrūksta grįžamojo ryšio**.

Vertikaliosios partnerystės partneriai VP priemonių planavimo etape yra įtraukti į labiau formalias projektų patikros ir atrankos procedūras, bet faktiškai neprisideda prie politikos formavimo. Tiek regionai, tiek miestai beveik neturi galimybių pasirinkti investicijų kryptį, o projektus renkasi pagal pakankamai griežtai ministerijų apibrėžtas sąlygas, atitinkamai, regioninių ir vietos lygmens vertikalios partnerystės partnerių dalyvavimas VO priemonių planavime **apsiriboja administracinėmis funkcijomis**.

Apibendrinant, partnerių vaidmuo VP priemonių planavimo etape daugeliu atveju apsiriboja **žiūrovų, turinčių galimybę pareikšti nuomonę**, funkcija, o vyraujantis jų poveikis viešojo sektoriaus institucijoms baigiasi **bendrųjų nuostatų formavimu**, kurios gali turėti teigiamą įtaką vidutiniame ilgajame periode, bet turi mažą poveikį trumpajame periode tvirtinant dokumentus, atspindinčius tuo metu vyraujančias nuostatas. Kita vertus, nuolat gerėjantis partnerystės procesas ir atskirų ministerijų aktyvesni veiksmai bendradarbiaujant su partneriais lemia palaipsniui augančią partnerių svarbą, kai yra **išklausomi partnerių patarimai ir rekomendacijos** ir pagal juos peržiūrimi ankstesnieji ministerijų sprendimai. Stiprinant partnerystės praktikas tikėtina, kad vis daugiau VP priemonių galėtų būti planuojamos pasitelkiant partnerius kaip konsultacijų dalyvius ar konkrečios srities ekspertus.

2.2.3 STEBĖSENOS KOMITETAS

Šiame poskyryje analizuojamas partnerių dalyvavimas 2014–2020 m. VP stebėsenos komitete: partnerių dalyvavimo mastas ir struktūra, partnerių atranka, partnerių įtraukimas, partnerių gebėjimai ir įtaka. Pateikiami konkretūs geros praktikos pavyzdžiai, kaip partneriai yra įtraukiami į stebėsenos komitetus ir kaip stiprinami jų gebėjimai užsienio valstybėse.

2.2.3.1 PARTNERYSTĖS PROCESAS STEBĖSENOS KOMITETO VEIKLOJE

Į VP įgyvendinimo etapą partneriai yra įtraukiami ne tik per atskirų ministerijų organizuojamus *ad hoc* susitikimus ar tęstines darbo grupes, bet ir per dalyvavimą SK veikloje. SK yra viena labiausiai formalizuotų partnerių įtraukimo formų, nes tiek paties SK suformavimo, tiek partnerių įtraukimo būtinybę reglamentuoja ES lygmens teisės aktai. Sąlygą partnerius įtraukti į SK sudėtį nustato reglamento (ES) Nr. 1303/2013 48 straipsnis, kuris numato, kad SK sudaro atitinkamų valstybių narių institucijų atstovai ir tarpininkai bei minėto reglamento 5 straipsnyje įvardintų partnerių atstovai. To paties reglamento 48 straipsnis taip pat nurodo, kad partnerių atstovus į SK deleguoja atitinkami partneriai. Be to numatoma, kad kiekvienas SK narys gali turėti balsavimo teisę¹⁴².

Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose papildomai įtvirtinta nuostata, kad SK turi sudaryti ne daugiau kaip 60 narių, iš kurių ne mažiau kaip trečdalis – socialinių ir ekonominių partnerių atstovai¹⁴³. Taigi, formuojant SK, valstybės institucijų partnerių įtraukimo motyvai turi mažesnę svarbą, nei kitų įtraukimo formų atveju, dėl gana detalaus SK formavimo ir jame vykstančio darbo reglamentavimo.

2014-2020 M. STEBĖSENOS KOMITETO SUDĖTIS

2014 m. spalio 16 d. patvirtinus personalinę 2014–2020 m. SK sudėtį, jį sudarė 54 nariai, iš kurių 22 (beveik 41 proc.) buvo partneriai, priskiriami horizontaliai partnerystei (socialiniams-ekonominiams partneriams ir pilietinės visuomenės organizacijoms), 5 (apie 9 proc.) – viešojo sektoriaus partneriai, priskiriami vertikaliajai partnerystei¹⁴⁴. Viena institucija (Kauno technologijos universiteto Aplinkos technologijos institutas), remiantis šiame vertinime naudojamu partnerystės ir partnerių apibrėžimu bei Reglamento (ES) 240/2014 4 straipsnyje pateikiamu partnerių tinkamumo aprašymu, negali būti priskiriama nei viešojo sektoriaus institucijoms, nei viešojo sektoriaus partneriams, nei partneriams. Reglamento (ES) 240/2014 4 straipsnis nurodo, jog aukštojo mokslo institucijos turėtų būti atstovaujamos nacionalinių ar regioninių atstovų, SK sudėtyje aukštojo mokslo institucijų interesus atstovauja skėtinė organizacija Lietuvos universitetų rektorių konferencija. Dėl savo specializacijos atliekant tyrimus darnaus vystymosi ir aplinkos apsaugos srityse¹⁴⁵, Kauno technologijos universiteto Aplinkos technologijos institutas SK sudėtyje gali atstovauti ne tik savo kaip aukštojo mokslo

¹⁴²Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, 2013.

¹⁴³Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas Nr. 954 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto sudarymo“, 2014 m. rugsėjo 17 d.

¹⁴⁴Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas Nr. 1K-323 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto personalinės sudėties“, 2014 m. spalio 16 d.

¹⁴⁵Remiantis oficialioje Kauno technologijos universiteto internetinėje svetainėje pateikta informacija.

institucijos interesus, tačiau ir išsakyti ekspertinę nuomonę aplinkos apsaugos srities klausimais. Vis dėlto, svarbu pastebėti, kad šis SK narys dalyvauja ir priimant sprendimus (pavyzdžiui, tvirtinant PAK) dėl tų priemonių, kurių pareiškėjais gali būti aukštojo mokslo institucijos. Tokiu atveju Kauno technologijos universiteto Aplinkos technologijos institutas, skirtingai nei Lietuvos universitetų rektorių konferencija, atstovauja ne aukštojo mokslo institucijų kaip visumos, tačiau konkrečios aukštojo mokslo institucijos interesus, o tai gali sukelti interesų konfliktą bei diskredituoti SK veiklą kitų partnerių ir visuomenės akyse. Todėl, esant galimybei, į SK sudėtį reikėtų įtraukti skėtines aplinkos apsaugos srityje veikiančias organizacijas, pagal Reglamento (ES) 240/2014 nuostatas priskiriamas partneriams. Esant poreikiui į SK sudėtį įtraukti organizaciją, kuri pasisakydama arba balsuodama tam tikrais klausimais galėtų susidurti su interesų konfliktu, turi būti užtikrinama, kad tokia organizacija nuo minėtų klausimų svarstymo nusišalintų.

Po naujausio SK narių personalinės sudėties atnaujinimo 2017 m. SK sudaro jau 55 nariai, iš kurių 23 (apie 43 proc.) yra partneriai, priskiriami horizontaliai partnerystei¹⁴⁶. Iš 23 horizontalios partnerystės partnerių 14 (apie 61 proc.) yra socialiniai-ekonominiai partneriai, 9 (apie 39 proc.) – pilietinės visuomenės interesus atstovaujančios organizacijos (įskaitant NVO). Minėtų 23 partnerių dalyvavimas SK veikloje yra toliau analizuojamas šioje vertinimo ataskaitos dalyje.

STEBĖSENOS KOMITETAS: PARTNERIŲ ATRANKA

Partnerių atrankos principas, formuojant 2014–2020 m. SK, buvo panašus kaip ir formuojant 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos komisiją (*toliau – Komisija*). Dalį partnerių į SK pakvietė pati FM (FM daugiausia kvietė horizontalios partnerystės partnerius, visoms svarbiausioms ES politikos sritims aktualius klausimus atstovaujančias partnerių organizacijas). Kiti partneriai buvo atrinkti siunčiant šakinėms ministerijoms raštą su prašymu pasiūlyti po du geriausiai konkrečiai ministerijai aktualią viešosios politikos sritį atstovaujančius partnerius. Ministerijos pateikė tokius siūlymus, o FM pasiūlytas organizacijas įvertino ir įtraukė į SK. Kaip ir sudarant Komisiją, buvo stengiamasi į SK įtraukti skėtines organizacijas, atstovaujančias viso sektoriaus ar nacionalinio masto interesą¹⁴⁷. Iš 23 į SK sudėtį įtrauktų partnerių organizacijų net 22 yra skėtinės organizacijos (išskyrus ICOMOS Lietuvos nacionalinį komitetą, kuris yra tarptautinės organizacijos padalinys Lietuvoje). Į SK taip pat buvo įtraukti daugiausia viešojo sektoriaus institucijoms pažįstami, bendradarbiavimo patirties turintys, partneriai. Kiek daugiau nei 39 proc. į SK sudėtį įtrauktų partnerių 2014–2020 m. ES fondų valdymo veiklose dalyvauja jau nuo 2014–2020 m. Komisijos sudarymo, o dalis buvo išitraukę į kitas, ankstesnių ES fondų valdymo periodų, veiklas.

Dabartinė į SK įtrauktų partnerių sudėtis yra beveik optimali – atstovaujamos dauguma svarbiausių viešosios politikos sričių, dauguma visuomenės grupių, visi geografiniai regionai¹⁴⁸. Tačiau galima įvardyti ir keletą trūkumų. Vienas iš SK sudėties trūkumų yra netolygus darbdavių ir darbuotojų interesų atstovavimas tarp į SK sudėtį įtrauktų socialinių-ekonominių partnerių. Iš 14 socialinių-ekonominių partnerių tik viena organizacija atstovauja išimtinai darbuotojų interesus. Kitos organizacijos atstovauja arba išimtinai darbdavių interesus arba sektoriaus interesus, apimančius tiek darbuotojų, tiek darbdavių poreikius, tačiau ir pastarojo tipo organizacijos dažniausiai vienija aukščiausio lygmens vadovaujančias pozicijas užimančius darbuotojus¹⁴⁹. Be jau minėto

¹⁴⁶ Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas Nr. 1K-32 „Dėl finansų ministro 2014 m. spalio 16 d. įsakymo Nr. 1k-323 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto personalinės sudėties“ pakeitimo“, 2017 m. sausio 24 d.

¹⁴⁷ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

¹⁴⁸ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais, internetine Stebėsenos komiteto narių, atstovaujančių viešojo sektoriaus institucijas, apklausa (vykdyta 2017 m. kovo 28 d. – balandžio 7 d.), SK personalinę sudėtį nustatančių teisės aktų analize.

¹⁴⁹ Remiantis fokusuotų grupinių diskusijų medžiaga, SK sudėtį reglamentuojančių dokumentų analize.

trūkumo, kai kuriais atvejais SK posėdžiuose matoma ir tai, jog tarp SK narių egzistuoja tam tikros atstovavimo disproporcijos (pavyzdžiui, verslo sektoriaus interesai partnerių atstovaujami geriau nei NVO interesai). Tačiau šios atstovavimo disproporcijos labiau sietinos ne su partnerių atranka ar konkretaus tipo organizacijų SK sudėtyje trūkumu, bet su ribotais kai kurių organizacijų savo srities atstovavimo, produktyvaus darbo SK gebėjimais, panašią viešosios politikos sritį atstovaujančių organizacijų gebėjimų susitarti dėl bendros pozicijos trūkumu (pavyzdžiui, verslo interesus atstovaujančios organizacijos geriau nei NVO sugeba sutarti dėl bendros pozicijos, savo nuomones derina pačių verslo interesus atstovaujančių organizacijų iniciatyva susitinkant ir diskutuojant dar prieš SK posėdžius)¹⁵⁰.

Apibendrinant partnerių atrankos procedūras, kurios yra taikomos sudarant SK, matoma, kad partnerių atranka nėra atsitiktinė. SK dalyvauti kviečiami daugiausia viešojo sektoriaus institucijoms pažįstami, patyrę, **konkrečioje srityje aktyvūs profesionalūs partneriai**, kurie iš visų galimų partnerių sąrašo parenkami **tikslingai**, stengiantis subalansuoti visų aktualių viešosios politikos sričių, visuomenės grupių, geografinių regionų atstovavimą. Tokio tipo atranka apriboja mažiau resursų ir kompetencijų turinčių, neprofesionalių, tačiau aktyvių partnerių įsitraukimo į SK galimybes, bet padidina SK veiklos efektyvumą. Kadangi SK posėdžiuose siekiama ne inicijuoti plataus masto diskusijas, o suteikti paskutinę galimybę SK nariams (taip pat ir partneriams) pasisakyti prieš priimant tam tikrą sprendimą, tikintis, kad SK pristatomi klausimai jau yra išdiskutuoti atskirų ministerijų organizuojuose susitikimuose¹⁵¹, be to darbas SK reikalauja tam tikrų žinių ir gebėjimų suvokti pateikiamą informaciją ir jos kontekstą, toks partnerių atrankos principas SK sudarymui laikytinas **tinkamu**. Tokiu būdu sudaryto SK sudėtis yra beveik optimali – atstovaujama dauguma viešosios politikos sričių, dauguma visuomenės grupių, visi geografiniai regionai. Tačiau reikėtų atkreipti dėmesį, kad **nėra užtikrinamas tinkamas** darbuotojų ir darbdavių interesų atstovavimo balansas parenkant socialinius-ekonominius partnerius.

STEBĖSENOS KOMITETAS: PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS IR ĮGALINIMAS

Į SK veiklą partneriai yra įtraukiami kaip lygiaverčiai nariai, turintys balso teisę (galintys balsuoti priimant sprendimus), SK posėdžiai yra struktūruoti, turintys išankstinę darbotvarkę ir vykdomi pagal visų narių patvirtintą SK darbo reglamentą, medžiaga, susijusi su posėdžių metu svarstomais klausimais, SK nariams pateikiama iš anksto (ne vėliau kaip prieš 10 kalendorinių dienų iki posėdžio dienos)¹⁵². SK nariai gali siūlyti įtraukti klausimus į posėdžio darbotvarkę svarstymui, taigi taip partneriams suteikiama galimybė prisidėti ir prie SK posėdžių darbotvarkės formavimo. Visi SK narių pasisakymai ir pastabos yra protokoluojami, o posėdžių protokolai prieinami viešai. Atliekant vertinimą buvo išanalizuota 20 iki 2017 m. kovo 30 d. paskelbtų 2014–2020 m. SK posėdžių protokolų.

Atliekant šių protokolų analizę buvo analizuojamas į SK sudėtį įtrauktų partnerių aktyvumas ir realus įsitraukimas į SK veiklą (posėdžių lankymo ir pasisakymų dažnumas, pasisakymų temos). Atlikta analizė parodė, kad partnerių dalyvavimo SK veikloje aktyvumas reikšmingai skiriasi. Visuose iš 20 analizuotų SK posėdžių dalyvavo tik vienos partnerių organizacijos – Lietuvos verslo konfederacijos atstovai. Kiek daugiau nei pusė – 13 iš 23 į SK sudėtį įtrauktų partnerių – dalyvavo 75–100 proc. analizuotų posėdžių (nuo 15 iki 20), 5 partnerių organizacijos dalyvavo 50–70 proc. analizuotų posėdžių (nuo 10 iki 14). Dalis – 4 – partnerių organizacijos dalyvavo tik apie 20–40 proc. visų analizuotų SK posėdžių (nuo 4 iki 8). Viena partnerių organizacija, nors ir

¹⁵⁰ Remiantis internetine Stebėsenos komiteto narių, atstovaujančių viešojo sektoriaus institucijas, apklausa (vykdyta 2017 m. kovo 28 d. – balandžio 7 d.), interviu su partnerių atstovais.

¹⁵¹ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

¹⁵² 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto darbo reglamentas, 2014 m. lapkričio 13 d.

įtraukta į oficialią SK sudėtį, nedalyvavo nė viename iš analizuotų SK posėdžių. Taigi aktyviai SK posėdžius lanko (dalyvauja daugiau nei 75 proc. posėdžių) tik kiek daugiau nei pusė (57 proc.) partnerių. Pasyvus partnerių dalyvavimas SK posėdžiuose ne tik reiškia, kad nėra išnaudojama jų funkcija prižiūrėti VP įgyvendinimo procesą ir atstovauti įvairių visuomenės grupių interesus, bet ir apsunkina sprendimų priėmimą SK, kadangi vadovaujantis SK darbo reglamentu, SK posėdis laikomas įvykiu tik tuo atveju, jeigu jame dalyvauja ne mažiau kaip ½ visų SK narių ar pakaitinių narių¹⁵³. Kaip pagrindinė partnerių nedalyvavimo SK posėdžiuose priežastis tiek viešojo sektoriaus institucijų, tiek pačių partnerių įvardijamas SK posėdžiuose svarstomų klausimų neaktualumas. Teigiama, kad partnerių organizacijoms, ypač atstovaujančioms vienos konkrečios srities interesus, dauguma SK posėdžiuose svarstomų klausimų (apimančių visas svarbiausias ES viešosios politikos sritis) yra neaktualūs¹⁵⁴. Daugumos SK posėdžiuose svarstomų klausimų aktualumą savo atstovaujamai organizacijai SK veikloje dalyvaujantys partneriai vertina kaip vidutinį (5,6 balais iš 10 galimų)¹⁵⁵.

Tačiau dalyvavimo posėdžiuose analizė šių teiginių nepatvirtina. Tokie sąlyginai siauresnes ir konkretesnes viešosios politikos sritis atstovaujantys partneriai kaip Lietuvos gydytojų vadovų sąjunga, Lietuvos muziejų asociacija ar Lietuvos universitetų rektorių konferencija patenka tarp daugiausiai posėdžiuose dalyvavusių organizacijų, o organizacijos, atstovaujančios tokias horizontalias, daugeliui SK svarstomų klausimų aktualias, sritis kaip jaunimo ar moterų (lyčių lygybės) interesai, patenka tarp mažiausiai posėdžių dalyvavusių organizacijų. Taigi matoma, kad organizacijų išitraukimo į SK veiklą aktyvumą lemia ne svarstomų klausimų pobūdis, o pačių organizacijų motyvacijos aktyviai atstovauti tam tikros visuomenės grupės interesus arba gebėjimų, resursų tai daryti trūkumas.

Be SK narių, pavieniuose posėdžiuose, kuriuose svarstomi jiems aktualūs klausimai, dalyvauja ir kitos partnerių organizacijos. Analizuotuose SK posėdžiuose be partnerių SK narių dalyvavo dar 6 partnerių organizacijos (nuo 1 iki 3 posėdžių) ir dvi privataus verslo įmonės (nuo 2 iki 3 posėdžių).

Analizuojant SK narių pasisakymus posėdžiuose svarstomais klausimais taip pat matomi dideli skirtumai. Bent kartą SK posėdžių metu pasisakė 17 iš 23 į SK sudėtį įtrauktų partnerių organizacijų atstovų. Tai reiškia, kad 6 partnerių organizacijos savo nuomonės SK posėdžiuose svarstomais klausimais neišreiškė visai (išskyrus tuos atvejus, kai buvo balsuojama dėl tam tikrų sprendimų priėmimo). Aktyviausiai SK posėdžiuose dalyvaujančių organizacijų atstovai (asociacija „Žinių ekonomikos forumas“, Lietuvos verslo konfederacija, asociacija „Infobalt“) pasisakė atitinkamai po 41, 35 ir 29 kartus. Dar 4 partnerių organizacijos savo nuomonę įvairiais SK posėdžiuose svarstomais klausimais išreiškė nuo 15 iki 20 kartų. Taigi aktyviai SK vykstančiose diskusijose dalyvauja tik kiek mažiau nei trečdalis (7 iš 23) į SK sudėtį įtrauktų partnerių organizacijų. Iš kitų 10 per SK posėdžius pasisakančių partnerių organizacijų atstovų 6 pasisakė po 4–8 kartus, o 4 savo nuomonę išreiškė tik po 1 ar 2 kartus. Daugiausia partneriai pasisakė ūkio srities klausimais (44 pasisakymai). Daug partnerių komentarų sulaukė ir socialinės, susisiekiimo, švietimo bei MTEPI srities klausimai (nuo 21 iki 29 pasisakymų). Mažiausiai partnerių komentarų sulaukė energetikos ir aplinkos sričių klausimai (atitinkamai 2 ir 5 pasisakymai).

Pagrindinės tokių partnerių aktyvumo dalyvaujant SK veikloje skirtumų priežastys yra skirtinga partnerių partnerystės su viešojo sektoriaus institucijomis ir dalyvavimo SK veikloje patirtis ir gebėjimai bei skirtingos asmeninės organizacijų atstovų savybės. Partneriams norint sėkmingai ir aktyviai dalyvauti SK veikloje būtina turėti gebėjimų suprasti SK posėdžiuose pateikiamą informaciją, ankstesnės partnerystės su viešojo sektoriaus institucijomis patirties, kuri padeda suvokti, kada ir kokio tipo pasisakymai yra išklaunami ir gali būti paveikūs,

¹⁵³ Ten pat.

¹⁵⁴ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais, interviu su partnerių atstovais.

¹⁵⁵ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

kaip vyksta ES fondų įgyvendinimo procesas ir kokių vaidmenį jame gali atlikti partneriai¹⁵⁶. Tačiau taip pat svarbu pažymėti, kad partneriai SK veikloje dalyvauja neatlygintinai, visuomeniniais pagrindais ir daugeliui organizacijų trūksta materialinių, laiko resursų ir žmogiškųjų išteklių, kad galėtų tinkamai pasiruošti SK posėdžiams, parengti argumentuotas pozicijas. Todėl viešojo sektoriaus institucijos, siekdamos aktyvesnio partnerių dalyvavimo, turėtų kiek įmanoma labiau šį partnerių įsitraukimo procesą palengvinti. Kaip vienas iš teigiamų tokio palengvinimo pavyzdžių gali būti paminėti reikšmingai sutrumpėję (lyginant su ankstesniais finansiniais laikotarpiais) kartu su SK posėdžiuose svarstomais klausimais pateikiami dokumentai. Siekdamas gauti kokybiškas partnerių pastabas ir išvalgas viešojo sektoriaus institucijos ir toliau turėtų taikyti panašias praktikas, partneriams keliamus klausimus formuluoti konkrečiai ir aiškiai, pateikti glaustą, daug partnerių laiko susipažinimui nereikalaujančią, paaiškinančią medžiagą, svarstomus klausimus stengtis pristatyti kuo paprasčiau, patraukliau ir suprantamiau ir į konkrečią svarstomą sritį neįsigilinusiems SK nariams.

Kitos ES šalys taip pat susiduria su į SK sudėtį įtrauktų partnerių aktyvumo, gebėjimų ir patirties skirtumų problema. Kai kurie kitose šalyse (pavyzdžiui, Lenkijoje ir Bulgarijoje) taikomi arba partnerių siūlomi tokių problemų sprendimai, galėtų būti pritaikyti ir Lietuvoje.

UŽSIENIO ŠALIŲ PATIRTIS. PARTNERIŲ, DALYVAUJANČIŲ SK VEIKLOJE, GEBĖJIMŲ STIPRINIMAS LENKIJOJE IR BULGARIJOJE. Lenkijoje socialiniai-ekonominiai partneriai pasižymi gera organizacija, aktyviai teikia pasiūlymus viešojo sektoriaus institucijoms dėl partnerystės principų taikymo pagerinimo. Partnerių organizacijos Lenkijoje yra nuolat įtraukiamos kaip SK nariai. Taigi, socialiniai partneriai siūlo parengti pradžios priemonių rinkinį stebėsenos komitetų nariams. Rinkinyje turėtų būti: detalus vaidmenų aprašymas, SK veiklų apimties ir veiklos taisyklių aprašymas, informacijos cirkuliavimo ir komunikacijos procedūrų SK, partnerių galimybių įsitraukti į SK veiklą aprašymas, teisių ir pareigų, atsirandančių veikiant kaip stebėsenos komiteto nariui / pavaduojančiam nariui, sąrašas¹⁵⁷.

Bulgarija organizuoja seminarus SK dalyvaujančių socialinių partnerių gebėjimų stiprinimui. Vienas tokių seminarų buvo suorganizuotas Nacionalinės koordinavimo institucijos 2015 m. spalį¹⁵⁸. Pagrindiniai seminare diskutuoti aspektai buvo SK darbo taisyklės ir procedūros bei partnerių vaidmuo diskusijose ir sprendimų priėmimo procese svarbiausiomis SK paliečiamomis temomis.

Kitas skirtingo partnerių aktyvumo SK veikloje paaiškinimas yra susijęs su partnerių SK atliekamu vaidmeniu. Įtraukdamos partnerius į SK sudėtį viešojo sektoriaus institucijos tikisi, kad pastarieji atliks vadinamąją „sarginio šuns“ funkciją, atstovaudami tam tikrą viešosios politikos sritį ir tam tikrų visuomenės grupių interesus padės užtikrinti, kad siūlomi projektų atrankos kriterijai (*toliau – PAK*) būtų tinkami siekiant pokyčio tam tikroje srityje, taip pat tikimasi, kad partneriai SK atliks ir ekspertų funkciją, suteikdami daugiau žinių ir išvalgų apie viešosios politikos sektorių būklę ir planuojamų veiksmų galimą įtaką jų raidai. Partneriai matomi kaip visuomenės atstovai, besirūpinantys įvairių visuomenės grupių interesų atstovavimu ir tam tikrų viešosios politikos sektorių būkle¹⁵⁹. Tačiau daliai partnerių organizacijų dalyvavimas SK veikloje yra įdomus tik tose

¹⁵⁶ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais, interviu su partnerių atstovais, SK posėdžių protokolų analize.

¹⁵⁷ Baltoji knyga dėl partnerystės principo įgyvendinant ES fondus Lenkijoje, http://konfederacijalewiatan.pl/en/files/publications/ENG_BKZP.pdf

¹⁵⁸ Naujienos pranešimas Bulgarijos ESI fondų interneto svetainėje: <http://www.eufunds.bg/en/all-news/item/14012-seminar-was-held-for-capacity-development-of-the-social-partners-for-participation-in-monitoring-committees>

¹⁵⁹ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

sirtyse, kuriose jie gali būti potencialūs pareiškėjai¹⁶⁰. Partneriai, kurie į SK veiklą įsitraukia vedini tokių motyvų, yra pasyvesni posėdžių dalyviai, pastabas teikia tik konkrečią organizacijos interesų sritį atitinkančiais klausimais. Partnerių skėtinių organizacijų, kurios dažniausiai nėra tiesioginis pareiškėjas ES fondų valdymo sistemoje, kaip SK narių įtraukimas tokią riziką sumažina.

Tačiau visuomenės ir konkrečios organizacijos interesų atstovavimo konfliktas gali iškilti ne tik tarp partnerių SK narių, bet ir kitų organizacijų, SK posėdžiuose dalyvaujančių ne nario teisėmis. Tokių interesų konfliktų tikimybė ypač išauga, kai SK posėdžiuose dalyvauja ir svarstomais klausimais pastabas teikia ne organizacijos, atstovaujančios konkrečios visuomenės grupės interesus, bet atskirų privataus verslo įmonių atstovai. Pavyzdžiui, 2015 m. gegužės 19 d. SK posėdyje¹⁶¹ dalyvavo dvi privačios verslo įmonės ir teikė pastabas SM pristatytiems priemonių atrankos kriterijams. Nors įmonių pateiktos pastabos buvo labai naudingos, paskatino ministeriją peržiūrėti pristatytus priemonių atrankos kriterijus, išgryninti viešojo sektoriaus ir verslo investicijų takoskyras bei sukurti darbo grupę, įtraukiančią SK posėdyje pasisakiusių įmonių atstovus, tačiau toks privataus verslo įmonių, neatstovaujamų skėtinės organizacijos ir nepatenkančių į partnerių apibrėžimą, įsitraukimas jau sprendimo priėmimo etape gali sukelti įtarimų dėl interesų konflikto ir diskredituoti partnerystės procesą partnerių bei visuomenės akyse. Partneriai pažymi, kad tais atvejais, kai ministerijos konsultuojasi ne su skėtinėmis organizacijomis, o su vos keletu pavienių partnerių organizacijų ar atskiromis privataus verslo įmonėmis, dažnai susidaro įspūdis, kad tokios konsultacijos yra formalios, siekiant ne išgirsti partnerių nuomonę ir pasiūlymus, bet imituoti partnerystės procesą pasikviečiant tik iš anksto ministerijos turimai pozicijai pritarančias organizacijas¹⁶². Siekiant išvengti tokių situacijų, viešojo sektoriaus institucijos turėtų siekti visais atvejais, kai tai yra įmanoma (jeigu tokios organizacijos egzistuoja), pirmiausia bendradarbiauti su partnerių apibrėžimą atitinkančiomis, geriausia skėtinėmis organizacijomis bei jas į svarbių klausimų svarstymą įtraukti jau pradinėse dokumentų ar sprendimų rengimo stadijose, tikslingai užtikrinant kuo platesnio suinteresuotų pusių rato atstovavimą.

Vis dėlto, dauguma atvejų į SK įtrauktos partnerių organizacijos atlieka joms SK veikloje numatytą funkciją ir bendradarbiavimas SK gerėja, partneriai tampa labiau aktyvūs, teikia konkretesnes išvalgas ir rekomendacijas, kurios kai kuriais atvejais paskatina SK pateiktų PAK netvirtinti, o rekomenduoti ministerijoms juos išdiskutuoti su partneriais, pakoreguoti ir SK pateikti dar kartą¹⁶³. Pavyzdžiui, 2015 m. liepos 9 d. ŠMM pristačius priemonės Nr. 09.4.1-ESFA-V-734 „Lietuvos kvalifikacijų sandaros formavimas, kompetencijų ir kvalifikacijų vertinimo ir pripažinimo sistemos plėtra“ PAK ir sulaukus partnerių pasiūlymų bei pastabų, kad į šiuos pasiūlymus nėra atsižvelgiama, dėl ŠMM pateiktų PAK balsuojama nebuvo, o ministerijai buvo pasiūlyta suorganizuoti papildomą aptarimą su partneriais, ir remiantis partnerių išsakytais pasiūlymais atnaujintus PAK pristatyti kitame SK posėdyje¹⁶⁴. Tokios praktikos atsiradimas rodo sustiprėjusią partnerių įtaką SK, nes 2007–2013 m. periodu tokių precedentų nėra buvę. Tokia praktika, kai ministerijoms PAK, jeigu jie nepakankamai gerai išdiskutuoti su partneriais, rekomenduojama aptarti, peržiūrėti ir SK posėdyje pristatyti iš naujo, skatina ministerijas ir savo iniciatyva partnerius aktyviau įtraukti į PAK rengimą dar prieš pristatant juos SK¹⁶⁵.

Taigi, partneriams ne tik formaliai užtikrinamos lygios su viešojo sektoriaus institucijų atstovais teisės dalyvauti SK veikloje, tačiau partneriai turi ir realią galimybę pasisakyti svarstomais klausimais, o jų pastabos turi tam

¹⁶⁰ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais, internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

¹⁶¹ Nr. 44P-4(6), „2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto 2015 m. gegužės 19 d. posėdžio protokolas“, 2015 m. gegužės 19 d.

¹⁶² Remiantis interviu su partnerių atstovais.

¹⁶³ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais, SK posėdžių protokolų analize.

¹⁶⁴ Nr. 44P-4(8), „2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto 2015 m. liepos 9 d. posėdžio protokolas“, 2015 m. liepos 9 d.

¹⁶⁵ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais, interviu su partnerių atstovais, SK posėdžių protokolų analize.

tikrą įtaką darbui SK posėdžiuose. Tačiau taip pat svarbu pažymėti, kad partnerių dalyvavimas SK veikloje yra apribotas SK darbo pobūdžio ir taisyklių. Dažniausiai balsavimas dėl SK posėdžiuose iškeliamų klausimų yra paskutinė sprendimo priėmimo stadija, pateikti PAK jau yra parengti, suderinti tarp ministerijų, teikiant juos SK posėdyje tikimasi ne plačios diskusijos, o greito pritarimo, kad būtų galima ruošti kitus reikalingus dokumentus ir kuo greičiau priemonės pradėti įgyvendinti. Todėl daugeliu atvejų SK nariai jaučia spaudimą PAK patvirtinti net ir tuo atveju, jeigu ne visai su jais sutinka, kadangi nenori nukelti projektų atrankos paskelbimo pradžios. Kadangi ministerijos į SK paprastai ateina su nuostata, kad pristatomi PAK jau yra parengti ir tik reikia juos formaliai patvirtinti, partneriams tokiam požiūriui pasipriešinti ar jį pakeisti būna sunku. Dėl šių priežasčių partneriai griežtos pozicijos laikosi, pastabas teikia ir siekia, kad PAK būtų peržiūrėti tik išskirtiniais atvejais, kai mato, jog kriterijuose yra esminių trūkumų¹⁶⁶. Tačiau net ir tai, jog ministerijai yra rekomenduojama PAK dar kartą peržiūrėti, suderinti su partneriais ir pateikti SK svarstyti iš naujo, negarantuoja, jog kitą kartą SK posėdyje pristatant tuos pačius PAK kokie nors pakeitimai bus padaryti ar, kad pakeitimai atitiks partnerių išsakytas pastabas, nes rekomendacija peržiūrėti dar nėra įpareigojimas kažką būtinai pakeisti. Tai, kiek partnerių nuomonės klausama ir kiek į ją atsižvelgiama priklauso nuo kiekvienos ministerijos nuostatos partnerystės ir partnerių atžvilgiu.

