



Projektas „ES struktūrinių fondų paramos pagal BPD įgyvendinimo suderinamumo vertinimas“ finansuojamas pagal 2007–2013 m. Techninės paramos veiksmų programą

# **ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ PARAMOS PAGAL LIETUVOS 2004–2006 METŲ BENDRAJĮ PROGRAMAVIMO DOKUMENTĄ ĮGYVENDINIMO SUDERINAMUMO VERTINIMAS**

Galutinė vertinimo ataskaita

2009 m. rugsėjo 18 d.

## SANTRAUKA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS

1999 m. birželio 21 d. Europos Tarybos reglamente, nustatančiame bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų (EB) Nr. 1260/1999, buvo numatyta, kad parama turi būti suderinta su pagrindiniais Europos Sąjungos (toliau – ES) ir nacionaliniais strateginiais dokumentais. Rengiant 2000–2006 m. programavimo dokumentus (Lietuvos atveju – 2004–2006 m.) Europos Komisija labiausiai akcentavo šių dokumentų atitikti Europos Komisijos socialinės ir ekonominės plėtros prioritetų gairėms. Taip pat buvo reikalaujama užtikrinti ES horizontaliųjų politikų (lygių galimybių, informacinės visuomenės, tvarios plėtros, valstybės pagalbos taisyklių) bei nacionalinio užimtumo veiksmų plano, suderinto su Europos užimtumo strategija, atitikimą. Parengtose programose turėjo būti nurodyta, kaip užtikrintas vidinis ir išorinis paramos nuoseklumas, kuris privalėjo būti patikrinamas išankstinio vertinimo metu.

Bendrasis šio vertinimo tikslas buvo įvertinti tęstinį vidinį ir išorinį ES struktūrinių fondų paramos pagal Lietuvos 2004–2006 m. BPD įgyvendinimo suderinamumą. Šis vertinimas atliktas siekiant geriau atsiskaityti Europos Komisijai, rengiant baigiamąją BPD įgyvendinimo ataskaitą. Tarybos reglamento Nr. 1260/1999 37 straipsnis dėl „Metinės ir baigiamosios įgyvendinimo ataskaitos“, reikalauja, jog ne tik metinėse, bet ir baigiamosiose programų įgyvendinimo ataskaitose būtų išanalizuotos priemonės, kurių buvo imtasi suderinamumui su Bendrijos politikos sritimis ir paramos koordinavimui užtikrinti.

Vertinimo objektas buvo paramos, teiktos pagal BPD, suderinamumas. Atsižvelgiant į tai, kad šiuo vertinimu buvo siekiama nustatyti, kaip BPD įgyvendinimo eigoje bendrai sekėsi įgyvendinti ir stebėti paramos suderinamumą, ir ar programos metu įvykę socialiniai-ekonominiai pokyčiai bei politikų peržiūros turėjo įtakos tęstiniam paramos suderinamumui, buvo išskirti suderinamumo principo įgyvendinimą užtikrinantys kintamieji. Tai:

- (1) **Paramos tinkamumas** besikeičiančios aplinkos kontekste (BPD paramos suderinamumas su socialiniais-ekonominiais pokyčiais). Kintamasis aktualus tik išorinio suderinamumo vertinimui ir tik programos lygmeniu. Paramos suderinamumo aspektas kintant socialinėms-ekonominėms tendencijoms turi būti plačiau išanalizuotas, remiantis Komisijos sprendimo KOM (2006) 3424 reikalavimais galutinei BPD įgyvendinimo ataskaitai.
- (2) Politikos nuostatų **atitikimas** (suderinamumas su ES ir nacionalinėmis strategijomis). Kintamasis aktualus tik išorinio suderinamumo vertinimui BPD programos ir projektų lygmenimis.
- (3) Finansinių priemonių **koordinavimas** (vidinis ir išorinis suderinamumas tarp paramos iš įvairių fondų). Šis kintamasis aktualus tiek išorinio, tiek vidinio suderinamumo vertinimui BPD programos ir projektų lygmenimis. Jis turi būti plačiau išanalizuotas pagal minėtojo Komisijos sprendimo reikalavimus.
- (4) **Papildomumas** (sinergiją skatinantis suderinamumas). Šis kintamasis aktualus tiek išorinio, tiek vidinio suderinamumo vertinimui BPD programos ir projektų lygmenimis.

Techninėje specifikacijoje vertintojams buvo nurodyta 11 klausimų, į kuriuos turėjo būti atsakyta vertinimo metu, o techniniame pasiūlyme vertintojai pasiūlė įtraukti dar du papildomus klausimus, kurie padėjo išsamiau išanalizuoti vertinamą objektą ir pateikti siūlymus 2007–2013 m. veiksmų programų suderinamumo stebėjimo tobulinimui. Toliau pateikiamos pagrindinės išvados pagal vertinimo klausimus.

***Koks buvo pradinis BPD vidinis ir išorinis suderinamumas (BPD tvirtinimo data)?***

Remiantis ES struktūrinių fondų paramos pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento (toliau – BPD) išankstiniu vertinimu, kuris buvo atliktas Finansų ministerijos užsakymu 2003 m. spalio mėn., laikotarpio pradžioje BPD prioritetai ir priemonės (1) buvo suderintos tarpusavyje (t. y. buvo užtikrintas paramos vidinis suderinamumas), (2) su nacionalinėmis ir ES politikomis bei (3) atitiko svarbiausius strateginius dokumentus (buvo užtikrintas paramos išorinis suderinamumas). Šio vertinimo metu atlikta analizė patvirtina, kad programiniuose dokumentuose pirminis BPD suderinamumas buvo aukštas. Šiek tiek prastesnis pirminis išorinis BPD paramos suderinamumas, atsižvelgiant į nacionalinių strateginių dokumentų tikslus, nustatytas BPD 1.3, 2.5., 3.3 priemonių atveju.

