




VIEŠOSIOS POLITIKOS IR VADYBOS INSTITUTAS
PUBLIC POLICY AND MANAGEMENT INSTITUTE



LIETUVOS DALYVAVIMAS TEIKIANT
DVYNIŲ PARAMĄ: GALIMYBĖS IR
PROBLEMOS

TYRIMO SANTRAUKA

Tyrimo tikslai, uždaviniai, metodai

Europos Sąjungos (toliau ES) šalys nuo 1998 m. įgyvendina Dvynių programą, kurios paskirtis yra sudaryti galimybes ES šalių narių institucijoms perteikti įgytą patirtį ir žinias ne ES šalių (daugiausia potencialių kandidačių tapti ES narėmis) institucijoms įvairiose valstybės valdymo ir viešosios politikos srityse. Iki įstojimo į ES buvusi paramos pagal Dvynių programą gavėja, Lietuva 2004 m. įgijo teisę teikti paramą naudojančios Dvynių programos instrumentais.

Dalyvavimas Dvynių projektuose suteikia didelę naudą ne tik paramą gaunančiai, bet ir paramą teikiančiai šaliai, nes tokiu būdu gerinamas šalies ir jos institucijų įvaizdis, užmezgami ir palaikomi tarptautiniai ryšiai, stiprinamos valstybės tarnautojų kompetencijos, gaunama finansinė nauda ir pan. Nepaisant šių privalumų, Lietuva kaip paramos teikėja Dvynių programoje dalyvauja palyginti vangiai. 2004 – 2007 m. laikotarpiu Lietuvos institucijos įgyvendino tik 3 Dvynių projektus, kuriuose atliko jaunesniojo partnerio vaidmenį, bei vieną trumpalaikį Dvynių projektą.

Siekiant aktyvesnio Lietuvos institucijų dalyvavimo Dvynių programoje, svarbu identifikuoti problemas, kylančias Dvynių paramą teikiančioms ar norinčioms teikti institucijoms, bei pasirinkti tinkamas šių problemų sprendimo priemones. Atsižvelgiant į tai, pagrindiniai tyrimo „Lietuvos dalyvavimas teikiant dvynių paramą: galimybės ir problemos“ uždaviniai buvo šie:

1. Išanalizuoti Lietuvos kaip šalies paramos teikėjos patirtį dalyvaujant Dvynių programoje;
2. Nustatyti problemas, kylančias Lietuvos institucijoms, norinčioms įgyvendinti ar įgyvendinančioms Dvynių projektus;
3. Įvertinti Lietuvos kaip paramos teikėjos pagal Dvynių programą potencialą;
4. Pateikti praktines rekomendacijas, kaip tobulinti paramos teikimo kitoms šalims pagal Dvynių programą sistemą Lietuvoje.

Atliekant tyrimą, buvo taikomi šie metodai: pirminių ir antrinių šaltinių analizė, Lietuvos viešojo administravimo institucijų apklausa (dalyvavo 51 institucija), Dvynių projektų koordinatorių naujosiose ES šalyse apklausa (į klausimus atsakė 7 iš 11 šalių), 18 interviu su užsienio ekspertais ir Lietuvos valstybės tarnautojais, taip pat atliktos Airijos ir Prancūzijos atvejų studijos.

Lietuvos galimybės dalyvauti Dvynių programoje

Atlikto tyrimo rezultatai rodo, kad Lietuva turi pakankamai daug galimybių aktyviai teikti paramą kitoms šalims pagal Dvynių programą. Pagrindinės Lietuvos institucijų aktyvaus dalyvavimo prielaidos yra turima geroji praktika, santykinai stiprūs tarptautiniai ryšiai, aukštos valstybės tarnautojų kompetencijos. Toliau trumpai aptariamas kiekvienas iš šių aspektų.

