



**PILIE TINĖS
VISUOMENĖS
INSTITUTAS**

**PILIE TINĖS VISUOMENĖS INSTITUTO
PROJEKTO**

„EUROPOS SAJUNGOS PARAMA: PANAUDOJIMO EFEKTYVUMAS“

ATASKAITA

2005 m. birželio mėn. 13 d.

EUROPOS SAJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ ADMINISTRAVIMO LIETUVOJE ANALIZĖ

TURINYS

ADMINISTRAVIMO EFEKTYVYMAS	3
Instituciniai faktoriai	3
Administracinio įsisavinimo pajėgumo koncepcija	4
Pagrindiniai įsisavinimo indikatoriai naujoms narėms	7
EUROPOS SAJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMAS	9
Administruojančių institucijų sąranga	9
Administracinė struktūra Lietuvoje	9
Projektų atrankos procesas Lietuvoje	14
SF administruojančių institucijų personalas: kokybė prieš kiekybę	17
Funkcijų delegavimas	18
Įgyvendinimas – įgyvendinančiųjų institucijų svarba	18
Monitoringas ir įvertinimas – priežiūros (monitoringo) komitetų funkcionavimas	20
Įvertinimas	21
Finansinis valdymas ir kontrolė	22
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	23
INFORMACIJOS ŠALTINIAI	27

ADMINISTRAVIMO EFEKTYVUMAS

Aptariant ES SF panaudojimą didelį dėmesį vertėtų skirti administraciniams įsisavinimo gebėjimams ir efektyvumui. Analizuojant ES naujasias valstybes narses įgyvendinant struktūrinę politiką koncentruojamasi į procesus, būtinus administracinio pasirengimo tobulinimui. Svarbu pažymėti, jog naujosios ES narės patiria didelį spaudimą įsisavinti taisykles bei ilgametę patirtį per labai trumpą laiką. Šiandien egzistuojančios Struktūrinių fondų taisyklės bei patirtis buvo vystoma nuo aštuntojo dešimtmečio pabaigos, taigi ES senosios šalys narės turėjo daugiau kaip dešimt metų pritaikyti nacionalines sistemas prie ES struktūrinės (plėtros) politikos ir prie kintančios sistemos reformų. Galima sakyti kad jau šalys narės turi beveik „optimalius“, bet skirtingus Struktūrinių ir Sanglaudos fondų administravimo modelius, tuo tarpu naujosios narės turėjo perimti įgyvendinimo sistemą, kurią ES šalys naudojo jau pakankamai ilgai. Natūralu, jog naujosioms narėms administravimo kaštai bus didesni. Todėl ypač svarbu 2004-2006 m. kuo efektyviau administruoti lėšas naujosiose ES narėse.

Šioje analizėje aptariamas ES struktūrinių fondų administravimo Lietuvoje efektyvumas ir skaidrumas remiantis kitų ES šalių patirtimi. Analizuojama administravimo institucinė sąranga, valdymo modelis, sprendimų priėmimo procesas, struktūrinių fondų įgyvendinimas, monitoringas ir įvertinimas, finansinis valdymas ir kontrolė.

Instituciniai faktoriai

Ypatingą svarbą užtikrinant Struktūrinių Fondų įsisavinimo efektyvumą sudaro institucinė administravimo sąranga, tiek ES, tiek nacionaliniu lygmeniu.

Įtakojantys įsisavinimo efektyvumą instituciniai faktoriai nacionaliniame lygmenyje: egzistuojanti ūkio struktūra, sprendimus priimančios institucijos, administravimo pajėgumai ir galimybės, politinė sistema ir ekonomikos politika.

ES Struktūrinių fondų įsisavinimo **efektyvumas** specifiškai apibrėžiamas trimis aspektais:

1. Makroekonominio įsisavinimo pajėgumu, kuris gali būti įvardintas ir pamatuotas BVP dalies Struktūriniams Fondams paskyrimu. Turėtume vertinti derybų rezultatus, kurie yra įvardinti taip vadinamuose „finansinių derybų dokumentuose“ (angl. financial chapters: (1) Žemės ūkio (Common Agricultural Policy); (2) Struktūrinės politikos (Structural and Cohesion Funds); (3) Finansinių įsipareigojimų ES biudžetui) 2002 metų

gruodžio mėn. Kopenhagoje. Europos viršūnių susitikime Berlyne (Council Regulation (EC) No. 1260/1999, 7.8. straipsnis) buvo nustatyta bendra aukščiausiaji riba 4 procentai BVP nuo kiekvienos valstybės narės.

2. Administracinio įsisavinimo pajėgumu, kuris gali būti įvardijamas kaip centrinės, regioninės ir vietos valdžios *gebėjimai ir igūdžiai* rengti priimtinus planus, programas ir projektus tam tikru laiku, tvirtinti programas ir projektus, organizuoti koordinavimą tarp pagrindinių partnerių, susitvarkyti su didžiulėmis apimtėmis administracinio ir ataskaitinio darbo reikalaujamo Europos Komisijos, finansuoti ir tinkamai prižiūrėti įgyvendinimą kaip galima sumažinant sukčiavimo galimybes.

3. Finansinio įsisavinimo pajėgumu, kuris reiškia *gebėjimą kofinansuoti* ES remiamas programas ir projektus, planuoti ir garantuoti nacionalinį indėlį ilgalaikiams biudžetams ir surinkti indėlį iš kitų partnerių (viešųjų ir privačių), suinteresuotų programa ar projektu.

Visi aspektai gali būti analizuojami remiantis programiniais dokumentais ir įvertinimo tyrimais tiek naujose tiek senosiose šalyse narėse. Analizuojant naujas nares kol kas randama informacijos ne visiems trimis aspektams įvertinti. Finansinį įsisavinimą galima bus vertinti tik užbaigus programinį periodą, bet iš kitos pusės būtų galima vertinti pasirengimo fondų (PHARE, ISPA, SAPARD) įgyvendinimą.

Administracinio įsisavinimo pajėgumo koncepcija

Vertinant tris kintamuosius (NEI, 2002): įgyvendinimą, funkcionavimą ir struktūrinių fondų sąrangą išaiškėja kiekvieno kintamojo vertinimo galimybių ribotumas naujose valstybėse narėse.

Įgyvendinimas, kuriuo remiantis galima vertinti Struktūrinių fondų valdymo efektyvumą ir veiksmingumą, gali būti įvardintas tik pasibaigus programiniam periodui. Kadangi naujosios narės yra programinio periodo įgyvendinimo pradžioje, griežtų galutinių išvadų apie įgyvendinimą daryti dar negalima. Apie **funkcionavimą** galima kalbėti daugiau projektų atrankos proceso lygmenyje, nes ES SF valdymo struktūros dar nėra perėję viso projektų administravimo proceso ciklo. Lietuvoje sistemos funkcionavimas nėra išpildytas visiškai taip kaip tai numato BPD ir priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklėse (LR Finansų ministro įsakymas 2004 05 31, Nr. 1K-204). Pavyzdžiui, paraiškų vertinimas užtruko pakankamai ilgai, nors

rekomenduojama kad nuo paraiškų priėmimo termino ir galutinio sprendimo dėl paramos skyrimo priėmimo praeitų ne daugiau kaip 3 mėnesiai. Lietuvoje vis dar nesukurta SFM IS – ES struktūrinių fondų ir ES Sanglaudos fondo informacinė kompiuterizuota valdymo ir priežiūros sistema, duomenys suvedinėjami rankiniu būdu. Toks delsimas labai apsunkina funkcionavimą ir pasikeitimą informacija. Neišvengiamai reikės spręsti monitoringo, atskaitomybės ir duomenų perdavimo problemas. Kitų šalių patirtis rodo, jog laiku neužtikrinus informacinės sistemos funkcionavimo vėliau tai padaryti sunkiai įmanoma. **Institucinės sąrangos** modelio pasirinkimas sukuria sąlygas struktūrinių fondų administravimo efektyvumui ir veiksmingumui ir poreikį atitikti bendrojo struktūrinių fondų reglamento reikalavimus. Besikeičiantys reikalavimai ir institucinė sąranga turės įtakos funkcionavimui ir galiausiai įgyvendinimui. Tai gali būti apibrėžiama tokiu santykiu:

Institucinė sąranga

(S+HR+S&T)

----- = funkcionavimas --> administravimo pajėgumas --> įsisavinimas

Įgyvendinimo

reikalavimai

*makroekonominiai
gebėjimai,
kofinansavimas*

*efektyvumas,
veiksmingumas*

Koncepcija akcentuoja tinkamos **institucinės sąrangos** ((S) struktūra, (HR) žmogiškieji ištekliai, (S&T) sistema ir priemonės) kaip indėlio į struktūrinių fondų valdymą svarbą **išlaikant reikalavimus**. Institucinės sąrangos ir reikalavimų santykis įvardija sistemos funkcionavimą arba administracinių gebėjimų *pasiūlą* atitinkančią pareiškėjų gebėjimą generuoti projektus ir informavimo bei konsultavimo *paklausą* iš administracinės pusės. Nyderlandų ekonomikos instituto (NEI, 2002) tyrimas buvo orientuotas į pasiūlą iš administruojančių institucijų ir kitus faktorius: *makroekonominių pajėgumų* ir *kofinansavimo įsisavinimą*. Įsisavinimo galimybės tik tuomet bus stiprios jei bus skiriamas dėmesys *efektyvumui* ir *veiksmingumui*.