***Kokios buvo pagrindinės socialinės ir ekonominės tendencijos ES struktūrinių fondų paramos pagal BPD įgyvendinimo laikotarpiu 2004–2008 m. ir kokios įtakos tai turėjo BPD įgyvendinimui?***

Jau pirmaisiais BPD įgyvendinimo metais (2005–2007 m.) lyginant su BPD rengimo situacija įvyko tam tikrų makroekonominių pokyčių: sparčiai augo BVP ir mažėjo Lietuvos BVP, tenkančio vienam gyventojui, atotrūkis nuo ES-27 vidurkio (nuo 44 proc. 2002 m. iki 59,5 proc. 2007 m.), mažėjo nedarbas (atitinkamai nuo 13,5 proc. iki 4,3 proc.), augo infliacija (nuo 0,3 proc. iki 8,1 proc.). Programos įgyvendinimo pradžioje stabili makroekonominė situacija sudarė prielaidas sėkmingam ES struktūrinės paramos lėšų įsisavinimui, ypač reikšmingos teigiamos įtakos turėjo palanki skolinimosi aplinka. Tačiau programos įgyvendinimo metu vykstantys struktūriniai pokyčiai (ypač darbo rinkoje) mažino antrojo BPD prioriteto intervencijų tikslingumą, o sparčiai auganti infliacija ir greitas darbo užmokesčio augimas sunkino BPD lėšomis finansuojamų infrastruktūrinių projektų įgyvendinimą, ypač pagal BPD pirmojo ir trečiojo prioriteto priemones. Galiausiai 2008 m. dauguma makroekonominių rodiklių ėmė prastėti ir tai tapo viena iš svarbių priežasčių, pareikalavusių pusmečiui pratęsti BPD įgyvendinimo laikotarpį.

Kita vertus, dėl makroekonominių pokyčių intervencijos sritys nebuvo keičiamos. Pagrindinė priemonė, reaguojant į besikeičiančias socialines-ekonominės tendencijas, buvo lėšų perskirstymai tarp BPD priemonių ar priemonių viduje tarp atskirų investicinių sričių. Dar viena priemonė – papildomo nacionalinio finansavimo skyrimas infrastruktūriniam projektams, kuriems dėl staigios infliacijos (ypač statybų kainų augimo) kilo sunkumų dėl suplanuotų veiklų įgyvendinimo.

***Kaip bendrųjų sąlygų pokyčiai 2004–2008 m. paveikė BPD paramos iš įvairių struktūrinių fondų suderinamumą?***

Bendrųjų sąlygų pokyčiai neturėjo įtakos BPD paramos iš įvairių struktūrinių fondų suderinamumui. Tačiau to paties struktūrinio fondo lėšomis finansuojamų BPD priemonių įgyvendinimui poveikis gali būti matomas. Ryškiausias pavyzdys – dėl didelių pokyčių darbo rinkoje kelis kartus buvo atliekami finansiniai BPD lėšų perskirstymai tarp BPD 2.1 ir 2.2 priemonių (pastarajai didinant finansavimą).

***Kaip bendrųjų sąlygų pokyčiai 2004–2008 m. paveikė BPD įgyvendinimo suderinamumą su kitomis ES finansinėmis priemonėmis (Bendrijos iniciatyvomis, EŽŪOGF garantijomis, EIB paskolomis ir kt.)?***

Bendrųjų sąlygų pokyčiai neturėjo įtakos BPD suderinamumui su kitomis ES finansinėmis priemonėmis. Atlikta paramos transporto sektoriuje atvejo studija rodo, kad BPD įgyvendinimo metu dėl kintančių bendrųjų sąlygų (didėjančių socialinių-ekonominių netolygumų tarp atskirų Lietuvos regionų) aktualesne tapo parama, skiriama regioninei transporto infrastruktūrai. Visgi tai tik pagrindė BPD 1.1 priemonės ir ERPF finansavimo poreikį. Papildomai kitų finansavimo instrumentų (Sanglaudos fondo, EIB paskolų) lėšos šiam poreikiui dėl tinkamumo apribojimų negalėjo būti naudojamos.

***Kaip bendrųjų sąlygų pokyčiai 2004–2008 m. paveikė BPD įgyvendinimo rezultatų suderinamumą su Bendrijos politikomis ir priemonėmis (konkurencijos, viešųjų pirkimų, aplinkos apsaugos ir jos gerinimo, nelygybės panaikinimo bei vyrų ir moterų lygybės skatinimą)?***

Bendrųjų sąlygų pokyčiai neturėjo įtakos BPD įgyvendinimo rezultatų suderinamumui su Bendrijos politikomis.

***Kokie buvo nacionalinės, regioninės ir sektorių politikos pokyčiai ES struktūrinių fondų paramos pagal BPD įgyvendinimo laikotarpiu 2004–2008 m. ir kokios įtakos jie turėjo BPD įgyvendinimo rezultatams?***

BPD įgyvendinimo laikotarpiu nebuvo vykdomos struktūrinės reformos, o Lietuvos nacionalinė politika iš esmės nesikeitė: tiek Valstybės ilgalaikės raidos strategija, tiek ir Lietuvos ūkio (ekonomikos) ilgalaikės plėtros iki 2015 m. strategija išliko nepakitusios, todėl programos lygiu BPD įgyvendinimo metu buvo užtikrintinas aukštas tęstinis intervencijų suderinamumas su nacionalinės politikos kryptimis. Vienintelis trūkumas, kurį galima išskirti, – BPD finansavimas – buvo nepakankamai suderintas su nauju regioninės politikos įgyvendinimo mechanizmu. 2005 m. Lietuvos regioninės plėtros strategijoje, išskyrus regioninius ekonomikos augimo centrus, buvo galima tam tikrose BPD priemonėse (pavyzdžiui, skatinančiose verslo plėtra) papildomus prioritetinius balus teikti projektams, įgyvendinamiems šiuose centruose.

