

SANTRAUKA

Vertinimo tikslai ir apimtis

ES struktūrinės paramos administravimo sistemos efektyvumo vertinimas yra viena iš 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos veiksmų programų išankstinio vertinimo (toliau – išankstinis vertinimas) paslaugų dalių. Išankstinio vertinimo tikslas yra pagerinti ES struktūrinės paramos planavimo ir įgyvendinimo kokybę. Išankstinio vertinimo paslaugų pirkimo techninėje specifikacijoje yra numatyti trys išankstiniam vertinimui keliami uždaviniai:

- 1) įvertinti 2004–2006 m. ir 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos programų administravimo Lietuvoje patirtį ir pateikti siūlymus dėl efektyvesnio 2014–2020 m. veiksmų programų administravimo;
- 2) atlikti kiekvienos 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos veiksmų programos išankstinį vertinimą;
- 3) atlikti 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos veiksmų programų strateginį padarinių aplinkai vertinimą.

Ši ataskaita yra pirmojo vertinimo uždavinio įgyvendinimo rezultatas. ES struktūrinės paramos administravimo sistemos efektyvumo galutinėje vertinimo ataskaitoje pristatomi ES struktūrinės paramos administravimo sistemos efektyvumo vertinimo rezultatai pagal techninės specifikacijos 9.1.1–9.1.8 punktuose įvardytus vertinimo klausimus.

Šiame vertinime apimama visa ES struktūrinės paramos administravimo Lietuvoje sistema ir jos pagrindiniai komponentai:

- 1) institucinė struktūra – administravimo procese dalyvaujančios institucijos (vadovaujančioji institucija, įgyvendinančiosios institucijos, ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos, audito institucija, veiksmų programų stebėsenos komitetas ir kt.), jų funkcijos ir tarpusavio bendradarbiavimas;
- 2) procesai ir procedūros, taikomi vykstant administravimo procesui (itin svarbus aiškus šių procesų ir procedūrų apibrėžimas ir jų priskyrimas konkrečioms instituciniams veikėjams, taip pat nuolatinis optimizavimas, tobulinimas);
- 3) priemonės (įrankiai), skirtos šių procesų ir procedūrų aptarnavimui ir palengvinimui (pvz., įvairūs IT sprendimai, rašytiniai vadovai, gairės, parengti šablonai ir pan.);
- 4) žmogiškieji išteklių – kiekybiniai ir kokybiniai pajėgumai, kuriuos turi instituciniai veikėjai, dalyvaujantys administravimo procese (jų adekvatumas, administraciniai gebėjimai ir pakankamumas).

Vertinimo metodika

Efektyviai veikianti ES struktūrinės paramos programų administravimo Lietuvoje sistema yra viena esminių sąlygų (greta nuoseklaus pačių viešųjų intervencijų suplanavimo, palankios socialinės ekonominės aplinkos ir kitų) pasiekti veiksmų programose keliamus tikslus ir uždavinius. Nors nėra visuotinai pripažinto tokių sistemų efektyvumo standarto ar idealaus tokios sistemos modelio, esminiai efektyvumo reikalavimai, kuriais vadovaujama galutinėje vertinimo ataskaitoje, yra korektiškumas (taisyklių ir reikalavimų atitikimas), sparta (atlikimas laiku) ir administruojant patiriamų sąnaudų proporcingumas.

Šiame vertinime ES struktūrinės paramos (ESSP) administravimo efektyvumas matuotas, analizuojant tokias temines sritis kaip administravimo sąnaudos, administracinė našta pareiškėjams bei projektų vykdytojams ir šią našlą mažinančių priemonių analizė, įvairūs ESSP administravimo efektyvumą lemiantys veiksniai, institucijų ir paramos gavėjų administracinių gebėjimų stiprinimas, naudingos gerosios praktikos

perėmimo galimybės iš užsienio šalių ir pan. Vertinimo metu atlikta analizė apėmė tiek programos, tiek projektų administravimo lygmenis.

Atliekant ES struktūrinės paramos administravimo sistemos efektyvumo vertinimą buvo siekiama atsakyti į vertinimo klausimus, pateiktus techninės specifikacijos 9.1.1–9.1.8 punktuose. Atsakymai buvo rengiami taikant 1 lentelėje nurodytus metodus.