Struktūra, žmogiškieji ištekliai, sistema ir priemonės sudaro papildomus valdymo galimybių sistemos elementus. Nacionalinėms institucijoms, dalyvaujančioms struktūrinių fondų valdyme bei administravime struktūra priskiria tam tikras atsakomybes bei užduotis: (1) valdymas; (2) programavimas; (3) įgyvendinimas; (4) įvertinimas ir monitoringas; (5) finansų valdymas bei kontrolė. **Žmogiškieji ištekliai** susiję su gebėjimais paskirstyti užduotis ir atsakomybes šiuose lygiuose: (1) pareiginių instrukcijų sudarymas, (2) personalo kvalifikuotumas; (3) įdarbinimo reikalavimų išpildymas. Vienas iš esminių administravimo

sėkmės veiksnių yra darbuotojų motyvacija bei patirtis. Administracinė sistema turi būti palanki tokių žmonių pritraukimui. Sistemos ir priemonės tai instrumentų, metodų, gairių, vadovų, procedūrų, formų ir kt. dalykų prieinamumas, kuriais perduodama institucijų administruojančių struktūrinius fondus ir jų personalo patirtis.

Struktūrinių fondų valdymo sistema apima valdymo galimybes bei įgyvendinimo proceso ciklą. Sistema apima bendras nuostatas, pagrindinių įgyvendinimo užduočių patikros sąrašą. Tai išryškina institucinės sąrangos aspektus bet apima ir funkcionavimą.

Ši struktūrinių fondų valdymo sistema buvo sukurta siekiant identifikuoti pagrindinius indikatorius šalių kandidačių įsisavinimo pajėgumui įvertinti dar prieš jų narystę. Pagrindinis šios sistemos tikslas buvo įvardinti atitinkamos šalies poreikius bei trūkumus rengiantis dalyvauti ES struktūrinėje politikoje. Išskirtus indikatorius taip pat galima naudoti identifikuojant administravimo pajėgumus įgyvendinant struktūrinių fondų programavimo periodą.

Pagrindiniai įsisavinimo indikatoriai naujosioms narėms

Indikatoriai	Institucinė sąranga			Funkcionavimas
	Struktūra	Žmogiškieji ištekliai	Sistemos ir priemonės	
Valdymas	Paskyrimas vadovaujančiosios institucijos (VI)	Personalo įdarbinimas VI	Funkcijų delegavimo įforminimas	Modernių viešųjų paslaugų egzistavimas
Programavimas	Partnerystės buvimas	Gebėjimas programuoti	Gairių/vadovų pareiškėjams egzistavimas	Nacionalinės plėtros programavimo egzistavimas ir kokybė
Įgyvendinimas	Įgyvendinančios institucijos (II) skyrimas	Personalo įdarbinimas II	Operatyvaus projektų vystymo bei valdymo proceso egzistavimas	Pasirengimo narystei ES fondų patirties įsisavinimas ir perėmimas
Įvertinimas ir monitoringas	Priežiūros ir įvertinimo atsakomybių paskyrimas	Nepriklausomos įvertinimo ekspertizės galimybė	Kompiuterizuotos priežiūros ir įvertinimo sistemos egzistavimas	Pasirengimo narystei ES fondų priežiūros sistemos funkcionavimas.
Finansinis valdymas ir kontrolė	Mokėjimo institucijos (MI) paskyrimas ir funkcijų numatymas	Saugi apskaitos ir audito sistema	Saugios apskaitos sistemos ir saugių finansinių procedūrų egzistavimas	Įtvirtinta finansinių pažeidimų sprendimo praktika

Šaltinis: NEI 2002

Remiantis šiais Nyderlandų ekonomikos instituto išskirtais indikatoriais analizėje bus aptariami atitinkami aspektai bei jų funkcionavimas įgyvendinant struktūrinę politiką.

Vertinant kitų ES šalių patirtį pastebima, jog paprastai struktūrinių fondų valdymo sistemoje yra viena vadovaujančioji institucija ir kelios regioninės ar sektorinės vadovaujančios institucijos. Struktūros tobulinimas nuo 1989 m. parodė, jog turbūt tai veiksmingiausias modelis. Jei buvo vadovujamasi bendruoju programavimo dokumentu, nei viena sektorinė ar regioninė veiksmų programa nebuvo parengta atskirai, bei BPD susideda iš vienos programos su daugiau prioritetų ir priemonių. 2003 m. Lietuva, Latvija, Estija, Slovėnija ir Malta parengė po vieną savo BPD, tuo tarpu kitos šalys derėjos su Komisija dėl Bendrijos paramos programos (CSF) (*angl. Community Support Framework*) ir gausybės kitų operacinių programų. Kipras pateikė 3 BPD po vieną kiekvienam tikslui, Čekija pateikė vieną BPD antram tikslui Prahos regione ir vieną BPD trečiam tikslui, du BPD pateikė Slovakija: antram tikslui BPD Bratislavoje ir trečiam tikslui BPD atitinkamai. Lenkija pateikė vieną CFS su 7 programomis (6 sektorinės, 1 regioninė), Čekija pateikė 1 CSF su 4 sektorinėmis ir 1 regionine programa, taip pat ir Vengrija (Boijmans, 2003).

Remiantis Komisijos rekomendacijomis ir šalių narių patirtimi išskiriama „**auksinė taisyklė**“: kuo mažesnis skaičius institucijų (paprastai ministerijos) dalyvaujančių struktūrinių fondų valdyme, tuo efektyvesnio administravimo galima tikėtis. Kalbant apie struktūrą verta paminėti, jog yra būtina **partnerystė**, reiškianti, kad programavimas neturėtų būti įgyvendinamas išskirtinai tik tai centrinės administracijos, bet ir pasitelkiant socialinius partnerius, nevyriausybinės organizacijas bei vietinių interesų gynėjus. Partnerių įtraukimas turi būti ne tik suprantamas kaip galimybė rasti internete visą su programavimu susijusią informaciją ir reikalingus dokumentus, bet ir, pavyzdžiui, dalyvavimas atitinkamų programų rengimo procese. Visuomenė turėtų būti kviečiama dalyvauti anksčiau, o ne prieš dokumentų tvirtinimo terminus.

EUROPOS SAJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMAS

Administruojančių institucijų sąranga

Šalys vykdančios struktūrinę politiką perima fondų valdymo patirtį kartu su įvairiomis struktūrinėmis ir regioninėmis programomis. Vadovaujanti institucija (Managing Authority MA) vaidina pagrindinį vaidmenį koordinuojant visus veiksmus vyriausybėje bei kitur. Paprastai vadovujančią instituciją paskiriamos skirtingos institucijos šalyse, įskaitant Finansų ministeriją (Lietuva, Airija, Estija), Ekonomikos (ūkio) ministeriją (Graikija, Vokietija), Planavimo ministeriją (Portugalija), Regioninės plėtros ministeriją/departamentą prie Vyriausybės (Čekija, Slovėnija).

