

Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos
užsakymu tyrimą atliko H. Brožaičio vadovaujamas
VšĮ Viešosios politikos ir vadybos instituto
autorių kolektyvas

2007-2013 M. ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ REGLAMENTŲ PROJEKTŲ POVEIKIO VERTINIMAS

Galutinė ataskaita

Šis tyrimas buvo finansuotas Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos

Tyrimo išdėstytos nuostatos, teikiamos nuomonės bei rekomendacijos atspindi
autorių požiūrį ir nebūtinai sutampa su Lietuvos Respublikos Vyriausybės pozicija

Cituojant nuoroda į tyrimo autorių ir užsakovą būtina

Vilnius, 2004 m. gruodžio 6 d.

Turinys

ĮVADAS	3
Tyrimo aktualumas, tikslai ir objektas	3
Tyrimo metodologija	4
Tyrimo turinys	4
1 SKYRIUS: ES SANGLAUDOS POLITIKOS REFORMA	6
1.1. Svarbiausiosios ankstesniųjų ir dabartinės ES sanglaudos politikos reformų kryptys	6
1.1.1. ES sanglaudos politikos reformos kryptys	6
1.1.2. Svarbiausieji ES struktūrinių fondų pokyčiai 2007-2013 m. laikotarpiu	7
1.2. Atskirų ES struktūrinių fondų pokyčiai	8
1.2.1. ERPF	8
1.2.2. ESF	10
1.2.3. Sanglaudos fondas	12
2 SKYRIUS: ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ REGLAMENTŲ PROJEKTŲ POVEIKIS VIEŠAJAI POLITIKAI IR INSTITUCINEI SISTEMAI	14
2.1. Koordinavimas	14
2.1.1. Vidinis ir išorinis ES struktūrinių fondų paramos koordinavimas	14
2.1.2. ES struktūrinių fondų koordinavimo sąranga	15
2.1.3. Partnerystė ir konsultavimasis	16
2.2. Institucijų struktūra ir atsakomybės pasiskirstymas	18
2.3. ES struktūrinių fondų paramos suderinimas su ES strategijomis	21
2.4. ES struktūrinių fondų finansuojamų programų turinys: bendra ir operacinė strategija	26
2.4.1. Programavimo proceso etapai ir jų seka	26
2.4.2. Programavimo proceso pradžia	27
2.4.3. Strateginis veiksmų programų pagrindas ir pagrindimas	28
2.4.4. Programos priedas	29
2.4.5. Veiksmų programų keitimas	30
2.5. ES struktūrinių fondų veiksmų programų struktūra	32
2.5.1. Kriterijai veiksmų programoms nustatyti	32
2.5.2. Inovatyvių priemonių integravimas į veiksmų programas	35
2.6. ES struktūrinių fondų paramos veiklos valdymas	37
2.6.1. Priežiūra	37
2.6.2. Vertinimas	39
2.6.3. Veiklos rezervas	41
2.7. ES struktūrinių fondų valdymo administracinė našta ir patrauklumas vartotojui	43
2.7.1. Įvadas	43
2.7.2. ES struktūrinių fondų valdymo reikalavimų nacionaliniu lygiu supaprastinimas	44
2.7.3. Informavimo, konsultavimo ir mokymo paslaugos	48
2.8. Institucinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumas	51
2.9. Lietuvos regioninės plėtros politika	55
3 SKYRIUS: ALTERNATYVOS, IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	59
3.1 ES struktūrinių fondų paramos naudojimo 2007-2013 m. alternatyvos	59
3.2. Rekomendacijų apibendrinimas	61
3.3. Išvados: ES struktūrinių fondų įsisavinimas ir efektyvumo didinimas	62
BIBLIOGRAFIJA	64

ĮVADAS

Tyrimo aktualumas, tikslai ir objektas

ES sanglaudos politika turi didelę reikšmę Lietuvos viešojoje politikoje. ES struktūriniai fondai ir Sanglaudos fondas, iš kurių finansuojamas ES sanglaudos politikos įgyvendinimas, yra laikomi vienais iš svarbiausių Lietuvos narystės ES privalumų. Lietuva 2004-2006 m. iš ES struktūrinių fondų ir ES Sanglaudos fondo gaus apie 1,5 mlrd. eurų paramą. Išankstinis BPD vertinimas parodė, kad pagal BPD gali būti sukurta 27-31 tūkst. nuolatinių, pilnos darbo dienos naujų darbo vietų.

Remiantis Europos Komisijos preliminariais skaičiavimais 2007-2013 m. laikotarpiu iš ES struktūrinių fondų Lietuva gali gauti apie 6,118 mlrd. eurų (su parama žemės ūkiui ir žuvininkystei) arba 5,481 mlrd. eurų (be paramos žemės ūkiui ir žuvininkystei), pritaikius 4 proc. BVP ribojimą. Paramos apimtis iš ES struktūrinių fondų 2007-2013 m. programinio laikotarpio metu per metus daugiau nei du kartus viršys metinę paramą, kurią Lietuva gauna šiuo programiniu laikotarpiu.

Tačiau ES struktūrinių fondų paramos nauda priklauso ne tik nuo finansinės paramos apimties, bet ir nuo institucinės paramos įgyvendinimo sąrangos bei pačios viešosios politikos turinio. Be to, dėl savo horizontaliosios prigimties ES sanglaudos politika daro įtaką įvairioms nacionalinėms politikoms (ekonominės plėtros politikai, atskirose sektorinėms politikoms, biudžeto ir investicijų valdymo politikai, nacionalinei regioninės plėtros politikai, t.t.) ir jų institucinei sąrangai ne tik centriniu, bet ir sub-nacionaliniu lygiu.

Todėl naujų ES struktūrinių fondų reglamentų poveikio institucinei sistemai ir viešajai politikai vertinimas yra aktualus dėl didelės ES sanglaudos politikos reikšmės Lietuvos viešojoje politikoje, santykinai ilgos programavimo laikotarpio trukmės (septyneri metai), ES sanglaudos politikos poveikio masto Lietuvos ekonomikai bei institucinės sąrangos ir politikos turinio svarbos ES struktūrinių fondų naudai.

Pagrindinis tyrimo tikslas yra įvertinti naujų 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų reglamentų ir kitų dokumentų projektų poveikį Lietuvos viešojo administravimo sistemai ir viešajai politikai. Jis skirtas tinkamai ES struktūrinių fondų valdymo institucinei ir politikos sąrangai nustatyti ir Lietuvos derybinei pozicijai dėl ES struktūrinių fondų reglamentų projektų pagrįsti.

Tyrimo bus nagrinėjamas šių reglamentų projektų poveikis:

- reglamento dėl Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) projektas;
- reglamento dėl Europos socialinio fondo (ESF) projektas;
- reglamento dėl Sanglaudos fondo projektas;
- reglamento dėl bendrųjų struktūrinių fondų (ERPF, ESF, Sanglaudos fondo) nuostatų projektas (pagrindinis reglamentas);
- reglamento dėl Europos bendradarbiavimo apibus sienos grupių steigimo.¹

¹ Žr. Commission of the European Communities. *Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund*. Brussels, COM (2004), 492 final; Commission of the European Communities. *Proposal for a Council Regulation on the European Social Fund*. Brussels, COM (2004), 493 final; Commission of the European Communities. *Proposal for a Council Regulation establishing a Cohesion Fund*. Brussels, COM (2004), 494 final; Commission of the European Communities. *Proposal for a*

Europos Komisija planuoja, kad šie reglamentai gali būti priimti laikotarpyje nuo 2005 m. liepos mėn. iki 2006 m. liepos mėn. Labiau tikėtina, kad šie reglamentai bus patvirtinti 2006 m. Patvirtinus reglamentus būtų patvirtintos ES Tarybos strateginės gairės dėl ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos. Jeigu minėtų reglamentų projektai būtų patvirtinti 2005 m. gruodžio mėnesį, o ES Tarybos gairės – 2006 m. kovo mėnesį, ES valstybės narės galėtų teikti nacionalinius strateginių gairių dokumentus (ir veiksmų programas) Europos Komisijai jau 2006 m. balandžio mėnesį.

Šiame tyrime daugiausiai dėmesio teikiama naujoms reglamentų projektų nuostatoms, kurios yra reikšmingos Lietuvos institucinei sąrangai ir viešajai politikai. Tyrime nebus atliekamas visų ES struktūrinių fondų nuostatų vertinimas, nes daugelis nuostatų iš esmės nepasikeis, ir jos jau buvo vertintos ankstesniuose darbuose. 2002 m. autorių kolektyvas (H. Brožaitis, R. Linartas, V. Nakrošis, A. Petkevičius) parengė vertinimą „ES regioninės politikos pasekmių įvertinimas Lietuvos viešajai administracijai“. Jis buvo skirtas 2000-2006 m. ES regioninės (arba sanglaudos) politikos poveikiui Lietuvos viešajai administracijai įvertinti, jo rekomendacijos buvo naudojamos nustatant ES struktūrinių fondų valdymo sistemą ir rengiant BPD.

Tyrime nėra nagrinėjamas reglamentų projektų finansinis poveikis, nes 2004 m. rugsėjo-spalio mėn. VPVI atliko atskirą tyrimą „Pajėgumo įsisavinti 2007-2013 m. ES struktūrinę paramą analizė“.² Jo metu buvo nustatytas bendrojo finansavimo poreikis ir pajėgumas bei pateiktos išvados rekomendacijos dėl ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimo (tame tarpe dėl 4 proc. ribojimo taisyklės). Tačiau šiame tyrime nagrinėjami kai kurie finansinio valdymo klausimai (pvz., kaštų tinkamumas), kurie yra susiję su ES struktūrinių fondų valdymo taisyklėmis.

Tyrimo metodologija

Tyrimo metu buvo naudojamas kokybinis analizės būdas, kuris apima įvairių pirminių ir antrinių šaltinių analizę, atvejo studijas, interviu su svarbiausiomis suinteresuotomis grupėmis bei įvairius politikos analizės metodus (tame tarpe stiprybių/silpnų bei galimybių/grėsmių analizė, politikos tikslų/alternatyvų analizė, t.t.).

Kadangi šis tyrimas yra skirtas pasekmių vertinimui, tyrime pateikiama ES struktūrinių fondų reglamentų vertės įvertinimas. Be to, tyrime nagrinėjamas nuostatų institucinis ir viešosios politikos poveikis bei siekiama pateikti alternatyvas ir rekomendacijas. Tyrime taip pat siekiama pateikti rekomendacijų, kaip derėtis ES sprendimų priėmimo procese dėl ES struktūrinių fondų reglamentų projektų bei dėl naujų 2007-2013 m. programavimo dokumentų.

Tyrimo autoriai dėkoja prof. J. Čičinskui bei D. Žeruoliui už pastabas ir pasiūlymus dėl tyrimo tarpinės ataskaitos projekto.

Tyrimo turinys

Council Regulation on the European Regional Development Fund. Brussels, COM (2004), 495 final; Commission of the European Communities. Proposal for a Council Regulation establishing a European grouping of cross-border co-operation. Brussels, COM (2004), 495 final. Paskutiniojo reglamento projektas šiame tyrime nėra nagrinėjamas, nes jis apima labai siaurą klausimą bei minėtos grupės nebūtų privalomos. Be to, derybų metu buvo pareikštos kelių ES valstybių narių abejonės dėl tokio reglamento būtinumo.

² Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Pajėgumo įsisavinti 2007-2013 metų ES struktūrinę paramą analizė: santrauka*. Vilnius, 2004 m. lapkričio 4 d.

Tyrimas preliminariai suskirstytas į tris skyrius. Įvade buvo pateikti tyrimo tikslai ir metodologija. Pirmajame skyriuje bus nagrinėjamos ES sanglaudos politikos reformos kryptys, svarbiausieji ES struktūrinių fondų pokyčiai 2007-2013 m. laikotarpiu bei atskirų ES struktūrinių fondų (ERPF, ESF, Sanglaudos fondo) pokyčiai.

Antrajame tyrimo skyriuje nagrinėjami įvairūs naujų ES struktūrinių fondų reglamentų poveikio viešajai politikai (ES struktūrinių fondų paramos suderinimas su ES strategijomis, ES struktūrinių fondų finansuojamų programų turinys ir programų struktūra, ES struktūrinių fondų administracinė našta ir patrauklumas) ir institucinei sistemai klausimai (vidinis ir išorinis ES struktūrinių fondų paramos koordinavimas, institucinė struktūra ir atsakomybės pasiskirstymas, ES struktūrinių fondų paramos veiklos valdymas, institucinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumas, Lietuvos regioninė politika) bei jų atitikimas dabartinei Lietuvos viešajai politikai ir institucinei sąrangai. Šiame skyriuje pateikiamos specifinės rekomendacijos Lietuvos administracijai atskirose skyriaus dalyse.

Trečiajame tyrimo skyriuje bus pristatomos ES struktūrinių fondų paramos naudojimo alternatyvos, išvados ir bendros rekomendacijos.

1 SKYRIUS: ES SANGLAUDOS POLITIKOS REFORMA

1.1. Svarbiausiosios ankstesniųjų ir dabartinės ES sanglaudos politikos reformų kryptys

1.1.1. ES sanglaudos politikos reformos kryptys

ES sanglaudos (regioninė) politika pradėta vykdyti jau nuo 1975 m., įsteigus Europos regioninės plėtros fondą. Pirma esminė šios politikos reforma įvyko 1988 m., kada buvo sukurta integruota politikos planavimo ir įgyvendinimo sistema, kuri iki šiol sudaro ES sanglaudos politikos pagrindą. Šios reformos metu atsirado keturi svarbiausieji ES struktūrinių fondų principai (koncentravimas, papildomumas, partnerystė, programavimas).

1993 m. ES sanglaudos politikos reforma nebuvo radikali, nes ji tik papildė ankstesnę ES struktūrinių fondų struktūrą bei jų valdymo tvarką. Tačiau jos buvo pasiūlyta supaprastinta programavimo procedūra (bendrieji programavimo dokumentai) bei padidėjo reikalavimai ES struktūrinių fondų veiklos valdymo srityje (priežiūros ir vertinimo reikalavimai). Taip pat buvo įsteigti keli nauji politikos finansavimo instrumentai – Sanglaudos fondas bei Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas.

1999 m. ES sanglaudos politikos reforma irgi nebuvo radikali, nors jos metu buvo pradėta ruošti ES plėtrai ir naujų narių priėmimui į ES (naujų stojimo paramos programų sukūrimas). Šios reformos pasekmėje įvyko tam tikras ES struktūrinių fondų valdymo decentralizavimas bei supaprastinimas (struktūrinių fondų prioritetinių tikslų ir Bendrijos iniciatyvų skaičiaus sumažinimas).

Tačiau ši reforma nepasiekė visų tikslų ir netgi davė priešingų rezultatų. Pvz., dėl veiksmų programų priedo (dokumento, įgyvendinančio paramos strategiją ir prioritetus, kuris apima detalią informaciją priemonių lygiu) įvedimo atsirado papildomas programavimo etapas, ir tai prailgino programavimo trukmę bei atidėjo įgyvendinimo pradžią arba decentralizavus ES struktūrinių fondų valdymą buvo vėluojama įvesti valdymo sistemas nacionaliniu lygiu, ir jos tapo gana sudėtingos.³

Šios reformos metu buvo įvesta automatinio lėšų panaikinimo taisyklė „n+2“. Pagal šią taisyklę išpareigojimo lėšos turi būti išmokėtos iki antrųjų metų pabaigos po išpareigojimo skyrimo (pvz., 2004 m. išpareigojimo lėšos turi būti išmokėtos iki 2006 m. pabaigos). Atrodo, kad ši taisyklė prisidėjo prie greitesnio lėšų įsisavinimo, bet kartais tai buvo pasiekta ekonominio poveikio sąskaita. Tačiau šios taisyklės poveikis dar nėra pilnai iširtas, nes iki šiol ji buvo pritaikyta du kartus (2003 m. pradžioje ir 2004 m. pradžioje atitinkamai 2000 m. bei 2001 m. išpareigojimams senose ES valstybėse narėse, kurios gauna ES struktūrinių fondų paramą).

Dabartinės ES sanglaudos politikos reformos kryptys yra panašios į ankstesniųjų reformų kryptis. Kaip ir ankstesnės reformos metu, šios reformos metu buvo siekiama atsižvelgti į ES plėtrą. Jos metu toliau siekiama supaprastinti ir decentralizuoti ES struktūrinių fondų programavimą ir įgyvendinimą bei didinti ES struktūrinių fondų paramos efektyvumą. Nauja reformos kryptimi galima laikyti didesnę ES struktūrinių fondų strateginę orientaciją, susiejant ES struktūrinių fondų paramą su ES strategijomis.

³ The European Court of Auditors. *Special Report No. 7/2003 on the implementation of assistance programming for the period of 2000 to 2006 within the framework of the Structural Funds together with the Commission's reply*. Official Journal, C 174, Vol. 46, 23 July 2003, p. 23.

2007-2013 m. laikotarpiu ES struktūrinių fondų valdymas bus pagrįstas ne tik koncentravimo, papildomumo, programavimo ir partnerystės, bet ir kitais principais (pvz., proporcingumo principu, kuris reiškia, kad ES struktūrinių fondų valdymo reikalavimai valstybei narei turi proporcingai priklausyti nuo jai skirtos paramos sumos).

1.1.2. Svarbiausieji ES struktūrinių fondų pokyčiai 2007-2013 m. laikotarpiu

Naujų reglamentų projektuose numatyta, kad 2007-2013 m. laikotarpiu ES struktūriniai fondai turės šiuos prioritetinius tikslus:

- *Konvergencijos tikslas* (buvęs 1 tikslas), kuris bus finansuojamas iš ERPF, ESF ir Sanglaudos fondo, skirtas skurdesniems regionams suartėti su ES vidurkiu;
- *Regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslas* (buvę 2 ir 3 tikslai), atitinkamai finansuojamas iš ERPF ir ESF;
- *Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas* (panašus į buvusią INTERREG programą), kuris bus finansuojamas iš ERPF, skirtas bendradarbiavimui stiprinti skirtingais lygiais.

1 lentelė. 2000-2006 m. ir 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų ir jų prioritetinių tikslų palyginimas

2000-2006 m. programinis laikotarpis		2007-2013 m. programinis laikotarpis	
Tikslai	Finansiniai instrumentai	Tikslai	Finansiniai instrumentai
1 tikslas	ERPF, ESF, EŽŪGOF, ŽOFI, Sanglaudos fondas	Konvergencijos tikslas	ERPF, ESF, Sanglaudos fondas
2 tikslas	ERPF, ESF	Regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslas	ERPF, ESF
3 tikslas	ESF		
Bendrijos iniciatyvos (INTERREG, EQUAL, URBAN ir LEADER)	ERPF, ESF ir EŽŪGOF (priklausomai nuo iniciatyvos)	Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas	ERPF
3 tikslai ir 4 iniciatyvos	5 instrumentai (4 struktūriniai fondai ir Sanglaudos fondas)	3 tikslai	3 instrumentai (3 struktūriniai fondai)

Lietuva gaus paramą pagal Konvergencijos tikslą nacionalinėms programoms kaip NUTS II regionas, kurio BVP vienam gyventojui mažesnis nei 75 proc. ES 25 vidurkio. Taip pat Lietuva gaus paramą iš Sanglaudos fondo, nes bendros nacionalinės pajamos vienam gyventojui bus mažesnės nei 90 proc. ES vidurkio.

Konvergencijos tikslo programos apims tarpregioninio bendradarbiavimo veiksmus su nors vienos kitos valstybės narės regionais (INTERREG vieno ramsčio integravimas į nacionalines veiksmų programas). Bendradarbiavimas apibus sienos per bendras programas, tarpvalstybinis bendradarbiavimas bei bendradarbiavimo tinklai ir patirties apsikeitimas bus finansuojamas pagal Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslą. Bendradarbiavimas apibus sienos prisidės

prie būsimųjų Europos kaimynystės ir partnerystės bei stojimo instrumentų, kurie pakeis dabartinius PHARE, TACIS, MEDA, CARDS, ISPA ir SAPARD instrumentus, įgyvendinimo.

Svarbiausieji 2007-2013 m. programinio laikotarpio pokyčiai, kurie yra aktualūs Lietuvai, yra šie:

- ES sanglaudos politika bus tampriau susieta su Lisabonos ir kitomis ES strategijomis. Suderinimui užtikrinti netgi sukurtas atskiras ES struktūrinių fondų atitikimo ES strategijoms principas;
- ES struktūrinių fondų skaičius bus sumažintas iki trijų (įskaitant Sanglaudos fondą), o Sanglaudos fondo paramos valdymas bus iš esmės reformuotas ir integruotas į veiksmų programas;
- bus pakeista ES struktūrinių fondų programavimo tvarka: pagal ES struktūrinių fondų reglamentus ir ES Tarybos gaires bus rengiamas nacionalinis strateginių gairių dokumentas ir veiksmų programos, panaikinant Bendrijos paramos pagrindą (angl. *Community support framework*) ir programos priedus;
- Veiksmai, kurie buvo finansuojami iš Bendrijos iniciatyvų 2000-2006 m. laikotarpiu, galės būti integruoti į nacionalines programas;
- bus decentralizuotas ir supaprastintas ES struktūrinių fondų paramos valdymas (pvz., finansinio valdymo ir kontrolės srityje) bei pasikeis atsakingų institucijų sąranga;
- bus daugiau dėmesio teikiama veiklos valdymui (naudojant vertinimo, priežiūros, veiklos ir išlaidų rezervo priemones), kad būtų pasiektas didesnis ES struktūrinių fondų valdymo efektyvumas;
- Institucinių gebėjimų stiprinimo ir viešojo administravimo efektyvumo didinimo priemonės galės būti finansuojamos iš ES struktūrinių fondų
- pagal principą „vienas fondas – viena programa“ viena veiksmų programa galės būti finansuojama tik iš vieno fondo (ESF ir ERPF), tačiau ESF ir ERPF galės finansuoti vienas kito finansuojamas sritis atskirose programose 5 proc. ribose (kartais iki 10 proc.);
- Bus sustiprintas partnerystės principas, numatant visų tinkamų partnerių (ypač regionų) dalyvavimą visuose ES struktūrinių fondų valdymo etapuose (programų rengime, įgyvendinime, priežiūroje ir vertinime) bei socialinių partnerių dalyvavimą ESF paramos valdyme tinkamu teritoriniu lygiu. Tačiau jo taikymas turės atitikti valstybėje narėje įprastą praktiką;
- kaimo plėtros ir žuvininkystės restruktūrizavimas nebus sudėtinė ES struktūrinių fondų dalis, nors iš ES struktūrinių fondų galės būti finansuojamas ekonominės veiklos įvairovės skatinimas kaimo ir nuo žuvininkystės veiklos priklausomose vietovėse bei bus reikalingas ES struktūrinių fondų paramos suderinimas su parama iš Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai bei Europos žuvininkystės fondo.

1.2. Atskirų ES struktūrinių fondų pokyčiai

1.2.1. ERPF

Įprastos intervencijos sritys

Europos regioninės plėtros fondo finansuojamos sritys sekančiame programavimo laikotarpyje iš esmės išliks nepakitusios. Kaip ir anksčiau, šio fondo parama bus skiriama dviem esminėms kryptims - viešosios infrastruktūros plėtrai bei tiesioginei ir netiesioginei paramai gamybiniam sektoriui. Konvergencijos tikslo atveju remtinų sričių sąrašas yra labai ilgas ir išsamus bei apima visas ERPF įprastas paramos sritis: verslo plėtrą, mokslinius tyrimus ir

eksperimentinę plėtrą, informacinę visuomenę, aplinkosaugą, turizmą, transportą, energetiką, švietimą ir sveikatą. Taip pat ERPF finansuos (gamtinės ir technologinės) rizikos prevenciją, tarpregioninį bendradarbiavimą, tam tikrus kaimo plėtros, žuvininkystės bei miestų plėtros veiksmus. Tikėtina, kad naujo programinio laikotarpio metu daugiau dėmesio bus teikiama tyrimų ir inovacijų finansavimui iš ERPF.

Aukščiau minėtas bendradarbiavimo per sienas finansavimas istoriškai yra viena sudėtingiausių finansavimo sričių bendradarbiavimo per ES sieną atveju (kai bendradarbiauja ES šalių narių ir ES kaimyninių šalių regionai): problema ta, kad ES šalių narių dalį finansuojančio ERPF ir paramą ES kaimyninėms šalims teikiančių instrumentų (PHARE, TACIS, CARDS, kt.) paramos skyrimo ir jų lėšų administravimo taisyklės ir sąlygos ženkliai skirdavosi, taigi buvo praktiškai neįmanoma konkretų projektą finansuoti iš abiejų minėtų šaltinių. Tiesa, pastaruoju metu, tobulinant paramą ES kaimyninėms šalims teikiančius instrumentus (pvz., decentralizuojant jų valdymą) buvo siekiama užtikrinti geresnį jų suderinamumą su ERPF. Naujasis ERPF reglamentas toliau žengia tokio suderinamumo užtikrinimo linkme, pirmą kartą siūlydamas galimybę, kad išskirtiniais atvejais ERPF lėšos galėtų finansuoti ir projektus bei veiklas trečiojoje šalyje (iš esmės, ES kaimyninėje šalyje), jeigu šie teikia naudą ES šalių narių regionams. Taigi, ši nuostata atveria naujas galimybes užtikrinti visavertį bendradarbiavimo per sienas projektų, apimančių ES šalių narių ir ES kaimyninių šalių regionus, finansavimą.

Išlaidų tinkamumas

2007-2013 m. laikotarpiu išlaidų tinkamumo tvarka turės būti nustatoma nacionaliniu lygiu pagal bendrus ES išlaidų tinkamumo principus. ERPF reglamento projekte numatyta, kad bus nustatyti bendri išlaidų tinkamumo principai (negali būti finansuojamas PVM, palūkanos už skolą, žemės įsigijimo išlaidos, kurios viršija 10 proc. visų tinkamų išlaidų, būstas, atominių jėgainių uždarymas). Detalios išlaidų taisyklės galės būti nustatytos nacionaliniu lygiu. Nors decentralizavimo ir supaprastinimo kryptį reikia vertinti teigiamai, bet atsiranda rizika, kad nacionaliniu lygiu gali būti nustatytos sudėtingesnės taisyklės.

Tačiau siūlymą visiškai nefinansuoti PVM iš ERPF (ir Sanglaudos fondo) reikėtų vertinti nepalankiai. Šiuo programiniu laikotarpiu netinkamoms finansuoti išlaidoms priskiriamas tik tas vykdytojų sumokamas PVM, kurį galima susigrąžinti pagal atitinkamą tvarką, o jei tokia galimybė neegzistuoja, PVM pripažįstamas tinkamomis finansuoti išlaidomis (beje, šią nuostatą siūloma išlaikyti ESF atveju). Tokia nuostata reikštų, jog daugelio biudžetinių įstaigų vykdomų projektų atveju PVM turėtų dengti pati valstybė narė iš savo, o ne iš ES struktūrinių fondų lėšų, ir tai ženkliai padidintų nacionalinio bendrojo finansavimo apimtį. Be to, dalis PVM, kuris būtų dengiamas iš nacionalinių šaltinių, būtų dengiamas turtingesnių valstybių narių įmonėms už paslaugas ir prekes, teikiamas Lietuvoje. Todėl rekomenduojama derėtis dėl dabartinės PVM tinkamumo nuostatos išsaugojimo. Be to, galima būtų derėtis, kad galėtų būti finansuojamos didesnės nei 10 proc. žemės įsigijimo išlaidos (tai gali būti aktualu aplinkosaugos infrastruktūros projektų atveju).

Bendradarbiavimo finansavimas

Paskutinis ERPF reglamento projekte siūlomų naujovių blokas yra susijęs su jau minėtu ERPF finansuojamu bendradarbiavimu per sienas. Jos daugiausia skirtos tam, kad toks bendradarbiavimas būtų tikras ir visaapimantis, o ne tariamas, kaip dažnai pasitaiko šiuo metu, kai bendradarbiavimu per sienas projektai yra įgyvendinami atskirai kiekvienoje iš bendradarbiaujančių šalių, o jiems teikiamą paramą administruoja kiekvienos šalies atskiros institucinės struktūros.

Atitinkamai Europos Komisija siūlo sugriežtinti paramos bendradarbiavimui per sienas skyrimą ir jos administravimą, nustatant, jog:

- ERPF lėšos konkrečiai bendradarbiavimo per sienas programai pervedamos bendrai, į vieną atsakingos institucijos sąskaitą (o ne kaip dabar, kai atskiroms šalims pervedama joms priklausanti ERPF lėšų dalis);
- Konkreti bendradarbiavimo per sienas programa turi vieningą institucinę sistemą: šalia vienos vadovaujančiosios institucijos, turėtų būti ir viena auditorių grupė, sertifikuojanti (t.y., tikrinanti ir pripažįstanti tinkamomis) patirtas išlaidas, o visus projektus turėtų atrinkti vienas priežiūros komitetas.
- Įtvirtinamas didesnis projekto pagrindinio partnerio vaidmuo ir atsakomybė;
- Gali būti remiami tik tie projektai, kurie apima bent dviejų šalių naudos gavėjus bei atitinka du iš keturių kriterijų: bendras projekto parengimas, bendras projekto įgyvendinimas, bendra narystė projekto įgyvendinimo komandoje ir bendras projekto finansavimas.