FM nuolat skatina ministerijas visus SK teikiamus dokumentus dar prieš SK posėdžius aptarti su partneriais, užtikrina, kad SK posėdžių metu visi partneriai turėtų galimybę pasisakyti, tais atvejais, kai partneriai turi daug pastabų rekomenduoja pateiktų dokumentų netvirtinti, o juos koreguoti ir pristatyti iš naujo. Toks partnerių įtraukimas į ankstyvąjį dokumentų ruošimo etapą, atskirų ministerijų organizuojamas darbo grupes, susitikimus yra labai svarbus. Nes būtent tokiose darbo grupėse ir susitikimuose gali vykti produktyvus partnerystės procesas, nuoseklios diskusijos, kurios nėra įmanomos SK posėdžiuose dėl jų pobūdžio (didelės svarstomų klausimų apimties, egzistuojančių darbo tvarkos taisyklių, laiko detalioms diskusijoms trūkumo). Ministerijos, kurios supranta partnerystės naudą, tokį partnerių įtraukimo procesą organizuoja nuosekliai, su jais tariasi dar rengiant strateginius dokumentus, vėliau konsultuojasi rengiant PAK, PFSA, iš anksto pateikia visą numatomų įgyvendinti priemonių sąrašą ir klausia partnerių nuomonės (pavyzdžiui, tokią praktiką taiko ŪM). Tos ministerijos, kurios nemato partnerystės pridėtinės vertės, randa būdų kaip realaus bendradarbiavimo su partneriais išvengti. Pavyzdžiui, nekviečia partnerių į strateginių dokumentų rengimą, neįtraukia į jokias darbo grupes, o SK posėdžiuose sulaukę pastabų dėl vieno ar kito aspekto nurodo, kad galimybės atlikti pakeitimus nėra, nes tokios nuostatos įtvirtintos strateginiuose dokumentuose arba į partnerių pastabas atsižvelgia rengiant PAK, kuriuos būtina tvirtinti SK, tačiau vėliau, jau be partnerių indėlio, parengia PFSA, kuriam partneriai nebūtinai pritaria, numato įgyvendinti vien tik valstybines priemones, nesuteikiant galimybės įsitraukti partneriams, neskelbia viso numatomų priemonių sąrašo, o jas pristatinėja ir pateikia SK tvirtinti po vieną, taip neleidžiant partneriams pasisakyti dėl skirtingų priemonių projektų atrankos būdų pasirinkimo, lėšų perskirstymo¹⁶⁷.

Todėl dažnu atveju SK posėdžiuose pagrindinė partnerių funkcija būna ne teikti pastabas konkrečiais klausimais, į kurias vėliau galėtų atsižvelgti už viešosios politikos sritį atsakingos ministerijos, bet įtikinti FM ir EK atstovus (ypatingai tais atvejais, kai klausimai liečia bendradarbiauti su partneriais nelinkusias ministerijas), jog kažkuriuose dokumentuose yra tikrai didelių spragų ir pasiekti, kad FM arba EK atstovai, pasinaudodami SK veikimo mechanizmais, paskatintų ministerijas su partneriais bendradarbiauti¹⁶⁸.

Apibendrinant galima teigti, kad partneriai į SK veiklą yra įtraukiami kaip lygiaverčiai, vienodas teises su kitais komiteto nariais turintys diskusijos dalyviai. Tačiau šia teise aktyviai įsitraukti į SK veiklą pasinaudoja ne visi partneriams atstovaujantys SK nariai. Aktyviai SK posėdžius lanko tik kiek daugiau nei pusė visų į SK sudėtį

¹⁶⁶ Remiantis interviu su partnerių atstovais.

¹⁶⁷ Remiantis interviu su partnerių atstovais, SK posėdžių protokolų analize.

¹⁶⁸ Remiantis interviu su partnerių atstovais, SK posėdžių protokolų analize.

įtrauktų partnerių organizacijų atstovų, o aktyviai savo nuomonę išreiškia ir komentarus teikia tik kiek mažiau nei trečdalis visų į SK sudėtį įtrauktų partnerių organizacijų atstovų. Tokie **partnerių aktyvumo SK veikloje skirtumai** atsiranda dėl skirtingų partnerių gebėjimų, bendradarbiavimo su viešojo sektoriaus institucijomis patirties, skirtingos motyvacijos dalyvauti partnerystės procese ir skirtingų partnerių organizacijų atstovų asmeninių savybių. Viešojo sektoriaus institucijos į SK įtrauktus partnerius mato kaip atliekančius **diskusijos dalyvių, ekspertų** ir „sarginio šuns“ funkcijas. Tačiau be paminėtų funkcijų partneriams taip pat dažnai tenka atlikti ir FM bei EK atstovų įtikinėjimo, pasinaudojant SK suteikiamais mechanizmais, paskatinti su partneriais bendradarbiauti ministerijas, kurios pačios tokios iniciatyvos nerodo, funkciją. Atlikta analizė rodo, kad partnerių vaidmuo SK yra **reikšmingas ir vis stiprėja**, taip pat, kad partneriai turi realią galimybę sustabdyti jų požiūrio ir poreikių neatitinkančių SK sprendimų priėmimą bei, kad SK vykstantys teigiami partnerystės pokyčiai, skatina tokius pokyčius atsirasti ir atskirų ministerijų praktikoje. Tačiau taip pat svarbu atkreipti dėmesį, kad dėl SK pobūdžio ir veiklos taisyklių, partnerių įtraukimas tik į SK veiklą nėra pakankamas kokybiškai ir nuosekliai partnerystei užtikrinti. Todėl turėtų būti siekiama, kad partnerystė sklandžiai vyktų ne tik SK, bet ir atskirų ministerijų veikloje nuo strateginių dokumentų rengimo iki konkrečių projektų atrankos detalių suderinimo.

STEBĖSENOS KOMITETAS: PARTNERIŲ ĮTAKA

Apibendrinant partnerių dalyvavimą SK veikloje, galima teigti, kad partnerystė SK turi teigiamą poveikį (absoliuti dauguma į apklausą atsakiusių SK narių viešojo sektoriaus institucijų atstovų nurodė, jog partnerystės poveikis yra teigiamas, arba nežymiai teigiamas), o partnerių įtraukimo nauda yra didelė (įvertinta 7,6 balais iš 10 galimų). Pagrindinės partnerių įtraukimo naudos yra tai, jog įsitraukimas į SK veiklą gerina pačių partnerių žinias apie paramos panaudojimo galimybes, skatina aktyviau ir kokybiškiau dalyvauti įgyvendinant projektus, taigi taip padeda užtikrinti geresnį suplanuotų VP veiklų įgyvendinimą (šio aspekto aktualumas įvertintas 9 balais iš 10 galimų). Kita vertus partnerių įtraukimas padeda parodyti, jog valstybės institucijos yra atviros visuomenei ir siekia geriausių, visiems priimtinių rezultatų (šio aspekto aktualumas įvertintas 8,9 balais iš 10 galimų). Tačiau svarbu paminėti, kad kai kuriais atvejais partnerystės poveikis yra ir neigiamas. Taip nutinka, kai partnerių komentarai teikiami neįsigilinus į klausimo esmę arba atstovaujant tik asmeninį interesą¹⁶⁹. Tokių pastabų ir pasiūlymų teikimas ne pagerina, o apsunkina sprendimų priėmimo ir aktualių dokumentų rengimo procesą.

Vis dėlto, didžioji dalis partnerių pateikiamų pastabų ir komentarų būna naudingi, todėl, atitinkamai, į didžiąją dalį partnerių išsakytų pastabų ir pasiūlymų yra atsižvelgiama (atsižvelgimo mastas įvertintas 8,4 balais iš 10 galimų)¹⁷⁰. Tačiau svarbu pastebėti, jog egzistuoja tam tikras partnerių įtakos suvokimo disbalansas tarp partnerių ir viešojo sektoriaus institucijų. Partneriai, įtraukti į SK, teigia, kad į jų pateiktus pasiūlymus atsižvelgiama, šiek tiek mažesniu mastu, nei nurodo viešojo sektoriaus institucijos (įvertinta 6,7 balais iš 10 galimų)¹⁷¹. Taip yra todėl, kad į dalį partnerių pateikiamų pasiūlymų atsižvelgti viešojo sektoriaus institucijos neturi galimybės dėl pateiktų siūlymų nekonkretumo arba dėl to, jog pastarieji nėra tiesiogiai susiję su svarstomais klausimais.

Jeigu partnerių pasiūlymas yra konkretus ir aiškiai argumentuotas, tai dažniausiai jis yra priimamas arba pateikiamas argumentuotas paaiškinimas, kodėl į pasiūlymą negali būti atsižvelgta. Kartais pateiktas

¹⁶⁹ Remiantis internetine Stebėsenos komiteto narių, atstovaujančių viešojo sektoriaus institucijas, apklausa (vykdyta 2017 m. kovo 28 d. – balandžio 7 d.).

¹⁷⁰ Ten pat.

¹⁷¹ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

pasiūlymas yra konkretus ir naudingas, bet nesusijęs tiesiogiai su svarstomu klausimu (pavyzdžiui, nesusijęs su PAK), tuomet yra paaiškinama, kaip į išsakytą pasiūlymą bus atsižvelgta vėliau. Kai kurie partnerių pasisakymai būna labai nekonkretūs, išsakoma daugiau bendro pobūdžio kritika ar nepasitenkinimas. Tokiais atvejais pasisakymas traktuojamas kaip komentaras ir į jį atsižvelgiama pagal galimybes¹⁷².

Tačiau tais atvejais, kai partnerių pasiūlymai ir rekomendacijos yra aiškios, konkrečios ir viešojo sektoriaus institucijų priimamos, pastarosios skatina peržiūrėti jau suplanuotus veiksmus ir juos šiek tiek koreguoti bei turi įtakos SK sprendimų priėmimui ir galutinėms viešojo sektoriaus institucijų parengtų dokumentų versijoms¹⁷³.

Taigi matoma, kad partnerių dalyvavimas SK turi **reikšmingą teigiamą poveikį** SK priimamų sprendimų ir parengiamų dokumentų kokybei. Į partnerių pateiktas pastabas ir pasiūlymus dažniausiai atsižvelgiama ir remiantis jais yra peržiūrimi bei keičiami siūlomi sprendimai ir parengti dokumentų projektai. Pagrindinės partnerystės proceso SK naudos yra teigiamo viešojo sektoriaus institucijų **įvaizdžio** visuomenėje **formavimas** ir suplanuotų VP veiklų įgyvendinimo **efektyvumo** užtikrinimas.

2.2.3.2 PARTNERYSTĖS PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMO STEBĖSENOS KOMITETO VEIKLOJE APIBENDRINIMAS

Vertinant partnerystės principo įgyvendinimo, organizuojant 2014–2020 m. SK veiklą **tinkamumą** ir **pakankamumą** analizuota, ar buvo pasirinktos **tinkamos** partnerių įtraukimo formos, **tinkamai** organizuota partnerių atranka bei ar pasirinktos partnerių įtraukimo ir atrankos formos leido užtikrinti **pakankamą** partnerių atstovavimo mastą, subalansuotą partnerių struktūrą (leido įtraukti visoms visuomenės grupėms, teminėms sritims, geografiniams regionams aktualius partnerius).

Kaip parodė atlikta analizė, partnerių įtraukimas į SK yra privalomas pagal ES lygmens teisės aktus, todėl toks partnerių įtraukimo būdo taikymas Lietuvoje taip pat laikytinas **tinkamu**. Partnerių atranka dalyvavimui SK veikloje nėra atsitiktinė. SK dalyvauti kviečiami daugiausia viešojo sektoriaus institucijoms pažįstami, patyrę, **konkrečioje srityje aktyvūs profesionalūs partneriai**, daugiausia plačius vienos ar kelių visuomenės grupių interesus atstovaujančios skėtinės organizacijos, kurios iš visų galimų partnerių sąrašo parenkamos **tikslingai**, stengiantis subalansuoti visų aktualių viešosios politikos sričių, visuomenės grupių, geografinių regionų atstovavimą. Tokio tipo atranka apriboja mažiau resursų ir kompetencijų turinčių, neprofesionalių, bet aktyvių partnerių įtraukimą į SK galimybes, tačiau padidina SK veiklos efektyvumą. Kadangi SK posėdžiuose turėtų būti ne inicijuojamos plataus masto diskusijos atskirų sričių klausimams aptarti, o tik suteikiama paskutinė galimybė visiems SK nariams (taip pat ir partneriams) pasisakyti prieš priimant tam tikrą sprendimą, SK pristatomus klausimus jau išdiskutavus atskirų ministerijų organizuojuose aptarimuose, be to, sėkmingas darbas SK reikalauja tam tikrų žinių ir gebėjimų suvokti pateikiamą informaciją ir jos kontekstą, toks partnerių atrankos principas SK sudarymui laikytinas **tinkamu**.

Tačiau svarbu pastebėti, kad nors SK narių atrankos procesas vykdomas tinkamai, bet **tinkama kai kurių kitų**, SK posėdžiuose dalyvaujančių, **organizacijų atranka nėra užtikrinama**. Kai kuriuose SK posėdžiuose dalyvauja ir svarstomais klausimais pasisako pavienės verslo įmonės, kurių pastabos viešojo sektoriaus institucijų yra traktuojamos lygiai taip pat kaip ir skėtinių partnerių organizacijų. Tokia situacija potencialiai gali sukurti

¹⁷² Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais, SK posėdžių protokolų analize.

¹⁷³ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.), internetine Stebėsenos komiteto narių, atstovaujančių viešojo sektoriaus institucijas, apklausa (vykdyta 2017 m. kovo 28 d. – balandžio 7 d.).

visuomeninių ir konkrečios įmonės interesų konfliktą bei diskredituoti vykdomą partnerystės procesą kitų partnerių organizacijų akyse.

Analizuojant SK sudėtį taip pat matoma, jog nacionaliniuose teisės aktuose įtvirtintas reikalavimas, jog bent trečdalis visų SK narių turėtų būti horizontaliai partnerystei priskiriami partneriai, buvo išpildytas ir viršytas – net 43 proc. SK narių yra socialiniai-ekonominiai partneriai arba pilietinės visuomenės interesus atstovaujanti organizacijos. Balansas tarp SK narių socialinių-ekonominių ir pilietinės visuomenės interesus atstovaujančių organizacijų taip pat buvo išlaikytas. Apie 61 proc. visų SK narių, priskiriamų horizontalios partnerystės partneriams yra socialiniai-ekonominiai, apie 39 proc. pilietinės visuomenės interesus atstovaujantys partneriai. Nors SK posėdžiuose galima pastebėti tam tikras disproporcijas tarp verslo ir pilietinės visuomenės organizacijų interesų atstovavimo, tačiau tai sietina ne su įtrauktų organizacijų skaičiumi, bet su gebėjimų produktyviai dalyvauti SK veikloje skirtumais. Taigi partnerių įtraukimo į SK sudėtį mastas gali būti laikomas **pakankamu**. Į SK įtrauktų partnerių sudėties balansas atstovaujamų visuomenės grupių, viešosios politikos sričių ir geografinių regionų atžvilgiu taip pat laikytinas **pakankamu**. Tačiau svarbu pastebėti, kad į SK sudėtį yra įtraukiamos ir tokios organizacijos, kurios galimai atstovauja ne kažkurio sektoriaus, o, pavyzdžiui, konkrečios aukštojo mokslo institucijos ar padalinio interesus, kurie pagal ES lygmens ir nacionalinių teisės aktų nuostatas bei, jomis remiantis suformuluotus, šiame vertinime naudojamus partnerystės ir partnerių apibrėžimus turėtų būti atstovaujami nacionalinių ar regioninių atstovų. Atitinkamai tokios organizacijos negali būti laikomos nei į ES fondų valdymą įtrauktomis viešojo sektoriaus institucijomis, nei partnerių organizacijomis. Todėl jų vaidmuo SK veikloje nėra visiškai aiškus. Taip pat reikėtų atkreipti dėmesį, kad **nėra užtikrinamas tinkamas ir pakankamas** darbuotojų ir darbdavių interesų atstovavimo balansas parenkant socialinius-ekonominius partnerius.

Vertinant partnerystės principo įgyvendinimo SK veikloje **efektyvumą**, analizuota, kaip partneriai buvo įtraukti į SK vykstančias veiklas bei įgalinti jose dalyvauti. Taip pat tirta, ar patys partneriai pasinaudojo jiems suteiktomis dalyvavimo galimybėmis, buvo aktyvūs, kokią funkciją atliko SK posėdžiuose bei kokią įtaką jų dalyvavimas turėjo SK posėdžiuose priimtiems sprendimams.

Atlikta analizė parodė, kad partneriai į SK veiklą yra įtraukiami kaip lygiaverčiai, vienodas teises su kitais komiteto nariais turintys **diskusijos dalyviai**. Tačiau šia teise aktyviai įsitraukti į SK veiklą **pasinaudoja ne visi partneriams atstovaujantys SK nariai**. Aktyviai SK posėdžius lanko tik kiek daugiau nei pusė visų į SK sudėtį įtrauktų partnerių organizacijų atstovų, o aktyviai savo nuomonę išreiškia ir komentarus teikia tik kiek mažiau nei trečdalis visų į SK sudėtį įtrauktų partnerių organizacijų atstovų. Tokie **partnerių aktyvumo SK veikloje skirtumai** atsiranda dėl skirtingų partnerių gebėjimų, bendradarbiavimo su viešojo sektoriaus institucijomis patirties, skirtingos motyvacijos dalyvauti partnerystės procese ir skirtingų partnerių organizacijų atstovų asmeninių savybių.

SK veikloje partneriai dažniausiai atlieka **diskusijos dalyvių, ekspertų** ir papildomą, „sarginio šuns“, funkciją. Be paminėtų vaidmenų partneriams dažnai tenka atlikti ir FM bei EK atstovų įtikinėjimo, pasinaudojant SK suteikiamais mechanizmais, paskatinti su partneriais bendradarbiauti ministerijas, kurios pačios tokios iniciatyvos nerodo, funkciją. Apskritai partnerių vaidmuo SK yra reikšmingas ir vis stiprėja, partneriai turi realią galimybę sustabdyti jų požiūrio ir poreikių neatitinkančių SK sprendimų priėmimą, o SK vykstantys teigiami partnerystės pokyčiai, skatina tokius pokyčius atsirasti ir atskirų ministerijų praktikoje. Tačiau taip pat svarbu atkreipti dėmesį, kad dėl SK pobūdžio ir veiklos taisyklių, partnerių įtraukimas tik į SK veiklą nėra pakankamas kokybiškai ir nuosekliai partnerystei užtikrinti. Todėl turėtų būti siekiama, kad partnerystė sklandžiai vyktų ne tik SK, bet ir atskirų ministerijų veikloje nuo strateginių dokumentų rengimo iki konkrečių projektų atrankos detalių suderinimo.

Atlikta analizė taip pat parodė, kad partnerių dalyvavimas SK turi **reikšmingą teigiamą poveikį** SK priimamų sprendimų ir parengiamų dokumentų kokybei. Į partnerių pateiktas pastabas ir pasiūlymus dažniausiai atsižvelgiama ir remiantis jais yra peržiūrimi bei keičiami siūlomi sprendimai ir parengti dokumentų projektai.

Pagrindinės partnerių įtraukimo į SK veiklą naudos yra teigiamo viešojo sektoriaus institucijų **įvaizdžio** visuomenėje **formavimas** ir suplanuotų VP veiklų įgyvendinimo **efektyvumo** užtikrinimas.

Apibendrinant galima sakyti, kad partnerių dalyvavimo **efektyvumas** SK veikloje **didėja**. Partneriams, SK nariams, suteikiamos visos galimybės aktyviai įsitraukti į SK veiklą, jie turi tokias pačias teises kaip viešojo sektoriaus institucijų atstovai, yra traktuojami kaip lygiaverčiai diskusijos partneriai. Tačiau partnerystės principo įgyvendinimo **efektyvumą** mažina riboti dalies partnerių gebėjimai ir pajėgumas įsitraukti į ES fondų valdymo veiklas. Svarbu paminėti tai, kad partnerių įtraukimo SK efektyvumas yra glaudžiai susijęs su ministerijų organizuojamomis partnerystės veiklomis dar iki SK posėdžių. SK posėdžiai vyksta pagal griežtai apibrėžtas taisykles, kiekvienam svarstomam klausimui skiriamas ribotas laikas, taigi nors partneriai SK posėdžiuose išskirtiniais atvejais gali sustabdyti tam tikrų jiems nepriimtinių, nesuderintų sprendimų priėmimą, tačiau iš esmės SK posėdžiai turėtų būti matomi kaip paskutinis partnerystės etapas, o visos išsamios diskusijos dėl PAK ir kitų klausimų turėtų vykti atskirų ministerijų organizuojamose tęstinėse darbo grupėse ir *ad hoc* susitikimuose su partneriais.

2.2.4 VP VERTINIMAS

Šiame poskyryje analizuojamas partnerių dalyvavimas 2014–2020 m. VP vertinimo veiklose: partnerių atranka, partnerių įtraukimas, partnerių gebėjimai ir įtaka. Pateikiami konkretūs geros praktikos pavyzdžiai, kaip partneriai yra įtraukiami į VP vertinimus ir kaip stiprinami jų gebėjimai užsienio valstybėse.

Reglamentas (ES) Nr. 1303/2013¹⁷⁴ numato, kad partnerystė turėtų būti plėtojama visuose veiksmų programų įgyvendinimo etapuose, taip pat ir vertinimo etape. Reglamentas (ES) Nr. 240/2014¹⁷⁵ detalizuoja, kaip partnerystės principas turėtų būti taikomas vertinimo etape. Pastarojo reglamento 16 straipsnyje apibrėžiami partnerių įtraukimo, atliekant programų vertinimus, pagrindiniai principai ir geroji praktika. Numatoma, kad vadovaujančiosios institucijos turi įtraukti partnerius į SK ir, kai tinkama, jų įsteigtų specifinių darbo grupių posėdžius, kuriuose atliekamas programų vertinimas. Be to, vadovaujančiosios institucijos turi konsultuotis su partneriais dėl programavimo laikotarpiu atliktų vertinimų išvadas ir pagrindinius rezultatus apibendrinančių ataskaitų.

Partnerystė vertinimo etape gali įgauti skirtingas – tiek institucionalizuotas, tiek *ad hoc* – formas, priklausomai nuo to, kokie vertinimo etapo veiksmai įgyvendinami – vertinimo planavimas, vykdymas ar viešinimas. FM parengtose Gairėse minimos įvairios galimos partnerių įtraukimo į VP vertinimą priemonės – konsultacijos su partneriais dėl aktualių vertinimo temų, partnerių apklausos ar interviu, kuriuos atlieka vertinimo paslaugų teikėjai, dalyvavimu grįstas vertinimas, partnerių supažindinimas su atliktų vertinimų rezultatais. Tačiau teisės aktai nereglamentuoja, kada ir kaip institucijos turėtų minėtas iniciatyvas taikyti.

2014–2020 m. ES fondų lėšų panaudojimo vertinimai kol kas nėra išibėgėję. Dauguma 2014–2020 m. finansinio laikotarpio vertinimų yra atliekami FM iniciatyva, o kitos ministerijos vertinimų kol kas neinicavo arba juose

¹⁷⁴ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, 2013.

¹⁷⁵ Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 240/2014 dėl Europos struktūrinių ir investicinių fondų Europos partnerystės elgesio kodekso, 2014.

partneriai jokia forma (pačios institucijos ar vertinimą atliekančių paslaugų teikėjų) įtraukti nėra arba bus įtraukti tik ateityje¹⁷⁶. Atitinkamai, partnerių įtraukimas į vertinimo veiklas atliekant 2014–2020 m. ES fondų lėšų panaudojimo vertinimus šioje ataskaitoje aptariamas remiantis FM taikoma praktika.

VP administravimo taisyklėse¹⁷⁷ nustatyta, kad vadovaujančioji institucija vertinimo veiklai koordinuoti sudaro Vertinimo koordinavimo grupę. Patvirtintoje Vertinimo koordinavimo grupės personalinėje sudėtyje¹⁷⁸ partnerių atstovų nėra, tačiau numatyta, kad, esant poreikiui, į grupės posėdžius gali būti kviečiami ekspertai. Kaip parodė atlikta Vertinimo koordinavimo grupės posėdžių protokolų analizė, partnerių atstovai į Vertinimo koordinavimo grupės posėdžius faktiškai nekviečiami.

Partnerių įtraukimas į kitas su vertinimais susijusias veiklas nėra reguliuojamas jokiais teisės aktais, tačiau FM savo iniciatyva partnerius įtraukia į atliekamų vertinimų priežiūros komisijas, kviečia juos į konsultacijas dėl atliekamų ar numatomų atlikti vertinimų, taip pat partneriai kviečiami dalyvauti ir dalyvauja atliktų vertinimų pristatymo renginiuose.

Reikalavimas įtraukti partnerių organizacijas dažnai numatomas vertinimo techninėse užduotyse ir tokiu būdu paskatinamas vertinimo paslaugų teikėjų kontaktai su partneriais. Patys vertinimo paslaugų teikėjai savo nuožiūra taip pat kartais kreipiasi į partnerių organizacijas, kadangi šios organizacijos gali pateikti aktualias įžvalgas konkrečiose jų atstovaujamos srityse.

FM koordinuojamuose su vertinimu susijusiuose renginiuose dalyvaujančių partnerių atranka vyksta pagal visuose kituose VP etapuose taip pat įsitvirtinusių praktiką: ministerija kvietimus dalyvauti organizuojamose veiklose išsiuntinėja jau pažįstamiems ar viešojoje erdvėje matomiems potencialiems partneriams, taip pat kreipiasi į skėtines partnerių organizacijas, prašydama pasiūlyti potencialius dalyvius. Tokia tvarka iš esmės sudaro prielaidas surinkti visus turinio diskusijoms aktualius partnerius, partnerius, atstovaujančius aktualias visuomenės grupes ar geografinius regionus, tačiau, kaip rodo praktika, partnerių paieškos pastangos ne visuomet duoda pageidaujamus rezultatus. Tam tikrų partnerių trūkumą gali lemti ir objektyvi nepakankamos partnerių pasiūlos situacija, tačiau gali būti, kad kartais tinkami partneriai tiesiog nesužino apie organizuojamas veiklas. Kadangi ES fondų lėšų panaudojimo vertinimų metu galima interesų konflikto rizika yra mažesnė nei kituose etapuose (ypač lyginant su VP priemonių planavimo etapu), čia būtų galima kviesti ir smulkesnes, specifinius klausimus išmanančias organizacijas. Dalis jų apie FM organizuojamas veiklas sužino iš skėtinių organizacijų, tačiau ta informacija būna labai bendro pobūdžio (įprastai tiesiog persiūsta bendra informacija apie būsimą renginį). Siekiant sudominti labai specifinius klausimus išmanančius partnerius, naudingiau platinti ne tik bendro pobūdžio kvietimus, bet taip pat pridėti išplėstinę informaciją, nurodant kokios konkrečios sritys ir klausimai domina viešojo sektoriaus institucijas, kokių specifinių žinių iš partnerių tikimasi. Žinoma, apėmus platesnį potencialių partnerių paieškos lauką, kai kuriais atvejais reikėtų svarstyti ir apie tinkamų partnerių atranką, kuri šiuo metu nėra vykdoma. Jeigu organizuojant vertinimų rezultatų pristatymo renginius ar panašias viešo aptarimo veiklas gali dalyvauti visi interesantai, tai vertinimų priežiūros komisijose ar konsultacijose dėl vertinimų, siekiant darbo efektyvumo, turėtų dalyvauti ribotas skaičius labiausiai analizuojamai temai tinkamų partnerių organizacijų.

Atsižvelgiant į veiklų, į kurias VP vertinimo etape yra įtraukiami partneriai, pobūdį, natūralu, kad pagrindinės partnerių funkcijos yra išklausti informaciją ir pateikti su ja susijusius klausimus (pavyzdžiui, vertinimų

¹⁷⁶ Čia ir toliau remiamasi internetine už vertinimą atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP vertinimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.).

¹⁷⁷ LR Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 1090 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“.

¹⁷⁸ LR finansų ministro 2014 m. lapkričio 11 d. įsakymas Nr. 1K-353 „Dėl finansų ministro 2007 m. lapkričio 26 d. įsakymo Nr. 1k-344 „Dėl vertinimo koordinavimo grupės sudarymo“ pakeitimo“.

rezultatų pristatymo renginiuose) bei dalyvauti diskusijose, kuriose siekiama išgryninti vertinimo metu suformuluotas problemas ar patikrinti galimus viešosios politikos sprendimus (pavyzdžiui, dalyvaujant vertinimų priežiūros komisijose). Jeigu partnerių organizacijos yra įtraukiamos vertinimo paslaugų teikėjų, jos dažniausiai dalyvauja diskusijose konkrečių problemų klausimais arba pateikia savo ekspertines išvagas konkrečiose srityse.

Partnerių dalyvavimas VP vertinimo veiklose pirmiausiai matomas kaip galimybė viešojo sektoriaus institucijoms geriau suvokti konkrečios srities problemas. Partnerių įtraukimo nauda viešojo sektoriaus institucijoms koordinuojant konkrečius vertinimus yra neabejotina, tačiau natūraliai ribota dėl galimos partnerių dalyvavimo apimties, kadangi viešojo sektoriaus institucijos daugumoje atvejų yra vertinimų užsakovai, bet ne vykdytojai. Pavyzdžiui, viešojo sektoriaus lūkesčiai, kad partnerių dalyvavimas padės geriau suprasti jų atstovaujamos srities problemas, partneriai pateiks pasiūlymų kaip efektyviau spręsti identifikuotas problemas, taip pat padės įsitikinti vertinimo rekomendacijų įgyvendinamumu, yra patenkinami, bet kiek mažesne apimtimi, nei tikimasi. Tai lemia įvairūs faktoriai, tarp kurių ir santykinai menkas partnerių suinteresuotumas, ypač šią veiklą lyginant su dalyvavimu veiklose, kuriose sprendžiamas realių lėšų panaudojimas VP įgyvendinimo metu ir kur partneriai ar jų atstovaujamos organizacijos gali būti projektų vykdytojais. Partneriai nėra labai motyvuoti dalyvauti vertinimo priežiūros komisijose ir panašiose veiklose, kadangi tai dažnai suvokiama kaip papildoma našta, be to, trūksta pasitikėjimo realiu vertinimo rekomendacijų įgyvendinimu¹⁷⁹. Kita vertus, tais atvejais, kai partneriai yra suinteresuoti dalyvavimu VP vertinimo etape veiklose, jų netenkina įtraukimas tik į vertinimų priežiūrą ar galutinių rezultatų pristatymą. Dalis aktyvių partnerių norėtų prisidėti ne tik stebint vertinimo proceso įgyvendinimą, tačiau ir formuojant aktualius vertinimo klausimus, rengiant technines specifikacijas¹⁸⁰. Tačiau tokio pobūdžio įtraukimui, daliai partnerių trūksta kompetencijos, vertinimo metodų ir technikų išmanymo.

Su partnerių pasyvumo vertinimo etape problemomis ir gebėjimų trūkumu susiduria ir kitos ES šalys. Tačiau kai kurioms iš jų partnerių aktyvumą pavyksta paskatinti imantis tikslingų ir aktyvių veiksmų.

UŽSIENIO ŠALIŲ PATIRTIS. PARTNERIŲ DALYVAVIMO VP PLANAVIMO ETAPE SKATINIMAS ISPANIJOS ANDALŪZIJOS REGIONE. Ispanijos regioninės veiksmų programos per pastaruosius kelerius metus išplėtė partnerių įtraukimo mastą ir tapo labiau institucionalizuotos. Partnerių vaidmuo išsiplėtė nuo faktų ir rezultatų išklausymo iki aktyvesnio dalyvavimo ir debatų, taip pat ir VP vertinimo etape. Pietų Ispanijos Andalūzijos regionas partnerių įtraukimo į VP vertinimo etapo veiklas planus pateikia „Specialiame ERPF 2014–2020 m. vertinimo plane“¹⁸¹. Vadovaujančioji institucija (VI) VP vertinimo etape partnerystę vykdo skirtinguose komitetuose ir tinkluose, tokiuose kaip vertinimo komitetas, sektoriniai tinklai, SK ir teminės vertinimo grupės. VI vertinimo skyriaus darbuotojai organizuoja šių komitetų ir tinklų veiklą pagal, *inter alia*, mokymų planą.

Mokymų planas pirmiausia siekia sustiprinti VI vertinimo skyriaus darbuotojų techninius gebėjimus. Tačiau priklausomai nuo mokymų veiklų pobūdžio, į jas gali būti įtraukiami ir partneriai. Taigi, šis mokymų planas suteikia partneriams galimybę praturtinti žinias apie fundamentalius vertinimo konceptus ir konkrečias vertinimo technikas. Mokymus organizuoja Ispanijos nacionalinio bendruomenių programų programavimo ir

¹⁷⁹ Remiantis interviu su partneriais.

¹⁸⁰ Ten pat.

¹⁸¹ http://www.dgfc.sepg.minhafp.gob.es/sitios/dgfc/esES/ipr/fcp1420/e/PEF1420/Documents/PdE_FEDER_PO_Andalucia.pdf

vertinimo direktorato padalinys bei kitos viešosios politikos vertinimo, fiskalinių studijų ir kiekybinių bei kokybinių metodų srityse veikiančios institucijos. Mokymai finansuojami iš VP techninės paramos lėšų¹⁸².

2.2.5 PARTNERIŲ GEBĖJIMAI IR REIKALINGOS GEBĖJIMŲ STIPRINIMO PRIEMONĖS

Šiame poskyryje analizuojami partnerių gebėjimai ir resursai įsitraukti į ES fondų valdymo veiklas. Aptariamos priemonės, kurios galėtų paskatinti geresnį partnerių prisidėjimą prie VP valdymo. Pateikiami gerosios praktikos pavyzdžiai kaip stiprinami partnerių gebėjimai ir resursai Lietuvoje ir užsienio valstybėse.

Sėkmingam ir kokybiškam partnerystės principo įgyvendinimui įvairiuose ES fondų valdymo etapuose svarbu ne tik egzistuojantis partnerystės proceso reglamentavimas, viešojo sektoriaus institucijų motyvacija ir pastangos partnerius įtraukti į įvairias ES fondų valdymo veiklas bei partnerystės proceso organizavimo formas, tačiau ir egzistuojanti ES fondų valdymo veiklose dalyvaujančių partnerių pasiūla bei jų turimi resursai ir gebėjimai partnerystės procese dalyvauti.

Kaip parodė atlikta partnerystės principo įgyvendinimo įvairiuose ES fondų valdymo etapuose analizė, partnerių gebėjimų trūkumą (ypatingai žinių apie ES fondų valdymą) ar didelius gebėjimų, pajėgumų ir su tuo susijusių įtakos skirtumus galima išskirti kaip vienus svarbiausių aspektų, kurių pagerinimas padėtų visą partnerystės procesą padaryti kokybiškesnį ir efektyvesnį tiek VP planavimo, tiek VP įgyvendinimo etapuose. VP vertinimo etape kaip svarbiausias aspektas, galintis pagerinti partnerystės principo taikymą gali būti išskirta didesnė partnerių patirtis partnerystės procesuose (dažnesnis jų įtraukimas į ES fondų valdymo procesus)¹⁸³.