1 lentelė. Vertinimo klausimai ir taikyti metodai

Vertinimo klausimas	Taikyti metodai
9.1.1 KLAUSIMAS. Kokie pagrindiniai veiksniai lemia ES paramos programų administravimo efektyvumą ir kokybę?	<ul style="list-style-type: none"> • Pirminių ir antrinių šaltinių duomenų kokybinė analizė • Kitų vertinimo klausimų kryžminė duomenų analizė
9.1.2 KLAUSIMAS. Koks yra 2007–2013 m. veiksmų programų administravimo efektyvumas (visos sistemos ir įgyvendinančiųjų institucijų lygmenyse)? Kokiomis priemonėmis jis galėtų būti padidintas ir kokiais rodikliais gali būti matuojamas?	<ul style="list-style-type: none"> • Pirminių ir antrinių šaltinių duomenų kokybinė analizė • Stebėsenos duomenų analizė • Fokusuotos grupinės diskusijos • Interviu • Pareiškėjų ir projektų vykdytojų apklausa
9.1.3 KLAUSIMAS. Kokia yra administracinė našta pareiškėjams, teikiant paraišką paramai gauti, ir projektų vykdytojams, administruojant projektą pagal 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos projektų administravimo ir finansavimo taisykles? Kokiais būdais administracinė našta pareiškėjams ir paramos gavėjams gali būti sumažinta ateityje (atskirai išskiriant priemones, kurias tikslinga pradėti taikyti 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. programavimo laikotarpiais)?	<ul style="list-style-type: none"> • Įgyvendinančiųjų institucijų vertinimo analogija • Antrinių šaltinių analizė • Pareiškėjų ir projektų vykdytojų apklausa • Rodiklių netiesioginio poveikio analizė • ESSP priemonių atvejų studijos (8)
9.1.4 KLAUSIMAS. Kaip reikėtų panaudoti informacines sistemas siekiant sumažinti administracinę naštą ir padidinti 2014–2020 m. veiksmų programų administravimo efektyvumą? Ar tikslinga užtikrinti duomenų tarp paramos gavėjų ir administruojančių institucijų apsikeitimą elektroniniu būdu, kokios priemonės ir veiksmai būtų tam reikalingi?	<ul style="list-style-type: none"> • Pirminių ir antrinių šaltinių duomenų kokybinė analizė • Fokusuotos grupinės diskusijos • Interviu • Pareiškėjų ir projektų vykdytojų apklausa • Palydimieji interviu
9.1.5 KLAUSIMAS. Kokios priemonės siekiant paprastinti paramos administravimą buvo pritaikytos 2007–2013 m. laikotarpyje? Kiek jos pasiteisino?	<ul style="list-style-type: none"> • Pirminių ir antrinių šaltinių duomenų kokybinė analizė • Fokusuotos grupinės diskusijos • Interviu • Kitų vertinimo klausimų kryžminė duomenų analizė
9.1.6 KLAUSIMAS. Kokie yra 2004–2006 m. ir 2007–2013 m. ES paramos programų administravimo sistemų skirtumai, privalumai ir trūkumai? Kokios yra 2004–2006 m. ir 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos programų administravimo Lietuvoje pamokos? Į kokią Lietuvos ir užsienio šalių patirtį naudinga atsižvelgti kuriant 2014–2020 m. veiksmų programų įgyvendinimo sistemą (nustatant institucinę struktūrą, funkcijas, principus ir procedūras)?	<ul style="list-style-type: none"> • Pirminių ir antrinių šaltinių duomenų kokybinė analizė • Interviu • Kitų vertinimo klausimų kryžminė duomenų analizė
9.1.7 KLAUSIMAS. Kaip reikėtų tobulinti 2014–2020 m. veiksmų programų administravimo sistemą? (Siūlymai pateikiami dėl institucinės sandaros, administravimo principų ir procedūrų.)	<ul style="list-style-type: none"> • Kitų vertinimo klausimų kryžminė duomenų analizė • Ekspertų panelės ir jų rezultatų analizė
9.1.8 KLAUSIMAS. Kaip reikėtų stiprinti institucijų ir paramos gavėjų administracinius gebėjimus? (Siūlymai pateikiami atsižvelgiant į esamą situaciją, naujus poreikius administruojant 2014–2020 m. veiksmų programas, skirtingų laikotarpių programų įgyvendinimo persidengimą.)	

Vertinimo rezultatai ir rekomendacijos 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos programavimo laikotarpiui

Šiame santraukos skyriuje pristatomos pagrindinės vertinimo įžvalgos ir rezultatai. Taip pat, siekiant tobulinti ES struktūrinės paramos administravimo sistemą ir didinti jos veikimo efektyvumą, pateikiamos rekomendacijos dėl 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos programavimo laikotarpio. Pirma, yra pristatomos įžvalgos, susijusios su institucinės sistemos sandara, funkcionavimu ir konkrečių sistemos veikėjų bendradarbiavimu. Antra, yra pristatomi tobulintini administravimo principai ir reikiami sisteminiai pokyčiai. Trečia, pateikiama vertinimo rezultatai ir rekomendacijos, susijusios su pagrindinių administravimo procedūrų tobulinimu. Ketvirta, pristatomi IT sprendimai, kurie padėtų sumažinti administracinius kaštus ir našumą. Penkta, dėstomos įžvalgos ir teikiamos rekomendacijos, susijusios su geresniu ES struktūrinės paramos administravimo reglamentavimu ir administravimo sistemos dalyvių bei kitų susijusių institucijų mokymusi, tarpusavio patirties sklaida.

