



# PILIE TINĖS VISUOMENĖS INSTITUTAS

## Ar pavyks Lietuvai efektyviai panaudoti Europos Sąjungos paramą?

### Pilielinės visuomenės instituto inicijuoto projekto „Europos Sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas“

#### PIRMINĖS PASTABOS

Pradėdamas įgyvendinti šį projektą, Pilielinės visuomenės institutas Lietuvos Respublikos Prezidentūroje surengė valstybės pareigūnų ir ekspertų diskusiją „Ar Lietuva sugebės efektyviai panaudoti Europos Sąjungos paramą?“. Apibendrinę šioje diskusijoje išsakytas ir vėliau papildomuose pokalbiuose su ekspertais išdėstytas pastabas, norėtume visuomenei pateikti jų santrauką. Manome, kad šios pastabos gali būti naudingos tiek tobulinant ES paramos panaudojimo tvarką pagal dabar veikiančią Bendrojo programavimo dokumentą, tiek projektuojant efektyvesnę būsimos paramos panaudojimą po 2006 metų.

#### ES paramos paskirtis

Europos Sąjungos struktūriniai fondai (toliau – ES SF) turi tiek politinę, tiek ekonominę paskirtį. Viena vertus, jų teikiama parama yra grindžiama politiniais susitarimais, ji demonstruoja tam tikrą ES šalių solidarumą ir šitaip stiprina naujų Europos valstybių piliečių pasitikėjimą Europos Sąjunga kaip bendru projektu. Kita vertus, SF parama skiriama tam, kad mažiau ekonomiškai išplėtoti regionai galėtų pasivyti toliau pažengusius regionus – tiek konkrečios šalies viduje, tiek pačioje Europos Sąjungoje. Taigi struktūriniai fondai reikalingi tam, kad papildomomis investicijomis būtų galima paremti tuos, kurie atsilieka integracijos procese.

ES paramą Lietuvoje labai svarbu panaudoti pagal paskirtį: ji turėtų sustiprinti šalies piliečių pasitikėjimą demokratine Lietuvos valstybe, demokratiškos Europos valstybių sąjunga bei padėti sumažinti raidos atotrūkį tarp atskirų šalies regionų ir socialinių sluoksnių, tarp Lietuvos ir tarp ES senbuvių.

Sykiu ES parama suteikia Lietuvai istorinę galimybę pasiekti spartesnės socialinės ir ekonominės pažangos. Kad ši galimybė nebūtų prarasta, reikia pasirinkti tinkamus paramos skyrimo prioritetus, užtikrinti skaidrų ir efektyvų jos panaudojimą.

#### Bendrojo programavimo dokumento (BPD) trūkumai

Rengiant Lietuvos Bendrąjį programavimo dokumentą 2004-2006 metams (toliau – BPD), siekta nustatyti prioritetus, į kuriuos dera nukreipti ES paramos finansinius srautus. Žinoma, Lietuvos pasirinkimą sąlygojo ES iškelti bendrieji prioritetai, jos nusistatytos žaidimo taisyklės. Vis dėlto Lietuva nepakankamai pasinaudojo jai suteiktomis savarankiško pasirinkimo galimybėmis. Vyriausybė su ES parama nepasielgė nei kaip sumanus investuotojas, suinteresuotas lėšas nukreipti į didžiausią pridėtinę vertę kuriančias ar labiausiai krašto ekonomikos augimą skatinančias veiklas, nei kaip rūpestingas globėjas, norintis padėti sustiprėti silpniesiems šalies regionams ir socialiniams sluoksniams. Išmintingiau prioritetams pasirinkti pritrūko ir ilgesnių viešų ekspertų diskusijų, ir kitų ES valstybių šioje srityje sukauptos teigiamos bei neigiamos patirties atidesnio įvertinimo.