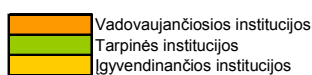
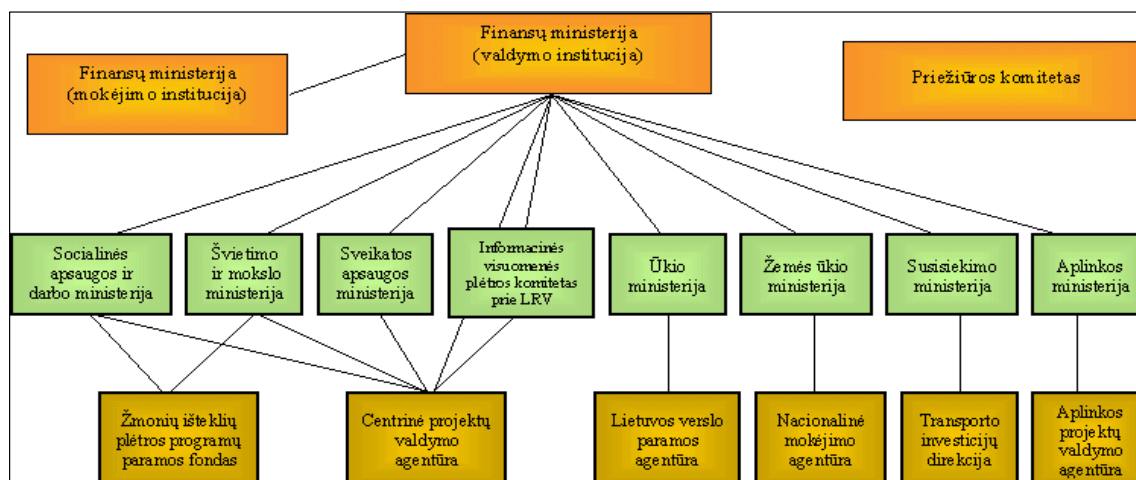
Vadovavimas struktūrinių fondų administravimui gali būti priskirtas tiek Vyriausybėje tiek paralelinėse struktūrose prie Vyriausybės. Pavyzdžiui Airijoje didžioji dalis valdymo yra atliekama viešojo administravimo sistemoje, o Portugalijoje, Lietuvoje, Estijoje, Čekijoje ir Graikijoje viešojo administravimo sistema buvo praplėsta sukuriant atskirus padalinius struktūrinių fondų administravimui, tai būtų galima pavadinti dviguba sistema. Abu modeliai turi savų privalumų priklausomai nuo valdžios sistemos funkcionavimo stiprybių. Kaip bendra taisyklė yra nusistovėjusi tvarka, jog SF administruojančios institucijos nacionalinėje sistemoje pagal hierarchiją išsidėsto atitinkamai egzistuojančiai administravimo sistemai. Kadangi kiekvienoje šalyje valstybės valdymo institucinės struktūros yra skirtingos, natūralu, jog skiriasi ir SF administruojančios institucijos, įgyvendinimo programos ir balansas tarp regioninių ir sektorinių programų.

Administracinė struktūra Lietuvoje

SF valdymo struktūra yra **trijų lygių**:

- Vadovaujanti institucija,
- Tarpinės institucijos,
- Įgyvendinančios institucijos.

ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ LĖŠAS ADMINISTRUOJANČIŲ INSTITUCIJŲ SCHEMA



1 pav. ES SF administruojančių institucijų schema

Vadovaujančioji institucija

Institucija: LR finansų ministerija. Vadovaujančios institucijos funkcijas vykdyšios ministerijos *Finansinės paramos departamentas*.

Atsakomybė: programos lygio.

Funkcijos:

- Koordinuoti ir vadovauti SF programavimo veiklai;
- Užtikrinti SF valdymo ir įgyvendinimo veiksmingumą ir teisingumą;
- Prižiūrėti BPD 1 tikslo įgyvendinimą;
- Teikti ataskaitas Europos Komisijai;
- Organizuoti ir valdyti struktūrinės intervencijos vertinimą;
- Užtikrinti atskirą SF apskaitos sistemą;
- Įgyvendinti vidaus kontrolę;
- Užtikrinti viešumo vykdymą;
- Peržiūrėti įgyvendinimo rezultatus;
- Siūlyti BPD pakeitimus;

- Valdyti ir administruoti priemones pagal Techninės paramos prioritetą.

Vadovaujančioji institucija turi teisę duoti nurodymus institucijoms, administruojančioms fondus, turi galimybę susipažinti su visais dokumentais, susijusiais su SF administravimu. Ji atliks lėšų panaudojimo patikrinimus.

Tarpinės institucijos

Ūkio ministerija – verslo skatinimo, energetikos ir turizmo infrastruktūros plėtros srityse;

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija;

Švietimo ir mokslo ministerija – žmoniškųjų išteklių ir profesinio rengimo srityse;

Žemės ūkio ministerija – žemės ūkio ir žuvininkystės srityse;

Aplinkos ministerija – aplinkos apsaugos srityje;

Transporto ir susisiekimo ministerija – transporto infrastruktūros srityje;

Sveikatos apsaugos ministerija – sveikatos apsaugos infrastruktūros srityje;

Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LRV – informacinės visuomenės plėtros srityje.

Atsakomybė: priemonės lygio. Už jų veiklą atsakinga Vadovaujančioji institucija.

Jos turi teisę priimti galutinį sprendimą dėl projektų, kuriems bus teikiama parama. Tarpinės institucijos atsakingos už BPD priemonių **programavimą, įgyvendinimą, stebėseną, ataskaitų rengimą ir auditą** savo sektoriuose.

Funkcijos:

- SF programavimas;
- SF veiklos savo sektoriuose įgyvendinimas:
 - Sukurti taisykles ir procedūras projektų pateikimui, vertinimui, atrankai ir priežiūrai;
 - Nustatyti priežiūros rodiklius ir projektų atrankos kriterijus, parengti rekomendacijas pareiškėjams ir kt. dokumentaciją;
 - Teikti rekomendacijas įgyvendinančioms institucijoms;
 - **Sudaryti ir pirmininkauti** projektų atrankoms komitetams bei **organizuoti** komitetų darbą;
 - **Patvirtinti** galutinį sprendimą dėl finansuotino projekto;
- Priemonės įgyvendinimo priežiūra ir ataskaitų rengimas;

- Reikiamų viešumo veiksmų atlikimas;
- Patvirtintos veiklos atrankinių patikrinimų atlikimas.

Įgyvendinančios institucijos

Centrinė projektų valdymo agentūra (CPVA);

Lietuvos verslo paramos agentūra (LVPA);

Transporto investicijų direkcija;

Aplinkos apsaugos įgyvendinančioji institucija;

Žmogiškųjų išteklių plėtros programų paramos fondas (ŽIPPPF) dabar Paramos fondas Europos Socialinio fondo agentūra;

Nacionalinė mokėjimo agentūra.

Atsakomybė: projekto lygmens. Kasdieninis remiamų projektų administravimas ir priežiūra.

Funkcijos:

- Organizuoti kvietimus;
- Paraiškų vertinimas;
- Pareiškėjų informavimas apie projektų atrankos rezultatus;
- Projektų įgyvendinimo priežiūra;
- Išlaidų patikrinimas;
- Projektų įgyvendinimo patikrinimas vietoje;
- Duomenų įvedimas į SF stebėsenos sistemą;
- Rengti veiklos įgyvendinimo ataskaitas;
- Įgyvendinti viešumo priemonės.

Įgyvendinančios institucijos veiks kaip padedančios institucijos atliekančios daug techninių uždavinių Tarpinės institucijos vardu.

Mokėjimo institucija

Institucija: LR finansų ministerija, Nacionalinio fondo departamentas.

Funkcijos:

- lėšų gavimas iš komisijos;
- lėšų pervedimas;
- mokėjimo prašymų parengimas;
- mokėjimo prognozių parengimas;

- sumų apskaita ir gražinimo užtikrinimas;
- sistemos lėšoms susigražinti sukūrimas.