I. Institucinė sistema: sandara ir bendradarbiavimas

Kuriant 2007–2013 m. programavimo laikotarpio ES struktūrinės paramos administravimo sistemą, buvo plačiai pasinaudota 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu sukaupta ES struktūrinės paramos administravimo patirtimi. Taip pat 2007–2013 m. buvo patobulintas teisinis reglamentavimas.

Šis vertinimas parodė, kad a) 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistema iš esmės veikia tinkamai ir efektyviai; b) siekiant efektyvaus viešosios politikos intervencijų įgyvendinimo (programų ir projektų) administravimo gebėjimai yra bent jau ne mažiau svarbūs negu geras tų viešosios politikos sričių išmanymas, ir šiems administravimo gebėjimams sukaupti reikalingas laikas. Todėl 2014–2020 m. laikotarpiu pirmiausia rekomenduojama užtikrinti Lietuvoje veikiančios ES struktūrinės paramos administravimo sistemos tęstinumą ir VKS institucijose sukauptų administravimo gebėjimų bei kompetencijų išsaugojimą.

Ministerijų ir (ar) kitų valstybės institucijų pagrindinis vaidmuo ESSP administravimo sistemoje ir didžiausia pridėtinė vertė yra grindžiama tuo, kad jos geriausiai išmano sektorius, už kuriuos yra atsakingos, formuoja atitinkamų sektorių strategiją, savo asignavimuose planuoja atitinkamiems sektoriams skiriamas valstybės biudžeto lėšas ir t. t. Visa tai turėtų sudaryti sąlygas struktūrinės paramos lėšas nukreipti efektyviai siekti nacionalinių prioritetų, derinti valstybės biudžeto ir ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamas intervencijas ir pan. Vis dėlto ministerijoms ir (ar) kitoms valstybės institucijoms administruoti priskirtos priemonės 2007–2013 m. laikotarpiu ne visada atitiko konkrečiai institucijai priskirtas kompetencijos sritis.

Taip pat atliekant vertinimą pastebėta, kad naujų 2007–2013 m. programavimo laikotarpio VKS institucinių veikėjų – visuotinių dotacijų valdytojų – veiklos efektyvumas gerokai skiriasi. Didžiausią įtaką visuotinių dotacijų valdytojų veiklos efektyvumui darė veiksmingas intervencijų planavimas (pasiteisino savo logika ir administravimo tvarka paprastos intervencijos), kurioms administruoti pasitelkiami patyrę žmogiškieji išteklių.

Atsižvelgiant į tai, jog 2014–2020 m. laikotarpiu numatoma rengti vieną ES struktūrinės paramos veiksmų programą, 2007–2013 m. laikotarpio principinę schemą, kuomet vadovaujančiosios institucijos funkcijos tiesiogiai deleguojamos konkrečioms tarpinėms institucijoms, siūloma išsaugoti ir 2014–2020 m. laikotarpiu. Svarstant galimybes į ESSP administravimo sistemą (be jau esančių institucijų) įtraukti naujas institucijas, rekomenduojama:

- įtraukti tas ministerijas ir (ar) kitas valstybės institucijas, kurių sektoriams bus skiriamos ES struktūrinės paramos lėšos 2014–2020 m. laikotarpiu (pvz., Kultūros ministeriją ir Energetikos ministeriją);
- svarstant visuotinių dotacijų priemonių (ar kitų supaprastintų administravimo mechanizmų, tokių kaip Integruotos teritorinės iniciatyvos ar Vietinės bendruomenės inicijuotos plėtros iniciatyvos) įgyvendinimo galimybes 2014–2020 m. laikotarpiu, vadovaujančiosios institucijos funkcijas naujoms įgyvendinančioms institucijoms deleguoti tik supaprastintų intervencijų atveju, kuomet nuo pat pradžių intervencija konstruojama atsižvelgiant į jos būsimą administravimą, o kartu yra deramai įsitikinama, kad tokia nauja institucija turi pakankamus gebėjimus administruoti šią intervenciją.

2014–2020 m. laikotarpiu rekomenduojama ir toliau plačiai išnaudoti ES struktūrinę paramą administruojančių esamų įgyvendinančiųjų institucijų (APVA, CPVA, ESFA, LVPA, TID) sukauptus ESSP administravimo gebėjimus ir patirtį. Rekomenduojama nuosekliai stiprinti šių institucijų, jų darbuotojų žinias ir kompetencijas tose viešosios politikos srityse, kuriose jos administruoja ESSP remiamas intervencijas:

- glaudžiau bendradarbiaujant su ministerijų ir (ar) kitas valstybės institucijų padaliniais, atsakingais už valstybės politiką atskirose ESSP remiamose srityse;
- glaudžiau bendradarbiaujant su kitomis atitinkamos srities agentūromis, ministerijoms pavaldžiomis įstaigomis (pvz., MITA, MOSTA, „Versli Lietuva“ ir kt.);
- plačiau ir operatyviau pritraukiant reikiamų sričių (išorinius) ekspertus.