Visos šios nuostatos turėtų neabejotinai prisidėti prie to, jog ateityje ERPF remiamas bendradarbiavimas per sienas būtų tikras ir visaapimantis, o ne fiktyvus. Kita vertus, daugelis pateikiamų pasiūlymų yra daugiau idėjų lygmenyje, tuo tarpu įgyvendinimo metu (pvz., kai reikės pagrįsti deklaruojamas išlaidas, pripažinti jas tinkamomis, arba bandyti iš projektų vykdytojų susigražinti netinkamai panaudotas lėšas) gali išryškėti nesuderinamumas tarp atskirų šalių nacionalinės teisės nuostatų. Todėl Europos Komisija siūlo reglamentu nustatyti vienodas išlaidų tinkamumo taisykles. Galima apibendrinti, jog skirtingai nei Konvergencijos tikslo programose, kur vyksta tam tikras atsakomybės ir funkcijų decentralizavimas iš ES lygmens į valstybių narių lygmenį, siekiant paskatinti tikrą ir efektyvų bendradarbiavimą per sienas reikalingas tam tikras centralizavimas – unifikuotas ir platus reglamentavimas ES lygiu.

1.2.2. ESF

Didesnis suderinamumas su Europos užimtumo strategija bei padidintas dėmesys švietimo ir mokymo sistemų reformoms

Naujuoju programavimo laikotarpiu siekiama dar glaudžiau susieti ESF paramą su Europos užimtumo strategija. ESF reglamento projekte numatyta, kad veiksmai, kurie bus numatyti nacionaliniame strateginių gairių dokumente ir veiksmų programose, atitiktų nacionalinės užimtumo strategijos uždavinius, prioritetus ir kiekybinius rodiklius. Kad šios nuostatos nesumažintų ES valstybių narių lankstumo nustatant nacionalinius prioritetus, jos turėtų būti laikomos gairėmis.

Taip pat ESF parama turėtų būti sutelkta įgyvendinant ES rekomendacijas ar uždavinius kovos su skurdu ir socialine atskirtimi srityse. Atrodo, kad šioje srityje ESF parama galės būti naudojama dažniau, nors šios priemonės gali neturėti tiesioginio ryšio su darbo rinka. Tai reikia vertinti palankiai dėl didelių nacionalinių poreikių šioje srityje (tai leistų panašias priemones bendrai finansuoti iš ES struktūrinių fondų).

ESF reglamento projekte Konvergencijos tikslo atveju numatoma skirti padidintą dėmesį vykdomoms švietimo ir mokymo sistemų reformoms, šių sistemų pritaikymui žinių visuomenės ir darbo rinkos poreikiams. Numatoma apimti visas mokymo pakopas – nuo pradinio mokymo (aktualumo darbo rinkai didinimas, mokytojų ir kito personalo kvalifikacijos tobulinimas) iki aukštojo mokslo (žmonių išteklių plėtra tyrimų ir inovacijų srityje, ruošiant tyrėjus, skatinant bendradarbiavimą tarp universitetų, tyrimo centrų ir įmonių).

Ankstesniame reglamente sistemų ir struktūrų finansavimas buvo tiesiog paminėtas prie tinkamų veiksmų, tačiau nebuvo detalizuotos atskiros sritys (pvz., pradinis mokymas). Šis dėmesys švietimo ir mokymo sistemų reformos yra aktualus, nes sudarys sąlygas finansuoti papildomus veiksmus platesniu mastu nei 2004-2006 m. laikotarpiu (pvz., su reforma yra susiję valstybinės reikšmės projektai, kurie teikiami kelias iš ESF finansuojamas BPD priemonės pagal tiesioginio skyrimo procedūrą).

Novatoriškų veiklų ir tarptautinio bendradarbiavimo integravimas į ESF finansuojamas veiksmų programas

Nauju programiniu laikotarpiu bus panaikinta EQUAL Bendrijos iniciatyva. Visos novatoriškos veiklos (pvz., netradiciniai sprendimai sukurti ir išbandyti ankstesniu programiniu laikotarpiu EQUAL vystymo bendrijų), skirtos diskriminuojamų ar socialiai atskirtų grupių integracijai į visuomenę ir darbo rinką, turės būti integruotos į veiksmų programas. Lygiai taip pat turės būti integruojama tarptautinio bendradarbiavimo dimensija – dar vienas esminių EQUAL iniciatyvos bruožų. Bus skatinamas apsikeitimas informacija, gera praktika tarp šalių ir regionų bei koordinuota ar bendra veikla sprendžiant panašias problemas.

Bendrai kalbant, veiksmų, kurie anksčiau buvo finansuojami iš EQUAL programos, integravimas turi būti vertinamas teigiamai, nes tai gali supaprastinti ESF finansuojamų programų valdymą (nebereikės atskirų programų ir jų įgyvendinimo sistemų), daugiau atsakomybės bus perduota į nacionalinį lygmenį (nes Europos Komisija atlieka didesnę vaidmenį Bendrijos iniciatyvų programų atveju, palyginus su nacionalinėmis veiksmų programomis), o inovacijos ir tarptautinis bendradarbiavimas gali tapti labiau horizontaliomis ESF temomis.

Sričių ir išlaidų tinkamumas

Kaip buvo minėta, ESF ir ERPF galės finansuoti vienas kito finansuojamas sritis 5 proc. ribose. Tačiau ESF reglamento projekte numatyta, kad toks finansavimas socialinės atskirties srityje galėtų sudaryti iki 10 proc. ribos. Tai reikia vertinti palankiai dėl infrastruktūros plėtros poreikių šioje srityje, bet galima būtų derėtis, kad ši riba būtų dar platesnė.

Be to, administracinių gebėjimų ir viešojo administravimo efektyvumo didinimo priemonės galės būti finansuojamos iš ESF (žiūrėti atskirą dalį kitame tyrimo skyriuje). Papildomai numatyta, kad pagal Konvergencijos tikslą mažiausiai 2 proc. ESF paramos turėtų būti skirti veikloms, kurias kartu įgyvendina socialiniai partneriai. Nors ši nuostata pažeidžia strateginio išteklių paskirstymo principą (ištekliai turi būti paskirstomi pagal poreikius, o ne pagal tam tikrus procentus), bet jos atsiradimas gali padidinti socialinės partnerystės reikšmę valstybės narėse, kur tokia praktika neišvystyta (iš dalies ir Lietuvoje).

ESF reglamento projekte numatyta, kad ESF negali finansuoti PVM, kuri galima susigražinti, palūkanų už skolas, infrastruktūros, nusidėvintų transporto priemonių, turto ir žemės išigijimo. Tačiau taip pat numatyta, kad (nepažeidžiant nacionalinių taisyklių) ESF galės finansuoti trečios šalies mokamą užmokestį projektų dalyviams (nors tai turės būti dengiama iš nacionalinio bendro finansavimo) ir projektų įgyvendinimui reikalingus netiesioginius kaštus, kurie negalės sudaryti daugiau nei 20 proc. tiesioginių projekto kaštų.

Nors įvedus pastarąją nuostatą siekiama riboti projektų administravimo išlaidas, jas sudaro ne tik netiesioginės išlaidos, bet ir įvairios tiesioginės išlaidos. Be to, 20 proc. limitas yra gana aukštas. Todėl abejotina, ar šios nuostatos įvedimas turėtų didelę įtaką. Taip pat ši nuostata nėra suderinama su ES struktūrinių fondų decentralizavimo ir supaprastinimo principu. Todėl

ši nuostata turėtų būti išbraukta iš ESF reglamento projekto, o panašių nuostatų taikymas turėtų būti nacionalinių administracijų atsakomybės srityje.

1.2.3. Sanglaudos fondas

Projektais pagrįsto finansavimo atsisakymas

Sanglaudos fondo atveju neabejotinai pagrindinis pokytis yra šio fondo paramos administravimo pobūdžio pasikeitimas: vietoje šiuo metu remiamų atskirų, stambių infrastruktūros projektų, kiekvienas kurių yra teikiamas Europos Komisijai ir su ja derinamas, planuojama, jog Sanglaudos fondas taps finansavimo šaltiniu, analogišku ERPF ir ESF: t.y., jog jis būtų naudojamas finansuoti Konvergencijos tikslo programas. Toks pasikeitimas, visų pirma, sumažintų administracinę krūvį pačiai Europos Komisijai, nes po dabartinės plėtros ženkliai išsiplėtus Sanglaudos fondo paramą gaunančių šalių skaičiui (anksčiau jų būdavo 4, šiuo metu – 15), Europos Komisija sunkiai susidoroja su ženkliai pagausėjusių jai teikiamų atskirų projektų vertinimu.

Kita vertus, įtraukus Sanglaudos fondo paramą į struktūrinių fondų paramos administravimo mechanizmą, yra ir šalutinių efektų. Pvz., Sanglaudos fondo remiamiems projektams automatiškai turėtų būti taikoma automatinio lėšų panaikinimo „n+2“ taisyklė, reglamentuojanti šaliai narei skiriamų ES struktūrinės paramos lėšų įsisavinimo spartą, bei numatanti, kad laiku neįsisavintų lėšų šalis narė netenka. Šiuo metu šis apribojimas Sanglaudos fondo remiamiems projektams netaikomas, mat kiekvienas projektas finansuojamas pagal atskirą finansavimo planą. Taigi, dėl šios aplinkybės atsiras rizika, kad lėšos nebus panaudotos ypač stambių projektų atveju, kuriems parengti ir įgyvendinti reikia daugiau laiko (ypač jeigu projektų rengimo išlaidos bus tinkamos tik nuo 2007 m. sausio 1 d.). Todėl Lietuvai būtų naudinga derėtis dėl „n+2“ taisyklės, kuri taikoma veiksmų programos prioriteto lygmenyje pagal kiekvieną fondą, lankstesnio taikymo Sanglaudos fondo atveju, pvz., numatant „n+3“ taisyklę Sanglaudos fondo finansuojamiems projektams.

Naujų sričių finansavimas

Kitas svarbus Europos Komisijos siūlomas pakeitimas – Sanglaudos fondo remiamų sričių išplėtimas, įtraukiant tokias sritis, kaip energijos naudojimo efektyvumas, atsinaujinanti energija, taip pat transporto infrastruktūra už Transeuropinių transporto tinklų (šiuo metu Sanglaudos fondo parama apsiriboja tik investicijomis į pačius šiuos tinklus) ribų, intermodalinės transporto sistemos ir jų tarpusavio suderinimas, kelių ir oro eismo saugumas, neteršiantis miesto ir kitas viešasis transportas.

Kitas ne mažiau svarbus siūlomas pasikeitimas – atsisakymas dabartinio aiškaus reglamentavimo, jog apie pusė Sanglaudos fondo paramos konkrečios šalies atveju turėtų tekti aplinkosaugos, o kita pusė – transporto infrastruktūrai. Dabar naujojo reglamento projekte Europos Komisija siūlo nuostatą, kad investicijos į visas Sanglaudos fondo remiamas sritis turėtų būti subalansuotos (*ensuring appropriate balance*). Nors šios nuostatos taikymas dar nėra aiškus, bet ją reikia vertinti palankiai, nes ji geriau leis Lietuvai planuoti Sanglaudos fondo paramą atsižvelgiant į realų investicijų poreikį bei lėšų įsisavinimo pajėgumą, kurio svarba padidės dėl automatinio lėšų panaikinimo taisyklės pritaikymo Sanglaudos fondo paramai.

Išlaidų tinkamumo supaprastinimas

Kaip jau minėta, dar vienas esminis Sanglaudos fondo, kaip ir ESF bei ERPF, reglamentavimo supaprastinimas yra išlaidų tinkamumo taisyklių supaprastinimas, numatant tik bendras išlaidų tinkamumo taisykles. Kaip ir ERPF atveju, nuostata, kad PVM yra netinkamos išlaidos Lietuvai turėtų būti nepriimtina.

Glaudesnis susiejimas su konvergencijos kriterijais

Galiausiai, prisimenant tai, jog Sanglaudos fondas buvo sukurtas siekiant padėti menkiau išsivysčiusioms ES šalims narėms vykdyti ES pinigų sąjungos diktuojamus konvergencijos kriterijus, naujame reglamente siūloma konkrečiau apibrėžti galimas sankcijas už šių kriterijų nesilaikymą, konkrečiai – už per didelį (valstybės) biudžeto deficitą. Reglamento projekte siūloma sankcija – nustačius, jog (valstybės) biudžeto deficitas yra per didelis, Sanglaudos fondo lėšų skyrimas ir išmokėjimas šiai šaliai būtų sustabdytas tol, kol deficitas taps mažesnis už nustatytą ribą. Jei valstybė narė ištaiso susidariusią padėtį per vienerius metus ar greičiau, sustabdytos Sanglaudos fondo lėšos yra tiesiog perskirstomos sekantiems metams. Jei tokia situacija tęsiasi ilgiau nei metus, iš esmės galimas yra visiškas dalies ar visų sustabdytų Sanglaudos fondo lėšų praradimas.

Reikia pripažinti, kad iš dalies deficitas gali susidaryti dėl poreikio bendrai finansuoti ES struktūrinių fondų (tame tarpe Sanglaudos fondo) paramą, kuris gali padidinti spaudimą valstybės narės biudžetui.⁴ Be to, atrodo, kad paralelus sankcijų už didesnę biudžeto deficitą bei papildomumo principo (jis reiškia, kad ES struktūrinių fondų parama turi papildyti, o ne pakeisti ES valstybių narių viešąsias ir kitas atitinkamas struktūrines išlaidas) taikymas Sanglaudos fondui yra pakankamai nelogiškas, nes valstybė narė praranda galimybę mažinti biudžeto išlaidas šio fondo sąskaita. Todėl atsižvelgiant į Sanglaudos fondo prigimtį turbūt realiausia būtų derėtis, kad šiam fondui ateityje nebūtų taikomas papildomumo principas, nes sankcijų mechanizmas atrodo pagrįstas.

Be to, Lietuvai, kaip ir kitoms šio fondo paramą gausiančioms šalims, svarbus būtų aiškus reglamentavimas, kada minėta sankcija už per didelį biudžeto deficitą būtų pritaikoma, kada ji įsigaliojotų ir kada baigtų galioti, nes jau kai kurios valstybės narės atkreipė dėmesį, jog reglamento projekte nurodomas sprendimas pagal EB sutarties 104(8) straipsnį dėl šių procedūrų dar niekada nebuvo priimtas.

Rekomendacijos:

- derėtis, kad ERPF ir Sanglaudos fondo atveju PVM galėtų būti tinkamos išlaidos, jeigu jų nėra įmanoma susigražinti, kad ženkliai nepadidėtų nacionalinio bendrojo finansavimo poreikis. Be to, iš ERPF galėtų būti finansuojamos didesnės nei 10 proc. žemės įsigijimo išlaidos;
- derėtis, kad būtų galima ESF ir ERPF lėšomis finansuoti kito fondo finansuojamas sritis didesnėje riboje (pvz., 15-20 proc.);
- derėtis dėl ESF reglamento projekto nuostatos, nustatančios 20 proc. limitą netiesioginėms išlaidoms, panaikinimo;
- derėtis dėl „n+2“ taisyklės lankstesnio taikymo Sanglaudos fondo atveju (pvz., numatant „n+3“ taisyklės taikymą Sanglaudos fondo finansuojamiems veiksnių programų prioritetams);
- derėtis, kad Sanglaudos fondui nebūtų taikomas papildomumo principas, kuris nėra suderinamas su numatytu sankcijų mechanizmu už per didelį biudžeto deficitą.

⁴ Autoriai dėkoja prof. J. Čičinskui už šią pastabą.

2 SKYRIUS: ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ REGLAMENTŲ PROJEKTŲ POVEIKIS VIEŠAJAI POLITIKAI IR INSTITUCINEI SISTEMAI

2.1. Koordinavimas

Šioje dalyje bus nagrinėjamos šios koordinavimo priemonės:

- Vidinis ir išorinis ES struktūrinių fondų paramos koordinavimas;
- ES struktūrinių fondų koordinavimo sąranga;
- Partnerystė ir konsultavimasis.

ES struktūrinių fondų paramai koordinuoti gali būti naudojamos įvairios priemonės, kai kurios nagrinėjamos kitose tyrimo dalyse (pvz., vertinimo ir priežiūros priemonės). ES struktūrinių fondų finansinio valdymo koordinavimas šiame tyrime nėra nagrinėjamas, nes tai yra kito tyrimo klausimas.

2.1.1. Vidinis ir išorinis ES struktūrinių fondų paramos koordinavimas

Naujo programinio laikotarpio metu sustiprės poreikis koordinuoti visų ES struktūrinių fondų paramą bei jų paramą su Europos žemės ūkio fondu kaimo plėtrai ir Europos žuvininkystės fondu, kurie nebus laikomi struktūriniais fondais. Papildomas koordinavimo poreikis kils iš to, jog numatyta išplėsti Sanglaudos fondo intervencijų sritis, ir todėl valstybėms narėms savo programose teks žymiai aiškiau ir detaliau apibrėžti, kurias investicijų į transporto, aplinkosaugos ir energetikos infrastruktūrą intervencijas finansuos ERPF, o kuriuos – Sanglaudos fondas (šie fondai galės finansuoti tas pačias veiksmų programas). Tai reikalaus papildomo bendradarbiavimo tarp atsakingų institucijų programavimo metu.

Poreikis koordinuoti ES struktūrinių fondų paramą su minėtais Europos žemės ūkio fondu kaimo plėtrai (EŽŪFKM) ir Europos žuvininkystės fondu (EŽF) intervencijose į kaimo vietovių plėtrą bei su žuvininkyste susijusiose srityse išliks panašus kaip ir šiuo programiniu laikotarpiu. Tačiau koordinavimą apsunkins tai, kad jei dabar šią paramą reikia suderinti vienoje programoje, tai ateityje teks derinti keletą administravimo požiūriu visiškai nesusijusių (EŽŪFKM ir EŽF parama turės savo administravimo taisykles) programų. Kaip rodo patirtis, didžiausias koordinavimo poreikis, tikėtina, iškils tarp ERPF ir EŽŪFKM intervencijų, nes tiek vienas, tiek kitas fondas greičiausiai investuos į kaimo infrastruktūrą bei kaimo turizmo plėtrą. Taigi, nors sprendimas EŽŪFKM ir EŽF atskirti nuo struktūrinių fondų supaprastina patį ES paramos administravimą, visgi programuojant ES struktūrinių fondų paramą atsiras papildomi koordinavimo kaštai.

Reikalinga įvertinti paramos iš ERPF ir ESF koordinavimo poreikį. Kaip minėta, ESF ir ERPF galės finansuoti vienas kito finansuojamas sritis. Toks poreikis atsirado pasiūlius pereiti prie principo „vienas fondas – viena programa“. Tai turėtų palengvinti ES struktūrinių fondų paramos administravimą projekto lygiu ir skatinti labiau integruotus projektus, nes projektai visada finansuojami iš vieno fondo: vieno fondo lėšos galėtų būti naudojamos padengti išlaidoms, kurios pagal savo paskirtį galėtų būti finansuojamos tik kito fondo lėšomis (pvz., galimybė ERPF lėšomis finansuoti mokymo išlaidas, kurias finansuoja tik ESF).

Tačiau reglamentuose aiškiai apibrėžta, jog tokia galimybė būtų labai ribota: siūloma nustatyti, jog ESF ir ERPF finansuotų vienas kito finansuojamas sritis 5 proc. ribose (kartais iki 10 proc.). Akivaizdu, jog ši nauja nuostata būtų dar svarbesnė ir aktualesnė, jeigu finansavimo

riba būtų dar didesnė (pvz., 15-20 proc.). Todėl galima būtų derėtis dėl šios ribos padidinimo. Kita vertus, kaip ir koordinavimo su kitais fondais atveju, ši nauja nuostata gali reikalauti didesnių sąnaudų programavimo metu, nes egzistuoja keletas būdų, kaip minėtą nuostatą panaudoti konkrečiose veiksmų programose.

2.1.2. ES struktūrinių fondų koordinavimo sąranga

2007-2013 m. nacionalinis strateginių gairių dokumentas nebus laikomas valdymo priemone, ir todėl nebus sudaroma jo įgyvendinimo ir priežiūros institucinė sąranga (tame tarpe vadovaujančioji institucija ir priežiūros komitetas). Tačiau bus reikalinga koordinuoti šios dokumento rengimą programavimo metu ir jo įgyvendinimą, nes valstybė narė turės atsiskaityti už jo įgyvendinimą Europos Komisijai. Pagal reglamentų projektus bus reikalinga paskirti vadovaujančiąsias institucijas kiekvienai veiksmų programai. Todėl gali atsirasti poreikis koordinuoti šių institucijų veiklą, ypač jeigu veiksmų programų skaičius bus gana didelis.

Kad būtų užtikrintas visos ES struktūrinių fondų paramos koordinavimas, būtų reikalinga sukurti tam tikrą koordinavimo sąrangą, atsižvelgiant į dabartinę BPD institucinę sąrangą. Netgi reglamento projekte numatyta, kad nacionaliniame strateginių gairių dokumente turi būti aprašytos veiksmų programų koordinavimo priemonės. Koordinavimo sąranroje galėtų atsirasti įvairios koordinavimo priemonės, tačiau viena iš svarbiausių priemonių būtų visos ES struktūrinių fondų paramos koordinuojančiosios institucijos paskyrimas (nustatant jos atsakomybę ir funkcijas). Kadangi tokios institucijos paskyrimas nėra numatytas reglamentų projektuose, galima derėtis dėl tokios nuostatos įtraukimo į reglamentų projektuose.

Kita svarbi priemonė turėtų būti tam tikro ES struktūrinių fondų strateginio komiteto, kuriam galėtų pirmininkauti šios institucijos atstovas, sudarymas. Šis komitetas sudarytų sąlygas įvairių atsakingų institucijų veiklai koordinuoti. Sudarant tokį komitetą galima atsižvelgti į BPD Priežiūros komiteto veiklos patirtį bei netgi išnagrinėti galimybę sukurti priėjimą prie sprendimo priėmimo LR Vyriausybės lygyje (pvz., toks komitetas galėtų turėti panašų statusą kaip Strateginio planavimo komitetas).

Dabartinis BPD Priežiūros komitetas, kuriam pirmininkauja Finansų ministerija, buvo įsteigtas BPD įgyvendinimui prižiūrėti. Jis atsakingas už BDP nustatytų tikslų priežiūrą, tvirtina BPD priedą ir jo pakeitimus, pritaria BDP įgyvendinimo ataskaitoms, t.t. Jame atstovaujami įvairūs partneriai. Šio komiteto pagrindiniai darbotvarkės klausimai buvo susiję su BPD priedo tvirtinimu ir keitimu ir kitais daugiau operacinio pobūdžio klausimais. Tačiau abejotina, ar šis komitetas yra pajėgus atlikti strateginę BPD priežiūrą, nors jos reikšmė sekančiu programiniu laikotarpiu išaugs dėl didesnės ES sanglaudos politikos strateginės orientacijos bei poreikio atsiskaityti už nacionalinio strateginių gairių dokumento įgyvendinimą.

Todėl šiuo programiniu laikotarpiu reikalinga imtis pastangų strateginiam vaidmeniui didinti, skatinant įvairių strateginių klausimų svarstymą bei komiteto narių bendradarbiavimą. Pagaliau nauju laikotarpiu gali būti naudinga susieti ES struktūrinių fondų paramos strateginę priežiūrą su sprendimų priėmimu LR Vyriausybės lygiu (pvz., Strateginio planavimo komiteto veikla) dėl jau minėtų priežasčių (ypač didesnės ES struktūrinių fondų strateginės orientacijos nauju laikotarpiu, suderinamumo su ES strategijomis, t.t.) bei dėl poreikio derinti ES ir nacionalines pastangas ES sanglaudos politikos srityje.

2.1.3. Partnerystė ir konsultavimasis

2007-2013 m. laikotarpiu bus sustiprintas partnerystės principas, numatant visų tinkamų partnerių (ypač regionų) dalyvavimą visuose ES struktūrinių fondų valdymo etapuose (programų rengime, įgyvendinime, priežiūroje ir vertinime). Tačiau partnerystė turėtų būti organizuojama atsižvelgiant į nacionalines taisykles ir praktiką. Taip pat reglamento projekte numatyta galimybė atsižvelgti į laiko apribojimus kiekviename etape įtraukiant partnerius.

Naujo reglamento projekte nustatytas pakankamai detalus partnerių sąrašas, kuris turi apimti ne tik regionines ir vietos valdžias bei socialinius ir ekonominius partnerius, o taip pat ir NVO, pilietines organizacijas, aplinkos apsaugos organizacijas, organizacijas, skatinančias vyrų ir moterų lygybę. Tiesa, tas sąrašas iš esmės išlieka jau iš dabartinio programinio laikotarpio. Nors toks sąrašas gali paskatinti tam tikrų partnerių įtraukimą į ES struktūrinių fondų paramos valdymo procesą, bet jis taip pat gali sudaryti sunkumų tada, kai tam tikros organizacijos neturės gebėjimų ar noro dalyvauti šiame procese.

Atrodo, kad didesnis dėmesys bus skiriamas regioninių valdžių įtraukimui į ES struktūrinių fondų valdymo procesą. Tai būtų svarbu nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimui naudojant ES struktūrinių fondų lėšas (žr. regioninės politikos dalį) bei tam tikram ES struktūrinių fondų paramos decentralizavimui nauju laikotarpiu. Taip pat ESF paramos valdyme siekiama sustiprinti socialinių partnerių ir netgi nevyriausybinų organizacijų dalyvavimą tinkamu teritoriniu lygiu. Kad būtų daugiau dėmesio teikiama socialinei partnerystei ESF srityje, Europos Komisija šiems veikloms pasiūlė mažiausiai skirti 2 proc. visos ESF paramos (žr. ESF dalį).

Lietuvoje partneriai daugiau dalyvavo BPD programavimo procese, kurio rengimo metu buvo naudojamas pakankamai platus, bet mažai intensyvus konsultavimosi būdas. Tačiau partnerių dalyvavimas įgyvendinimo etape nėra didelis (nors jie atstovaujami BDP priežiūros komitete, tai negarantuoja partnerystės) ir jis skiriasi priklausomai nuo atskirų sričių. Todėl nauju laikotarpiu reikalinga skatinti intensyvesnę konsultavimąsi su partneriais viso ES struktūrinių fondų paramos proceso metu.

Partnerių dalyvavimui būdingos pasiūlos ir paklausos pusės problemos. Viena vertus, atsakingos institucijos nesiima pakankamai pastangų partneriams įtraukti į ES struktūrinių fondų procesą. Antra vertus, patys partneriai neturi pakankamų gebėjimų ir noro aktyviai dalyvauti šiame procese. Apskričių ir savivaldybių dalyvavimui būdinga atstovavimo problema, kai jų atstovai negali tinkamai atstovauti daugelio interesų. Be to, jeigu socialiniai ir ekonominiai partneriai veikia aktyviau, tai NVO ir pilietinės visuomenės organizacijos ne vaidina didesnio vaidmens. Todėl reikalinga didinti partnerių pajėgumus dalyvauti šiame procese (tame tarpe apskričių viršininų organizacijos ir Lietuvos savivaldybių asociacijos pajėgumą atstovauti savo narių interesus bei ypač didinti NVO sektoriaus pajėgumus).

Rekomendacijos:

- aiškiau apibrėžti intervencijų sričių pasiskirstymą tarp ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo bei tarp ES struktūrinių fondų ir Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai bei Europos žuvininkystės fondo;
- derėtis, kad būtų galima ESF ir ERPF lėšomis finansuoti kito fondo finansuojamas sritis didesnėje riboje (pvz., 15-20 proc.);
- sudaryti tam tikrą ES struktūrinės paramos koordinavimo strateginį komitetą;
- didinti BPD priežiūros komiteto strateginį vaidmenį;

- skatinti intensyvesnį konsultavimąsi su partneriais viso ES struktūrinių fondų paramos proceso metu;
- didinti partnerių pajėgumus dalyvauti šiame procese (tame tarpe apskričių viršininkų organizacijos ir Lietuvos savivaldybių asociacijos pajėgumą atstovauti savo narių interesus bei ypač didinti NVO sektoriaus pajėgumus).

2.2. Institucijų struktūra ir atsakomybės pasiskirstymas

Reglamentų projektai nesiūlo jokių radikalių pasikeitimų būsimajame ES struktūrinės paramos administravimo institucinėje struktūroje. Pabrėžiant, jog sekančiame programavimo laikotarpyje šalis narėms (ypač remiantis proporcingumo principu) bus suteikta daugiau atsakomybės, siekiant užtikrinti efektyvų ir teisėtą ES struktūrinės paramos panaudojimą, šiuose reglamentų projektuose, kaip ir dabar galiojančiuose, siūloma nustatyti tam tikrus minimalius reikalavimus valstybėje narėje turinčiai veikti paramos administravimo institucijų struktūrai.