ESF koordinavimo komitetas

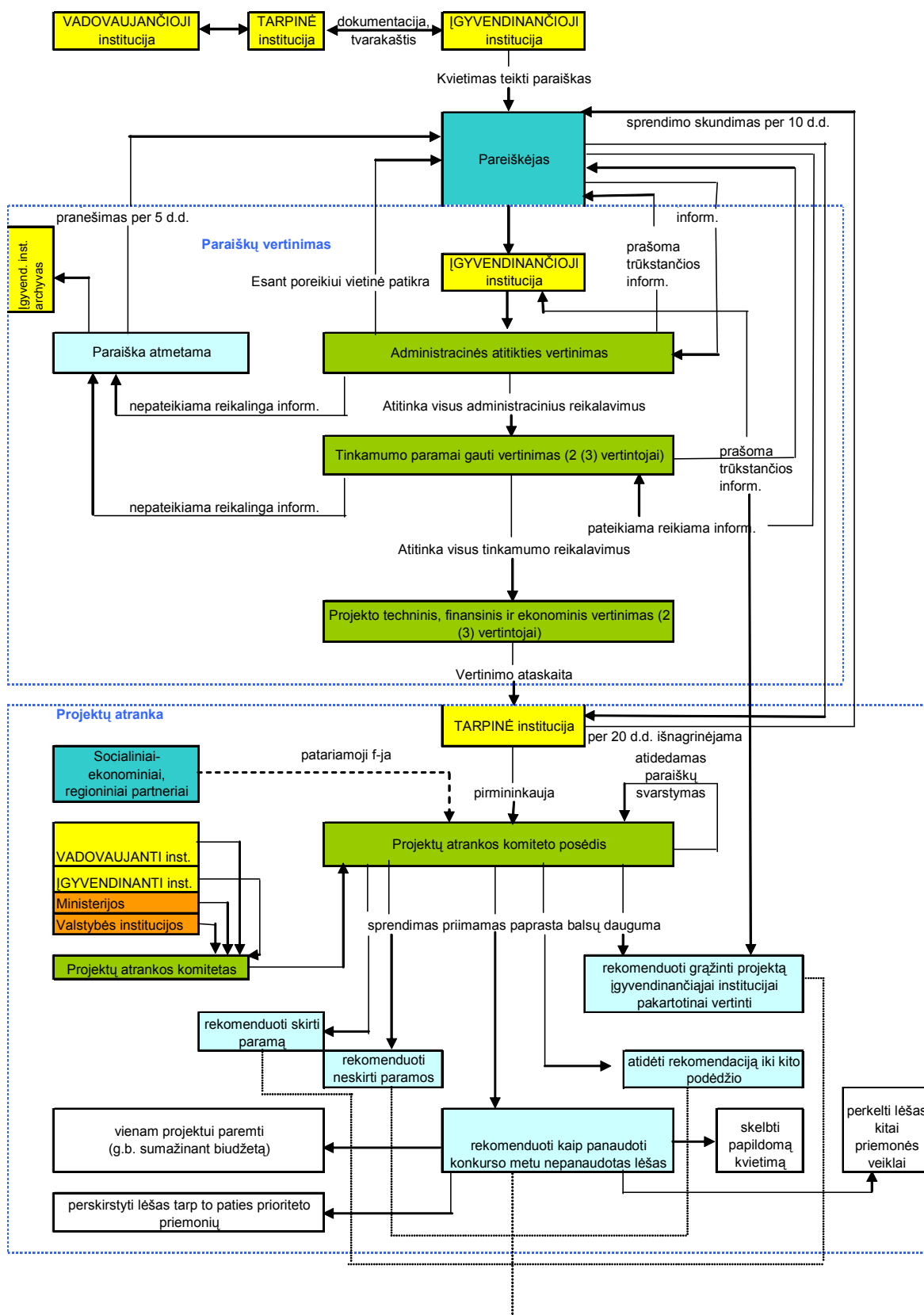
Institucijos: Socialinės apsaugos ir darbo ministerija; Švietimo ir mokslo ministerija, Finansų ministerija, Ūkio ministerija, ESF Įgyvendinanti institucija ir kt. institucijos.

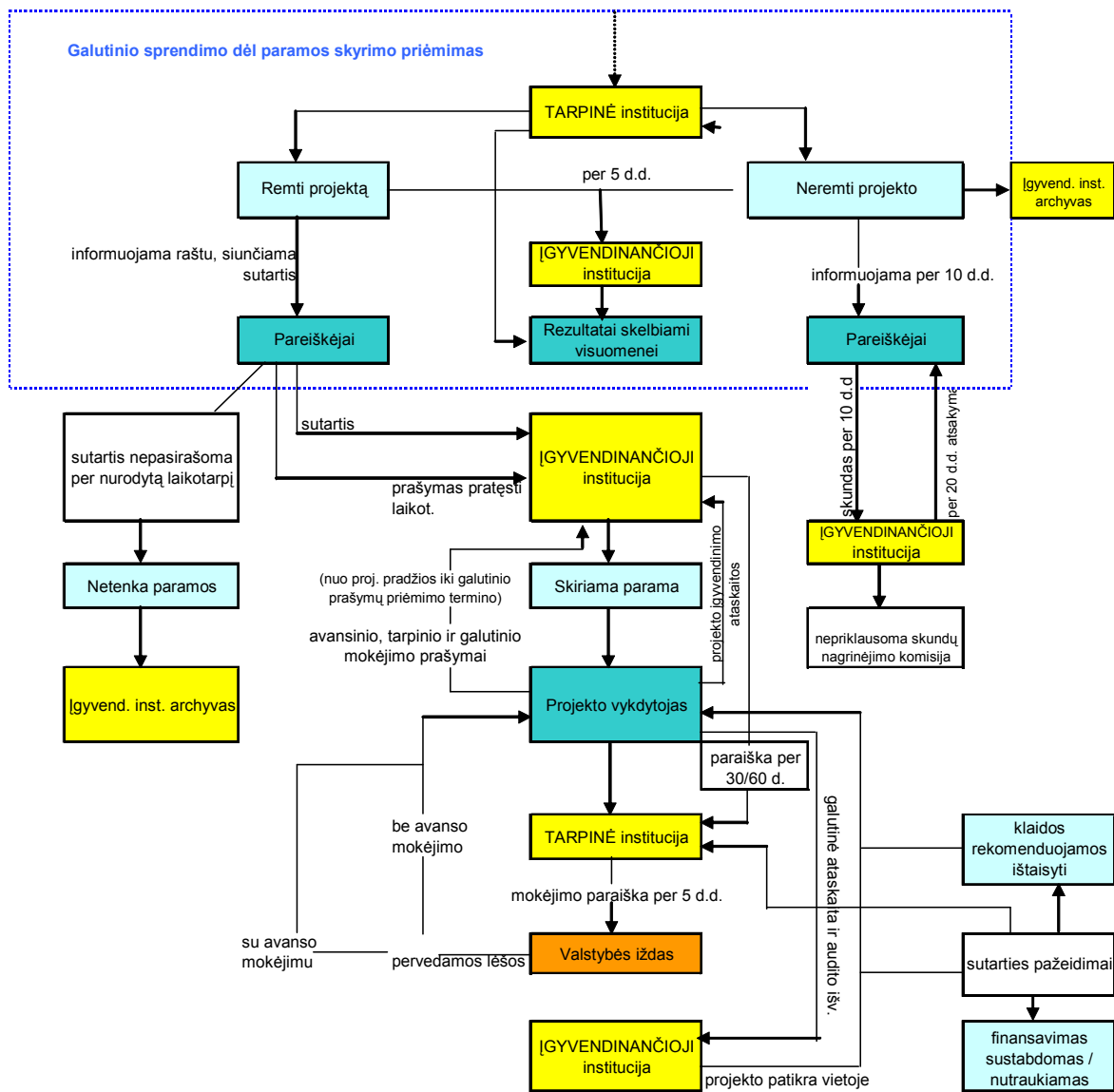
Funkcijos:

- prisidėti prie ESF paramos veiksmingumo planavimo ir įgyvendinimo;
- koordinuoti pagrindinių institucijų, susijusių su ES struktūrinės politikos žmogiškųjų išteklių plėtrai, veiklą;
- stebėti ESF priemonių įgyvendinimo procesą.