Vertinant tęstinį paramos suderinamumą priemonių lygiu dėl sektorių strateginių dokumentų pakeitimų pastebimas žemesnis paramos suderinamumas pagal BPD 1.1 ir 1.2 priemones. Tačiau imtis korekcinį veiksmų transporto ir energetikos srityse po naujų strateginių dokumentų įsigaliojimo buvo netikslinga, nes didžioji dalis ES struktūrinės paramos šioms sektoriams jau buvo paskirstyta.

***Kokią įtaką ES struktūrinių fondų paramos pagal BPD rezultatai turėjo siekiant LR ir ES strateginiuose dokumentuose užsibrėžtų tikslų?***

BPD intervencijos sritys labiausiai buvo nukreiptos į Valstybės ilgalaikės raidos strategijos „Konkurencingos ekonomikos“ ir „Žinių visuomenės“ prioritetus, mažiau į „Saugios visuomenės“ prioritetą, taip pat sutapo su Lisabonos strategijos uždaviniais. 2004–2006 m. struktūrinių fondų parama prisidėjo prie tokių pagrindinių bendrųjų Valstybės ilgalaikės

raidos strategijos ir Lisabonos rodiklių gerėjimo kaip BVP, tenkančio vienam gyventojui, augimas, užimtumo skatinimas, darbo našumo augimas, ilgalaikio nedarbo mažėjimas. Tačiau šių rezultatų tvarumas turėtų būti papildomai įvertintas, nes atskiruose sektoriuose atlikti vertinimai rodo, kad didžiausias 2004–2006 m. ES struktūrinių fondų paramos poveikis stebimas 2007–2008 m., o vėliau jis mažėja. Kita vertus, kai kurie BPD paramai nustatyti poveikio rodikliai (pavyzdžiui, nesimokančių vaikų skaičiaus mažėjimo, kaimo vietovės gyventojų pajamų didėjimo srityse) nors ir sutapo su nacionaliniais tikslais, tačiau nebuvo tinkami BPD paramos poveikiui stebėti, nes lyginant su bendru Lietuvos kontekstu BPD mažai investavo į šių problemų sprendimą.

### ***Kokios priemonės / sritys buvo labiausiai suderintos / nesuderintos?***

Vertinant vidinį BPD suderinamumą, labiausiai suderintos buvo BPD 1.5 priemonė ir BPD 2.1, 2.3, 2.4., 2.5 priemonės. Suderinamumas aukštesnis nei kitų BPD priemonių, nes teikiant paramą projektams buvo užtikrinta paramos pagal skirtingus struktūrinius fondus ir BPD priemonės sinergija.

Taip pat gerai programos lygiu buvo suderintos: (1) BPD 3.1 priemonė, kuria buvo teikiamos subsidijos verslo plėtrai, ir BPD 3.2 priemonė, orientuota į viešųjų paslaugų verslui ir verslumo skatinimą; (2) parama turizmo sričiai – pagal BPD 3.4 priemonę plėtojant viešąją turizmo infrastruktūrą, o pagal BPD 3.1 ir 4.4 priemones finansuojant privačius turizmo projektus; (3) parama MTTP ir inovacijoms – pagal BPD 2.5 priemonę stiprinant žmogiškuosius išteklius mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje, o pagal BPD 3.1 priemonę finansuojant MTTP projektus. Tačiau visais trim aptartais atvejais BPD įgyvendinimo metu pritrūko atitinkamų procedūrų, kad paramos pagal skirtingas priemones ir fondus susiejimas būtų pasiektas ir projektų lygiu.

Vertinant išorinį BPD suderinamumą, labiausiai nesuderintas BPD finansavimas su 2005 m. patvirtintoje Lietuvos regioninės politikos strategijoje nustatytu nauju regioninės politikos įgyvendinimo mechanizmu (konkrečiai, regioninių ekonomikos augimo centrų plėtra).

### ***Kaip buvo užtikrinamas BPD paramos suderinamumo principo įgyvendinimas ir stebėjimas?***

2004–2006 m. ES struktūrinės paramos suderinamumo principui įgyvendinti ir stebėti naudotos įvairios priemonės visais BPD lygiais: programos, priemonių ir projektų (žr. lentelėje). Tačiau priemonių veiksmingumas – vidutinis, nes jomis neskatinamas proaktyvus požiūris į aukštesnio paramos suderinamumo siekimą.