Visuose VP valdymo etapuose labiausiai nepakankamas yra partnerių aktyvumas įsitraukiant į partnerystę ES fondų valdymo procesuose. VP vertinimo ir VP planavimo etapuose partnerių aktyvumas buvo ribotas (viešojo sektoriaus institucijų įvertintas atitinkamai 4 ir 5,3 balais iš 10 galimų), VP įgyvendinimo etape partnerių aktyvumas buvo vidutinis, tačiau reikšmingai didesnis, nei kituose etapuose (viešojo sektoriaus institucijų įvertintas 6,8 balais iš 10 galimų). Patys partneriai, tiek vertindami savo pačių atstovaujamos organizacijos, tiek visų partnerių bendrai įsitraukimo į partnerystės procesus ES fondų valdyme kokybę, taip pat mato, kad sėkmingam įsitraukimui jiems labiausiai trūksta aktyvumo dalyvaujant ES fondų valdymo veiklose¹⁸⁴. Partnerių aktyvumo trūkumą parodė ir atlikta partnerių dalyvavimo tokių formalizuotų darinių kaip 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos komisija ir 2014–2020 m. Stebėsenos komitetas veikloje analizė¹⁸⁵.

Dar vienas gebėjimas, kurio labai trūksta visuose VP valdymo etapuose dalyvaujantiems partneriams yra gebėjimas atstovauti plačius vienos ar kelių visuomenės grupių interesus, o ne konkrečius, asmeninius ar vienos organizacijos interesus. Partnerių plataus masto interesų atstovavimo pakankamumas VP planavimo etape ir SK veikloje buvo vidutinis (viešojo sektoriaus institucijų įvertintas atitinkamai 6,5 ir 6,7 balais iš 10 galimų). VP

¹⁸² Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Ispanija (2015).

¹⁸³ Remiantis internetine Stebėsenos komiteto narių, atstovaujančių viešojo sektoriaus institucijas, apklausa (vykdyta 2017 m. kovo 28 d. – balandžio 7 d.), internetine ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą į atskirų priemonių derinimą VP įgyvendinimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.), internetine ministerijų už partnerystę atsakingų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.), internetine už vertinimą atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP vertinimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.), internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

¹⁸⁴ Ten pat.

¹⁸⁵ Plačiau žiūrėti šios ataskaitos dalyse „VP planavimas“ ir „Stebėsenos komitetas“.

įgyvendinimo ir VP vertinimo etapuose partnerių gebėjimo atstovauti plataus masto interesus pakankamumas buvo sąlyginai geresnis (viešojo sektoriaus institucijų įvertintas atitinkamai 7,1 ir 7 balais iš 10 galimų). Tačiau dalyvaudamos visuose VP valdymo etapuose partnerių organizacijos, yra mažiau suinteresuotos tam tikrų visuomenės grupių interesų atstovavimu, o labiausiai nori būti įtrauktos į tas VP valdymo veiklas, kuriose yra svarstomos konkrečios priemonės, kurių pareiškėjais gali būti jų atstovaujama organizacija arba organizacijos vienijami nariai¹⁸⁶. Didesnį partnerių interesą dalyvauti partnerystės procesuose, kuriuose yra svarstomos priemonės, kurių pareiškėjais gali būti partnerių organizacijos, parodė ir VP įgyvendinimo etapo rašytinio PFSA derinimo analizė¹⁸⁷.

Į VP planavimo, įgyvendinimo ir vertinimo procesus bei SK veiklą įtrauktų partnerių bendradarbiavimo su viešojo sektoriaus institucijomis patirties pakankamumas yra vidutinis ir geras (viešojo sektoriaus institucijų įvertintas nuo 6,7 balų (VP planavimo etape ir SK veikloje) iki 7,6 balų (VP įgyvendinimo etape) iš 10 galimų). Tačiau patys partneriai jaučia tokios bendradarbiavimo patirties trūkumą ir norėtų jos turėti daugiau¹⁸⁸. Sąlyginai geriausios yra visuose VP valdymo etapuose įtrauktų partnerių turimos sektoriui specifinės žinos (viešojo sektoriaus institucijų įvertintas nuo 7,3 iki 8 balų iš 10)¹⁸⁹.

Daugelio organizacijų atveju be jau įvardintų gebėjimų / resursų stiprinimo poreikio, kitų gebėjimų partneriams netrūksta. Taip mano apie pusę ministerijų, organizavusių VP planavimo etapo partnerystės veiklas, 79 proc. VP įgyvendinimo etapo partnerystės veiklose dalyvavusių tarnautojų ir 78 proc. viešojo sektoriaus institucijas atstovaujančių SK narių. Tačiau kai kurioms partnerių organizacijoms, be jau paminėtų gebėjimų, taip pat trūksta supratimo apie VP valdymo procedūras, proceso eigą, partnerių galimybes ir būdus dalyvauti ES fondų valdymo veiklose, organizacinių resursų (žmogiškųjų, finansinių išteklių, laiko) ir gebėjimo bendradarbiauti su kitais partneriais, susitarti dėl bendros pozicijos¹⁹⁰.

Su partnerių gebėjimų trūkumu ES fondų partnerystės procese susiduria ir kitos ES šalys. Dalis jų partnerių gebėjimų stiprinimui paskiria konkrečias priemones.

UŽSIENIO ŠALIŲ PATIRTIS. ESTIJOS PARTNERIŲ GEBĖJIMŲ STIPRINIMO PRIEMONĖS. Remiantis partnerystės susitarimu ir VP Estijoje yra planuojamos įvairios poreikiais pagrįstos veiklos, tokios kaip mokymai, studijos, analizės, informaciniai renginiai ir įvairūs plėtros projektai, siekiant padidinti partnerių gebėjimus dalyvauti politikos formavime ir paveikti procesus bei sprendimus¹⁹¹. Poreikiais grįstos veiklos prisideda siekiant vartotojui patogaus VP įgyvendinimo, geresnių įsisavinimo rodiklių ir kartu didesnio efektyvumo. Šios partnerių gebėjimų stiprinimo veiklos yra daugiausia finansuojamos konkrečiomis prioritetinės krypties „Viešųjų institucijų ir suinteresuotų šalių institucinių gebėjimų stiprinimas ir efektyvus viešasis administravimas“ priemonėmis.

¹⁸⁶ Remiantis įvairiuose VP valdymo proceso etapuose partnerystės veiklas organizavusių viešojo sektoriaus institucijų atstovų apklausomis, internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

¹⁸⁷ Žiūrėti šios vertinimo ataskaitos skyrių „VP įgyvendinimas“.

¹⁸⁸ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

¹⁸⁹ Remiantis įvairiuose VP valdymo proceso etapuose partnerystės veiklas organizavusių viešojo sektoriaus institucijų atstovų apklausomis.

¹⁹⁰ Remiantis įvairiuose VP valdymo proceso etapuose partnerystės veiklas organizavusių viešojo sektoriaus institucijų atstovų apklausomis, internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

¹⁹¹ Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014-2020 m. – Estija (2015). Parengė Tiia Johansson, Regioninės ir miestų politikos generalinio direktorato partnerystės principo įgyvendinimo studijai.

Bendra gebėjimų stiprinimui numatyta suma, įskaitant NVO gebėjimų stiprinimą, pagal minėtą prioritetinę kryptį siekia 3 650 000 eurų (įskaitant bendrą finansavimą). Be to, NVO yra kviečiamos dalyvauti kaip partneriai kituose procesuose, pavyzdžiui, viešosios politikos sprendimų poveikio vertinimo veiklose.

Dauguma Lietuvos viešojo sektoriaus institucijų, nepaisant to, kad dalį partnerių gebėjimų mato kaip nepakankamus, partnerių gebėjimų dalyvauti ES fondų valdymo procesuose stiprinimo veiklą vykdyti nenumato¹⁹². Keletą centralizuotų mokymų 2014 ir 2017 m. partneriams vykdė FM. Mokymai buvo organizuoti pagal specialiai partneriams parengtas mokymų programas, juose partneriai galėjo susipažinti su ES fondų administravimo sistema, partnerių dalyvavimo galimybėmis ir interesų atstovavimu ES fondų administravimo procese, kitomis aktualiomis temomis. 2017 m. organizuoti seminarai daugiausia buvo orientuoti į praktinių įgūdžių ugdymą ir partnerių buvo įvertinti kaip naudingi.

Tačiau svarbu pažymėti, kad net ir visoms ministerijoms suorganizavus mokymų ir informavimo renginius partneriams, tokių sėkmingo partnerystės proceso trukdžių kaip partnerių aktyvumo ir motyvacijos atstovauti platesnių visuomenės grupių interesus stoka nebūtų išspręsta. Taip yra todėl, kad pagrindinė šių trūkumų atsiradimo priežastis yra ne žinių, tačiau organizacinių resursų trūkumas. Absoliuti dauguma partnerių (82 proc.) nurodo, kad aktyvesniam ir labiau motyvuotam įsitraukimui į VP valdymo procesus jiems trūksta organizacinių resursų (žmogiškųjų, finansinių išteklių, laiko). Labiausiai nepakankami yra finansiniai ištekliai (pakankamumas partnerių įvertintas 3,6 balais iš 10 galimų), riboti yra ir turimi laiko dalyvavimui ES fondų valdymo veiklose resursai (pakankamumas partnerių įvertintas 5,4 balais iš 10 galimų), sąlyginai geriausias yra partnerių organizacijų turimų žmogiškųjų išteklių pakankamumas (partnerių įvertintas 6,3 balais iš 10 galimų)¹⁹³. Trūkstant organizacinių resursų partneriai neturi galimybės aktyviai dalyvauti ES fondų valdymo proceso partnerystės veiklose, turi pirmiausia užsitikrinti savo organizacijos finansavimą, o tai apsunkina jų galimybes atstovauti platesnio masto interesus. Taigi, dėl šių priežasčių dalis partnerių retai įsitraukia į VP valdymo procesus arba į juos įsitraukia nenuosekliai, o tai lemia mažesnę jų bendradarbiavimo patirtį bei, tuo pačiu, prastesnes žinias ir suvokimą apie ES fondų valdymo procesus, partnerių galimybes juose dalyvauti, mažesnius gebėjimus susitarti ir atstovauti vieningą poziciją.

Vienas iš galimų partnerių organizacinių resursų stiprinimo būdų yra dalinis organizacijų (ypatingai skėtinių partnerių organizacijų) veiklos finansavimas (subsидijos atstovavimo veikloms). Tokio dalinio finansavimo atsiradimas labai padėtų spręsti partnerių aktyvumo ir siauros srities interesų atstovavimo problemas. Egzistuojant bent daliniam finansavimui, kuris leistų paskirti daugiau žmogiškųjų išteklių ir laiko dalyvavimui ES struktūrinės paramos valdymo partnerystės procesuose, partneriai tai galėtų daryti nuosekliau, aktyviau ir kokybiškiau, skiriant pakankamai laiko dalyvavimui darbo grupių posėdžiuose, *ad hoc* susitikimuose, pateikiamų dokumentų analizei, pastabų ir pasiūlymų teikimui, reikiamų analizų atlikimui, informacijos surinkimui (pvz.: iš skėtinei organizacijai priklausančių narių). Šiuo metu visas partnerių įsitraukimas į ES fondų valdymo veiklas yra savanoriškas, partnerių organizacijoms nėra skiriama lėšų, kurias būtų galima paskirti bent vieno atstovo, dalyvaujančio ES fondų valdymo partnerystės veiklose, laiko, skirto pasirengimui posėdžiams, dalyvavimui juose, pastabų teikimui, analizų atlikimui ir kitų reikalingų veiklų vykdymui, finansavimui. Taip pat nėra padengiamos ir kitos, dalyvaujant partnerystės procesuose patiriamos išlaidos (pavyzdžiui, atvykimo į posėdžius išlaidos, renginio organizavimo, siekiant surinkti skėtinių organizacijų narių nuomonę, išlaidos).

¹⁹² Remiantis internetine už partnerystę atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape (vykdyta 2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.).

¹⁹³ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.).

Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje kitos tęstinio finansavimo formos, ypač NVO sektorių atstovaujančioms organizacijoms, taip pat sunkiai pasiekiamos, šios organizacijos, kad galėtų vykdyti veiklą, turi nuolat įgyvendinti projektus, kurių tikslas ir pagrindinės veiklos yra nukreiptos į konkrečių paslaugų teikimą, o ne organizacijos narių ir įvairių visuomenės grupių interesų atstovavimą. Būtent dėl tokio finansavimo šaltinių trūkumo, partnerių organizacijos, norėdamos vykdyti veiklą, pirmiausia yra suinteresuotos savo pačių galimybėmis ES fondų lėšomis finansuojamus projektus įgyvendinti ir tik jau pradėjus vykdyti tam tikrus projektus bei užsitikrinus galimybes finansuoti organizacijos funkcionavimą tam tikrą laiką, dėmesys imamas kreipti ir į organizacijos narių bei tam tikrų visuomenės grupių interesų atstovavimą. Dėl tokios situacijos, kai partnerių organizacijos pirmiausia turi pasirūpinti savo organizacijos funkcionavimo užsitikrinimu, susidaro situacija, kai partneriai atstovauja daugiau savo organizacijos, o ne platesnius, įvairių visuomenės grupių interesus.

Tačiau net ir užtikrinus organizacijos galimybes veikti įgyvendinant į tam tikrų paslaugų teikimą nukreiptus konkrečius projektus, dalyvavimo partnerystės procese sunkumai išlieka. Kadangi, kaip jau minėta, paprastai finansuojami ir partnerių organizacijų įgyvendinami projektai, kurie nėra skirti visuomenės interesų atstovavimo veikloms, o skirti konkrečioms paslaugoms teikti, tokius projektus įgyvendinančių organizacijų nariai didžiąją savo laiko dalį turi skirti tiesioginių projektų veiklų įgyvendinimui, todėl dalyvavimas ES fondų partnerystės veiklose gali vykti tik likusiu nuo tiesioginio darbo laiku. Pačių partnerių žodžiais tariant, dalyvavimui ES fondų valdymo partnerystės procesuose turi būti „aukojamas laisvalaikis“, o partneriai į partnerystės veiklas dažnu atveju įsitraukia tik todėl, jog partnerių organizacijose dirbantys „visuomenininkai iš esmės yra visuomeniški žmonės“ ir nori prie viešosios politikos gerinimo prisidėti net ir sudėtingomis sąlygomis¹⁹⁴.

Dalinio partnerystės veiklose dalyvaujančių organizacijų finansavimo formų atsiradimas galėtų paskatinti partnerių organizacijų dalyvavimo partnerystės procesuose aktyvumą, pagerintų partnerystės kokybę bei leistų partnerių dėmesį sukcentruoti į jų organizacijų atstovaujamų visuomenės grupių interesų gynimo, o ne atskirų projektų vykdymo veiklas. Tai savo ruožtu leistų partneriams daugiau dėmesio skirti ir susipažinimui su pateikiamais dokumentais, ES fondų valdymo sistema, partnerių dalyvavimo galimybėmis, suteiktų daugiau laiko ir finansinių resursų išankstinėms bendradarbiavimo, pozicijų suderinimo veikloms vykdyti.

Partnerių organizacijų resursų dalyvavimui partnerystės veiklose stiprinimo klausimas yra aktualus ne tik ES fondų kontekste, tačiau visose viešosios politikos įgyvendinimo procesuose, kuriuose reikalingas partnerių dalyvavimas. Jeigu visuomenėje ir tarp viešojo sektoriaus institucijų yra sutariama, jog partnerių dalyvavimas formuojant ir įgyvendinant viešąją politiką yra svarbus, tuomet būtina sukurti mechanizmus, kurie padėtų užtikrinti partnerių organizacijų egzistavimą ir pakankamus resursus partnerystės procesuose dalyvauti. Pripažįstant, kad partnerių atliekama visuomenės interesų atstovavimo veikla viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo procese skiriasi ir neturėtų būti tapatinama su paslaugų teikimo veiklomis bei yra reikalaujanti papildomo partnerių laiko ir kitų resursų, būtų tikslinga surasti mechanizmus, kaip partnerius įgalinti šiose partnerystės veiklose dalyvauti. Tokie partnerių organizacijų resursų stiprinimo mechanizmai ypatingai svarbūs tais atvejais, kai partnerius norima įtraukti į veiklas, kuriose partneriai neturi tiesioginio savo organizacijos intereso, bet galėtų dalyvauti kaip tam tikrų visuomenės grupių atstovai.

Su laiko, žmogiškųjų išteklių ir finansinių resursų trūkumu partnerių organizacijos susiduria ir kitose ES šalyse, todėl ir ten yra taikomi tam tikri partnerių dalyvavimo partnerystės veiklose kompensavimo mechanizmai.

UŽSIENIO ŠALIŲ PATIRTIS. PARTNERIŲ DALYVAVIMO PARTNERYSTĖS VEIKLOSE KOMPENSAVIMO MECHANIZMAS LENKIJOJE. Lenkijoje, socialiniai–ekonominiai partneriai viešojo sektoriaus institucijoms

¹⁹⁴ Remiantis internetine partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose (vykdyta 2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.), interviu su partneriais, fokusuotų grupinių diskusijų dalyviais.

pasiūlė dalį VP techninės paramos lėšų skirti partnerių darbo ir laiko kompensavimui. Partnerių pasiūlytas kompensavimo mechanizmas turėtų priklausyti nuo realaus partnerių indėlio į konkrečiai suformuluotą ir aiškiai paskirstytą užduočių atlikimą. Kompensavimas turėtų būti taikomas pačioms partnerių organizacijoms, o ne jų atstovams¹⁹⁵. Techninė parama partnerių organizacijoms padėtų joms paruošti analizes, organizuoti mokymus ir neformalius susitikimus, skirtus bendruomenių atstovavimui. Detalų kompensuoti tinkamų išlaidų sąrašą suformuoti ir pateikti galėtų už regioninę programą atsakingas ministras.

Nors tiesiogiai šie partnerių pasiūlymai Lenkijos viešojo sektoriaus institucijų nebuvo priimti, tačiau buvo priimtas bendras sutarimas, jog tam tikri partnerių dalyvavimo partnerystės veiklose kompensavimo mechanizmai turi atsirasti. Konkrečios tinkamos finansuoti išlaidos yra nustatytos 2014–2020 m. SK formavimo ir veiklos gairėse. Šiose gairėse nurodoma, kad visiems SK nariams (taip pat ir partnerių atstovams), tais atvejais, kai SK posėdis ar su juo susijusi darbo grupė vyksta ne SK nario gyvenamame mieste, turi būti padengiamos atvykimo į SK posėdžius ir su jais susijusias darbo grupes išlaidos, apgyvendinimo išlaidos. Partneriams taip pat gali būti padengiamos jų organizuojamų vidinių mokymų, skirtų gebėjimams stiprinti, išlaidos¹⁹⁶.

Tai, jog stipresnės, formalią struktūrą, daugiau išteklių ir papildomus (be projektų įgyvendinimo) finansavimo šaltinius turinčios organizacijos (pavyzdžiui, verslo subjektus atstovaujančios organizacijos, kurių interesų atstovavimo veikloms naudojamos organizacijos narių lėšos, surenkamos nario mokesčio pavidalu) aktyviau dalyvauja partnerystės veiklose, geriau suvokia ES struktūrinės paramos valdymo procesus ir dėl savo aktyvesnio dalyvavimo turi geresnius diskusijų gebėjimus, matoma ir stebint partnerių įsitraukimą į 2014–2020 m. finansinio periodo veiklas. Turint stiprią organizacijos struktūrą ir veiklos finansavimo šaltinius, tampa įmanomas ir pozicijų suderinimas bei kelių vieną sektorių atstovaujančių organizacijų bendros nuomonės pateikimas viešojo sektoriaus institucijoms. Pavyzdžiui, kelios verslo sektoriaus interesus atstovaujančios partnerių organizacijos pradėjo taikyti praktiką, kai ŪM paskelbus su priemonės įgyvendinimu susijusią informaciją (PAK arba PFSA), prieš teikdamos pastabas susirenka neformaliai diskusijai ir pozicijų suderinimui. Tačiau tokia vertinga praktika reikalauja, jog partnerių organizacijos būtų pajėgios greitai reaguoti į paskelbtą informaciją, per trumpą laiką susipažinti su paskelbtais dokumentais, suorganizuoti susitikimą, kuriam taip pat reikia bent minimalių išteklių¹⁹⁷. Kita vertus, net ir organizacijoms, turinčioms finansinių išteklių ir galinčioms bent vieno atstovo laiką skirti išimtinai dalyvavimui partnerystės procesuose, kyla iššūkių, norint efektyviai įsitraukti į visus partnerystės procesus, kuriuose jie yra kviečiami dalyvauti, kadangi darbo grupių ir kitų pasitarimų skaičius dažnai viršija vieno asmens darbo laiko galimybes.

Dar viena gebėjimų stiprinimo forma, kuri padėtų pagerinti tiek partnerių žinias apie ES fondų valdymą, tiek apie partnerių galimybes jame dalyvauti, tiek partnerių diskusijų ir susitarimo dėl bendros pozicijos gebėjimus yra mokymasis dalyvaujant (dažnesnis partnerių įtraukimas į ES fondų valdymo veiklas). Tokios partnerių organizacijų stiprinimo priemonės kaip dalinio finansavimo atsiradimas įgalintų partnerius ES fondų procesuose dalyvauti aktyviau, tačiau tam, kad partnerystės procesas vyktų sėkmingai, svarbu, kad partnerių įtraukimo iniciatyvos būtų dažnos ir iš viešojo sektoriaus pusės.

¹⁹⁵ Baltoji knyga dėl partnerystės principo įgyvendinant ES fondus Lenkijoje.

¹⁹⁶ Lenkijos Stebėsenos komitetų 2014–2020 m. ESIF fondų valdymui sudarymo ir veiklos gairės, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/1088/wytyczne_KM_2014_2020_210115.pdf

¹⁹⁷ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus atstovais, interviu su partneriais.

LIETUVOS GEROSIOS PRAKTIKOS PAVYZDYS. NUOSEKLUS PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS Į PARTNERYSTĖS VEIKLAS STIPRINA JŲ GEBĖJIMUS. Planuojant ir įgyvendinant ES fondų investicijas SADM naudoja nuoseklaus partnerių įtraukimo į visus priemonės rengimo etapus praktiką. Rengiantis tam tikros priemonės įgyvendinimui, partneriai įtraukiami jau į strateginio dokumento, kuriame numatomi daugelis svarbių būsimos VP priemonės aspektų, rengimą. Per keletą susitikimų dažniausiai suformuojamas daugmaž nuolatinis partnerių ratas, kuris nuosekliai dalyvauja rengiant strateginį dokumentą, o vėliau ir derinant PFSA. Iškilus poreikiui pasitarti atskirais klausimais bet kuriame priemonės planavimo ar įgyvendinimo etape SADM kreipiasi į šią partnerių grupę.

Nuoseklus partnerių įtraukimas leidžia pastariesiems palaipsniui ir pilna apimtimi įsitraukti į priemonės planavimą. Pradžioje partneriams sudaromos sąlygos pateikti jų turimą pirminį situacijos matymą, nurodyti svarbiausias problemas, o vėliau palaipsniui išsiginčyti į galimus sprendimus ES fondų kontekste ir teikti konkrečias, savalaikes ir įgyvendinamas rekomendacijas. Toks nuoseklus partnerių įtraukimas padeda spręsti dažnai kylančias problemas, kai partneriai yra nepakankamai išsiginčyti į analizuojamus klausimus, siekia iš naujo aptarti klausimus, dėl kurių sprendimas jau priimtas, o taip pat gerina partnerių žinias apie ES fondų valdymo procesus, partnerių galimybes juose dalyvauti, derybų ir diskusijų gebėjimus¹⁹⁸.

Nuoseklus partnerių įtraukimas į visą partnerystės procesą ne tik stiprina partnerių gebėjimus, tačiau ir viešojo sektoriaus institucijoms leidžia partnerių organizacijas geriau pažinti, daugiau sužinoti apie jų vykdomą veiklą. Tai skatina ministerijas partneriais labiau pasitikėti, o kai kuriais atvejais netgi pakeisti egzistuojančias nuostatas partnerystės atžvilgiu bei įprastas partnerių įtraukimo praktikas. Tai, jog bandymas pažinti partnerių organizacijas, suprasti jų poreikius ir galimybes dalyvauti partnerystės procesuose bei gyvas susitikimas su partneriais didina pasitikėjimą tarp viešojo sektoriaus institucijų ir partnerių organizacijų bei skatina glaudesnę bendradarbiavimą, rodo FM organizuotų pasitarimų-diskusijų su NVO sėkmę.

LIETUVOS GEROSIOS PRAKTIKOS PAVYZDYS. FM ORGANIZUOTI PASITARIMAI-DISKUSIJOS SU NVO ATSTOVAIS. 2015 m. ir 2016 m. FM iniciatyva buvo organizuotos kelios diskusijos-pasitarimai su NVO atstovais. Pirmasis toks pasitarimas-diskusija buvo organizuotas 2015 m. birželio 16 d. Renginiu buvo siekiama aptarti NVO dalyvavimo ir bendradarbiavimo lūkesčius ir galimybes, panaudojant 2014–2020 m. ES fondų investicijas, taip pat pagerinti bendradarbiavimą su NVO. 2015 m. spalio 27 d. buvo suorganizuotas antrasis toks renginys¹⁹⁹. Pirmojoje šio renginio dalyje buvo pristatyti pranešimai apie partnerystės principo reikšmę, NVO įstatymo svarbiausias nuostatas ir NVO politikos gaires, pristatyti Lietuvos įsipareigojimai ir kitų šalių NVO įtraukimo į partnerystės procesus praktikos. Antrojoje renginio dalyje buvo organizuotos 4 diskusijų grupės pagal atskiras sritis, kur NVO atstovai turėjo galimybę geriau susipažinti ir padiskutuoti su viešojo sektoriaus institucijų atstovais²⁰⁰. Diskusijų grupėse iškeltos problemos vėliau buvo aptartos susitikimuose su atskiromis ministerijomis.

Tiek partneriams, tiek viešojo sektoriaus institucijoms šis renginys buvo labai naudingas ir padėjo pagerinti partnerystės principo įgyvendinimą. Diskusijos nedidelėse diskusijų grupėse leido partneriams ne tik išsakyti savo poreikius bei lūkesčius projektų įgyvendinimo ir partnerystės srityje, tačiau ir padėjo užmegzti kontaktus su konkrečių ministerijų tarnautojais, pristatyti savo vykdomą veiklą, įgyti pasitikėjimą. Būtent šio renginio metu buvo užmegztas ryšys su VRM atstovais, kas po vėlesnių susitikimų paskatino VRM peržiūrėti savo suplanuotas priemones ir suteikti daugiau galimybių jų įgyvendinime dalyvauti NVO bei sustiprinti partnerių

¹⁹⁸ Remiantis apklausų duomenimis, interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

¹⁹⁹ LR finansų ministerija, 2015 m. partnerystės principo įgyvendinimo apžvalga, 2015.

²⁰⁰ Remiantis interneto tinklapyje www.3sektorius.lt pateikta informacija.

įtraukimą į ES fondų valdymo procesus. Susitikimas su partnerių organizacijomis, jų galimybių išsiaiškinimas padėjo VRM savo planuojamas veiklas pamatyti platesniame kontekste, geriau suvokti, kokios veiklos galėtų būti perduodamos partneriams, kokią poziciją ES fondų valdymo procesuose jie yra pajėgūs užimti²⁰¹.

Vis dėlto, partnerių gebėjimus stiprinant per dalyvavimą ES fondų valdymo partnerystės veiklose, pokyčiams atsirasti prireiktų sąlyginai ilgesnio laiko. Norint partnerių gebėjimus stiprinti trumpesniu laikotarpiu efektyvus būtų būtent partnerių gebėjimų stiprinimui skirtų projektų įgyvendinimas. Panašaus pobūdžio projektai buvo finansuojami Lietuvos–Šveicarijos bendradarbiavimo programos. Tokių projektų įgyvendinimo metu finansavimas galėtų būti skiriamas konkrečios partnerių organizacijos administravimo, atstovavimo ir kitų gebėjimų, reikalingų sėkmingam dalyvavimui ES fondų partnerystės veiklose, stiprinimui, nereikalaujant įgyvendinti jokių papildomų, su organizacijos teikiamomis paslaugomis susijusių, veiklų.

LIETUVOS GEROSIOS PRAKTIKOS PAVYZDYS. PARTNERIŲ GEBĖJIMŲ STIPRINIMAS ĮGYVENDINANT GEBĖJIMŲ STIPPINIMO PROJEKTUS. NVO gebėjimų stiprinimui skirti projektai Lietuvoje buvo įgyvendinti pagal Lietuvos ir Šveicarijos bendradarbiavimo programą. Viena iš Programos finansuotų veiklų buvo NVO fondo sukūrimas, kurio pagrindinis tikslas buvo ugdyti pilietinę visuomenę bei stiprinti jos bendradarbiavimą su vietos savivaldos institucijomis. 2012–2014 m. laikotarpiu NVO fondas finansavo 97 paprojekčius, kurių bendra vertė siekė beveik 19 mln. Litų (apie 5,5 mln. Eur). Fondas finansavo priemones, skirtas kurti NVO palankią aplinką, didinti finansinį savarankiškumą, stiprinti jų vaidmenį efektyviai sprendžiant visuomenės problemas teikiant daugiau kokybiškesnių viešųjų paslaugų, stiprinti administracinius gebėjimus, aktyvinti socialinį verslumą bei plėtoti žmogiškuosius išteklius. Pagrindinės fondo finansuojamos kryptys buvo pasirinktos atlikus NVO fondo galimybių studiją, įvertinusią Lietuvos NVO pagrindinius poreikius²⁰².

Vienos iš aktyviausių ir įtakingiausių partnerių organizacijų asociacijos „Žinių ekonomikos forumas“ teigimu, pagrindinė priežastis, leidusi organizacijai tapti aktyviu ir naudingu partneriu ES fondų valdymo procesuose yra būtent panašių projektų, skirtų organizacijos administracinių gebėjimų stiprinimui, nereikalaujant atlikti jokių papildomų paslaugų teikimo veiklų, įgyvendinimas, kuris leido atlikti nuoseklią organizacijos poreikių analizę, tikslingus organizacijos narių mokymus, prisitraukti organizacijos kompetencijas galinčius sustiprinti ekspertus²⁰³.

Pagal 2014–2020 m. suplanuotą įgyvendinti priemonę Nr. 10.1.2-ESFA-K-917 „Visuomenės nepakantumo korupcijai didinimo ir dalyvavimo viešojo valdymo procesuose skatinimo iniciatyvos“, tarp kitų veiklų numatoma remti ir nevyriausybinių organizacijų institucinių gebėjimų, reikalingų dalyvauti viešojo valdymo sprendimų priėmimo, stiprinimą: nevyriausybinių organizacijų pasiūlymų dėl viešojo valdymo sprendimų rengimą ir pristatymą suinteresuotoms institucijoms, visuomenei; nevyriausybinių organizacijų atstovų kompetencijų, reikalingų šioms pasiūlymams parengti ir pristatyti, stiprinimą. Tinkamai suplanavus ir įgyvendinus šią priemonę, tai galėtų tapti vienu iš praktinių būdų partnerių gebėjimų stiprinimui.

Kitos galimos partnerių gebėjimų stiprinimo veiklos, kurios galėtų turėti poveikį jau trumpuoju laikotarpiu, yra jau minėti pasitarimai-diskusijos, panašūs į organizuotus FM, kurie padėtų partneriams ir viešojo sektoriaus institucijoms geriau pažinti vieni kitus bei diskutuoti apie sąlygas, reikalingas sėkmingai partnerystei vystyti. Taip pat, partneriams būtų naudinga dalyvauti ir mokymuose, organizuojamuose viešojo sektoriaus institucijų

²⁰¹ Remiantis apklausų duomenimis, interviu su partneriais.

²⁰² Remiantis LR finansų ministerijos ir Centrinės projektų valdymo agentūros oficialiuose tinklapiuose pateikta informacija.

²⁰³ Remiantis interviu su partneriais.

atstovams. Viešojo sektoriaus institucijų atstovai nuolat dalyvauja mokymuose, susijusiuose tiek su ES fondų valdymo ypatumais, tiek su konkrečių politikos sričių vystymosi tendencijomis, ateities perspektyvomis. Partnerių įtraukimas į tuos pačius mokymus, kuriuose dalyvauja ir viešojo sektoriaus institucijos, padėtų abiem partnerystės pusėms susikurti bendrą žinojimą tiek apie tam tikro sektoriaus viešosios politikos tendencijas ir kryptis, tiek apie ES fondų valdymo naujoves²⁰⁴. Bendras dalyvavimas mokymuose taip pat suteiktų daugiau progų bendrauti, pažinti partnerių organizacijas, užmegzti produktyvius partnerystės ryšius.

Apibendrinant partnerių gebėjimų dalyvauti ES fondų valdymo partnerystės procesuose pakankamumą matoma, jog labiausiai sėkmingą partnerystės principo įgyvendinimą apsunkina partnerių aktyvumo ir gebėjimo atstovauti ne konkrečios organizacijos ar jos narių interesus (dažniausiai interesą įgyvendinti konkrečius ES fondų lėšomis finansuojamus projektus), bet platesnės visuomenės grupės / sektoriaus požiūrį ir interesus. Šie trūkumai pirmiausia kyla iš partnerių organizacijų turimų resursų (finansinių, žmogiškųjų išteklių, laiko) nepakankamumo. Dėl minėtų resursų trūkumo dalis partnerių retai įsitraukia į VP valdymo procesus arba į juos įsitraukia nenuosekliai, o tai lemia mažesnę jų bendradarbiavimo patirtį bei, tuo pačiu, prastesnes žinias ir suvokimą apie ES fondų valdymo procesus, partnerių galimybes juose dalyvauti, mažesnius gebėjimus susitarti ir atstovauti vieningą poziciją.

Atitinkamai, siekiant stiprinti partnerių gebėjimus, efektyviausios priemonės būtų partnerių **organizacinių išteklių stiprinimas** (pavyzdžiui, dalinio partnerių organizacijų, dalyvaujančių ES fondų valdymo partnerystės procesuose, finansavimo užtikrinimas) ir **mokymasis dalyvaujant** (dažnesnis partnerių įtraukimas į ES fondų valdymo veiklas). Tačiau svarbu atkreipti dėmesį, jog tokie partnerių gebėjimų stiprinimo būdai, nors ir turėtų ilgalaikį poveikį aktyvesniam ir kokybiškesniam partnerių dalyvavimui ES fondų valdymo partnerystės procesuose, tačiau taip pat pareikalautų ilgesnio laikotarpio šiems pokyčiams atsirasti. Norint partnerių gebėjimus stiprinti trumpuoju laikotarpiu, būtų tikslinga **finansuoti projektus**, skirtus pačių partnerių organizacijų **administracinių gebėjimų stiprinimui**. Taip pat naudinga būtų organizuoti daugiau pasitarimų-diskusijų, panašių į FM organizuotus 2015 m. ir 2016 m., bei įtraukti partnerius į mokymus, renginius, konferencijas, vykdomus viešojo sektoriaus institucijų atstovams, kuriuose pristatomos naujausios tam tikros viešosios politikos srities vystymosi tendencijos, aktualūs sprendimai.