Atlikta analizė parodė, kad, nepaisant aiškesnių vadovaujančiosios institucijos funkcijų delegavimo ministerijoms ir (ar) kitoms valstybės institucijoms bei įgyvendinančiosioms institucijoms principų 2007–2013 m. laikotarpiu, ESSP administravimo sistema faktiškai išliko triapakopė, kurioje glaudžiai susipynusios įgyvendinančiųjų institucijų ir ministerijų ar kitų valstybės institucijų funkcijos.

ES struktūrinės paramos administravimą reglamentuojančiuose teisės aktuose nėra aiškiai reglamentuota ministerijų ir (ar) kitų valstybės institucijų bei įgyvendinančiųjų institucijų tarpusavio atskaitomybė ir galimos poveikio priemonės. Tais atvejais, kuomet įgyvendinančiosios institucijos nėra formaliai pavaldžios ir atskaitingos ministerijoms ir (ar) kitoms valstybės institucijoms, gali būti stebimas ministerijų ir (ar) kitų valstybės institucijų nenoras deleguoti visas administravimo funkcijas įgyvendinančiosioms institucijoms.

Atsižvelgiant į tai, nustatant 2014–2020 m. ESSP administravimo procedūras rekomenduojama aiškesnį delegavimą įgyvendinančioms institucijoms derinti su geresne, aiškiau reglamentuota jų atskaitomybe (nuosekli vykdomų deleguotų funkcijų stebėseną, administracinių kaštų ir administracinės naštos analizę, reguliarios ataskaitos). Tai sudarytų prielaidas:

- aktyviau deleguoti funkcijas įgyvendinančiosioms institucijoms, pavyzdžiui, pereiti prie dvišalių projektų finansavimo ir administravimo sutarčių (kartu įvirtinant įgyvendinančiosios institucijos prievolę su ministerija ir (ar) kita valstybės institucija derinti visus projektų pakeitimus, kurie lemtų projekto nukrypimą nuo patvirtinto valstybės projektų sąrašo, taip pat kitus pakeitimus, kurie atitiktų sąlygas, nustatytas dvišaliame susitarime tarp ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos bei įgyvendinančiosios institucijos);
- mažinti pasitaikantį dubliavimą, pavyzdžiui, supaprastinti finansavimo lėšų išmokėjimo projektų vykdytojams tvarką (minimizuojant ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos atliekamų paraiškos asignavimų valdytojui kontrolės veiksmų imtį).

II. Sisteminiai pokyčiai (administravimo principai)

Atlikta analizė parodė, kad bendras kontrolės lygis 2007–2013 m. laikotarpiu yra pakankamai gerai subalansuotas atsižvelgiant į tai, kad (1) įgyvendinančiųjų institucijų administracinės sąnaudos buvo gana žemos, (2) vadovaujantis Valstybės kontrolės metinėmis kontrolės ataskaita, tikėtinas klaidų lygis sudarė 1,17 proc. visų 2011 m. EK deklaruotų išlaidų ir neviršijo EK reglamentuose nustatytos didžiausios priimtinos 2 proc. klaidos ribos, be to, (3) 2012 m. pabaigoje jau buvo visiškai ar iš dalies įgyvendinta 60 proc. per 2011 m. atliktą auditą teiktų rekomendacijų.

Taip pat atliekant vertinimą buvo pastebėta, kad veiksmų programų administravimo sąnaudos yra tiesiogiai susijusios su pagal jas finansuojamų projektų vidutiniu dydžiu – didesnis vidutinis projekto dydis lemia mažesnes veiksmų programų priemonių administravimo sąnaudas. Mažesnės priemonių, kuriose vyrauja didesni projektai, administravimo sąnaudos yra nulemtos to, kad (1) administruojant tokias priemones tam tikrai lėšų sumai reikia atlikti mažiau administracinių veiksmų (įvertinti paraiškų, patikrinti mokėjimo prašymų, atlikti patikrų vietoje ir pan.) ir (2) konkretaus projekto administravimo keliama reikalavimai, todėl ir sąnaudos yra menkai susijusios su paties projekto dydžiu. Taigi Lietuvoje veikianti ES struktūrinės paramos administravimo sistema yra labiau nukreipta į vidutinių ir stambių projektų administravimą, o reikalavimai projektams ir jų administravimo praktika yra menkai diferencijuojami pagal projektų dydį.