Geroji praktika. Lietuvos institucijos turi tiek plataus pobūdžio gerosios praktikos (pavyzdžiui, strateginis planavimas, makroekonominė politika ir pan.), tiek ir gerosios praktikos labai specifinėse srityse (pavyzdžiui, maisto saugos kontrolė, standartizacijos procesų valdymas, radiacinės sauga ir t.t.). Reprezentatyvios Lietuvos viešojo administravimo institucijų apklausos (toliau - apklausos) metu net 98 proc. respondentų teigė, kad jų institucija turi gerosios praktikos, kuri galėtų sudominti kitas šalis. Beveik tiek pat apklaustųjų (94 proc.) nurodė, kad geroji praktika buvo pripažinta tarptautiniu lygiu. Vis dėlto pažymėtina, kad pagrindiniu gerosios praktikos šaltiniu laikomas aukštas valstybės tarnautojų profesionalumas ir palankus kitų šalių vertinimas. Tuo tarpu Lietuvos gerajai praktikai mažiau būdingi geri viešosios politikos rezultatai ar pažangus valstybės valdymo, viešųjų paslaugų teikimo procesas. Tokios Lietuvos institucijų gerosios praktikos ypatybės gali lemti jos nykimą ateityje, vykstant intensyviai valstybės tarnautojų kaitai ir Lietuvai prarandant vieno iš „Baltijos tigrų“ įvaizdį.

Tarptautiniai ryšiai. Lietuva palaiko pakankamai intensyvius tarptautinius ryšius su kitų šalių administracijomis. Didelė jų dalis yra užsimezgusi Lietuvai kaip paramos gavėjai dalyvaujant įvairiose paramos teikimo programose, tame tarpe ir Dvynių programoje. Aktyviausiai Lietuvos institucijos bendradarbiauja su ES šalimis bei Naujosiomis nepriklausomomis valstybėmis¹. Būtent pastarosiose Lietuva turi didžiausias galimybes sėkmingai teikti paramą pagal Dvynių programą, nes, pirma, Lietuvą su šiomis šalimis sieja panaši istorinė patirtis (atitinkamai ir panašus reformų įgyvendinimo kelias), antra, bendradarbiavimas su šiomis šalimis yra strateginė Lietuvos užsienio politikos kryptis, jose yra išvystytas Lietuvos diplomatinių atstovybių tinklas, intensyviausiai įgyvendinami Lietuvos Vystomojo bendradarbiavimo politikos projektai, trečia, dauguma Lietuvos valstybės tarnautojų gerai moka rusų kalbą.

Tarnautojų kompetencijos. Remiantis apklausos rezultatais, galima teigti, kad Lietuvos institucijų tarnautojų kompetencijos dalyvauti Dvynių programoje vertinamos kaip pakankamai aukštos. Santykinai blogiausiai buvo įvertinti projektų valdymo ir administravimo gebėjimai. Todėl būtų naudinga valstybės tarnautojams rengti mokymus apie Dvynių programą, kartu stiprinant jų projektų valdymo ir administravimo gebėjimus. Taip pat būtų naudingas valstybės tarnautojų užsienio kalbų žinių tobulinimas.

Dalyvavimo Dvynių programoje problemos ir priemonės joms spręsti

Institucijos dažnai nedalyvauja paramos teikimo projektuose pagal Dvynių programą dėl sisteminio lygmens problemų - dalyvavimo Dvynių projektuose tvarka nėra reglamentuota, trūksta galimybių parengti paraiškas bei įgyvendinti projektus (žmogiškųjų išteklių, laiko, lėšų stoka). Šias problemas kaip svarbias arba labai svarbias įvertino daugiau kaip 80 proc. apklausos respondentų. Antroje vietoje pagal svarbą atsidūrė problemų, susijusių su menka Lietuvos institucijų ir jų tarnautojų motyvacija dalyvauti Dvynių programoje, grupė (žr. lentelę apačioje).

Nedalyvavimo Dvynių programoje priežastys			
1.	Netinkamo teisinio reglamentavimo ir ribotų išteklių problemos	Lietuvoje nėra reglamentuota dalyvavimo Dvynių projektuose tvarka Galimybių paraiškai parengti trūkumas Galimybių projektui įgyvendinti trūkumas	Svarbu daugiau kaip 80 proc. institucijų
2.	Motyvacijos trūkumo problemos	Dalyvavimas Dvynių projektuose nėra laikomas prioritetine institucijos veikla Menka institucijos motyvacija, nes dalyvaujanti institucija negali gauti papildomo finansavimo Menka tarnautojų motyvacija, nes dalyvavimas Dvynių projektuose nėra privalumas vertinant tarnautojų veiklą	Svarbu daugiau kaip 70 proc. institucijų
3.	Informacijos, gerosios praktikos ir kompetencijos trūkumo problemos	Informacijos, susijusios su Dvynių projektais, trūkumas Patirties/gerosios praktikos stoka Kompetentingų darbuotojų trūkumas	Svarbu daugiau kaip 45 proc. institucijų
4.	Kitos problemos	Maža tikimybė laimėti atranką dėl didelės konkurencijos Užsienio partnerių trūkumas	Svarbu daugiau kaip 40 proc. institucijų

