



VIEŠOSIOS POLITIKOS IR VADYBOS INSTITUTAS
PUBLIC POLICY AND MANAGEMENT INSTITUTE



MOKSLAS • EKONOMIKA • SĄGLAUDA



EUROPOS SĄJUNGA
EUROPOS SOCIJALUSIS FONDS

Kuriame Lietuvos ateitį

Projektas „ES struktūrinės paramos vertinimas ir vertinimo galimybių stiprinimas Lietuvoje 2009 m.“, finansuojamas pagal 2007–2013 metų Techninės paramos veiksmų programą

VALSTYBĖS PROJEKTŲ PLANAVIMO, TAIKOMO ĮGYVENDINANT 2007–2013 M. VEIKSMŲ PROGRAMAS IR PLANUOJANT ES LĖŠAS, TINKAMUMO IR EFEKTYVUMO VERTINIMAS

SANTRAUKA

2010 m. sausio 28 d.

Valstybės projektų planavimo, taikomo įgyvendinant 2007–2013 m. veiksmų programas ir planuojant ES lėšas, tinkamumo ir efektyvumo vertinimą Lietuvos Respublikos finansų ministerijos užsakymu atliko VšĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas pagal 2009 m. liepos 9 d. vertinimo paslaugų pirkimo sutartį Nr. 14P-223.

Vertinimo objektas

Lietuvoje įgyvendinant 2007–2013 m. veiksmų programas didžioji dalis (apie 67 proc.) Europos Sąjungos (ES) struktūrinės paramos yra paskirstoma valstybės projektų planavimo būdu, pagrįstu Lietuvoje veikiančia strateginio planavimo sistema, naudojant esamus planavimo dokumentus viešiesiems projektams įgyvendinti. Valstybės projektų planavimo, taikomo įgyvendinant 2007–2013 m. veiksmų programas ir planuojant ES lėšas, tinkamumo ir efektyvumo vertinimo objektas yra Lietuvos strateginio planavimo sistema ir 2007–2013 m. veiksmų programų prioritetų priemonės, įgyvendinamos valstybės projektų planavimo būdu.

Vertinimo tikslas ir uždaviniai

Vertinimo paslaugų tikslas – tobulinti valstybės projektų planavimo taikymą įgyvendinant 2007–2013 m. veiksmų programas ir planuojant bei įsisavinant ES lėšas. Jo buvo siekiama atliekant vertinimą, parengiant vertinimo ataskaitą ir pristatant rezultatus tikslinėms grupėms.

Svarbiausi vertinimo uždaviniai:

- įvertinti esamos strateginio planavimo sistemos veiksmingumą detaliai išanalizuojant valstybės projektų planavimą;
- įvertinti, kaip valstybės projektų planavimas, taikomas įgyvendinant 2007–2013 m. veiksmų programas, veikia ES struktūrinės paramos panaudojimo efektyvumą.

Analizės pagrindas

Valstybės projektų planavimo, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 m. veiksmų programas, paskirtis – pagal strateginio planavimo dokumentus sudaryti valstybės projektų sąrašus. Valstybės projektų planavimas susijęs tiek su ES struktūrinės paramos administravimo sistema, tiek su strateginio planavimo sistema. Todėl atliekant vertinimą buvo naudojama sistemų analizė, leidžianti įvertinti valstybės projektų planavimo sistemos dalis, jų tarpusavio sąveiką ir sąveiką su aplinka. Atliekant valstybės projektų planavimo, taikomo įgyvendinant 2007–2013 m. veiksmų programas ir planuojant ES lėšas, tinkamumo ir efektyvumo vertinimą, buvo įvertinta, ar Lietuvoje veikianti valstybės projektų planavimo sistema atitinka šias sėkmingo planavimo sąlygas:

- *kokybiškas strateginis pagrindas*: tinkamai suformuluoti strateginių dokumentų tikslai, uždaviniai ir jų vertinimo kriterijai ar stebėsenos rodikliai, taip pat tinkamas priemonių arba projektų planas leidžia greitai išskirti projektus, kurie galėtų būti finansuojami iš ES struktūrinės paramos lėšų;
- *tinkamas planavimo procesas*: norint pasiekti gerų planavimo rezultatų reikia efektyviai organizuoti planavimo procesą;
- *viešojo administravimo institucijų ir jų darbuotojų pajėgumas*: planuojant valstybės projektus ypač aktualūs programų ar projektų portfelio valdymo ir analitiniai pajėgumai, glaudus tarpinstitucinis bendradarbiavimas;
- *tinkamas valstybės politikos įgyvendinimo modelis*: ši paskutinė sąlyga svarbi, nes projektų atrankos būdas ir jo taikymas priklauso nuo politikos įgyvendinimo logikos.