Atsižvelgiant į tai, 2014–2020 m. laikotarpiu ESSP administravimo sistemos efektyvumo bei patikimumo (reguliarumo) lygio didinimas turėtų būti pirmiausia siejamas su:

- 1) reikalavimų projektams diferencijavimu, atsižvelgiant į projektų ar išlaidų kategorijų dydį, t. y. aktyvesniu proporcingumo principo taikymu, pavyzdžiui:
 - 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu kaštų ir naudos analizė yra atliekama neatsižvelgiant į projekto vertę: 2014–2020 m. laikotarpiu rekomenduojama šį įvertinimo instrumentą taikyti tik didelės vertės valstybiniam projektams;
 - 2014–2020 m. laikotarpiu mokėjimo prašymuose deklaruojamų išlaidų pagrindimo praktika turėtų būti iš esmės apsvaistyta iš naujo – smulkių išlaidų ir darbo užmokesčio sąnaudų deklaravimo atveju turėtų būti įvertintos galimybės prašyti pateikti tik tokių išlaidų pagrindimo ir įrodymo dokumentų suvestines ar pažymas, darbo užmokesčio deklaravimo atveju įgyvendinančiosioms institucijoms išnaudoti Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie SADM turimas duomenų bazes, įvertinti kitus alternatyvius išlaidų pagrindimo būdus.
 - 2014–2020 m. laikotarpiu investavimo srityse, kuriose vyrauja mažesni projektai, pareiškėjams ir projektų vykdytojams keliama reikalavimai galėtų būti supaprastinti per standartizuotas intervencijas, paprastesnę paraiškos pateikimą (mažesnės apimties paraiškos forma ir t. t.), platų supaprastintų išlaidų naudojimą ir pan., o didesnės vertės projektų atveju (infrastruktūriniai projektai) turėtų būti mažinamas projektų kompleksškumas netiesiogines ir pridėtines išlaidas apmokant supaprastintų išlaidų pagrindu.
- 2) investavimo sričių, kuriose vyrauja „minkštieji“ projektai, kompleksškumo mažinimu. Vertinimas parodė, kad dabartinė administravimo sistema, administruodama mažos vertės projektus, patiria panašius kaštus kaip ir didelių projektų atveju, todėl rekomenduojama mažinti mažos vertės, „minkštųjų“ projektų administravimo kaštus:
 - standartizuojant intervencijas, ribojant leistinų veiklų ir išlaidų kategorijų įvairovę;
 - plačiau taikant supaprastinimo priemones; siekiant maksimizuoti supaprastintų išlaidų teikiamą naudą, būtų tikslinga įgyvendinti priemones, pagrįstas tik supaprastintų kaštų taikymu (ypač tose veiksmų programų priemonėse, kuriose vyrauja smulkesni projektai). Tam tikrais atvejais projektams galėtų būti nustatomos išankstinės sąlygos (pvz. studijų

programos parengimas ir akreditacija būtų išankstinė sąlyga, o projekto įgyvendinimas apimtų tik fiksuotus įkainius, susijusius su mokymo proceso įgyvendinimu).

- 3) supaprastintų išlaidų taikymas turėtų būti išplėstas iš ERPF ir SaF finansuojamų infrastruktūros plėtros projektų netiesioginių ir pridėtinų išlaidų finansavimui. Tai padėtų gerokai sumažinti projektų kompleksiskumą, projektų vykdytojams ir įgyvendinančiosioms institucijoms susitelkti ties esminiais projektų komponentais ir mažinti administracinę naštą. Su supaprastintų išlaidų taikymu susijusios praktikos turėtų būti taikomos nuosekliai ir nekeičiamos, o tam, kad turėtų realų poveikį, jos turi būti plačiai pristatytos pareiškėjams ir projektų vykdytojams.

III. Pagrindinių administravimo procedūrų tobulinimas

2007–2013 m. ES struktūrinės paramos programavimo laikotarpiu buvo pradėtos taikyti dvi naujos projektų planavimo praktikos – valstybės projektų planavimas ir regionų projektų planavimas. Vertinimo metu buvo atlikta giluminė abiejų praktikų administravimo analizė, taikant įvairius metodus surinkta informacija, susijusi su pagrindiniais taikymo iššūkiais ir tobulintinomis sritimis. Toliau pateikiamos pagrindinės išvados ir rekomendacijos 2014–2020 m. programavimo laikotarpiui.

Valstybės projektų planavimo taikymas VKS dalyvių buvo įvardinta kaip viena iš labiausiai pasiteisinusių praktikų. Šis projektų atrankos būdas leidžia racionaliau paskirstyti ribotus finansinius išteklius, kurie šiuo atveju gali būti pasitelkti strateginių valstybės tikslų siekimui. Be to, valstybės planavimo procedūra gali būti pasitelkiama siekiant įgyvendinti tam tikrus konkrečias sisteminio lygmens reformas. Pagrindiniai iššūkiai, su kuriais buvo susidurta 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu, apėmė:

- 1) valstybės projektų planavimo proceso neproporcingumas, kurį lemia kaštų ir naudos analizės (KNA) taikymas tiek mažos vertės, tiek stambioms investicijoms;
- 2) valstybės projektų planavimo proceso nenuoseklumas, kurį lemia kaštų ir naudos analizės atlikimas projektų paraiškų vertinimo etape;
- 3) valstybės projektų planavimo proceso nekryptingumas / strategiškumo stoka.