Vyriausybės parengtas BPD – konservatyvus, nepakankamai suderintas su Ilgalaikė Lietuvos ūkio plėtros strategija, joje numatytais krašto raidos prioritetais, ūkio šakų raidos tendencijomis. Per silpni ryšiai tarp atskirų BPD prioritetų. Dokumente stinga pusiausvyros tarp investicijų į infrastruktūrą ir į žmogiškųjų išteklių bei aukštųjų technologijų plėtrą. Pastarajai sričiai skiriama tik 18,3% visų BPD numatytų lėšų: Lietuva tarp dešimties naujų ES narių beveik mažiausią ES struktūrinių fondų dalį numato skirti žmogiškiesiems ištekliams. Prioriteto suteikimas investicijoms į fizinę infrastruktūrą reiškia, kad „greitos investicijos“ gali sukurti daug laikinų darbo vietų, bet nebus pasirūpinta Lietuvos žmonių aukštesne profesine kvalifikacija, jų gebėjimu konkuruoti atviroje darbo rinkoje, o paramos mokslui ir inovacijų diegimui stygius gali nulemti ilgalaikį technologinį krašto atsilikimą apskritai. Lietuvos BPD daugiausia lėšų numato skirti „didiesiems infrastruktūros plėtros projektams“: toks pasirinkimas nepadės siekti tolygesnės krašto ekonominės ir socialinės raidos, jis nesumažins esamo atotrūkio tarp trijų didžiųjų šalies miestų ir likusių regionų. Pavyzdžiui, Airijoje tolygus ekonomikos augimas buvo pasiektas balansuojant viešąjį finansavimą: daugiausiai finansuoti regionų viešieji projektai, o verslo projektai dėl infrastruktūros ir kvalifikuotos darbo jėgos poreikio natūraliai telkėsi didesniuose miestuose ir ypatinguose regionuose. Rengiant BPD neatsižvelgta į Lietuvos regioninės politikos įgyvendinimo nuostatas: dokumente neprojektuojama parama silpnesniems šalies regionams. Tik Ūkio ministerija yra numaciusi vertindama projektus skirti papildomų balų, jei projektas įgyvendinamas probleminiuose regionuose. Kitose ministerijose apskritai yra susiaurintos regioninių paraiškų teikimo galimybės. Pagal dabartinį BPD teikiant paramą kaimui, socialinė kaimo žmonių diferenciacija turėtų dar labiau išaugti: dokumento reglamentuota parama nukreipiama į stambius ūkius, smulkesniems žemdirbiams ji beveik neprieinama. Kaimo žmonės nėra pakankamai skatinami imtis įvairesnių verslų: žemės ūkio ir artimų ekonominės veiklos sričių įvairinimui BPD skiria vos šeštąją dalį kaimo ir žuvininkystės plėtrai numatytų lėšų.

Taigi Vyriausybė rinkosi prioritetus orientuodamasi į tai, kur galima įsisavinti daugiausia lėšų be ypatingų pastangų. Stengtasi lėšas paskirstyti tarp sektorių, o ne svarbiausioms šalies raidos problemoms spręsti. Toks požiūris sukelia ir papildomų nepageidautinų pasekmių: pagal BPD apibrėžtus prioritetus remiamiems projektams reikia skirti ir Lietuvos valstybės biudžeto lėšų. Taigi visuomenės raidos prioritetų neatitinkantys ar menkai juos atitinkantys, aktualiausių problemų spręsti nepadedantys ES SF finansuojami projektai gali atitraukti šalies biudžeto lėšas nuo Lietuvos piliečiams daug svarbesnių sveikatos, socialinės apsaugos, švietimo, mokslo, viešojo administravimo tobulinimo ir kitų programų.

## Šiuo metu taisytini dalykai

### 1. Stinga viešumo ir informacinės bei konsultacinės pagalbos galimiems projektų rengėjams.

Nors ES SF parama jau pradėta skirstyti konkreitiems projektams, iki šiol visuomenei stinga informacijos apie galimybes šia parama pasinaudoti. Galimiems projektų rengėjams trūksta mokymų ir konsultacijų. Ligšiolinis projektų rengėjų mokymas nebuvo efektyvus ir pakankamas. Todėl stipresniųjų, geresnius konsultantus samdytis pajėgiančių pareiškėjų pranašumas prieš silpnesnius ir labiau paramos stokojančius tampa dar didesnis. Valdžios institucijos vengė ir tebevingia inicijuoti viešas diskusijas apie tai, kokių konkrečių nacionalinių tikslų siekiama panaudojant ES paramą, kokiems visuomenės poreikiams ši parama skirtina, su kokiomis panaudojimo problemomis susiduriama, kaip jas numatoma spręsti. Dėl aiškesnės šio nacionalinio projekto vizijos ir jo įgyvendinimo turėtų būti nuolat viešai diskutuojama.

### 2. Tobulintinos BPD lydinčios Gairės ir paraiškos formos.

Šiuo metu paramos gavimo procesą jos daro perdėtai sudėtingą. Gairės ir paraiškos formos yra parengtos atsižvelgiant ne į projektų rengėjų, bet į paramos administratorių interesus: pareiškėjai verčiami patirti dirbtinių sunkumų. Esama atvejų, kai keliami vieni kitiems prieštaraujantys reikalavimai (pavyzdžiui, Aplinkos apsaugos ministerijos gairėse teigiama, kad gali būti skiriama finansinė parama žemei išsityti, o paraiškoje reikalaujama pateikti detaliuosius projektus). Stinga vienodos paraiškų teikimo ir vertinimo metodikos.

