

Projektinės orientacijos veiklos viešajame administravime problemos

Adolfas Kaziliūnas

Lietuvos teisės universitetas
Ateities g. 20, LT-2056 Vilnius

Straipsnyje nagrinėjamos viešojo sektoriaus projektinės orientacijos veiklos problemos, kurios taps ypač svarbios Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, kai bus siekiama sėkmingai panaudoti Europos Sąjungos struktūrinių ir sanglaudos fondų investicijas į šalies ekonominę ir socialinę plėtrą. Pateikiami Europos Sąjungos struktūrinių ir Sanglaudos fondų valdymo principai, tipinė struktūrinių fondų programos struktūra nacionaliniu ir regioniniu lygmeniu, šių fondų remiamų programų bei projektų paruošimo ir įgyvendinimo ypatumai. Vadovaujamosi sisteminės analizės ir metaanalizės metodais.

Raktažodžiai: projektų vadyba, struktūriniai fondai, viešasis administravimas

Keywords: project management, Structural funds, public administration

Įvadas

Viešajam sektoriui tenka spręsti daug problemų, susijusių su programų ir projektų kūrimu ir valdymu. Projektų ir programų valdymas skiriasi nuo kitų valdymo sričių vien jau tuo, kad jis orientuotas į baigtinio proceso valdymą, o ne į nuolatinės veiklos palaikymą arba pagerinimą. Kadangi programų ir projektų tikslai yra baigtiniai, o egzistavimo trukmė ir išteklių riboti, jiems sudaryti, įvertinti ir valdyti taikomi kiti principai, keliami kitokio pobūdžio reikalavimai nei kitoms veiklos organizavimo formoms. Programų ir projektų parengimo, įgyvendinimo ir valdymo problemas reikia spręsti profesionaliai, remiantis žiniomis ir praktine patirtimi, mokantis iš ankstesnių projektų klaidų ir netikslumų, nuolat atnaujinant idėjas ir bendrą intelektą [2, p.11–14]. Daugelio užsienio šalių patirtis rodo, kad projektinės orientacijos veikla yra geriausias būdas norint įveikti ekonominę krizę ir išspręsti didžiąsias gamybinės, mokslines bei socialines problemas [1 p.131–133; 3 p. 304]. Kad projektų skatinimo veikla būtų sėkminga, reikia, jog visos suinteresuotos šalys tarpusavyje glaudžiai bendradarbiautų. Šis procesas ypač priklauso nuo šalyje susiklosčiusio bendro investicinio klimato, verslo plėtros strategijos, nacionalinės plėtros programos politikos ir prioritetų, esamos infrastruktūros ir turimo sprendimų priėmimo mechanizmo. Reikia aiškiai apibrėžti valstybės projektinės orientacijos veiklos skatinimo politiką, požiūrį į investuotojus iš užsienio bei į vietinius privačius investuotojus. Patirtis rodo, kad užsienio partneriai neapsiriboja akci-

nio kapitalo finansavimu arba paskolų teikimu, o stengiasi įgyvendindami projektą – taikyti marketingo, techninius ir organizacinius metodus bei priemones.

Struktūrinių ir Sanglaudos fondų projektinės veiklos nuostatos

Projektinės orientacijos veikla viešajame sektoriuje turi pagyvėti Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą ir siekiant maksimaliai pasinaudoti Europos Sąjungos struktūrinių ir sanglaudos fondų teikiama parama. Skiriamų lėšų suma labai priklausys nuo to, kaip tinkamai bus panaudojamos šios lėšos, kaip mūsų parengti projektai ir programos atspindės Lietuvos ir Europos Sąjungos tikslus ir prioritetus, Struktūrinių ir Sanglaudos fondų nuostatas [13, p.3–7]. Nesugebėjimas projektus ir programas tinkamai paruošti, įvertinti ir jas valdyti gali labai sulėtinti Lietuvos ekonominę ir socialinę plėtrą. Kadangi stojimo į Europos Sąjungą data sparčiai arėja, Lietuvos viešojo administravimo sektoriui būtina aiškiai suprasti Europos Sąjungos struktūrinių ir sanglaudos fondų keliamus reikalavimus, tipinę Struktūrinių fondų programos struktūrą nacionaliniu ir regioniniu lygmeniu, išmokyti tinkamai valdyti esminius planavimo proceso elementus: politikos kūrimą ir koordinavimą, konsultacijas, programavimą, biudžeto planavimą, įdiegimo planavimą nacionaliniu lygmeniu, informaciją, koordinavimą. Ypač svarbu pasiruošti sėkmingoms deryboms su kitais partneriais ir su Europos Komisija. Reikia atkreipti dėmesį, kad Europos Sąjungos struk-