Tobulinant šiuo laikotarpiu pasiteisinusią projektų atrankos valstybės planavimo būdu procedūrą, rekomenduojama:

- aktyviau taikyti jau minėtą proporcingumo principą (pvz., KNA atlikti tik stambiems projektams);
- pakeisti alternatyvų ir kaštų-naudos analizės vietą procese, ją atliekant prieš sudarant (preliminarių) valstybės planavimo būdu numatomų finansuoti projektų sąrašą (ar jo atitikmenį), ar kitaip yra priimamas gana detalus ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos sprendimas dėl to, kokį projektą numatoma finansuoti; į alternatyvų bei kaštų ir naudos analizę siūloma aktyviai įtraukti ir įgyvendinančiąsias institucijas;
- atsisakyti nuostatos, kad konkretus projektas turi būti paminėtas strateginio planavimo dokumente (ar jo priemonių plane), nes šis reikalavimas didina administracinius kaštus, laiko sąnaudas, taip pat riboja alternatyvų bei kaštų ir naudos analizę; vietoj to siūloma numatomų finansuoti projektų sąraše (ar jo atitikmenyje) aiškiai numatyti, kokiais nacionaliniais strateginio planavimo dokumentais remiamasi siūlant investiciją ir kokie yra atliktos alternatyvų bei kaštų ir naudos analizės rezultatai;
- padidinti procedūros lankstumą, numatant, kad finansuotinių projektų sąrašas (ar jo atitikmuo) minimas projektų sąrašas nėra baigtinis, jis gali apimti ir rezervinius, papildomus projektus; į jį gali patekti nauji, tinkamai ir galbūt geriau parengti projektai; jame jau esantys projektai finansuojami pagal jų parengtumą.

Įgyvendinant antrąją 2007–2013 m. programavimo laikotarpio naujovę – atsiradusią regioninę dimensiją – buvo susidurta su keliais pagrindiniais iššūkiais:

- 1) regionų projektų planavimo koordinavimo stoka, kuri buvo nulemta pasyvios nacionalinio regioninės politikos koordinatoriaus pozicijos ir pačios regioninio planavimo praktikos naujumo;
- 2) regionų projektų įgyvendinimo metu galimai finansuotinių veiklų ir aktualių savivaldybių investicinių poreikių prasilenkimas, kurį lėmė nepakankamas PFSA rengėjų ir regioninių priemonių galimų pareiškėjų bendradarbiavimas;
- 3) netinkamas intervencijų įgyvendinamas pasitelkiant regionų projektų planavimą, kuris buvo nulemtas patirties, taikant regionų planavimo procedūrą, stokos ir centrinės valdžios strateginio valdymo spragų.

Rekomenduojama išlaikyti projektų atrankos regionų planavimo būdu procedūrą (ar jos atitikmenį), taip stiprinant vietos valdžios institucijų bendradarbiavimą ir gebėjimus. Procedūrą tobulinant rekomenduojama:

- labiau integruotai planuoti vieno regiono investicijas, mažinti investavimo sričių fragmentaciją ir įvairovę (kartu diferencijuojant regionus pagal jų specifiką, atsižvelgiant į būtent tai teritorijai aktualias problemas), nes 2007–2013 m. laikotarpiu centriniu valstybės valdymo lygmeniu rengiamuose PFSA dažnai nebuvo tinkamai atspindėti savivaldybių finansavimo poreikiai; taip pat kartais susidurta su pernelyg detaliu finansuojamų veiklų sąrašu ir apribojimais tinkamoms finansuoti išlaidoms, pavyzdžiui, išskiriant tam tikras integralias infrastruktūros projektų išlaidas; be to, 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu pasitaikė atvejų, kuomet parama buvo skirta neatsižvelgus į regiono specifiką ir realų lėšų poreikį.
- centrinei ir vietinei valdžiai glaudžiau bendradarbiauti rengiant pagrindinius ES struktūrinės paramos panaudojimą ir skyrimą apibrėžiančius dokumentus.

IV. Informacinių sistemų panaudojimas mažinant administracinius kaštus ir našą

Atlikus IT sistemų panaudojimo 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo procese analizę, buvo išskirtos trys pagrindinės kryptys, kuriomis turėtų vykti tolesnis SFMIS tobulinimas 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos programavimo laikotarpiu:

- elektroninių duomenų mainų galimybių išplėtimas;
- SFMIS funkcionalumo plėtra ir glaudesnių sąsajų tarp atskirų projekto administravimo procesų užtikrinimas;
- platesnė SFMIS integracija su kitų valstybės institucijų duomenų bazėmis ir integracija su įgyvendinančiųjų institucijų vidinėmis IT sistemomis.