### 3. Tobulintinas projektų vertinimas.

Dabar vertinimo kriterijai nėra pakankamai apibrėžti ir aiškūs. Vertintojai nėra pakankamai apmokyti. BPD priede numatyti poveikio rezultatai kelia rimtų abejonių. Jie

buvo grindžiami ES valstybių pavyzdžiais, tad neatitinka Lietuvos rinkos tendencijų: pavyzdžiui, numatytos asmens mokymo išlaidos žymiai viršija lėšų poreikį tokiai veiklai Lietuvoje. Nesant kiekybinių kriterijų, poveikio rezultatai šiuo metu lieka vieninteliai realūs rodikliai. Jais būtų galima nuosekliau remtis rengiant projektus ir taip pasiekti didesnio atrankos skaidrumo. Tad tobulinant vertinimą reikėtų realiai modeliuoti BPD poveikį rinkai ir daug aiškiau apibrėžti projektų vertinimo kiekybinius ir kokybinius kriterijus. Pavyzdžiui, būtų galima įvardinti realią vienos darbo vietos sukūrimo, išlaikymo, asmens apmokymo dirbti kainą, numatyti darbo vietos sukuriama pridėtają vertę ir investicinio vieneto sukurtą pridėtają vertę. Tokie kriterijai galėtų būti viešai skelbiami ir naudojami rengiant projektus. Tai padėtų padidinti ir paramos skirstymo skaidrumą, ir finansavimo efektyvumą. Įvedus aiškius kriterijus, vieni projektai argumentuotai galėtų būti lyginami su kitais, o projektų rengėjai būtų skatinami siekti bendrų, aiškiai apibrėžtų rezultatų. Taip būtų lengviau laiduojamas ir viso nacionalinio finansavimo efektyvumas.

Reiktų atkreipti dėmesį į ekspertų mokymo ir jų pasirengimo ekspertiniam darbui kokybę.

Svarbu laiku atlikti jau finansuotų projektų analizę, įvertinant, ar projekto rezultatai atitinka BPD priede pateiktus numatomus pasiekti rezultatus. Jei fondų pinigai bus išdalinti, o šalies nusistatytas tikimasis rezultatas nepasiektas, Lietuva gali patirti problemų dėl neįvykdytų įsipareigojimų.

**4. Reikėtų greitesnių vertinimo tempų ir aiškesnės projektų svarstymo tvarkos.** Kai kur jau dabar pažeidžiami nustatyti projektų vertinimo laikotarpiai. Nėra žinoma pateiktų projektų nagrinėjimo seka. Rengiant nuolatinį šaukimą, lieka neaiškūs nei vertinimo terminai, nei jo tvarka. Taip stabdomi įmonių planai. Būtų galima viešai skelbti nagrinėjamų projektų seką ir datas, nurodant tik paraiškų numerius, arba kitaip išskaidrinti vertinimo tvarką.

**5. Derėtų užtikrinti pakankamą vertinimo institucijų tarpusavio kontrolę.** Pavyzdžiui, pagal taisyklės sprendimus dėl gamybinio sektoriaus plėtros projektų iš eilės turėtų priimti Lietuvos verslo paramos agentūra (LVPA), Atrankos komisija ir ūkio ministras. Kadangi ministras pasiskyrė save visų trijų atrankos komisijų pirmininku, dvi komisijos praktiškai prarado galimybę priimti savarankiškus sprendimus. Taip pat derėtų aiškiau apibrėžti ministerijų funkcijas projektų atrankos procese. Dabartinė praktika liudytų, kad ministerijos atlieka ne vertinimo, o tik priežiūros funkcijas, nors parengtose tvarkose teigiama kitaip.

**6. Naikintini dirbtiniai paramos teikimo apribojimai.** Rimtų abejonių kelia draudimas privačioms įmonėms ir net viešosioms įstaigoms dalyvauti žmoniškųjų išteklių plėtros projektuose, išskyrus savo darbuotojų mokymus ir panašiai.

**7. Valstybei derėtų numatyti papildomą paramą silpniesiems.** ES lėšos projektų vykdytojus pasiekia pavėluotai. Tai papildomai apunkina finansiškai silpnėsių projektų rengėjų padėtį. Veikiant kompensavimo principui dėl apyvartinių lėšų stygiaus daug biudžetinių ir nevyriausybinų organizacijų nebus pajėgios dalyvauti žmoniškųjų išteklių plėtros projektuose. Be kreditavimo nederlingų žemių žemdirbiai vargiai galės pasinaudoti ES SF parama miškų sodinimui: tad daugiau nei 90 mln. litų, kuriuos Kaimo plėtros plane numatyta skirti žemės ūkio paskirties žemės apželdinimui mišku, gali likti nepanaudoti.