tūriniai fondai sutelkia dėmesį išskirtinai į ekonomikos plėtrą skatinančius veiksmus, tokius kaip technologinės naujovės, nauji įgūdžiai, palankesnė verslui infrastruktūra, darbo jėgos ugdymas, naujų rinkų įsisavinimas, vadybos sugebėjimų lavinimas, naujų ekonominės veiklos formų kūrimas, ir visai neskiria dėmesio palaikymo ir socialinės apsaugos projektams. Tai siejama su Europos Sąjungos struktūrinių ir sanglaudos fondų politika. Atsižvelgdama į Europos Sąjungos steigimo sutarties 158 ir 159 straipsnius [4], fondai siekia, kad atsilikę regionai vystytųsi kuo greičiau, o lėšos būtų panaudojamos kuo efektyviau. Europos Sąjungos steigimo sutarties 158 straipsnis teigia, kad „Bendruomenė turi sumažinti atskirų regionų išsivystymo ir struktūrų atsilikimą mažiausiai patrauklių regionų, taip pat ir kaimo vietovių“, o 159 straipsnis numato, kad tai įgyvendinama padedant struktūriniams fondams, Europos investicijų bankui (EIB) ir kitoms finansinėms struktūroms.

Kuo spartesnė atsilikusių regionų plėtra būtina, nes atviroje rinkoje, kokia ir yra Europos Sąjunga, nėra legalaus būdo prekybai apriboti, ir mažiau išsivysčiusių šalių rinkos atvėrimas prekėms iš turtingų kaimyninių šalių gali sugriauti vietinę pramonę. Todėl siekiama sustiprinti vietinius sugebėjimus, suteikti jiems didesnę paramą, kad pamažu neturtingi regionai pasivytų turtinguosius [15, p.4]. Kad tai padaryti įmanoma, rodo Ispanijos, Portugalijos, Graikijos, Airijos pavyzdžiai.

Pagal Europos Sąjungos 1260/99 nuostatas [5], koordinuojančias Struktūrinius fondus, Struktūrinių fondų metodologija numato, kad šalis narė turi paskirti atsakingų, kompetentingų asmenų grupę, kuri parengtų nacionalinės plėtros planą (programą), išanalizuotų esamus trūkumus, sunkumus bei plėtros potencialą, numatytų, kaip pasiekti tinkamą Struktūrinių fondų strategiją ir palaikyti pasirinktų prioritetų raidą, regionų ir sričių pertvarkymą įtraukiant kaimo vietas, žmogiškuosius išteklius, susijusius su vystymusi ir pritaikymu bei politikos ir mokslo sistemų, mokymo ir darbingumo modernizavimu. Plane turi būti nurodyti ir turimi finansiniai ištekliai, ankstesni veiksmai tose regionuose ir srityse, pasiekti rezultatai ir galimybės pasinaudoti šia patirtimi.

Vienas iš reikalavimų, kuriam įvykdyti Lietuvos specialistai turi nedaug patirties, yra tas, kad planas turi būti parengtas konsultuojantis su partneriais. Dažniausiai tai atitinkamame regione esantys partneriai. Manoma, kad partnerystė lemia visuomeniškumą ir bendradarbiavimą – tiek vertikalų (tarp įvairių valdžios lygmenų), tiek horizontalų (tarp įvairių regionų ir sričių), įskaitant ir privataus sektoriaus atstovus. Per Struktūrinius fondus įgyvendinamos programos dažniausiai yra administruojamos vietinio, re-

gioninio arba tarptautinio bendradarbiavimo forma. Rengdama ir įgyvendindama Struktūrinių fondų programas ir projektus, Europos Sąjungos komisija skiria daug dėmesio kompetentingiems partneriams pritraukti. Komisijos manymu, vietinės valdžios atstovų pritraukimas padeda tiksliau suformuluoti regionų plėtros strategiją ir jos įgyvendinimą, nes jie yra geriau susipažinę su atitinkamų regionų problemomis ir poreikiais. Siūloma plėtoti ir socialinių partnerių (darbdavių ir profsąjungų) ryšius. Yra pasiūlymų įtraukti ir tokias struktūras kaip nevyriausybinės organizacijos. Atsižvelgiant į programą arba projektą siūloma pakviesti dalyvauti ir tuo besidominčias grupes. Tai gali suteikti labai naudingos informacijos, leidžiančios optimaliai įgyvendinti projektą. Svarbu ir naudinga tiek planuojant, tiek vykdant programas arba projektus įtraukti savivaldybes.