**Lentelė.** Paramos suderinamumo vertinimo ir stebėsenos priemonės

<b>Priemonė</b>	<b>Paskirtis</b>	<b>Lygis</b>
Metinė programos įgyvendinimo ataskaita	Atsiskaitoma už BPD paramos suderinamumo laikymąsi pagal 1999 m. birželio 21 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999 37 str. dėl „Metinės ir baigiamosios įgyvendinimo ataskaitos“ nuostatas. Tačiau metinėse BPD įgyvendinimo ataskaitose trūko analizės bei informacijos apie paramos koordinavimą tarp finansuojamų veiklų bei finansinių instrumentų.	Priemonė taikoma programos lygiu.
Vertinimo ataskaita	Suderinamumo principo taikymo aspektai tam tikra dalimi buvo nagrinėjami įvairių BPD vertinimų metu. BPD įgyvendinimo	Taikoma programos

Priemonė	Paskirtis	Lygis
	pabaigoje užsakytas atskiras ES struktūrinių fondų paramos pagal BPD įgyvendinimo suderinamumo vertinimas. 5 priede pateikiama išsami atliktų BPD vertinimų rezultatų, susijusių su suderinamumo principo taikymu įgyvendinant BPD, apžvalga rodo, kad vertinimų ataskaitose buvo identifikuotos tam tikros rizikos dėl tęstinio išorinio BPD paramos suderinamumo (kintant socialinėms-ekonominėms tendencijoms, atnaujinant nacionalinius strateginius dokumentus), tačiau vertinimo rekomendacijos dažnai liko neįgyvendintos. Todėl 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu vertinimas kaip priemonė stebėti ir tobulinti paramos suderinamumo principą buvo mažai veiksminga. Iš dalies ši vertinimo rezultatų nepanaudojimo problema gali būti paaiškinama tuo, kad 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu vertinimo rekomendacijų įgyvendinimas nebuvo stebimas, dažniau buvo įgyvendinamos procedūrinės, o ne strateginės (kokiomis reikėtų laikyti rekomendacijas, teikiamas dėl aukštesnio BPD suderinamumo) rekomendacijos.	ir priemonių lygiais.
Atrankos procedūros	BPD priede kiekvienos priemonės aprašyme buvo apibrėžta pagal šią priemonę finansuojamų veiklų <i>skiriamoji riba</i> su kitomis BPD priemonėmis, programomis, finansiniais instrumentais.	Taikoma priemonės lygiu.
	BPD priede buvo numatyti galimi <i>sinergijos</i> tarp atskirų BPD priemonių ryšiai. Keliose BPD priemonėse sinergijos ryšiams tarp skirtingų BPD priemonių ar kitų finansinių instrumentų stiprinti pareiškėjams skirtose gairėse buvo numatyti prioritetiniai atrankos kriterijai.	Taikoma priemonės ir projektų lygiais.
	Projektų atrankos metu buvo stebimas paramos iš skirtingų finansinių priemonių <i>koordinavimas</i> (pareiškėjai paraiškose pateikdavo informaciją apie gautą / gaunamą kitą paramą iš ES struktūrinių fondų arba pateiktą(-as) paraišką(-as) tokiai paramai gauti), ES horizontaliųjų <i>atitikimas</i> (pavyzdžiui, nurodoma, kaip projektas prisidės prie horizontaliųjų politikų, o infrastruktūriniais projektams papildomai reikėjo pateikti poveikio aplinkai vertinimą) ir nacionalinių politikų <i>atitikimas</i> (kai kuriose BPD priemonėse projektų vertinimo metu papildomi balai buvo skiriami tiems projektams, kuriais prisidedama prie Vyriausybės strateginių tikslų ar prioritetų, numatytų atitinkamose programose, pasiekimo (tiesa, lyginamajame kontekste papildomi balai už projektų atitiktį strategijoms buvo itin maži: nuo 1 iki 5).	Taikoma projektų lygiu.
Projektų įgyvendinimo priežiūros procedūros	Projektų įgyvendinimo metu buvo stebimas ES horizontaliųjų politikų atitikimas, ypač dėl viešųjų pirkimų vykdymo (šiuo aspektu įgyvendinančios institucijos taikė išankstinę ir paskesnę kontrolę).	Taikoma projektų lygiu.
Stebėsenos rodikliai	Kai kuriems suderinamumo aspektams buvo nustatyti atskiri stebėsenos rodikliai. Visos programos mastu buvo patvirtinti tokie rodikliai: „projektų, turinčių teigiamos įtakos aplinkai, skaičius“, „projektų, turinčių teigiamos įtakos lygioms galimybėms, skaičius“, „projektų, turinčių teigiamos įtakos	Taikoma programos ir projektų lygiais.

Priemonė	Paskirtis	Lygis
	informacinės visuomenės plėtrai, skaičius“.	
Instituciniai mechanizmai	BPD priežiūros komitetas padėjo užtikrinti paramos tarp skirtingų priemonių koordinavimą ir paramos tęstinį tinkamumą kintančios socialinės-ekonominės aplinkos sąlygomis. Pagrindinė priemonė – lėšų persikirstymai tarp BPD priemonių.	Taikoma programos ir priemonių lygiu.

**Kokios yra ES struktūrinės paramos vidinio ir išorinio suderinamumo stebėsenos ir suderinamumo vertinimo pamokos?**

Galima išskirti keletą pamokų. *Pirma*, suderinamumo principui užtikrinti neužtenka gerai suplanuotų programinių dokumentų, reikia ir atitinkamų įgyvendinimo mechanizmų bei stebėsenos priemonių, kad programos įgyvendinimo eigoje būtų išlaikomas tęstinis paramos suderinamumas. *Antra*, siekiant maksimalaus teigiamo paramos efekto prioritetingose srityse turi būti glaudžiai derinamos ne tik strateginiu, bet ir veiksmų lygmeniu (pavyzdžiui, investicijos į tyrėjų gebėjimus su investicijomis į MTTP infrastruktūrą ir tiesioginę paramą inovacijoms). *Trečia*, tinkama priemonė siekiant užtikrinti geresnį suderinamumo principo taikymą yra vertinimai. Atliktos analizės rezultatai rodo, kad įvairių BPD vertinimų metu buvo nagrinėtas BPD paramos suderinamumas programos ir priemonių lygiu, pateikta įvairių rekomendacijų dėl aukštesnio suderinamumo tarp atskirtų priemonių ir finansinių instrumentų, geresnės BPD paramos atitikties ES ir nacionalinės politikos uždaviniais. Tačiau vertinimo kaip priemonės suderinamumui stebėti veiksmingumą mažino tai, kad pateiktos rekomendacijos buvo įgyvendintos mažu mastu.