**8. Būtina iki galo įgyvendinti Europos Komisijos reglamentų reikalavimus dėl socialinių partnerių realaus dalyvavimo ir viešumo visuose struktūrinių fondų naudojimo etapuose.** Šiuo metu partnerių dalyvavimas neretai tik formalus.

**9. Valdžios institucijos turėtų nuolat analizuoti ir vertinti fondų naudojimo procesą, nuolat apie jį informuoti visuomenę.** Būtina viešai nagrinėti teigiamus ir neigiamus, sėkmingus ir nesėkmingus paramos panaudojimo pavyzdžius, taip pat viešai skelbti ne tik apie finansuojamus projektus, bet ir apie numatomą jų poveikį.

10. Iš pat pradžių būtina įvesti stiprią dalykinę ir finansinę kontrolę. Siektina, kad pagrįstai susiformuotų viešoji nuomonė, jog nesažiningai pasipelnę iš ES paramos sunkiai įmanoma. Šitaip mėginimų tai daryti sumažėtų.

11. Ypatingai svarbu užkirsti kelią politiniam spaudimui ir jo įtakotam nustatytų paramos skyrimo procedūrų iškreipimui.

12. Reikia sukurti apeliacijų dėl atmestų projektų mechanizmą.

### **Pasiūlymai naujam ES paramos panaudojimo etapui**

1. Rengiantis naujam 2007-2013 metų programavimo periodui **būtina atlikti ekonominius ir socialinius tyrimus**, susijusius su ilgalaikės strategijos stebėseną, kad galima būtų ne tik tobulinti naująjį BPD pobūdžio strateginį dokumentą, bet ir argumentuotai dalyvauti diskusijose, koreguojant ES paramos politiką. Lietuvos atstovams derantis dėl naujos finansinės perspektyvos reikia aiškiai žinoti, kokias raidos problemas spręsti Lietuvai bus svarbiausia.

2. Derėtų detalai išnagrinėti ir apibendrinti ne tik pirmąją Lietuvos, bet ir kitų naujųjų ES narių patirtį panaudojant ligšiolinę ES paramą.

3. Reikia jau dabar pradėti ne kabinetines, bet viešas diskusijas dėl ES SF panaudojimo Lietuvoje strategijos 2007-2013 metais. Būtina viešai aptarti Lietuvos pozicijas tariantis dėl šios strategijos su Briuseliu. Nėra normalu, kai apie naujojoje finansinėje perspektyvoje 2007-2013 metais Lietuvos numatomus ir Briuselyje jau aptarinėjamus prioritetus šalies piliečiai sužino ne iš Lietuvos Vyriausybės pranešimo spaudai, bet iš Europos Parlamento narės Laimos Andrikienės išleisto laikraščio *Europos laiku* (Nr. 1, 2004 m. gruodis).

4. Reikėtų pasiekti pagrindinių Lietuvos politinių jėgų susitarimo dėl tolesnio ES paramos naudojimo prioritetų. Juk dabartinės Vyriausybės parengtą strateginį ES lėšų panaudojimo dokumentą teks įgyvendinti ir kitoms, nebūtinai tos pačios ideologinės krypties, vyriausybėms.

5. Derėtų dėmesį sutelkti į kuo tikslingesnę ES paramos panaudojimą ateityje: nukreipti lėšas ten, kur jos yra reikalingiausios. Reikėtų mažinti tas subsidijas, kurios labiausiai iškreipia žmonių motyvą: skatina perteklinę produkciją, apsunkina sąžiningą konkurenciją.

6. Būtina supaprastinti paramos teikimo procedūras, didinant skaidrumą ir atsakomybę.

7. Reikia stiprinti vietos bendruomenes, gerinti jų ir vietos valdžios institucijų bendradarbiavimą, aktyvinti ir plėsti seniūnijų veiklą. Artimiausioje ateityje ES parama kaimo plėtrai esmingai priklausys nuo vietos bendruomenių gebėjimų šia parama pasinaudoti. Taip pat derėtų suteikti daugiau išteklių, kompetencijos ir galių seniūnijoms, kad jos realiai padėtų vietos žmonėms pasinaudoti ES parama.

Pilietinės visuomenės institutas,  
2004 m. sausio 4 d.

Platesnė informacija: [www.civitas.lt/lt\\_projects.html](http://www.civitas.lt/lt_projects.html)