Šių minimalių reikalavimų esminė ašis – reikalavimas, jog kiekvienoje šalyje egzistuotų pakankama ES paramos valdymo ir kontrolės sistema. Ji laikoma pakankama, kai atitinka pagrindiniame reglamente išdėstytus 10 reikalavimų. Be to, yra reikalaujama, jog visa sistema būtų nuosekliai aprašyta (dokumentuota), o jos atitikimą minėtiems reikalavimams įvertintų ir sertifikuotų nepriklausoma atitikties įvertinimo institucija (pvz., aukščiausia audito institucija ar pan.). Pačioje sistemoje esminį vaidmenį vaidintų kiekvienai veiksmų programai šalies narės nominuotos trys institucijos:

- vadovaujančioji institucija,
- sertifikuojanči institucija ir
- audito institucija.

2 lentelė. 2000-2006 m. bei 2007-2013 m. programinių laikotarpių ES struktūrinių fondų administravimo institucijų sąrangos palyginimas

2000-2006 m.	2007-2013 m.
Vadovaujančioji institucija (tarpinės ir įgyvendinančiosios institucijos)	Vadovaujančioji institucija (tarpinės ir įgyvendinančiosios institucijos)
Mokėjimo institucija	Sertifikavimo institucija
Audito funkcijas atliekanti institucija	Audito institucija
Priežiūros komitetas	Priežiūros komitetas

Kaip ir dabar, visos šios institucijos iš esmės gali būti ir viena organizacija (pvz., ministerija), tačiau tos organizacijos viduje kiekvienos šių institucijų funkcijos (kurias turbūt atliktų tos organizacijos atskiri padaliniai) privalo būti aiškios apibrėžtos ir atskirtos. Taip pat išlieka galimybė nominuotai institucijai dalį savo funkcijų deleguoti kitoms (taip vadinamoms - tarpinėms) institucijoms, su sąlyga, jog šios bus pajėgios jas tinkamai vykdyti.

Europos Komisijos siūlomas būsimas vadovaujančios institucijos vaidmuo ir atsakomybė, lyginant jas su dabartinėmis, iš esmės išlieka nepakitęs. Tiesa, funkcijų sąrašas papildomas aiškia nuostata, jog ši institucija atsakinga už patikrinimą, jog projektai sukuria žadėtas paslaugas ir produktus: tai reiškia, jog vadovaujančioji institucija privalės atidžiai sekti vykdomus projektus, t.y. ji daugiau suvokiama kaip operacinio/vykdomojo, o ne

koordinuojančio lygmens institucija. Taip pat, lyginant su šiuo laikotarpiu, yra patikslinama, jog vadovaujanti institucija bus ne tik *atsakinga* už tai, kad visi tinkamas išlaidas pagrindžiantys dokumentai būtų tinkamai saugojami (audito ir kitiems tikslams), bet ir privalės nustatyti *procedūrą*, kaip tai bus tikrinama.

Sertifikuojanti institucija yra dabartinė mokėjimo institucija – iš esmės pakeistas tik pavadinimas. Šis pakeitimas labai reikalingas, nes naujasis pavadinimas žymiai tiksliau atspindi šios institucijos vaidmenį – sertifikuoti projektų deklaruojamas išlaidas ir jų pagrindu rengti mokėjimo prašymą Europos Komisijai šias išlaidas kompensuoti. Tuo tarpu dabartiniame programavimo laikotarpyje daugelyje naujų šalių narių (tame tarpe ir Lietuvoje) buvo suvokiama, kad ši institucija privalo ir išmokėti iš ES gautas lėšas projektams – t.y., klaidino pats žodis “mokėjimo”, esantis institucijos pavadinime. Pagrindinio reglamento projektas šį nesusipratimą sprendžia aiškiai nustatydamas, jog šalis narė gali paskirti ir kitą instituciją, kuri būtų atsakinga už patį lėšų iš ES gavimą ir jų išmokėjimą projektams (pvz., Lietuvoje tai greičiausiai būtų Finansų ministerija).

Siūloma audito institucija taip pat yra labiau institucionalizuotas dabar egzistuojančios praktikos, kada yra šalyje paskiriama keletas veiklos atrankinius patikrinimus (iš esmės – sistemos ir atrankinį atsitiktų projektų auditą) atliekančių institucijų bei jas koordinuojanti institucija, įvardinimas. Taigi, ši institucija ir toliau privalės savo pasirengto metinio audito plano pagrindu vykdyti suplanuotą (o esant poreikiui, ir neeilinį) minėtos ES paramos valdymo ir kontrolės sistemos auditą ir atrankinį pasirinktų projektų auditą, teikti ataskaitas apie atliktų patikrinimų rezultatus tiek vadovaujančiajai bei sertifikuojančiai institucijoms (kad šios būtų deramai informuotos apie valdymo ir kontrolės sistemos funkcionavimą, galėtų imtis koreguojančių veiksmų, jei reikalinga), tiek pačiai Europos Komisijai. Vienintelis labiau akivaizdus patobulinimas yra galutinės audito deklaracijos (pastaroji rengiama uždarant įgyvendintą veiksmų programą ir teikiama kartu su galutiniu mokėjimo prašymu Europos Komisijai) parengimo funkcijos priskyrimas audito institucijai: šiuo metu ši funkcija reglamentuose yra išskirta atskirai, kas paskatino kai kurias valstybes (tame tarpe ir Lietuvą) priskirti ją kitai nei sistemos auditą ir atrankinius patikrinimus atliekančiai (koordinuojančiai) institucijai (Lietuvos atveju – Valstybės kontrolei).

Taigi, esminis patobulinimas šioje reglamentavimo srityje pasireiškia aiškesnių sąvokų, pavadinimų įvedimu, geresniu jų apibrėžimu, nuoseklesniu jų išdėstymu. Galima apibendrinti, jog nustatydami reikalavimus institucijų struktūrai reglamentai daugiau kodifikuoja daugumoje šalių egzistuojančią praktiką, o ne pateikia naujus pasiūlymus. Minėtas aiškumas yra didinamas supaprastinant naudos gavėjo (projektą vykdanči ir paramą gaunanti organizacija) sampratą (dabartiniu metu esti nemaža nesusipratimų naudojant dvi – galutinio naudos gavėjo ir paramos gavėjo – sampratas), tiksliau apibrėžiant jų pavadinimus.

Be jau aptartų pagrindinių valdymo ir kontrolės sistemą sudarančių institucijų, viena esminių institucijų ES struktūrinės paramos administravimo institucinėje struktūroje yra priežiūros komitetas. Kaip ir anksčiau minėtų institucijų atveju, kiekviena veiksmų programa turės vieną priežiūros komitetą, kuriam pirmininkaus (kaip taisyklė) veiksmų programos vadovaujančiosios institucijos atstovas, o narių tarpe bus ne tik valstybės institucijų, bet ir taip vadinamų partnerių (regioninės/vietinės valdžios, socialinių-ekonominių partnerių ar kitų reprezentatyvių institucijų) atstovai. Šalia jau įprastų priežiūros komitetų funkcijų – programos įgyvendinimo priežiūros, remiantis jam pateikiamais finansiniais, įgyvendinimo, pasekmių ir poveikio rodikliais, programos įgyvendinimo metinių ir galutinės ataskaitų nagrinėjimo ir kt. – naują reikšmę įgauna ir dabar žinoma jo funkcija: projektų atrankos kriterijų nustatymas, patvirtinus pačią veiksmų programą.

Tiesiog dabartiniu metu pagrindinis priežiūros komiteto dėmesys tenka programos priedo – programą detalizuojančio dokumento, kuris savyje apima ir projektų atrankos kriterijus – analizei ir patvirtinimui bei keitimui. Tuo tarpu ateityje programos priedo nebebus, tad priežiūros komitetas galės daugiau dėmesio šiai vienai svarbiausių funkcijų: tai būtų ypač svarbu, atsižvelgiant į tai, jog šiuo metu projektų atrankos kriterijai išlieka vienu labiau tobulintinių aspektų dabartinės ES struktūrinės paramos administravimo sistemoje.

Apžvelgus šį formalų reglamentavimą, reikia atkreipti dėmesį, jog Lietuvos atveju pagrindinis iššūkis paramos administravimo institucinei struktūrai ateinančiame laikotarpyje kils ne tiek dėl patikslintų aukščiau apibrėžtų institucijų sąvokų, t.y., *turinio* (nes jis beveik nesikeičia), bet dėl galimo šių institucijų *skaičiaus*, kurį nulems Lietuvos pateiktų ir patvirtintų veiksmų programų kiekis (mat kiekviena programa gali turėti po vieną visų minėtų institucijų). Didelis numanomas tokių institucijų skaičius natūraliai kelia klausimą dėl poreikio koordinuoti valdymo ir kontrolės, o taip pat priežiūros procesą, siekiant išvengti bereikalingo dubliavimo ir kitų galimų neigiamų institucinės fragmentacijos padarinių.

Toki koordinavimo poreikį nurodo ir pats pagrindinio reglamento projektas. Dėmesį čia atkreipia reglamente nuolat minima valstybės narės sąvoka, kuri atskirais atvejais yra suvokiama kaip institucinis vienetas: valstybė narė privalo teikti metinę ataskaitą apie nacionalinio strateginių gairių dokumento nuostatų įgyvendinimą, ji privalo apibrėžti savo santykį su paskirtomis vadovaujančiomis, sertifikuojančiomis ir audito institucijomis, jai Europos Komisija gali adresuoti savo pastabas ir pasiūlymus, susijusius su programų įgyvendinimo ataskaitomis ir t.t. Ši praktika (reglamente minėti valstybę narę kaip tam tikrą institucinį vieneta) nėra nauja, ir dabartinės valstybės narės yra įpratusios, jog visos šios funkcijos yra deleguojamos konkrečiai institucijai (ministerijai, vyriausybės įstaigai, kt.), t.y. sąvoka „valstybė narė“ praktikoje tampa „ministerija“ ar pan. Tad remiantis kitų šalių narių praktika, svarbu ir Lietuvoje paskirti šį koordinuojantį darinį, aiškiai apibrėžti jo funkcijas ir atsakomybę, kad ES paramos administravimo institucijų struktūra būtų pajėgi administruoti ne vieną (kaip yra šiuo metu), bet didelį skaičių veiksmų programų.

Rekomendacijos:

- Paskirti ES struktūrinių fondų paramą koordinuojantį darinį, aiškiai apibrėžiant jo funkcijas ir atsakomybę;
- Sukurti naujo programinio laikotarpio ES struktūrinių fondų administravimo institucinę struktūrą, paskiriant vadovaujančias (bei tarpines ir įgyvendinančias), sertifikuojančias, audito ir kitas reikalingas (pvz., mokėjimo) institucijas;
- Derinti naujos institucinės struktūros kūrimą su veiksmų programos struktūra (žiūrėti kitas tyrimo dalis), bet atsižvelgti į institucijų pajėgumą vykdyti joms priskiriamas funkcijas;
- Toliau stiprinti audito funkcijas atliekančių institucijų gebėjimą atlikti auditą pagal tarptautinius standartus.

2.3. ES struktūrinių fondų paramos suderinimas su ES strategijomis

Kaip buvo minėta, ES sanglaudos politika bus glaudžiau susieta su Lisabonos, Geteborgo ir kitomis ES strategijomis. Tai galima vertinti palankiai, nes bendrieji ES ir Lietuvos prioritetai (žinių visuomenė) atitinka, o minėtas susiejimas turėtų leisti tikslingiau panaudoti ES struktūrinių fondų lėšas ir geriau finansuoti strateginių prioritetų įgyvendinimą.

Anksčiau irgi reikėjo ES struktūrinių fondų paramą suderinti su Europos Komisijos gairėms dėl socialinės ir ekonominės plėtros prioritetų. Tačiau programuojant 2000-2006 m. paramą ES valstybės narės skirtingu mastu atsižvelgė į Europos Komisijos rekomendacijas: kai kurios valstybės narės (Švedija, Suomija, Vokietija, Airija ir Jungtinė Karalystė) visapusiškai atsižvelgė į Europos Komisijos rekomendacijas programavimo metu, o kitos valstybės narės (Ispanija, Graikija, Portugalija, Prancūzija, Italija) mažiau atsižvelgė.⁵

Nors programavimo dokumentai turėjo atitikti Europos Komisijos gaires, tačiau nei reglamentuose, nei metodiniuose dokumentuose nebuvo reikalaujama detaliai aprašyti atitikimą visoms ES viešosioms politikoms, išskyrus atitikimą ES horizontalioms temoms (lygios galimybės, informacinė visuomenė, tvari plėtra) bei atitikimą nacionaliniam užimtumo veiksmų planui, suderintam su Europos užimtumo strategija.⁶ Ruošiant BDP Lietuvoje daugiau dėmesio buvo skirta atitikimui horizontalioms politikoms (pvz., subalansuotai plėtrai) bei nacionalinei užimtumo strategijai, bet mažiau dėmesio kitoms ES viešosioms politikoms. Tačiau derybų dėl BPD metu suderinamumui su Europos Komisijos gairėmis nebuvo teikiamas didelis dėmesys, nes daugiausia buvo nagrinėjami ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimo klausimai.

Tačiau tikėtina, kad 2007-2013 m. laikotarpiu Europos Komisija šiam klausimui teiks didesnę dėmesį, ir todėl bus reikalinga geriau suderinti programavimo dokumentus su ES strategijomis. Kaip ir anksčiau, atitikimas ES strategijoms bus užtikrinamas naudojant tris pagrindinius būdus (bet jų taikymas pasikeis):

- *ES strateginės gairės*, kurias tvirtins ne Europos Komisija, o ES Taryba. Be to, numatyta, kad ES Taryba peržiūrės gaires ir stebės jų įgyvendinimą. Nacionaliniame strateginių gairių dokumente turės būti pademonstruotas atitikimas ES strateginėms gairėms (nors tai padarys programavimo procesą sudėtingesniu, bet tai yra neišvengiama);
- *išankstinis vertinimas*, kuris apims visus programavimo dokumentus, ir jo metu galės būti įvertintas atitikimas ES strategijoms. Šio vertinimo rezultatai bus naudojami derybų su Europos Komisija metu;
- *derybos su Europos Komisija* dėl programavimo dokumentų, kurie turės būti patvirtinti Europos Komisijos sprendimu. Nors anksčiau derybų metu nebuvo teikiama daug dėmesio atitikimui Europos Komisijos gairėms (išskyrus horizontalias politikas ir nacionalinę užimtumo strategiją), tačiau tikėtina, kad derybose dėl naujų programų šis klausimas taps vienu iš svarbiausių, nes Europos Komisija teiks didesnę dėmesį aukšto lygio strateginiams klausimams, o ne įvairiems operaciniams klausimams (pvz., valdymo sistemai), kurių nagrinėjimas neleido greičiau užbaigti derybų ir pradėti įgyvendinti programas.

⁵ Nacionalinė regionų plėtros agentūra. *ES regioninės politikos pasekmių įvertinimas Lietuvos viešajai administracijai*. Vilnius, 2002, p. 39.

⁶ Žr. Lietuvos 2004-2006 BPD 2.2.3 (horizontalios politikos) bei priedą dėl nacionalinės užimtumo politikos.

Tačiau dėl didesnio suderinimo atsiras poreikis parengti tokius programavimo dokumentus, kurie atitiktų ES Tarybos gaires. Gali būti taikomi keli alternatyvūs būdai ES strategijoms atitikti:

- *pasyvus būdas*, kai programavimo dokumentai suderinami su ES strategijomis formaliai, iš esmės nekeičiant politikos turinio ir veiksmų programų struktūros. Tačiau abejotina, ar toks būdas bus pilnai įmanomas derybų metu;
- *mišrus būdas*, kai politikos turinys pritaikomas prie ES strategijos ir galbūt pasikeičiama veiksmų programų struktūra. Pvz., veiksmų programos gali būti formuluojamos pagal keletą Europos Komisijos pasiūlytų svarbiausių temų (pvz., inovacijos ir žinių ekonomika), o ne pagal ES struktūrinių fondų finansuojamus sektorius (socialinė ir ekonominė infrastruktūra, žmonių išteklių, gamyba ir paslaugos, t.t.);
- *aktyvus būdas*, kai iš esmės suderinamas politikos turinys ir veiksmų programų struktūra. Tačiau tokią alternatyvą gali būti sunku įgyvendinti per trumpą laikotarpį, nes ji reikalauja svarbių politikos pokyčių. Tam būtina aiški politinė parama.

2004-2006 m. laikotarpiu Lietuvoje buvo naudojamas daugiau pasyvus suderinimo būdas, pateikiant nuorodas į atitinkamus ES strateginius dokumentus. Tuo tarpu sekančiam programiniam laikotarpiui autorių grupė siūlo naudoti aktyvų būdą, iš esmės suderinant nacionalinį strateginių gairių dokumentą ir veiksmų programas su ES strategijomis. Kaip buvo minėta, tai leistų tikslingiau panaudoti ES struktūrinių fondų lėšas ir geriau finansuoti strateginių prioritetų įgyvendinimą.

Kad būtų įmanoma pasiekti esminį atitikimą, reikalinga atitinkamai pakeisti Lietuvos viešąsias politikas bei ypač biudžeto programas, kurioms įgyvendinti skiriamas finansavimas iš ES ir nacionalinių lėšų šaltinių. Šių programų rengimas turi būti atliekamas vadovaujantis strateginiais prioritetais. Nors Lietuvoje buvo parengtos kelios ilgalaikės strategijos (svarbiausiuoju dokumentu laikoma Valstybės ilgalaikės raidos strategija), tačiau jos prioritetai nepakankamai įgyvendinami žemesniu operaciniu lygiu. Todėl naujo programinio laikotarpio programavimo darbus reikėtų derinti su 2007 m. biudžeto projekto rengimu.

Suderinimas su ES strategijomis neturėtų būti suprantamas gana mechaniškai, perkeliant ES lygio gaires (angl. *benchmarks*) ar kiekybinius rodiklius (pavyzdžiui, pasiekti, kad vidutinis užimtumo lygis iki 2010 m. pasiektų 70 proc., kaip numatyta Lisabonos strategijoje) į nacionalinius strateginius dokumentus. Nors tokie rodikliai leidžia įvertinti esamą padėtį skirtingose srityse ir ją palyginti su kitomis ES valstybėmis narėmis, tačiau būtina į juos žiūrėti pakankamai atsargiai, nes jų reikšmė gali skirtis įvairiose aplinkose.

Tiek Lisabonos strategijoje, tiek kitose ES strategijose ryškinamas horizontalus koordinavimas tarp skirtingų ūkio sektorių (nes įvairios strateginės kryptys yra glaudžiai susijusios tarpusavyje) bei konsultavimasis su socialiniais partneriais. Tai reiškia, kad derinimo proceso metu reikalingas glaudus bendradarbiavimas tarp atskirų ministerijų, viešojo administravimo įstaigų ar net valdymo lygių bei intensyvesnis socialinių partnerių dalyvavimas šiame procese.

Atitikimo ES strategijoms mastas priklauso iš dalies nuo viešosios politikos atitikimo ES strategijų turiniui. Tačiau suderinimas su ES strategijomis gali būti skirtingas priklausomai nuo sektorių. Teigiama, kad Lietuvos viešojo politika geriausiai atitinka Lisabonos strategijos uždavinius užimtumo srityje⁷. Taip pat rengiant 2004-2006 m. BPD jau buvo įvertintas

⁷ Lietuvos laisvosios rinkos institutas. *Europos Sąjungos Lisabonos darbotvarkės ir jos poveikio Lietuvai įvertinimas: ekonominės ir socialinės sričių integracijos poveikio analizė*. Vilnius, 2003.

atitikimas nacionalinei užimtumo strategijai. Todėl galima tikėtis, kad bus lengviau suderinti nacionalinį strateginį gairių dokumentą ir veiksmų programas su ES strategijomis šioje srityje. Tačiau suderinimas gali reikalauti daugiau pokyčių srityse, kurios finansuojamos iš ERPF (ypač tokios pagrindinės žinių ekonomikos dalys kaip moksliniai tyrimai ir eksperimentinė plėtra, inovacijos, mokymasis visą gyvenimą, t.t.). Taip pat reikia turėti omenyje, kad ES strategijos nėra stabilios – ES sprendimų priėmimo lygiu reikia derėtis dėl Lietuvos palankesnių ES strategijų nuostatų ir įgyvendinimo mechanizmų, kad vėliau būtų paprasčiau suderinti ES struktūrinių fondų paramą su ES strategijomis.

Žemės ūkio sektorius nėra sudėtinė Lisabonos strategijos dalis. Atrodo, kad dėl to bus lengviau suderinti nacionalinį strateginį gairių dokumentą ir veiksmų programas su Lisabonos strategija, nes kaimo plėtros ir žuvininkystės priemonės bus finansuojamos pagal Bendrąją žemės ūkio politiką. Tačiau Lietuvoje žemės ūkis yra svarbus ūkio sektorius, ir jo atskyrimas gali riboti strateginių prioritetų pasiekimą. Todėl bus reikalinga programuojant ES struktūrinių fondų paramą ir derinant ją su ES strategijomis atsižvelgti į žemės ūkio prioritetus, kurie bus finansuojami iš naujų žemės ūkio ir žuvininkystės fondų.

Kadangi Lisabonos strategija apima skirtingo lygio uždavinius, akivaizdu, kad bus paprasčiau suderinti struktūrinių fondų programavimo dokumentus aukštesnių tikslų lygiu, kurie apibrėžti bendriau ir numato didesnę veiksmų laisvę, bei sudėtingiau suderinti priemonių lygiu, kurios apibrėžtos konkrečiau. Tačiau derinimo metu priemonių lygiu skirtingose srityse reikalinga atsižvelgti į įvairius teisės aktus ar programas, kurie jau buvo patvirtinti ar dar planuojami patvirtinti siekiant Lisabonos strategijos tikslų (pvz., 2004 m. kovo mėn. Europos Komisijos ataskaitoje minima apie 100 direktyvų, reglamentų ir programų, priimtų siekiant Lisabonos tikslų).

Tačiau derinant ES struktūrinių fondų paramą su ES strategijomis reikalinga atsižvelgti, kad ES struktūriniai fondai nefinansuos visų priemonių, reikalingų ES strategijų tikslams pasiekti (pvz., reguliavimo, mokestinių ir kitų priemonių užimtumo srityje). Tikrai bus reikalingos papildomos priemonės, kurių reikia imtis, norint įgyvendinti ES strategijų uždavinius. Todėl svarbu, kad derinimo su ES strategijomis pagrindas būtų aukštesnio lygio nacionalinė strategija, kuri apimtų iš ES struktūrinių fondų finansuojamas ir nefinansuojamas priemones, tinkamai suderintas tarpusavyje. Atrodo, kad tokiu pagrindu galėtų būti Valstybės ilgalaikės raidos strategija (svarbiausias dokumentas Lietuvos strateginio planavimo sistemoje), bet gali atsirasti poreikis ją peržiūrėti ruošiantis ES struktūrinių fondų paramos programavimui.

Nors įmanomas tiesioginis ES struktūrinių fondų suderinimas su ES strategijomis, derinimo metu bus reikalinga atsižvelgti į įvairius nacionalinius strateginius dokumentus, kurie iš dalies skirti ES strategijoms įgyvendinti (Valstybės ilgalaikės raidos strategija, Ilgalaikė ūkio plėtros strategija, Lietuvos regioninės politikos iki 2013 m. strategija (dar nepatvirtinta), kitos strategijos darnios plėtros ar informacinės visuomenės srityje).

Taip pat suderinimas priklausys nuo svarbiausių politikos veikėjų noro keisti esamas politikas ir susieti strateginius prioritetus su finansavimo šaltiniais. Šis noras iš dalies priklausys nuo naujos vyriausybės sudėties ir programos. Nors kelių politinių partijų rinkimų programose daug dėmesio teikiama žinių ekonomikai, tačiau dar nėra aišku, kokia bus vyriausybės programa ir strateginių prioritetų vieta toje programoje.

Tačiau ES struktūrinių fondų paramos suderinimo su ES strategijomis kryptys nėra visiškai aiškios bei be prieštaravimų. ES strategijos bei atviras koordinavimo metodas daugiau skirtas koordinuoti nacionalinėms politikoms tose srityse, kur ES institucijos neturi išimtinės arba

bendros su ES valstybėmis narėmis kompetencijos. Tuo tarpu ES sanglaudos politika savaime yra atskira ES viešoji politika, kuri turi savo prioritetinius tikslus.

Dar nėra parengtas ES strateginių gairių projektas, kuriame turi būti detalizuotos suderinimo kryptys. Tačiau reikalinga, kad jose būtų paaiškinta, kaip užtikrinti ES struktūrinių fondų paramos suderinamumą su ES strategijomis. Naujuose ES struktūrinių fondų reglamentų projektuose pateikiamos tik bendros reglamentuojančiojo pobūdžio nuostatos dėl suderinamumo. Be to, Europos Komisijos teiginys jos aiškinamajame rašte, kad ekonominis konkurencingumas ir sanglauda visada tarpusavyje remia vienas kitą (*mutually supportive*), kelia daug abejonių. Pagaliau svarbu, kad ES Tarybos strateginės gairės būtų lankstaus pobūdžio, kad nacionaliniame strateginių gairių dokumente bei veiksmų programose būtų įmanoma tinkamai suderinti ES ir nacionalinius plėtros poreikius.

ES struktūrinių fondų paramos suderinimą su ES strateginiais dokumentais apsunkins ir tai, kad pastarieji ne visada yra pakankamai nuoseklūs. Pavyzdžiui, pačioje Lisabonos strategijoje galima rasti vidinių prieštaravimų tarp spartesnio ekonominio augimo ir didesnės socialinės sanglaudos.⁸ Be to, pripažįstama, kad ji per plačios apimties: „Lisabona yra apie viską, ir todėl apie nieką“.⁹ Kad jų būtų mažiau nacionaliniame strateginių gairių dokumente ir veiksmų programose, reikalinga orientotis į nacionalinius poreikius ir nustatyti konkrečius vyriausybės prioritetus.¹⁰ Kadangi naujo programavimo laikotarpio metu iš ES struktūrinių fondų bus finansuojamos priemonės, kurioms iki narystės ES nebuvo teikiamas didelis dėmesys (viešojo administravimo efektyvumo didinimas, kova su skurdu ar socialine atskirtimi, t.t.), į jas reikėtų atsižvelgti formuluojant Vyriausybės prioritetus.

Lisabonos strategija yra įgyvendinama taikant atvirą koordinavimo metodą. Šiam metodui būdingas esamos padėties ir viešosios politikos gairių nustatymas atskirose valstybėse (angl. *benchmarking*), jų rezultatų skirtingose valstybėse narėse bendras palyginimas (angl. *peer review*) ir „geros praktikos“ (angl. *good practice*) sklaida. ES struktūriniai fondai (tiek ERPF, tiek ESF), kurių finansuojamos sritys apima tarptautinį bendradarbiavimą bei apsikeitimą patirtimi, galėtų prisidėti prie „geros praktikos“ sklaidos bei apsikeitimo patirtimi siekiant ES strateginių uždavinių. Panašios priemonės anksčiau buvo finansuojamos pagal PHARE „dvynių“ programą (tame tarpe studijų vizitai ES valstybėse narėse). Todėl ES struktūrinių fondų parama galėtų prisidėti prie ES strategijų įgyvendinimo per tam tikrų plėtros priemonių finansavimą, bet ir per „geros praktikos“ sklaidą bei apsikeitimą patirtimi, kurie padėtų efektyviau taikyti atvirąjį koordinavimo metodą.

Rekomendacijos:

- siūloma naudoti aktyvų suderinimo būdą, iš esmės suderinant nacionalinį strateginių gairių dokumentą ir veiksmų programas su ES strategijomis;
- atitinkamai pakeisti Lietuvos viešąsias politikas bei ypač biudžeto programas, kad jos geriau atitiktų strateginius prioritetus;
- ES sprendimų priėmimo lygiu derėtis dėl Lietuvai palankesnių ES strategijų nuostatų ir įgyvendinimo mechanizmų;
- derinimo su ES strategijomis metu reikalinga orientotis į nacionalinius poreikius ir nustatyti konkrečius vyriausybės prioritetus;

⁸ Ibid., p. 7.

⁹ *Kok review of Lisbon strategy: excellent on diagnosis, weak on remedies*. 3 November 2004. www.euroactiv.com.

¹⁰ Pvz., Lietuvos laisvosios rinkos institutas siūlo daugiau orientotis priemonės, kurios yra susijusios su konkurencingumo augimu. Žr. *Europos Sąjungos Lisabonos darbotvarkės ir jos poveikio Lietuvai įvertinimas: ekonominės ir socialinės sričių integracijos poveikio analizė*. Op. cit., p. 64.

- derinimo proceso metu reikalingas glaudus bendradarbiavimas tarp atskirų ministerijų, viešojo administravimo įstaigų ar net valdymo lygių bei intensyvesnis socialinių partnerių dalyvavimas šiame procese;
- kadangi ES struktūriniai fondai nefinansuos visų priemonių, reikalingų ES strategijų tikslams pasiekti, reikalinga, kad derinimo su ES strategijomis pagrindas būtų aukštesnio lygio nacionalinė strategija;
- programuojant ES struktūrinių fondų paramą ir derinant ją su ES strategijomis atsižvelgti į žemės ūkio sektoriaus prioritetus;
- iš ES struktūrinių fondų finansuoti „geros praktikos“ sklaidą bei apsiskeitimą patirtimi, kurie padėtų efektyviau taikyti atvirąjį koordinavimo metodą siekiant ES strateginių tikslų.