Projektų atrankos procesas Lietuvoje

Lietuvos 2004-2006 m. BPD priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo procedūra





2 pav. Projektų atrankos procedūra

Paraiškų vertinimas atliekamas įgyvendinančioje institucijoje. Visų pirma jos personalas atlieka administracinės atitikties vertinimą, ar paraišką pateikusi institucija ir partneriai yra tinkami gauti paramą, ar paraiškoje pateikti visi reikalaujami dokumentai, ar paraišk pateikta laiku ir pan. tinkamumo paramai gauti vertinimą bei projekto techninį, finansinį ir ekonominį vertinimą atlieka 2-3 nepriklausomi vertintojai, atrinkti ekspertai. Vertinimo ataskaitą įgyvendinančioji institucija pateikia tarpinei institucijai. Tarpinė institucija formuoja atrankos komitetą ir jam pirmininkauja.

Atrankos komitetas atlieka projektų vertinimą ir teikia rekomendacijas tarpinei institucijai. Galutinį sprendimą dėl paramos skyrimo priima tarpinė institucija, vadovaudamasi projektų atrankos komiteto išvadomis. Į finansuojamų projektų sąrašą gali būti įtraukti tik tie

projektai, kuriuos rekomendavo finansuoti projektų atrankos komitetas, bet tarpinė institucija gali išimtiniais atvejais atsisakyti suteikti paramą atrankos komiteto rekomenduotam projektui, jei turi tam svarbių priežasčių.

Projektų atrankos komitetus sudaro, jų skaičių, institucinę sudėtį ir narių skaičių nustato tarpinė institucija. Projektų atrankos komitetai gali būti sudaromi: vienas kelioms priemonėms; kiekvienai priemonei ar kiekvienam kvietimui teikti paraiškas.

Atrankos komiteto sudėtis: vadovaujančios institucijos, ministerijų ir kitų valstybės institucijų, kurių kompetencijos sričiai priskiriami svarstomi projektai, atstovai. Tarpinė institucija gali kviesti socialinius-ekonominius ir regioninius partnerius dalyvauti projektų atrankos komitetų darbe ir paprašius teikti projektų atrankos komitetui išvadas ir rekomendacijas dėl atrankai pateiktų projektų. Balso teisę turi tik vadovaujančios, tarpinių institucijų ir kitų ministerijų, joms pavaldžių institucijų ir įgyvendinančiųjų institucijų atstovai.

Siekiant užtikrinti atrankos skaidrumą ir užkirsti kelią sukčiavimams neramumą kelia tai, jog tarpinė institucija turi labai daug įtakos atrankos procesui ir galutinio sprendimo priėmimas taip pat priklauso jai. Tarpinė institucija sudaro komitetą, t.y. kviečia sau palankias organizacijas ir jų atstovus dalyvauti atrenkant projektus ir komitetui pirmininkauja. Informacija apie personalinę sudėtį tarpinėse institucijose administruojant ES SF nėra publikuojama. Pavyko rasti tik priežiūros komiteto personalinę sudėtį. Tai leidžia daryti prielaidą, kad vienas ir tas pats asmuo gali pirmininkauti visoms komisijoms pradedant nuo programavimo bei gairių rengimo, pirmininkavimo projektų atrankai, baigiant galutinio sprendimo dėl finansavimo priėmimu. Nepakankamai į šį procesą yra įtraukiamos nevyriausybinės organizacijos, socialiniai ir regioniniai partneriai. 2004-2006 m. programinio periodo atranką reglamentuojančiuose dokumentuose (2004-2006m. BPD ir LR Finansų ministro įsakymas 2004 05 31 Nr. 1K-204) nurodoma, jog tarpinėms institucijoms yra tik rekomenduojama kviesti socialinius ir regioninius partnerius, nevyriausybines organizacijas dalyvauti atrankos procese, t.y. tarpinės institucijos neprivalo to daryti. Taisyklė, jog ministerijos pačios formuoja atrankos komiteto sudėtį, t.y. kviečia organizacijas ir įstaigas joje dalyvauti, leidžia daryti prielaidą, jog kviečiamos tik tarpinei institucijai palankios organizacijos. Siekiant užtikrinti sprendimų priėmimo skaidrumą, NVO ir socialinius – regioninius partnerius galėtų į komisiją deleguoti juos vienijančios ir atstovaujančios organizacijos. Lygiavertė narystė, t.y. balsų teisė atrenkant projektus leistų užtikrinti objektyvumą ir procedūros skaidrumą. Taip būtų sumažinama interesų konflikto tikimybė ir

nevalstybinio sektoriaus atstovai būtų aktyviau įtraukiami į struktūrinės politikos įgyvendinimą.

SF administruojančių institucijų personalas: kokybė prieš kiekybę

Nors taisyklės žmogiškiems ištekliams neskiria daug dėmesio, tačiau SF administruojančių institucijų personalas yra viena iš centrinių temų kalbant apie SF valdymą. Personalo skaičius administruojančiose institucijose varijuoja gana plačiai, tai priklauso nuo programos tipo ir deleguotų funkcijų. Mažiausiai 4-7 ir daugiausiai 12-14 pareigybių reikalinga įgyvendinti valdymo funkcijas, tačiau institucijos, susiję su SF įgyvendinimu yra atitinkamai didesnės, pvz. Portugalijoje net iki 100 žmonių dirba įgyvendinant švietimo programą. Tuo tarpu Airijoje kiekvienai administruojančiai institucijai vadovauja vienas vadovas ir vienas ar du pavaduotojai, kuriems padeda keli už įgyvendinimą atsakingi darbuotojai ir pagalbiniis personalas. 1994-1999 m. periodu iš viso 65 darbuotojai buvo suskaičiuoti kaip vadovujančiųjų institucijų, dabartiniame programavimo periode 2000-2006 m. šis skaičius mažesnis – 42. Lietuvoje 2004-2006m. struktūrinių fondų programavimo laikotarpiu vadovujančioji ir aštuonios tarpinės institucijos neskaitant mokėjimo institucijos bei priežiūros komiteto, vadovujančias pareigas einančių įdarbino 25 asmenis bei 76 specialistus atsakingus už įgyvendinimą, t.y. iš viso apie 100 darbuotojų. Reikia įvertinti tai, jog didžiausias skaičius personalo dirba šešiose įgyvendinančiose institucijose, kurios veikia tarpinės institucijos vardu. Tačiau svarbiau už kiekybę yra personalo kokybė. Paprastai vadovujančiose institucijose dirba aukštą kvalifikaciją turintys asmenys, turintys stiprius finansų teisės, ir/ar ekonomikos pagrindus. Galimybė pritraukti tokius specialistus didele dalimi priklauso nuo valstybės, kaip darbdavio patrauklumo. Gan nedaug problemų šioje srityje turi Airija, kuri yra įdiegusi moderniosios viešosios vadybos principus. Dirbti viešajame sektoriuje yra didelis prestižas, darbo užmokestis yra atitinkantis privataus sektoriaus siūlomą atlyginimą, darbo jėgos judėjimas tarp ministerijų egzistuoja iš dalies kaip valstybės tarnautojų karjeros kelias, darbo santykiai tarp ministerijų yra produktyvūs. Kaip to pasekmė, išeinančių darbuotojų skaičius yra pakankamai mažas. Šalyse, kur viešasis sektorius yra žemesnėje pozicijoje, natūraliai yra išaugusi būtinybė kurti paralelias struktūras.

Funkcijų delegavimas

Nėra bendros privalomos koncepcijos dėl funkcijų ir atsakomybių delegavimo. Kiekviena šalis detalizavo vadovujančiųjų institucijų funkcijas skirtingai, atsižvelgiant į

administracinę struktūrą, planavimo tradicijas, balansą tarp įtakos ir šalies dydžio. Bet koks aprūpinimo darbuotojais palyginimas tarp šalių gali būti klaidingas pereinant į funkcijų delegavimą, todėl tai nebus vertinama. Pagrindinės vadovaujančių institucijų atsakomybės ir funkcijos (reglamentas 1260/99, 34 straipsnis) yra susiję su atitinkamų sistemų kūrimu, procedūromis ir jų įgyvendinimo priežiūra. Šios atsakomybės padalinamos tarp vadovaujančiosios, mokėjimo institucijos, priežiūros komiteto, tarpinių ir įgyvendinančiųjų institucijų.

Šalims kandidatėms rengiantis struktūrinės politikos įgyvendinimui reikėjo kurti savas adaptuotas sistemas. Verta pažymėti, jog ES šalys narės (15) nė viena neturėjo bendrojo programavimo dokumento, kuris apimtų visą šalį. Naujosios narės bei lieka įvertinti savo patirtį ir pasinaudojant rekomendacijomis optimaliai išnaudoti galimybes siekiant ES SF administravimo efektyvumo bei skaidrumo.