Siekiant išspręsti minėtas problemas ir paskatinti aktyvesnį Lietuvos institucijų paramos teikimą pagal Dvynių programą, reikėtų įgyvendinti tyrime pateiktas šias rekomendacijas:

1. Nustatyti bendrą valstybės tarnautojų skyrimo dalyvauti Dvynių projektuose tvarką, juos komandiruojuojant į užsienio institucijas arba perkeltant į pareigas užsienio

¹ Naujosios nepriklausomos valstybės: Armėnija, Azerbaidžanas, Baltarusija, Gruzija, Kazachija, Kirgizija, Moldova, Mongolija, Rusijos Federacija, Tadžikistanas, Turkmėnija, Ukraina, Uzbekija.

institucijose. Taip pat turėtų būti aiškiai reglamentuotas darbo užmokesčio trumpalaikiams ir vidutinės trukmės Dvynių ekspertams mokėjimas. Galimos dvi alternatyvos:

- Pirma, Dvynių projektuose dalyvaujantiems valstybės tarnautojams būtų mokamas valstybės tarnautojo atlyginimas ir priemoka už papildomą darbo krūvį iš Dvynių projekto biudžeto, siekiant taip padidinti motyvaciją dalyvauti Dvynių programoje;
- Antra, Dvynių ekspertams būtų mokamas tik eksperto atlygis, nemokant valstybės tarnautojo atlyginimo. Taip būtų išvengta dvigubo darbo apmokėjimo, o sutaupytos darbo užmokesčio lėšos galėtų būti naudojamos Dvynių projekte dalyvaujančius tarnautojus pavaduojančių darbuotojų skatinimui.

2. *Tobulinti Dvynių projektų koordinavimo ir palaikymo institucinį modelį.* Rekomenduojama, kad Dvynių projektų koordinavime ir palaikyme dalyvautų ne tik LR Vyriausybės kanceliarija (toliau LRVK), kuri atlieka nacionalinio Dvynių projektų koordinatoriaus vaidmenį, bet ir kitos institucijos, t.y. Užsienio reikalų ministerija (toliau URM) ir Centrinė projektų valdymo agentūra (toliau CPVA). Tinkamiausias funkcijų tarp šių institucijų paskirstymas būtų toks:

- LRVK atliktų visas formalias Dvynių vadove Dvynių projektų koordinatoriui priskiriamas funkcijas (ryšių su Europos Komisija ir kitų šalių Dvynių projektų koordinatoriais palaikymas, informacijos apie Dvynių programą sklaida ir t.t.) bei skatintų intensyvesnį paramą kitoms šalims teikusių ar planuojančių teikti Lietuvos institucijų bendradarbiavimą. Pastaroji funkcija galėtų būti atliekama, pavyzdžiui, rengiant atitinkamų institucijų tarnautojų susitikimus paramos teikimo klausimais. Be to, LRVK galėtų rengti mokymus valstybės tarnautojams apie Dvynių programą ar projektų administravimą.
- CPVA padėtų Lietuvos institucijoms rengti pasiūlymus dėl Dvynių projektų, jų pristatymus konkursinėje atrankoje bei sutartis dėl atranką praėjusių Dvynių projektų. CPVA taip pat galėtų administruoti Dvynių projektus. Galiausiai jai galėtų būti priskirta funkcija prisidėti LRVK rengiant valstybės tarnautojų mokymus, Dvynių programos ar projektų administravimo temomis.
- URM užtikrintų visų paramos kitoms šalims teikimo veiklų darną. Tai galėtų būti daroma per Nacionalinę vystomojo bendradarbiavimo komisiją, kuriai pirmininkauja URM sekretorius ir kuriai be kitų institucijų atstovų priklauso ir Vyriausybės kanclerio pavaduotojas Europos Sąjungos reikalams. URM taip galėtų prisidėti prie sėkmingesnio Lietuvos dalyvavimo Dvynių programoje, per diplomatinės atstovybės skleidama informaciją užsienio šalyse apie Lietuvos institucijų intencijas teikti paramą (vykdydama lobistinę veiklą) bei rinkdama informaciją apie potencialių paramos gavėjų poreikius ir lūkesčius.