2.4. ES struktūrinių fondų finansuojamų programų turinys: bendra ir operacinė strategija

ES struktūrinių fondų programavimo tvarkos pasikeitimas darys įtaką strateginiam ES struktūrinių fondų finansuojamų programų turiniui Lietuvoje. Šioje dalyje bus atskirta bendra (kokie yra prioritetai? Kokie yra bendrieji uždaviniai?) ir operacinė (kokie yra specifiniai uždaviniai? Kokie yra detalūs atrankos kriterijai/prioritetai? Kokios yra finansuojamos veiklos? t.t.) ES struktūrinių fondų strategija.

2.4.1. Programavimo proceso etapai ir jų seka

Naujo reglamento projekte numatytas dviejų etapų programavimo procesas (nacionalinis strateginių gairių dokumentas bei veiksmų programos), lyginant su trijų etapų programavimu ankstesniu laikotarpiu (Nacionalinis plėtros planas/Bendrijos paramos dokumentas, veiksmų programos, programos priedas).

3 lentelė. 2000-2006 m. ir 2007-2013 m. programavimo tvarkų palyginimas

2000-2006 m. sudėtingesnė tvarka	2000-2006 m. paprastesnė tvarka	2007-2013 m. tvarka
Nacionalinis plėtros planas		
Bendrijos paramos dokumentas	Bendrasis programavimo dokumentas	Nacionalinis strateginių gairių dokumentas
Veiksmų programos		Veiksmų programos
Programų priedai	Programos priedas	

Programavimo proceso suskirstymas į keletą etapų anksčiau turėjo neigiamos įtakos programavimo dokumentų nuoseklumui, prailgino programavimo procesą ir atidėjo įgyvendinimo pradžią.¹¹ Kai kurios valstybės narės ruošė programavimo dokumentus vienu metu, tačiau jie turėjo būti pateikti atskirai, nes norint pereiti prie sekančių etapų buvo reikalinga užbaigti ankstesnius etapus.

Lietuvoje BDP ir jo priedas buvo rengiami daugiau atskirai nei kartu, nors tam tikru laikotarpiu šie dokumentai buvo rengiami kartu. Be to, Lietuvoje ankstesnio programavimo metu buvo atskirtas bendrosios ir operacinės strategijos rengimas, ir todėl ES struktūrinių fondų strategijos turinys tapo sudėtingu ir nepakankamai nuosekliu (pvz., atsirado keli uždavinių ir vertinimo kriterijų/prioritetų lygiai). Taip pat dabartiniams Lietuvos programavimo dokumentams būdinga tai, kad nėra aiškios operacinės strategijos ir/arba ji dažnai pristatoma įvairiuose žemesnio lygio dokumentuose (ne BPD priede, o gairėse paraiškų teikėjams, ministerijų teisės aktuose, t.t.). Todėl ES struktūrinių fondų naudojimo pagrindas

¹¹ *Special Report No. 7/2003 on the implementation of assistance programming for the period of 2000 to 2006*. Op. cit., p. 10.

yra nepakankamai palankus vartotojams (pareiškėjams, kurie teikia paraiškas, ir paramos gavėjams).

Naujo reglamento projekte numatyta, kad valstybės narės Europos Komisijai gali pateikti veiksmų programas kartu su nacionaliniu strateginių gairių dokumentu, tačiau derybos dėl veiksmų programų galės prasidėti tik priėmus sprendimą dėl nacionalinio strateginių gairių dokumento. Todėl programavimo proceso suskirstymo į etapus problema išliks programuojant 2007-2013 m. paramą, nors jos mastas kažkiek turėtų sumažėti, nes vietoje trijų programavimo etapų išliks tik du etapai. Šiai problemai spręsti galima pateikti keletą siūlymų:

- atsisakyti formalaus nacionalinio strateginio gairių dokumento tvirtinimo pirmajame programavimo proceso etape. Tai leistų greičiau pereiti prie derybų dėl veiksmų programų, bet tai sumažintų šio dokumento strateginę reikšmę (nors šis dokumentas galėtų būti patvirtintas pasibaigus deryboms dėl veiksmų programų);
- kita panaši galimybė būtų pradėti derybas dėl nacionalinio strateginių gairių dokumento ir dėl veiksmų programų, jeigu jos būtų kartu pateiktos Europos Komisijai kartu.

Bet kokių atveju programavimo dokumentus rekomenduojama rengti kartu, nes tai prisidėtų prie programavimo dokumentų nuoseklumo, sutrumpintų programavimo procesą ir leistų anksčiau pradėti veiksmų programų įgyvendinimą (nes veiksmų programų projektai galėtų būti formaliai pateikti Europos Komisijai iš karto po strateginių gairių patvirtinimo). Taip pat rengiant kartu programavimo dokumentus būtų patogiau atlikti integruotą išankstinį jų vertinimą (žr. dalį apie vertinimą dėl tokio išankstinio vertinimo galimybės). Nors programavimo dokumentai būtų rengiami kartu, jie galėtų būti pateikti Europos Komisijai kartu arba atskirai. Atskirai teikiant programavimo dokumentus derybų metu galėtų sumažėti Lietuvos administracijos veiksmų laisvė dėl programų turinio.

2.4.2. Programavimo proceso pradžia

Kad būtų galima paraleliai ruošti strategines gaires ir veiksmų programas, reikalinga programavimo procesą pradėti kiek galima anksčiau. Ankstesnė programavimo pradžia leistų parengti aukštesnės kokybės programas ir anksčiau pradėti jų įgyvendinimą.

Jeigu nauji ES struktūrinių fondų reglamentai būtų patvirtinti iki 2005 m. pabaigos, ES valstybės narės galėtų teikti Europos Komisijos nacionalinį strateginių gairių dokumentą (su arba be veiksmų programų) jau 2006 m. viduryje. Tačiau kad šiuo metu būtų paruošti programavimo dokumentų projektai, programavimo darbai prasidėti apie 2005 m. rudenį.

Tačiau kad galėtų prasidėti programavimo darbai, reikalinga atlikti tam tikrus paruošiamuosius programavimo darbus, kurie apimtų atsakingos institucijos paskyrimą, darbo grupės sudarymą, išankstinio vertinimo organizavimą ar netgi tam tikrą socialinės-ekonominės padėties analizę. Kadangi buvo rekomenduota kartu su strateginėmis gairėmis rengti ir veiksmų programas, bus reikalinga nustatyti veiksmų programų struktūrą ir preliminarią atsakingų institucijų struktūrą. Atrodo, kad paruošiamieji darbai ir netgi tam tikri programavimo darbai turėtų būti atlikti netgi iki reglamentų ir ES strateginių gairių patvirtinimo.

Programuojant dabartinę ES struktūrinių fondų paramą buvo parengtos metodinės rekomendacijos BDP rengti, bet jose buvo daugiausia nagrinėjami BDP struktūros, o ne turinio klausimai. Programuojant naujo laikotarpio ES struktūrinių fondų paramą poreikis nacionalinėms gairėms dar padidės dėl tam tikros ES struktūrinių fondų valdymo decentralizacijos 2007-2013 m., kada bus finansuojamos ne viena, o kelios programos, bei

mažesnio Europos Komisijos vaidmens rengiant gaires ir metodinius vadovus. Nacionalinių gairių rengimą gali organizuoti būsimoji koordinuojančioji institucija, jas rengiant galima vadovautis Europos Komisijos ir ES valstybių narių metodiniais dokumentais (pvz., ypač naudingi dokumentai dėl veiklos rodiklių).

Nors ES struktūrinių fondų reglamentų projektai prieinami ir vyksta jų svarstymas struktūrinių fondų darbo grupėje ES Tarybos lygiu, Europos Komisija planuoja, kad ES strateginės gairės bus patvirtintos per tris mėnesius po reglamentų patvirtinimo. Todėl būtų naudinga pasiūlyti ES Taryboje pirmininkaujančiajai valstybei narei iki reglamentų patvirtinimo parengti strateginių gairių projektą, kuris būtų naudojamas programavimo proceso pradžioje.

2.4.3. Strateginis veiksmų programų pagrindas ir pagrindimas

Remiantis reglamento projektu, valstybės narės turės Europos Komisijai pateikti nacionalinį strateginių gairių dokumentą (angl. *national strategic reference document*), pagal kurį turės būti rengiamos veiksmų programos. Šio dokumento pavadinimas būtų labai nepatrauklus visuomenei, todėl nacionaliniu lygiu jam galima būti suteikti patrauklesnį pavadinimą (pvz., nacionalinė plėtros strategija?). Nacionalinį strateginių gairių dokumentą galima laikyti tinkamu būdu susieti ES ir nacionalinius prioritetus bei sukurti strateginį pagrindą veiksmų programoms.

Dabartiniuose reglamentuose buvo numatytas priemonių santraukos aprašymas, tačiau pagal reglamentų projektą nuostatas šios informacijos veiksmų programose nereikės pateikti. Tai reikia vertinti teigiamai, bet tai gali prisidėti prie operacinės strategijos spragos atsiradimo (žiūrėti sekančią dalį apie programos priedą). Tačiau poreikis pagrįsti strategiją bei sukurti kelias naujas veiksmų programas (kuriose būtų keli prioritetai) gali atsverti veiksmų programų turinio supaprastinimą.

Kita vertus, atrodo, kad derybų dėl veiksmų programų metu Europos Komisija daugiau dėmesio sutelks aukštesnio lygio strateginiams klausimams. Pavyzdžiui, tikėtina, kad bus vertinamas prioritetų pateisinimas atsižvelgiant į ES strategiją bei į nacionalinio strateginių gairių dokumento turinį. Toks reikalavimas gali lemti tai, jog strateginiu požiūriu veiksmų programos turinys išliks pakankamai detalus. Šios nuostatos turėtų palankių pasekmių, nes geresnis strategijos pagrindimas gali padėti racionaliau paskirstyti ES struktūrinių fondų paramą ir padėti ją efektyviau panaudoti, tačiau tai reikalaus didesnių pastangų programavimo metu. Todėl tiek nacionaliniame strateginių gairių dokumente, tiek veiksmų programose rekomenduojama daugiau dėmesio teikti strategijos pagrindimui.

Nors reglamento nuostatose (kaip ir anksčiau) pateikiama nuoroda į situacijos analizę pagal stiprybes ir silpnybes (supaprastinta SSGG analizė), bet šis metodas nebuvo ir nebus pakankamas prioritetams pagrįsti. Programavimo dokumentų suderinimas su ES strategijomis, kuriam bus teikiama daugiau dėmesio nauju programiniu laikotarpiu, galės būti papildomai naudojamas paramos prioritetams pagrįsti. Tačiau papildomai galima rekomenduoti, kad programavimo metu būtų siekiama strategiją pagrįsti per viešųjų intervencijų analizę (rinkos trūkumų šalinimas, viešųjų gėrybių kūrimas, t.t.) bei per numatomo ES struktūrinių fondų paramos poveikio analizę. Kadangi Lietuvos administracijos gebėjimai atlikti tokią analizę yra maži, todėl reikalinga išnaudoti išankstinio vertinimo priemonę. Pvz., Lietuvoje gali būti užsakytas nepriklausomas nacionalinių prioritetų, kurie galėtų būti finansuojami iš ES struktūrinių fondų 2007-2013 m. laikotarpiu, išankstinis vertinimas, kuris galėtų būti sudėtinė išankstinio vertinimo dalis. Panašus vertinimas buvo atliktas Airijoje programuojant 2000-2006 m. paramą, ir jis padėjo pagrįsti ES struktūrinių fondų paramos naudojimo strategiją.

Geresnis strategijos pagrindimas leistų tinkamiau paskirstyti ES struktūrinių fondų lėšas atsižvelgiant į nacionalinius poreikius ir prioritetus. Anksčiau ES struktūrinių fondų išteklių paskirstymas pagal programas ar prioritetus dažnai rėmėsi lėšų įsisavinimu ankstesnių programavimo periodų metu, o ne plėtros strategijos turiniu¹². Be to, dažnai ištekliai buvo skirstomi ir pagal iš anksto nustatytus atskiroms ES struktūrinių fondų finansuojamoms sritims, o ne strateginės analizės rezultatais.

Tačiau planuojant ES struktūrinių fondų išteklius reikalinga atsižvelgti į jų įsisavinimo galimybes. Nors žinių ekonomika bus strateginis naujų programų prioritetas, staigus lėšų padidinimas mokslinių tyrimų, eksperimentinės plėtros ir panašioms sritims gali sukelti įsisavinimo problemų dėl „projektų srauto“ nepakankamumo. Be to, lėšų padidinimas nebūtinai gali būti sukurti didesnę pridėtinę vertę, jeigu struktūrinių fondų lėšos bus neefektyviai panaudotos. Pagaliau žinių ekonomika nebūtinai gali atitikti trumpo ir vidurinio laikotarpio plėtros poreikius Lietuvoje (pvz., dėl santykinai didelės ūkio priklausomybės nuo tradicinių ūkio sektorių).

2.4.4. Programos priedas

Ankstesniu programavimo laikotarpiu programos priedo įvedimas ne tik atidėjo programų įgyvendinimo pradžią, bet ir padarė atsakomybės pasidalijimą tarp Europos Komisijos ir valstybių narių labai sudėtingu¹³. Todėl programos priedo panaikinimą 2007-2013 m. laikotarpiu reikia vertinti palankiai, nes jis supaprastins programavimą ir panaikins prieštarinę Europos Komisijos vaidmenį šioje srityje.

Tačiau programos priedo, kuriame buvo detalizuojama informacija apie priemones bei pateikiama papildoma informacija, panaikinimas bei tai, kad veiksmų programose nebus reikalinga pateikti priemonių santrauką (žiūrėti sekančią dalį apie veiksmų programų turinį) sukelia riziką, kad veiksmų programos neturės aiškios operacinės strategijos, kuriai nustatyti bus naudojami papildomi žemesnio lygio dokumentai.

Tokia problema būdinga 2004-2006 m. programavimo dokumentams – nemažai BPD priemonių neturi aiškios operacinės strategijos BPD priede, todėl jos detalizuojamos gairėse paraiškų teikėjams (nors jos yra viešųjų pirkimų dokumentų sudėtinė dalis) arba netgi informacinių seminarų metu. Iš dalies ši problema susijusi su nepakankama strategine analize bei „pirmuoju“ programavimo bandymu. Tai daro ES struktūrinių fondų valdymo pagrindą mažiau patraukliu vartotojams.

Gali būti naudojamos šios alternatyvos minėtai problemai spręsti:

- operacinę strategiją pateikti veiksmų programų prieduose (to iš dalies buvo siekiama ankstesniu programavimo laikotarpiu). Kadangi veiksmų programų turinys bus bendras, tai pateisina priedo poreikį. Jo turinys galėtų būti žymiai siauresnis palyginus su dabartiniu BPD priedu, ir jo nereikėtų teikti Europos Komisijai. Tokio dokumento parengimas leistų pateikti aiškia operacinę strategiją viename dokumente bei sutelkti dėmesį tokios strategijos rengimui, bet išliktų papildomas dokumentas, kurio nebus reikalaujama pagal ES struktūrinių fondų reglamentus;
- pateikti operacinę strategiją žemesnio lygio dokumentuose. Šios alternatyvos privalumas būtų tas, kad nebūtų reikalingas papildomas dokumentas. Tačiau operacinė strategija būtų pateikiama konkursų dokumentuose, nesant aiškaus skirtumo tarp paramos teikimo sąlygų

¹² Ibid., p. 17.

¹³ Ibid., p. 10.

operacinės strategijos. Be to, atsiranda pavojus, kad operacinė strategija bus pateikta skirtinguose dokumentuose, kaip kartais pasitaikydavo 2004-2006 m. laikotarpiu.

Šių alternatyvų pasirinkimas iš dalies priklausys nuo 2007-2013 m. laikotarpio veiksmų programų struktūros, institucinės sąrangos ir kitų veiksnių. Todėl rekomenduojama šias alternatyvas nagrinėti jau programavimo laikotarpio metu.

2.4.5. Veiksmų programų keitimas

Lietuvos požiūriu naujo programavimo laikotarpio trukmė bus ilgesnė (ne trys, o septyneri metai). Ilgalaikė trukmė yra privalumas, nes tai stabilizuoja viešosios politikos prioritetus ir kryptis, sukuria tikrumą rinkoje bei leidžia išvengti neigiamos politinių ciklų įtakos socialinei ir ekonominei plėtrai. Tikėtinas poreikis keisti veiksmų programas priklausys ir nuo paties veiksmų programų skaičiaus – kuo jis didesnis, tuo detalesnis bus jų turinys strategijos požiūriu bei iš čia sekantis poreikis jį keisti. Reglamento projekto 32 straipsnyje numatyta, kad veiksmų programos gali būti pakeistos dėl socialinių-ekonominių pokyčių, kad geriau atitiktų ES prioritetus bei dėl įgyvendinimo problemų. Ankstesniojo reglamento nuostatose irgi buvo numatyta programų vidutinio laikotarpio peržiūra.

Nors naujame reglamente numatyta didesnė veiksmų laisvė ES valstybėms narėms, tačiau egzistuoja rizika, kad ši galimybė nebus naudojama, jeigu programų keitimas nebus inicijuotas Europos Komisijos. Todėl šio tyrimo autorių kolektyvas siūlo taikyti šią nuostatą, nes įgyvendinimo metu gali atsirasti reikšmingų socialinių ir ekonominių pokyčių ar įgyvendinimo problemų. Programų keitimas turi būti laikomas gero valdymo įrodymu, o ne rodyti programavimo klaidas, nes nėra įmanoma detalčiai suplanuoti ES struktūrinių fondų paramos ilgam programiniam laikotarpiui bei įgyvendinimo metu visada pasireiškia nenumatyti veiksniai. Siekiant tinkamai pasiruošti programų keitimui, įgyvendinimo metu reikalinga atlikti ne tik tinkamą veiksmų programų, bet ir jų aplinkos (ES prioritetų bei ypač socialinių ir ekonominių pokyčių) stebėseną. Kita vertus, reikia atkreipti dėmesį, jog programų keitimas reikalauja laiko bei tam tikras keitimas gali laikinai sustabdyti ES paramos kompensavimo (bet nebūtinai pačių remiamų projektų įgyvendinimo) išmokėjimą iki patvirtinimo užbaigimo.

Rekomendacijos:

- svarstant ES struktūrinių fondų reglamentų projektus pasiūlyti atsisakyti formalus nacionalinio strateginio gairių dokumento tvirtinimo pirmajame programavimo etape arba numatyti galimybę pradėti derybas kartu dėl nacionalinio strateginių gairių dokumento ir veiksmų programų (kad greičiau pasibaigtų derybos bei anksčiau prasidėtų programų įgyvendinimas);
- rengti programavimo dokumentus (nacionalinį strateginių gairių dokumentą ir veiksmų programas) kartu, tačiau juos pateikti Europos Komisijai kartu arba atskirai;
- pradėti programavimo paruošiamuosius darbus ir patį programavimo procesą kiek galima anksčiau net iki naujų ES struktūrinių fondų reglamentų bei ES strateginių gairių patvirtinimo;
- parengti nacionalines gaires dėl ES struktūrinių fondų programavimo (vėliau ir dėl kitų valdymo klausimų);
- ES Tarybos lygiu pasiūlyti iki reglamentų patvirtinimo parengti strateginių gairių projektą, kuris būtų naudojamas programavimo proceso pradžioje;
- programavimo dokumentuose rekomenduojama daugiau dėmesio teikti strategijos pagrindimui, naudojant ne tik esamos būklės analizę ar suderinamumą su ES

strategijomis, bet ir viešųjų intervencijų analizę bei numatomo ES struktūrinių fondų paramos poveikio analizę;

- užsisakyti 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų paramos prioritetų Lietuvoje išankstinį vertinimą, kuris galėtų būti sudėtinė išankstinio vertinimo dalis;
- planuojant ES struktūrinių fondų išteklius reikalinga vadovautis strategijos turiniu, bet reikia atsižvelgti ir į jų įsisavinimo galimybes;
- išnagrinėti operacinės strategijos pateikimo alternatyvas (toliau rengti tam tikrus priedus arba operacinę strategiją pateikti žemesnio lygio dokumentuose);
- atlikti veiksmų programų ir jų aplinkos stebėjimą, kad būtų tinkamai keičiamas jų turinys.

2.5. ES struktūrinių fondų veiksmų programų struktūra

2.5.1. Kriterijai veiksmų programoms nustatyti

Kaip jau minėta šiame tyrime, ES paramos administravimo institucinės struktūros apimtį ir sudėtingumą didele dalimi apspręs naujajame programavimo laikotarpyje Lietuvos pasirinktas veiksmų programų skaičius. Ši skaičių įtakos tiek naujųjų reglamentų nuostatos, tiek Lietuvos pasirinkta ir suformuluota ūkio plėtros strategija bei jos suderinamumas su ES strategijomis.

Atskirų ES struktūrinių fondų finansavimo kryptys

Sudarant veiksmų programų struktūrą galima atsižvelgti į atskirų ES struktūrinių fondų finansavimo krypčių apibendrinimą, kuris pateikiamas ES struktūrinių fondų reglamentų projektuose bei Europos Komisijos aiškinamuosiuose raštuose.

4 lentelė. ERPF ir ESF finansavimo kryptys

ERPF finansavimo kryptys	
Inovacijos ir žinių ekonomika	Paslaugos įmonėms, inovacijos, moksliniai tyrimai ir plėtra, verslumas, tiesioginė parama, vietos infrastruktūra, informacinė visuomenė, turizmas ir kultūra
Priėjimas ir paslaugos	Transportas, telekomunikacijos, energetika, informacinės technologijos, socialinė infrastruktūra
Aplinka ir rizikos prevencija	Atitikimas ES teisės aktams (NATURA), švrios technologijos, apleistos pramoninės zonos, gamtos ir technologinės rizikos prevencija, švaresni transporto būdai, energijos efektyvumas, atsinaujinantys šaltiniai
Administracinių gebėjimų stiprinimas	
ESF finansavimo kryptys	
Švietimo, užimtumo ir socialinių paslaugų sistemos	Darbo rinkos institucijų stiprinimas, švietimo ir mokymo sistemų plėtra, socialinių paslaugų plėtra
Žmogiškasis kapitalas ir darbo pasiūla	Pradinis ir tęstinis mokymas, aktyvios darbo rinkos priemonės, socialinė integracija
Viešosios administracijos prisitaikymas	

Šių finansavimo krypčių apibendrinimas gali parodyti ES struktūrinių fondų paramos suderinimą su ES strategijomis (pvz., sukuriant inovacijų ir žinių ekonomikos programą) formos, bet nebūtinai turinio prasme. Todėl nustatant veiksmų programų struktūrą reikalinga atsižvelgti į ES strategijų turinį.

„Vienas fondas – viena programa“

Pagrindiniame reglamente yra aiškiai įtvirtinama nuostata, jog konkreti veiksmų programa turės būti finansuojama tik vieno struktūrinio fondo – t.y, ERPF arba ESF. Todėl viena veiksmų programa negalės būti finansuojama kartu iš ERPF ir ESF. Tačiau ERPF ir Sanglaudos fondo parama turės būti programuojama kartu, ir todėl nebus poreikio kurti atskirą veiksmų programą, kurios įgyvendinimas būtų finansuojamas iš Sanglaudos fondo.

ERPF ir Sanglaudos fondo programavimas bendrose nacionalinėse veiksmų programose

Kartu nurodoma, jog valstybės narės, gaunančios ir Sanglaudos fondo paramą (pvz., Lietuva), ją privalės programuoti tose pačiose (aplinkosaugos, transporto) veiksmų programose kartu su ERPF. Taip siekiama užtikrinti tinkamą šių dviejų fondų paramos koordinavimą. Taip pat reikia atkreipti dėmesį, jog yra aiškiai apibrėžiama, kad pastarosios (ERPF ir Sanglaudos fondo) veiksmų programos galės būti tik nacionalinio lygmens (t.y., Sanglaudos fondo parama negali būti planuojama regioninėse veiksmų programose).

Išlaidų rezervo programa

Pagrindiniame reglamente taip pat yra nurodoma, jog reglamente kiekvienai šaliai siūlomas suformuoti nacionalinis nenumatytų išlaidų rezervas turi būti pateiktas kaip atskira veiksmų programa. Tačiau derybų dėl reglamentų projektų metu dar svarstomas tokio išlaidų rezervo poreikis.

Techninė pagalba

Be to, Europos Komisija siūlo, jog techninei pagalbai ateityje pagal Konvergencijos tikslą remiama šalis narė galėtų skirti iki 4 proc. ES struktūrinės paramos lėšų (šios lėšos naudojamos administravimo gebėjimams sustiprinti bei įvairioms su šių lėšų administravimu susijusioms valdymo, priežiūros, vertinimo ir kt. išlaidoms padengti). Tai būtų ženkliai didesnė suma, nei Lietuva skiria šiame programavimo laikotarpyje (ji dabar sudaro apie 3 procentus). Pats techninės pagalbos lėšų reglamentavimas (kam ir kaip jos gali būti leidžiamos) naujajame reglamente yra mažesnis, ir tai suteikia žymiai daugiau laisvės investuojant šias lėšas. Pvz., nelieka skirstymo į ribojamas (tos lėšos, kurios gali būti išmokėtos pačiai valstybės administracijai) ir neribojamas techninės pagalbos lėšas. Tad techninės pagalbos lėšų panaudojimas ateityje galės būti žymiai įvairesnis (visų pirma dėl to, jog bent jau kol kas nelieka apribojimų šias lėšas šaliai narei investuoti į savo administraciją), todėl natūralu, jog reglamentas siūlo (bet nenurodo) jas planuoti atskiroje veiksmų programoje.

Integruotos regioninės veiksmų programos galimybė

Nauju laikotarpiu gali atsirasti poreikis kažkiek decentralizuoti ES struktūrinių fondų programų sąrangą. Pvz., galima būtų nagrinėti galimybę sukurti vieną integruotą regioninę veiksmų programą (žiūrėti atskirą dalį apie Lietuvos regioninę politiką). Reglamentų projektuose numatyta, kad tarpregioninio bendradarbiavimo ir miestų plėtros veiksmai, kurie buvo anksčiau finansuojami iš INTERREG ir URBAN Bendrijos iniciatyvų, turės būti integruoti į veiksmų programas. Be to, tokios programos sudėtinė dalis galėtų būti įvairi infrastruktūra (vietos/regioninio transporto, sveikatos, dalis aplinkos, turizmo ir energetikos infrastruktūros), kuri finansuojama iš ERPF.

Atsakomybės pasiskirstymas

Nustatant veiksmų programų skaičių ir apibrėžiant veiksmų programų turinį bus reikalinga atsižvelgti į atsakomybės pasiskirstymą tarp atskirų valdymo lygių (centrinio bei regioninio/vietos savivaldos) bei ypač tarp ministerijų ir kitų viešojo administravimo įstaigų centrinio valdymo lygiu. Tai leistų sumažinti koordinavimo poreikį tiek programavimo, tiek įgyvendinimo etapų metu. Tam tikras atsakomybės pasiskirstymas tarp ministerijų ir kitų viešojo administravimo įstaigų yra numatytas Lietuvos BPD 2004-2006 m., kurio priemonės buvo suskirstytos atsižvelgiant į atsakomybės pasiskirstymo kriterijų, tačiau nauju laikotarpiu bus atsiradęs naujų finansuojamų sektorių ir pasikeis jų vieta. Tačiau per daug vadovaujantis

minėtu kriterijumi gali atsirasti didelės veiksmų programų fragmentacijos pavojus, kurio reikėtų vengti.

ES struktūrinių fondų finansinio valdymo ir atsiskaitymo klausimai

Kartu pagrindinio reglamento projekte apibrėžta, jog ateityje visas finansinis lėšų valdymas bei atsiskaitymas už jas bus vykdomas ne priemonių (kaip yra dabar), o prioritetų lygmenyje. Taigi, Lietuvos atveju, hierarchinė programavimo elementų grandinė “Bendrijos paramos metmenys – veiksmų programa – prioritetas – priemonė” sutrumpėtų iki “Nacionalinis strateginių gairių dokumentas – veiksmų programa – prioritetas”. Kita vertus, minėtas nacionalinių strateginių gairių dokumentas, skirtingai nei dabar naudojami Bendrijos paramos metmenys ar Bendrasis programavimo dokumentas, neturėtų programos statuso – jų turinys bei priežiūra yra reglamentuojami atskirai.