²⁰⁴ Remiantis fokusuotų grupinių diskusijų medžiaga.

2.3 PARTNERIŲ DALYVAVIMAS ĮGYVENDINANT ES FONDŲ LĖŠOMIS FINANSUOJAMUS PROJEKTUS

2.3.1 BENDRA PARTNERIŲ DALYVAVIMO ĮGYVENDINANT VP PRIEMONES APŽVALGA

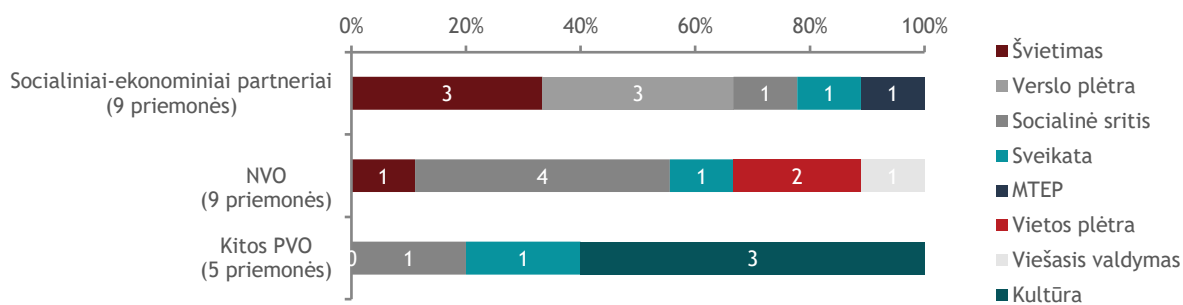
Šiame poskyryje analizuojamas partnerių dalyvavimas įgyvendinant 2014–2020 m. ES fondų lėšomis finansuojamus projektus. Analizuojamos visos priemonės, pagal kurias partneriai gali dalyvauti kaip pareiškėjai arba projektų partneriai, ir realus skirtingų partnerių grupių įsitraukimas į projektų pagal šias priemones įgyvendinimą.

PARTNERIŲ DALYVAVIMO PRIEMONĖSE REGLAMENTAVIMAS

Partnerių dalyvavimas VP priemonių įgyvendinime suprantamas kaip partnerių dalyvavimas projektų pagal įvairias VP priemones įgyvendinime. Ši vertinimo dalis skirta išanalizuoti ir apibendrinti, pagal kokias priemones partneriai galėtų įgyvendinti projektus ir pagal kurias faktiškai įgyvendina projektus.

Partnerių dalyvavimą projektų įgyvendinime, visų pirma, nulemia priemonių PFSA keliami reikalavimai. Priemonių aprašymuose yra aiškiai nurodoma, kokie yra tinkami pareiškėjai ir projekto partneriai. Todėl, siekiant nustatyti, kokiose priemonėse partneriai apskritai turi dokumentuose nustatytą galimybę dalyvauti ir įgyvendinti projektus, atlikta visų ministerijų patvirtintų priemonių įgyvendinimo planų analizė, o kai kuriais atvejais – ir priemonių PFSA, bei surinkta informacija apie kiekvienoje priemonėje apibrėžtus tinkamus pareiškėjus ir projekto partnerius. Iš viso peržiūrėtos 224 VP priemonės ir nustatytos tos priemonės, kuriose tiesiogiai ar netiesiogiai tinkamais pareiškėjais ir / ar partneriais įvardyti socialiniai-ekonominiai partneriai, NVO ar kitos PVO. Bent jau teisinės galimybės dalyvauti įgyvendinant projektus partneriai turi 97 priemonėse (32 priemonėse kaip pareiškėjai ir 65 priemonėse kaip projekto partneriai). Tačiau detaliau nagrinėjant realias partnerių galimybes dalyvauti VP priemonių įgyvendinime, nustatytos dviejų tipų priemonės - priemonės, kuriose socialiniai-ekonominiai partneriai, NVO ir kitos PVO tiesiogiai nurodomi tinkamais pareiškėjais ir / arba projekto partneriais, ir priemonės, kuriose partneriai teisiškai galėtų dalyvauti, bet priemonės aprašyme aiškus prioritetą pasitelkti partnerius nenumatytas, tai yra tinkamais pareiškėjais ar partneriais apibendrintai numatyti viešieji juridiniai asmenys.

Analizės rezultatai atskleidė, kad socialiniai-ekonominiai partneriai, NVO ir kitos PVO vienareikšmiškai gali dalyvauti 45 VP priemonių įgyvendinime. Kaip tinkami projektų pareiškėjai socialiniai-ekonominiai partneriai, NVO ir kitos PVO apibrėžti santykinai nedidelėje dalyje priemonių – iš viso 20 priemonių, dauguma kurių priklauso 8 ir 9 VP prioritetams (13 iš 20). Dar 25 priemonėse partneriai vienareikšmiškai gali tapti projekto partneriais. Daugelio priemonių atveju partneriai kaip tinkami pareiškėjai numatyti greta kitų galimų pareiškėjų, dažniausiai – biudžetinių įstaigų, valstybės ir savivaldybės įsteigtų viešųjų įstaigų. Atskirų partnerių grupių galimybės pagal VP priemones įgyvendinti projektus reikšmingai nesiskiria.



PAV. 3. VP PRIEMONIŲ, KURIOSE PARTNERIAI NUMATYTI KAIP TINKAMI PAREIŠKĖJAI, SKAIČIUS IR JŲ PASISKIRTUMAS PAGAL FINANSAVIMO SRITIS

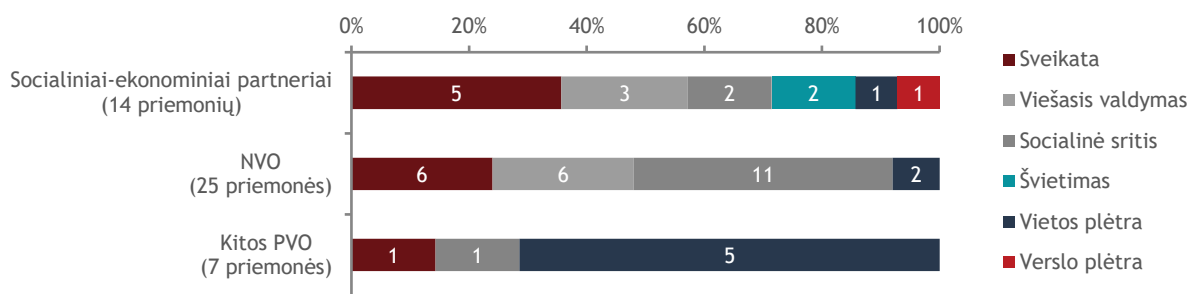
Šaltinis: sudaryta BGI Consulting, remiantis VP priemonių aprašymais

Socialiniai-ekonominiai partneriai projektus gali įgyvendinti pagal 9 priemones, administruojamas ŠMM, ŪM, SADM ir SAM. Šios priemonės apima 5 skirtingas finansavimo sritis: mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtos, verslo plėtos, sveikatos, švietimo bei socialinę sritis. Toks pat priemonių skaičius – 9 priemonės – skirtos NVO pareiškėjams tokiose srityse, kaip socialinės paslaugos, sveikata, švietimas ir viešasis valdymas. Be to, pastaroji partnerių grupė taip pat gali įgyvendinti priemones, skirtas vietos plėtrai. Kitos pilietinės organizacijos, tokios, kaip religinės bendruomenės, projektus įgyvendinti gali pagal 5 priemones, daugiausiai kultūros srityje.

Partnerių organizacijos projektų įgyvendinime taip pat gali dalyvauti kaip projektų partneriai. Priemonių aprašymų informacijos analizė rodo, kad socialiniai-ekonominiai partneriai, NVO ar kitos PVO kaip galimi projektų partneriai numatyti 33 iš 224 priemonių. Daugelyje šių priemonių partneriai numatyti kaip vieni iš tinkamų projekto partnerių – tinkamais projekto partneriais taip pat gali būti įvairios valstybės ar savivaldybių įsteigtos viešosios ir biudžetinės įstaigos.

Dokumentuose numatytos galimybės partnerių organizacijoms įgyvendinamuose projektuose dalyvauti kaip projektų partneriams gana reikšmingai skiriasi pagal atskiras partnerių grupes. NVO dažniau nei kitos partnerių grupės priemonių aprašuose numatytos kaip galimi projekto partneriai – iš viso 25 priemonėse, daugiausia socialinėje srityje (11 iš 25 priemonių). Kitos finansavimo sritys, kuriose numatyta galimybė NVO tapti projekto partneriu – sveikata, viešasis valdymas, taip pat kelios vietos plėtos priemonės, susijusios su vietos plėtos strategijų įgyvendinimu.

14 priemonių projektų partneriais gali būti socialiniai-ekonominiai partneriai. Šios priemonės apima įvairias finansavimo sritis, už kurias atsakingos ŠMM, ŪM, SADM, SAM ir VRM. Kitos PVO (religinės bendruomenės) tinkamais projektų partneriais numatytos santykinai mažesniame priemonių skaičiuje – 7 priemonėse, kurių dauguma skirtos vietos plėtrai skatinti.



PAV. 4. VP PRIEMONIŲ, KURIOSE PARTNERIAI NUMATYTI KAIP TINKAMI PROJEKTO PARTNERIAI, SKAIČIUS IR JŲ PASISKIRSTYMAS PAGAL FINANSAVIMO SRITIS

Šaltinis: sudaryta BGI Consulting, remiantis VP priemonių aprašymais

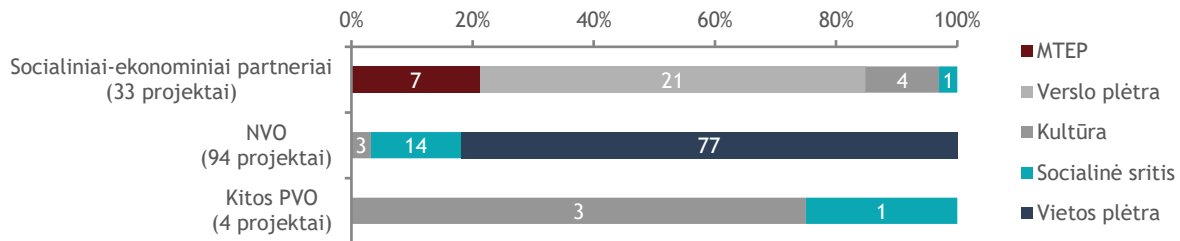
Atliekant priemonių aprašymų analizę, taip pat buvo nustatyta nemažai priemonių, kuriose tinkamais pareiškėjais ir / ar projekto partneriais laikomi „viešieji juridiniai asmenys, viešosios įstaigos arba asociacijos“. Įprastas socialinių-ekonominių partnerių teisinis statusas – asociacija, o NVO gali būti registruota kaip viešoji įstaiga, asociacija ar labdaros ir paramos fondas. Pagal savo pobūdį ir tikslus socialiniai-ekonominiai partneriai ir NVO yra viešieji juridiniai asmenys. Tai reiškia, kad partneriai galėtų įgyvendinti projektus dar pagal 12 priemonių, o projekto partneriais tapti dar 40 priemonių, nors aiškaus prioriteto priemonės įgyvendinimą patikėti partneriams nėra.

Viešiesiems juridiniams asmenims taip pat priskiriamos valstybės ir savivaldybės institucijos, joms priklausančios įstaigos. Todėl priemonių aprašymuose tinkamais pareiškėjais numačius viešuosius juridinius asmenis, viešąsias įstaigas ar asociacijas, iš esmės projekto vykdytoju gali būti tiek partnerių organizacijos, tiek įvairios viešojo sektoriaus institucijos ar įstaigos. Viena vertus, tokiu būdu dokumentais neribojamos galimybės ir partnerių organizacijoms įgyvendinti projektus. Kita vertus, tokios abstrakčios formuluotės aiškiai neįvardija, kad projektų vykdytojais gali tapti ir NVO ar kiti partneriai. Tokie atvejai dažniausiai nustatyti ŠMM kuruojamose priemonėse. Be to, nėra ŠMM administruojamų priemonių, kur tarp tinkamų projekto partnerių būtų konkrečiai įvardintos NVO ar kitos PVO (išskyrus priemonę 09.4.2-ESFA-K-714 „Formaliojo ir neformaliojo mokymosi galimybių plėtra“, kur tarp tinkamų pareiškėjų įtraukti trečiojo amžiaus universitetai). Priešinga situacija pastebima kitų ministerijų atveju, pavyzdžiui, SADM, SAM ar VRM dažniau tinkamus projektų partnerius įvardija konkrečiai, tokiu būdu įtraukdamos NVO ar religines bendruomenes, net ir tose priemonėse, kurios įgyvendinamos valstybės ar regionų projektų planavimo būdu. Konkretus partnerių įvardijimas pabrėžia jų galimybes dalyvauti.

PARTNERIŲ DALYVAVIMAS ĮGYVENDINANT PROJEKTUS

Nustatant, kokių mastu ir kokių projektų įgyvendinime faktiškai dalyvauja partneriai, buvo remiamasi SFMIS duomenimis apie vykdomus projektus. Buvo peržiūrėti visi vykdomi projektai, įgyvendinami pagal priemones, kuriose tinkamais pareiškėjais ir projektų partneriais numatyti partneriai. Taip pat buvo peržiūrėti ir projektai, įgyvendinami pagal priemones, kurių tinkami pareiškėjai ir / ar projektų partneriai apibrėžti kaip „viešieji asmenys ir / ar įstaigos“ ir kur teoriškai partneriai turi galimybę dalyvauti.

SFMIS duomenys apie 149 vykdomus projektus²⁰⁵ rodo, kad partneriai įgyvendina iš viso 131 projektą pagal 11 VP priemonių. Atskirų partnerių grupių dalyvavimas projektuose gana reikšmingai skiriasi tiek pagal projektų skaičių, tiek pagal finansavimo sritis.



PAV. 5. PROJEKTŲ, KURIUOS ĮGYVENDINA PARTNERIAI, SKAIČIUS IR PASISKIRSTYMAS PAGAL FINANSAVIMO SRITIS

Šaltinis: sudaryta BGI Consulting, remiantis SFMIS

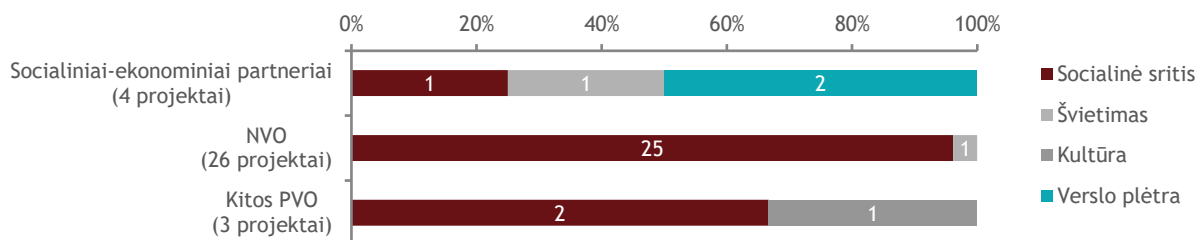
Daugiausiai projektų įgyvendina NVO – iš viso 94, tačiau svarbu atkreipti dėmesį, kad daugiau nei du trečdalius šių projektų (77) įgyvendina VVG, o projektai skirti įgyvendinti ir administruoti vietos plėtros strategijas pagal priemones 08.6.1-ESFA-T-909 „Vietos plėtros strategijų rengimas“ ir 08.6.1-ESFA-T-910 „Vietos plėtros strategijų įgyvendinimo administravimas“. Dar 8 projektai vykdomi pagal priemonę 07.3.1-IVG-T-410 „Parama darbui“, pagal kurią suteikiama kompensacija darbo užmokesčiui įdarbinus su sunkumais darbo rinkoje susiduriančius asmenis. 5 priemonės, kuriose NVO numatytos tinkamais pareiškėjais, nepradėtos įgyvendinti. Tarp šių nepradėtų priemonių patenka ir SADM administruojamos priemonės 08.3.1-ESFA-K-413 „Socialinę atskirtį patiriančių asmenų integracija į darbo rinką“ ir 08.3.2-ESFA-K-415 „54+“ bei VRM administruojama priemonė 10.1.2-ESFA-K-917 „Visuomenės nepakantumo korupcijai didinimo ir dalyvavimo viešojo valdymo procesuose skatinimo iniciatyvos“, kuriose tinkami pareiškėjai – vien tik NVO. Todėl iš šiuo metu įgyvendinamų projektų duomenų sudėtinga daryti pagrįstas išvadas apie realų NVO dalyvavimą projektų įgyvendinime. Pradėjus įgyvendinti minėtas SADM ir VMR administruojamas priemones, kurios šiuo metu nepradėtos, NVO vykdomų projektų skaičius turėtų žymiai išaugti.

Socialiniai-ekonominiai partneriai vykdo iš viso 33 projektus, didžioji dauguma jų – 21 projektas – skirti verslo plėtrai skatinti pagal priemones 03.2.1-LVPA-K-801 „Naujos galimybės LT“ ir 03.2.1-LVPA-K-807 „Verslo klasteris LT“, o dar 7 projektai – MTEP sričiai. Likę projektai vykdomi kultūros srityje. Analogiškai kaip ir NVO atveju, socialiniai-ekonominiai partneriai laikomi tinkamais pareiškėjais dar 5 VP priemonėse, kurios nepradėtos įgyvendinti. Todėl, tikėtina, kad pradėjus įgyvendinti šias priemones, socialinių-ekonominių partnerių vykdomų projektų skaičius turėtų dar padidėti.

Mažiausiai projektų įgyvendina kitos PVO – religinės bendruomenės įgyvendina 3 projektus pagal priemonę 05.4.1-CPVA-V-301 „Aktualizuoti kultūros paveldo objektus“ ir 1 projektą pagal priemonę 08.1.1-CPVA-R-407 „Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra“. Dar 2 priemonės, kuriose religinės bendruomenės laikomos tinkamais pareiškėjais, pradėtos įgyvendinti, tačiau jos projektų pagal šias priemones nevykdo. Nors dar viena priemonė, pagal kurią religinės bendruomenės taip pat gali vykdyti projektus, nepradėta įgyvendinti, tačiau esami projektų įgyvendinimo duomenys jau leidžia teigti, kad kitos PVO į VP priemonių įgyvendinimą yra įtrauktos mažesniu mastu ir projektus įgyvendina rečiau nei kitos partnerių grupės.

²⁰⁵ Remiamasi 2017-04-13 SFMIS duomenimis.

Atlikus įgyvendinamų priemonių, kuriose partneriai galėjo tapti projektų partneriais, analizę, nustatyti tik 33 projektai, į kurių įgyvendinimą įtraukti partneriai. Tai santykinai nedidelis skaičius ir sudaro tik 12 proc. visų vykdomų projektų. Projektų skaičius reikšmingai skiriasi pagal partnerių tipus.



PAV. 6. PROJEKTŲ, KURIŲ VYKDYME PARTNERIAI DALYVAUJA KAIP PROJEKTŲ PARTNERIAI, SKAIČIUS IR PASISKIRSTYMAS PAGAL FINANSAVIMO SRITIS

Šaltinis: sudaryta BGI Consulting, remiantis SFMIS

NVO dažniau nei kitos partnerių grupės projektuose dalyvauja kaip projektų partneriai – iš viso 26 projektuose. Absoliuti dauguma šių projektų priskirtini socialinei sričiai (25 iš 26 projektų) ir daugiausiai yra įgyvendinami pagal SADM administruojamas priemones 08.4.1-ESFA-V-416 „Kompleksinės paslaugos šeimai“ (15 projektų) ir 08.4.1-ESFA-V-418 „Integrali pagalba į namus“ (5 projektai). Švietimo srityje įgyvendinamas tik vienas projektas, kuriame NVO dalyvauja kaip projekto partneris. Jeigu dauguma SADM priemonių nors ir neskatina, bet bent jau suteikia galimybes į viešųjų paslaugų teikimą įtraukti NVO, tai daugumoje aktualių ŠMM priemonių tokių galimybių apskritai nėra. Daugelis kitų ŠMM administruojamų priemonių, susijusių su neformaliojo švietimo paslaugų teikimu (tarp jų ir vasaros edukacinių programų organizavimo ar pan. veiklų), karjeros paslaugų teikimu ir didžioji dalis šioms sritims skiriamų lėšų yra rezervuota išskirtinai biudžetinėms įstaigoms.

Dažniausiai projektuose dalyvauja po vieną projekto partnerį. Tokia tendencija vyrauja 2/3 visų projektų (22 projektai), kuriuose partneriai dalyvauja projekto partnerio statusu. Dar beveik trečdalyje projektų įtrauktų projekto partnerių skaičius svyruoja nuo 2 iki 5. Tarp visų vykdomų projektų, kuriuose projekto partnerio statusu dalyvauja socialiniai-ekonominiai partneriai, NVO ar kitos PVO, išskirtini keli projektai, kuriuose įtraukta daugiau nei 10 partnerių. Pavyzdžiui, pagal priemonę 08.3.1-ESFA-V-411 „Asmenų, priklausomų nuo psichoaktyviųjų medžiagų, socialinė integracija“ Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamentas įgyvendina projektą „Asmenų, priklausomų nuo psichoaktyviųjų medžiagų, socialinė integracija“. Projekte dalyvauja 14 projekto partnerių, visi jie atstovauja nevyriausybinių sektorių. Pagal minėtą priemonę įgyvendinamiems projektams buvo keliamas reikalavimas didinti socialinės rehabilitacijos ir reintegracijos į visuomenę paslaugų prieinamumą įtraukiant socialinius partnerius²⁰⁶, todėl tai nulėmė būtinybę įtraukti partnerius. Tai pavyzdys, kai į valstybės projektų planavimo būdu įgyvendinamą priemonę galima įtraukti ir nevyriausybinių sektorių, suteikiant galimybes teikti socialines paslaugas, kurias dažnai teikia ir biudžetinės įstaigos.

Kita vertus, įgyvendinamų projektų analizė atskleidė, kad nemaža dalis projektų yra įgyvendinami be projekto partnerių arba projekto partneriais pasirenkami kiti subjektai, o ne socialiniai-ekonominiai partneriai, NVO ar religinės bendruomenės. Pavyzdžiui, NVO tinkamais projekto partneriais numatytos 15 priemonių, pagal kurias jau pradėti įgyvendinti projektai, tačiau kaip projektų partneriai NVO dalyvauja tik 7 priemonių projektuose. Šios priemonės įgyvendinamos valstybės arba regionų projektų planavimo būdu, tinkami pareiškėjai – įvairios

²⁰⁶ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2013 m. spalio 22 d. įsakymu Nr. A1-588 „Socialinės įtraukties didinimo 2014–2020 m. Veiksmų planas“.

valstybės ir savivaldybių įsteigtos biudžetinės ir viešosios įstaigos. Viena iš galimų priežasčių, kodėl partneriai rečiau pasirenkami projekto partneriais, gali būti grėsmė pažeisti viešųjų pirkimų tvarką, kadangi sudėtinga nustatyti ribą, kur partnerių pasitelkimas projektuose projektų partnerių statusu suteikiant jiems galimybę be konkurencijos atlygintinai teikti tam tikras paslaugas atitinka viešųjų lėšų panaudojimo skaidrumo principus, o kur tokios paslaugos turėtų būti įsigyjamoms vykdant, pavyzdžiui, viešuosius pirkimus²⁰⁷. Dėl šios priežasties, apsidaudžiama projekto partneriais pasirenkant kitas viešojo sektoriaus institucijas ar įstaigas. Be to, retesni partnerių įtraukimą į projektus gali lemti ir viešojo sektoriaus siekis užtikrinti finansavimą biudžetinėms įstaigoms ir valstybės ir savivaldybių įsteigtoms viešosioms įstaigoms, atitinkamai jas pasirenkant projekto partneriais, tam tikra inercija.

Partnerių dalyvavimą projektuose tiek pareiškėjų, tiek projekto partnerių statusu taip pat gali lemti partnerių turimi gebėjimai ir kompetencijos. Nepakankami administraciniai gebėjimai gali tapti kliūtimi tiek rengiantis įgyvendinti projektus, tiek sukurti papildomų iššūkių projektų įgyvendinimo metu. Nors tam tikri partnerių gebėjimai galėtų būti tobulintini, tačiau reikia pastebėti, kad partnerių turimi administraciniai gebėjimai yra pakankami. Didelė dalis partnerių jau turi projektų įgyvendinimo patirties, todėl, natūralu, kad tam tikrus administracinius gebėjimus, reikalingus projektams įgyvendinti, jau yra įgiję. Partnerių apklausos rezultatai atskleidė, kad ES fondų valdymo partnerystės veiklose dalyvavusių partnerių organizacijų kuriuo nors finansiniu laikotarpiu nuo 2004 m. yra įgyvendinusi bent vieną ES fondų lėšomis finansuojamą projektą. Kita vertus, šiek tiek silpnesnius gebėjimus partneriai turi viešųjų pirkimų vykdymo srityje, taip pat tobulintinais laikomi paraiškos ir susijusių dokumentų rengimo gebėjimai. Atitinkamai aktualiausi partneriams būtų projektų rengimo ir administravimo mokymai, viešųjų pirkimų vykdymo mokymai. Daliai partnerių taip pat būtų aktualios konsultacijos dėl paraiškų rengimo konkrečioms ES fondų finansuojamoms priemonėms.

PARTNERIŲ DALYVAVIMO ĮGYVENDINANT VP PRIEMONES APIBENDRINIMAS

Suplanuota **santykiškai nedaug priemonių**, pagal kurias partneriai gali vykdyti projektus. Šiek tiek daugiau galimybių numatyta partneriams projektuose dalyvauti projekto partnerių statusu. Priemonės, kurių įgyvendinime gali dalyvauti partneriai, **patenka į keletą skirtingų viešosios politikos sričių**. Tokiu būdu sudaromos galimybės skirtingiems partneriais, vykdantiems veiklą įvairiose srityse, dalyvauti projektų įgyvendinime. Kita vertus, dalyje priemonių partneriai tinkamais pareiškėjais ir / ar projekto partneriais įvardijami greta kitų institucijų, pavyzdžiui, valstybės ir savivaldybės biudžetinių ar viešųjų įstaigų arba nėra įvardijami tiesiogiai, t. y. tinkami pareiškėju ar projekto partneriu laikomi bendrai viešieji juridiniai asmenys. Tokiais atvejais, reglamentavimas neriboja partnerių dalyvavimo, tačiau ir neskatina į projektų įgyvendinimą įtraukti partnerius. Pagal tokias priemones vykdomuose projektuose partneriai praktiškai nedalyvauja.

Dalis priemonių, kuriose partneriai gali dalyvauti, dar nepradėtos įgyvendinti, todėl šiuo metu vykdomi projektai labiau **atskleidžia esamą partnerių dalyvavimo projektuose situaciją, o ne tikėtiną partnerių dalyvavimo įgyvendinant 2014-2020 m. VP mastą**. Svarbu pastebėti, kad nepradėta keletas priemonių, kur tinkami pareiškėjai yra vien tik NVO ar socialiniai-ekonominiai partneriai, todėl būtent šių priemonių įgyvendinimas turėtų prisidėti prie platesnio partnerių dalyvavimo įgyvendinant projektus. Pagal esamus projektų įgyvendinimo duomenis, partneriai šiuo metu **daugiausia vykdo projektus vietos plėtros ir verslo plėtros srityse**. Pradėjus įgyvendinti minėtas priemones, **turėtų išaugti partnerių įgyvendinamų projektų skaičius socialinėje, taip pat viešojo valdymo srityse**.

²⁰⁷ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

Numatyta nemažai priemonių, kur tinkami pareiškėjai – įvairios valstybės ir savivaldybių biudžetinės ir viešosios įstaigos, o partneriai gali projektuose dalyvauti projekto partnerių statusu. Tačiau faktiškai partnerių organizacijos tampa projekto partneriais dažniausiai tada, kai projektams keliamas reikalavimas privalomai įtraukti partnerius. Kitais atvejais partneriai įtraukiami retai, o projekto partneriais dažniau pasirenkamos įvairios viešosios institucijos.

2.3.2 PARTNERIŲ DALYVAVIMAS PRIEMONĖSE, SKATINANČIOSE VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ PERDAVIMĄ BENDRUOMENĖMS IR NVO

Šiame poskyryje analizuojamas 2014–2020 m. VP priemonėmis skatinamas viešųjų paslaugų perdavimas bendruomenėms ir NVO.

Lietuvos pažangos strategijoje 2030²⁰⁸ numatytas poreikis stiprinti bendruomenių ir NVO dalyvavimą viešajame gyvenime, perduodant joms daugiau iniciatyvos ir atsakomybės. Strategijos V dalyje „Veikli visuomenė“ nurodyta, kad „valstybės ir vietos valdžios institucijos turi sąmoningai siekti perduoti visuomenei vis daugiau galių ir atsakomybės savarankiškai veikti įgyvendinant subsidarumo principą“. Strategijos VII dalyje „Sumanus valdymas“ šis siekis detalizuojamas nurodant, kad „turi keistis ir valdžios vaidmuo pereinant nuo įgyvendintojo prie organizatoriaus ir koordinatoriaus, o viešosios paslaugos turi būti teikiamos įtraukiant piliečius, privatų sektorių, vietos bendruomenes ir nevyriausybinės organizacijas“, sudarant galimybes tokiems paslaugų teikėjams jaustis valdžios patikėtiniais, o viešajam sektoriui pasiliekant teikti tik tas paslaugas, kurių negali teikti bendruomenės, NVO ir verslo įmonės. Šios strateginės nuostatos pakankamai aiškiai formuluoja tikslą mažinti viešojo sektoriaus institucijų teikiamų viešųjų paslaugų apimtį, jas perleidžiant visuomeniniams ar privatiems subjektams. Tiesa, iki šiol nėra viešųjų paslaugų perdavimo klausimus vieningai reglamentuojančios teisinės bazės, o konkretūs sprendimai dėl viešųjų paslaugų teikimo perdavimo ir jo apimčių priimami atskirų savivaldybių pasirinkimu. Atitinkamai, nėra bendro ir vieningo supratimo, kas yra viešųjų paslaugų perdavimas ir kaip jis turi būti įgyvendinamas.

Apibendrinant aptartas strategines nuostatas, viešųjų paslaugų teikimo perdavimas bendruomenėms ir NVO suprantamas kaip iki šiol viešojo sektoriaus institucijų teiktų paslaugų teikimo perleidimas bendruomenėms ir NVO arba viešojo sektoriaus institucijų inicijuojamų naujų viešųjų paslaugų, kurias pagal įprastą praktiką teiktų viešojo sektoriaus institucijos, perleidimas bendruomenėms ir NVO, t. y. neapimamos tos paslaugos, kurios turi viešųjų paslaugų požymių, tačiau yra suplanuojamos, inicijuojamos ir teikiamos pačių bendruomenių ar NVO.

Tikslai skatinti perėjimą nuo institucinių prie bendruomeninių paslaugų, plėtojant reikiamą infrastruktūrą ir gerinant paslaugų prieinamumą bei kokybę, numatyti VP prioriteto „Socialinės įtraukties didinimas ir kova su skurdu“ 8.1 ir 8.4 investiciniuose prioritetuose.

Pagal 8.1 ir 8.4 investicinius prioritetus vertinimo metu yra patvirtintos 6 priemonės, iš kurių pagal 5 jau yra pasirašytos projektų sutartys. Iš šių priemonių tiesiogiai su paslaugų teikimo perdavimu bendruomenėms ir NVO susijusios ir šiame vertinime analizuojamos šios VP prioriteto „Socialinės įtraukties didinimas ir kova su skurdu“ priemonės: 08.1.1-CPVA-R-407 „Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra“; 08.4.1-ESFA-V-418 „Integrali

²⁰⁸ LR Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“.

pagalba į namus“; 08.4.1-ESFA-V-405 „Institucinės globos pertvarka“; 08.4.1-ESFA-V-416 „Kompleksinės paslaugos šeimai“.

Perėjimas prie bendruomenėje teikiamų paslaugų Lietuvoje kol kas yra paruošiamąjoje stadijoje. Savivaldybėse yra NVO, teikiančių socialines paslaugas, šioje srityje bendradarbiaujančių su savivaldybe, tačiau tai pavieniai atvejai, bet ne sistemos dalis. Pasirengimo stadiją demonstruoja ir pagal priemonę 08.4.1-ESFA-V-405 „Institucinės globos pertvarka“ įgyvendinimas projektas, kuriuo siekiama Lietuvoje sukurti sąlygas tvariam perėjimui nuo institucinės globos sistemos prie šeimoje ir bendruomenėje teikiamų paslaugų neįgaliesiems ir likusiems be tėvų globos vaikams. Projekto metu be kitų veiklų planuojama sukurti naujų formų bendruomeninių paslaugų metodinį pagrindą, atlikti įstaigų darbuotojų vertinimą, parengti integruotus infrastruktūros ir paslaugų teikimo planus. Susijusias socialines paslaugas ir infrastruktūrą planuojama plėtoti vėliau, antrajame institucinės globos pertvarkos etape.

Pradinę viešųjų paslaugų perdavimo bendruomenėms stadiją patvirtina ir pagal kitas susijusias priemones įgyvendinami projektai.

08.1.1-CPVA-R-407 „Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra“ priemonės tikslas – gerinti socialinių paslaugų prieinamumą bendruomenėje, mažinti regioninius skirtumus, plėtojant socialinių paslaugų infrastruktūrą bendruomenėje senyvo amžiaus asmenims, socialiai pažeidžiamoms asmenų grupėms (neįgaliesiems asmenims (išskyrus turinčius proto ar (ir) psichikos negalią), socialinės rizikos asmenims) ir jų šeimoms. Pagal šią priemonę remiama socialinės globos namų senyvo amžiaus asmenims infrastruktūros ir nestacionarių bei bendruomeninių socialinių paslaugų infrastruktūros pažeidžiamoms grupėms ir šeimoms plėtra, modernizuojant socialinių paslaugų įstaigas bei kuriant regioninės svarbos novatoriškas įstaigas, kuriose numatoma teikti inovatyvias socialines paslaugas. Galimi pareiškėjai ir partneriai yra savivaldybių administracijos ir kitos savivaldybių biudžetinės įstaigos, viešosios įstaigos (išskyrus tas, kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė), asociacijos, labdaros ir paramos fondai, religinės bendruomenės ir bendrijos²⁰⁹.