**Kokie yra ES struktūrinės paramos vidinio ir išorinio suderinamumo gerosios praktikos pavyzdžiai?**

ES struktūrinės paramos suderinamumo gerosios praktikos atveju vadinta tokia situacija, kai BPD priemonės ar projekto lygiu pastebimas proaktyvus suderinamumo principo taikymo požiūris, t. y. kai buvo užtikrinta ne vien takoskyra su kitomis BPD priemonėmis ar ES finansiniu instrumentu ir ES bei nacionalinės politikos nuostatų atitikimas, bet ir tam tikromis procedūromis projektų lygiu skatinama paramos sinergija (žr. lentelę). Pavyzdžiai rodo, kad aukštesnis paramos suderinamumas buvo pasiektas taikant šias priemones: paramos planavimą vykdant projektų lygiu („iš viršaus į apačią“), suteikiant prioritetingus balus paraiškų vertinimo metu, įvedant konkrečius suderinamumo stebėsenos rodiklius priemonės lygiu.

**Lentelė. Išorinio BPD paramos suderinamumo gerosios praktikos pavyzdžiai**

Kaip gerosios praktikos pavyzdį galima išskirti ERPF paramos, teiktos pagal BPD 1.1 priemonę, ir Sanglaudos fondo koordinavimą bei sinergiją. Didesnė pridėtinė vertė įgyvendinant transeuropinio transporto tinklo plėtros projektus buvo pasiekta planuojant ir koordinuojant atskirų projektų, finansuojamų skirtingų finansinių instrumentų lėšomis, įgyvendinimą. Pavyzdžiui, Sanglaudos fondo lėšomis finansuoto projekto „Šiaurinis privažiavimo kelias į Klaipėdos uostą“ (projekto Nr. 2000/LT/16/P/PT/005) rezultatai buvo papildomi ERPF lėšomis finansuotų projektų „IXB koridoriaus jungtis su Klaipėdos uostu – Klaipėdos geležinkelio mazgo plėtra“ (projekto Nr. BPD2004-ERPF-1.1.0-04-05/0007) ir „IXB koridoriaus jungtis su Klaipėdos uostu – Klaipėdos geležinkelio mazgo plėtra II etapas“ (projekto Nr. BPD2004-ERPF-1.1.0-05-06/0006) rezultatais. Sinergijai prielaidas sudarė keli veiksniai: (1) ta pati institucija ir darbuotojai (Susisiekimo ministerijos Strateginio planavimo

ir finansų departamentas) buvo atsakingi už paramos iš ERPF ir Sanglaudos fondo transporto sektoriui planavimą; (2) pagal Sanglaudos fondo procedūras iš anksto 2004–2006 m. programavimo laikotarpiui buvo patvirtintas konkrečių transporto projektų sąrašas, kurio pagrindu teiktos projektų paraiškos lėšoms iš Sanglaudos fondo; (3) ERPF parama valstybinės reikšmės transporto infrastruktūros projektams finansuoti buvo teikiama pagal tiesioginio skyrimo procedūrą.

Kitas geras BPD paramos sinergijos su ES finansiniais instrumentais pavyzdys – BPD ketvirtojo prioriteto priemonių koordinavimas su Kaimo plėtros programos, finansuotos EŽŪOGF Garantijų dalies lėšomis, priemonėmis. KPP parama pasinaudojo didžioji BPD paramos gavėjų dalis: užfiksuoti 1098 autorizuotų KPP paraiškų atvejai, kai paramos gavėjai paramą gavo ir pagal BPD priemones, tai sudaro net 68 proc. bendro projektų, įgyvendinamų pagal BPD kaimo plėtros priemones, skaičiaus. Sinergiją skatino aiškus dviejų finansavimo šaltinių susiejimas programiniuose dokumentuose ir paramos teikimo procedūrose. BPD 4.2 priemonės gairėse pareiškėjams buvo nustatyta, kad prioritetas bus teikiamas jauniems ūkininkams, perimantiems ūkį iš dalyvaujančio KPP priemonėje „Ankstyvas pasitraukimas iš prekinės žemės ūkio gamybos“, o priemonės įgyvendinimo stebėsenos rodiklis – „Jaunųjų ūkininkų, dalyvaujančių kitose kaimo plėtros priemonėse, skaičius“.

***Kokie kiekybiniai / kokybiniai ES struktūrinės paramos priemonių vidinio ir išorinio suderinamumo rodikliai bei priemonės galėtų būti taikomos 2007–2013 m.?***

Atsižvelgiant į BPD įgyvendinimo pamokas ir įvertinant naujo programavimo laikotarpio rizikas, vertinimo ataskaitoje pasiūlytos rekomendacijos dėl geresnio paramos suderinamumo 2007–2013 m. Rekomendacijos suskirstytos į tris grupes:

- 1) dėl tęstinio paramos suderinamumo užtikrinimo;
- 2) dėl aukštesnės paramos sinergijos skatinimo;
- 3) dėl metinių 2007–2013 m. veiksmų programų įgyvendinimo ataskaitų „Suderinamumo“ dalies apimties.

Konkrečius pasiūlymus žiūrėkite ataskaitos „Rekomendacijų“ dalyje.