Šis aspektas turėtų siek tiek sumažinti administracinio darbo apimtį, bet pagrįste tai pasireikštų santykyje su Europos Komisija (šiai būtų siunčiama mažiau, paprastesnės struktūros informacijos). Mat siekdama tinkamai suplanuoti, o vėliau efektyviai administruoti ES struktūrinę paramą, tikėtina, jog Lietuva naudotų ir daugiau neprivalomų elementų: pvz., vidiniais tikslais visgi skaidytus prioritetus į priemones ar veiklų grupes (kurios iš esmės kaip ir atitiktų dabartinę priemonės sąvoką), kaip yra daroma ir šiuo metu (daugelis 2004-2006 m. Bendrojo programavimo dokumento priemonių yra iš esmės suskaidytos į sub-priemones, taip vadinamas veiklų grupes). Be to, visais atvejais patikimos valdymo ir kontrolės sistemos pagrindas yra adekvati kiekvieno konkretaus projekto ir jo pateikiamos informacijos priežiūra.

Grįžtant prie esminio – veiksmų programų kiekio – klausimo, galime daryti išvadą, jog didžiąja dalimi jų skaičių apspręstų ne reglamentų reikalavimai, o Lietuvos pasirinkimas. Esminė nuostata, kurios istoriškai laikosi valstybės narės, yra siekis turėti kuo mažesnę veiklos programų ir prioritetų skaičių, tam kad būtų lengvesnis ES struktūrinių fondų paramos finansinis valdymas bei atsiskaitymas už ją. Pvz., 2000-2006 m. programinio laikotarpio metu ES struktūrinių fondų lėšos gali būti perskirstytos prioritetų viduje tarp priemonių be atskiro Europos Komisijos leidimo.

Kita vertus, tikėtina, jog nacionalinio strateginių gairių dokumento (kuriame ir bus apibrėžtas veiksmų programų skaičius bei apimtis) derinimo su Europos Komisija metu, pastaroji sieks šį skaičių padidinti (tai atspindėtų jos norą turėti didesnę įtaką tam, kam šalys narės skiria ES lėšas bei ateityje turėti išsamesnę paramos įgyvendinimo priežiūros informaciją). Nors reikėtų pripažinti ir tai, jog didelis spaudimas didinti veiksmų programų kiekį gali kilti ir iš pačios Lietuvos administracijos vidaus, atskiroms ministerijoms siekiant užsitikrinti savo ES lėšų dalį bei kartu įsivaizduojant, jog efektyviausias būdas tai pasiekti – savo administruojamos veiksmų programos turėjimas.

Visgi didelis veiksmų programų ir prioritetų jose skaičius varžytų veiksmų laisvę ES struktūrinės paramos įgyvendinimo metu, tad tikėtina, jog daugiau privalomų turėtų ir Lietuvai palankesnė būtų programavimo dokumentų struktūra, pasižyminti gerą koordinavimą užtikrinančiais nacionaliniu strateginių gairių dokumentu (šį jų vaidmenį pabrėžia ir pagrindinis reglamentas) bei nedideliu veiksmų programų (4-5) ir prioritetų jose skaičiumi. Tai neribotų Lietuvos galimybių ilgainiui siek tiek koreguoti ES struktūrinės paramos investavimo kryptis, o taip pat leistų sumažinti ir supaprastinti atsiskaitymo informacijos srautą į Europos Komisiją.

2.5.2. Inovatyvių priemonių integravimas į veiksmų programas

2000-2006 m. laikotarpiu įgyvendinamos Bendrijos iniciatyvos LEADER+, kuri finansavo kaimo plėtrą, pagrįstą kaimo bendruomenių strategijomis ir veiksmais, bei EQUAL, kuri finansavo kovą su diskriminacija darbo rinkoje naudojant inovatyvias priemones vietinės ir tarptautinės partnerystės kontekste. Nors 2007-2013 m. laikotarpiu šios iniciatyvos nebus finansuojamos, jų remiami inovatyvūs plėtros būdai gali būti naudingi ES sanglaudos politikos ar būsimųjų veiksmų programų tikslams pasiekti. Anksčiau atskirai valdant inovatyvius veiksmus per EQUAL iniciatyvą, jie nebuvo pakankamai panaudojami ESF finansuojamose veiksmų programose ar priemonėse, ir todėl jų integravimas į nacionalines programas turi būti vertinamas teigiamai.

ESF reglamento projekte numatyta, kad ESF veiksmų programų rėmuose valstybės narės turės teikti ypatingą dėmesį inovatyvių veiksmų, kurie anksčiau buvo finansuojami iš EQUAL iniciatyvos, skatinimui ir integravimui. Pvz., pagal 8 ESF reglamento projekto straipsnį tarptautiniam bendradarbiavimui turės būti skirta atskira veiksmų programa arba specifiniai prioritetai veiksmų programose. Tai rodo, kad šiems veiksmams integruoti į nacionalines veiksmų programas gali būti:

- rengiamos atskiros programos arba
- numatomi prioritetai veiksmų programose.

2004-2006 m. LEADER Bendrijos iniciatyvos finansuojami veiksmai buvo integruoti į BPD kaip atskira priemonė. Autorių grupė siūlo naudoti antrąjį integravimo būdą, kai tarptautinio bendradarbiavimo veiksmai integruojami į veiksmų programas kaip specifiniai prioritetai ar jų sudėtinės dalys, kad nebūtų poreikio rengti ir įgyvendinti atskirų programų, o bendradarbiavimo ar inovatyvūs rezultatai būtų geriau taikomi ESF veiksmų programose.

Tačiau toks inovatyvių ar bendradarbiavimo veiksmų integravimas nebus pakankamas jų naudojimui projektų lygiu. Pvz., integravus inovatyvius veiksmus į tam tikrus prioritetus, jie gali būti naudojami pagal kitus prioritetus, kurių finansinė apimtis gali būti didesnė. Šiuo metu ESF priemonėse atrankos metu pirmenybė teikiama inovatyviems projektams, kurie sukuria naują produktą arba procesą tam tikru lygiu (teritoriniu ar sektoriniu). Tačiau inovatyvius būdus turi pasiūlyti patys paraiškų teikėjai.

Todėl tyrėjai siūlo atlikti inovatyvių priemonių ir programų (pvz., EQUAL) teminį vertinimą, kad būtų nustatyta gera praktika, kurią galima būtų pritaikyti bendroje priemonėse. Tačiau gali būti sudėtinga, nes šių programų ir priemonių finansuojami projektai dar nebus įgyvendinti iki naujojo laikotarpio programavimo pradžios, bet galima vertinti tarpinius rezultatus bei panašių ankstesnių iniciatyvų rezultatus (pvz., kaimo partnerystės programa, kurią finansavo D. Britanijos vyriausybė). Tačiau tai leistų gerą praktiką paskelbti viešai, kad paraiškų teikėjai žinotų geros praktikos produktus ir procesus, kuriuos galėtų įtraukti į savo projektus, taip padidindami jų kokybę. Tai taip pat leistų sukurti didesnę pridėtinę vertę teikiant informaciją ir konsultacijas, nes šiuo metu apsiribojama paramos teikimo sąlygomis ir paraiškos formos pildymu.

Be to, galima išnagrinėti specialios priemonės ar veiksmų grupės, kurioje būtų atskirai nuo bendrųjų priemonių numatytas finansavimas geros praktikos sklaidos priemonėms, įvairiems bandomiesiems projektams ir rizikingiems veiksmams, sukūrimo galimybę. Bendrųjų priemonių (ypač ERPF srityje) atrankos kriterijai dažnai nėra palankūs tokiems projektams (ypač rizikingiems projektams, nors jų rezultatai gali būti naudingi ir plačiai pritaikyti), ir todėl jų finansavimo tikimybė iš bendrųjų priemonių yra mažesnė.

Rekomendacijos:

- sukurti tinkamą ES struktūrinių fondų veiksmų programų struktūrą, atsižvelgiant į tokius kriterijus kaip „vienas fondas – viena programa“ principas, ERPF ir Sanglaudos fondo programavimas bendrose nacionalinėse veiksmų programose, atskiros programos išlaidų rezervui ir techninei pagalbai, atsakomybės pasiskirstymas tarp ministerijų ir kitų viešojo administravimo įstaigų, regioninės veiksmų programos galimybė, t.t.;
- kuriant veiksmų programų struktūrą vadovautis ES struktūrinių fondų finansinio valdymo ir atsiskaitymo reikalavimais, ir todėl siekti kiek galima mažesnio programų skaičiaus;
- suderinti veiksmų programų struktūrą su nacionaline institucine sistema bei ES strateginių dokumentų turiniu;
- tarptautinio bendradarbiavimo ir inovatyvius veiksmus integruoti į veiksmų programas kaip specifinius prioritetus ar jų sudėtines dalis, kad nebūtų poreikio rengti ir įgyvendinti atskiras programas, o bendradarbiavimo ar inovatyvūs rezultatai būtų geriau taikomi veiksmų programose;
- atlikti inovatyvių programų ir priemonių teminius vertinimus, kad būtų nustatyta ir viešai paskelbta gera praktika šioje srityje (tai leistų ją plačiau naudoti projektų lygiu) bei išnagrinėti specialios priemonės ar veiksmų grupės, kurioje būtų atskirai numatytas finansavimas geros praktikos sklaidos priemonėms, įvairiems bandomiesiems projektams ir rizikingiems veiksmams, sukūrimo galimybę naujose veiksmų programose.

2.6. ES struktūrinių fondų paramos veiklos valdymas

2007-2013 m. laikotarpiu bus teikiamas didesnis dėmesys ES struktūrinių fondų paramos veiklos valdymui¹⁴, kad padidėtų ES paramos naudojimo efektyvumas. Šioje dalyje nagrinėjamos trys pagrindinės priemonės, kurias Europos Komisija siūlo šioje srityje (priežiūra, vertinimas ir veiklos rezervas).

2.6.1. Priežiūra

ES struktūrinės paramos priežiūrą sekančiame programiniame laikotarpyje sudarys du esminiai lygmenys:

- strateginė priežiūra nacionalinių strateginių gairių dokumento lygmenyje;
- kiekvienos veiksmų programos priežiūra.

Pirmuoju atveju pagrindiniame reglamente numatoma, jog pradėdant nuo 2008 m. kiekvienais metais valstybė narė turėtų Europos Komisijai pateikti metinę ataskaitą apie tai, kaip sekasi įgyvendinti nacionalinių strateginių gairių dokumente apibrėžtą strategiją, siekti joje suformuluotų tikslų, pateikiant informaciją remiantis šiame dokumente nustatytais kiekybiškai išreikštais uždaviniais bei pasiekimų rodikliais, o taip pat atliktų vertinimų rezultatais. Ši ataskaita taip pat turi sietis su nacionaliniu užimtumo veiksmų planu. Šios informacijos pagrindu Europos Komisija rengtų bendrą priežiūros ataskaitą, kuri bus svarstoma ES Taryboje.

Pats ataskaitų teikimo dažnumas bei jų tiksliai apimtis neabejotinai taps intensyvių Europos Komisijos ir valstybių narių diskusijų objektu, mat šių ataskaitų rengimas lemia pridėtinius administracinius kaštus nacionalinėms administracijoms. Atrodo, kad minėtos metinės priežiūros ataskaitos rengimas nuo 2008 m. suplanuotas per dažnai, nes nebūtina priežiūrą strateginiu lygiu atlikti kasmet. Be to, jos iš dalies dubliuotųsi su žemiau aprašomomis kasmetinėmis konkrečių veiksmų programų įgyvendinimo ataskaitomis. Todėl galima derėtis dėl šių ataskaitų integravimo, kad sumažėtų administraciniai kaštai bei būtų galima tiesiogiai susieti ES struktūrinių fondų įgyvendinimo strateginius ir operacinius klausimus. Jeigu ataskaitos būtų integruotos, operacinė dalis galėtų būti rengiama kasmet, o strateginė – kas keletą metų pradėdant nuo 2008 m.

Galima suprasti, jog Europos Komisijos siekis aktyviau dalyvauti strateginėje priežiūroje išreiškia jos norą ateityje daugiau įsitraukti ne vien į administracinius (lėšų tinkamumo, kontrolės/audito pakankamumo, kt.), bet ir į strateginius įgyvendinimo aspektus. Nors Lietuvai būtų naudinga pritari priežiūrai strateginiu lygiu siekiant didesnės ES struktūrinių fondų paramos strateginės orientacijos, tačiau tai reikalaus papildomų administracinių pastangų.

Antrasis – kiekvienos veiksmų programos priežiūros – lygmuo iš esmės atitinka šiame programiniame laikotarpyje veikiančią priežiūros procesą. Jo esminis bruožas yra kasmetinių ataskaitų apie konkrečios veiksmų programos įgyvendinimo progresą, kurias rengtų vadovaujančioji institucija, aptarimas programos priežiūros komitete bei teikimas Europos Komisijai. Minimas priežiūros komitetas būtų pagrindinė veiksmų programos priežiūrą atliekanti institucija. Kadangi nauju laikotarpiu nebus būtina rengti programos priedą,

¹⁴ Lietuvos viešojo administravimo praktikoje tapo įprasta anglišką „performance management“ terminą versti kaip veiklos valdymas. Kai kurie valstybės tarnautojai teigia, kad galima būtų naudoti veiklos efektyvumo vertinimą, bet jis irgi nebūtų pakankamai tikslus, nes apimtų tik vieną veiklos valdymo rodiklį (efektyvumą), bet neapimtų kitų rodiklių (taupumo, našumo, t.t.).

priežiūros komitetas šios funkcijos negalės atlikti (tačiau numatyta, kad jis turės tvirtinti vertinimo kriterijus). Kaip ir dabartiniame reglamente, naujo reglamento projekte numatyta, kad priežiūros komitetas galės siūlyti veiksmų programos keitimą bei svarstys ir tvirtins siūlymą keisti Europos Komisijos sprendimą.

Priežiūra, kaip jau yra įprasta, remtųsi finansinių rodiklių, o taip pat įgyvendinimo rodiklių bei pasekmių ir poveikio rodiklių, o taip pat vertinimo išvadų analize. Rodikliai turės būti pateikti tiek veiksmų programų, tiek nacionalinio strateginių gairių dokumento lygiu. Pastarajame dokumente taip pat reikia pateikti rodiklius, tačiau jų skaičius neturėtų būti labai didelis ir jie turėtų būti suderinti su rodikliais, skirtais ES strategijų įgyvendinimui stebėti.

Pagrindinio reglamento projektas šiuo požiūriu įveda dvi nedideles naujoves. Pirmoji susijusi su nauja terminologija: buvusią rezultatų-pasekmių-poveikio (angl. *output-result-impact*) rodiklių klasifikaciją keičiama, rezultatų rodiklius pervadinant įgyvendinimo rodikliais (angl. *indicators of implementation*). Konkreti šio pokyčio įtaka turėtų paaiškėti vėliau, kai Europos Komisijos pateiks tam tikras gaires dėl priežiūros ir vertinimo.

Antrasis pokytis susijęs su tuo, kad priežiūros procese irgi taikomas minėtas proporcingumo principas: pagrindinis reglamentas teigia, jog informacijos kiekis ir detalumas vadovaujančiosios institucijos teikiamoje metinėje ataskaitoje turi atitikti konkrečiai veiksmų programai suteiktą ES struktūrinių paramos lėšų apimtį. Šis pokytis turėtų būti vertinimas palankiai, bet jis turbūt daugiau bus taikomas pagal Regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslo programas.

Beje, kaip ir dabartiniame laikotarpyje, šios priežiūros ataskaitos bus svarbus kontrolės svertas Europos Komisijos rankose: reglamente aiškia nurodoma, jog tarpiniai ES lėšų mokėjimai pagal konkrečią veiksmų programą šaliai narei vykdomi tik tuo atveju, jei Europos Komisijai yra pateikta priimtinos kokybės tos programos metinė ataskaita. Ataskaita yra laikoma priimtina tuo atveju, jei joje pateikiama visa pagrindiniame reglamente nustatyta informacija, kuri yra tikrai gana išsami ir visaapimanti.

Pagaliau reikalinga pažymėti, kad svarbu naudoti priežiūros informaciją ES struktūrinių fondų paramos valdymo procese nacionaliniu lygiu (ne tik siekiant gauti mokėjimus iš ES bei atsiskaityti Europos Komisijai ir ES Tarybai nauju laikotarpiu). Įvairūs tyrimai rodo, kad nepaisant didelių pastangų kuriant priežiūros sistemą ir renkant duomenis, jos rezultatai mažai naudojami programų įgyvendinimo metu¹⁵, nors jų naudojimas galėtų padėti ne tik įsisavinant ES struktūrinių fondų lėšas, bet ir didinant jų efektyvumą.

Taip pat naujo laikotarpio metu bus reikalinga glaudžiau susieti priežiūros ir vertinimo funkcijas, nes veiksmų programų peržiūra turės būti pagrįsta *ad hoc* vertinimo išvadomis (žiūrėti vertinimo dalį apačioje) bei tai leistų geriau naudoti vertinimo rezultatus. Todėl tyrimo autoriai siūlo veiksmų programų priežiūros ataskaitose pateikti informaciją apie vertinimo išvadų ir rekomendacijų įgyvendinimą bei ją svarstyti veiksmų programų priežiūros komitetuose. Panaši priežiūros ir vertinimo funkcijų susiejimo sistema veikia valdant PHARE paramą Lietuvoje (naudos gavėjai atsiskaito per priežiūros ataskaitas bei atskirai už rekomendacijų įgyvendinimą, ši informacija gali būti svarstoma priežiūros komiteto posėdžio metu, t.t.).

¹⁵ OIR in association with LRDP and IDOM. *A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds*. Final Report. 2003, p. 149.

2.6.2. Vertinimas

ES struktūrinių fondų paramos vertinimas skirstomas į išankstinį, vidutinio laikotarpio ir paskesnijį vertinimą. Lietuvoje buvo atliktas visų ES struktūrinių fondų finansuojamų programų (Bendrojo programavimo dokumento, INTERREG ir EQUAL programų) išankstinis vertinimas. Kadangi ES struktūrinių fondų finansuojamų programų Lietuvoje trukmė nėra ilgesnė nei trys metai, vidutinio laikotarpio vertinimas nėra privalomas, tačiau svarstoma galimybė atlikti BPD tarpinį ir tam tikrus teminius ES struktūrinių fondų paramos vertinimus.

2007-2013 m. vertinimui bus teikiamas didesnis dėmesys, nes jis laikomas viena iš svarbiausių priemonių ES struktūrinių fondų efektyvumui didinti. Jeigu vertinimas būtų atliktas kokybiškai ir jo rezultatai būtų panaudoti, tai sudarytų sąlygas efektyvesniam ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimui 2007-2013 m. programavimo laikotarpio metu.

Reglamento projekte numatyta, kad vertinimą turi atlikti nepriklausomi vertintojai. Anksčiau buvo daugiau akcentuojamas vertinimo objektyvumas bei vertintojo nepriklausomumas. Europos Komisijos nuomone, nepriklausomas vertinimas daugiau reiškia nepriklausomumą nuo programos vadovaujančiosios institucijos, kad neatsirastų interesų konfliktas. Todėl atrodo, kad ES valstybės narės išlaikys galimybę pasirinkti vertinimo formą (išorės ar vidinį). Tačiau būtų reikalinga konkrečiau apibrėžti nepriklausomo vertinimo reikšmę reglamento projekte. Nors Lietuvoje ES paramai vertinti visada naudojami nepriklausomi vertintojai, tačiau ateityje gali atsirasti poreikis atlikti vidaus vertinimą (kartais naudojant išorės vertinimą sudėtinga kokybiškai atsakyti į tam tikrus vertinimo klausimus).

Taip pat numatyta, kad vertinimo ataskaitos turi būti paskelbtos viešai (išskyrus tada, kai už vertinimą atsakinga institucija prieštarauja pagal reglamentą dėl priėjimo prie dokumentų). Ankstesniame reglamente buvo numatyta, kad vertinimo rezultatai turi būti prieinami visuomenei esant prašymui. Kadangi Lietuvoje visos vertinimo ataskaitos nėra viešai skelbiamos (pvz., pilna BPD išankstinio vertinimo ataskaita nėra viešai prieinama, bet ji ir su ja susiję dokumentai buvo platinami pagrindinėms suinteresuotoms grupėms), šios nuostatos įgyvendinimas turės tam tikrų pasekmių, kurios bus daugiau teigiamo pobūdžio. Ataskaitų viešas paskelbimas gali didinti visuomenės ir NVO įtaką programų turiniui ir valdymo procesui bei prisidėti prie vertinimo naudojimo. Tačiau žiniasklaida gali tendencingai panaudoti viešai prieinamas ataskaitas, ir ši tikimybė gali daryti neigiamą įtaką vertinimo procesui ir rezultatams (pvz., gali pasireikšti atsakingų institucijų noras slėpti nepalankius rezultatus).

Reglamento projekte numatyta, kad vertinimas gali būti atliekamas prieš programavimo laikotarpį, jo metu ir jam pasibaigus. Ankstesniame reglamente vertinimas buvo skirstomas į išankstinį, vidutinio laikotarpio ir paskesnijį, ir todėl vertinimo tipai 2007-2013 m. iš esmės nepasikeis. Išankstinio vertinimo, už kurį bus atsakingos valstybės narės, nuostatos iš esmės nesiskirs. Tačiau reglamento projekte numatyta, kad vertinimas gali būti strateginio (skirtas įvertinti programas pagal ES ir nacionalinius prioritetus) ir operacinio pobūdžio (skirtas padėti prižiūrėti veiksmų programas).

Įgyvendinimo metu gali būti atliekamas *ad hoc* vertinimas, jeigu programų priežiūros metu atsiranda žymių nukrypimų nuo pradinių tikslų ir jeigu siūloma pakeisti veiksmų programas (tačiau jis nebus privalomas). Šis vertinimas yra iš esmės panašus į tarpinį vertinimą, kuris yra papildomai taikomas tam tikrose šalyse vertinant 2000-2006 m. struktūrinių fondų paramą (pvz., Airijoje). Lietuvoje atliekamas PHARE programos tarpinis vertinimas bei svarstoma galimybė atlikti 2004-2006 m. BPD tarpinį vertinimą. Nors šis vertinimas nebus privalomas, naudinga *ad hoc* vertinimo nuostatą palikti reglamente, kad būtų geriau galima pagrįsti šio

vertinimo tipo naudojimą. *Ad hoc* vertinimas taip pat leistų glaudžiau susieti vertinimą su programų priežiūra, ir tai sudarytų sąlygas geriau naudoti vertinimo rezultatus sprendimų priėmimo metu.

Reglamento projekte numatyta, kad turės būti atliekamas išankstinis ir nacionalinio strateginių gairių dokumento, ir veiksmų programų vertinimas. Atrodo, kad tokia vertinimo apimtis yra pagrįsta, nes nacionaliniame strateginių gairių dokumente bus reikalinga pagrįsti pasirinktus paramos prioritetus. Be to, kaip ir Bendrijos paramos pagrindo (angl. *Community Support Framework*) atveju, nacionalinio strateginių gairių dokumento vertinimas gali būti siauresnės apimties nei veiksmų programų.

Tačiau reglamento projekte nėra numatyta galimybė pagal Konvergencijos tikslą atlikti integruotą išankstinį vertinimą, kuris apimtų nacionalinį strateginių gairių dokumentą bei veiksmų programas. Toks vertinimas gali būti taikomas tik Regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslo atveju. Lietuvoje gali būti sudėtinga atlikti atskirus visų programavimo dokumentų vertinimus per ribotą laiką, ypač jeigu nacionalinis strateginių gairių dokumentas ir veiksmų programos būtų rengiamos kartu. Taip pat atskiriems vertinimams atlikti būtų reikalingi didesni administraciniai pajėgumai (vertinimui organizuoti ir prižiūrėti). Todėl būtų reikalinga derėtis ES sprendimų priėmimo procese dėl lankstesnio šios nuostatos taikymo Konvergencijos tikslo atveju, kad būtų galima atlikti integruotą išankstinį visų dokumentų vertinimą.

Reglamento projekte numatyta, kad iki 2010 m. gali būti atliekamas vienas vidutinio laikotarpio vertinimas visoms programoms arba atskiri vertinimai kiekvienai programai. Ši nuostata leis ES valstybėms narėms pasirinkti tam tikrą vertinimo apimtį, nes gali būti atliekamas vienas integruotas visų programavimo dokumentų arba atskiri visų dokumentų vidutinės trukmės vertinimai. Pagrindiniai pirmojo vertinimo būdo privalumai būtų mažesni vertinimo kaštai bei vertinimo rezultatų nuoseklumas ir palyginamumas tarp programų, o antrojo būdo - geresnis vertinimo turinio pritaikymas tam tikroms sudėtinėms programos dalims, didesnis atsakingų institucijų dalyvavimas ir rezultatų „nuosavybė“. Be to, vidutinio laikotarpio vertinimo būdo pasirinkimas gali priklausyti nuo išankstinio vertinimo būdo bei rezultatų.

Vertinimo apimties klausimas yra taip pat susijęs su vertinimo proceso koordinavimu. Šiuo metu vertinimą koordinuoja Finansų ministerijos Europos Sąjungos programų valdymo departamente įsteigtas Europos Sąjungos struktūrinės politikos skyrius. Nors šio skyriaus pajėgumas dar nėra pakankamas, kad būtų efektyviai organizuojamas, prižiūrimas ir naudojamas ES struktūrinių fondų paramos 2007-2013 m. vertinimas, tačiau jame sukaupta PHARE tarpinio vertinimo ir iš dalies išankstinio 2004-2006 m. BPD vertinimo patirtis. Taip pat abejotina, ar programinio periodo pradžioje ministerijos ir kitos viešojo administravimo įstaigos galėtų savarankiškai taip organizuoti ir prižiūrėti ES struktūrinių fondų vertinimą, kad jis būtų aukštos kokybės. Todėl tyrimo autoriai siūlo 2007-2013 m. programinio laikotarpio metu (arba nors jo pradžioje) išlaikyti Finansų ministerijos koordinacinį vaidmenį vertinimo srityje, kad būtų išsaugota vertinimo kompetencija ir vertinimo kokybė. Kitos institucijos galėtų dalyvauti vertinimo procese per įvairias vertinimo darbo grupes ar komitetus.

Reglamento projekte numatyta, kad Europos Komisija gali nustatyti vertinimo metodus ir standartus. Nors šie vertinimo metodai ir standartai gali būti reikalingi norint užtikrinti vertinimo kokybę, tačiau Europos Komisija juos turėtų pateikti gairių forma, o ne reikalavimų forma, kad ES valstybės narės turėtų tam tikrą veiksmų laisvę vertinimo proceso metu. Be to, atrodo, kad vertinimo gairių rengimas taip pat bus ir ES valstybių narių reikalas. Tai reiškia, kad vertinimą Lietuvoje koordinuojanti institucija galėtų pradėti rengti įvairias metodines

gaires, kurios padėtų užtikrinti vertinimo kokybę, nuoseklumą, palyginamumą tarp skirtingų sektorių bei geresnį vertinimo rezultatų naudojimą.

Lyginant su ankstesniojo reglamento nuostatomis, vertinimo srityje ES valstybės narės įgaus šiek tiek didesnę lankstumą. Pvz., 2007-2013 galės būti atliekami operacinio pobūdžio tarpiniai vertinimai. Be to, programavimo pobūdis suteiks laisvę pasirinkti tam tikrą vertinimo būdą (pvz., bendrą visų programų vertinimą ar atskirus kiekvienos programos vertinimus). Todėl planuojant ES struktūrinių fondų vertinimą reikalinga atsižvelgti į nacionalinius vertinimo poreikius ir nustatyti prioritetus.

Reglamento projekte numatyta, kad valstybės narės pagal Konvergencijos tikslą turės paruošti vertinimo planą, kaip patobulinti veiksmų programų valdymą ir jų vertinimo pajėgumą. Nors Lietuvoje ES struktūrinių fondų vertinimo planas nebuvo paruoštas, bet pagal PHARE projektą buvo parengta Nacionalinė vertinimo strategija ir jos priemonių planas 2004-2006 m. laikotarpiui. Patvirtinus naujus ES struktūrinių fondų reglamentus atsiras poreikis atnaujinti strategiją ir paruošti vertinimo planą, kuriuose būtų numatyti vertinimo poreikiai ir prioritetai.

2.6.3. Veiklos rezervas

Kaip ir dabartinio programavimo laikotarpio pradžioje, kitam laikotarpiui Europos Komisija siūlo steigti Bendrijos kokybės ir veiklos rezervą, kuriame būtų sutelkta 3 procentai ES struktūrinės paramos lėšų (šie procentai būtų rezervuojami iš kiekvienai šaliai pradžioje priskirtų ES paramos lėšų). Laikotarpio viduryje (2011 m.) šios lėšos turėtų būti skirtos toms valstybėms narėms (jų konkrečioms veiksmų programoms), kurių BVP vienam žmogui bei užimtumo lygmuo 2004-2010 m. augo greičiausiai. Nors veiklos rezervas gali būti naudinga veiklos valdymo priemonė, bet toks jo skirstymo būdas kelia abejonių, nes minėti rodikliai daugiau priklauso nuo išorės veiksnių nei nuo ES struktūrinių fondų paramos.

