

# REGIONŲ PROJEKTŲ PLANAVIMO IR ĮGYVENDINIMO SISTEMOS EFEKTYVUMO VERTINIMAS

Vilnius, 2010 sausis

## SANTRAUKA

UAB „BGI Consulting“ (toliau - Paslaugų teikėjas), vadovaudamasi 2009 rugpjūčio 24 d. paslaugų teikimo sutartimi sudaryta su LR vidaus reikalų ministerija (toliau - Užsakovas), atliko regionų projektų planavimo ir įgyvendinimo sistemos efektyvumo vertinimą. Sutartyje numatytas vertinimo tikslas - tobulinti regionų projektų planavimo ir įgyvendinimo sistemą, taikomą 2007 - 2013 metų ES struktūrinės paramos laikotarpiu. Sąvoka „sistemos efektyvumo vertinimas“ suprantama kaip administravimo sistemos tinkamumo, teisinio apibrėžtumo ir kitų sistemos požymių vertinimas pagal nustatytus vertinimo klausimus.

Užsakovo suformuoti vertinimo klausimai ir papildomi vertintojų pasiūlyti klausimai sąlygojo vertinimui pasirinktus metodus.

Vertinimo metu didelis dėmesys buvo skirtas regionų projektų planavimo ir atrankos sistemos ir procesų reglamentavimui. Nagrinėti Vyriausybės nutarimai, ministrų įsakymai, visų regionų dokumentai, reglamentuojantys regionų projektų planavimą ir atranką.

Taip pat buvo analizuojamos su vertinimo objektu susijusios studijos ir kiti tyrimai, atlikti Lietuvoje, ir valdymo ir įgyvendinimo sistemų vertinimai, atlikti kitose ES šalyse (Estijoje, Čekijoje ir Vengrijoje).

Vertintojai plačiai naudojo pagilinto interviu metodą. Interviu buvo atlikti su vadovaujančios institucijos, LR vidaus reikalų ministerijos kaip regionų projektų atrankos ir įgyvendinimo sistemos koordinatoriaus, ministerijų, įgyvendinančiųjų institucijų, regionų plėtros tarybų sekretoriatų atstovais.

Pareiškėjų pagal regionines priemones nuomonė buvo įvertinta anketinės apklausos metu. Atsakymus į anketos klausimus pateikė 52 institucijos (37 savivaldybių administracijos, 7 apskričių viršinininkų administracijos, 8 kiti pareiškėjai).

Vertintojai siekdami kuo tiksliau atsakyti į vertinimo klausimus, regionų projektų planavimo ir atrankos procesą suskaidė į etapus. Šių etapų analizė ir sudaro vertinimo ataskaitos pagrindinę analitinę dalį.

Vertinimo išvados ir rekomendacijos orientuotos į sistemos tobulintinų vietų ir elementų identifikavimą ir į pasiūlymus, sudarančius prielaidas didesniai regionų projektų planavimo ir įgyvendinimo sistemos efektyvumui.

Vidaus reikalų ministerijos kaip regionines priemones koordinuojančios institucijos, vaidmuo, planuojant kitų ministerijų atsakomybėje esančias regionines priemones, buvo ribotas. Išskyrus atskirus atvejus, planuojant ir įgyvendinant regionines priemones, buvo stokojama VRM, kaip institucijos, atsakingos už nacionalinę regioninę politiką, horizontalaus koordinavimo. Šią situaciją iš dalies nulemia faktas, kad ES sanglaudos politikos valdymo ir įgyvendinimo sistemą Lietuvoje 2007-2013 m. laikotarpiu reglamentuojančiuose dokumentuose Vidaus reikalų ministerijai priskirta ES paramos, skirtos regionų projektams, planavimo ir naudojimo koordinavimo funkcija, tačiau šios funkcijos turinys ir įgaliojimai VRM nėra detalizuoti. Kita vertus, nacionaliniu lygmeniu VRM yra atsakinga už nacionalinės regioninės politikos intervencijos kryptis bei nacionalinės regioninės politikos stiprinimą tiek centriniu, tiek regionų ir savivaldos lygmeniu (iš apačios į viršų). Be regioninės politikos formavimo ir koordinavimo funkcijų, kurios priskirtos nacionaliniais teisės aktais, VRM taip pat atlieka tiesioginį darbą apskrityse per Regioninės politikos departamento Struktūrinių fondų valdymo skyriaus vyriausiuosius specialistus, įdarbintus kiekvienoje apskrities viršinininko administracijoje. Netgi neturint griežtai apibrėžtų privalomų regionų projektų koordinavimo funkcijų, būtent nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimo instrumentais VRM būtų pajėgi labiau sinchronizuoti regionų plėtros tarybų ir jų sekretoriatų veiklą.