Pagal šią priemonę iki 2017 m. kovo 31 d. buvo pasirašytos 24 projektų sutartys. Projektų vykdytojų ir jų partnerių analizė demonstruoja labai nedidelę slinktį viešųjų paslaugų teikimą perduodant nevyriausybiniam sektoriui. Tik penktadalį projektų įgyvendina NVO, visi likę projektai įgyvendinami savivaldybių administracijų, biudžetinių įstaigų ar savivaldybių įsteigtų viešųjų įstaigų. Iš penkių NVO įgyvendinamų projektų, trijuose savivaldybių administracijos dalyvauja kaip partneriai, kadangi dažniausiai savivaldybės yra socialinėms paslaugoms teikti naudojamo turto savininkės. Atnaujintoje infrastruktūroje pradės teikti arba tęs socialinių paslaugų teikimą kelios viešosios įstaigos, viena religinė bendruomenė ir viena bendruomeninė organizacija.

Priemonės 08.4.1-ESFA-V-418 „Integrali pagalba į namus“ tikslas – sukurti ir plėtoti kokybišką integralią pagalbą (socialinės globos ir slaugos) namuose neįgaliesiems vaikams, darbingo amžiaus neįgaliesiems asmenims, senyvo amžiaus asmenims ir konsultacinę pagalbą šeimos nariams, prižiūrintiems neįgalius vaikus, darbingo amžiaus neįgalius asmenis, senyvo amžiaus asmenis. Pagal priemonę remiamas integralios pagalbos teikimas, šeimos narių konsultavimas ir darbuotojų bei savanorių mokymai²¹⁰.

Pagal šią priemonę iki 2017 m. kovo 31 d. buvo pasirašyta 61 projektų sutartis. Galimi pareiškėjai buvo patvirtinti Integralios pagalbos plėtros veiksmų plane²¹¹, beveik visi jie yra biudžetinės įstaigos arba savivaldybių įsteigtos viešosios įstaigos, tradiciškai teikiančios socialines paslaugas konkrečiose savivaldybėse. Partneriais, remiantis PFSA reikalavimais, gali būti viešieji ir privatieji juridiniai asmenys. Tačiau tik mažiau nei 15 proc. įgyvendinamų projektų kaip partneriai yra įtrauktos NVO ar verslo įmonės.

²⁰⁹ PFSA patvirtintas LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2016 m. birželio 22 d. įsakymu Nr. A1-307.

²¹⁰ PFSA patvirtintas LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2015 m. gruodžio 21 d. įsakymu Nr. A1-774.

²¹¹ Patvirtintas LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2015 m. liepos 14 d. įsakymu Nr. A1-435.

Be to, kad projektų partneriais gali būti su savivaldybėmis tiesiogiai nesusijusios organizacijos, priemonė 08.4.1-ESFA-V-418 „Integrali pagalba į namus“ skatina didesnę bendruomenės įsitraukimą į socialinių paslaugų teikimą per savanorišką veiklą. Minėtame Integralios pagalbos plėtros veiksmų plane, taip pat priemonės PFSA kalbama apie bendruomenės narių ir savanorių skatinimą. Priemonės lėšomis gali būti kompensuojamos renginių, skirtų neformaliai pagalbai skatinti, ir bendruomenės narių bei savanorių nuvykimo į renginius išlaidos, tačiau nėra įpareigojimo projektų vykdytojams bendruomenės narius bei savanorius įtraukti į veiklą jau projekto metu. Iš projektų vykdytojų pateiktų aprašų galima daryti prielaidą, kad maždaug trečdalyje projektų bendruomenės nariai ir savanoriai bus įtraukiami aktyviau negu vien dalyvavimas renginiuose ir pastarieji jau projekto metu dalyvaus teikiant pagalbą jos reikalingiems asmenims. Kitais atvejais gali būti apsiribota informacijos apie savanorišką veiklą teikimu, kurios poveikis, be realių savivaldybės ar jos valdomų įstaigų veiksmų įtraukiant savanorius į savo veiklas, nuolat dalinantis su jais konkrečia informacija ir žiniomis, greičiausiai bus labai ribotas.

Priemonės 08.4.1-ESFA-V-416 „Kompleksinės paslaugos šeimai“ tikslas – sudaryti sąlygas šeimai gauti kompleksiskai teikiamas paslaugas, užtikrinant paslaugų prieinamumą kuo arčiau šeimos gyvenamosios vietos ir siekiant įgalinti šeimą įveikti iškilusius sunkumus ir krizes bei padėti derinti šeimos ir darbo įsipareigojimus. Pagal priemonę remiamos veiklos – paslaugų šeimai organizavimas ir koordinavimas bei įvairių paslaugų šeimai teikimas.²¹²

Pagal šią priemonę iki 2017 m. kovo 31 d. buvo pasirašytos 17 projektų sutarčių. Kaip numatyta PFSA, visų projektų vykdytojai yra savivaldybių administracijos, tačiau jos projektus įgyvendina su partneriais. Iš viso šiuo metu įgyvendinami projektai turi 37 partnerius, iš kurių net 75 proc. partnerių yra NVO. Projektuose partnerių teisėmis dalyvaujančios NVO teikia įvairias paslaugas šeimai (pavyzdžiui, pozityvios tėvystės mokymai, psichosocialinė pagalba ir pan.). Kai kurioms jų taip pat patikėti ir platesni įgaliojimai – daugiau kaip pusėje įgyvendinamų projektų NVO atlieka ir bendruomenių šeimos namų funkciją koordinuojant, organizuojant ir užtikrinant šeimai teikiamas paslaugas, tarpininkaujant tarp paslaugų teikėjų ir gavėjų.

Priemonė 08.4.1-ESFA-V-416 „Kompleksinės paslaugos šeimai“, lyginant su kitomis socialinių paslaugų srityje įgyvendinamomis priemonėmis, išsiskiria labai intensyviu savivaldybių ir NVO bendradarbiavimu. Kaip vienas iš pagrindinių faktorių, nulėmusių tokį aktyvų nebiudžetinių įstaigų įtraukimą į projektus, planuojamus savivaldybių administracijų, greičiausiai buvo priemonės reikalavimas pareiškėjams užtikrinti, kad paslaugų teikime dalyvautų NVO. Tai įpareigojo savivaldybių administracijas neapsiriboti vien biudžetinėmis ar savivaldybių įsteigtomis viešosiomis įstaigomis, kas įprastai vyksta nesant tokio reikalavimo. Be to, pareiškėjams keliamas reikalavimas iki paraiškos pateikimo įvykdyti skaidrią, viešą ir objektyviais kriterijais paremtą projekto partnerių atranką. Tokia privaloma atranka įpareigojo savivaldybių administracijas įvertinti visų numatytas paslaugas galinčių teikti organizacijų, atitinkančių nustatytus kriterijus, pajėgumus.

LIETUVOS GEROSIOS PRAKTIKOS PAVYZDYS. PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS Į VIEŠOJO SEKTORIAUS INSTITUCIJŲ ĮGYVENDINAMUS PROJEKTUS. Priemonė 08.4.1-ESFA-V-416 „Kompleksinės paslaugos šeimai“ įgyvendinama valstybės projektų planavimo būdu, o pareiškėjais gali būti tik savivaldybių administracijos. Kadangi savivaldybių administratoriai yra tik socialinių paslaugų organizatoriai, akivaizdu, kad projektai turi būti įgyvendinami su partneriais. Siekiant užtikrinti partnerių įvairovę bei paskatinti savivaldybes neapsiriboti tik biudžetinėmis įstaigomis ir bendradarbiauti su įvairiomis organizacijomis, PFSA yra nustatytas reikalavimas pareiškėjams įtraukti NVO ir numatyti ne mažiau kaip 75 proc. projekto lėšų jų teikiamoms paslaugoms, o prieš teikiant paraišką ES fondų subsidijai gauti, įvykdyti skaidrią, viešą ir objektyviais kriterijais pagrįstą projekto partnerių atranką. Partneriais, remiantis PFSA, gali būti NVO ar kiti viešieji ir

²¹² PFSA patvirtintas LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2016 m. liepos 15 d. įsakymu Nr. A1-364.

privatieji juridiniai asmenys, taip pat fiziniai asmenys, vykdančys ūkinę komercinę veiklą. Potencialūs partneriai gali pretenduoti teikti įvairias paslaugas šeimai ir / arba koordinuoti ir organizuoti visas savivaldybėje pagal projektą teikiamas paslaugas šeimai.

Kokio tipo partnerius ir kokiose veiklose kviečia dalyvauti, gali pasirinkti patys pareiškėjai, kurių kiekvienas pasirenge kompleksinių paslaugų šeimai teikimo partnerių atrankos tvarkos aprašą bei numatė konkrečius potencialių partnerių vertinimo kriterijus, pagal kuriuos vykdė viešą partnerių atranką. Tai lėmė, kad dabar visuose įgyvendinamuose priemonės 08.4.1-ESFA-V-416 projektuose kartu su biudžetinėmis įstaigomis ar savivaldybės įsteigtomis viešosiomis įstaigomis dalyvauja bent po vieną partnerį, atstovaujantį nevyriausybinių sektorių, o kai kuriose savivaldybėse kompleksinių paslaugų koordinavimas ir teikimas yra patikėtas išskirtinai nevyriausybinio sektoriaus organizacijoms.²¹³

Apibendrinant, prie aktyvesnio viešųjų paslaugų perdavimo bendruomenėms ir NVO **prisideda tik kai kurios analizuotų priemonių finansuojamos veiklos arba atskiri projektai**, t. y. nebūtinai visa priemonė. Nemažai projektų pagal aptariamą priemonę yra įgyvendinami savivaldybių administracijų ir numato aktualių socialinių paslaugų plėtrą, tačiau paslaugų teikimas išlaikomas viešojo sektoriaus paslaugų teikėjų rankose.

Visgi, apžvelgus platesnį 2014–2020 m. ES fondų lėšomis planuojamų įgyvendinti priemonių paveikslą, akivaizdu, kad valstybės teikiamos paskatos nevyriausybiniam sektoriui įsitraukti į viešųjų paslaugų teikimą yra labai menkos, o viešųjų paslaugų perdavimo bendruomenėms srityje **pasikeitimai vyksta lėtai**. Kol nėra labai aiškios strategijos ir valstybės bei savivaldybės institucijos paliekamos laisvai apsispręsti, kokį veiklos modelį rinktis, dažniausiai savivaldybės ar pati valstybė prieinamas ES fondų lėšas pirmiausiai siekia panaudoti biudžetinių įstaigų ar valstybės / savivaldybės įsteigtų viešųjų įstaigų, jose sukurtų darbo vietų išlaikymui. Taigi, paslaugų kokybės ir prieinamumo, paslaugų efektyvumo prioritetai konkuruoja su noru išlaikyti *status quo* situaciją. Kaip pastebi ir pačios NVO, švietimo paslaugų sektoriuje, kitose srityse, NVO galėtų atlikti kur kas aktyvesnį vaidmenį, tačiau valstybinis sektorius sunkiai užleidžia pozicijas ir, atitinkamai, didžiąją dalį ES struktūrinės paramos lėšų nukreipia į valstybės ar savivaldybių valdomas įstaigas²¹⁴.

²¹³ Remiantis antrinių šaltinių duomenimis ir interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

²¹⁴ Interviu su partnerių atstovais.

2.3.3 PAPILDOMAS POTENCIALAS DIDINTI PARTNERIŲ ĮSITRAUKIMĄ ĮGYVENDINANT ES FONDŲ LĖŠOMIS FINANSUOJAMUS PROJEKTUS

Šiame poskyryje analizuojamos galimybės VP priemonių įgyvendinime efektyviau išnaudoti partnerių potencialą. Pateikiami konkretūs pavyzdžiai dėl partnerių galimybių dalyvauti skirtingų priemonių įgyvendinime.

Priemonės, pagal kurias partneriai gali įgyvendinti projektus, patenka į keletą skirtingų viešosios politikos sričių – 5 priemonės suplanuotos socialinėje srityje, 4 – švietimo, po keletą priemonių – sveikatos, verslo plėtros, viešojo valdymo ir kultūros srityse. Analogiškose srityse suplanuotos priemonės, kuriose partneriai projektuose gali dalyvauti projekto partnerio statusu.

Toks priemonių, kurių įgyvendinime gali dalyvauti partneriai, pasiskirstymas pagal finansavimo sritis yra gana natūralus, kadangi tai iš esmės atitinka partnerių veikimo sritis ar pagrindines funkcijas. Remiantis LR darbo kodeksu²¹⁵, socialiniai-ekonominiai partneriai vienija darbdavių ir darbuotojų atstovus bei organizacijas. Ši partnerių grupė įprastai vienija įvairių pramonės šakų ir sektorių organizacijas arba tam tikrų profesijų atstovus, todėl jų veikimo laukas gali būti labai įvairūs – labiausiai tikėtinos sąsajos su verslo intervencijomis, tačiau jų įtraukimas nebūtinai turėtų būti apribotas tik šia sritimi.

Literatūros ir anksčiau atliktų tyrimų apžvalga atskleidžia, kad NVO ir kitų pilietinių organizacijų pagrindinės galimos veiklos sritys – kultūra, švietimas, sveikata, socialinės paslaugos, aplinkosauga, piliečių teisių atstovavimas ir gynimas, religija²¹⁶. Lietuvos atveju išskiriamos tokios sritys, kur dažniausiai veikia NVO: socialinė apsauga ir sveikata, švietimas, kultūra, sportas, ekologija ir aplinkosauga, vaikų ir jaunimo veiklos, demokratijos plėtra, žmogaus teisių apsauga²¹⁷. Natūralu, kad tiek dėl savo prigimties, tiek dėl ribotų išteklių šios organizacijos turi gerokai mažesnes galimybes dalyvauti įgyvendinant „kietojo“ pobūdžio intervencijas, pvz., vykdant infrastruktūros plėtrą.

Taigi NVO ir kitos pilietinės visuomenės organizacijos didžiausią potencialą turi teikiant paslaugas ar įgyvendinant kitus „minkštojo“ pobūdžio veiksmus. Būtent šiose srityse ir turėtų būti kuriamos galimybės partneriams įgyvendinti projektus arba dalyvauti projektuose kaip partneriams, t. y. NVO ir kitas PVO turėtų būti siekiama plačiai įtraukti į socialinės srities, švietimo, kultūros ar viešajam valdymui skirtas priemones. Priemonių analizė rodo, kad NVO turi ribotas galimybes dalyvauti projektuose švietimo srityje. Švietimas – viena iš potencialių sričių, kur NVO vykdo veiklą ir galėtų plačiai įsitraukti vykdant įvairias veiklas, pavyzdžiui, vykdant neformalųjį ugdymą. Būtent švietimo srities priemonėse partnerių potencialas yra nepakankamai išnaudojamas, o priemonės suplanuotos ir intervencijos išskirtinai nukreiptos į biudžetines įstaigas. Pavyzdžiui, priemonėje 09.2.2-ESFA-V-729 „Neformaliojo vaikų švietimo įvairovės ir prieinamumo didinimas“ NVO konkrečiai neįvardytos kaip tinkami pareiškėjai ar projekto partneriai, tačiau turėtų didžiulį potencialą vykdyti neformalųjį švietimą ir galėtų būti įtraukti į tokias veiklas kaip vaikų edukacinių stovyklų organizavimas ir pan. Atitinkamos pastabos gali būti pateiktos kalbant apie ES fondų lėšomis finansuojamą karjeros paslaugų teikimą, tam tikras paslaugas specialiųjų ugdymosi poreikių turintiems asmenims, suaugusiųjų švietimą.

LIETUVOS GEROSIOS PRAKTIKOS PAVYZDYS. TINKAMAS PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS Į PROJEKTŲ ĮGYVENDINIMĄ. VRM administruojama priemonė 10.1.2-ESFA-K-917 „Visuomenės nepakantumo korupcijai

²¹⁵ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas, patvirtintas 2002 m. birželio 4 d. įstatymu Nr. IX-926.

²¹⁶ Lester M. S. et al, Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.

²¹⁷ Trečiojo sektoriaus institucijos Lietuvoje: situacijos apžvalga, 2005, nevyriausybinų organizacijų informacijos ir paramos centras.

didinimo ir dalyvavimo viešojo valdymo procesuose skatinimo iniciatyvos“ skirta padidinti visuomenės nepakantumą korupcijai ir dalyvavimą viešojo valdymo procesuose. Pagal priemonės PSFA Nr. 2 remiamos iniciatyvos, didinančios nepakantumą korupcijai ir skatinančios pilietinį aktyvumą kovoje su korupcija, o jų įgyvendinimas patikėtas išskirtinai NVO.

Tai vienintelė tokio tipo priemonė viešojo valdymo srityje ir yra geras NVO potencialo panaudojimo bei tinkamo veiklų, įgyvendinamų NVO ir valstybės institucijų atskyrimo, pavyzdys. Pagal priemonę remiamos veiklos, kurioms pasitelktas NVO potencialas, atitinka bendrą NVO veiklos galimybių lauką ir yra itin tinkamas. Be kita ko, NVO suteikta galimybė įgyvendinti atskiras veiklas, nedubliuojant valstybės institucijų ir įstaigų vykdomų veiklų pagal kitas priemones. Tokiu būdu išvengiama nereikalingos konkurencijos tarp NVO ir viešojo sektoriaus, kuri dažnu atveju apriboja NVO sektoriaus galimybes įsitraukti į projektų įgyvendinimą, o viešojo sektoriaus resursus ir pajėgumus skatina naudoti nepakankamai efektyviai.

Nors potencialios sritys, kur partneriai galėtų dalyvauti, pirmiausia sietinos su partnerių veiklos lauku apskritai, tačiau komunikacija ir dialogas su partneriais konkrečiai ministerijai atskleistų tas sritis, kur partneriai dar galėtų būti įtraukti arba yra nepakankamai įtraukti. Kaip geras dialogo tarp ministerijos ir partnerių pavyzdys galėtų būti VRM priemonių atvejis, kai būtent dialogas su partneriais ministerijai padėjo atrasti tas sritis, kur partneriai gali būti tinkami projektų vykdytojai. Taip partneriai buvo įtraukti ir į priemones, susijusias su viešojo valdymo sistemos gerinimu. Geriausiu atveju, komunikacija turi vykti dar intervencijų planavimo etape, užtikrinant pakankamą partnerių informuotumą apie planuojamas visas intervencijų kryptis ir priemones, tam, kad galėtų įvykti diskusija dėl potencialių priemonių, kuriose partneriai galėtų dalyvauti. Šiuo aspektu gerą praktiką taikė ŪM. Ministerija viešai paskelbė dar tik planuojamų priemonių sąrašą, kuriam partneriai galėjo teikti pastabas. Tokiu būdu partneriai buvo supažindinti su būsimois intervencijų kryptimis bei galimybėmis dalyvauti jų įgyvendinime. Viso planuojamų intervencijų sąrašo pristatymas partneriams sukuria prielaidas konstruktyviai diskusijai bei potencialių sričių, priemonių, kuriose partneriai galėtų dalyvauti, identifikavimui.

Priemonės, kuriose partneriai laikomi tinkamais pareiškėjais, dažniau įgyvendinamos projektų konkurso būdu (9 iš 20 priemonių), tačiau santykinai didesnė dalis priemonių, kuriose partneriai apibrėžti tinkamais projektų partneriais, įgyvendinamos valstybės projektų planavimo būdu (20 iš 33 priemonių). Partnerių nuomone²¹⁸, partnerių galimybės dalyvauti priemonėse, įgyvendinamose valstybės projektų planavimo būdu, yra mažesnės ir partneriai valstybės projektuose dalyvauja retai. Taikant šį projektų atrankos būdą, tinkami pareiškėjai nustatomi iš anksto. Įprastai tai būna valstybės institucijos ar biudžetinės įstaigos, o projektų partneriais dažniausiai tampa kitos biudžetinės įstaigos ar valstybės ir savivaldybių įsteigtos viešosios įstaigos. Kita vertus, partnerių apibrėžimas tinkamais pareiškėjais ar projektų partneriais dažnai labiau priklauso ne nuo priemonės planavimo būdo, o nuo strateginių dokumentų įgyvendinimo planų, konkrečios ministerijos taikomos praktikos, pozicijos partnerių atžvilgiu ir nusistovėjusių partnerystės principo įgyvendinimo tradicijų. Strateginė darbotvarkė apibrėžia viešosios politikos ir intervencijų kryptis, o jas detalizuoja ministerijų patvirtinti veiklos ar veiksmų planai ir kiti dokumentai. Būtent šie dokumentai gana tiksliai apibrėžia sritis ar veiksmus, kurie turėtų būti finansuojami, o kartais nusako net ir instituciją, kuriai priskirtas vieno ar kito veiksmo įgyvendinimas.

Atlikus visų priemonių, kuriose partneriai laikomi tinkamais pareiškėjais ir / arba projektų partneriais ir kurios turi patvirtintus PSFA, specialiųjų PAK apžvalgą, nustatyta, kad dauguma specialiųjų PAK yra susiję su atitiktimi strateginių dokumentų įgyvendinimo planams, regiono plėtros planams ar kitiems dokumentams. Iš esmės patys specialieji kriterijai dažniausiai neapibrėžia kitokių reikalavimų projektams ar pareiškėjams, nei yra nustatyta

²¹⁸ Remiantis interviu su partneriais.

strateginių dokumentų įgyvendinimo planuose. Tai rodo, kad galimybes partneriams dalyvauti priemonių įgyvendinime lemia ne vien tik specialieji PAK, o viešosios politikos kryptys ir planavimo dokumentai.

Specialieji PAK yra tvirtinami SK, todėl dalyvaudami komiteto veikloje partneriai teoriškai turi galimybę komentuoti ir nepritarti tam tikriems specialiesiems kriterijams, tačiau galimybės keisti specialiuosius kriterijus praktikoje yra sunkiai realizuojamos – strateginių dokumentų įgyvendinimo planai, iš kurių kyla reikalavimai, jau negali būti keičiami²¹⁹. Todėl siekiant sudaryti platesnes galimybes partneriams dalyvauti priemonių įgyvendinime, pirmiausia, partnerystė turėtų būti užtikrinama jau intervencijų planavimo metu, atitinkamai partnerių dalyvavimą priemonių įgyvendinime numatant strateginių dokumentų įgyvendinimo planuose, o vėliau atitinkamas nuostatas perkeliant ir į VP įgyvendinimą reglamentuojančius dokumentus.

Taigi, nors partneriai gali dalyvauti įvairių priemonių, patenkančių į skirtingas viešosios politikos sritis, įgyvendinime, tačiau **partnerių potencialas ne visuomet išnaudojamas**, ypač tokiose srityse kaip švietimas. Partnerių įtraukimą į priemonių įgyvendinimą pirmiausia **lemia viešosios politikos kryptys, strateginė darbotvarkė ir ją detalizuojantys įgyvendinimo planai**, kurie apibrėžia, kur ir kaip turėtų būti nukreipiamos intervencijos. Priemonės planavimo būdas ir PAK daugeliu atvejų kyla iš strateginių dokumentų įgyvendinimo planų, todėl nėra pagrindiniai ir vieninteliai veiksniai, nulemiantys partnerių įtraukimą ar neįtraukimą.

²¹⁹ Remiantis interviu su partneriais.

3. IŠVADOS

2014–2020 m. partnerystė ES fondų valdymo procese yra **pereinamojoje stadijoje iš techninio biurokratinio į bendradarbiavimu grįstą stilių**.

Kad partnerystė ES fondų valdymo procese **peržengia biurokratinę būtinybę** ir eina link realiu bendradarbiavimu grįstų praktikų rodo tai, jog **visos ministerijos bent kartais taiko papildomas administruojamų prioritetų ir priemonių aptarimo su partneriais procedūras**, neapsiribojant privalomais partnerystės atvejais ir formomis, numatytais ES ir nacionaliniuose teisės aktuose.

Ekonominiai ir socialiniai partneriai bei organizacijos, atstovaujančios pilietinei visuomenei (horizontali partnerystė), taip pat vietos ir regioninės valdžios institucijos (vertikali partnerystė) 2014–2020 m. VP valdymo veiklose **dalyvauja plačiai**. Partneriai yra įtraukti į visus 2014–2020 m. ES fondų valdymo etapus.

Partneriai dalyvauja tiek teikdami pasiūlymus atsakingoms viešojo sektoriaus institucijoms raštu, tiek ir dalyvaudami susitikimuose. Rašytinės procedūros dominuoja VP priemonių planavimo etapo metu, o gyvai partneriai dažniau dalyvavo VP planavimo metu bei dalyvauja VP stebėsenos komiteto veikloje. Kol kas mažiausiai aktyvus bendradarbiavimas su partneriais vyksta VP vertinimo etape, tačiau tai pirmiausiai susiję su santykinai ankstyva 2014–2020 m. VP įgyvendinimo stadija – dauguma ministerijų dar nėra užsakiusios vertinimo tyrimų.

Viešojo sektoriaus partneriai – regionų plėtros tarybos ir savivaldybės – taip pat yra įtraukti į VP priemonių planavimo veiklas, tačiau glaudesnis bendradarbiavimas su šiais partneriais faktiškai apsiriboja konkrečiomis regionų projektų planavimo priemonėmis ar integruotų teritorijų vystymo programų rengimu.

Glaudesnis bendradarbiavimas su partneriais yra **nuolat skatinamas vadovaujančios institucijos**, taip pat įtraukti partnerius ministerijas motyvuoja galimybės iš partnerių gauti papildomų žinių, pasiūlymų dėl suplanuotų tikslų pasiekimo bei noras iš anksto užsitikrinti, kad suplanuotos viešosios politikos priemonės bus sėkmingai įgyvendintos. Tokie viešojo sektoriaus **institucijų motyvai demonstruoja VP įgyvendinimo efektyvumo ir stabilumo siekius**, kurie, atitinkamai, lemia institucijų elgseną partnerystės proceso metu.

Pozityviai vertinamas augantis dėmesys partnerystei ir jos skatinimui, kurį demonstruoja partnerystės **reglamentavimo pokyčiai**, rengiami **metodiniai dokumentai**, taip pat pakankamai geras viešojo sektoriaus institucijų **supratimas apie partnerystės galimybes** ir jų **motyvacija bendradarbiauti su partneriais**. Tai kuria prielaidas bendradarbiavimu grįstai partnerystei, tačiau praktinis partnerystės proceso įgyvendinimas dar neleidžia teigti, kad ES fondų valdymo procese yra užtikrintas lygiavertis bendradarbiavimas su partneriais.

Pagrindiniai bendradarbiavimu grįsto stiliaus požymiai – tikslinga ir skaidri partnerių atranka, aktyvus partnerių dalyvavimas diskutuojant aktualiais klausimais, grįžtamojo ryšio užtikrinimas, reali partnerių įtaka viešojo sektoriaus institucijų priimamiems sprendimams – **būdingi atskirų ministerijų pavieniams procesams, tačiau sistemos ir nuoseklumo partnerystės procesuose vis dar pasigendama**. Tai riboja glaudesnę partnerystę, pilnai neįgyvendinami partnerystės principai, numatyti Partnerystės gairėse, o partnerystės praktikos neretai sudaro techninio biurokratinio požiūrio įspūdį.

Inicijuojant partnerystės procesus **pasigendama aiškaus tinkamų partnerių suvokimo ir jį atitinkančios partnerių atrankos**. Partnerių atrankos nebuvimas nulemia ne tik gana dažną netinkamų subjektų dalyvavimą partnerių teisėmis, bet ir sunkumus įgyvendinant *atviroumo principą* bei užtikrinant visų suinteresuotų pusių atstovavimą. Įprastai ministerijos, organizuodamos partnerystės veiklas, atlieka tik pirminį galimų partnerių

sąrašo sudarymą. Tai reiškia, jog ministerijos identifikuoja partnerius, su kuriais bendradarbiavo ankstesnių veiklų metu, kreipiasi į skėtines organizacijas, prašydamos pasiūlyti jų sričiai aktualius partnerius, ieško potencialių partnerių viešai prieinamuose šaltiniuose, bei įtraukia savo iniciatyva į ministeriją besikreipiančias partnerių organizacijas, tačiau papildomai nebetikrina, ar visos įtrauktos organizacijos atitinka partneriams keliamus kriterijus, ar dalyvaujantys partneriai apima visas aktualias sritis ir atstovauja visas aktualias visuomenės grupes. Toks partnerių atrankos būdas leidžia į partnerystės procesus įsitraukti plačiam suinteresuotų partnerių ratui, tačiau nevykdant antrinės atrankos kai kuriais atvejais į partnerystės procesus lygiavertiškai yra įtraukiamos ir partneriais nelaikytinos organizacijos, nepastebima, kad nėra užtikrintas visų suinteresuotų grupių atstovavimas. Ypač VP priemonių planavimo etape, vyrauja partnerių, tiesiogiai suinteresuotų konkrečios priemonės įgyvendinimu, dalyvavimas, o bendras visuomenės interesas atstovaujamas menkai. (žr. 1 rekomendaciją)

Formaliai užtikrintas partnerių *įtraukimo principas* (partneriai dalyvauja visuose VP įgyvendinimo etapuose) yra ribojamas pavėluoto ir nenuoseklaus partnerių dalyvavimo. Dažnai **partneriai į partnerystės procesus yra įtraukiami per vėlai** – ne investicijų kryptį planavimo ar priemonių kūrimo, bet tik konkrečių intervencijų įgyvendinimo detalių derinimo (pavyzdžiui, PAK ar PFSA rengimo) etape. Kai kuriais atvejais partneriai yra įtraukiami ir į strateginių dokumentų rengimo etapą, bet **nėra užtikrinama, kad tos pačios partnerių organizacijos vėliau nuosekliai dalyvautų ir kituose etapuose**. Pavėluotas ar nenuoseklus įtraukimas lemia, kad dažnu atveju partnerystės procesuose partnerių organizacijos atlieka tik „žiūrovų“ arba „žiūrovų, galinčių pareikšti nuomonę“ funkciją, kai išklauso informaciją apie ministerijos jau priimtus sprendimus ir juos pakomentuoja, tačiau negali į partnerystės procesą įsitraukti kaip lygiaverčiai konsultacijų ir diskusijų dalyviai. Tokia situacija apsunkina partnerystės procesą: pradinuose investicijų planavimo etapuose nedalyvavusiems partneriams sudėtinga greitai įsigilinti į svarstomų klausimų esmę, neturėdamos ilgesnės bendradarbiavimo patirties dalis partnerių organizacijų nesugeba per trumpą konsultacijoms skirtą laiką suvokti visų ES fondų valdymo proceso aspektų, jų teikiamos pastabos viešojo sektoriaus institucijoms yra mažiau vertingos, neišnaudojamas visas partnerystės potencialas. Taip pat vėlesniuose intervencijų rengimo etapuose įtrauktos organizacijos dažnai turi pastabų ne teikiamiems svarstymui klausimams, bet anksčiau priimtiems sprendimams, kurie jau nebegali būti keičiami, o tai mažina partnerių įtaką ir sukuria konflikto tarp ministerijų ir partnerių organizacijų situaciją.

Nenuoseklus atsitiktinių partnerių įtraukimas taip pat kelia rizikas *efektyvumo principo* užtikrinimui. Siekiant užtikrinti efektyvumą, partneriai į ES fondų valdymo veiklas turėtų būti įtraukiami laiku, savo kompetencijos srityse, esminiais klausimais.

Partneriams yra suteikiama pakankamai daug informacijos, jie yra viešai informuojami apie priimamus dokumentus, todėl yra užtikrinamas bazinis *skaidrumo principo* laikymasis. Kita vertus, partneriai VP priemonių planavimo metu dažnai yra **supažindinami tik su gana siaura**, pavyzdžiui, vienos priemonės apimties **informacija**, nesudarant galimybių susipažinti su bendra konkrečios ministerijos administruojamų intervencijų logika, platesniu siekiamų tikslų ir planuojamų veiksmų kontekstu. Skaidrumo principo įgyvendinimas taip pat reikalauja užtikrinti **bendradarbiavimo su konkrečiais partneriais viešumą, kuris kol kas nėra pakankamas**, kadangi informacija apie dalyvaujančius / pasiūlymus teikiančius partnerius įprastai yra viešinama tik tais atvejais, kai partneriai dalyvauja formalizuotose darbo grupėse arba raštu teikia pastabas ir pasiūlymus ministerijų paskelbtiems PAK ir PFSA projektams. (žr. 2 ir 3 rekomendacijas)

Ribota partnerių įtaka viešojo sektoriaus institucijų priimamiems sprendimams neleidžia teigti, kad šiuo metu visa apimtimi yra realizuojamas *tarpusavio atsakomybės principas*. Galimas partnerių poveikis su jais derinamų dokumentų turiniui yra ribotas dėl jau minėto nenuoseklaus, *ad hoc* tipo dalyvavimo. Partnerių įtaką taip pat mažina aplinkybė, kad, priešingai negu raštiškos dokumentų derinimo procedūros metu, **organizuojant susitikimus dažnai nėra užtikrinamas grįžtamasis ryšys**. Susitikimų su partneriais metu dauguma ministerijų išsakytų pastabų, pasiūlymų ir komentarų raštu neregistruoja ir viešai informacijos partneriams apie tai, į kurias jų išsakytas pastabas ir pasiūlymus buvo atsižvelgta, o į kurias ne, neteikia. Tokia praktika, viena

vertus, apsunkena pačių ministerijų galimybes į išsakytas mintis atsižvelgti, nes taip netenkama galimybės prie išsakytų pastabų ir pasiūlymų grįžti bei juos apsvastyti dar kartą, kita vertus, mažina partnerių motyvaciją dalyvauti partnerystės procesuose, nes išsakę pastabas partneriai mato, kad į dalį ar daugelį jų pasiūlymų galutiniuose dokumentuose atsižvelgta nebuvo, tačiau nežino dėl kokių priežasčių. **Grižtamojo ryšio trūkumas taip pat sumažina partnerystės proceso skaidrumą**, nes nei partnerystės procesuose dalyvaujantys, nei kitos suinteresuotos pusės negali atsekti, į kurių organizacijų teiktas pastabas buvo atsižvelgta, į kurių ne, ir kaip buvo suformuotas galutinis sprendimas ar dokumentas.