Platesnių elektroninių mainų galimybių užtikrinimo reikalavimas kyla iš Europos Komisijos reglamento projekto, kuriame nustatyta, kad valstybė narė turi užtikrinti, kad paramos gavėjams (projektų vykdytojams) būtų sudaryta galimybė ES paramą administruojančioms institucijoms visą informaciją pateikti per elektroninio keitimosi duomenimis sistemas, taip pat užtikrinti, kad ekvivalenčios informacijos nebūtų reikalaujama pakartotinai. Platesnės elektroninių duomenų mainų galimybės galėtų apimti paraiškų teikimą elektroniniu būdu, mokėjimo prašymų ir visų su mokėjimo prašymais susijusių dokumentų teikimą tik elektroniniu būdu, susirašinėjimą tarp įgyvendinančiųjų institucijų, projektų vykdytojų bei ministerijų ir (ar) kitų valstybės institucijų, projektų pakeitimų ir kitų dokumentų derinimą, visų standartizuotų ataskaitų teikimą tik elektroniniu būdu ir kt. Toks elektroninių duomenų mainų galimybių išplėtimas leistų vienoje vietoje kaupti visą su projektų administravimu susijusią informaciją. Tai sudarytų sąlygas ne tik palengvinti komunikaciją ir projektų administravimą, bet ir užtikrinti geresnę audito seką, paprastesnę prieigą prie duomenų ir dokumentų kontroliuojančioms institucijoms.

Vykdamas SFMIS funkcionalumų plėtrą ir užtikrinus glaudesnę atskirų projekto administravimo procesų sąsają, su projektu ir jo administravimu susijusi informacija būtų panaudojama efektyviau. Projektų administravimą ir atskirų administravimo funkcijų vykdymą dažnai veikia bendri projekto aspektai, pavyzdžiui, nustatytas bendras projekto rizikos laipsnis, vykdamas tam tikrą projekto administravimo procedūrą nustatyti neatitikimai ar kiti pastebėjimai, kurie yra svarbūs visiems kitiems projekto administravimo etapams. Atsižvelgiant į tai, kad projektą dažnai administruoja ne vienas, o keli asmenys, taip pat į tai, kad yra gana didelė projektą administruojančių asmenų kaita, SFMIS būtų aktualu įgyvendinti bendrų projekto žymų galimybę. SFMIS funkcionalumų plėtra taip pat apimtų ir viešųjų pirkimų stebėsenos modulio sukūrimą, kuris leistų užtikrinti veiksmingesnę pirkimų ir jų planavimo priežiūrą. Kitas svarbus aspektas yra geresnių dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės galimybių užtikrinimas, kuris galėtų būti įvykdytas įgyvendinančiosioms institucijoms suteikiant platesnes susijusių projektų peržiūros teises.

Platesnė SFMIS integracija su kitų valstybės institucijų duomenų bazėmis yra reikalinga siekiant sumažinti projektų vykdytojams ir įgyvendinančiosioms institucijoms tenkančią administracinę našą. Tuo tarpu integracija su įgyvendinančiųjų institucijų vidinėmis IT sistemomis palengvintų administracinį darbą bei užtikrintų sklandesnį ir mažiau laikui imlų administravimo procesą. Šiuo metu SFMIS menkai integruota su kitų valstybės institucijų duomenų bazėmis, tačiau administruodamos projektus įgyvendinančiosios institucijos naudoja Nekilnojamojo turto registro, Valstybinės mokesčių inspekcijos prie FM, Valstybinio socialinio fondo valdybos prie SADM ir kitų registru bei duomenų bazių duomenimis. Atsižvelgiant į tai, siekiant užtikrinti didesnę SFMIS naudą, būtų tikslinga sistemą labiau integruoti su kitų valstybės institucijų (Valstybinės mokesčių inspekcijos prie FM, Valstybinio socialinio fondo valdybos prie SADM, VPT, VĮ Registru centro ir kt.) valdomais registrais ir duomenų bazėmis. Tiesioginis informacijos gavimas iš valstybės institucijų duomenų bazių galėtų būti alternatyva šios informacijos prašymui iš projektų vykdytojų. Tai leistų optimizuoti projektų valdymo funkcijas ir sumažinti projektų vykdytojams tenkančią administracinę našą.