Siekis regionus plačiau įtraukti į sanglaudos politikos planavimo, valdymo ir įgyvendinimo etapus, kol kas yra ribojamas nacionalinėje politikoje įsitvirtinusio „iš viršaus į apačią“ principo. Sanglaudos politikos valdymo ir įgyvendinimo sistema nėra visiškai atskiras elementas ir veikia nacionalinės sistemos sukurtose sąlygose. Nepakankamai įsitvirtinęs regioninis strateginis planavimas ir jo svarba formuojant šalies prioritetus nulemia tai, kad regionų savarankiškumas planuojant struktūrines investicijas yra apribotas iš anksto tarpinių institucijų nustatytų ir patvirtintų investavimo kryptių ir tam tikra dalimi apimčių. Visgi

didesnį regionų indėlį planuojant struktūrinės paramos investavimo kryptis galėtų sustiprinti plačiau įgyvendinamas partnerystės principas. Neformali partnerystė turėtų būti plėtojama tiek programavimo, tiek ir prioritetų bei priemonių planavimo etape. Viena iš galimų partnerystės principo įgyvendinimo krypčių - tarpinių institucijų konsultacijos su regionais rengiant PFSA. Tai kol kas taikoma labai retai, nepaisant to, kad potencialių pareiškėjų ratas yra pakankamai siauras ir iš anksto aiškus.

Regionų subjektų, dalyvaujančių regionų atrankos sistemoje, koordinavimui trūksta nuoseklumo. Poreikis labiau koordinuoti ir derinti atskirų regionų veiksmus, neturėtų reikšti savivaldos/regionų savarankiškumo mažinimo. Tai labiausiai susiję su administravimo proceso koordinavimu. Viena iš šiuo metu pastebimų problemų - sekretoriatų veikla, jų teikiamos konsultacijos projektinių pasiūlymų rengimo ir apibendrinimo metu faktiškai nekoordinuojamos tarpusavyje. Kilus neaiškumams, dažniausiai kiekvienas sekretoriatas atskirai bendrauja su tarpine ar įgyvendinančiąja institucija, atsakingomis už konkrečias priemones, atskirai aiškina PFSA reikalavimus, savo nuožiūra konsultuoja pareiškėjus bei teikėjus. Atsižvelgiant į tai, kad visi regionai įgyvendina tas pačias priemones pagal tas pačias veiksmų programas, bet kokia informacija nuo pat PFSA patvirtinimo turėtų būti vienoda ir suderinta. Tam būtinas vienodas informacijos koordinavimas ir perdavimas visiems regionų projektų atrankos sistemos dalyviams.

Remiantis teisės aktais, įtvirtinta atsakomybės ir funkcijų, įgyvendinant 2007 - 2013 m. struktūrinę paramą ir veiksmų programas, pasiskirstymo tarp institucijų schema, informacijos sisteminimo ir sklaidos veiklos gali būti realizuojamos VRM. Ši funkcija taip pat numatyta ir VRM Regioninės plėtros departamento Struktūrinių fondų valdymo skyriaus nuostatuose. Regionuose ši funkcija gali būti realizuojama per Regioninės politikos departamento Struktūrinių fondų skyriaus darbuotojus, dirbančius kiekvienoje apskrityje, aiškiai apibrėžus šių darbuotojų funkcijas sekretoriatų darbe.