## SUMMARY

Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds stipulates that assistance must be in conformity with the main EU and national strategic documents. While preparing programming documents for the period of 2000–2006 (in case of Lithuania, for the period of 2004–2006), the European Commission put a heavy emphasis on the conformity of these documents with the Commission guidelines for social and economic development priorities. It was also required to ensure the compliance with the EU horizontal policies (equal opportunities, information society, sustainable development, state aid rules) and the National Action Plan for Employment harmonised with the European Employment Strategy. The programmes drawn up had to specify how internal and external coherence, which had to be assessed during the ex-ante evaluation, had been insured.

The overall objective of this evaluation was to assess continuous internal and external coherence of the implementation of the EU structural assistance under the Lithuanian SPD 2004–2006. This evaluation will improve the reporting to the European Commission in drafting a final report on the SPD implementation. Article 37 ‘*Annual and Final Implementation Reports*’ of the Council Regulation (EC) No 1260/1999 lays down that not only annual but also final programme implementation reports must analyse the steps taken to ensure compatibility with Community policies and to ensure coordination.

The object of the evaluation was compatibility of the assistance provided under the SPD. As the evaluation aimed at verifying the monitoring of compatibility of assistance in the course of the SPD implementation as well as at assessing the effect of socio-economic changes during the programme implementation and revisions of policies on continuous compatibility of assistance, variables ensuring the implementation of the principle of compatibility were established. Those are:

- (1) **Relevance of assistance** in the changing environment (compatibility of assistance under the SPD with socio-economic changes). The variable is relevant only for the evaluation of external coherence and only at the programme level. Compatibility of assistance in changing socio-economic tendencies should be deeper analysed in accordance with requirements of the Commission Decision COM (2006) 3424 for a final report on the SPD implementation.
- (2) **Conformity with policy** (compatibility with EU and national strategies). The variable is relevant only for the evaluation of external coherence at the SPD programme and project levels.
- (3) **Coordination of financial instruments** (internal and external coherence between assistance from different funds). The variable is relevant for the evaluation of external and internal coherence at the SPD programme and project levels. It should be deeper analysed in accordance with requirements of the aforementioned Commission Decision.
- (4) **Complementarity** (compatibility which promotes synergy). The variable is relevant for the evaluation of external and internal coherence at the SPD programme and project levels.

The Terms of Reference included 11 questions to be answered by evaluators during the evaluation. Furthermore, a technical proposal contained two additional questions proposed by the evaluators, which enabled a more thorough analysis of the evaluation object and the

provision of proposals for enhancing the monitoring of compatibility of operational programmes 2007–2013. The main conclusions together with relevant evaluation questions are presented below.

***What was the initial internal and external coherence of the SPD (on the SPD approval date)?***

According to the ex-ante evaluation of SPD, which was carried out in October 2003 at the request of the Ministry of Finance, in the beginning of the period the SPD priorities and measures (1) were inter-coherent (i.e. internal coherence of assistance was insured), (2) were compatible with national and EU policies, and (3) met the main strategic documents (external coherence of assistance was insured). The analysis carried out during this evaluation confirms that the initial compatibility of the SPD was high in programming documents. In case of SPD measures 1.3, 2.5, 3.3, the initial external coherence of the SPD assistance was slightly lower, considering the objectives of national strategic documents.

***What were the main socio-economic changes during the implementation of the EU structural assistance under the SPD in 2004–2008 and to what extent did they effect the SPD implementation?***

Certain macroeconomic changes were already visible in the first years of the SPD implementation (2005–2007) compared to the situation of the SPD drafting: rapid increase of the GDP and shrinking of the gap between the Lithuanian GDP per capita and the EU average (from 44% in 2002 to 59.5% in 2007), unemployment decline (from 13.5% to 4.3%, respectively), rise in inflation (from 0.3% to 8.1%). Stable macroeconomic situation at the outset of the programme implementation created preconditions for a successful absorption of the EU structural assistance; a favourable borrowing environment had extremely significant effect. However, structural changes during the programme implementation (especially in the labour market) reduced relevance of some interventions of the SPD Priority 2. Finally, in 2008 most macroeconomic indicators started deteriorating and became one of the key reasons for the extension of the SPD implementation period for another 6 months.

On the other hand, macroeconomic changes did not cause any changes in intervention design. In response to the changing socio-economic trends, financial reallocations were made among SPD measures or investment areas of measures. Another response was additional national financing to infrastructural projects which, due to a sudden increase in inflation (especially rise in construction prices) met difficulties with the implementation of planned activities.

***To what extent did changes in general conditions in 2004–2008 effect compatibility of the SPD implementation between assistance from different Structural Funds?***

Changes in general conditions did not effect the SPD compatibility between assistance from different Structural Funds. Nevertheless, the impact was obvious on the implementation of the SPD measures funded by the same Structural Fund. The best examples: fundamental changes in the labour market resulted in repeated reallocations of the SPD funds between SPD measures 2.1 and 2.2 (the latter received bigger financing).

***To what extent did changes in general conditions in 2004–2008 effect compatibility of the SPD implementation with other EU financial instruments (Community initiatives, EAGGF guarantees, EIB loans, etc)?***

Changes in general conditions did not effect compatibility of the SPD with other EU financial instruments. A case study conducted on assistance in the transport sector shows that changing general conditions (increasing socio-economic disparities in different regions of Lithuania) made the assistance provided to the regional transport infrastructure more relevant during the SPD implementation. It only justified a need for financing of SPD measure 1.1 and ERDF. Eligibility limitations prevented the additional use of funds of other financial instruments (Cohesion Fund, EIB loans) from meeting this need.