Vertinimo metodai ir informacijos šaltiniai

Vertinimo išvadų patikimumą ir kokybę užtikrina taikytų vertinimo metodų įvairovė: pirminių ir antrinių šaltinių analizė, interviu, ES-10 šalių narių apklausa, politikos analizės metodai, Lietuvos ir užsienio šalių (Airijos ir Portugalijos) atvejo studijos, fokusuota grupinė diskusija. Vertinimo rezultatams pagrįsti buvo naudojami įvairūs pirminiai ir antriniai informacijos šaltiniai.

Svarbiausi valstybės projektų planavimo tikslai: rezultatyvumas ir sparta

Atlikto valstybės projektų planavimo, taikomo įgyvendinant 2007–2013 m. veiksmų programas ir planuojant ES lėšas, vertinimo metu buvo nustatyta, kad, pradėjus įgyvendinti ES struktūrinės paramos valstybinį planavimą ir išplėtus jo finansinę apimtį, daugiausia buvo siekiama didinti ES struktūrinės paramos panaudojimo rezultatyvumą bei spartą. Tačiau šių tikslų didžiąja dalimi pasiekti nepavyko. ES struktūrinės paramos priemonių, kurių projektai atrenkami valstybės projektų planavimo būdu, sutarčių sudarymas yra palyginti lėtas, netolygus (akivaizdžiai pirmauja FM ir SADM priemonės, labiausiai atsilieka VRM priemonės). Nors kitose ES valstybėse, siekiant geresnių rezultatų ir didesnio veiksmingumo, ES struktūrinės paramos ir nacionalinio biudžeto lėšų planavimo procesai buvo integruojami, Lietuvoje šie procesai organizuojami atskirai ir nėra iki galo suderinti.

Nekokybiški strateginiai dokumentai lemia valstybės projektų planavimą „iš apačios aukštyn“

Palyginti lėtas ES struktūrinės paramos lėšų panaudojimas ir tam tikri rezultatyvumo trūkumai yra susiję su nepakankamai veiksmingu strateginio planavimo sistemos funkcionavimu. Valstybės projektų planavimas geriau veikia tose valstybės politikos srityse, kur parengti kokybiški strateginiai dokumentai (pvz., Susisiekimo ministerijos parengta Ilgalaikė (iki 2025 m.) transporto sistemos plėtros strategija su galimų projektų sąrašu) arba kur teisės aktuose numatytos atsakingos viešojo administravimo institucijos (pvz., Lietuvos darbo biržos ir jos teritorinių darbo biržų kompetencija numatyta Užimtumo rėmimo įstatyme). Vis dėlto dažnai planuojant ES struktūrinės paramos lėšas strateginio planavimo dokumentų kokybė yra nepakankama, todėl valstybės projektai nustatomi „iš apačios aukštyn“ proceso metu, o ne „iš viršaus žemyn“, remiantis strateginiais dokumentais. Tokiu būdu poreikis operatyviai paskirstyti ES struktūrinės paramos lėšas pagal valstybės projektų planavimo modelį tampa pagrindu rengti ar tobulinti strateginius dokumentus. Šis procesas užtrunka ilgai ir kelia riziką prarasti ES lėšas.