LRVK ir URM priskirtas funkcijas galėtų pradėti vykdyti remdamosi esama teisine baze (būtų reikalingi minimalūs teisės aktų pokyčiai, pavyzdžiui, Dvynių projektų koordinavimo funkcijos įtraukimas į LRVK nuostatus ir šios funkcijos detalus apibrėžimas ją vykdančių LRVK darbuotojų pareigybių aprašymuose). Tuo tarpu CPVA, kuriai kaip viešajai įstaigai funkcijas galima perduoti tik įstatymu, įtraukimas į Dvynių projektų koordinavimą reikalautų teisinio pagrindo peržiūrėjimo. Atsižvelgiant į tai, Dvynių projektų koordinavimo modelį siūloma tobulinti palaipsniui. Trumpu laikotarpiu (per 1-2 metus) būtų reikalinga praktiškai išbandyti CPVA dalyvavimą Dvynių programoje, įgyvendinant 1-2 bandomuosius projektus su kitomis Lietuvos viešojo administravimo įstaigomis. Projektus įgyvendinančios įstaigos už CPVA paslaugas atsiskaitytų naudodamos projektų lėšas. Kiti Dvynių projektai šiame etape galėtų būti įgyvendinami nedalyvaujant CPVA. Jei bandomieji projektai vyktų sėkmingai, vidutiniu laikotarpiu (per 3 - 5 metus) reikėtų svarstyti galimybę sukurti įstatyminių funkcijų perdavimo CPVA pagrindą. Tuomet CPVA administruotų visus Lietuvos institucijų įgyvendinamus Dvynių projektus bei valdytų jų lėšas.

Siūlomi Dvynių projektų koordinavimo modelio pakeitimai leistų teikti daugiau ir geresnių paslaugų Dvynių programoje kaip paramos teikėjoms dalyvaujančioms Lietuvos

institucijoms, kas, tikėtina, paskatintų jų aktyvumą. Pirma, papildomų institucijų įtraukimas padėtų spręsti šiuo metu Dvynių projektų koordinavimui skirtų itin ribotų žmogiškųjų išteklių problemą (Dvynių projekto koordinavimo funkcijai atlikti LRVK yra skirta 1,25 etato). Antra, CPVA dalyvavimas Dvynių projektų koordinavime sumažintų administracinę naštą šiuos projektus įgyvendinančioms institucijoms. Remiantis institucijų apklausa, tai joms būtų didelė paskata dalyvauti Dvynių programoje. Galiausiai, kaip rodo užsienio patirtis, agentūros rengia ir administruoja Dvynių projektus profesionaliau, todėl didėtų Lietuvos įgyvendinamų projektų kokybė.

3. *Sustiprinti Lietuvos institucijų tarnautojų motyvaciją* dalyvauti Dvynių projektuose, jų vykdomas paramos teikimo veiklas susiejant su karjera. Tai galima padaryti naudojant esamą valstybės tarnautojų veiklos vertinimo tvarką. Veiklos vertinimas yra susijęs su veiklos rezultatų pasiekimu, funkcijų įgyvendinimu ir užduočių vykdymu. Pagrindiniai vertinimo kriterijai yra produktyvumas, kompetencija, veiklos kokybė. Paramos kitoms šalims teikimo veikla gali būti vertinama tiek kaip aukštas valstybės tarnautojo produktyvumas, tiek kaip jo kompetencijos įrodymas. Sprendžiant Dvynių projektuose dalyvaujančių valstybės tarnautojų dvigubo darbo krūvio problemą, reikėtų tarnautojus finansiškai skatinti, naudojant Dvynių projektų lėšas, ir/arba išnaudoti valstybės tarnautojų pavadavimo galimybes bei papildomai skatinti pavaduojančius darbuotojus.
4. *Didinti politinį ir visuomenės palaikymą* paramos teikimo kitoms šalims iniciatyvoms. Tai turėtų būti daroma informuojant visuomenę apie Dvynių projektus, viešinant jų rezultatus, taip pat konsultuojantis su įvairiomis suinteresuotomis grupėmis. Siekiant didesnio politinio palaikymo, būtų reikalinga papildyti Vyriausybės strateginių tikslų (prioritetų) sąrašą, įtraukiant siekį skleisti Lietuvos gerąją patirtį užsienio šalyse.



Viešosios politikos ir
vadybos institutas
Lukiškių g. 5-303
LT-01108 Vilnius
Tel. +370 5 2620338
Faks. +370 5 2625410
info@vpvi.lt
www.vpvi.lt