***To what extent did changes in general conditions in 2004–2008 effect compatibility of the SPD implementation results with the Community policies and actions (rules on competition, on the award of public contracts, on environmental protection and improvement and on the elimination of inequalities and the promotion of equality between men and women competition)?***

Changes in general conditions had no effect on compatibility of the SPD implementation results with the Community policies.

***What were national, regional and sectoral policy changes in the course of the implementation of the EU structural assistance under the SPD in 2004–2008 and to what extent did they effect of the SPD implementation results?***

Structural reforms were not carried out during the SPD implementation period, and the national policy of Lithuania had no significant changes: the National Long-Term Development Strategy as well as the Long-term Economic Development Strategy until 2015 remained unchanged, therefore during the SPD implementation high continuous compatibility of interventions with national policy areas was ensured at the programme level. The only shortage to accentuate is insufficient compatibility between the SPD financing and a new mechanism for the regional policy implementation. In some measures (e.g. promoting business development) additional priority points could be given to the projects that were implemented in regional economic growth centres as the Lithuanian Regional Development Strategy of 2005 had identified them.

The evaluation of continuous compatibility of assistance at the measure level revealed that amendments to sectoral strategic documents had led to lower compatibility of assistance under SPD measures 1.1 and 1.2. However, it was inexpedient to take any corrective actions in transport and energy sectors after the entry into force of new strategic documents as most of the EU structural assistance for these sectors had been already allocated.

***To what extent did the implementation of the EU structural assistance under the SPD contributed to the attainment of the objectives set in strategic documents of the Republic of Lithuania and EU?***

SPD intervention areas were mostly focused on ‘Competitive Economy’ and ‘Knowledge Society’ priorities of the National Long-Term Development Strategy and less on ‘Safe Society’. They were also compatible with the tasks of the Lisbon Strategy. Structural assistance of 2004–2006 conducted to the improvement of the key indicators of the National Long-Term Development Strategy and the Lisbon Strategy, such as rise in the GDP per capita, promotion of employment, increase in labour productivity, alleviation of long-term unemployment. Nevertheless, sustainability of these results should be additionally assessed as evaluations carried out in different sectors reveal that the greatest impact of the EU structural assistance 2004–2006 was felt in 2007–2008, and then it diminished again. On the other hand,

some impact indicators set for the SPD assistance (e.g. reduction in the number of children not attending school, increase in income of rural inhabitants) were compatible with national objectives, however, the SPD little invested into the solution of these issues compared to the overall context of Lithuania, therefore they were not suitable for monitoring the impact of the SPD assistance.

***What measures/areas were the most compatible/incompatible?***

The evaluation of the SPD compatibility showed that SPD measure 1.5 and SPD measures 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 were the most compatible with each other. The synergy of assistance under different Structural Funds and SPD measures was ensured in providing assistance to projects, therefore, the compatibility was higher.

The following measures were also well compatible at the programme level: (1) SPD measure 3.1 which provided assistance to business development and SPD measure 3.2 which was focused on the promotion of public services to business and entrepreneurship; (2) assistance to the tourism industry by developing public tourism infrastructure under SPD measure 3.4 and by funding private tourism projects under SPD measures 3.1 and 4.4; (3) assistance to R&D and innovations by enhancing human resources in scientific research and innovations under SPD measure 2.5 and by funding R&D projects under SPD measure 3.1. However, in all these three cases, the SPD implementation felt a lack of respective procedures for relating assistance under different measures and funds at the project level, as well.

External coherence of the SPD revealed that the SPD funding was least compatible with a new mechanism for regional policy implementation provided for in the National Regional Policy Strategy of 2005 (namely, the development of regional economic growth centres).

***To what extent was the implementation and monitoring of compatibility of the SPD assistance assured?***

In 2004–2006 the implementation and monitoring of compatibility of the EU structural assistance was ensured by different means at all SPD levels: programme, measures and projects (see the Table below). However, efficiency of measures was average as they did not promote a proactive approach to the achievement of higher compatibility of assistance.

**Table.** Measures of the evaluation and monitoring of compatibility of assistance

<b>Measure</b>	<b>Purpose</b>	<b>Level</b>
Annual report on the programme implementation	Reporting for the conformity with compatibility of the SPD assistance pursuant to provisions of Article 37 <i>Annual and Final Implementation Reports</i> of Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999. Annual reports on the SPD implementation lacked analysis and information on the coordination of assistance between funded actions and financial instruments.	Programme level
Evaluation report	Different SPD evaluations have partially examined aspects of the application of the principle of compatibility. At the end of the SPD implementation an individual evaluation of compatibility of the EU structural assistance implementation under the SPD was commissioned. A thorough overview of results of the SPD evaluations carried out in connection with the application of the principle of compatibility in the SPD implementation presented in Annex 5 shows that evaluation reports have identified certain risks related to	Programme and measure levels