Lietuvai toks rezervas galėtų būti priimtinas, jeigu šio rezervo skyrimas nebūtų apribotas 4 proc. BVP taisyklės (ši aplinkybė reglamentuose dar nėra detalizuojama; pati taisyklė reiškia, kad konkrečiais metais valstybei narei skiriama ES struktūrinė parama neturėtų viršyti 4 proc. jos BVP). Dabartiniu metu Europos Komisijai prognozuojant Lietuvai gana ribotą BVP augimą 2007-2013 m. periodu ir tuo būdu nustatant gana konservatyvų skiriamos ES struktūrinės paramos įvertį (mat jį riboja konservatyvus 4 proc. BVP įvertis), spartaus Lietuvos BVP augimo atveju Lietuva išsaugotų galimybę gauti papildomų lėšų.

Visgi reikia atkreipti dėmesį, jog dabartinio programavimo laikotarpio pradžioje ES šalys narės priimdamos reglamentus nusprendė, jog toks rezervas nėra būtinas ir jo atsisakė: tikėtina, jog taip pat atsitiks ir būsimo programavimo laikotarpio atveju. Taip atsitinka didele dalimi dėl to, jog daugelis šalių narių iš anksto suvokia, jog jos ateityje negalės pasigirti sparčiu BVP ar užimtumo augimu, tad rezervas joms iš esmės reiškia 3 proc. jų lėšų perskirstymą kitoms šalims narėms. Lietuva gi šio rezervo idėją galėtų paremti, jei Europos Komisijai pateikus tikslesnę informaciją paaiškėtų, jog rezervas suteikia galimybę gauti papildomų lėšų virš pradžioje paskaičiuoto (o jis skaičiuojamas tik laikotarpio pradžioje) 4 proc. BVP limitu.

Be to, pagrindiniame reglamente siūloma, jog pagal Konvergencijos tikslą paramą gaunanti šalis 1 proc. ES skiriamų lėšų rezervuotų nacionaliniame nenumatytų išlaidų rezerve. Europos Komisija mano, jog šios lėšos galėtų būti panaudotos nenumatytoms ūkio krizėms spręsti, ekonominei ir socialinei restruktūrizacijai ar prekybos režimo liberalizavimo neigiamam poveikiui neutralizuoti. Jeigu šio rezervo neprireiktų, jame esančias lėšas šalis narė galėtų

perskirstyti kitoms programoms. Žinoma, šio rezervo valdymas reikalautų papildomų administracinių sąnaudų, nes jis turėtų būti suplanuotas atskiroje veiksmų programoje bei įgyvendinimo metu atsirastų ginčų dėl šio rezervo išteklių paskirstymo. Be to, jis mažintų poreikį prižiūrėti ir peržiūrėti veiksmų programas įgyvendinimo metu, nes nauji poreikiai galėtų būti finansuojami iš šio rezervo. Todėl siūloma derėtis dėl nenumatytų išlaidų rezervo visiško panaikinimo arba jo rekomendacinio statuso nustatymo valstybėms narėms.

Rekomendacijos:

- derėtis dėl dviejų įgyvendinimo ataskaitų tipų integravimo pagrindinio reglamento nuostatose (sumažėtų administraciniai kaštai), bet pritarti strateginei ES struktūrinių fondų paramos priežiūrai (siekiant didesnės strateginės orientacijos bei lėšų įsisavinimo efektyvumo);
- naudoti priežiūros informaciją ES struktūrinių fondų paramos valdymo procese, o vertinimo rezultatus – ES struktūrinių fondų priežiūros srityje. Pvz., siūloma veiksmų programų priežiūros ataskaitose pateikti informaciją apie vertinimo išvadų ir rekomendacijų įgyvendinimą bei ją svarstyti veiksmų programų priežiūros komitetuose;
- viešai skelbti visas ES struktūrinių fondų vertinimo ataskaitas ir jas pristatyti viešųjų renginių metu, kad būtų pateikta atsakingų institucijų oficiali nuomonė dėl vertinimo rezultatų;
- derėtis dėl galimybės taikyti integruotą išankstinį vertinimą pagal Konvergencijos tikslą;
- atlikti tarpinį ES struktūrinių fondų vertinimą ne tik 2007-2013 m. laikotarpiu, bet ir 2004-2006 m. laikotarpiu;
- išlaikyti Finansų ministerijos koordinuojantį vaidmenį vertinimo procese, bet plačiau įtraukti kitų institucijų atstovus per vertinimo darbo grupes ar komitetus;
- parengti 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų paramos vertinimo planą ir įgyvendinti jo nuostatas šio programinio laikotarpio metu;
- paremti veiklos rezervo idėją, jei jis leistų gauti papildomų lėšų virš 4 proc. BVP limitu;
- derėtis dėl nenumatytų išlaidų rezervo visiško panaikinimo arba jo rekomendacinio statuso nustatymo.

2.7. ES struktūrinių fondų valdymo administracinė našta ir patrauklumas vartotojui

2.7.1. Įvadas

Šioje dalyje nagrinėjami ES struktūrinių fondų valdymo administracinės naštos ir patrauklumo vartotojui klausimai. Nors šis klausimas nėra tiesiogiai susijęs su tam tikrų ES struktūrinių fondų reglamentų nuostatų pokyčiais, tačiau jis buvo įtrauktas į tyrimo apimtį dėl savo santykinai didelės reikšmės (ypač siekiant geresnio ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo efektyvumo). Administracinė našta apibrėžiama kaip kaštai, laikas ir kita administracinė našta, kurią patiria pareiškėjai ir paramos gavėjai, laikydamiesi įvairių reikalavimų. ES struktūrinių fondų valdymo sistemos patrauklumas nacionaliniu lygiu priklauso ne tik nuo administracinės naštos, bet ir nuo pareiškėjo ar paramos gavėjo pajėgumų, kurie dažniausiai skiriasi.

Lietuva galės pasinaudoti didesne ES struktūrinių fondų valdymo autonomija, kurią suteiks *decentralizavimo ir supaprastinimo principų* įgyvendinimas. Europos Komisija siekia decentralizuoti valdymo sistemą, tačiau bendro valdymo (angl. *shared management*) kontekste, bei supaprastinti sistemą, plačiau taikant skaidrumo, diferenciacijos ir proporcingumo principus, bet tuo pačiu metu užtikrinant efektyvų finansinį valdymą. Tuo siekiama skatinti piliečių ir įmonių priėjimą prie struktūrinių fondų paramos, kad padidėtų projektų skaičius ir konkurencija dėl išteklių.

Daugiausia decentralizavimo ir supaprastinimo siūlymų pateikta finansinio valdymo ir kontrolės srityje, kurie reglamentuoja atsakingų institucijų santykius. Tai neturės didelių pasekmių išoriniams sistemos vartotojams, nes pasikeis atsakomybės pasidalijimas tarp atsakingų institucijų (Europos Komisijos ir nacionalinių administracijų). Tačiau kai kurie pokyčiai darys netiesioginę įtaką – pvz., Europos Komisija patikras vietoje atliks tik išimties atveju, nes pasikliaus nacionalinės kontrolės rezultatais, ir todėl tikėtina, kad sumažės patikrų skaičius vietose.

Finansų valdymo ir kontrolės srityje nebus taikomi detalūs ES išlaidų tinkamumo reikalavimai (išskyrus tai, kad pagal ERPF projektą nebus tinkamas PVM, palūkanos už skolą, žemės įsigijimo išlaidos, kurios viršija 10 proc. visų tinkamų operacijos išlaidų, būstas, atominių jėgainių uždarymas, o pagal ESF – PVM, kurį galima susigrąžinti, palūkanos už skolą bei žemės, nekilnojamo turto ir kitos infrastruktūros įsigijimas) ir bus galima vadovautis nacionalinėmis finansų kontrolės taisyklėmis. Kaip jau minėta, nors išlaidų tinkamumo supaprastinimą reikia vertinti palankiai, tačiau reikalinga derėtis, kad EPRF ir Sanglaudos fondo atveju PVM galėtų būti tinkamos išlaidos, jeigu jų nėra įmanoma susigrąžinti. Be to, būtų galima derėtis, kad būtų finansuojamos didesnės nei 10 proc. žemės įsigijimo išlaidos.

ES struktūrinių fondų valdymo decentralizavimas ir supaprastinimas gali sukurti procedūrų “vakuumą”, kuris gali būti netinkamai panaudotas (pvz., sukuriant dar detalesnes nacionalines taisykles). Panaši dilema Lietuvoje buvo išlikusi pereinant nuo decentralizuoto Phare programos valdymo (pagal DIS, *decentralised implementation system*) prie išplėstinio decentralizuoto šios programos valdymo (pagal EDIS, *extended decentralised implementation system*).

Todėl reikalinga atsakyti į klausimą, kaip tinkamai pasinaudoti šia autonomija ir supaprastinti ES struktūrinių fondų valdymo taisykles nacionaliniu lygiu. Pvz., nauju programiniu laikotarpiu ES lygiu bus taikomas proporcingumo principas. Nors šis principas bus daugiausia taikomas finansų valdymo srityje, tačiau tam tikros jo nuostatos yra susiję su vertinimu ir priežiūra. Šis principas leis ES struktūrinių fondų valdymą padaryti lankstesniu, bet tai

daugiausia naudos duos valstybėms narėms, kurios gaus paramą pagal Regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslą. Tačiau reikalinga šį principą pritaikyti ir nacionaliniu lygiu.

Tačiau šiame tyrime bus daugiausia dėmesio teikiama administracinei naštai, kurią patiria paraiškų teikėjai ir paramos gavėjai arba ne vidiniai, o išoriniai sistemos vartotojai. Sekančioje dalyje bus nagrinėjamos ES struktūrinių fondų valdymo nacionaliniu lygiu supaprastinimo galimybės, o kitoje dalyje – informavimo ir konsultavimo funkcijos tinkamumas, kuri gali padidinti šios sistemos patrauklumą vartotojams. Kadangi ES struktūrinių fondų finansuojamų projektų įgyvendinimas dar neprasidėjo, daugiausia dėmesio teikiama paraiškų teikimo etapui. Tačiau reikia turėti omenyje, kad projektų įgyvendinimo metu bus taikomi santykinai aukšti reikalavimai mokėjimų paraiškoms ar projektų ataskaitoms.

2.7.2. ES struktūrinių fondų valdymo reikalavimų nacionaliniu lygiu supaprastinimas

Visų pirma, reikia turėti omenyje, kad daugelis struktūrinių fondų valdymo reikalavimų nacionaliniu lygiu yra susiję su:

- ES viešųjų politikų (tarp jų tokių horizontalių principų kaip lygios galimybės, tvari plėtra, informacinė visuomenė) bei nacionalinių politikų įgyvendinimu (regioninė plėtra);
- ES struktūrinių fondų valdymo reikalavimais, ypač efektyvaus finansų valdymo srityje;
- Informacijos poreikiu projektų vertinimui, kad būtų atrinkti tinkami ir kokybiškiausi projektai. Taip pat kartais prašoma informacijos, kuris bus reikalinga projektų priežiūros metu;
- projektų rizikos mažinimu (pvz., reikalavimas pateikti detalų teritorijos planą, poveikio aplinkai vertinimą, techninį projektą ar statybos darbų sąmatą, nes anksčiau projektų veiklą įgyvendinimas negalėjo prasidėti tol, kol nebuvo įvykdytos šios sąlygos);

Lietuvoje buvo sukurta gana sudėtinga ES struktūrinių fondų valdymo sistema. Tai atsitiko dėl įvairių priežasčių:

- iš dalies dėl santykių tarp Europos Komisijos ir Lietuvos administracijos netikrumo;
- patirties stokos, nes ES struktūriniai fondai įgyvendinami pirmąjį kartą Lietuvoje;
- didelio vadovavimosi PHARE patirtimi, kurios valdymas buvo pagrįstas gana detaliu praktiniu vadovu (pvz., vertinimo srityje, kur nėra detalių ES reikalavimų, buvo daugiausia naudojama PHARE patirtis),
- poreikio sukurti procedūras per gana trumpą laikotarpį;
- nepakankamo konsultavimosi su suinteresuotomis grupėmis bei tarp atsakingų institucijų rengiant gaires paraiškų teikėjams ir kitus dokumentus.

ES struktūrinių fondų valdymo reikalavimų skaičius yra labai didelis. Pvz., pagal Ūkio ministerijos patvirtintas gaires viešųjų projektų teikėjams (BPD 3.2 priemonė) iš viso taikoma apie 70 administracinės atitikties ir tinkamumo reikalavimų, kuriuos pareiškėjai turi atitikti, kad būtų galima pradėti vertinti jų kokybę. Tuo tarpu kai kuriose ES valstybėse narėse projektų vertinimą įmanoma pradėti net tada, kai dar nėra pasiektas pilnas administracinis atitikimas.

Nors Finansų ministerijos administravimo ir finansavimo taisyklėse¹⁶ prašoma atsižvelgti, kad informacija būtų esminė ir būtina, iš pareiškėjų prašoma daug ir kartais nebūtinų informacijos. Taip pat nėra išnaudojama duomenų apsaugos tarp atsakingų institucijų galimybė (dėl duomenų apsaugos, įrangos, formato ir kitų problemų), ir todėl pareiškėjai turi nuolat ir pakartotinai pateikti pažymą iš įvairių institucijų (pvz., Sodros, mokesčių inspekcijos, registro centro). Pasitaiko dubliavimo atvejų tarp įvairių dokumentų. Pvz., teikiant paraiškas pagal BPD 3.1 priemonę, persidengia kai kurie paraiškos A ir B dalies bei B dalies ir verslo plano klausimai (nes paraiškos B dalyje pateikiami klausimai, kurie bus sudėtinė verslo plano dalis, o verslo plane prašoma pateikti informacijos apie projektą).

Gairių ar kitų dokumentų nuostatos ne visada yra pakankamai aiškios (pvz., dėl PVM, įrangos kilmės ar valstybės tarnautojų užmokesčio tinkamumo), ir todėl jos skirtingai interpretuojamos bei atsiranda poreikis jas tikslinti per atsakymus į dažnai užduodamus klausimus arba gairių papildymus. Gairės paraiškų teikėjams kartais keičiamos konkursų metu, numatant naujas nuostatas ar patikslinant senas nuostatas. Pvz., 2004 m. spalio mėn. Ūkio ministerija paskelbė apie gairių pareiškėjams, pagal kurias buvo paskelbti kvietimai teikti paraiškas 2004 m. liepos mėnesį, pakeitimus (tačiau pakeitimai buvo paskelbti tęstinių konkursų metu).

Paskelbus kvietimus teikti paraiškas nėra pateikiama visa reikalinga informacija. Gairėse paraiškų teikėjams turi būti ne tik paraiškų rengimo ir vertinimo tvarka, bet ir projektų įgyvendinimo, priežiūros, kontrolės ir audito tvarkos. Be to, turi būti parengti ir paskelbti kiti papildomi dokumentai (pvz., iki galutinio paraiškų pateikimo termino ESF srityje nebuvo paruoštos supaprastintos viešųjų pirkimų taisyklės, kurios būtų taikomos neperkančioms organizacijoms).

Kartais nėra aiškiai atskirta, kurios nuostatos yra privalomos, o kurios – rekomendacinės. Pasitaiko, kad gairėse pareiškėjams pateikiamos rekomendacijos, o įgyvendinančiųjų institucijų parengtose paraiškos pildymo instrukcijose – privalomi reikalavimai (pvz., kad projektai, kurių vidinė gražos norma viršys 20 proc., nebus finansuojami pagal B-2 paraiškos formos pildymo instrukciją). Taip pat kai kurios gairių nuostatos būna dažnai detalios ir standartizuotos, ir tai neskatina inovatyvesnių projektų pateikimo. Pvz., BPD priemonių suskirstymas į kelias veiklų grupes grupes reikalaujant, kad projektai būtų teikiami tik pagal vieną iš tokių grupių, neskatina nestandartinių ar labiau integruotų projektų, kurie gali apimti kelių veiklų grupių finansuojamas veiklas, pateikimo.

Dėl šių problemų ES struktūrinių fondų valdymo sistema tampa ne tik sudėtinga, bet ir atsiranda nestabilumo ir netikrumo aplinka. Todėl paskelbus kvietimus paraiškų teikėjai nemažai laiko ir išteklių naudoja ieškodami informacijos dėl neaiškių nuostatų interpretacijos ir negali sutelkti dėmesio projektų rengimui.

Finansų ministerijos administravimo ir finansavimo taisyklėse numatytos skundų nagrinėjamo nuostatos, kurios leidžia apskūsti įgyvendinančiosios, tarpinės ir vadovaujančiosios institucijų sprendimus. Šiose nuostatuose numatytas skundų objektas (sprendimai), skundų pateikimo ir nagrinėjamo terminai bei galimybė kreiptis į teismą pagal įstatymų nustatytą tvarką. Šios nuostatos yra geras pagrindas atskirai skundų nagrinėjimo tvarkai paruošti.

Taip pat minėtose taisyklėse ir kituose dokumentuose numatyti atsakingų institucijų veiklos standartai, bet abejotina, ar jų bus tinkamai laikomasi. Geras veiklos standartas yra laiko tarpas, per kurį turėtų būti priimtas sprendimas dėl paramos suteikimo (pvz., per tris mėnesius nuo paraiškos užregistravimo dienos ar nuo galutinės paraiškų pateikimo dienos, kaip

¹⁶ Žr. 2004 m. gegužės 31 d. Finansų ministro įsakymą Nr. 1K-204.

numatyta Finansų ministerijos administravimo ir finansavimo taisyklėse). Tačiau toks veiklos standartas turėtų būti ne rekomendacinio, o privalomo pobūdžio, kad jo būtų geriau laikomasi (gali būti numatytos tam tikros būtinos išimtys šiam reikalavimui). Be to, reikalinga numatyti pakankamai išteklių institucijoms, kad jos galėtų laikytis veiklos standartų.

Skirtingai nei PHARE ESS subsidijų programose, ES struktūrinių fondų valdymo sistemoje nacionaliniu lygiu numatytos mažesnės neigiamos pasekmės, jeigu paraiška neatitinka administracinės atitikties reikalavimų. Jeigu kai kuriose PHARE programose tokia paraiška būdavo automatiškai atmetama, dabar prašoma patikslinti ar pateikti papildomą informaciją. Tačiau skirtingai apibrėžiamos pasekmės, kurios atsiranda, jeigu projektas neatitinka tinkamumo kriterijų. Tinkamumo vertinimo metu turi būti prašoma tik papildomos informacijos, tačiau neturi būti suteikta galimybė keisti projekto turinį, kad visiems pareiškėjams būtų sudarytos vienodos sąlygos (jeigu taikoma ribotos trukmės paramos teikimo procedūra).

Dėl sudėtingos administravimo sistemos atsiranda papildomi kaštai bei paraiškų rengimas užima nemažai laiko (atidedamas paraiškų pateikimas ir projektų įgyvendinimo pradžia, ir tai gali daryti neigiamą įtaką ES struktūrinių fondų lėšų įsisavinimui bei jų panaudojimo efektyvumui). Be to, dėl sudėtingos sistemos mažiau palankios galimybės gauti ES struktūrinių fondų paramą turi smulkios įmonės, mažesnės savivaldybės ar NVO, kurios neturi pakankamai kvalifikuoto personalo bei vidinių išteklių konsultacinėms paslaugoms iš rinkos įsigyti.

Šiuo metu dar sudėtinga pateikti konkrečias ir galutines rekomendacijas, kaip mažinti ES struktūrinių fondų valdymo administracinę naštą, nes BPD įgyvendinimas tik prasidėjo ir dar nebuvo sudarytos paramos sutartys. Tačiau tyrime suformuluojami bendri principai bei pateikiamos preliminarios rekomendacijos, kuriomis galima pasinaudoti gerinant ES struktūrinių fondų administravimą ir dabartiniame, ir naujame programiniame laikotarpyje.

Principai, kurie leistų sumažinti ES struktūrinių fondų valdymo administracinę naštą bei leistų padidinti jos patrauklumą, pateikti lentelėje apačioje.

5 lentelė. ES struktūrinių fondų valdymo administracinės naštos mažinimo ir patrauklumo didinimo principai ir jų bruožai

Principas	Bruožai
<i>Proporcingumas</i>	Nustatyti reikalavimai turi būti būtini ir proporcingi tam tikrai problemai spręsti ar rizikai mažinti (ES struktūrinių fondų ar nacionaliniams reikalavimams vykdyti, vertinimo kokybei užtikrinti, projektų rizikai mažinti, t.t.). Reikalavimai gali skirtis priklausomai nuo fondo (ERPF ar ESF), paramos apimties (stambūs, vidutiniai ir smulkūs projektai), projekto tipo (viešieji ar privatūs projektai), t.t. (pvz., mažesnės vertės projektams galėtų būti taikomi paprastesni finansų kontrolės ir priežiūros reikalavimai ar būtų nustatytos paprastesnės paraiškų teikimo sąlygos) Sukurti apsikeitimą duomenimis tarp atsakingų institucijų iki 2007 m., kad įgyvendinant naujas ES struktūrinių fondų programas įgyvendinančiosios institucijos galėtų tiesiogiai gauti oficialią informaciją. Reikalinga stengtis diferencijuoti rizikos valdymą: papildomus ar griežtesnius reikalavimus, kurie skirti rizikai mažinti, lanksčiai taikyti ne visiems pareiškėjams ar paramos gavėjams, o tiems, kurių veikla gali sukelti didžiausią riziką.
<i>Nuoseklumas</i>	Suderinti visus dokumentus (gaires, paraiškos formas, t.t.) tarpusavyje, kad nebūtų nenuoseklumo ir dubliavimo. Suderinti vienodų reikalavimų taikymą atskirose tarpinėse ir įgyvendinančiose institucijose, kad jie nebūtų skirtingai interpretuojami. Pateikti reikalavimus kiek galima mažesniame dokumentų skaičiuje.

Principas	Bruožai
	Aiškiai atskirti, kurios nuostatos yra laikomos privalomais reikalavimais, o kurios – tik rekomendacijomis ar „gera praktika“, kurių taikymas nėra privalomas.
<i>Skaidrumas</i>	Visa informacija turi būti dokumentuojama ir ta informacija, kuri nėra laikoma konfidencialia, turi būti viešai prieinama įvairiuose informacijos šaltiniuose (tame tarpe internete). Visa tinkama informacija turi būti prieinama paskelbus kvietimą teikti paraiškas. Reikalavimai turi būti aiškūs ir paprasti, jie gali būti paskelbti iki ribotos trukmės konkurso paskelbimo, kad pareiškėjai galėtų susipažinti su jų turiniu ir laiką iki galutinio paraiškų įteikimo termino skirti projektų rengimui.
<i>Atskaitomybė</i>	Rengiant ne tik programavimo dokumentus, bet ir viešųjų pirkimų dokumentus (gaires ir kitus dokumentus) reikalinga konsultuotis su suinteresuotomis grupėmis. Konsultacijoms turi būti skiriama pakankamai laiko, kad suinteresuotosios grupės galėtų pateikti pastabų ir siūlymų (tačiau gali atsirasti grėsmė, kad suinteresuotosios grupės norės sukurti sau palankesnes sąlygas). Aiškiai numatyti administracinės atitikties, tinkamumo ir kokybės kriterijus, kuriuos taikant bus priimamas sprendimas dėl paramos suteikimo. Sprendimai nesuteikti paramos turi būti gerai pagrįsti vadovaujantis taikomais kriterijais (ne tik balų skaičius, bet ir pagrindimas, kodėl jis nepakankamas). Parengti ir paskelbti veiklos standartus, kurie būtų taikomi visoje valdymo sistemoje (pvz., laikas nuo paraiškos įregistravimo iki sprendimo dėl paramos suteikimo priėmimo) bei užtikrinti jų laikymąsi. Sukurti elektroninę „pasiūlymų knygą“, kurioje paraiškų teikėjai ir paramos gavėjai galėtų pateikti pastabų dėl administracinės naštos mažinimo. Turi būti parengta ir paskelbta skundų nagrinėjimo tvarka, kuri būtų prieinama, teisinga ir efektyvi.

Pritaikius šiuos principus būtų galima sumažinti administracinę naštą. Tai leistų sumažinti paraiškos rengimo laiką ir sumažinti jos kaštus bei sudarytų sąlygas daugiau dėmesio teikti projekto kokybei, nuo kurio priklauso ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimo efektyvumas.

Kaip minėta, 2007-2013 m. veiklos valdymui bus keliami aukštesni reikalavimai. Todėl tyrimo autoriai siūlo jau dabar gairėse pareiškėjams daugiau dėmesio teikti informacijai, kuri būtų naudojama kokybinio vertinimo metu ir leistų finansuoti geresnės kokybės projektus, o ne informacijai, kuri leidžia įvertinti administracinę atitiktį ir netgi tinkamumą. Tačiau reikėtų vengti papildomų reikalavimų įtraukimo.

Kita svarbi rekomendacija būtų atlikti finansavimo ir administravimo taisyklų ir viešųjų pirkimų dokumentų (gairių paraiškų teikėjams ir kitų dokumentų) išankstinį vertinimą, kad sudėtinga sistema nebūtų sukurta iki jos patvirtinimo ir kad nereikėtų jos keisti įgyvendinimo metu. Išankstinis vertinimas galėtų būti sudėtinė ES struktūrinių fondų programų išankstinio vertinimo dalis arba jam atlikti galėtų būti taikomas sprendimų poveikio vertinimo metodika, patvirtinta LR Vyriausybės nutarimu.

Be to, jeigu bus atliekamas BPD ir Bendrijos iniciatyvų programų tarpinis vertinimas, jo objektas gali apimti ES struktūrinių fondų valdymo administracinę naštą bei patrauklumą vartotojui. Toks vertinimo klausimas leistų detaliam įvertinti administracinę naštą/patrauklumą (ar visi reikalavimai atitinka minėtus principus, ar jie efektyvūs, t.t.) bei pateikti nepriklausomą nuomonę dėl šios naštos mažinimo bei patrauklumo didinimo.

Kaip buvo minėta, reikalinga sukurti tinkamą veiklos valdymo sistemą, kuri leistų paskelbti aiškius veiklos standartus, o savo atskaitose įgyvendinančios agentūros turėtų įvertinti, kaip yra vykdomi standartai, kaip atsižvelgta į paslaugų vartotojų siūlymus bei kokie yra skundų

nagrinėjamo rezultatai. Tai leistų ES struktūrinių fondų valdyme daugiau akcentuoti ne patį procesą ir procedūras, o konkrečius rezultatus.

Vartotojų nuomonei įvertinti gali būti sukurta vieša elektroninė „pasiūlymų knyga“, kurioje pareiškėjai ar paramos gavėjai galėtų pateikti siūlymų. Taip pat dažniau galėtų būti organizuojamos paraiškų teikėjų apklausa, kurios leistų nustatyti administravimo trūkumus.

2.7.3. Informavimo, konsultavimo ir mokymo paslaugos

Reikia pažymėti, kad pirmiausia reikalinga kiek galima labiau supaprastinti ES struktūrinių fondų valdymo sistemą, kad ji būtų patrauklesnė bei būtų mažesnis informavimo ir konsultavimo paslaugų poreikis. Tačiau tokių paslaugų poreikis visada išliks dėl sudėtingo ES struktūrinių fondų valdymo (nepaisant jo galimo supaprastinimo). Todėl reikalinga pateikti siūlymų dėl tokių paslaugų efektyvumo didinimo. Nors paraiškų teikėjai ir paramos gavėjai konsultacines ir mokymo paslaugas gali įsigyti iš rinkos ar viešųjų informavimo tinklų, tačiau šiame tyrime šių paslaugų efektyvumas nėra nagrinėjamas.

Tarpinės ir įgyvendinančiosios institucijos teikia informavimo, konsultavimo ir netgi mokymo paslaugas potencialiems paraiškų teikėjams konkursų metu. Dažnai šios paslaugos teikiamos naudojant PHARE techninę pagalbą (pvz., pagal PHARE SPP III projektą). Dažniausiai pareiškėjai gali dalyvauti informaciniuose ir mokymo seminaruose, gali pateikti klausimus įgyvendinančiosioms institucijoms elektroniniu paštu, telefonu ir faksu, o atsakymai į dažnai užduodamus klausimus, kurie yra aktualūs kitiems pareiškėjams, yra skelbiami viešai.

Tačiau informavimo ir konsultavimo paslaugos skiriasi skirtingose institucijose. „Geros praktikos“ pavyzdžiu galime laikyti tai, kad ŽIPPPF sudaro galimybes pareiškėjams atvykti į fondą dėl konsultacijų, nes tokių vizitų ar atvirų durų metu fondo darbuotojai gali netgi patikrinti paraiškos projektą baigiamajame projekto rengimo etape. Tai iš dalies leidžia spręsti neatitiktimo administracinės atitikties reikalavimams ir tinkamumo kriterijams. Nors būtų reikalinga tokias konsultacijas organizuoti dažniau, kad būtų patenkintas visas poreikis, bet įgyvendinančiosios institucijos gali neturėti pakankamų išteklių.

Taip pat reikia pažymėti, kad preliminarių paraiškų vertinimas, kuris buvo atliekamas pagal kelias BDP priemones (pvz., ESF srityje), leido paraiškų teikėjams nustatyti jų paraiškų trūkumus bei dažniausiai pasitaikančias klaidas. Tačiau „tikrieji“ kvietimai buvo skelbiami pagal pakeistas gaires, o preliminarių kvietimų rezultatai neturėjo jokios įtakos.