ĮGYVENDINIMAS

Įgyvendinančiųjų institucijų svarba

Vadovaujančioji institucija įgyvendinimo procese dalyvauja teikdama konsultacijas ir informaciją apie ES politiką ir taisykles, viešina gaires pareiškėjams ir paraiškų pildymo vadovus, atlieka monitoringą, įvertinimą ir finansinę kontrolę. Tačiau didžioji įgyvendinimo proceso dalis yra deleguota tarpinėms institucijoms (*angl. intermediate bodies*). Priklausomai nuo šalies valdžios institucijų struktūros ir nuo struktūrinių fondų strateginių dokumentų įgyvendinančiųjų institucijų skaičius gali būti nuo 5 iki net 500 didžiosiose valstybėse narėse. Lietuvoje yra 14 tokio tipo institucijų (8 tarpinės ir 6 įgyvendinančios). Už įgyvendinimą paprastai atsakingos ministerijos, įvairios susiję agentūros. Vyriausybės institucijų dalyvavimas įgyvendinime paprastai sąlygoja tai, kad institucijos yra skirstomos į pirmo lygio įgyvendinančias institucijas (tarpinės) ir antrojo lygio įgyvendinančias institucijas (įgyvendinančiosios).

Struktūrinių fondų įgyvendinimo procedūros pagal savo pobūdį natūraliai yra susiję su nacionalinėmis, regioninėmis ir vietos organizacijomis, kurios yra glaudžiai susiję su ekonomikos ir ūkio plėtra šalyje. Dauguma atvejų įgyvendinančiųjų institucijų personalas atlieka ir kitas funkcijas ir ne visada yra aiški takoskyra tarp specifinių Europos Sąjungos užduočių. Integruojant Struktūrinių fondų patirtį į kasdieninį darbą įgyvendinančios institucijos lygmenyje, projektų administravimo veikla bus lengviau įgyvendinama.

Antrojo lygmens institucijos (Lietuvoje įgyvendinančiosios) tai yra pirmieji paraiškos gavėjai, atliekantys administracinės atitikties patikrinimą. Įgyvendinančiųjų institucijų atsakomybė yra projekto lygmens, ir natūralu, jog savo prigimtimi šios institucijos yra arčiau pareiškėjo ir ilgainiui turi geriausiai žinoti pareiškėjams išskylančias problemas ir poreikius. Šio lygio institucijos atsakingos už įvairias veiklas grupuojant nuo projektų įvertinimo, atrankos iki išlaidų tinkamumo priežiūros ir pusmetinių veiklos ataskaitų peržiūros. Lietuvoje bei Slovėnijoje minėtas funkcijas atlieka įgyvendinančios institucijos (agentūros), tačiau projektų atrankos komitetui pirmininkauja tarpinė institucija (ministerija) ir sprendimą dėl projektų finansavimą taip pat priima pastaroji. Panašiam lygmenyje sprendimas dėl finansavimo priimamas ir Čekijoje Pavyzdžiui Airijoje, kuri Struktūrinius fondus administruoja pagal CSF (*Community Support Framework*) galutinis sprendimas dėl projektų finansavimo priimamas regioniniame lygmenyje, o Portugalijoje, ir Graikijoje galutinį sprendimą priima programai vadovaujančioji institucija. Estijoje sprendimo dėl finansavimo priėmimas patikėtas įgyvendinančioms institucijoms, kurios atsakingos ir už projektų vertinimą.

Analizuojant projektus ir kandidatūras yra svarbus laiko efektyvus panaudojimas atitinkantis turimus išteklius. Lietuvos Bendrojo programavimo dokumente 2004-2006m. periodui pažymima, jog rekomenduotinas laikas nuo paraiškos priėmimo termino iki galutinio sprendimo dėl finansavimo paskelbimo – ne daugiau kaip 3 mėnesiai. Jau turėta praktika rodo, jog tokias sąlygas įgyvendinti gana sudėtinga. Personalo skaičius, reikalingas tam tikrų projektų įgyvendinimui valdyti priklauso nuo projektų tipo. Skirtingų priemonių administravime pastebimos tendencijos, jog gan kuklių žmogiškųjų išteklių reikia infrastruktūros srities projektams (vidutiniškai apie 15 milijonų EUR tenka 1 darbuotojui), paramai verslui (apie 3-5 milijonus EUR 1 darbuotojui) ir gan aukštas darbuotojų skaičius pastebimas administruojant žmogiškųjų išteklių plėtrą ar paramą smulkiems ūkiams (apie 1 milijoną EUR 1 darbuotojui). Daugiausiai darbuotojų pareikalauja šių sričių administravimas: SVV parama, profesinis mokymas ir parama žemės ūkiui (NEI, 2002 duomenys).

Reikalavimai personalui yra ypač aukšti paramos žemės ūkiui srityje, priemonėms, kurios remia smulkius projektus. Pavyzdžiui Airijoje, ūkių nuostolių valdymo priemonei (*angl. Farm waste management scheme*) pasitelkiama gan daug personalo tiek iš regioninių tiek iš vietos institucijų. Pagal paskaičiavimus 1 darbuotojui tenka 100 000 EUR per metus (NEI 2002 duomenys). Peršasi išvada, kad ne finansavimo lygis, o projektų skaičius apsprendžia personalo poreikį, nes kiekvienas projektas turi būti įgyvendinamas ir prižiūrimas pagal bendrą formatą nepaisant jo dydžio.

Efektyvus bei produktyvus struktūrinių fondų įgyvendinimas reikalauja patirties ir praktikos. Natūralu, kad naujosios ES narės pirmojo programavimo periodu susiduria su tam tikromis problemomis. Per ilgą laiką palaipsniui kaupiant problemų sprendimo patirtį Europoje buvo vystoma projektų valdymo sistema. Naujosios narės turėtų pasinaudoti savo ir kitų šalių įgyta patirtimi tobulinant administravimo modelį.

Tarpinių ir įgyvendinančiųjų institucijų vaidmuo labai svarbus sėkmingam, efektyviam ir produktyviam struktūrinių fondų programų įgyvendinimui. Tarpinės institucijos vaidina pagrindinį vaidmenį tarp vadovujančiosios institucijos ir įgyvendinančių institucijų. Svarbu skirti pakankamai dėmesio ne tik vadovujančių ir mokėjimo institucijų sutvirtinimui, bet taip pat ir tarpinėms institucijoms.

MONITORINGAS IR ĮVERTINIMAS

Priežiūros (monitoringo) komitetų funkcionavimas

Priežiūros komitetas yra aukščiausioji sprendimų priėmimo institucija kiekvienai programai (OP), BPD ar CSF. Kuo daugiau priežiūros komitetų tuo daugiau atskaitomybės reikalavimų tenka išpildyti. Pavyzdžiui bendras priežiūros komitetų skaičius (neįskaičiuojant Sanglaudos fondo ir Bendrijos iniciatyvų) varijuoja nuo 7 (Airijoje) ir 10 (Vokietijos Lander dalyje) iki 20 (Portugalijoje) (NEI, 2002 duomenys). Lietuvoje yra patvirtinta bendrosios priežiūros komisijos sudėtis, o apie priežiūros komitetų skaičių pagal prioritetus dar negalima spręsti, nes institucinė struktūra dar nėra galutinai susiformavusi. Natūralu, jog didesnis programų kiekis pareikalauja daugiau administravimo pastangų prižiūrint jų įgyvendinimą.

Priežiūros komiteto narių skaičius kinta priklausomai nuo narystės struktūros (pirmininkauja vadovujančioji institucija, dalyvauja tarpinės, įgyvendinančios institucijos, ministerijos, kitos valstybės institucijos, regioniniai, socialiniai partneriai, nevyriausybines organizacijos). Paprastai priežiūros komiteto sekretoriato funkcijas atlieka vadovujančioji institucija. Tokia tendencija pastebima ir analizuojamose šalyse.