Measure	Purpose	Level
	continuous external coherence of the SPD assistance (in the face of changing socio-economic trends, revision of national strategic documents), however, evaluation recommendations have often remained unimplemented. As a result, evaluation as a tool for monitoring and improving the principle of compatibility of assistance was little effective during the programming period of 2004–2006. This failure to use evaluation results could be partially explained by the fact that in the programming period of 2004–2006 the implementation of evaluation recommendations was not monitored. Procedural recommendations were more frequently implemented than the strategic ones (recommendations provided for higher compatibility of the SPD).	
Selection procedures	A description of each measure contained in the Annex to the SPD defines the <i>dividing line</i> between the actions funded under this measure and other SPD measures, programmes, financial instruments.	Measure level
	The Annex to the SPD provided for possible <i>synergy</i> relations between different SPD measures. The Guidelines for Applicants included priority selection criteria to enhance synergy relations between different SPD measures or other financial instruments in several SPD measures.	Measure and project levels
	<i>Coordination</i> of assistance from different financial instruments (applicants had to provide their applications with information on any other assistance received or being received from EU Structural Funds or on the application(s) submitted for such assistance), <i>conformity</i> to EU horizontal (e.g. the extent to which the project will contribute to horizontal policies is indicated; applications for infrastructural projects were supplemented with the environmental impact assessment) and national policies (in some SPD measures, projects which were conducive to the attainment of strategic objectives or priorities of the Government laid down in respective programmes were given additional points during the project evaluation (however, additional points for the conformity of the project to the strategies were extremely small in the comparative context – from 1 to 5 points)) were monitored during the project selection.	Project level
Procedures for monitoring the project implementation	The compliance with horizontal EU policies, especially related to the execution of public procurement, was monitored in the course of the project implementation (in this regard, implementing bodies applied early and follow-up control).	Project level
Monitoring indicators	Additional monitoring indicators were established for some aspects of compatibility. The following indicators were approved for the whole programme: ‘a number of projects with a positive impact on the environment’, ‘a number of projects with a positive impact on equal opportunities’, ‘a number of projects with a positive impact on the information society development’.	Programme and project level
Institutional mechanisms	The SPD Monitoring Committee assisted in ensuring the coordination of assistance among different measures and continuous relevance of assistance under changing socio-economic conditions. The key measure was the reallocation of financial resources among SPD measures.	Programme and project levels

***What are the lessons learned about monitoring of internal and external coherence of the EU structural assistance and the evaluation compatibility?***

Several lessons may be distinguished. *First of all*, the principle of compatibility requires more than well planned programming documents. It also requires relevant implementation mechanisms and monitoring measures in order to maintain continuous compatibility of assistance during the programme implementation. *Secondly*, the maximum positive effect of assistance requires close coherence of priority areas not only at the strategic level but at the action level as well. *Thirdly*, evaluations are a relevant measure to endure better application of the principle of compatibility. According to the results of the analysis carried out, different SPD evaluations have examined compatibility of the SPD assistance at the programme and measure levels, provided a number of recommendations on higher compatibility among different measures and financial instruments, better consistency of the SPD assistance with tasks of the EU and national policy. However, efficiency of the evaluation as a means for monitoring compatibility was impaired by the implementation of the recommendations provided on a small scale.

***What are examples of the good practice of internal and external coherence of the EU structural assistance?***

An example of the good practice of compatibility of the EU structural assistance was a situation where a proactive approach to application of the principle of compatibility was visible at the SPD measure or project level, i.e. where not only a cleavage with other SPD measures or EU financial instruments as well as compliance with provisions of EU and national policy were ensured but also the synergy of assistance was promoted by certain procedures at the project level (see the Table below). As the examples prove, higher compatibility of assistance was ensured by applying such measures as the planning of assistance at the project level (top-down), provision of priority points when evaluating applications, introduction of particular compatibility monitoring indicators at the measure level.

**Table.** Examples of the good practice of external coherence of the SPD assistance

The ERDF assistance provided under SPD measure 1.1 as well as coordination and synergy of the Cohesion Fund may serve as examples of the good practice. The planning and coordination of the implementation of different projects funded under different financial instruments resulted in higher value-added of the implementation of trans-European transport network development projects. Thus, for instance, the results of a project 'Northern Access Road to Klaipėda Seaport' (project No 2000/LT/16/P/PT/005) funded by the Cohesion Fund were supplemented by the results of projects 'Connection of Transport Corridor IXB with Klaipėda Seaport – the Development of Klaipėda Railway Node' (project No BPD2004-ERPF-1.1.0-04-05/0007) and 'Stage 2 of the Connection of Transport Corridor IXB with Klaipėda Seaport – the Development of Klaipėda Railway Node' (project No BPD2004-ERPF-1.1.0-05-06/0006) funded by the ERDF. Several factors created preconditions for synergy: (1) the same authority and employees (Strategic Planning and Finance Division of the Ministry of Transport and Communications) were in charge of planning assistance of the ERPF and Cohesion Fund to the transport sector; (2) a list of specific transport projects for the programming period of 2004–2006 approved in advance pursuant to procedures of the Cohesion Fund; this list acted as a basis for submission of project applications for assistance from the Cohesion Fund; (3) ERDF assistance was provided to transport projects of the national importance pursuant to the direct allocation procedure.

Another fine example of synergy of the SPD assistance with EU financial instruments is the coordination of measures of the SPD Priority 4 with measures of the Rural Development Programme funded by the EAGGF Guarantee Section. Most of the SPD beneficiaries used the RDP assistance: 1,098 cases of the authorised RDP applications have been recorded, where beneficiaries also received assistance under SPD measures, which is 68% of the total number of the projects implemented under

the SPD rural development measures. Synergy was encouraged by obvious relation of two sources of financing in programming documents and procedures for providing assistance. The Guidelines for Applicants of SPD measure 4.2 laid down that a priority would be given to younger farmers who took over a farm from a farmer participating in the RDP measure 'Early Retirement', and the monitoring indicator applied to the measure implementation would be 'A number of young farmers participating in other rural development measures'.

***What quantitative/qualitative indicators of internal and external coherence of the EU assistance measures and measures could be applied in the period of 2007–2013?***

Considering lessons of the SPD implementation and risks of the new programming period, the evaluation report provides recommendations on better compatibility of assistance in 2007–2013. The recommendations are divided into three groups:

- 1) Assurance of continuous compatibility of assistance;
- 2) Promotion of higher synergy of assistance;
- 3) Volume of the section 'Compatibility' in annual reports on the implementation of Operational Programmes 2007–2013.