Tačiau informavimas ir konsultavimas turi tam tikrų trūkumų. Visų pirma, konsultavimosi ir informavimo tvarkos nuostatos nėra visada pilnai vykdomos dėl didelio atsakingos personalo darbo krūvio, pvz., finansų valdymo srityje, kur tik keli atsakingų institucijų darbuotojai gali teikti konsultacijas ar informaciją.

Konsultacijos ir informavimas yra apibrėžiamas siaurai ir apima tik konsultacijas ir informaciją dėl kvietimo sąlygų bei paraiškų pildymo. Nors tai leidžia sudaryti vienodas sąlygas visiems pareiškėjams, tačiau sukuria mažiau pridėtinės vertės. Be to, seminarų metu nesistengiama paaiškinti reikalavimų priežasčių (pvz., jie gali mažinti projektų riziką ar būti reikalingi kokybiniam vertinimui), ir todėl pareiškėjai nesupranta administracinės naštos prasmės. Tačiau informacinių ar mokymo renginių metu dažnai skaitomi pranešimai apie projektų rengimą, kurių metu pateikiama projektų rengimo metodika ir geros praktikos pavyzdžiai. Jie gali suteikti dalyviams daugiau žinių, kurios leis padidinti jų gebėjimus ir ES struktūrinių fondų valdymo sistemos patrauklumą.

Ateityje būtų naudinga teikti daugiau geros praktikos pavyzdžių iš Lietuvos. Naudinga informavimo priemonė yra „geros praktikos“ projektų duomenų bazės sudarymas, kuri taikoma ŽIPPPF, bet viešai skelbiamas tik trumpas tokių projektų aprašymas.

Kitas informavimo ir konsultavimo paslaugų trūkumas yra jų santykinis pasyvumas. Teikiant tokias paslaugas dažniausiai remiamasi potencialių pareiškėjų iniciatyva, kurie kreipiasi dėl informacijos ar konsultacijų. Dažniausiai taikomos aktyvios priemonės yra informaciniai ir mokymo seminarai pagal tam tikras ESF priemones ar ERPF projektų tipus. Tačiau pastaruoju metu buvo pradėti rengti seminarai, skirti konkrečioms tikslinėms grupėms (pvz., Ūkio ministerijos ir LVPA seminarai energetikos sektoriaus atstovams). Ateityje būtų reikalinga teikti šias paslaugas konkretesnėms tikslinėms grupėms, naudojant aktyvesnes informavimo priemones (tiesioginius ryšius, straipsnius specializuotoje žiniasklaidoje, t.t.)

ESF srityje informavimo ir konsultavimo paslaugos yra teikiamos centriniu lygiu, nors ERDF srityje LVPA paslaugas teikia per savo regioninių padalinių tinklą. Tokios paslaugos labiau prieinamos vartotojams, tačiau jų kokybė gali būti prastesnė. Kadangi ŽIPPPF neturi regioninių padalinių, paslaugoms teikti ESF srityje gali būti naudojami konsultantai teritorinėse darbo biržose.

Taip pat reikalinga pažymėti, kad informavimo paslaugos dažniausiai teikiamos pagal tam tikrą priemonę ar fondą dėl paraiškų teikimo galimybių. Tačiau bendras visuomenės informavimas apie ES struktūrinių fondų paramą Lietuvoje nėra išvystytas, nors tokios informacijos poreikis ypač didelis įgyvendinimo pradžioje. Toks informavimas galėtų būti naudojamas siekiant pakeisti neigiamą gyventojų nuomonę apie ES struktūrinių fondų naudojimo efektyvumą ir skaidrumą.¹⁷

Bendrai informavimo paslaugai teikti galėtų būti įsteigtas informavimo padalinys, kuris būtų panašus į Nacionalinio plėtros plano informavimo padalinį prie Finansų departamento Airijoje. Be to, bendrai informacijai teikti galėtų geriau būti išnaudojama Finansų ministerijos interneto svetainė arba atkurta svetainė www.esparama.lt kuri buvo naudojama anksčiau. Naudojant šias priemones galima būti sukurti tam tikrą vieno langelio principu (angl. *one-stop-shop*) veikiančią sistemą, kurioje prieinama informacija būtų naudinga savivaldybėms (jų merai ar administratoriai kartais neturi pilnos informacijos apie visas ES struktūrinių fondų galimybes), įmonėms, NVO ir kitiems suinteresuotiems asmenims.

Rekomendacijos:

- pradėti programos priedo, jeigu jis bus rengiamas, bei paramos administravimą reglamentuojančių dokumentų bei dokumentų paketų pareiškėjams rengimą anksčiau;
- plačiau ir intensyviau konsultuotis su suinteresuotųjų grupių atstovais rengiant aukščiau minimus dokumentus;
- rengiant minėtus dokumentus taikyti proporcingumo, nuoseklumo, skaidrumo ir atskaitomybės principus;
- daugiau dėmesio teikti informacijai, kuri būtų naudojama kokybinio vertinimo metu ir leistų finansuoti geresnės kokybės projektus;
- atlikti finansavimo ir administravimo taisyklių bei dokumentų paketų pareiškėjams išankstinį vertinimą, kad sudėtinga sistema nebūtų sukurta iki jos patvirtinimo;

¹⁷ Tai rodo 2004 m. rugsėjo mėnesį bendrovės „Vilmorus“ atlikta sociologinė apklausa. Paklausti, ar tiki, kad Lietuva sugebės ES paramą panaudoti skaidriai ir efektyviai, 38,5 proc. respondentų atsakė greičiau nesugebės, 23,7 proc. - ne, nesugebės, 23,1 proc. - greičiau sugebės. Tik 5 proc. apklaustųjų mano, kad Lietuva sugebės ES paramą panaudoti skaidriai ir efektyviai.

- sukurti tinkamą veiklos valdymo sistemą, kuri leistų paskelbti aiškius veiklos standartus;
- sukurti viešą elektroninę „pasiūlymų knygą“, kurioje pareiškėjai ar paramos gavėjai galėtų pateikti siūlymų dėl administracinės naštos mažinimo;
- teikti konsultacijas vizitų ar atvirų durų metu dėl rengiamų projektų;
- daugiau teikti mokymo paslaugų ir geros praktikos pavyzdžių iš Lietuvos;
- paslaugas teikti konkretnėms tikslinėms grupėms, plačiau naudojant aktyvesnes informavimo priemones;
- plačiau paslaugas teikti per regioninius padalinių tinklus, kad padidėtų jų prieinamumas vartotojui;
- skatinti bendrą visuomenės informavimą apie ES struktūrinių fondų paramą. Gali būti sukurta vieno langelio principu veikianti informacijos sistema, įkuriant informacinį padalinį prie Finansų ministerijos ar geriau naudojant Finansų ministerijos interneto svetainę.

2.8. Institucinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumas

ESF reglamento projekte numatyta, kad ESF parama apima institucinių gebėjimų stiprinimą bei viešojo administravimo ir paslaugų efektyvumo (angl. *efficiency*) stiprinimą nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygiu, kad būtų skatinamos reformos ir geras valdymas ypač ekonominėje, užimtumo, socialinėje, aplinkos apsaugos ir teisingumo srityse.

Numatyta, kad turi būti ypač skatinamas:

- geras viešosios politikos ir programų sukūrimas, priežiūra ir vertinimas per studijas, statistiką ir ekspertizę, paramą koordinavimui tarp departamentų ir dialogą tarp atitinkamų viešųjų ir privačių institucijų;
- gebėjimų stiprinimas įgyvendinant viešąsias politikas ir programas, kuris apimtų teisės aktų įgyvendinimo užtikrinimą (angl. *enforcement*), ypač per vadovų ir personalo mokymą, specifinę paramą pagrindinėms tarnyboms, inspekcijoms ir socio-ekonominiams veikėjams, tarp jų ir socialiniams partneriams ir atitinkamoms nevyriausybinėms organizacijoms.

Tai naujas reiškinys, nes pirmą kartą viešojo administravimo priemonės (išskyrus techninę pagalbą) bus finansuojamos iš ES struktūrinių fondų. Šis reiškinys yra aktualus dėl kelių priežasčių. Visų pirma, Lietuvoje viešojo administravimo efektyvumui nėra teikiama pakankamai dėmesio ir nuolat auga biudžeto asignavimai dėl paramos iš ES biudžeto ir kitų veiksnių. Antra, viešojo administravimo sektorius yra horizontalaus pobūdžio, ir jo efektyvumo didinimas gali sukurti teigiamas pasekmes visame viešajame sektoriuje. Kadangi vis daugiau pripažįstama, kad ūkio konkurencingumas priklauso nuo viešojo administravimo efektyvumo, šio uždavinio įgyvendinimas gali taip pat duoti ekonominės naudos.

Pagaliau panašus uždavinys yra numatytas Lisabonos strategijoje, kurioje siekiama sustiprinti viešojo sektoriaus indėlį į ekonominį augimą didinant viešojo sektoriaus išlaidų efektyvumą (pvz., kuriant priemones, kurios leistų vertinti santykį tarp viešųjų išlaidų ir politikos tikslų bei kontroliuotų viešąsias išlaidas). Todėl viešojo administravimo priemonių finansavimas leistų prisidėti prie Lisabonos strategijos nuostatų įgyvendinimo. Lisabonos darbotvarkės poveikio vertinime daroma išvada, kad viešojo sektoriaus išlaidų efektyvumo didinimas yra pagrįstas uždavinys ir turėtų teigiamą poveikį išteklių naudojimo efektyvumui, tačiau pripažįstami politiniai jo apribojimai (pvz., orientacija į interesų grupių reikalavimus tokiuose sektoriuose kaip žemės ūkis).¹⁸

Tačiau Europos Komisijos siūlomos efektyvumo didinimo priemonės yra siauros apimties. Daugiausia dėmesio teikiama pasekmių vertinimui, auditui, konsultavimuisi ir suinteresuotųjų pusių dalyvavimui viešosios politikos procese. Be to, Baltojoje knygoje dėl Europos valdymo ES valstybėms narėms siūloma nenaudoti sudėtingų administracinių procedūrų įgyvendinant ES teisės aktus, skatinti sutartinių santykių naudojimą su regioninėmis ir vietos valdžiomis įgyvendinant ES viešąsias politikas, t.t.¹⁹

¹⁸ *Europos Sąjungos Lisabonos darbotvarkės ir jos poveikio Lietuvai įvertinimas: Ekonominės ir socialinės politikos sričių integracijos poveikio analizė*. Op. cit., p. 20.

¹⁹ Commission of the European Communities. *European Governance: A White Paper*. Brussels, 2001 // http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

Pagal ESF reglamento projekte numatyta viešojo administravimo priemonės daugiau taikyti ekonominėje, užimtumo, socialinėje, aplinkos apsaugos ir teisingumo srityse. Taip pat egzistuoja rizika, kad viešojo administravimo priemonės bus daugiausia taikomos ministerijų, kurios atsakingos už ESF (Socialinės apsaugos ir darbo bei Švietimo ir mokslo), kompetencijos srityje. Todėl rekomenduojama į ESF paramos programavimą įtraukti institucijas, atsakingas už atskirus viešojo administravimo klausimus (Vidaus reikalų ministerija, Finansų ministerija, LR Vyriausybės kanceliarija, Informacinės visuomenės plėtros komitetas, t.t.), ir įvairius partnerius (ypač Lietuvos savivaldybių asociaciją).

ESF reglamento projekte išskiriamas NVO dalyvavimo ir naudojimosi ESF parama skatinimas, įgyvendinant ESF finansuojamas veiksmų programas (ypač socialinės aprėpties ir lygių galimybių įgyvendinimo srityse). 2004-2006 m. laikotarpiu NVO galimybės teikti paraiškas ir gauti finansavimą iš ES struktūrinių fondų yra ribotos, nors tam tikrose srityse NVO sektorius gali efektyviau teikti paslaugas palyginus su kitomis organizacijomis. Be to, NVO sektoriaus pajėgumai pasinaudoti ES struktūrinių fondų parama yra nepakankami. Todėl 2007-2013 m. laikotarpiu bus reikalinga sudaryti palankesnes sąlygas NVO pasinaudoti ES struktūrinių fondų galimybėmis, tame tarpe stiprinant NVO gebėjimus.

Tačiau šių priemonių „menu“ yra gana ribotas ir daugiausia susijęs su panašiomis priemonėmis, kurios taikomos Europos Komisijoje (teisės aktų projektų pasekmių vertinimas, finansinis ir veiklos auditas, konsultavimasis su visuomene, t.t.), bei sektoriais, kuriuose ES turi tam tikrą kompetenciją. Kitos priemonės, kurios gali didinti viešojo administravimo efektyvumą, apima veiklos valdymą arba strateginį planavimą, elektroninį valdymą, paslaugų kokybės valdymą (tokie kaip ISO 9001, Bendrasis vertinimo pagrindas (angl. *common assessment framework*), t.t.) ar netgi partnerystę tarp viešojo ir privataus sektorių (angl. *PPP*). Taip pat Lietuvoje išlieka aktualios funkcijų pasiskirstymo tarp valdymo lygių ir viešosios administracijos struktūros problemos, kurios daro neigiamą įtaką viešojo administravimo efektyvumui.

Taip pat susidaro įspūdis, kad politikos įgyvendinimo sėkmė yra siaurai siejama su įgyvendinančiųjų institucijų ir kitų suinteresuotojų grupių gebėjimais, nors politikos įgyvendinimo studijos rodo, kad ji priklauso taip pat nuo politikos formavimo klausimų (viešosios politikos sandaros, priešastinės teorijos, politikos įgyvendinimo institucinės sąrangos) bei viešosios politikos aplinkos (įvairių aplinkos pokyčių, interesų grupių įtakos, t.t.)²⁰. Lietuvoje neigiamą įtaką politikos įgyvendinimui taip pat darė netinkama institucinė struktūra (pvz., žemės reformos, fiksuoto ryšio reguliavimo, Saulėtekio komisijos ir kitose srityse), nors dažniausiai politikos įgyvendinimo problemos yra siejamos su nepakankamu finansavimu ir personalo skaičiumi.

Todėl rekomenduojama vadovautis ne tik viešojo administravimo efektyvumo didinimo priemonėmis, kurias siūlo Europos Komisija, bet daugiau nacionaliniais poreikiais. Todėl reikia nustatyti svarbiausiuosius viešojo administravimo efektyvumo poreikius, kuriuos galima būtų tenkinti naudojant ES struktūrinių fondų lėšas. Nors 2004 m. balandžio 28 dieną Lietuvos Vyriausybė patvirtino viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategiją²¹, ši strategija apima tik tuos klausimus, kuriuos daugiausia kuruoja Vidaus reikalų ministerija (centrinis valdymas, teritorinis valdymas, vietos savivalda, valstybės tarnyba ir iš dalies e-valdymas). Todėl autorių grupė siūlo atlikti poreikių analizę kitose srityse, kurios prisideda prie viešojo

²⁰ R. Vilpišauskas ir V. Nakrošis. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Eugrimas, 2003.

²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2004 m. balandžio 28 d. Nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“. <http://www3.lrs.lt/DPaiska.html>

administravimo efektyvumo (strateginis planavimas ir programinis biudžetas, priežiūra ir vertinimas, paslaugų kokybės valdymas, t.t.), bet nėra sudėtinė minėtos strategijos dalis.

Taip pat atliekant poreikių analizę reikalinga atskirti viešojo administravimo tikrovę nuo retorikos. Nors Lietuvos viešojo administravimo reformos strategijoje linkstama prie „dalyvavimo“ modelio, kur pirmenybė teikiama viešųjų paslaugų teikimui ir piliečių dalyvavimui valdyme, tačiau kasdieninėje praktikoje piliečių dalyvavimas valdyme ir konsultavimasis su suinteresuotomis grupėmis yra neišvystytas.

Be to, siekiant didinti viešojo administravimo efektyvumą, reikia išskirti prioritetinius uždavinius, kurių būtų siekiama 2007-2013 m. laikotarpiu. Vienu iš prioritetų galėtų būti toliau diegti strateginį planavimą ir programinį biudžetą. Nors šioje srityje buvo pasiekta pažanga, tačiau jiems būdingos įvairios problemos:

- Lietuvoje šiuo metu veikia tik pusiau programinis biudžetas, nes Seimas tvirtina tik vienerių biudžetinių metų finansinius rodiklius; programinio biudžeto principas nėra taikomas visiems finansiniams ištekliams paskirstyti; svarstant biudžetą Seime nepakankamai naudojami strateginiai planai ir biudžeto programų projektai; bei iš esmės tvirtinama biudžeto sąmata pagal sektorius ir asignavimų valdytojus;
- fragmentuota biudžetų programų struktūra, kurios daugiau formuluojamos pagal finansinius kriterijus (atskiriant specialiąsias programas nuo paprastųjų, atskirai sudarant programas ES struktūriniais fondams bendrai finansuoti, t.t.), o ne strateginio planavimo logiką;
- programų sandaros trūkumai, ypač vertinimo kriterijų srityje, ir tai neleidžia įvertinti programų efektyvumo įgyvendinimo metu. Tačiau naujoje strateginio planavimo redakcijoje numatyta, kad nuo 2005 m. bus reikalinga pateikti vertinimo kriterijus produkto, rezultato ir efekto lygiu.

Instituciniams gebėjimams stiprinti gali būti atsižvelgiama į patirtį, sukauptą rengiant ir įgyvendinant techninės pagalbos projektus iš PHARE programos institucijų plėtros komponento ir Pereinamojo laikotarpio programos. Tikėtina, kad iš ESF bus finansuojamas atskirų projektų įgyvendinimas, bet nebus finansuojama viešojo administravimo įstaigų veikla. Todėl reikalinga išnagrinėti PHARE programos įgyvendinimo pamokas, kurios pateikiamos įvairiuose šaltiniuose (PHARE projektų ataskaitose ar PHARE tarpinio ir paskesniojo vertinimo ataskaitose).

PHARE finansavo informacinių sistemų diegimą, teisės aktų ir įvairių procedūrų vadovų rengimą, valstybės tarnautojų ir teisėjų mokymą, t.t. Tačiau dažnai buvo finansuojami nedidelės apimties projektai, skirti atskirų institucijų pajėgumams didinti ES teisės aktų įgyvendinimo srityje (tame tarpe mokymams, kurie dažnai neturėjo tęstinumo). Todėl tyrimo autoriai siūlo ES struktūrinių fondų paramą viešojo administravimo srityje daugiau naudoti horizontaliųjų funkcijų tobulinimui, kad būtų didesnis poveikis. Tokiais pavyzdžiais galėtų būti PHARE parama vidaus ir išorės audito, valstybės tarnybos reglamentavimo, valstybės tarnautojų ir teisėjų mokymo ir kitose srityse.

Reikalinga taip pat institucinių pajėgumo stiprinimo ir viešojo administravimo efektyvumo didinimo priemonės susieti su viešosios politikos reforma. Pvz., Lisabonos strategijai įgyvendinti buvo rekomenduotos reformos mokslo ir švietimo, sveikatos apsaugos ir kitose srityse²². Tai leistų ES struktūrinių fondų paramai daryti didesnę poveikį ir labiau prisidėti prie

²² *Europos Sąjungos Lisabonos darbotvarkės ir jos poveikio Lietuvai įvertinimas: Ekonominės ir socialinės politikos sričių integracijos poveikio analizė. Op. cit.*

Lisabonos strategijos įgyvendinimo. Tačiau tokiems projektams turi būti taikomos aiškios išankstinės sąlygos, kurias įvykdžius galėtų būti teikiama parama, nes naudojant PHARE paramą pasitaikė atveju, kad nepaisant PHARE paramos viešosios politikos ir institucinės reformos buvo atidėtos dėl įvairių priežasčių.²³ Be to, reikalinga suderinti reformos ir ES struktūrinių fondų paramos laiką, kad parama nebūtų suteikta pernelyg anksti ar vėlai reformos procese.

Rekomendacijos:

- naudoti ES struktūrinių fondų paramą instituciniams gebėjimams stiprinti ir viešojo administravimo efektyvumui didinti dėl viešojo sektoriaus reikšmės ekonominėje plėtroje;
- į ESF paramos programavimą įtraukti įvairias institucijas, atsakingas už atskirus viešojo administravimo klausimus, bei partnerius;
- atlikti poreikių analizę bei nustatyti prioritetingas priemones, kurios galėtų būti finansuojamos iš ES struktūrinių fondų (strateginį planavimą ir programinį biudžetą, elektroninį valdymą, paslaugų kokybės valdymą, t.t.);
- taikyti ne tik Europos Komisijos siūlomas priemones viešojo administravimo efektyvumui didinti (pvz., vertinimą ar konsultavimąsi), bet ir kitas efektyvumą didinančias priemones, kurios atitinka nacionalinius poreikius;
- daugiau taikyti ne priemones konkrečiuose srityse (ekonominėje, užimtumo, socialinėje, aplinkos apsaugos ir kitose srityse), bet horizontaliu būdu visoje valdymo sistemoje, kad ES struktūrinių fondų parama turėtų didesnę poveikį;
- atsižvelgti į PHARE programos institucijų plėtros komponento ir Pereinamojo laikotarpio programos, kurios finansavo institucijų stiprinimo projektus, patirtį;
- susieti ES struktūrinių fondų paramą viešojo administravimo srityje su esmine viešųjų politikų (tokių kaip mokslo ir švietimo ar sveikatos apsaugos) reforma.

²³ Pz., buvo atidėtas Aplinkos apsaugos agentūros įsteigimas arba SoDros reorganizacija. *PHARE Country Ex-Post Evaluation and Capacity Building, Country Report - Lithuania, April 2003.*

2.9. Lietuvos regioninės plėtros politika

Ruošiantis įsisavinti 2007-2013 m. struktūrinių fondų paramą reikalinga atsižvelgti į Lietuvos regioninės politikos klausimą, kurio reikšmė didėja dėl socialinių ir ekonominių priežasčių (didėjančių išsivystymo netolygumų) bei politinių priežasčių (pvz., politinių partijų dėmesio šiems klausimams rinkimų metu).

2004-2006 m. laikotarpiu Lietuvos regioninė politika įgyvendinama daugiausia horizontaliu būdu per sektorines priemones, nors stojimo į ES laikotarpiu buvo finansuojamos tam tikros vertikalios priemonės²⁴. ES struktūrinių fondų finansuojamų projektų atrankos metu papildomų balų turi būti teikiama tiems projektams, kurie darys didžiausią teigiamą įtaką atsilikusiems regionams. Taip pat siekiama įtvirtinti nuostatą, kad tokie projektai neturėtų būti vertinami prasčiau, jeigu jų siūlomas nuosavas indėlis yra mažesnis. Be to, iš VRM regioninės plėtros programos atsilikusiems regionams yra teikiama techninė pagalba projektams, kurių įgyvendinimas galėtų būti finansuojamas iš ES struktūrinių fondų, paruošti.

Nors 2004 m. jau buvo paskelbti kvietimai teikti paraiškas ES struktūrinių fondų paramai gauti, tačiau dar nebuvo patvirtintas probleminių regionų sąrašas. Todėl probleminės teritorijos skirtingai apibrėžiamos ir interpretuojamos skirtingose srityse (išskyrus Ignalinos AE regioną, kuris buvo patvirtintas Vyriausybės nutarimu anksčiau). Pvz., Ūkio ministras savo įsakymu patvirtino probleminių teritorijų sąrašą, kuris taikomas atrenkant projektus pagal priemones, už kurių įgyvendinimą atsakinga Ūkio ministerija. Regioninės politikos strategija ir probleminių teritorijų sąrašas buvo paruoštas pavėluotai, o jo derinimas, svarstymas ir tvirtinimas nesibaigė iki šiol.

Be to, dabartinės paramos įgyvendinimo metu atsiranda abejonių, ar horizontalus regioninės politikos įgyvendinimo būdas gali prisidėti prie vidinių išsivystymo skirtumų mažinimo. Pvz., pirmieji duomenys rodo, kad projektų, kuriuos ketinama įgyvendinti probleminėse teritorijose, skaičius išlieka santykinai nedidelis.²⁵ Todėl reikalinga tinkamai pasiruošti sekančiam programavimo laikotarpiui. Pvz., programuojant 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų paramą būtų parengta ir patvirtinta aiški regioninės plėtros strategija su konkrečiomis intervencijomis, kurių pagrindu galėtų būti ruošiami projektai ES struktūrinių fondų paramai gauti.

Nors Lietuvos regioninei politikai įgyvendinti daugiausia naudojamas horizontalus būdas, kartais BPD priemonėse numatytos vertikalios sritys, skirtos probleminiams regionams. Pvz., gairėse paraiškų teikėjams pagal BPD priemonę Nr. 2.2. „Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimų prisitaikyti prie pokyčių ugdymas“ numatyta sritis „Gyventojų gyvenančių probleminėse teritorijose ir tose, kuriose vyksta esminiai ekonominės veiklos pertvarkymai, mokymas, perkvalifikavimas, kvalifikacijos kėlimas“. Šioje srityje probleminės teritorijos apibrėžiamos pagal LR Vyriausybės 2003 m. balandžio 8 d. nutarimą „Dėl probleminių teritorijų išskyrimo kriterijų“. Be to, 2004-2006 m. laikotarpiu tęsiasi PHARE ESS programos projektų, kurie skirti Ignalinos AE regionui, įgyvendinimas. Pagaliau tam tikras priemonės šiame regione planuojama finansuoti iš ES finansuojamos Ignalinos programos.

²⁴ Geriausias vertikalios regioninės politikos pavyzdys yra PHARE 2000 Ekonominės ir socialinės sanglaudos programa, kuri buvo tiesiogiai įgyvendinama trijuose tiksliniuose regionuose (Klaipėdoje-Tauragėje, Utenoje ir Marijampolėje).

²⁵ Pvz., iš 111 projektų, kurie buvo užregistruoti LVPA iki 2004 m. spalio 13 d., tik 19 projektų ketinama įgyvendinti probleminėse teritorijose (14 rajonų).

Nauja 2007-2013 m. finansinė perspektyva bei naujų ES struktūrinių fondų reglamentų projektų nuostatos teikia tam tikras galimybes ir grėsmes Lietuvos regioninei politikai.

Svarbiausios *galimybės* yra šios:

- apie du kartus didesnė metinė paramos iš ES struktūrinių fondų apimtis gali leisti finansuoti papildomas priemones, susijusias su regionų plėtra, ilgesniu laikotarpiu;
- tam tikra ES struktūrinių fondų decentralizacija bei nauja programavimo tvarka sudaro sąlygas ES struktūrinių fondų paramos decentralizacijai nacionaliniu lygiu (ši galimybė nagrinėjama plačiau apačioje);
- ES struktūrinių fondų valdymo supaprastinimas sudaro sąlygas ES struktūrinių fondų valdymo sistemą padaryti palankesnę vartotojui nacionaliniu lygiu. Šis klausimas aktualus probleminiams regionams, kurių administraciniai gebėjimai yra mažesni;
- Institucinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas galės būti naudojamas ir Lietuvos regioninės politikos gebėjimams stiprinti įvairiuose lygiuose;
- intensyvesnė ir platesnė partnerystė valstybės narės viduje tarp įvairių partnerių programavimo ir įgyvendinimo metu.

Svarbiausios *grėsmės* yra šios:

- programavimo dokumentų rengimo, vertinimo ir derybų metu pirmenybė bus daugiau teikiama atitikimui Lisabonos ir kitoms ES strategijoms, o ne probleminių regionų poreikiams. Nors juos įmanoma tarpusavyje suderinti, bet programavimo metu gali atsirasti didelis derinimo darbų krūvis;
- 2007-2013 m. laikotarpiu pasireišk bendrojo finansavimo įtampa, ypač 2007-2008 m. dėl poreikio finansuoti esamas ir naujas programas. Tačiau bendrojo finansavimo pajėgumas vietos lygiu, kuris sudaro tik apie 10 proc. visų tinkamų išlaidų Lietuvoje, yra ribotas;
- Dėl didesnės orientacijos į veiklos valdymą (per priežiūrą, vertinimą ir veiklos rezervą) didės reikalavimai programų ir projektų turiniui bei įgyvendinimui, kuriems įvykdyti bus reikalingi papildomi administraciniai pajėgumai;
- kaimo plėtra ir žuvininkystė nebus sudėtinė ES struktūrinių fondų dalis, nors šie klausimai aktualūs atsilikusių regionų plėtrai. Tačiau iš ES struktūrinių fondų galės būti finansuojamas ekonominės veiklos įvairovės skatinimas bei bus reikalingas ES struktūrinių fondų paramos suderinimas su parama iš Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai bei Europos žuvininkystės fondo).

ES struktūrinių fondų programų struktūros decentralizacija naujuoju programavimo laikotarpiu yra aktuali ir dėl ES lygio veiksnių (pvz., tarpregioninio bendradarbiavimo ir miestų veiksmų integravimo į veiksmų programas), ir dėl nacionalinio lygio veiksnių (abejonės dėl vietinių infrastruktūros projektų atrankos centriniu lygiu). Iš esmės 2007-2013 m. laikotarpiu galėtų būti taikomos kelios decentralizavimo alternatyvos (regioninės veiksmų programos kiekvienoje apskrityje, viena integruota regioninė veiksmų programa, kurios valdyme dalyvautų VRM, bei decentralizuotos priemonės sektorinėse veiksmų programose). Tačiau siekiant mažinti veiksmų programų skaičių, akivaizdu, kad vienos integruotos regioninės veiksmų programos galimybė yra labiausiai tinkama, todėl ją reikėtų išnagrinėti.