Lietuvoje priežiūros komitetas sudarytas iš 36 atstovų: 23 iš struktūrinius fondus administruojančių institucijų, 11 iš socialinių partnerių, 1 asmuo atstovaujantis 3 profesines sąjungas ir 1 atstovas iš Europos Komisijos. Komitetas buvo sudarytas 2004m. rugpjūčio 11d., kuris atlieka funkcijas, numatytas institucijų, atsakingų už ES SF lėšų, skirtų Lietuvos 2004-2006m. BPD įgyvendinti, administravimą, atsakomybės ir funkcijų paskirstymo taisyklėse (2005 04 18 redakcija).

Minėtose taisyklėse komiteto funkcijos apibrėžiamos labai bendrai. Priežiūros komitetas Lietuvoje atlieka šias funkcijas:

1. rengia savo darbo reglamentą ir suderinęs su vadovaujančiąja institucija jį tvirtina;
2. remdamasis BPD ir BPD priede nustatytais BPD įgyvendinimo priežiūros rodikliais, periodiškai vertina, kas nuveikta siekiant BPD nustatytų tikslų;
3. svarsto ir tvirtina BPD priedą ir jo pakeitimus (įskaitant jame nurodytus įgyvendinimo priežiūros rodiklius ir projektų atrankos kriterijus);
4. svarsto ir pritaria (arba nepritaria) Lietuvos Respublikos pasiūlymams pakeisti Europos Komisijos sprendimo, kuriuo patvirtintas BPD, turinį;
5. svarsto ir pritaria (arba nepritaria) metinėms ir galutinei BPD įgyvendinimo ataskaitoms prieš siunčiant jas Europos Komisijai;
6. svarsto BPD vertinimo ataskaitas ir kitą vertinimo valdymo grupės teikiamą informaciją.

Monitoringo programos negali būti tinkamai įgyvendinamos kuomet nefunkcionuoja elektroninė monitoringo informacinė sistema. Reikia pastebėti, kad monitoringo modelis priklauso nuo to ar SF valdymo sistema yra daugiau centralizuota ar decentralizuota. Esant decentralizuotam valdymui monitoringo sistema yra labiau pritaikyta prie kasdienių įgyvendinimo poreikių. Tiriamos šalys turi skirtingus modelius, tačiau visose išvystyta monitoringo sistema yra labiau centralizuota. Lietuvoje informacinė kompiuterizuota valdymo ir priežiūros sistema dar tik kuriama, dėl to administravimo bei priežiūros efektyvumą bei skaidrumą užtikrinti ateityje bus dar sudėtingiau. Šalyse naujosiose ES narėse priežiūros sistemos nėra dar pilnai įdiegtos ir kol kas sunku daryti išvadas kaip jos funkcionuoja praktikoje.

Analizuojamose šalyse finansinis monitoringas yra pagrindinė priežiūros funkcijos orientacija. Kaip bebūtų, jau yra prieinamos labiau ištobulintos monitoringo sistemos, kurios geba apjungti finansinio ir produktinio progreso duomenis. Surinkti ir apdoroti duomenis yra reikalingi papildomi žmogiškieji išteklių, specializuotas priežiūros personalas atsakingas už sistemos vystymą, palaikymą ir tobulinimą. Informacinių technologijų specialistai yra būtini sistemos programavimui bei tobulinimo procesui.

Įvertinimas

Beveik visose tiriamose šalyse įvertinimas nuo mažų apimčių iki didelių yra atliekamas nepriklausomų privačių asmenų. Pradinis (ex-ante), tarpiniai ir galutiniai (ex-post) įvertinimai

gali būti atliekami privačių konsultantų, universitetų ar individualių ekspertų. Paprastai vadovaujančioji institucija nustato sąlygas ir monitoringo metodą kuriuo turi būti naudojama. Visoms priemonėms taikomas standartizuotas būdas kad būtų galima palyginti ir susumuoti visų intervencijų poveikį. Taip pat yra atliekamas vidinis įvertinimas. Jį atlieka administruojančiosios institucijos.

Dar programavimo periode yra svarbu užtikrinti, kad priežiūros ir įvertinimo funkcijos sietųsi su kitomis atsakomybėmis bei veiklomis. Priežiūros komiteto sudarymas ir narių delegavimas yra laikui imlus procesas. Kad jie galėtų tinkamai funkcionuoti komitetas turi būti gerai subalansuotas net iki asmenų, atstovaujančių atitinkamas organizacijas. Taip pat yra svarbu pristatyti priežiūros komiteto narystės privalumus atstovaujamos organizacijos bei deleguotiems asmenims, kadangi tai neišvengiamai pridės papildomo darbo krūvio. Nereikėtų užmiršti ir kasdieninės priežiūros, kurią įgyvendinti taip pat reikia tiek instituciniame tiek individualiame lygmenyje.

Įvertinimo kultūros egzistavimas yra svarbus privalumas įgyvendinant struktūrinių fondų įvertinimo reikalavimus. Pats struktūrinių fondų įgyvendinimas skatina tokios kultūros atsiradimą. Naujose šalyse kandidatėse tokios kultūros vis dar nėra išsivirtinę, tačiau jos neturėtų laukti neišvengiamo struktūrinių fondų įvertinimo. Šalys turėtų vystyti ir skatinti vietinę nepriklausomą įvertinimo ekspertizę, ypač tose srityse bei dalyse kur ši patirtis dar nėra pakankama, neatitinka tarptautinių standartų. PHARE programos įvertinimas tai puiki mokymosi patirtis. Taip pat nacionalinės, regioninės ir vietos politikos įvertinimas gali būti labai naudingas, pavyzdžiui rengiant nacionalinės plėtros strateginį planą.

Naujosiose ES narėse monitoringo sistemos yra mažiau išvystytos nei galima tikėtis iš didelę patirtį administruojant ES SF turinčių šalių. Tai trukdo sukurti sistemą, kuri būtų vertinga visoms interesų pusėms, patikima ir tuo pat metu lengvai naudojama ir atnaujinama. Vietoje to, kad iš naujo bandytų išrasti ratą, naujosios ES narės galėtų perimti kitų šalių patirtį ir ją pritaikyti savo sistemai, pavyzdžiui naudojant tą pačią ir patikrintą programinę įrangą.

Finansinis valdymas ir kontrolė

Analizuojant šalis kandidatės 2000-2006 m. programinio periodo metu finansų valdymo kontrolės svarba žymiai išaugo. 438/2001 reglamente yra išskiriami specifiniai reikalavimai administravimo ir kontrolės sistemoms. Atskiros mokėjimo institucijos turi būti suformuotos. Kai kurios šalys kiekvienam struktūriniam fondui bei sanglaudos fondui yra išskyrę po atskirą mokėjimo instituciją. Tai gali būti padalinys prie tarpinės institucijos arba prie vadovaujančiosios institucijos (dažniau pastebimas variantas). Pagrindinės mokėjimo

institucijų funkcijos: Fondų mokėjimo valdymas, mokėjimo paraiškų teikimas Komisijai, užtikrinimas, kad galutiniai gavėjai greitai gautų ES paramą, susigražinti sumas pagal fondus, fiksuoti ir saugoti susigražinimo įsakymus, gražinti Komisijai susigražintas sumas, teikti Komisijai detalius mokėjimų duomenis ir išlaidų prognozes.

Išaugę reikalavimai finansų valdymui ir kontrolei pareikalavo daugiau personalo, turinčio apskaitos ir audito įgūdžių. Viena iš komplikacijų, priskiriant atsakomybes, yra tai, kad kiekviena pakopa turi tam tikras atsakomybes. Pavyzdžiui, sistemizuotas auditas yra reikalaujamas pagal 438/2001 reglamento 10.1(a) straipsnį. Tai šalies kandidatės atsakomybė organizuoti įgyvendinimo patikrinimus, suformuotus įrodyti valdymo ir kontrolės sistemos efektyvumą vietoje. Šalys kandidatės reaguodamos į tokius reikalavimus suformavo atskirus vidinio audito padalinius, bent jau aukščiausiam valdymo lygmenyje. Žemesniuose lygmenyse audito funkcijos yra perkamos iš privačių firmų. Siekdamos išpildyti 15 straipsnį (438/2001) šalys turi nepriklausomus finansinės kontrolės padalinius, kurie yra atsakingi už deklaracijų patikrinimą užsibaigus projektui. Šie finansinės kontrolės padaliniai tai pat atlieka sistemos patikrinimus.