Tarpusavio atsakomybės principo įgyvendinimas nukenčia ir dėl partnerių gebėjimų bei resursų dalyvauti ES fondų valdymo veiklose trūkumo, vidutiniškos apimties partnerių aktyvumo. Šie ribojimai pirmiausia yra nulemti bendros valstybės valdymo kultūros, kurioje partnerių balsas dažniausiai yra silpnas. Partnerių organizacijos, ypač NVO, didžiąją dalį resursų skiria savo tiesioginei veiklai, o viešosios politikos procesuose koncentruojasi į savo narių interesų atstovavimą, kai išitraukiama į tų VP priemonių planavimą, kuriose partneriai ar jų atstovaujamos organizacijos gali būti projektų vykdytojais. **Finansinių, laiko ir žmogiškųjų išteklių trūkumas žymiai apriboja partnerių galimybes atstovauti platesnius visuomenės interesus.** (žr. 4 rekomendaciją)

Poreikis skatinti nevyriausybinių sektoriaus dalyvavimą viešajame gyvenime, perduodant daugiau iniciatyvos ir atsakomybės, numatytas Lietuvos pažangos strategijoje 2030²²⁰ ir kituose strateginiuose dokumentuose. Tačiau **prie nevyriausybinių sektoriaus stiprinimo VP priemonės kol kas prisideda santykinai maža apimtimi.** Nors politikos dokumentuose deklaruojami viešųjų paslaugų perdavimo bendruomenėms, kiti nevyriausybinių sektoriaus aktyvesnio įtraukimo į valstybės valdymo ir viešojo intereso paslaugų teikimo veiklas tikslai, kol kas vyrauja *status quo* išlaikymo tendencijos – pagrindiniai finansiniai resursai skiriami iš biudžeto išlaikomų įstaigų veiklos vykdymui. (žr. 5 ir 6 rekomendacijas)

Visgi, kaip rodo konkretūs ministerijų įgyvendinamų partnerystės veiklų pavyzdžiai, **atskirais etapais skirtingos ministerijos taiko sėkmingas partnerystės proceso organizavimo praktikas**, kurios galėtų būti perimtos ir pritaikytos ir kitų viešojo sektoriaus institucijų. Pavyzdžiui, KM taiko skaidrią ir tikslingą partnerių atranką pagal patvirtintus atrankos kriterijus, SADM partnerius įtraukia jau rengiant strateginius dokumentus ir taip užtikrina tęstinį partnerių dalyvavimą VP priemonių planavime, ŪM papildomai informuoja partnerius apie vykdomas veiklas ir tokiu būdu skatina aktyvų jų dalyvavimą, VRM demonstruoja, kad partneriai gali įgyvendinti projektus įvairiose srityse. Tokių praktikų sklaida pagerintų bendrą partnerystės situaciją ES fondų valdymo procesuose ir sustiprintų prielaidas visiškai pereiti prie bendradarbiavimu grįsto partnerystės modelio.

²²⁰ LR Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“.

4. REKOMENDACIJOS

STRATEGINIAI SIŪLYMAI „ŽINOK TAI“

- Partnerystė, vykstanti ES fondų valdymo procese, nėra izoliuota nuo kitų viešosios politikos sričių – daugeliu atvejų partnerystės procesų ES fondų valdyme gerinimas reikalauja pokyčių ir kitose valstybės valdymo srityse. Siekiant, kad partnerystė būtų nuosekli, kokybiška ir naudinga, partneriai turėtų būti įtraukiami į visus viešosios politikos, ne tik ES fondų, formavimo ir įgyvendinimo procesus. Aktualu partnerius įtraukti jau nacionalinių ar sektoriinių strateginių dokumentų rengimo fazėje, užtikrinant bent pagrindinių srities partnerių nuoseklų dalyvavimą visuose viešosios politikos planavimo etapuose.
- Ministerijoms ir konkrečioms ministerijų tarnautojams, administruojantiems ES fondus, siekiant pagerinti partnerystės procesų kokybę, būtina gerai pažinti partnerių organizacijas, suprasti, kokios yra kiekvienos organizacijos interesų ir kompetencijos sritys, kokio tipo paslaugas jos teikia. Tai padėtų ministerijoms lengviau pasirinkti joms aktualius partnerius partnerystės procesams, geriau suvokti, kokių priemonių projektus partneriai galėtų įgyvendinti kokybiškiausiai. Siekiant geriau pažinti partnerių organizacijas, reikėtų tęsti FM praktiką organizuojant pasitarimus-diskusijas su partneriais ir visų ministerijų atstovais, taip pat būtų naudinga sudaryti ir turėti galimų partnerių žemėlapi, padedantį suvokti, kokios partnerių organizacijos veikia konkrečiame sektoriuje, kokios yra jų pagrindinės veiklos, interesai, kompetencijų sritys, patirtis ES fondų valdymo procesuose.
- Partneriai turi žinių ir patirties, kurios gali būti naudingos planuojant įvairias VP priemones. Todėl dažnesnis partnerių įtraukimas į valstybės bei regionų projektų planavimo priemonių rengimą, neapsiribojant projektų konkurso priemonėmis, kuriose partneriai dažnai atlieka tik pareiškėjų atstovų funkciją, taip pat padėtų pagerinti suplanuotų priemonių ir jų įgyvendinimo kokybę.
- Sėkmingai partnerystei svarbu tinkamas partnerystės proceso organizavimas. Partneriai apie susitikimo darbotvarkę turėtų būti informuojami iš anksto, sudarant sąlygas tinkamai pasiruošti. Nagrinėjant esminius, prieštaravimus keliančius klausimus, tikslinga susitikimo moderavimą perduoti šalutiniam asmeniui, neatstovaujančiam nei vienos šalies pozicijos. Taip pat ypatingai svarbu po kiekvieno susitikimo užtikrinti grįžtamąjį ryšį visiems susitikimo dalyviams (pavyzdžiui, parengiant ir paskelbiant susitikimo protokolą, pastabų derinimo lentelę, svarbiausių susitikimo metu priimtų sprendimų santrauką arba susitikime dalyvavusiems partneriams išsiunčiant po susitikimo pakeisto dokumento projektą, prieš jį paskelbiant viešai).
- Daugeliui partnerių organizacijų, ypatingai pilietinės visuomenės organizacijoms (įskaitant NVO), sėkmingam ir pilnaverčiam dalyvavimui partnerystės su viešojo sektoriaus institucijomis procesuose atstovaujant platesnį visuomenės interesą trūksta laiko, finansinių ir žmogiškųjų išteklių. Šis partnerių organizacijų resursų trūkumas yra sisteminė problema, kurią, siekiant aktyvinti partnerių įsitraukimą, būtina spręsti ne tik ES fondų valdymo, tačiau ir nacionaliniu lygiu.
- Stiprinant partnerių gebėjimus, formuojant bendrą viešojo sektoriaus institucijų ir partnerių žinių ir nuostatų lauką, svarbu partnerių organizacijas įtraukti ne tik į sprendimų priėmimo, bet ir į žinių įgijimo bei dalinimosi veiklas (pavyzdžiui, partnerius kviečiant dalyvauti viešojo sektoriaus tarnautojams skirtuose renginiuose, kuriuose supažindinama su naujomis tam tikros viešosios politikos srities vystymosi tendencijomis, naujais reikalavimais, taikomomis praktikomis).

REKOMENDACIJOS „DARYK TAI“

Nr.	Problema ar rizika	Rekomendacija	Už įgyvendinimą / priežiūrą atsakinga institucija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas
1	2	3	4	5
1.	<p>Organizuodamos partnerių įtraukimo veiklas visuose VP valdymo etapuose ministerijos dažniausiai (išskyrus kai kuriuos formalizuotus partnerių įtraukimo darinius) atlieka tik pirminių galimų partnerių sąrašo sudarymą. Tai reiškia, jog ministerijos identifikuoja partnerius, su kuriais bendradarbiavo ankstesnių veiklų metu, kreipiasi į skėtines organizacijas, prašydamos pasiūlyti jų sričiai aktuales partnerius, ieško potencialių partnerių viešai prieinamuose šaltiniuose bei įtraukia savo iniciatyva į ministeriją besikreipiančias partnerių organizacijas, tačiau antrinės atrankos (patikrinimo, ar visos įtrauktos organizacijos atitinka partneriams keliamus kriterijus, tinkamiausių partnerių pagal organizuojamos veiklos formą atsirinkimo) nevykdo.</p>	<p>Rekomenduojama visoms viešojo sektoriaus institucijoms, organizuojančioms partnerystės ES fondų valdyme procesus, parengti ir patvirtinti vidines institucijos partnerių atrankos taisykles (apimančias atrankos principus) ir jomis vadovaujantis vykdyti tiek pirminio potencialių partnerių sąrašo sudarymo, tiek antrinės partnerių atrankos veiklas. Partnerių atrankos taisyklės turėtų būti paremtos ES lygmens ir nacionaliniuose teisės aktuose pateikiamais partnerių apibrėžimais, FM parengtomis „Partnerystės principo taikymo ES struktūrinės paramos procese gairėmis“.</p>	<p>Visos ministerijos (KM gerosios praktikos pavyzdys)</p>	<p>2017–2018 m.</p>
2.	<p>Partnerių atrankai ir visam partnerystės procesui trūksta skaidrumo, kadangi partnerystės veiklose dalyvaujančių organizacijų pavadinimai nėra skelbiami viešai. Tai gali sukurti klaidingą įspūdį, jog konkreti priemonė ar prioritetas su partneriais derintas nebuvo. Taip pat, nežinant dalyvaujančių partnerių, suinteresuotoms pusėms sunku nustatyti, ar yra atstovaujamos visos aktualios visuomenės grupės, į kokias partnerių organizacijas būtų galima kreiptis norint išsakyti savo poziciją ir interesus (tiesiogiai nedalyvaujant ES fondų valdymo veiklose).</p>	<p>Rekomenduojama FM sudaryti technines galimybes ir įpareigoti atsakingas institucijas svetainėje esinvesticijos.lt prie kiekvienos priemonės aprašymo papildomai skelbti partnerių, kurie yra įtraukti į priemonės planavimo veiklas, sąrašą (nurodant bent svarbiausius, nuosekliai į priemonės planavimo veiklas įtrauktus, partnerius).</p>	<p>FM</p>	<p>2017–2018 m.</p>
3.	<p>Partnerius kviečiant pastabas teikti raštu (pavyzdžiui, viešai paskelbus PFSA projektą), grįžtamasis ryšys yra užtikrinamas ministerijoms parengiant bei viešai paskelbiant lenteles, kuriose nurodoma, kaip buvo atsižvelgta į iš partnerių gautas pastabas ir pasiūlymus. Tačiau vieningos lentelių formos nebuvimas ir skirtinga skelbiama informacija nėra pakankama ir gali suklaidinti suinteresuotąsias puses (kai kurios ministerijos skelbia visas partnerių pastabas, kitos tik tas pastabas, į kurias nebuvo atsižvelgta, o jeigu į visas pastabas atsižvelgta arba pastabų apskritai nebuvo gauta, tokia informacija viešai apskritai nėra</p>	<p>Rekomenduojama FM parengti ir įgalioti visas atsakingas viešojo sektoriaus institucijas naudoti vieningą partnerių pastabų ir pasiūlymų derinimo lentelę, kurioje nurodomos visos iš partnerių gautos pastabos ir pasiūlymai, ministerijos reakcija į jas (atsižvelgta / neatsižvelgta), reakciją pagrindžiantys argumentai, pastabas teikusių partnerių organizacijų sąrašas. Šios lentelės turėtų būti viešai skelbiamos ir tais atvejais, kuomet pastabų raštu iš partnerių sulaukta nebuvo (lentelėje pateikiant tai nurodantį priedą).</p>	<p>FM</p>	<p>2017–2018 m.</p>

Nr.	Problema ar rizika	Rekomendacija	Už įgyvendinimą / priežiūrą atsakinga institucija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas
1	2	3	4	5
	skelbiama).			
4.	Pagrindinė priežastis, mažinanti partnerių įsitraukimo į ES fondų valdymo partnerystės procesus aktyvumą, yra resursų trūkumas. Daugeliui partnerių organizacijų, ypač pilietinės visuomenės organizacijoms (įskaitant NVO), sėkmingam dalyvavimui partnerystės procesuose trūksta laiko, finansinių ir žmogiškųjų išteklių. Kita vertus, partneriams kartais trūksta naujausių žinių apie jiems aktualios viešosios politikos srities pokyčius, tendencijas, sprendimus, kas sunkina bendro su viešojo sektoriaus institucijomis žinių lauko, nuostatų tam tikrų viešosios politikos intervencijų atžvilgiu formavimą.	Rekomenduojama ES struktūrinės paramos lėšomis finansuoti priemonę (-es), kurioje (-ose) projektų konkurso būdu partnerių organizacijos (prioritetą teikiant skėtinėms organizacijoms) galėtų gauti finansavimą administracinių gebėjimų, galimybių tinkamai atstovauti sektoriaus ir visuomenės interesus viešosios politikos procesuose stiprinimui.	VRM	2017–2018 m.
5.	Nacionalinėje strateginėje darbotvarkėje apibrėžtas poreikis skatinti aktyvesnį bendruomenių ir NVO dalyvavimą viešajame gyvenime, perduodant joms dalį viešųjų paslaugų teikimo. Atliktas vertinimas parodė, kad suplanuotos VP priemonės turi potencialą prisidėti prie viešųjų paslaugų perdavimo iniciatyvų, tačiau praktikoje partneriai į projektų įgyvendinimą įtraukiami retai, o didelė dalis intervencijų, susijusių su viešųjų paslaugų teikimu, nukreipiamos į valstybės ar savivaldybių valdomas įstaigas. Taip atsitinka dėl kelių priežasčių, iš kurių pagrindinė – regionų ir valstybės projektų planavimo priemonių dominavimas. Didelėje dalyje šių priemonių valstybės ar savivaldybės įstaigos yra vieninteliai galimi pareiškėjai (ŠMM), kitose priemonėse, net ir numačius NVO kaip tinkamus pareiškėjus, šios organizacijos turi konkuruoti su iš biudžeto išlaikomomis įstaigomis dėl finansavimo priemonės lėšomis arba turi būti pakviestos kaip pastarųjų	Rekomenduojama ŠMM planuojant intervencijas detaliai įvertinti partnerių potencialą įgyvendinti atskiras priemones ar jų dalis (ypač tokiose srityse kaip neformalusis vaikų švietimas, suaugusiųjų švietimas, karjeros paslaugų teikimas) ir mažinti priemonių, išimtinai skirtų iš biudžeto išlaikomoms įstaigoms, dalį.	ŠMM	2017–2019 m.
6.	Tuomet, kai dėl objektyvių priežasčių (pavyzdžiui, tinkamų NVO trūkumas, nepakankama jų patirtis) prie viešųjų paslaugų perdavimo bendruomenėms ir NVO prisidedančios VP priemonės įgyvendinimo negalima perduoti vien tik NVO, rekomenduojama įgyvendinant projektus derinti viešojo sektoriaus institucijų ir NVO pajėgumus. Užtikrinant tinkamą NVO įtraukimą į projektus, kuriuose pareiškėjai yra viešojo sektoriaus institucijos ar įstaigos, rekomenduojama PFSA nustatyti reikalavimą pareiškėjams kaip projekto partnerius		SADM, ŠMM (SADM gerosios praktikos pavyzdys)	2017–2019 m.

Nr.	Problema ar rizika	Rekomendacija	Už įgyvendinimą / priežiūrą atsakinga institucija	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas
1	2	3	4	5
	projekto partneriai (SADM, ŠMM).	pasitelkti ir NVO, kurios turėtų būti atrinktos iki paraiškos pateikimo vykdant skaidrią, viešą ir objektyviais kriterijais paremtą atranką.		
7.	SK narių partnerių organizacijų posėdžių lankymo dažnumas ir dalyvavimo posėdžiuose aktyvumas (pasisakymų dažnumas) reikšmingai skiriasi. Kita vertus, partnerių, įtrauktų į SK, sudėtis nėra visai subalansuota. Nėra užtikrinamas tinkamas ir pakankamas darbuotojų ir darbdavių interesų atstovavimo balansas parenkant socialinius-ekonominius partnerius, į SK sudėtį įtraukiamos kai kurios organizacijos, ne visai atitinkančios ES lygmens ir nacionaliniuose dokumentuose įtvirtintą partnerių apibrėžimą.	Rekomenduojama FM peržiūrėti ir atnaujinti SK narių sąrašą, atsižvelgiant į: a) SK narių posėdžių lankymo dažnumą; b) SK narių aktyvumą posėdžiuose; c) SK narių partnerių organizacijų atitikimą ES lygmens ir nacionaliniuose teisės aktuose įtvirtintam partnerių apibrėžimui; d) darbdavių ir darbuotojų atstovavimo tarp socialinių-ekonominių partnerių balansą.	FM	2017–2018 m.
8.	FM iniciatyva parengtos „Partnerystės principo taikymo ES struktūrinės paramos procese gairės“ yra labai svarbus dokumentas, padedantis geriau suprasti partnerystės esmę, suvienodinti skirtingų ministerijų taikomas partnerystės principo įgyvendinimo praktikas, nustatyti bendrus principus, kuriais vadovaujantis partnerystė turėtų būti įgyvendinama. Tačiau, sėkmingam partnerystės procesui užtikrinti būtina, kad šis procesas ir jo pagrindiniai principai, iššūkiai bei gerosios praktikos būtų vienodai suprantamos tiek viešojo sektoriaus institucijų, tiek partnerių organizacijų. Taip pat, atliktas tyrimas parodė kai kurias silpnąsias partnerystės proceso ES fondų valdyje vietas, galimus šio proceso tobulinimo būdus, į kuriuos būtų naudinga atsižvelgti ir Gairėse.	Rekomenduojama FM atlikti „Partnerystės principo taikymo ES struktūrinės paramos procese gairių“ atnaujinimą, atsižvelgiant į atlikto vertinimo metu nustatytus pagrindinius iššūkius ir pateikiamas rekomendacijas, gerosios praktikos pavyzdžius.	FM	2017–2018 m.
9.	Rekomenduojama FM atliekant „Partnerystės principo taikymo ES struktūrinės paramos procese gairių“ atnaujinimą, į šį procesą didesniu mastu ir aktyviau įtraukti partnerių organizacijas bei Gaires koreguoti atsižvelgiant ir į jų išsakytas pastabas bei pasiūlymus.		FM	2017–2018 m.

PRIEDAI

PRIEDAS NR. 1. LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto darbo reglamentas, 2014 m. lapkričio 13 d.
2. Allen, D., “Cohesion and structural funds: transfers and trade-offs”, in H. Wallace, W. Wallace (eds) Policy-making in the European Union, Oxford: Oxford University Press, 2000, 243–265.
3. Ansell Ch., Gash A. (2007) Collaborative governance in theory and practice, Journal of Public Administration Research and Theory, 18:543–571.
4. Arnstein, S. R. A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969, 216-224.
5. Bache, I. Partnership as an EU policy Instrument: A political History, West European Politics, 33:1, 2010, p. 70.
6. Baltoji knyga dėl partnerystės principo įgyvendinant ES fondus Lenkijoje, http://konfederacijalewiatan.pl/en/files/publications/ENG_BKZP.pdf.
7. Batory A., Cartwright A. Re-visiting the Partnership Principle in Cohesion Policy: The Role of Civil Society Organizations in Structural Funds Monitoring, JCMS 2011 Volume 49, Number 4, 2011, 697–717.
8. Bauer, M.W., “The EU ‘Partnership Principle’: Still A Sustainable Governance Device Across Multiple Administrative Arenas”, Public Administration, Vol. 80, No. 4, 2002, 769–789.
9. BGI Consulting, UAB (užsakovas – LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija), Bendruomeninių organizacijų ir bendruomenės centrų veiklos ir galimybių plėtojimo tyrimas, 2011.
10. CEMR, Centrinųjų-vietinių partnerystės naudojimas užtikrinant teritorinę plėtrą ir sanglaudą. Europos savivaldybių ir regionų taryba: Briuselis, 2015.
11. Council Regulation (ECC) 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.
12. Dabrowski, M. EU cohesion policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: Insights from Central and Eastern Europe, European Urban and Regional Studies, Vol. 21(4), 2014, 364–383.
13. EPRC, BGI Consulting (užsakovas – DG REGIO), 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, 2008.
14. European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, The European code of conduct on partnership in the framework of the European Structural and Investment Funds, 2014.
15. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013 kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Europos žemės ūkio fondai kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondai, Europos socialiniai fondai, Sanglaudos fondai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondai taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, 2013.
16. Fung A. Varieties of Participation in Complex Governance, Public Administration Review, Dec 2006, 66-75.
17. Haarich, S., Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014-2020 m. – Ispanija (užsakovas – Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas), 2015.

18. Holstein, F., Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Nyderlandai (užsakovas – Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas), Spatial Foresight, 2015.
19. Innes J.E., Booher D.E., Collaborative policymaking: governance through dialogue. In *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*, ed. M. A. Hajer and H. Wagenaar, 33–59. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003.
20. Johansson, T., Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Estija (užsakovas – Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas), 2015.
21. Komisijos deleguotasis reglamentas (ES) Nr. 240/2014 dėl Europos struktūrinių ir investicinių fondų partnerystės elgesio kodekso, 2014.
22. KPMG ir Prognos, Sanglaudos Politikos 2007–2013 m. programų ex-post vertinimas – WP 12 įgyvendinimo sistemos: galutinės ataskaitos gerosios praktikos pavyzdžių mini atvejo studijų priedas (užsakovas – Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas), 2016.
23. Lester M. S. et al, *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*, The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999.
24. Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas Nr. 954 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto sudarymo“, 2014 m. rugsėjo 17 d.
25. LR darbo kodeksas, patvirtintas 2002 m. birželio 4 d. įstatymu Nr. IX-926.
26. LR finansų ministerija, Partnerystės principo taikymo, įgyvendinant 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programą, gairės, 2016.
27. LR finansų ministro įsakymas Nr. 1K-32 „Dėl finansų ministro 2014 m. spalio 16 d. įsakymo Nr. 1k-323 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto personalinės sudėties“ pakeitimo“, 2017 m. sausio 24 d.
28. LR finansų ministro įsakymas Nr. 1K-323 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto personalinės sudėties“, 2014 m. spalio 16 d.
29. LR nevyriausybinių organizacijų plėtros įstatymas, priimtas 2013 m. gruodžio 19 d. Nr. XII-717.
30. LR Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“.
31. LR vidaus reikalų ministro 2014 m. gruodžio 22 d. įsakymas Nr. 1V-893 „Dėl iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų bendrai finansuojamų regionų projektų atrankos tvarkos aprašo patvirtinimo“.
32. LR vidaus reikalų ministro 2014 m. liepos 11 d. įsakymas Nr. 1V-480 „Dėl Integruotų teritorijų vystymo programų rengimo ir įgyvendinimo gairių patvirtinimo“.
33. LR Vyriausybės 2014 m. birželio 4 d. nutarimas Nr. 528 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programą, taisyklių patvirtinimo“.
34. LR Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 1090 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“.
35. LR Vyriausybės 2014 m. spalio 8 d. nutarimas Nr. 1K-316 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“.
36. LR Vyriausybės 2016 gegužės 18 d. nutarimas Nr. 485 „Dėl LR Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimo Nr. 1090 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“.
37. Nacionalinė bendroji strategija: Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti, 2006.
38. Naujienos pranešimas Bulgarijos ESI fondų interneto svetainėje: <http://www.eufunds.bg/en/all-news/item/14012-seminar-was-held-for-capacity-development-of-the-social-partners-for-participation-in-monitoring-committees>.
39. Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras, „Nevyriausybinių organizacijų ir valstybinio sektorių bendradarbiavimas“, 2014.

40. Nilsson, H., Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Švedija (užsakovas – Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas), Sweco, 2015.
41. Nr. 44P-4(6), „2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos stebėsenos komiteto 2015 m. gegužės 19 d. posėdžio protokolas“, 2015 m. gegužės 19 d.
42. Oliver, C., Determinants of Inter-Organisational Relationships: Integration and Future Direction, *Academy of Management Review*, 15, 1990, 241–265.
43. Ozawa, P. (1993). Improving citizen participation in environmental decisionmaking: The use of transformative mediator techniques. *Environment and Planning C: Government and Policy* 11:103–17.
44. Pazos-Vidal, S., “The Partnership Principle in Cohesion Policy 2014-2020: Breaking New Ground in Multi-Level Governance?”, *European Structural and Investment Funds Journal*, 2.4, 2014, 277-288.
45. PFSA patvirtintas LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2015 m. gruodžio 21 d. įsakymu Nr. A1-774.
46. PFSA patvirtintas LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2015 m. liepos 14 d. įsakymu Nr. A1-435.
47. PFSA patvirtintas LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2016 m. birželio 22 d. įsakymu Nr. A1-307.
48. PFSA patvirtintas LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2016 m. liepos 15 d. įsakymu Nr. A1-364.
49. Richards, C., Blackstock, K.L., Carter, C.E. Practical Approaches to Participation SERG Policy Brief No. 1, Macauley Land Use Research Institute, Aberdeen, 2004.
50. Rodekamp M. Their Members’ Voice: Civil Society Organisations in the European Union, 2014.
51. 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, 2006.
52. Tews, K. From Law-Taking to Policy-Making. The Environmental Dimension of the EU Accession Process – Challenges, Risks and Chances for the SEE Countries, *Environmental Policy and Governance* 19, 2009, 130–139.
53. Trečiojo sektoriaus institucijos Lietuvoje: situacijos apžvalga, 2005, nevyriausybinų organizacijų informacijos ir paramos centras.
54. United States Agency for International Development, The 2015 Civil Society Organization Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia.
55. Viešosios politikos ir vadybos institutas, LR finansų ministerija (užsakovas – LR finansų ministerija), Partnerystės principo įgyvendinimo įsisavinant ES struktūrinę paramą vertinimas, 2010.
56. Webler, T., Renn, O. (1995) A brief primer on participation: philosophy and practice cit. in Franzen F., Hammer M., Balfors B. Institutional development for stakeholder participation in local water management—An analysis of two Swedish catchments, *Land Use Policy* 43, 2015, 217–227.

PRIEDAS NR. 2. INTERVIU RESPONDENTŲ SĄRAŠAS

Data	Institucija	Respondentas	Pareigos
2017 04 04	Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras	Martinus Žaltauskas	Direktorius
2017 04 04 2017 05 15	Lietuvos jaunimo organizacijų taryba	Mantas Zakarka	Prezidentas
2017 04 04	VšĮ „Europos namai“	Judita Akromienė	Direktorė
2017 04 04	Atviros Lietuvos fondas	Eglė Kavoliūnaitė – Ragauskienė	Gero valdymo programų vadovė
2017 04 05	LR finansų ministerijos Europos Sąjungos investicijų departamento Europos Sąjungos sanglaudos politikos skyrius	Aurimas Antanaitis	Skyriaus vedėjas
2017 04 05	LR finansų ministerijos Europos Sąjungos investicijų departamento Europos Sąjungos sanglaudos politikos skyrius	Julija Kvietkė	Skyriaus vedėjo pavaduotoja
2017 04 07	Lietuvos energetikos konsultantų asociacija	Martynas Nagevičius	Asociacijos narys
2017 04 11	LR finansų ministerijos Europos Sąjungos investicijų departamentas	Ramūnas Dilba	Direktorius
2017 04 13	LRV kanceliarijos Viešojo valdymo ir socialinės aplinkos departamentas	Jurgita Domeikienė	Direktorė
2017 04 13	LRV kanceliarijos Viešojo valdymo ir socialinės aplinkos departamento Viešojo valdymo ir atviros Vyriausybės skyrius	Gitana Jurjonienė	Skyriaus patarėja
2017 04 18	Asociacija „Žinių ekonomikos forumas“	Edgaras Leichteris	Tarybos narys
2017 04 18	Lietuvos inovacijų centras	Artūras Jakubavičius	Projektų vadovas
2017 05 11 2017 05 17	LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijos Europos Sąjungos struktūrinės paramos departamento Struktūrinės paramos politikos skyrius	Vytenė Pivoraitė	Vyriausioji specialistė
2017 05 16	LR kultūros ministerijos Strateginio planavimo ir kontrolės departamento Europos Sąjungos paramos skyrius	Andrius Jautakis	Vyriausias specialistas
2017 05 17	Asociacija Lietuvos neįgaliųjų forumas	Henrika Varnienė	Administracijos direktorė
2017 05 17	LR vidaus reikalų ministerijos Regioninės politikos departamento Europos socialinio fondo skyrius	Eglė Šarkauskaitė	Skyriaus vedėja
2017 05 17	LR švietimo ir mokslo ministerijos Europos Sąjungos paramos koordinavimo departamento ES paramos valdymo skyrius	Gražina Meiduvienė	Skyriaus vedėja
2017 05 18	Narkotikų, tabako ir alkoholio kontrolės departamento Psichoaktyviųjų medžiagų	Inga Bankauskienė	Skyriaus vedėja

Data	Institucija	Respondentas	Pareigos
	vartojimo prevencijos koordinavimo skyrius		
2017 06 08	LR ūkio ministerijos Europos Sąjungos paramos koordinavimo departamento Struktūrinės paramos politikos skyrius	Renata Šalavėjienė	Vyriausioji specialistė

PRIEDAS NR. 3. ATLIKTŲ APKLAUSŲ SĄRAŠAS IR STATISTINIO REPREZENTATYVUMO APŽVALGA

Apklausos pavadinimas	Atlikimo data
Už partnerystę atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape	2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.
Ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą į atskirų priemonių derinimą VP įgyvendinimo etape	2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.
Už vertinimą atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP vertinimo etape	2017 m. kovo 23 d. – balandžio 14 d.
Partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose	2017 m. kovo 27 d. – balandžio 14 d.
Stebėsenos komiteto narių, atstovaujančių viešojo sektoriaus institucijas, apklausa	2017 m. kovo 28 d. – balandžio 7 d.
RPT sekretoriatų atstovų apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose	2017 m. balandžio 21 d. – balandžio 27 d.

Toliau pateikiama lentelė, kurioje yra detali informacija apie kiekvienos apklausos vykdymo laikotarpį, gautų atsakymų skaičių ir surinktų duomenų statistinį patikimumą.

Apklausos pavadinimas	Tyrimo populiacija ²²¹	Tyrimo imtis ²²²	Statistinės paklaidos dydis (%) ²²³
Už partnerystę atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP planavimo etape	9	8	10
Ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą į atskirų priemonių derinimą VP įgyvendinimo etape	211	117	5
Už vertinimą atsakingų ministerijų tarnautojų apklausa apie partnerių įtraukimą VP vertinimo etape	10	8	14
Partnerių apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose	141	35	12
Stebėsenos komiteto narių, atstovaujančių viešojo sektoriaus institucijas, apklausa	19	11	16
RPT sekretoriatų atstovų apklausa apie dalyvavimą VP valdymo veiklose	10	10	0

²²¹ Priemonių (apklausos apie VP įgyvendinimą atveju) arba potencialių respondentų skaičius (visų likusių apklausų atveju).

²²² Gautų atsakymų skaičius.

²²³ Esant 90 proc. statistiniam patikimumui (tikimybei).

Žiūrint tik į statistinės paklaidos rezultatus, kai kurios apklausos gali atrodyti nepakankamai reprezentatyviai atspindinčios tiriamąją populiaciją. Tačiau reikia atkreipti dėmesį, jog tokiose apklausose kaip už VP planavimą ar vertinimą atsakingų tarnautojų, viešojo sektoriaus institucijas atstovaujančių SK narių ar RPT sekretoriatų, visa potenciali respondentų populiacija yra labai nedidelė, be to, šiomis apklausomis siekiama ne daryti apibendrinimus apie visai populiacijai būdingas tendencijas, bet labiau sužinoti ir parodyti kiekvienos ministerijos taikomas praktikas įgyvendinant partnerystę skirtinguose etapuose. Todėl šių apklausų duomenys turėtų būti traktuojami ne kaip kiekybiniai, bet labiau kaip kokybiniai, atskleidžiantys detales apie kiekvienos į apklausą atsakiusių ministerijų naudojamus partnerių įtraukimo būdus, motyvus. Būtent taip minėtų apklausų duomenys ir analizuojami šioje vertinimo ataskaitoje.

Taip pat svarbu atkreipti dėmesį į kelis ministerijų tarnautojų apklausos apie partnerių įtraukimą į atskirų priemonių derinimą VP įgyvendinimo etape bei Stebėsenos komiteto narių, atstovaujančių viešojo sektoriaus institucijas, apklausos vykdymo ir analizės aspektus.

Vykdamas SK narių, atstovaujančių viešojo sektoriaus institucijas, apklausą, apklausos anketa išsiųsta ne visiems 28, tačiau tik 19 viešojo sektoriaus institucijas atstovaujančių SK narių, juos laikant visa tyrimo populiacija. Taip nuspręsta atsižvelgiant į tai, kad paskutinis rengiant ataskaitą analizuotas protokolas yra parengtas pagal 2016 m. spalio 13 d. duomenis, o 2017 m. sausio 24 d. SK narių sudėtis reikšmingai pasikeitė (pasikeitė iš esmės visų į SK sudėtį įtrauktų ministerijų viceministrai). Taigi susidarė situacija, kad dalis naujų dabartinių SK narių neturi informacijos apie iki 2016 m. spalio 13 d. SK vykusias veiklas, kurios sutampa su ataskaitoje analizuojamu SK veiklos laikotarpiu. Tačiau tose veiklose dalyvavę SK nariai jau nebėra nariais ir juos pasiekti sudėtinga. Todėl, atsižvelgiant į šiuos apribojimus, buvo nuspręsta apklausos anketas siųsti tik SK nariams, kurie nariais buvo ir ataskaitoje analizuojamu laikotarpiu, ir jais yra iki šiol.

Kalbant apie VP įgyvendinimo etapo apklausą svarbu paminėti, kad kvietimai užpildyti apklausos anketas buvo išsiuntinėti konkreitiems ministerijų tarnautojams, atsakingiems už priemones, pagal kurias įgyvendinami valstybės ir regionų projektai bei pagal kurias projektai atrenkami projektų konkurso arba tęstinės projektų atrankos būdu. Dažniausiai vienas tarnautojas yra atsakingas už kelias priemones, todėl kiekvienas asmuo buvo paprašytas pildyti atskiras anketas kiekvienai kuruojamai priemonei. Taip pat apklausos anketos buvo išsiųstos už visas iki apklausos atlikimo pradžios patvirtintas priemones atsakingiems asmenims, tačiau tik dalis jų turi jau patvirtintus PFSA ir galėjo atsakyti į klausimus apie partnerių įtraukimą į jų derinimą. Todėl gavus apklausos rezultatus, iš 117 atsakymų toliau buvo analizuojami 80 atsakymų apie priemones, kurios apklausos atlikimo metu turėjo bent vieną patvirtintą PFSA. Taigi, nors visą priemonių populiaciją sudarė 211 patvirtintų priemonių ir buvo gauta 117 atsakymų, tačiau analizuota buvo tik atsakymai apie 80 priemonių iš 147, turinčių bent vieną patvirtintą PFSA. Tai reiškia, kad apklausos rezultatų statistinė paklaida yra 6 proc., esant 90 proc. statistiniam patikimumui (tikimybei).