V. Geresnis reglamentavimas ir mokymasis

2007–2013 m. laikotarpio ES struktūrinės paramos administravimą reglamentuojančių teisės aktų skaičius, palyginti su 2004–2006 m. laikotarpiu, gerokai išaugo. Viena vertus, tai reiškia išsamesnį reglamentavimą, antra vertus, tiek VKS institucijoms, tiek pareiškėjams ir projektų vykdytojams tokia teisės aktų gausa kelia sunkumų. Gerinant sistemos reglamentavimą rekomenduojama:

- 1) atsisakyti veiksnių programos priedo arba jį gerokai supaprastinti (paliekant jame tik finansų pasiskirstymą pagal intervencijų sritis ir kitą apibendrintą informaciją), nes dažnas jo keitimas sukelia papildomų administracinių sąnaudų;
- 2) didinti pareiškėjams ir projektų vykdytojams skirtų teisės aktų:
 - patogumą vartotojui: kadangi teisės aktai dažnai keičiasi, o ES struktūrinės paramos svetainėje ne visada pateikiamos aktualios teisės aktų redakcijos (pasitaiko, kad pateikiama aktuali teisės akto redakcija jau yra pasenusi), dokumentų rinkiniai pareiškėjams ir projektų vykdytojams nėra išsamūs ir pan., 2014–2020 m. rekomenduojama viešai skelbti suvestines teisės aktų redakcijas ir toliau tobulinti pareiškėjams ir projektų vykdytojams teikiamos informacijos kokybę;
 - išsamumą: užtikrinti, kad finansavimo sąlygų aprašuose būtų pateikiama išsami informacija ne tik apie paraiškų teikimo ir atrankos procesą, bet ir apie visas projektų įgyvendinimo aplinkybes, atsiskaitymo reikalavimus, galimas sankcijas ir pan.
 - stabilumą: kartą paskelbtas, toks konkrečiai intervencijos sričiai skirtas reikalavimų ir sąlygų sąvadas vėliau neturėtų būti keičiamas (arba keičiamas tik išimties atveju).

Siekiant sustiprinti 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistemos institucijų ir jų žmogiškųjų išteklių administracinius gebėjimus pirmiausia turi būti tinkamai išnaudojami jau esami pajėgumai ir kompetencijos. Vienas iš sistemos institucijų administracinių gebėjimų stiprinimo būdų yra vidinis mokymasis. 2014–2020 m. laikotarpiu rekomenduojama skatinti gerosios praktikos sklaidą tarp VKS dalyvių, sukuriant informacijos dalijimosi įrankį, organizuojant tarpinstitucinius susitikimus, mokymus ir pan. Taip pat 2007–2013 m. laikotarpiu įgyvendinančiųjų institucijų sukaupti ES struktūrinės paramos administravimo gebėjimai ir patirtis galėtų būti panaudojami plačiau 2014–2020 m. perspektyvoje – ministerijai ir (ar) kitai valstybės institucijai nustačius investavimo kryptis ir strateginius tikslus, įgyvendinančioji institucija galėtų parengti detalius pasiūlymus dėl techninių atitinkamų intervencijų įgyvendinimo aspektų – galimos finansavimo schemos (rengiamos atsižvelgiant į poreikį užtikrinti paprastą intervencijų administravimą ir kuo mažesnę administracinę naštą), detalūs reikalavimai projekto biudžeto struktūrai ir tinkamoms finansuoti išlaidoms (įskaitant supaprastintų išlaidų taikymo galimybes), paraiškos formos specialioji dalis ir kiti techniniai aspektai.

2007–2013 m. laikotarpiu į ESSP administravimo procesą buvo įtrauktos ne tik naujos VKS institucijos, bet ir VPT. Vis dėlto VPT poveikis ESSP administravimo sistemos efektyvumui nėra vienareikšmis. Įtraukus VPT į ESSP administravimo sistemą, įgyvendinančiosios institucijos pastebėjo išaugusį VPT atsakymų į paklausimus dėl konkrečių pirkimų operatyvumą, tačiau ir toliau pasigenda metodologinės VPT pagalbos ir prevencinių veiksnių, susijusių su dažniausiai konkrečioje intervencijų srityje pasitaikančiais Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimais. Tarp VPT ir VKS institucijų nėra sutariama, kokių veiklos rezultatų turėtų būti tikimasi iš VPT šiai įsitraukus į ESSP administravimo procesą. 2014–2020 m. laikotarpiu būtų tikslinga detalizuoti VPT keliamus tikslus ir jos veiklos laukiamus rezultatus šiai administruojant ESSP. Šis detalizavimas galėtų būti atliktas arba teisės aktuose, arba techninės paramos projektuose, pagal kuriuos VPT skiriama techninė parama.

Remiantis gerąja užsienio praktika rekomenduojama, kad ir kitos kompetentingos nacionalinės institucijos, ypač tokiose horizontaliosiose srityse kaip lyčių lygybė, nediskriminavimas, tvarioji plėtra, valstybės pagalba ir pan., būtų aktyviau įtrauktos teikti metodologinę pagalbą VKS institucijoms per visą programos ir projektų administravimo ciklą.