Šios programos apimtį galėtų sudaryti ne tik urbanistiniai ir regioninio bendradarbiavimo veiksmai, kurie privalės būti integruoti į veiksmų programas panaikinus atitinkamas Bendrijų iniciatyvas, bet ir įvairi infrastruktūra (vietos/regioninio transporto, sveikatos, dalis aplinkos, turizmo ir energetikos infrastruktūros). Šios programos įgyvendinimas būtų finansuojamas iš

ERPF. Tačiau šioje programoje nebūtų numatyta valstybės pagalba, kuri būtų bendrai finansuojama iš ES struktūrinių fondų. Tokios programos intervencijas galima pagrįsti daugiau gyvenimo kokybės gerinimu, o ne tik vidinių išsivystymo netolygumų mažinimu.

Decentralizavimas reikalaus aiškaus atsakomybės paskirstymo tarp centrinio ir vietos/regioninio lygio, nes šakinių ir regioninių veiksmų programų apimtis dažniausiai atskiriama pagal atsakomybės sritis. Be to, bus reikalingas regionų bendradarbiavimas, nes kartais tam tikrų paslaugų teikimo vieta nesutampa su apskričių ar savivaldybių administracinėmis ribomis.

Regioninės veiksmų programos decentralizavimas ir jo lygis yra kitas klausimas, kuris buvo nagrinėjamas šio tyrimo dalyje 2.5. Nors tokios programos valdymas priklausytų nuo bendros ES struktūrinių fondų valdymo sistemos 2007-2013 m. laikotarpiu, tačiau VRM, kuri turi PHARE ESS 2000 įgyvendinimo patirties bei turės INTERREG III A programos tarp Lietuvos, Lenkijos ir Kaliningrado patirties, galėtų vaidinti tam tikrą vaidmenį.

Naujos Lietuvos regioninės politikos strategijos projekte numatyta plėtoti regioninius augimo centrus bei atsiliekančias problemines teritorijas daugiausia vadovaujantis augimo centrų požiūriu. Šios strategijos apimtis yra pakankamai plati (5 centrai ir 23 teritorijos), nors minėtas požiūris kelia tam tikrų abejonių (pvz., ar tinkamas jo taikymas žemesniu lygiu Utenos, Marijampolės, Telšių, Tauragės ir Alytaus centruose, kuriuose turi būti ugdomas aukšto lygio inovacinis ir mokslinis-techninis potencialas, kad būtų sukurtos darbo vietos, kurias galėtų užimti probleminių teritorijų darbo jėga?).

Nors regioninės plėtros planavimas Lietuvoje prasidėjo maždaug nuo 1997 m., mažai regioninei plėtrai skirtų programų ir priemonių buvo pilnai įgyvendintos praktikoje (išskyrus PHARE ESS, techninę pagalbą, t.t.). Be to, rengiant regioninės politikos strategiją buvo daugiausia remiamasi esamos padėties analize (įvairiais išsivystymo netolygumų rodikliais), bet nesivadovaujama ankstesnių programų ir priemonių, kurios buvo įgyvendintos atsilikusiuose regionuose, rezultatais ir pamokomis. Reikia turėti omenyje, kad viešosios intervencijos ne visada gali išspręsti netolygumų problemas, jos gali sukelti priešingus padarinius arba neturėti didelių padarinių. Todėl planuojant regioninę plėtrą reikalinga atsižvelgti į jau įgyvendintų programų, priemonių ir projektų privalumus ir trūkumus. Pvz., įdomu būtų įvertinti vietinių užimtumo iniciatyvų, kurių įgyvendinimas yra finansuojamas iš Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos programų, efektyvumą.

Todėl tyrimo autoriai siūlo iš nacionalinės regioninės plėtros programos išbandyti šios strategijos nuostatas mažesniu mastu (viename centre ir keliose probleminėse teritorijose, kurios išdėstytos šalia centro), kad galima būtų įvertinti šio požiūrio efektyvumą, prieš pradėdant jį taikyti platesniu mastu 2007-2013 m. laikotarpiu. Nors nėra tikėtina, kad iki 2007 m. bus galima išmatuoti šių priemonių poveikį, tačiau bus galima įvertinti šio požiūrio praktinio taikymo problemas. Be to, rekomenduojama tinkamai naudoti priežiūros ir vertinimo priemones, kurios leistų nustatyti ankstesniųjų priemonių rezultatus bei atskirų viešųjų intervencijų privalumus ir trūkumus.

Taip pat reikia pažymėti, kad pereinant prie daugiau vertikalios regioninės politikos atsiranda tam tikros ekonominės plėtros centralizacijos grėsmė vietose. Planuojant regioninę plėtrą atsilikusiuose regionuose pagrindinį vaidmenį vaidina VRM, apskričių viršinių administracijos ir savivaldybės. Tačiau kitų institucijų, kurios tam tikrose teritorijose atsakingos už tam tikrus plėtros klausimus, dalyvavimas regioninės plėtros valdyme labai mažas bei jo visiškai nėra. Todėl reikalingas labiau integruotas požiūris į regioninę plėtrą, kuris būtų pagrįstas visų suinteresuotųjų grupių partneryste tam tikroje probleminėje

teritorijoje. Jeigu tokios institucijos nedalyvauja regioninės plėtros planavime ir įgyvendinime, atsiranda didelė plėtros priemonių ir projektų dubliavimo ir fragmentacijos grėsmė. Toks požiūris aktualus ir todėl, kad minėtos institucijos nėra atsakingos už aktyvias darbo rinkos priemones, nors pagal augimo centrų modelį probleminėse teritorijose turi būti sukurta kvalifikuota darbo jėga, kuri galėtų užimti darbo vietas augimo centruose.

Rekomendacijos:

- Parengti ir patvirtinti aiškia regioninės plėtros strategiją su konkrečiu probleminių teritorijų sąrašu bei konkrečiomis intervencijomis, kurių pagrindu galėtų būti rengiami projektai ES struktūrinių fondų paramai gauti;
- Išbandyti naują regioninės plėtros strategiją, kuri pagrįsta augimo centrų požiūriu, viename centre ir keliose probleminėse teritorijose 2004-2006 m. laikotarpiu;
- Siūloma tinkamai naudoti priežiūros ir vertinimo priemones, kurios leistų nustatyti ankstesniųjų priemonių rezultatus bei atskirų viešųjų intervencijų privalumus ir trūkumus;
- Planuojant regioninę politiką naudoti labiau integruotą požiūrį partnerystės kontekste, kuris leistų įtraukti visas suinteresuotąsias puses į regioninės politikos strategijos ar probleminių teritorijų planų rengimą ir įgyvendinimą;
- Išnagrinėti galimybę 2007-2013 m. laikotarpiu sukurti vieną integruotą regioninę veiksmų programą, kuri būtų finansuojama iš ERPF.

3 SKYRIUS: ALTERNATYVOS, IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

3.1 ES struktūrinių fondų paramos naudojimo 2007-2013 m. alternatyvos

Remiantis ankstesne pasekmių vertinimo studija²⁶, ES struktūrinių fondų valdymo Lietuvoje alternatyvoms parengti buvo pasirinkti du pagrindiniai principai:

- *integruotas/neintegruotas ES struktūrinių fondų paramos valdymas*, kuris apibrėžia, kiek struktūrinių fondų parama yra valdoma per dabartines nacionalines ar per specialiai tam tikslui sukurtas administracines, ekonomines ir finansines sistemas ir struktūras;
- *centralizuotas/decentralizuotas ES struktūrinių fondų paramos valdymas*, kuris apibrėžia, kiek struktūrinių fondų paramos valdymas yra centralizuotas ar decentralizuotas teritoriniu ar valdymo lygiu;

1 principas: Integruotas/neintegruotas valdymas

Šis principas apibūdinamas, remiantis 3 kriterijais:

- mažas arba didelis administracinis papildomumas, t.y., ar struktūrinių fondų paramą valdo dabartinės nacionalinės administracinės struktūros, arba specialiai struktūriniam fondams sukurtos struktūros; pvz., projektų vertinimą ir atranką atlieka dabartinės nacionalinės institucijos (komitetai) ar specialiai struktūriniam fondams sukurtos institucijos (komitetai);
- mažas arba didelis ekonominis papildomumas, t.y. ar struktūriniai fondai bendrai finansuoja dabartines nacionalines programas, arba visiškai naujos, specialiai struktūrinių fondų paramai įsisavinti skirtos programos yra bendrai finansuojamos iš nacionalinių šaltinių. Šiam kriterijui taip pat būdinga ir tai, kad ES struktūrinių fondų finansuojamos programos gali būti derinamos arba nederinamos su dabartiniais nacionaliniais strateginiais dokumentais;
- mažas arba didelis finansinis papildomumas, t.y. ar struktūrinių fondų lėšos yra nacionalinio biudžeto sudėtinė dalis, ar ne.

2 principas: Centralizuotas/decentralizuotas valdymas

Šis principas taip pat apibūdinamas, remiantis 3 kriterijais:

- ES struktūrinių fondų finansuojamos programos yra centralizuotos (sektorinės veiksmų programos arba Bendrasis programavimo dokumentas visai valstybės teritorijai su centralizuotomis priemonėmis) arba decentralizuotos (regioninės veiksmų programos arba Bendrieji programavimo dokumentai atskiriems regionams su decentralizuotomis priemonėmis);
- centralizuotas arba decentralizuotas sprendimų priėmimas, pvz., projektų atranka yra atliekama centralizuotai (vienos institucijos) arba decentralizuotai (kai kurių regioninių institucijų)
- centrinio arba regioninio ir vietos valdymo lygio institucijų naudojimas ES struktūrinių fondų įgyvendinimui.

²⁶ ES regioninės politikos pasekmių įvertinimas Lietuvos viešajai administracijai. Op. cit.

6 lentelė. ES struktūrinių fondų paramos valdymo principai, kriterijai ir alternatyvos

	Centralizuotos: - centralizuotos programos; - centralizuotas sprendimų priėmimas; - centrinio valdymo lygio institucijos.	Decentralizuotos: - decentralizuotos programos; - decentralizuotas sprendimų priėmimas; - regioninio ir vietos valdymo lygio institucijos.
Integruotos: - mažas administracinis papildomumas; - mažas ekonominis papildomumas; - mažas finansinis papildomumas.	1 alternatyva: Integruota-centralizuota sistema	Integruota-decentralizuota sistema
Neintegruotos: - didelis administracinis papildomumas; - didelis ekonominis papildomumas; - didelis finansinis papildomumas.	Neintegruota-centralizuota sistema	2 alternatyva: Neintegruota-decentralizuota sistema

Minėtoje studijoje buvo detalai nagrinėjamos dvi ES struktūrinių fondų paramos valdymo kraštutinės alternatyvos, t.y. integruota-centralizuota sistema (1 alternatyva) ir neintegruota-decentralizuota sistema (2 alternatyva) (žiūrėti lentelę viršuje). Atlikus alternatyvų efektyvumo vertinimą buvo rekomenduota taikyti integruotą-centralizuotą struktūrinių fondų valdymo sistemą, nes ji leistų geriau įsisavinti ES struktūrinių fondų lėšas per trumpą programinį laikotarpį bei reikalautų mažesnių kaštų, nes ši sistema labiau tinka Lietuvai kaip 1 struktūrinių fondų tikslo teritorijai.

Iš esmės 2004-2006 m. programiniu laikotarpiu naudojama integruota-centralizuota ES struktūrinių fondų valdymo sistema, tačiau su skirtingais integracijos ir centralizacijos laipsniais. ES struktūrinių fondų finansuojamos programos Lietuvoje (išskyrus INTERREG programas) yra centralizuotos, joms įgyvendinti naudojamos centrinio valdymo lygio institucijos bei centralizuotas sprendimų priėmimas. Tačiau šiuo laikotarpiu Lietuvai būdingas vidutinis ekonominis papildomumas (pvz., ES struktūrinių fondų lėšoms įsisavinti buvo sukurta nemažai naujų priemonių), vidutinis finansinis papildomumas (pvz., ES struktūrinių fondų lėšos įtrauktos į biudžetą sukuriant naujas specialiąsias biudžeto programas) bei žemas-vidutinis administracinis papildomumas (nes ES struktūrinių fondų paramai valdyti daugiausia naudojamos esamos institucijos).

Nesant ES struktūrinių fondų valdymo patirties, dabartiniu laikotarpiu daugiausia dėmesio buvo skirta ES struktūrinių fondų administravimo sistemos sukūrimui, kad būtų įsisavintos ES struktūrinių fondų lėšos. Pirmas programavimo laikotarpis ir santykinai didelis paramos mastas iš dalies leidžia paaiškinti nepakankamai aukštą dabartinės ES struktūrinių fondų valdymo sistemos integracijos laipsnį.

Nauju 2007-2013 m. programiniu laikotarpiu Lietuvoje tyrimo autoriai rekomenduoja toliau iš esmės naudoti integruotą-centralizuotą ES struktūrinių fondų valdymo sistemą. Tai leistų sukurti tinkamesnę ES struktūrinių fondų administravimo sistemą išlaikant jų valdymo patirtį. Tačiau ES struktūrinių fondų administravimo sistema Lietuvoje turėtų evoliucionuoti, remiantis nuodugniu ir kritišku dabartinės situacijos ir naujų reikalavimų vertinimu.

Tačiau nauju programiniu laikotarpiu integruotoje-centralizuotoje ES struktūrinių fondų valdymo sistemoje būtų galima pakeisti integracijos ir centralizacijos mastą. Pirmiausia ES struktūrinių fondų paramos valdymas nauju laikotarpiu turėtų būti labiau integruotas. Tiek didesnė ES sanglaudos politikos strateginė orientacija ir suderinimas su ES strategijomis, tiek poreikis įsisavinti daugiau ES struktūrinių fondų lėšų ir ypač efektyviau jas panaudoti reikalaus didesnės ES struktūrinių fondų paramos integracijos į nacionalines ekonomines ir finansines sistemas (pvz., labiau derinti struktūrinių fondų ir nacionalines išlaidas atskiroms nacionalinėms politikoms įgyvendinti).

Antra, nauju laikotarpiu galimas ribotas programų turinio (pvz., sukuriant atskiras nacionalines veiksmų programas ar bet integruotą regioninę veiksmų programą) ar proceso (pvz., daugiau įtraukiant vietos valdžias, regionus bei įvairius socialinius ir ekonominius partnerius į ES struktūrinių fondų valdymą) decentralizavimas, nors pati ES struktūrinių fondų administravimo sistema turėtų išlikti centralizuota. Tai sudarytų sąlygas geriau atsižvelgti į vietos, regioninius ir kitus plėtros poreikius nauju laikotarpiu, nesumažinant gebėjimų įsisavinti ES struktūrinių fondų lėšas.

3.2. Rekomendacijų apibendrinimas

Atskirose antrojo tyrimo skyriaus dalyse yra pateikiamos rekomendacijos. Svarbiausios rekomendacijos apibendrintos šioje dalyje, daugiau dėmesio teikiant rekomendacijoms, kurias reikia įgyvendinti trumpu laikotarpiu.

Visos rekomendacijos suskirstytos į rekomendacijas dėl derybų ES struktūrinių fondų reglamentų nuostatų srityje bei dėl institucinių ir viešosios politikos pokyčių Lietuvoje.

Rekomendacijos dėl derybų

Pirmoji rekomendacija būtų derėtis dėl palankesnių ES struktūrinių fondų tinkamumo sąlygų 2007-2013 m. programiniu laikotarpiu. Šioje srityje pagrindiniai derybų klausimai apimtų atskirų sektorių ir išlaidų finansavimą iš ES struktūrinių fondų, didesnę ESF ir ERPF finansavimo vienas kito apimtyje ribą ir lankstesnį „n+2“ taisyklės taikymą Sanglaudos fondo atveju. Tačiau šioje srityje taip pat galima derėtis dėl aiškiau apibrėžto intervencijų pasiskirstymo ES struktūrinių fondų viduje bei kitų aktualių klausimų.

Nors šiame tyrime nebuvo nagrinėjami finansiniai klausimai, kitame Viešosios politikos ir vadybos instituto tyrime²⁷ buvo rekomenduota derėtis dėl 4 proc. ribojimo. Derybos dėl 4 proc. ribojimo gali būtų vykdomos mažinant jo apimtį (pvz., neįtraukiant paramos žemės ūkui, kaimo plėtrai ir žuvininkystei) bei keičiant jo skaičiavimo prielaidas.

Be to, rekomenduojama derėtis dėl palankesnės ES struktūrinių fondų programavimo ir įgyvendinimo struktūros. Pavyzdžiui, programavimo srityje galima labiau integruoti atskirus programavimo etapus, o įgyvendinimo srityje – mažinti priežiūros ataskaitų skaičių bei numatyti galimybę taikyti integruotą išankstinį vertinimą. Šie klausimai sudarytų sąlygas ES struktūrinių fondų lėšoms įsisavinti bei efektyviau panaudoti, ir todėl jiems turi skiriama nemažai dėmesio.

Rekomendacijos dėl vidinių pokyčių

²⁷ Pajėgumas įsisavinti 2007-2013 metų ES struktūrinę paramą analizė. Op. Cit.

Pirmiausia institucinių ir viešosios politikos pokyčių srityje rekomenduojama pradėti paruošiamuosius darbus ir patį programavimo procesą kiek galima anksčiau net iki naujų ES struktūrinių fondų reglamentų bei ES strateginių gairių dėl socialinės, ekonominės ir teritorinės sanglaudos patvirtinimo.

Svarbiausieji darbai apimtų naujo programinio laikotarpio ES struktūrinių fondų administravimo institucinės struktūros (paskiriant vadovaujančiąsias ir kitas reikalingas institucijas) ir veiksmų programų struktūros (nustatant programų skaičių ir apimtį pagal įvairius kriterijus, bet išlaikant nedidelį programų ir prioritetų skaičių) sukūrimą bei visos ES struktūrinių fondų paramai koordinavimo sąrangos sukūrimą (paskiriant vieną koordinuojančiąją instituciją bei sudarant strateginį komitetą). Tačiau taip pat reikės atlikti kitus papildomus darbus (pvz., rekomenduojama organizuoti išankstinį vertinimą, kuris galėtų apimti 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų paramos prioritetų Lietuvoje pasiūlymą, bei paruošti aiškia regioninės plėtros strategiją su konkrečiu probleminių teritorijų sąrašu ir konkrečiomis intervencijomis).

Be to, naujo programavimo proceso metu rekomenduojama naudoti aktyvų ES struktūrinių fondų paramos suderinimo su ES strategijomis būdą (keičiant Lietuvos viešąsias politikas ir biudžeto programas) vadovaujantis aukštesnio lygio nacionaline strategija bei išteklius planuoti daugiau pagal strategijos turinį (nors taip pat reikalinga atsižvelgti į įsisavinimo pajėgumus), kad nacionalinis strateginių gairių dokumentas bei veiksmų programos atitiktų nacionalinius poreikius ir būtų suderintos su ES strategijomis.

Kad ES struktūrinių fondų valdymo sistema būtų patrauklesnė vartotojams ir jie patirtų mažesnę administracinę naštą, rekomenduojama taikyti proporcingumo, nuoseklumo, skaidrumo ir atskaitomybės principus bei tobulinti informavimo, konsultavimo ir mokymo paslaugų taikymą. Pagaliau rekomenduojama didinti partnerystės apimtį ir intensyvumą visuose ES struktūrinių fondų valdymo etapuose (nuo programavimo iki vertinimo).

3.3. Išvados: ES struktūrinių fondų įsisavinimas ir efektyvumo didinimas

2004-2006 m. programavimo laikotarpiu daugiausia dėmesio teikiama ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimui. Toks prioritetas buvo būdingas visoms ES valstybėms narėms, kurios naudojo ES struktūrinių fondų paramą pirmąjį kartą (pvz., Austrijai, Suomijai ir Švedijai, kurios įstojo į ES 1995 m.). Tačiau būtų reikalinga, kad nauju laikotarpiu daugiau dėmesio būtų teikiama jų efektyviam panaudojimui. Pirmiausia reikia apibrėžti pačią efektyvumo sąvoką. Nors efektyvumas gali būti apibrėžiamas įvairiai, tačiau ES sanglaudos politikos reformos kontekste jis reiškia ne tik ES struktūrinių fondų paramos tikslų pasiekimo laipsnį (efektyvumas arba veiksmingumas), bet ir santykį tarp išteklių bei rezultatų (našumas arba produktyvumas).

Tačiau siekiant efektyvesnio lėšų panaudojimo, nepakanka naudoti Europos Komisijos siūlomas priemones (priežiūrą, vertinimą, veiklos rezervą). Visų pirma, ES struktūrinių fondų lėšų naudojimo efektyvumas priklauso ne tik nuo veiksmų, kurie pasireiškia įgyvendinimo metu (pvz., priežiūros), bet ir nuo išteklių paskirstymo programavimo metu. Kuo racionaliau paskirstomos lėšos programavimo metu (arba perskirstomos įgyvendinimo metu), tuo sudaromos palankesnės sąlygos efektyviam ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimui.

Nors išteklių paskirstymo klausimas nėra šio tyrimo objektas, šiuo klausimu irgi galima pateikti keletą bendrų išvadų. 2004-2006 m. daugiausia lėšų buvo skirta infrastruktūrai (bendra pirmojo tikslo programų tendencija), bet palyginus su ES vidurkiu Lietuvoje mažiau lėšų buvo skirta žmonių išteklių plėtrai. Be to, atrodo, kad lyginant su nacionalinėmis investicinėmis

paramos apimtimis iki narystės ES didžiausieji “laimėtojai” iš ES struktūrinių fondų yra gamybos ir verslo sektorius (be žemės ūkio) bei iš dalies aplinkosauga.

Žinių ekonomika, kuri yra svarbiausias ES ir nacionalinių strategijų prioritetas, 2004-2006 m. laikotarpiu negali būti laikomas ES struktūrinių fondų paramos Lietuvoje prioritetu, nes prie jo labiau prisidės tik 2 ir 3 BPD prioritetų įgyvendinimas (tik apie 20 proc. bendros ES struktūrinių ir Sanglaudos fondo paramos Lietuvai). Tačiau tai nereiškia, kad išteklių paskirstymas nėra racionalus. Žinių ekonomika nebūtinai atitinka Lietuvos plėtros poreikius (pvz., Lietuvos ūkis labai priklausomas nuo įvairių tradicinių ūkio sektorių) bei net trumpa ES struktūrinių fondų įgyvendinimo patirtis Lietuvoje rodo, kad šioje srityje nėra pakankamo projekto srauto (ypač mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtros srityje). Netgi numačius daugiau lėšų žinių ekonomikai, gali atsirasti problemų lėšoms įsisavinti, kas yra svarbi efektyvaus lėšų panaudojimo sąlyga.

Antra, įgyvendinimo metu įtaką efektyvumui daro ne tik tokios priemonės kaip priežiūra ar vertinimas, kurios šio laikotarpio metu nėra pilnai naudojamos, bet ir kitos priemonės. Tam tikros priemonės jau buvo nagrinėjamos antrajame šio tyrimo skyriuje (pvz., ES struktūrinių fondų valdymo administracinė našta ir patrauklumas vartotojui, institucinių gebėjimų stiprinimas, partnerystė ir konsultavimasis, t.t.), tačiau šis sąrašas nėra pilnas.

ES struktūrinių fondų paramos naudojimas priklauso nuo paramos formų (pvz., parama viešiesiems projektams ir privatiems projektams pagal valstybės pagalbos tvarkas). Nors tiesioginė parama verslui gali padėti pasiekti tam tikrus tikslus, ji taip pat gali sukurti neplanuotus neigiamus padarinius (pvz., rinkos konkurencijos iškreipimas ar verslo priklausomybė nuo valstybės pagalbos). Arba gali būti sudėtinga pasiekti tam tikrų tikslų (pvz., regioninės plėtros) tik horizontaliu būdu, nenaudojant pakankamai vertikalių priemonių.

ES struktūrinių fondų paramos naudojimo efektyvumas taip pat priklauso nuo viešųjų pirkimų proceso, kuris reglamentuojamas įvairiomis tvarkomis ir procedūromis. ES struktūriniams fondams įsisavinti gali būti naudojama privataus ir viešojo sektoriaus partnerystė. Palyginus su tradiciniais viešaisiais pirkimais, ji leidžia greičiau ir efektyviau sukurti viešąją infrastruktūrą ir paslaugas, kuriai būtų būdingi aukštesni standartai.²⁸

Tačiau reikia atsižvelgti į tai, kad efektyvų ES struktūrinių fondų panaudojimą gali varžyti jo politinis kontekstas. Pvz., programuojant ES struktūrinių fondų lėšas reikalinga pasiekti suderinamumą su įvairiomis politikomis ir įvairiomis suinteresuotomis grupėmis. Todėl kartais ES struktūrinių fondų ištekliai paskirstomi daugiau vadovaujantis ne efektyvumo, o teisingumo kriterijumi.²⁹ Be to, dėl lėšų automatinio panaikinimo taisyklės bei efektyvaus finansų valdymo reikalavimų ES struktūrinių fondų įgyvendinimo metu daugiau dėmesio teikiama lėšų įsisavinimo, o ne efektyvaus panaudojimo klausimams.³⁰

²⁸ Plačiau šis tyrimo klausimas bus nagrinėjamas pagal Jungtinės Karalystės ambasados Lietuvoje finansuojamą projektą „Susidomėjimo apie viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę valdant ES struktūrinius fondus didinimas“, kurį įgyvendina Viešosios politikos ir vadybos institutas pagal programą „Lietuva Europos Sąjungoje: narystės žingsniai“.

²⁹ V. Nakrosis. *The Capacities of New Member States to Manage EU Funds: From Absorbtion to Value Added*. Paper for the 12th NISPACEE Annual Conference “Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a New Divide”. Vilnius, 2004. (planuojama išleisti 2005 m. pradžioje)

³⁰ Ibid.

BIBLIOGRAFIJA

Batcher, J., Taylor, S. *The Value Added of the Structural Funds: A Regional Perspective*. European Policies Research Centre, 2003.

Centre for Strategy and Evaluation Services. *Ex-Ante Evaluation of the Lithuanian Objective 1 Programme*. Final Report, 2003.

Commission of the European Communities, *The Structural Funds and their Co-ordination with the Cohesion Fund: Guidelines for Programmes in the Period of 2000-2006*. Working Paper, 1999.

Commission of the European Communities. *Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund*. Brussels, COM (2004), 492 final.

Commission of the European Communities. *Proposal for a Council Regulation on the European Social Fund*. Brussels, COM (2004), 493 final.

Commission of the European Communities. *Proposal for a Council Regulation establishing a Cohesion Fund*. Brussels, COM (2004), 494 final.

Commission of the European Communities. *Proposal for a Council Regulation on the European Regional Development Fund*. Brussels, COM (2004), 495 final.

Commission of the European Communities. *Proposal for a Council Regulation establishing a European grouping of cross-border co-operation*. Brussels, COM (2004), 495 final.

Commission of the European Communities. *European Governance: A White Paper*. Brussels, 2001 // http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.

Council Regulation (EC) No. 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds. Brussels, 1999.

Lietuvos 2004-2006 m. Bendrasis programavimo dokumentas. Patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu Nr. 935. Vilnius, 2004.

Lietuvos laisvosios rinkos institutas. *Europos Sąjungos Lisabonos darbotvarkės ir jos poveikio Lietuvai įvertinimas: ekonominės ir socialinės sričių integracijos poveikio analizė*. Vilnius, 2003

Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2004 m. gegužės 31 d. įsakymas Nr. 1K-204 „Dėl Lietuvos 2004-2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2004 m. balandžio 28 d. Nutarimas Nr. 488 “Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“. <http://www3.lrs.lt/DPaieska.html>

Nacionalinė regionų plėtros agentūra. *ES regioninės politikos pasekmių įvertinimas Lietuvos viešajai administracijai*. Vilnius, 2002.

Nakrošis, V. *The Capacities of New Member States to Manage EU Funds: From Absorbtion to Value Added*. Paper for the 12th NISPACEE Annual Conference “Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a New Divide”. Vilnius, 2004.

PHARE Country Ex-Post Evaluation and Capacity Building, Country Report - Lithuania, April 2003.

OIR in association with LRDP and IDOM. *A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds*. Final Report. 2003.

The European Commission. *Cohesion Policy: the 2007 Watershed*. Factsheet, 2004.

The European Court of Auditors. *Special Report No. 7/2003 on the implementation of assistance programming for the period of 2000 to 2006 within the framework of the Structural Funds together with the Commission's reply*. Official Journal, C 174, Vol. 46, 23 July 2003.

Viešosios politikos ir vadybos institutas. *Pajėgumo įsisavinti 2007-2013 metų ES struktūrinę paramą analizė: santrauka*. Vilnius, 2004 m. lapkričio 4 d.

Vilpišauskas, R., Nakrošis, V. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. Eugrimas, 2003.