Galimą pareiškėjams ir teikėjams teikiamos informacijos ir konsultacijų asimetriją dar labiau sustiprina tas faktas, kad, remiantis Administravimo ir finansavimo taisyklėmis, pareiškėjai teisę kreiptis į įgyvendinančiąją instituciją, o įgyvendinančioji institucija pareigą informuoti pareiškėją projekto rengimo ir susijusiais klausimais įgyja tik po to, kai pareiškėjui pranešama, kad jo projektas yra įtrauktas į regiono projektų sąrašą. Tuo tarpu informavimas ir konsultavimas projektinių pasiūlymų teikimo metu plačiau neregamentuotas ir praktikoje įprastai atliekamas sekretoriatų.

Regionų projektų atrankos tvarkos aprašo nuostatos dėl projektinių pasiūlymų apibendrinimo regiono plėtros tarybų sekretoriatuose nėra pakankamai aiškios. Nors kiekvienas regionas patvirtina tvarką, koku būdu turi būti tikrinami projektiniai pasiūlymai, tačiau pažymėtina, kad sekretoriatai susiduria su neaiškumu, kiek detaliai ir giliai jie turi tikrinti projektinius pasiūlymus jų apibendrinimo metu. Juolab, kad pagal patvirtintus regionų projektų sąrašus, parengus paraiškas, įgyvendinančiose institucijose pateiktų paraiškų vertinimas atliekamas visa apimtimi, t.y. nepriklausomai nuo to, kokia apimtimi projektiniai pasiūlymai buvo tikrinami sekretoriatuose. Tai nėra efektyvu administracinių sąnaudų prasme, taip pat gali kelti tam tikrą sumaištį, susijusią su pakartotiniu informacijos pateikimu bei neaiškia atsakomybe, pareiškėjų tarpe.

Nepakankamai detalizuotos ir apibrėžtos teisės aktuose naudojamos sąvokos ir teiginiai, sukelia ir daugiau nesklandumų. Regionų projektų atrankos apraše nustatyta, kad, išskyrus kelis išvardintus atvejus, regiono plėtros taryba gali *keisti* patvirtintą regiono projektų sąrašą ne anksčiau kaip po metų nuo regiono projekto sąrašų patvirtinimo. Praktikoje poreikis keisti regionų projektų sąrašus atsiranda kur kas dažniau (pavyzdžiui, pareiškėjai nespėja parengti paraiškos iki planuoto ir projektų sąrašė įrašyto termino), todėl, siekiant išvengti minėtos Regionų projektų atrankos aprašo nuostatos, regionų plėtros tarybų atliekami taisymai patvirtintame projektų sąrašė vadinami regionų projektų sąrašė *tikslinimu*. Nepaisant to, kad vadinamieji tikslinimai dažniausiai savo turiniu yra greičiau keitimai.

Regionų plėtros tarybų vykdoma projektų atranka grįsta konsensuso principu ir balsavimo procedūra. Regionų plėtros tarybos pačios pasirenka, kokius atrankos instrumentus ir procedūras naudoti, kad atrinktų regionui naudingiausias projektus, ir šias procedūras pasitvirtina regiono tvarkose ir aprašuose. Praktika tarp skirtingų regionų ženkliai skiriasi. Dalis regionų taiko aiškiai apibrėžtus kiekybinius projektų naudingumo nustatymo metodus, kiti labiau linkę dėl projektų naudos spręsti taikant kokybinius atrankos metodus. Ši skirtinga regionuose taikoma projektų atrankos praktika yra vienas svarbesnių regionų savarankiškumo požymių ir iš dalies realizuoja subsidarumo principą projektų atrankos sistemoje.

Pagrindinės vertinimo išvados ir rekomendacijos aptartos su Užsakovu susitikimų metu. Užsakovo pageidavimu, vertinimo rezultatai pristatyti ir kitiems regionų projektų planavimo ir įgyvendinimo sistemos dalyviams.