Valstybės projektų planavimas yra tinkamai reglamentuotas, bet praktika skiriasi

Valstybės projektų planavimas tarpinėse institucijose reglamentuojamas valstybės projektų planavimo tvarkos aprašais, tačiau faktinis tvarkų taikymas yra gana skirtingas: nuo planavimo pagal strateginius dokumentus (pvz., SM ir SADM) iki planavimo taikant kvazi-konkursus (pvz., ŠMM ir ŪM). Akivaizdu, jog valstybės projektų planavimas „iš viršaus“ yra veiksmingesnis tiek pagal lėšų panaudojimo spartą, tiek pagal jų galimą rezultatyvumą. Tačiau daugelyje valstybės politikos sričių nesant parengtų kokybiškų dokumentų su galimų projektų sąrašais ar pakankamų valstybės politikos įgyvendinimo institucijų pajėgumų, tarpinėse institucijose buvo taikomas valstybės projektų planavimas „iš apačios.“ Tuomet projektai buvo atrenkami proceso metu remiantis galimų pareiškėjų poreikiais, organizuojamos išankstinės valstybės projektų atrankos.

Nepakankamai lankstus valstybės projektų planavimo procesas

Palyginti su kitomis ES valstybėmis narėmis nekonkursinis ES struktūrinės paramos paskirstymas Lietuvoje yra nepakankamai lankstus. Nors valstybės projektų planavimo tvarkose buvo numatyta galimybė sudaryti valstybės projektų sąrašus vieniems ar keleriems metams, beveik visos institucijos, planuodamos 2007–2013 m. veiksmų programų lėšas, valstybės projektų sąrašus sudarė visam 2007–2013 m. laikotarpiui (išskyrus metinius ES struktūrinės paramos vertinimo planus). Palyginkime: Portugalijoje viešieji projektai buvo atrenkami pagal eiliškumo (angl. *first come, first served*) principą. Projektų planavimas trumpesniam laikotarpiui leidžia išvengti turinio neatitikimo tarp valstybės projektų sąrašų ir pasikeitusių politinių prioritetų, o tai padeda greičiau paskirstyti ES struktūrinę paramą.

Nepakankami administraciniai pajėgumai riboja planavimo veiksmingumą

Neigiamos įtakos strateginių dokumentų ir valstybės projektų parengimui ir planavimo proceso veiksmingumui turi ir nepakankami valstybės institucijų bei tarnautojų pajėgumai (projektų valdymo, analitiniai gebėjimai, ekspertinės žinios). Atlikta analizė parodė, kad stokojama gebėjimų laiku ir kokybiškai parengti ar atnaujinti strateginius dokumentus, kuriais galėtų būti grindžiami projektai. Be to, Lietuvos institucinėje sandaroje trūksta pajėgių politikos įgyvendinimo agentūrų (ypač viešojo administravimo, švietimo ir mokslo srityse), kurioms ES struktūrinė parama galėtų būti paskirstoma ne konkurso būdu. Užsienio šalių patirtis rodo, kad stambių integruotų ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamų projektų įgyvendinimo delegavimas politikos įgyvendinimo agentūroms užtikrina veiksmingesnį ES struktūrinės paramos panaudojimą. Airijoje ir Portugalijoje tokioms institucijoms yra deleguojamos ir tarpinių institucijų funkcijos. Taip sudaromos sąlygos kurtis „kompetencijos centrams.“

Rekomendacijos dėl valstybės projektų planavimo tobulinimo

Atsižvelgiant į vertinimo rezultatus vertinimo ataskaitoje buvo suformuluotos rekomendacijos, kaip tobulinti valstybės projektų planavimą. Rekomendacijose numatomos trys svarbiausios valstybės projektų planavimo tobulinimo kryptys:

- *strateginio planavimo sistemos tobulinimas* siekiant gerinti strateginio planavimo dokumentų kokybę, mažinti jų skaičių, inicijuoti svarbiausių strateginių dokumentų parengimą ar atnaujinimą rengiantis 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo laikotarpiui (1 rekomendacija);
- *valstybės projektų proceso tobulinimas* siekiant supaprastinti valstybės projektų planavimą „iš apačios aukštyn“, užtikrinti optimalaus ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamų projektų atrankos būdo pasirinkimą, lanksčiau sudaryti valstybės projektų sąrašus, stiprinti institucijų pajėgumus planuoti valstybės projektus (2–6 rekomendacijos);
- *institucinės sandaros sistemos tobulinimas* integruojant ES struktūrinės paramos ir nacionalinio biudžeto lėšų planavimą ir stiprinant valstybės politikos įgyvendinimo agentūrų grandį bei ją konsoliduojant su ES struktūrinės paramos įgyvendinimo agentūromis (7 ir 8 rekomendacijos).