PRIEDAS NR. 4. PFSA DERINIMO LENTELIŲ ANALIZĖS APRAŠYMAS

Siekiant įvertinti viešojo sektoriaus institucijų ir partnerių bendradarbiavimo apimtis ir kokybę derinant PFSA rašytinio proceso metu, buvo nagrinėjamos viešojo sektoriaus institucijų parengtos PFSA derinimo lentelės, kuriose registruojamos partnerių pateiktos pastabos ar pasiūlymai viešai paskelbtam PFSA projektui. VP administravimo taisyklių²²⁴ 69 punkte numatyta pareiga visoms ministerijoms, o atskirais atvejais taip pat ir vadovaujančiai institucijai, informuoti partnerius apie rengiamus projektų finansavimo sąlygų aprašus, paskelbiant juos svetainėje www.esinvesticijos.lt. Gavusios pastabas, minėtosios viešojo sektoriaus institucijos jas įvertina ir toje pačioje interneto svetainėje paskelbia apibendrintą informaciją su paaiškinimais, į kokias pastabas atsižvelgta, o į kurias ne.

Įprastai pastabų derinimo lentelėse yra nurodoma: pastabas pateikusios institucijos pavadinimas, pastabos turinys, ar į šią pastabą atsižvelgta ir, jeigu neatsižvelgta, pateikiami atsakingos viešojo sektoriaus institucijos argumentai.

Vertinimo metu buvo nagrinėjami PFSA derinimo dokumentai, svetainėje www.esinvesticijos.lt publikuoti iki 2017 m. kovo 31 d. Iš viso buvo išnagrinėtos 62 priemonių PFSA derinimo lentelės. Iš jų 6 priemonių PFSA pastabų nebuvo gauta. Pagal likusias 56 priemones buvo parengtos 66 PFSA pastabų derinimo lentelės (kai kurios priemonės turi daugiau negu vieną PFSA). 111 priemonių, turinčių patvirtintus PFSA, pastabų derinimo lentelės viešai prieinamuose šaltiniuose rastos nebuvo.

Galimi apribojimai. Atliekant vertinimą buvo nagrinėtos svetainėje www.esinvesticijos.lt viešai prieinamos PFSA derinimo lentelės, darant prielaidą, kad visos atsakingos viešojo sektoriaus institucijos laikosi VP administravimo taisyklių 69 punkte nustatytos pareigos derinti PFSA su partneriais, o derinimo rezultatus skelbti minėtoje svetainėje. Atlikta atsitiktinė priemonių analizė patvirtino, kad priemonės, prie kurių nėra skelbiamos PFSA derinimo lentelės, arba dar neturi patvirtinto PFSA, arba paskelbus PFSA projektą nebuvo gauta pastabų. Pastaruoju atveju, kai kurios institucijos paskelbia dokumentą, kuriame nurodyta, jog derinimo metu pastabų gauta nebuvo, tačiau dauguma tokiu atveju svetainėje netalpina jokių dokumentų. Atliktos analizės rezultatus galėtų šiek tiek koreguoti tai, kad pavienės institucijos pastabų derinimo aprašymui naudoja formą, kurioje nurodyta, jog pavyzdžiui „jei atsižvelgta į visas pastabas, žemiau esanti lentelė nepildoma“ ir pateikiamos „priežastys, kodėl į pastabą neatsižvelgta“ (SADM) arba pateikiami „argumentai, kodėl neatsižvelgta į institucijų pastabas ir pasiūlymus“ (SM). Gali būti, kad tokiais atvejais viešojo sektoriaus institucijos gavo ir daugiau pastabų, tačiau tų, į kurias atsižvelgė, į PFSA derinimo lentelę neįtraukė, todėl šios pastabos į vertinimo tikslais atliktą analizę nepateko.

Visos partnerių pateiktos ir PFSA pastabų derinimo lentelėje suregistruotos pastabos buvo išnagrinėtos atskirai, nustatant ar tai su PFSA turiniu susijusi pastaba ar sąlyginai techninio pobūdžio pastaba. Techninio pobūdžio pastabomis laikomos tokios pastabos, kuriose nurodoma, kad, pavyzdžiui, pastebėta klaida numeracijoje, pateikta neaiški ar netiksli sąvoka, vienas PFSA punktas prieštarauja kitam ar pan. Į pastabų lenteles įtraukti partnerių prašymai paaiškinti atskiras PFSA nuostatas vertinimo metu neanalizuoti.

Papildomai buvo atlikta pastabas pateikusių institucijų analizė, nustatant ar konkrečios pastabos yra pateiktos partnerių, viešojo sektoriaus partnerių ar fizinių / juridinių asmenų, kurie nepatenka į nei vieną iš šių kategorijų.

²²⁴ LR Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 1090 „Dėl 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių patvirtinimo“.

Toliau pateikiama lentelė, kurioje nurodytos VP priemonės, kurių PFSA projektams partneriai teikė pasiūlymus ir pastabas rašytinio proceso metu ir yra paskelbti viešai prieinami ministerijų atsakymai į šiuos partnerių pasiūlymus ir pastabas.

VP priemonės numeris	Analizuotų priemonės PFSA skaičius	VP priemonės numeris	Analizuotų priemonės PFSA skaičius
01.1.1-CPVA-V-701	2	04.4.1-LVPA-K-106	1
01.2.2-LMT-K-718	1	04.5.1-TID-R-518	1
01.2.1-LVPA-V-842	1	04.5.1-TID-R-516	1
01.2.2-MITA-K-702	1	05.4.1-CPVA-V-301	2
01.2.2-CPVA-K-703	1	05.4.1-CPVA-R-302	1
01.2.2-CPVA-K-738	1	05.4.1-CPVA-K-303	2
01.2.1-LVPA-V-830	1	05.2.1-APVA-V-022	1
01.2.1-LVPA-K-828	2	06.1.1-TID-V-503	1
01.2.1-MITA-K-824	1	06.2.1-TID-V-512	1
01.2.1-LVPA-K-833	3	07.1.1-CPVA-R-904	1
01.2.1-LVPA-V-835	1	08.1.1-CPVA-R-407	1
01.2.1-MITA-T-845	1	08.1.2-CPVA-R-408	1
01.2.1-LVPA-K-823	1	08.3.1-ESFA-V-412	1
02.1.2-CPVA-V-522	1	08.4.1-ESFA-V-418	1
02.3.1-CPVA-V-530	1	08.4.1-ESFA-V-416	1
02.3.1-CPVA-V-527	1	08.6.1-ESFA-V-911	1
03.1.1-IVG-T-819	1	09.1.3-CPVA-R-705	1
03.3.1-LVPA-K-841	1	09.1.3-CPVA-R-724	1
03.2.1-LVPA-K-807	1	09.3.3-LMT-K-712	3
03.2.1-LVPA-K-801	1	09.4.2-ESFA-K-714	1
03.2.1-LVPA-V-826	1	09.4.3-ESFA-K-827	1
03.3.1-LVPA-K-806	1	10.1.1-ESFA-V-912	1
03.3.1-LVPA-K-838	1	10.1.2-ESFA-V-916	1
03.3.1-LVPA-K-803	1	10.1.2-ESFA-V-915	2
03.3.2-LVPA-K-837	1	10.1.3-ESFA-R-920	1
04.1.1-LVPA-K-110	1	10.1.4-ESFA-V-922	1
04.3.1-VIPA-V-101	1	10.1.4-ESFA-V-921	1
04.3.2-LVPA-K-102	1	10.1.5-ESFA-V-924	1

PRIEDAS NR. 5. KOMISIJOS IR SK POSĖDŽIŲ PROTOKOLŲ ANALIZĖS APRAŠYMAS

Siekiant nustatyti partnerių įsitraukimo į Komisijos veiklą VP planavimo etape mastą ir aktyvumą, buvo atliekama viešai interneto svetainėje www.esparama.lt skelbiamų šios Komisijos posėdžių protokolų analizė. Komisijos veikimo laikotarpiu 2010–2014 m. iš viso įvyko 28 Komisijos posėdžiai, tačiau tik 23 posėdžių protokolai yra paskelbti interneto svetainėje www.esparama.lt. Šie 23 protokolai ir buvo analizuoti atliekant vertinimą.

Lygiai taip pat, siekiant nustatyti partnerių įsitraukimo į 2014–2020 m. SK mastą ir aktyvumą, buvo atliekama viešai interneto svetainėje www.esinvesticijos.lt skelbiamų SK posėdžių protokolų analizė. Atliekant vertinimą buvo išanalizuota 20 iki 2017 m. kovo 30 d. paskelbtų 2014–2020 m. SK posėdžių protokolų.

Kiekviename iš protokolų (tiek Komisijos, tiek SK posėdžių) yra užfiksuotas posėdyje dalyvavusių Komisijos narių arba SK narių ir Komisijai arba SK nepriklausančių posėdžio dalyvių sąrašas, pateikiama posėdžio darbotvarkė ir užfiksuotos diskusijos, vykusios kiekvienu klausimu. Protokolai parengti taip, jog būtų galima identifikuoti kiekvieno asmens, dalyvavusio diskusijoje, pasisakymą.

Atliekant protokolų analizę pirmiausia buvo identifikuotas posėdžių, kuriuose dalyvavo kiekviena iš į Komisijos ar SK sudėtį įtrauktų partnerių organizacijų, skaičius ir konkretūs posėdžiai, kuriuose organizacija dalyvavo / nedalyvavo (laikoma, kad partnerių organizacija dalyvavo posėdyje, jeigu posėdyje dalyvavo organizacijai priklausantis Komisijos / SK narys arba pakaitinis narys). Taip pat buvo identifikuoti konkretūs posėdžiai ir posėdžių skaičius, kuriuose dalyvavo kitos partnerių organizacijos, neįtrauktos į Komisijos arba SK sudėtį.

Antrajame analizės etape buvo identifikuotas kiekvieno iš partnerių atstovų pasisakymų kiekviename iš Komisijos ar SK posėdžių skaičius. Kiekvienas partnerių atstovų pasisakymas tiek Komisijos, tiek SK posėdžiuose taip pat buvo priskiriamas tam tikrai teminei kategorijai. Pavyzdžiui, jeigu partnerių atstovas pasisako, jog ministerijos įgyvendinamos VP ir planuodamos priemonės turėtų daugiau bendradarbiauti tarpusavyje, toks pasisakymas priskiriamas „Bendras visoms sritims“ pasisakymų kategorijai. Jeigu partneris komentuoja konkrečios SADM priemonės projektų atrankos kriterijus, toks pasisakymas priskiriamas „Socialinės srities“ kategorijai, jeigu partnerių atstovo pasisakymas skatina planuojant priemones labiau atsižvelgti į jaunimo poreikius ar lyčių lygybės principo įgyvendinimą, toks pasisakymas priskiriamas „Horizontalių prioritetų“ kategorijai. Atliekant analizę iš viso buvo identifikuota 18 kategorijų, kurioms buvo priskirti partnerių organizacijų atstovų pasisakymai.

Atliktos analizės rezultatai leido pamatyti partnerių organizacijų dalyvavimo Komisijos ir SK posėdžiuose tendencijas, išskirti daugiausia ir mažiausia posėdžių dalyvavusias partnerių organizacijas, nustatyti organizacijas, kurių atstovai aktyviausiai dalyvauja posėdžių metu vykstančiose diskusijose, taip pat tas organizacijas, kurių atstovai Komisijos ar SK posėdžiuose vykstančių diskusijų metu savo nuomonės neišreiškia visai. Partnerių pasisakymų analizė pagal pasisakymo temos kategoriją leido pamatyti, kurių sričių klausimais partneriai pasisako dažniausiai, o kurios sritys Komisijos ar SK posėdžiuose sulaukia mažiausiai dėmesio.

PRIEDAS NR. 6. PARTNERIŲ DALYVAVIMO PROJEKTUOSE MASTO IR PAPILDOMO POTENCIALO ANALIZĖ

Nustatant partnerių dalyvavimo projektuose mastą, buvo atlikta dviejų kryptų analizė. Pirmiausia, laikantis prielaidos, kad partnerių dalyvavimą projektų įgyvendinime nulemia priemonių reglamentavimas ir priemonėse keliami reikalavimai, buvo atlikta atskirų ministerijų patvirtintų priemonių įgyvendinimo planų, o kai kuriais atvejais – ir priemonių PFSA analizė.

Iš priemonių aprašymų buvo surinkta informacija apie kiekvienoje priemonėje apibrėžtus tinkamus pareiškėjus ir projekto partnerius. Tokiu būdu buvo identifikuotos tos priemonės, kuriose socialiniai-ekonominiai partneriai, NVO ir kitos PVO laikomi tinkamais pareiškėjais ir / arba projekto partneriais, t. y. turi reglamentuotą galimybę įgyvendinti projektus arba juose dalyvauti projekto partnerių statusu. Be to, kaip atskira priemonių grupė buvo išrinktos tos priemonės, kuriose tinkamais pareiškėjais ir / ar projekto partneriais laikomi viešieji juridiniai asmenys, viešosios įstaigos, asociacijos. Partneriai pagal savo pobūdį priskiriami viešiesiems juridiniams asmenims ir gali funkcionuoti tiek kaip viešoji įstaiga, tiek kaip asociacija, todėl teoriškai turi galimybę dalyvauti ir minėtų priemonių įgyvendinime.

Toliau atrinktų priemonių atžvilgiu buvo atliekama detalesnė analizė – jos grupuojamos pagal viešosios politikos sritis, ministerijas, projektų atrankos būdus ar kitais aktualiais pūjūvais. Siekiant nustatyti faktinį partnerių dalyvavimo projektuose mastą, analizuoti SFMIS duomenys²²⁵ apie įgyvendinamus projektus pagal priemones, kuriose tinkamais pareiškėjais ir projektų partneriais numatyti partneriai. Iš viso peržiūrėti 148 įgyvendinami projektai, vykdomi pagal įvairias VP priemones, kuriose partneriai laikomi tinkamais pareiškėjais, ir atrinkti tie projektai, kuriuos įgyvendina partneriai. Nustatant, koku mastu partneriai projektų įgyvendinime dalyvauja kaip projekto partneriai, buvo peržiūrėtas 271 įgyvendinamas projektas bei atrinkti tie projektai, kuriuose partneriais pasirinkti socialiniai-ekonominiai partneriai, NVO ar kitos PVO. Atrinkti projektai klasifikuoti įvairiais pūjūvais – pagal partnerio tipą, viešosios politikos sritį, ministeriją, kurios dispozicijai priskirta priemonė.

Siekiant nustatyti papildomą partnerių dalyvavimo priemonių įgyvendinime potencialą, pirmiausia buvo atlikta mokslinės literatūros analizė ir nustatytos tipinės sritys, kuriose partneriai dažniausiai vykdo veiklą. Atitinkamai šios tipinės teorinės sritys palygintos su sritimis (priemonėmis), kuriose partneriai gali įgyvendinti projektus arba juose dalyvauti projekto partnerio statusu. Tokiu būdu išskirtos tos sritys, kuriose partneriai turėtų būti įtraukiami ir kuriose jie nepakankamai įtraukti. Be to, siekiant nustatyti, ar projektų planavimo būdai ir projektų atrankos kriterijai riboja partnerių galimybes dalyvauti įgyvendinant priemones, atlikta visų atrinktų priemonių specialiųjų atrankos kriterijų bei taikomų projektų atrankos būdų apžvalga. Analizės rezultatai papildyti interviu informacija bei ekspertiniu būdu įvertinta, ar projektų atrankos būdai ir kriterijai riboja partnerių galimybių įgyvendinti projektus.

²²⁵ Remiamasi 2017-04-13 SFMIS duomenimis.

PRIEDAS NR. 7. UŽSIENIO ŠALIŲ PATIRTIES ATVEJO STUDIJOS²²⁶

Ispanija: Andalūzijos mokymų planas: partnerių dalyvavimo ir programos stebėsenos bei vertinimo efektyvumo didinimas

Ispanijos socialiniai partneriai, įskaitant NVO, yra vieni labiausiai įtraukimu į ESF stebėsenos komitetus patenkintų partnerių. Labiausiai partneriai įtraukiami rengiant ir ruošiant kvietimus projektų paraiškoms teikti²²⁷. Ispanijos regioninės veiksmų programos per pastaruosius kelerius metus išplėtė partnerių įtraukimo mastą ir tapo labiau institucionalizuotos. Partnerių vaidmuo išsiplėtė nuo faktų ir rezultatų išklauso iki aktyvesnio dalyvavimo ir debatų. Be to, partneriai stebi SK vidinį reguliavimą visose Ispanijos VP. Pietų Ispanijos Andalūzijos regionas yra vienas iš regionų, pateikiančių informaciją apie numatytą partnerių įtraukimą regiono VP²²⁸.

Andalūzijos regionas partnerių įtraukimo planus pateikia „Specialiame ERPF 2014–2020 m. vertinimo plane“²²⁹. Vadovaujančioji institucija (VI) vykdo partnerystę skirtinguose komitetuose ir tinkluose, tokiuose kaip vertinimo komitetas, sektoriai tinklai, SK ir teminės vertinimo grupės. VI vertinimo skyriaus darbuotojai organizuoja šių komitetų ir tinklų veiklą pagal, *inter alia*, mokymų planą.

Mokymų planas pirmiausia siekia sustiprinti VI vertinimo skyriaus darbuotojų techninius gebėjimus. Tačiau priklausomai nuo mokymų veiklų pobūdžio, į jas gali būti įtraukiami ir partneriai. Taigi, šis mokymų planas suteikia partneriams galimybę praturtinti žinias apie fundamentalius vertinimo konceptus ir konkrečias vertinimo technikas. Mokymus organizuoja Ispanijos nacionalinio bendruomenių programų programavimo ir vertinimo direktorato padalinys bei kitos viešosios politikos vertinimo, fiskalinių studijų ir kiekybinių bei kokybinių metodų srityse veikiančios institucijos. Mokymai finansuojami iš VP techninės paramos lėšų.

Bulgarija: Darbo grupių indėlis rengiant paraiškų gaires

Palyginus su ankstesniais finansiniais laikotarpiais, partnerystė Bulgarijos ESIF programose buvo sustiprinta užtikrinant didesnę tęstinumą. 2014–2020 m. ESIF programų paruošiamosiose fazėse įtraukiant partnerius sukurtos darbo grupės buvo pertvarkytos į SK. Be to, yra organizuojami mokymai ir seminarai įtrauktų partnerių gebėjimų stiprinimui.

Partnerių dalyvavimas Bulgarijos ESIF programose daugiausia yra institucionalizuotas. Remiantis Bulgarijos ESIF valdymo ir panaudojimo įstatymais, prieš SK patvirtinant vadinamąjį orientacinį grafiką būsimam paraiškų atrankos paskelbimui, yra konsultuojamasi su visais galimais paramos gavėjais. Taip pat, paskelbiamas gairių projektas pareiškėjams bei su jais tariamasi prieš oficialų kvietimų projektams paskelbimą²³⁰. Be to, SK steigimą

²²⁶ Užsienio patirties atvejo studijas atliko Spatial Foresight GmbH ekspertai

²²⁷ EAPN (2016) Barometro ataskaita – stebint (bent jau) 20% Europos socialinio fondo, kurie turėtų būti skirti kovai su skurdu 2014–2020 m. periodu, įgyvendinimą. Europos kovos su skurdu tinklas.

²²⁸ Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Ispanija (2015).

²²⁹ <http://www.dgfc.sepg.minhfp.gob.es/sitios/dgfc/esES/ipr/fcp1420/e/PEF1420/Documents/PdE FEDER PO Andalucia.pdf>

²³⁰ CEMR (2015) Centrinų-vietinių partnerystės naudojimas užtikrinant teritorinę plėtrą ir sanglaudą. Europos savivaldybių ir regionų taryba: Briuselis.

ir funkcionavimą reguliuojantys teisės aktai užtikrina, kad partnerių išsakyti pastebėjimai bus apsvarstyti sprendimų priėmimo procese²³¹.

Atsakingos ministerijos ir daugiausia skėtinės vietinės ir regioninės valdžios organizacijos bei socialiniai ekonominiai partneriai, pasibaigus ESIF programų rengimui, buvo skatinami toliau dalyvauti jas įgyvendinant. Toks dalyvavimo tęstinumas prisidėjo prie ištraukusių partnerių gebėjimų stiprinimo²³². Darbo grupių nariai dalyvavo diskusijose dėl paraiškų gairių projektų²³³. Toks įtraukimas užtikrina, kad galimi paramos gavėjai informaciją apie sėkmingos projekto paraiškos reikalavimus gali gauti tiesiogiai per savo atstovus darbo grupėse. Tokio tęstinumo trūkumas yra tai, kad galimai bus patobulinti tik mažos grupės potencialių partnerių gebėjimai, nes darbo grupių tęstinumas riboja naujų partnerių įtraukimą.

VP įgyvendinime dalyvaujančių partnerių gebėjimai yra toliau stiprinami konkrečiomis prioritetinės krypties „Geras valdymas“ priemonėmis, nukreiptomis į ESIF reguliavimo sistemos 11 teminių tikslą²³⁴. Galiausiai, skirtingus mokymus bei renginius organizuoja nacionalinė koordinavimo institucija, pavyzdžiui, seminarą SK dalyvaujančių socialinių partnerių gebėjimų stiprinimui, kuris buvo surengtas 2015 m. spalį²³⁵. Pagrindiniai seminare diskutuoti aspektai buvo SK darbo taisyklės ir procedūros bei partnerių vaidmuo diskusijose ir sprendimų priėmimo procese svarbiausiomis SK paliečiamomis temomis.

Estija: Gebėjimų stiprinimas griežtinant taisykles

Kelių fondų (ERPF, ESF, SF) Estijos 2014–2020 m. Sanglaudos politikos VP partneriai daugiausia dalyvauja *ad hoc* sukurtose darbo grupėse, padedančiose projektų paraiškų vertinime ir SK. Šios darbo grupės daugiausia yra sudarytos iš atsakingų ministerijų tarnautojų ir partnerių skėtinių organizacijų. *Ad hoc* sukurtos darbo grupės leidžia lanksčiai komunikuoti ir greitai sureaguoti.

Organizacijų, vertinančių ESIF paraiškas, gebėjimai buvo sustiprinti vertinimo proceso taisyklėmis, skaidrumu ir vertintojų pasirinkimu. Pagrindiniai agentūrų veiklos vertinimo ir verifikavimo mechanizmų principai ir reikalavimai yra nustatyti 2014–2020 m. Struktūrinės pagalbos akte. Remiantis juo vadovaujančiosios institucijos sukūrė detalias taisykles ir taikymo gaires kiekvienai finansuojamai programai²³⁶. Toks partnerystės institucionalizavimas pagerino žinias apie pareigas partnerystės procese, paskatino gyvybingus debatus SK ir padidino atsakomybės jausmą.

Remiantis partnerystės susitarimu ir VP yra planuojamos įvairios poreikiais pagrįstos veiklos, tokios kaip mokymai, studijos, analizės, informaciniai renginiai ir įvairūs plėtros projektai, siekiant padidinti partnerių gebėjimus dalyvauti politikos formavime ir paveikti procesus bei sprendimus²³⁷. Poreikiais grįstos veiklos prisideda siekiant vartotojui patogaus VP įgyvendinimo, geresnių įsisavinimo rodiklių ir kartu didesnio efektyvumo. Šios partnerių gebėjimų stiprinimo veiklos yra daugiausia finansuojamos konkrečiomis

²³¹ Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Bulgarija (2015).

²³² Ten pat.

²³³ CEMR (2015) Centrinų-vietinių partnerystės naudojimas užtikrinant teritorinę plėtrą ir sanglaudą. Europos savivaldybių ir regionų taryba: Briuselis.

²³⁴ Viešųjų institucijų ir suinteresuotų šalių institucijų gebėjimų stiprinimas ir efektyvus viešasis administravimas.

²³⁵ Naujienos pranešimas Bulgarijos ESI fondų internetinėje svetainėje: <http://www.eufunds.bg/en/all-news/item/14012-seminar-was-held-for-capacity-development-of-the-social-partners-for-participation-in-monitoring-committees>

²³⁶ Ruttas-Küttim, R. (2015) „Stairway to Excellence“ šalies ataskaita: Estija. Europos Komisijos Jungtinis tyrimų centras (JTC)

²³⁷ Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Estija (2015).

prioritetinės krypties „Viešųjų institucijų ir suinteresuotų šalių institucinių gebėjimų stiprinimas ir efektyvus viešasis administravimas“ priemonėmis.

Bendra gebėjimų stiprinimui numatyta suma, įskaitant NVO gebėjimų stiprinimą, pagal minėtą prioritetinę kryptį siekia 3 650 000 eurų (įskaitant bendrą finansavimą). Be to, NVO yra kviečiamos dalyvauti kaip partneriai kituose procesuose, pavyzdžiui, viešosios politikos sprendimų poveikio vertinimo veiklose. Iki šiol administracinių gebėjimų projektai pagal šią prioritetinę kryptį yra daugiausia skirti vietos valdžios institucijų bendradarbiavimui ir galimam susijungimui. Kvietimas yra atviras mokymų pasiūlymams²³⁸. Taigi, tikslios gebėjimų stiprinimo veiklų detalės nėra žinomos.

Švedija: Struktūrinių fondų partnerystės geresniam vietinių poreikių ir programos prioritetų suderinimui

Švedijos ESIF programų įgyvendinime partnerių įtraukimas remiasi jau egzistuojančiomis struktūromis²³⁹. 2007–2013 m. programavimo periodo pradžioje, vadovaujantis Švedijos teisės aktais buvo įsteigtos 8 Struktūrinių fondų partnerystės grupės (SFP). SFP pasižymėjo inovatyvumu, nes jose į vieną grupę pateko regioninių suinteresuotų pusių, socialinių-ekonominių partnerių organizacijų ir vietinių asociacijų tiek ERPF, tiek ESF programose atstovai²⁴⁰. Šios partnerystės grupės išlieka pagrindinėmis partnerių įtraukimo platformomis ir 2014–2020 m. ESIF programų įgyvendinimo laikotarpiu. Be to, partneriai į programos įgyvendinimą yra įtraukiami ir per dalyvavimą SK veikloje.

Švedijoje regioninių SFP dalyvavimas atrenkant ERDF ir ESF projektus yra privalomas. Nors partnerystės grupės yra steigiamos remiantis nacionaliniais teisės aktais, regionai turi daug laisvės jas formuojant. Narius skiria SFP pirmininkas, kurį skiria vyriausybė. Taip pat, SFP turi nuo Regiono administracinės tarybos priklausomą sekretoriatą.

SFP vidutiniškai sudaro 20–25 žmonės, iš kurių bent 50 proc. sudaro išrinkti vietos atstovai, o taip pat socialinių partnerių atstovai, visuomeninės organizacijos ir kitos asociacijos. Gana nedidelis SFP sudarančių asmenų skaičius sukuria tinkamas sąlygas produktyvesnėms ir gyvybingesnėms diskusijoms, lyginant su didesnėmis partnerystės grupėmis, kuriose diskusijos dažniausiai būna mažiau detalios. Dažniausiai partnerystė SFP yra laikoma subalansuota. Nepaisant to, gali būti, kad kai kurios naujos visuomenės grupės ar potencialūs partneriai lieka nepastebėti, nes SFP sudaryme nėra formalių procedūrų, užtikrinančių visų tinkamų partnerių įtraukimą. Vietoj to, partnerių atrankos taisyklėse nurodoma remtis bendra informacija apie regiono situaciją ir nurodomi pagrindiniai partnerystei tinkami partneriai²⁴¹.

SFP susitikimai vyksta reguliariai, tačiau nustatytų datų nėra. Paprastai SFP susitikimai yra dažnesni finansinio laikotarpio pradžioje, taip užtikrinant vietinių ir regioninių poreikių įtraukimą į programą jos rengimo etape. Programos įgyvendinimo metu SFP užduotys yra skatinti, inicijuoti ir prioritetizuoti VI tvirtinamus projektus. Ankstesniame finansiniame laikotarpyje kai kuriuose regionuose SFP turėjo reikšmingą poveikį ES fondų viešinui ir projektų inicijavimui. Partneriai turėjo galimybę į projektų įgyvendinimą įsitraukti patys ir ES fondų naudą parodyti savo organizacijų tinklų nariams. SFP vykdomas projektų pasiūlymų prioritetizavimas prisideda prie programos efektyvumo. Vadovaujančios institucijos projektams finansavimą gali skirti tik atsižvelgdamos į

²³⁸ www.strukturifondid.ee

²³⁹ Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Švedija (2015).

²⁴⁰ Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas (2016) Sanglaudos Politikos 2007–2013 m. programų ex-post vertinimas – WP 12 įgyvendinimo sistemos: galutinės ataskaitos gerosios praktikos pavyzdžių mini atvejo studijų priedas. Parengė KPMG ir Prognos Europos Komisijos Regioninės ir miestų politikos generaliniam direktoratui.

²⁴¹ Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Švedija (2015).

SFP rekomendacijas. Taigi, šios rekomendacijos yra privalomas žingsnis projektų atrankos procese, leidžiantis atsižvelgti į aktualius vietos poreikius ir horizontaliuosius prioritetus.

Potencialus SFP trūkumas yra siekis pasiekti susitarimą tarp partnerių paskirstant finansavimą. Toks susitarimas gali būti pasiekiamas strateginio požiūrio projektų atrankoje sąskaita. Siekiant sumažinti šališkų pasiūlymų kiekį nariai yra pasirenkami iš skirtingų sričių²⁴².

Danija: Regioninės plėtros forumai – institucionalizuotos partnerystės pavyzdys

Danijos Regioninės plėtros forumai (RPF) veikia kaip tarpinės institucijos įgyvendinant nacionalines ERPF ir ESF programas ir sukuria bazinę struktūrą partnerių dalyvavimui įgyvendinant programas. Be savo pagrindinio vaidmens įgyvendinant Danijos ERPF ir ESF programas, RPF Danijoje atlieka ir daugiau funkcijų, tokių kaip regioninių verslo strategijų vystymas ir regioninių bei vietos ekonominių tendencijų stebėseną.

RPF buvo sukurti 2007 m. kaip tarpinės institucijos, padedančios įgyvendinti Danijos ERPF ir ESF programas. Visi penki Danijos regionai bei Bornholmo regiono savivaldybė turi savo RPF. Kiekvieną RPF sudaro 20 narių, kuriuos ketveriems metams paskiria regiono taryba. Privataus verslo bendruomenių (6), švietimo ir aukštojo mokslo institucijų (3), darbo rinkos politikos organizacijų (2), savivaldybių (6 merai) ir regiono tarybos (3) atstovų įtraukimas į RPF veiklą užtikrina subalansuotą partnerystę²⁴³. Palyginus mažas forumo dydis ir nustatytos kvotos skirtingiems partneriams užtikrina konkrečias ir produktyvias diskusijas.

Įgyvendinant programas RPF veikia kaip tarpinės institucijos tarp ES tikslų atitikimą saugančių VI ir vietos bei regioninės valdžios atstovų, siekiančių konkrečių jų atstovaujamo regiono poreikių įgyvendinimo (žr. Paveikslą žemiau). Patys RPF ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamų projektų neįgyvendina. Įgyvendinant ERPF ir ESF programas pagrindinės RPF užduotys yra ERPF ir ESF paramą pretenduojančių gauti projektų priėmimas, įvertinimas ir rekomendacijų VI pateikimas. Gavę RPF rekomendacijas VI jas įvertina ir jomis remdamasi patvirtina arba atmets finansavimo siekiančių projektų paraiškas ir atlieka kasdienį projektų valdymą²⁴⁴. RPF gali rekomenduoti finansavimui bet kokios srities, ne tik verslo plėtros projektus. Atlikdami paraiškų vertinimą RPF užtikrina, kad būtų išvengta dvigubo finansavimo, o finansavimo srautai būtų papildantys vienas kitą.

RPF stebi vietiniame ir regioniniame lygmenyje įgyvendinamų projektų indėlį į regiono plėtrą. Be to, RPF regionams teikia nacionalinio bendrojo finansavimo rekomendacijas ir teikia pagalbą įgyvendinant ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamus projektus²⁴⁵. Tokios pagalbos pavyzdys gali būti kas ketvirtį visoje Danijoje vykstantys kursai ir seminarai, finansuojami techninės paramos lėšomis, kuriuose diskutuojama apie techninių taisyklių interpretavimą, reguliavimą ir pan.²⁴⁶. Taigi, RPF vaidmuo tęstiniame jų narių gebėjimų stiprinime taip pat yra svarbus.

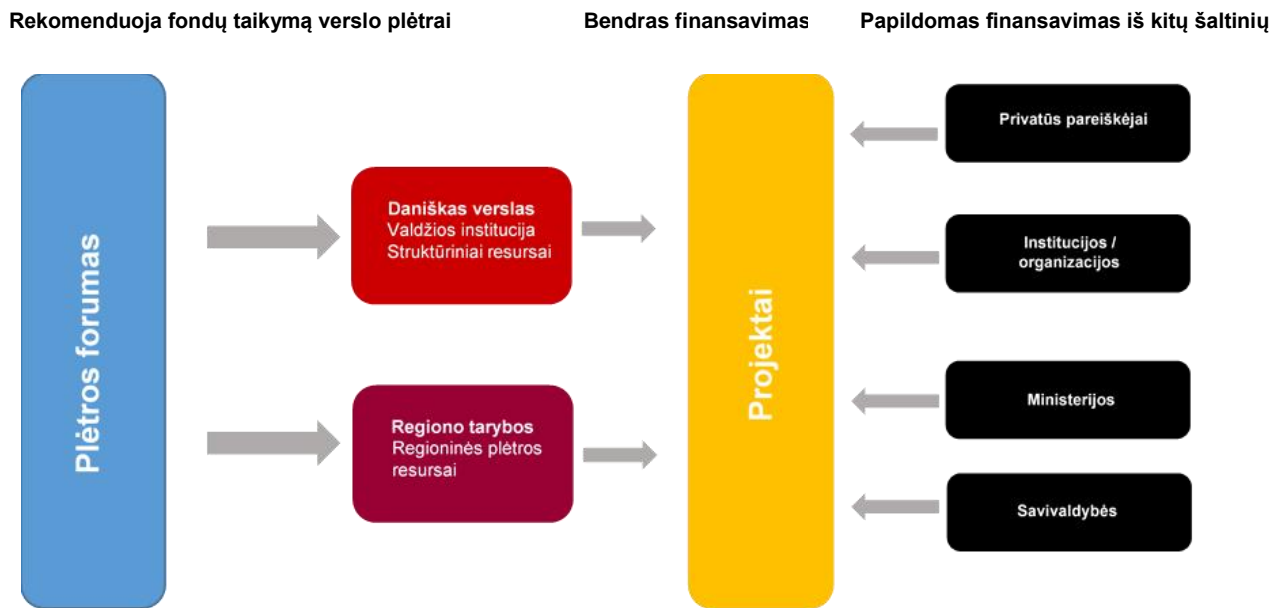
²⁴² Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas (2016) Sanglaudos Politikos 2007–2013 m. programų ex-post vertinimas – WP 12 įgyvendinimo sistemos: galutinės ataskaitos gerosios praktikos pavyzdžių mini atvejo studijų priedas.