Finansų valdymo bei finansų kontrolės reikalavimai iškelia ekspertinės patirties poreikį. Visų pirma abiejose srityse atsakomybės turi būti pervestos į individualias užduotis darbiniam lygmenyje. Auditoriai gali būti parenkami iš bendro personalo, tie, kurie turi audito patirties ir yra tam apmokyti, tačiau apskaitos įgūdžiai daugiausia yra koncentruoti didelėse tarptautinėse apskaitos firmose. Atsižvelgiant į tai yra svarbu užtikrinti, kad tas pats personalas neatliktų pasibaigus projektų deklaracijų patikrinimų.

Apžvelgiant visas sritis, sistemos ir procedūros turbūt yra esminiai dalykai finansų valdyme ir kontrolėje. Kelios sistemos turi būti sukurtos prieš prasidedant priemonių įgyvendinimui: finansinių srautų sistema ir išlaidų planavimo sistema. Pavyzdiniai patikrinimų metodai tai pat turi būti sukurti, pageidautina, remiantis rizikos analize. Šie metodai gali būti naudojami metinio audito kontroliniame plane. Finansinių problemų valdymas yra taip pat svarbi finansų valdymo dalis, ypač kai yra nacionalinis finansavimas. Finansinių probleminių situacijų sprendimas parodo šalies gebėjimą valdyti. Probleminių situacijų fiksavimas ir sekimas tam tikromis priemonėmis bei aktyvus nacionalinio audito sprendimas taip pat rodo kompetencijos egzistavimą ar neegzistavimą.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Naujosios ES narės patiria didelį spaudimą įsisavinti taisykles bei ilgametę patirtį per labai trumpą laiką. Struktūrinių fondų taisyklės bei patirtis buvo vystoma nuo aštuntojo dešimtmečio pabaigos, taigi naujosioms ES narėms per palyginti trumpą laiką reikia įsisavinti daugiau kaip dešimt metų patirtį ir pritaikyti nacionalines sistemas prie ES struktūrinės politikos reformų.

Visuose struktūrinės politikos įgyvendinimo etapuose yra būtina partnerystė, reiškianti, kad programavimas neturėtų būti įgyvendinamas išskirtinai tik centrinės administracijos, bet ir pasitelkiant socialinius partnerius, nevyriausybinės organizacijas bei vietinių interesų gynėjus. Partnerių įtraukimas turi būti ne tik suprantamas kaip galimybė rasti internete visą su programavimu susijusią informaciją ir reikalingus dokumentus, bet ir pavyzdžiui dalyvavimas atitinkamų programų rengimo procese, projektų atrankoje ir sprendimų priėmimo. Visuomenė turėtų būti kviečiama dalyvauti anksčiau, o ne prieš dokumentų tvirtinimo terminus.

Siekiant užtikrinti sprendimų priėmimo skaidrumą, NVO ir socialinius – regioninius partnerius galėtų į komisiją deleguoti juos vienijančios ir atstovaujančios organizacijos. Lygiavertė narystė, t.y. balso teisė atrenkant projektus, leistų užtikrinti objektyvumą ir procedūros skaidrumą. Taip būtų sumažinama interesų konflikto tikimybė ir nevalstybinio sektoriaus atstovai būtų aktyviau įtraukiami į struktūrinės politikos įgyvendinimą.

Siekiant pritraukti aukščiausios kvalifikacijos personalą ir gauti daugiau visuomenės pasitikėjimo ES SF administruojančiomis institucijomis būtina siekti modernios viešosios vadybos. Galimybė pritraukti specialistus didele dalimi priklauso nuo valstybės, kaip darbdavio patrauklumo.

Šalys turėtų vystyti ir skatinti vietinę nepriklausomą įvertinimo ekspertizę, ypač tose srityse bei dalyse kur ši patirtis dar nėra pakankama, neatitinka tarptautinių standartų. Anksčiau vykdytų programų įvertinimas – tai puiki mokymosi patirtis. Taip pat nacionalinės, regioninės ir vietos politikos įvertinimas gali būti labai naudingas, pavyzdžiui, rengiant nacionalinės plėtros strateginį planą.

Lietuvoje finansinis monitoringas yra pagrindinė priežiūros funkcijos orientacija. Reikėtų modernizuoti priežiūros sistemą ir taikyti labiau išstobulintas monitoringo sistemas, kurios geba apjungti finansinio ir produktinio progreso duomenis. Kol nėra visiškai įdiegta

priežiūros sistema Lietuvoje, neišvengiamai reikia spręsti monitoringo, atskaitomybės ir duomenų perdavimo problemas.

Įsisavinant struktūrinių fondų lėšas nėra įtvirtinta finansinių pažeidimų sprendimo praktika. Kelios sistemos turi būti sukurtos prieš prasidedant priemonių įgyvendinimui: finansinių srautų sistema ir išlaidų planavimo sistema. Pavyzdiniai patikrinimų metodai tai pat turi būti sukurti, pageidautina, remiantis rizikos analize. Šie metodai gali būti naudojami metinio audito kontroliniame plane.

Efektyvus bei produktyvus struktūrinių fondų įgyvendinimas reikalauja patirties ir praktikos. Natūralu, kad naujosios ES narės pirmojo programavimo periodu susiduria su tam tikromis problemomis. Per ilgą laiką palaipsniui kaupiant problemų sprendimo patirtį Europoje buvo vystoma projektų valdymo sistema. Naujosios narės turėtų pasinaudoti savo ir kitų šalių įgyta patirtimi tobulinant administravimo modelį.

Naujosioms narėms tarp jų ir Lietuvai belieka įvertinti savo patirtį ir pasinaudojant rekomendacijomis optimaliai išnaudoti galimybes siekiant ES SF administravimo efektyvumo bei skaidrumo.

INFORMACIJOS ŠALTINIAI:

Boijmans, Pascal (2003). Building Institutional Capacity. Annual meeting of ISPA partners 2003 From ISPA To Cohesion and Structural Funds. Brussels, 9-10 April 2003.

Council Regulation (EC) No. 1260/1999 of 21 June 1999 laying down General provisions on the Structural Funds, Official Journal of the European Communities.

Czech Republic SPD for objective 2 (2003). Single Programming Document for objective 2 for the Prague nuts 2 region in the period 2004-2006. Ministry for regional Development of the Czech Republic in cooperation with Prague City Hall.

Estonia SPD (2003). Estonian National Development Plan for the implementation of the EU Structural Funds. Single Programming Document 2004-2006.

Greece CSF (2000). Community Support Framework 2000-2006.

Greece CSF Summary (2000). Summary of Community Support Framework 2000-2006.

Horvat, Andrej (2004). Absorption problems in the EU Structural Funds. Ljubljana, 2004.

Ireland CSF (2000). Ireland Community Support Framework 2000-2006. Objective 1 and Objective 1 in transition regions, promoting the development and structural adjustment of regions whose development is lagging behind.

Ireland NDP (2000). Ireland National Development Plan 2000-2006. Government Publications.

Lietuvos BPD (2004). Lietuvos 2004–2006 metų bendrasis programavimo dokumentas, patvirtinta LR Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu nr. 935.

Lietuvos BPD priedas (2004). Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento priedas, patvirtinta 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu nr. 935.

LR Finansų ministro įsakymas 2004 05 31 Nr. 1K-204 Dėl LR Finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. Įsakymo Nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004-2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemones, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo.

LR Vyriausybės nutarimas 2005 04 18 Nr. 414 Dėl LR Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimo Nr. 649 „Dėl Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų administravimo Lietuvoje“ pakeitimo.

LR Vyriausybės nutarimas 2004 08 11 Nr. 950 Dėl priežiūros komiteto Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimo priežiūrai atlikti sudarymo.

NEI Regional and Urban Development (2002). Key indicators for Candidate Countries to Efficiency Manage the Structural Funds. Principal Report. Rotterdam, February, 2002.

Portugal CSF III (2000). Community Support Framework III 2000-2006 European Social Fund. Ministry of Labour and Solidarity, Secretary of State for Social Security office, Institute for the Management of the European Social Fund.

Portugal Guidelines for ESF (1999). Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF assistance in the period 2000-2006. Employment and European Social Affairs. EC Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs Monitoring and Evaluation Unit.

Slovenia SPD (2003). Republic of Slovenia Single Programming Document 2004-2006.

Parengė Jūratė Balčiūnaitė