²⁴³ Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Nyderlandai (2015).

²⁴⁴ CEMR (2015) Centrinė-vietinių partnerystės naudojimas užtikrinant teritorinę plėtrą ir sanglaudą. Europos savivaldybių ir regionų taryba: Briuselis.

²⁴⁵ Nacionalinis regioninės plėtros koordinatorius Danijoje. <https://regionalt.erhvervsstyrelsen.dk/application-and-financing>

²⁴⁶ Nacionalinė ataskaita: Partnerystės principo ir daugiapakopio valdymo įgyvendinimas ESI fonduose 2014–2020 m. – Danija (2015).



Nyderlandai: Ekspertų komitetai vertina projektų pasiūlymus

Įgyvendinant keturias Nyderlandų ERPF programas 2014–2020 m. periodu buvo nuspręsta pagerinti projektų atranką įkuriant ekspertų komitetą projektų pasiūlymams vertinti²⁴⁷. Papildant VI vykdomą paraiškų vertinimą ekspertiniu vertinimu yra atrinkami regiono plėtos poreikius labiausiai atitinkantys projektai, taip padidinant programų efektyvumą. Pirmiausiai VI įvertina projektą pagal techninius, administracinius ir politikos kriterijus, o ekspertų komitetas, kaip partnerių atstovas, įvertina pasiūlymo inovatyvumą, orientaciją į rinką ir tvarumą.

VI pasirenko 14 ekspertų remdamasi jų žiniomis apie ESIF ir atskirus VP prioritetus. Ekspertų komiteto nariai buvo pasirinkti vadovaujantis „trigubo sraigto“ principu – atstovaujami švietimo ir mokslinių tyrimų, verslo ir viešojo administravimo sektoriai. Atrinkti komitetų nariai, siekiant išvengti galimo interesų konflikto su potencialiais programos naudos gavėjais, jų veikloje dalyvauja kaip individualūs ekspertai.

Projektų paraiškas ekspertai pirmiausia įvertina kiekvienas atskirai, o tada aptaria mažose grupėse, kurios sudaromos pagal ekspertų kompetencijos sritis. Šiaurės Nyderlandų ERPF programos atveju pasiūlymus vertina inovacijų, verslo planų, tvarumo, mažai anglies dioksido išskiriančių technologijų ekonomikos ir darbo rinkos ekspertai²⁴⁸. Galiausiai ekspertų komitetas suformuluoja VI skirtas rekomendacijas dėl projekto paraiškos turinio. VI pasidalina šiomis rekomendacijomis su pretendентаis, kad šie, jei reikia, galėtų patobulinti savo paraiškas. Rekomendacijos nuolat kelia klausimų pretendentams, tad VI darbuotojai dalyvauja paskutinėse ekspertų komiteto diskusijose, kad galėtų tinkamai į juos atsakyti.

Ekspertų komitetų įtraukimas į programos įgyvendinimo ir projektų atrankos procesą remiasi ekspertų turimų žinių apie ERPF ir apie vietinių organizacijų poreikius pakankamumu. Todėl, vadovaujantis šiais atrankos kriterijais, į programos ir projektų atrankos procesą gali būti neįtraukti potencialūs partneriai, turintys mažiau

²⁴⁷ Ten pat.

²⁴⁸ Interviu, paskelbtas Šiaurės Nyderlandų VI interneto svetainėje, skirtas paaiškinti ekspertų komiteto veiklą.

žinių apie ERPF ir skirtingi komitetai gali būti didžiaja dalimi sudaryti iš vis tų pačių ekspertų. Nyderlandų valdžios institucijos nėra suplanavusios konkrečių partnerių grupių gebėjimų stiprinimo veiklų, kas galėtų sumažinti pirmąją riziką. Siekdamas išvengti vis tų pačių ekspertų įtraukimo Nyderlandų valdžios institucijos programavimo metu aktyviai skleidė informaciją socialiniuose tinkluose ir taip tikėjosi pasiekti naujus potencialius partnerius bei užtikrinti platesnio masto partnerystę.

Be ekspertų komitetų partnerių organizacijos taip pat dalyvauja programos įgyvendinimo etape per Stebėsenos komitetus.

Lenkija: Partnerystės įgyvendinimo gairės

Remiantis EAPN apklausa, Lenkija yra viena iš penkių ES šalių narių, pasižyminčių aukščiausiu pasitenkinimu dėl socialinių partnerių įtraukimo, įskaitant NVO, ESF programose. Kitos šiuo aspektu labiausiai patenkintos šalys narės yra Vokietija, Italija, Ispanija ir Rumunija. Likusiose valstybėse narėse partnerystė yra gana formali, NVO įsitraukimas ir pasitenkinimas įtraukimo kokybe yra žemas²⁴⁹.

Lenkijos socialiniai-ekonominiai partneriai pasižymi gera organizacija. Jie išleido Baltąją knygą apie partnerystės principo įgyvendinimą ES struktūrinių fondų valdymo procese ir parengė partnerystės įgyvendinimo strategiją 2014–2020 m. laikotarpiui²⁵⁰. Leidinys buvo finansuotas Lenkijos darbo ministerijos ir ESF lėšomis. Jame aprašomi partnerystės principo įgyvendinimo Lenkijoje trūkumai bei nurodytos rekomendacijos, kaip sustiprinti socialinių ekonominių partnerių įsitraukimą planuojant ir įgyvendinant veiksmų programą.

Lenkijos socialiniai ir ekonominiai partneriai siūlo detalizuoti partnerystės principo įgyvendinimo gaires. Tokios gairės galėtų apimti su partnerystės principu susijusias taisykles ir reguliavimą visuose ESIF programos planavimo ir įgyvendinimo etapuose. Be kita ko, šiose gairėse turėtų būti pateiktas partnerystės apibrėžimas, apibrėžtos partnerių atrankos taisyklės, pateiktas atviras galimų skirtingų partnerystės formų sąrašas, komunikacijos tarp viešojo ir ne viešojo sektoriaus partnerių pagrindai, ne viešojo sektoriaus partnerių sąrašas, partnerių įsipareigojimų sąrašas ir partnerystės principo įgyvendinimo stebėsenos sistema.

Pasak Lenkijos socialinių partnerių, viešojo sektoriaus institucijos turi teisę pasirinkti tam tikrai sričiai labiausiai tinkančius partnerius. Tai leidžia suprasti, kad įtraukti partneriai neturi būti tie patys skirtinguose regionuose ir kad to paties pobūdžio partneriai gali turėti skirtingus vaidmenis skirtingose srityse. Atrankos procese Lenkijos partneriai skatina VI ir tarpines institucijas pradėti ieškoti partnerių savo duomenų ir kontaktų bazėse bei identifikuoti, kurie galimi partneriai buvo aktyviausi konsultacijų etape, suteikdami informacijos ar pateikdami naudingus komentarus. Vėliau, papildomi partneriai gali būti rasti tikrinant potencialių partnerių interneto svetaines. Partnerių žinios apie ES reglamentavimą, pavyzdžiui, ESIF reglamentavimą, viešuosius pirkimus ir valstybės pagalbą yra svarbus kriterijus. Šios žinios palengvina partnerystės įgyvendinimą visuose etapuose, bet nėra būtinos.

Siekiant užtikrinti įsipareigojimą ir atsakomybę, manoma, kad yra svarbu skirtingiems partneriams patikėti konkrečias užduotis. Partnerių organizacijos gali geriau pasirinkti dalyvavimui tinkamus asmenis pagal aiškų užduoties aprašymą. Tai taip pat leidžia stebėti partnerių veiksmus ir, jei reikia, siūlyti tikslinius mokymus. Partnerių organizacijos taip pat yra nuolat įtraukiamos kaip stebėsenos komitetų nariai. Taigi, socialiniai partneriai siūlo parengti pradžios priemonių rinkinį stebėsenos komitetų nariams. Rinkinyje turėtų būti: detalus vaidmenų aprašymas, stebėsenos komiteto veiklų apimtis ir veiklos taisyklės sistemoje, informacijos ir komunikacijos cirkuliavimo procedūros stebėsenos komitete, teisių ir pareigų, atsirandančių veikiant kaip

²⁴⁹ EAPN (2016) Barometro ataskaita – stebint (bent jau) 20% Europos socialinio fondo, kurie turėtų būti skirti kovai su skurdu 2014–2020 m. periodu, įgyvendinimą. Europos kovos su skurdu tinklas.

²⁵⁰ Prieinama internete: http://konfederacjalewiatan.pl/en/files/publications/ENG_BKZP.pdf

stebėsenos komiteto nariui / pavaduojančiam nariui, sąrašas. Be to, socialiniai partneriai pasiūlė dalį programos techninės paramos lėšų skirti partnerių darbo ir laiko kompensavimui. Kompensavimo mechanizmas turėtų priklausyti nuo realaus indėlio į užduočių atlikimą. Kompensavimas turėtų būti taikomas pačioms partnerių organizacijoms, o ne jų atstovams²⁵¹. Techninė parama partnerių organizacijoms padėtų joms paruošti analizes, organizuoti mokymus ir neformalius susitikimus, skirtus bendruomenių atstovavimui. Socialiniai partneriai skatina už regioninę programą atsakingą ministrą pateikti detalų kompensuoti tinkamų išlaidų sąrašą.

Nors tiesiogiai šie partnerių pasiūlymai Lenkijos viešojo sektoriaus institucijų nebuvo priimti, tačiau buvo priimtas bendras sutarimas, jog tam tikri partnerių dalyvavimo partnerystės veiklose kompensavimo mechanizmai turi atsirasti. Konkrečios tinkamos finansuoti išlaidos yra nustatytos 2014–2020 m. SK formavimo ir veiklos gairėse. Šiose gairėse nurodoma, kad visiems SK nariams (taip pat ir partnerių atstovams), tais atvejais, kai SK posėdis ar su juo susijusi darbo grupė vyksta ne SK nario gyvenamame mieste, turi būti padengiamos atvykimo į SK posėdžius ir su jais susijusias darbo grupes išlaidos, apgyvendinimo išlaidos. Partneriams taip pat gali būti padengiamos jų organizuojamų vidinių mokymų, skirtų gebėjimams stiprinti, išlaidos²⁵².

²⁵¹ Baltoji knyga dėl partnerystės principo įgyvendinant ES fondus Lenkijoje.

²⁵² Lenkijos Stebėsenos komitetų 2014–2020 m. ESI fondų valdymui sudarymo ir veiklos gairės, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/1088/wytyczne_KM_2014_2020_210115.pdf

PRIEDAS NR. 8. LIETUVOS GEROSIOS PRAKTIKOS PAVYZDŽIAI

FM ORGANIZUOTI PASITARIMAI-DISKUSIJOS SU NVO ATSTOVAIS

2015 m. ir 2016 m. FM iniciatyva buvo organizuotos kelios diskusijos-pasitarimai su NVO atstovais. Pirmasis toks pasitarimas-diskusija buvo organizuotas 2015 m. birželio 16 d. Renginiu buvo siekiama aptarti NVO dalyvavimo ir bendradarbiavimo lūkesčius ir galimybes, panaudojant 2014–2020 m. ES fondų investicijas, taip pat pagerinti bendradarbiavimą su NVO. 2015 m. spalio 27 d. buvo suorganizuotas antrasis toks renginys²⁵³. Pirmojoje šio renginio dalyje buvo pristatyti pranešimai apie partnerystės principo reikšmę, NVO įstatymo svarbiausias nuostatas ir NVO politikos gaires, pristatyti Lietuvos išpareigojimai ir kitų šalių NVO įtraukimo į partnerystės procesus praktikos. Antrojoje renginio dalyje buvo organizuotos 4 diskusijų grupės pagal atskiras sritis, kur NVO atstovai turėjo galimybę geriau susipažinti ir padiskutuoti su viešojo sektoriaus institucijų atstovais²⁵⁴. Diskusijų grupėse iškeltos problemos vėliau buvo aptartos susitikimuose su atskiromis ministerijomis.

Tiek partneriams, tiek viešojo sektoriaus institucijoms šis renginys buvo labai naudingas ir padėjo pagerinti partnerystės principo įgyvendinimą. Diskusijos nedidelėse diskusijų grupėse leido partneriams ne tik išsakyti savo poreikius bei lūkesčius projektų įgyvendinimo ir partnerystės srityje, tačiau ir padėjo užmegzti kontaktus su konkrečių ministerijų tarnautojais, pristatyti savo vykdomą veiklą, įgyti pasitikėjimą. Būtent šio renginio metu buvo užmegztas ryšys su VRM atstovais, kas po vėlesnių susitikimų paskatino VRM peržiūrėti savo suplanuotas priemones ir suteikti daugiau galimybių jų įgyvendinime dalyvauti NVO bei sustiprinti partnerių įtraukimą į ES fondų valdymo procesus. Susitikimas su partnerių organizacijomis, jų galimybių išsiaiškinimas padėjo VRM savo planuojamas veiklas pamatyti platesniame kontekste, geriau suvokti, kokios veiklos galėtų būti perduodamos partneriams, kokią poziciją ES fondų valdymo procesuose jie yra pajėgūs užimti²⁵⁵.

TAIKOMA PARTNERIŲ ATRANKOS METODIKA

Nors dauguma ministerijų, atrinkdamos partnerius VP valdymo proceso partnerystės veikloms, sudarė tik pirminį potencialių partnerių sąrašą ir vėliau iš jo kvietė dalyvauti visus norinčius, tačiau KM taikė dvigubos partnerių atrankos praktiką. Atrenkant partnerius į KM organizuotas partnerystės veiklas pirmiausia buvo sudarytas visų potencialių partnerių sąrašas, o vėliau iš jo, vadovaujantis institucijos patvirtintu bendradarbiavimo su partneriais tvarkos aprašu, buvo atrenkami apraše nurodytus kriterijus atitinkantys ir suplanuotoms partnerystės veikloms labiausiai tinkantys partneriai.

Pagrindiniai principai, kuriais vadovaujantis partneriai buvo atrenkami į KM organizuotas partnerystės veiklas buvo: *aktualumo* (atrinkti partneriai turi būti aiškiai susiję su problema, kurią ketinama spręsti arba su jos sprendimu), *proporcingumo* (turi būti užtikrintas visų aktualių partnerių atstovavimas, nė viena iš grupių neturėtų dominuoti), *atstovavimo apimtys* (turėtų būti įtraukti partneriai, atstovaujantys didesnę visuomenės interesų grupę, o ne individualius interesus), *interesų konflikto prevencijos* (jeigu partnerystės forma yra susijusi su kvietimų teikti pasiūlymus rengimu, turi būti užkirstas kelias įtraukiamų partnerių atstovų interesų konfliktui)²⁵⁶.

²⁵³ LR finansų ministerija, 2015 m. partnerystės principo įgyvendinimo apžvalga, 2015.

²⁵⁴ Remiantis interneto tinklapyje www.3sektorius.lt pateikta informacija.

²⁵⁵ Remiantis apklausų duomenimis, interviu su partneriais.

²⁵⁶ LR Kultūros ministro 2016 m. birželio 3 d. įsakymas Nr. ĮV-450 „Dėl bendradarbiavimo su partneriais tvarkos aprašo patvirtinimo“, Vilnius

Tokia antrinė partnerių atranka, remiantis oficialiu, institucijos patvirtintu, bendradarbiavimo su partneriais ir partnerių atrankos tvarkos aprašu, KM padėjo ne tik pasirinkti tinkamiausius partnerius jų suplanuotoms veikloms, tačiau ir užtikrinti, kad atrankos procesas vyktų skaidriai ir būtų aiškus bei suprantamas visoms suinteresuotoms pusėms. Turint oficialius, institucijos patvirtintus, partnerių atrankos kriterijus, kiekvienos norą dalyvauti organizuojamose partnerystės veiklose išreiškusios organizacijos prašymą galima įvertinti, vadovaujantis šiais kriterijais ir motyvuotai atsakyti dėl pastarosios atitikties nustatytiems kriterijams bei įsitraukimo galimybių²⁵⁷.

PAPILDOMAS PARTNERIŲ INFORMAVIMAS APIE DERINAMUS DOKUMENTŲ PROJEKTUS

ŪM, planuodama priemonę 01.2.1-LVPA-K-828 „Intelektas. Bendri mokslo–verslo projektai“, taikė praktiką, kai apie internetinėje svetainėje paskelbtą PFSA projektą pagrindiniai ministerijos partneriai buvo papildomai informuojami elektroniniu laišku. Partneriams buvo išsiųstas laiškas su nuorodomis į dokumento projektą, terminas iki kada laukiama pastabų ir pasiūlymų bei kvietimas juos teikti nurodytu elektroniniu paštu.

Kai praėjo laikas, skirtas teikti pastabas ir rekomendacijas priemonės PFSA projektui, ŪM papildomai organizavo susitikimą su visais pastabas raštu teikusiais partneriais, kuriame buvo aptarti gauti pasiūlymai. Partneriai į tokius susitikimus taip pat buvo kviečiami asmenine elektroninio pašto žinute, o kartu su kvietimu buvo pateiktas ir visas gautų pastabų ir rekomendacijų sąrašas. Tai sudarė sąlygas partneriams žinoti visą planuojamų svarstyti klausimų visumą ir iš anksto pasirengti susitikimui su ministerija, galbūt atlikti išankstinį pasiūlymų derinimą su kitais partneriais.

Tokia praktika ŪM kartais taikoma ir kitais atvejais, kai planuojamos priemonės turi daug diskutuotinų klausimų, partnerių nuomonė yra labai svarbi, priemonės parengimui numatytas trumpas terminas. Papildomas partnerių informavimas padeda mažinti rizikas, kad dalis potencialių partnerių tiesiog nepastebės paskelbto dokumento projekto ar pastebės jį pavėluotai. Žinojimas, kad ministerija apie svarbiausius, su aktualia priemone susijusius įvykius informuos papildomai, taip pat išlaisvina partnerius nuo poreikio nuolat sekti oficialiose svetainėse pateikiamus skelbimus. Išankstinis supažindinimas su planuojamais svarstyti klausimais sudaro sąlygas partneriams geriau pasiruošti susitikimui, o susitikimo metu koncentruotis į konkrečius klausimus²⁵⁸.

PARTNERIŲ PRISTATOMI PRANEŠIMAI

2016 m. lapkričio 23 d. organizuoto Horizontaliųjų principų įgyvendinimo priežiūros darbo grupės posėdžio tikslas buvo pristatyti JT Neįgaliųjų teisių konvencijos įgyvendinimą ir JT Neįgaliųjų teisių komiteto pateiktas išvadas ir rekomendacijas Lietuvai. Konvencijos įgyvendinimą ir Lietuvai pateiktas rekomendacijas darbo grupei pristatė Neįgaliųjų reikalų departamento prie SAMD atstovė. Pristatytos JT Neįgaliųjų teisių komiteto pateiktos rekomendacijos buvo parengtos remiantis ne tik viešojo sektoriaus institucijų pateiktais duomenimis, bet ir įvertinus alternatyvią, nevyriausybinių organizacijų pateiktą neįgaliųjų padėties ataskaitą, susitikus su NVO atstovais gyvai, todėl nevyriausybinių organizacijų atstovai buvo įsitraukę į ataskaitoje dėl konvencijos įgyvendinimo nagrinėjamų klausimų analizę ir turi aiškią savo poziciją. Į darbo grupės posėdį pasisiūlė atvykti ir buvo priimta asociacija Lietuvos neįgaliųjų forumas, kurio atstovės pristatė pranešimą, susijusį su konvencijoje pateiktomis rekomendacijomis Lietuvai ir supažindino su nevyriausybinių sektoriaus organizacijų pozicija aptariamais klausimais. Asociacijos atstovai taip pateikė savo požiūrį į SAMD parengtą konvencijos

²⁵⁷ Remiantis interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

²⁵⁸ Remiantis interviu su partneriais, viešojo sektoriaus institucijų atstovais, antrinių šaltinių informacija.

rekomendacijų įgyvendinimo veiksmų plano projektą ir turėjo galimybę plačiai auditorijai paaiškinti, kodėl nepitaria šiam veiksmų plano projektui. Galimybė darbo grupės nariams išgirsti tiek viešojo sektoriaus institucijų, tiek ir partnerių požiūrį į tą pačią problemą, su ja susijusius dokumentus, sudaro sąlygas susidaryti objektyvesnę nuomonę, problemas pamatyti platesniu aspektu, sudaro papildomas galimybes nevyriausybinių sektoriaus organizacijoms formuojant bendrąsias nuostatas joms aktualiais klausimais²⁵⁹.

NUOSEKLUS PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS Į PRIEMONĖS PLANAVIMĄ

Planuojant ir įgyvendinant ES fondų investicijas SADM naudoja nuoseklaus partnerių įtraukimo į visus priemonės rengimo etapus praktiką. Pavyzdžiui, rengiantis priemonės 08.3.2-ESFA-K-415 „54+“ įgyvendinimui buvo parengtas ir patvirtintas Vyresnio amžiaus asmenų motyvavimo ir savanoriškos veiklos skatinimo 2016–2020 m. veiksmų planas. Jau į šio strateginio dokumento, kuriame yra numatyti daugelis svarbių būsimos VP priemonės aspektų (projektų įgyvendintojai, reikalavimai projektams, kita), rengimo procesą SADM iniciatyva buvo įtrauktos partnerių organizacijos. Kviečiant partnerius buvo siekiama užtikrinti ekonominių ir socialinių partnerių bei NVO atstovavimą per skėtines organizacijas. Per kelis organizuotus susitikimus susiformavo daugmaž nuolatinis partnerių ratas, kuris, nors formaliai ir nebuvo suformuotas joks institucionalizuotas darinys, nuosekliai dalyvavo rengiant strateginį dokumentą, o vėliau ir derinant PFSA. SADM visuomet, kai iškildavo poreikis papildomai pasitarti su partneriais bet kuriame priemonės planavimo ar įgyvendinimo etape, kreipdavosi į šią partnerių grupę. Susiformavusi partnerių grupė buvo laikoma svarbiu patarėju, todėl, pavyzdžiui, su šia grupe PFSA projektas buvo aptartas dar prieš jį skelbiant www.esinvesticijos.lt svetainėje viešam pastabų teikimui. Nuosekliai nuo strateginio planavimo fazės į viešosios politikos priemonę įsitraukę partneriai turėjo galimybę teikti savalaikius pasiūlymus dėl planuojamų investicijų, o ministerija galėjo tartis su j problema ir galimus sprendimo būdus išsigilinusiais partneriais²⁶⁰.

NUOSEKLUS PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS Į PARTNERYSTĖS VEIKLAS STIPRINA JŲ GEBĖJIMUS

Planuojant ir įgyvendinant ES fondų investicijas SADM naudoja nuoseklaus partnerių įtraukimo į visus priemonės rengimo etapus praktiką. Rengiantis tam tikros priemonės įgyvendinimui, partneriai įtraukiami jau į strateginio dokumento, kuriame numatomi daugelis svarbių būsimos VP priemonės aspektų, rengimą. Per keletą susitikimų dažniausiai suformuojamas daugmaž nuolatinis partnerių ratas, kuris nuosekliai dalyvauja rengiant strateginį dokumentą, o vėliau ir derinant PFSA. Iškilus poreikiui pasitarti atskirais klausimais bet kuriame priemonės planavimo ar įgyvendinimo etape SADM kreipiasi į šią partnerių grupę.

Nuoseklus partnerių įtraukimas leidžia pastariesiems palaipsniui ir pilna apimtimi įsitraukti į priemonės planavimą. Pradžioje partneriams sudaromos sąlygos pateikti jų turimą pirminį situacijos matymą, nurodyti svarbiausias problemas, o vėliau palaipsniui išsigilinti į galimus sprendimus ES fondų kontekste ir teikti konkrečias, savalaikes ir įgyvendinamas rekomendacijas. Toks nuoseklus partnerių įtraukimas padeda spręsti dažnai kylančias problemas, kai partneriai yra nepakankamai išsigilinę į analizuojamus klausimus, siekia iš naujo aptarti klausimus, dėl kurių sprendimas jau priimtas, o taip pat gerina partnerių žinias apie ES fondų valdymo procesus, partnerių galimybes juose dalyvauti, derybų ir diskusijų gebėjimus²⁶¹.

²⁵⁹ Remiantis antrinių šaltinių duomenimis ir interviu su partneriais.

²⁶⁰ Remiantis apklausų duomenimis, interviu su partneriais, interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais ir fokusuotų grupinių diskusijų duomenimis.

²⁶¹ Remiantis apklausų duomenimis ir interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

PARTNERIŲ GEBĖJIMŲ STIPRINIMAS ĮGYVENDINANT GEBĖJIMŲ STIPPINIMO PROJEKTUS

NVO gebėjimų stiprinimui skirti projektai Lietuvoje buvo įgyvendinti pagal Lietuvos ir Šveicarijos bendradarbiavimo programą. Viena iš Programos finansuotų veiklų buvo NVO fondo sukūrimas, kurio pagrindinis tikslas buvo ugdyti pilietinę visuomenę bei stiprinti jos bendradarbiavimą su vietos savivaldos institucijomis. 2012–2014 m. laikotarpiu NVO fondas finansavo 97 paprojekčius, kurių bendra vertė siekė beveik 19 mln. litų (apie 5,5 mln. Eur). Fondas finansavo priemones, skirtas kurti NVO palankią aplinką, didinti finansinį savarankiškumą, stiprinti jų vaidmenį efektyviai sprendžiant visuomenės problemas teikiant daugiau kokybiškesnių viešųjų paslaugų, stiprinti administracinius gebėjimus, aktyvinti socialinį verslumą bei plėtoti žmogiškuosius išteklius. Pagrindinės fondo finansuojamos kryptys buvo pasirinktos atlikus NVO fondo galimybių studiją, įvertinusių Lietuvos NVO pagrindinius poreikius²⁶².

Vienos iš aktyviausių ir įtakingiausių partnerių organizacijų asociacijos „Žinių ekonomikos forumas“ teigimu, pagrindinė priežastis, leidusi organizacijai tapti aktyviu ir naudingu partneriu ES fondų valdymo procesuose yra būtent panašių projektų, skirtų organizacijos administracinių gebėjimų stiprinimui, nereikalaujant atlikti jokių papildomų paslaugų teikimo veiklų, įgyvendinimas, kuris leido atlikti nuoseklią organizacijos poreikių analizę, tikslingus organizacijos narių mokymus, prisitraukti organizacijos kompetencijas galinčius sustiprinti ekspertus²⁶³.

PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS Į VIEŠOJO SEKTORIAUS INSTITUCIJŲ ĮGYVENDINAMUS PROJEKTUS

Priemonė 08.4.1-ESFA-V-416 „Kompleksinės paslaugos šeimai“ įgyvendinama valstybės projektų planavimo būdu, o pareiškėjais gali būti tik savivaldybių administracijos. Kadangi savivaldybių administratoriai yra tik socialinių paslaugų organizatoriai, akivaizdu, kad projektai turi būti įgyvendinami su partneriais. Siekiant užtikrinti partnerių įvairovę ir paskatinti savivaldybes neapsiriboti tik biudžetinėmis įstaigomis ir bendradarbiauti su įvairiomis organizacijomis, PFSA yra nustatytas reikalavimas pareiškėjams įtraukti NVO ir numatyti ne mažiau kaip 75 proc. projekto lėšų jų teikiamoms paslaugoms, o prieš teikiant paraišką ES fondų subsidijai gauti, įvykdyti skaidrią, viešą ir objektyviais kriterijais pagrįstą projekto partnerių atranką. Partneriais, remiantis PFSA, gali būti NVO ar kiti viešieji ir privatieji juridiniai asmenys, taip pat fiziniai asmenys, vykdančios ūkinę komercinę veiklą. Potencialūs partneriai gali pretenduoti teikti įvairias paslaugas šeimai ir / arba koordinuoti ir organizuoti visas savivaldybėje pagal projektą teikiamas paslaugas šeimai.

Kokio tipo partnerius ir kokiose veiklose kviečia dalyvauti, gali pasirinkti patys pareiškėjai, kurių kiekvienas pasirenge kompleksinių paslaugų šeimai teikimo partnerių atrankos tvarkos aprašą bei numatė konkrečius potencialių partnerių vertinimo kriterijus, pagal kuriuos vykdė viešą partnerių atranką. Tai lėmė, kad dabar visuose įgyvendinamuose priemonės 08.4.1-ESFA-V-416 projektuose kartu su biudžetinėmis įstaigomis ar savivaldybės įsteigtomis viešosiomis įstaigomis dalyvauja bent po vieną partnerį atstovaujantį nevyriausybinių sektorių, o kai kuriose savivaldybėse kompleksinių paslaugų koordinavimas ir teikimas yra patikėtas išskirtinai nevyriausybinių sektoriaus organizacijoms²⁶⁴.

²⁶² Remiantis LR finansų ministerijos ir Centrinės projektų valdymo agentūros oficialiuose tinklapiuose pateikta informacija.

²⁶³ Remiantis interviu su partneriais.

²⁶⁴ Remiantis antrinių šaltinių duomenimis ir interviu su viešojo sektoriaus institucijų atstovais.

TINKAMAS PARTNERIŲ ĮTRAUKIMAS Į PROJEKTŲ ĮGYVENDINIMĄ

VRM administruojama priemonė 10.1.2-ESFA-K-917 „Visuomenės nepakantumo korupcijai didinimo ir dalyvavimo viešojo valdymo procesuose skatinimo iniciatyvos“ skirta padidinti visuomenės nepakantumą korupcijai ir dalyvavimą viešojo valdymo procesuose. Pagal priemonės PSFA nr. 2 remiamos iniciatyvos, didinančios nepakantumą korupcijai ir skatinančios pilietinį aktyvumą kovoje su korupcija, o jų įgyvendinimas patikėtas išskirtinai NVO.

Tai vienintelė tokio tipo priemonė viešojo valdymo srityje ir yra geras NVO potencialo panaudojimo bei tinkamo veiklų, įgyvendinamų NVO ir valstybės institucijų, atskyrimo pavyzdys. Pagal priemonę remiamos veiklos, kurioms pasitelktas NVO potencialas, atitinka bendrą NVO veiklos galimybių lauką ir yra itin tinkamas. Be kita ko, NVO suteikta galimybė įgyvendinti atskiras veiklas, nedubliuojant valstybės institucijų ir įstaigų vykdomų veiklų pagal kitas priemones. Tokiu būdu išvengiama nereikalingos konkurencijos tarp NVO ir viešojo sektoriaus, kuri dažnu atveju apriboja NVO sektoriaus galimybes įsitraukti į projektų įgyvendinimą, o viešojo sektoriaus resursus ir pajėgumus skatina naudoti nepakankamai efektyviai.

PRIEDAS NR. 9. FOKUSUOTŲ GRUPINIŲ DISKUSIJŲ DALYVIŲ SĄRAŠAS

Fokusuotos grupinės diskusijos data	Institucija	Dalyvis	Pareigos
2017 05 23	Lietuvos darbdavių konfederacija	Vaidotas Levickis	Generalinio direktoriaus pavaduotojas
2017 05 23	Lietuvos profesinių sąjungų konfederacija	Danutė Šlionskienė	Projektų vadovė
2017 05 23	Asociacija „Infobalt“	Andrius Plečkaitis	Inovacijų vadovas
2017 05 23	Nacionalinė kūrybinių ir kultūrinių industrijų asociacija	Marius Pareščius	Narys
2017 05 23	Lietuvos švietimo darbuotojų profesinė sąjunga	Vera Radiukevičienė	Referentė
2017 05 24	LR finansų ministerijos Europos Sąjungos investicijų departamento Europos Sąjungos sanglaudos politikos skyrius	Aurimas Antanaitis	Skyriaus vedėjas
2017 05 24	LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijos Europos sąjungos struktūrinės paramos departamento Struktūrinės paramos politikos skyrius	Lingailė Biliūnaitė	Skyriaus vedėja
2017 05 24	LR finansų ministerijos Europos Sąjungos investicijų departamento Vertinimo skyrius	Danutė Burakienė	Skyriaus vedėja
2017 05 24	LR ūkio ministerijos Europos Sąjungos paramos koordinavimo departamento Struktūrinės paramos politikos skyrius	Olga Celova	Skyriaus vedėja
2017 05 24	LR kultūros ministerijos Strateginio planavimo ir kontrolės departamento Europos Sąjungos paramos skyrius	Andrius Jautakis	Vyriausiasis specialistas
2017 05 24	LR sveikatos apsaugos ministerijos Europos Sąjungos paramos skyrius	Valentina Kovaliova	Skyriaus vedėja
2017 05 24	LR finansų ministerijos Europos Sąjungos investicijų departamento Europos Sąjungos sanglaudos politikos skyrius	Nora Martinkėnienė	Vyriausioji specialistė
2017 05 24	LR švietimo ir mokslo ministerijos Europos Sąjungos paramos koordinavimo departamento ES paramos valdymo skyrius	Gražina Meiduvienė	Skyriaus vedėja
2017 05 24	LR finansų ministerijos Europos Sąjungos investicijų departamento Vertinimo skyrius	Laura Miškinytė	Vyriausioji specialistė
2017 05 24	LR švietimo ir mokslo ministerijos Europos Sąjungos paramos koordinavimo departamento ES paramos valdymo skyrius	Rimantė Rotkevičienė	Vyresnioji specialistė

Fokusuotos grupinės diskusijos data	Institucija	Dalyvis	Pareigos
2017 05 24	LR susisiekimo ministerijos Biudžeto ir valstybės turto valdymo departamento ES paramos koordinavimo skyrius	Rasa Sirutavičienė	Vyriausioji specialistė
2017 05 24	LR vidaus reikalų ministerijos Regioninės politikos departamento Europos socialinio fondo skyrius	Eglė Šarkauskaitė	Skyriaus vedėja
2017 05 24	LR energetikos ministerijos Europos Sąjungos paramos skyrius	Laura Pušinskaitė	Vyriausioji specialistė
2017 05 26	VŠĮ „Europos namai“	Judita Akromienė	Direktorė
2017 05 26	Nacionalinis skurdo mažinimo organizacijų tinklas	Aidas Gedminas	Valdybos narys
2017 05 26	Lietuvos neįgaliųjų forumas	Dovilė Juodkaitė	Prezidentė
2017 05 26	Žinių ekonomikos forumas	Arminas Varanauskas	Direktorius
2017 05 26	Labdaros ir paramos fondas „Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras“	Martinas Žaltauskas	Direktorius