Parengtas ir su partneriais suderintas nacionalinės plėtros planas (programa) pateikiamas Europos Komisijai. Jai pritarus komisija tampa oficialiu dokumentu, vadinamu Bendrijos paramos dokumentu (CSF). Europos Parlamento reikalavimu jis privalo būti spausdinamas oficialiame Europos Bendrijos žurnale.

Labai svarbu, jog paskirtoji programos rengimo grupė, ruošdama programą, kūrybingai bendradarbiautų su Europos Komisija. Atitinkamas Europos Sąjungos struktūros įstatymas (*EU Framework Regulation*) [6] apibrėžia jį taip: „Šis procesas apima Komisijos ir visų kiekvienos šalies narės paskirtų šios programos dalyvių nacionalinio, regioninio ir vietinio lygio valdžios atstovų bendradarbiavimą“. Šį įstatymą reikia tinkamai pritaikyti.

Atsižvelgiant į programos prioritetus ir atskirų projektų turinį lėšos skiriamos iš šių Struktūrinių ir Sanglaudos fondų (1 lentelė).

Rengiant programas ir projektus Struktūrinių fondų paramai gauti tikslinga atkreipti dėmesį į aštuonis šių fondų programų sudarymo principus: planingumą, partnerystę, papildomumą, subsidiarumą (*subsidiarity*), lankstumą, suderinamumą (*coherence*) ir išsaugojimą (*sustainability*) [7, p. 3–11].

Planingumas garantuoja tinkamą analizę, suderinimą ir tikslų įvykdymą, prisideda prie daugiamečių, integruotų programų sukūrimo. Tai užtikrina esmines temų sričių ir projektų sąsajas.

Partnerystė pagerina visuomeniškumą, vertikalų ir horizontalų bendradarbiavimą, ypač tarp partnerių, esančių tame pačiame regione.

Papildomumas reiškia, kad regioninės ir nacionalinės šalies narės investicijos ir išlaidos neturi mažėti tiems regionams, kurie potencialiai gali gauti paramą iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų. Šiuo principu pabrėžiama pačios šalies atsakomybė už at-

1 lentelė. Struktūrinių ir Sanglaudos fondų finansavimo tikslai

Fondai	Finansavimo tikslai
Struktūriniai fondai: 1. Europos regioninės plėtros fondas (<i>European Fund for Regional Development–ERDF</i>)	Skatinti atsiliekančių regionų ir sričių ekonominę ir socialinę plėtrą bei struktūrinį reguliavimą. Atgaivinti tuos regionus ar regionų dalis, kurių pramonė nusmukusi.
2. Europos socialinis fondas (<i>European Social Fund–ESF</i>)	Plėtoti užimtumo skatinimo strategiją, mažinti nedarbą, padėti jauniems, iš darbo rinkos išstumtiems žmonėms įsilieti į darbo rinką, darbininkams – adaptuotis prie pramonės pokyčių.
3. Europos žemės ūkio plėtros ir garantijų fondas (<i>European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF</i>)	Skatinti struktūrines ir pagalbines kaimo plėtros priemones. Tobulinti gamybos struktūrų efektyvumą. Tobulinti žemės ūkio ir miško produktų perdirbimą bei prekybą.
4. Žuvininkystės plėtros fondas (<i>Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG</i>)	Plėtoti vietinį potencialą kaime. Priemonių, skirtų žuvininkystei restruktūrizuoti ir modernizuoti, palaikymas.
5. Sanglaudos fondas (<i>Cohesion Fund – CF</i>)	Padėti tam tikroms šalims gerinti aplinkos apsaugą ir plėtoti Europos transporto sistemą.

silikusių regionų plėtrą, nacionalinių lėšų skyrimą nepaisant Europos Sąjungos paramos.

Sutelktumo principas reiškia, kad paramos lėšos turi būti skiriamos pagrindiniams programos tikslams, o neišbarstomos daugeliui neesminių tikslų.

Subsidiarumas įpareigoja programą arba projektą valdyti tuo lygmeniu, kuriuo tai geriausiai galima atlikti. Dažniausiai tai būna vietinis lygmuo, nes pagal jį geriausiai galima įvertinti padėtį. Tačiau tos funkcijos, kurios negali būti tinkamai valdomos vietiniu lygmeniu, turi būti valdomos centralizuotai.

Lankstumas leidžia tobulinti programą pasikeitus aplinkos sąlygoms, aptikus klaidų ir netikslumų tobulinti programą ir prisitaikyti prie pakitusių aplinkybių.

Suderinamumu siekiama maksimaliai suderinti nacionalinę, regioninę ir Europos Sąjungos politiką.

Išsaugojimo principas įpareigoja taip valdyti gamtinius, socialinius ir ekonominius išteklius, kad ir ateities kartos galėtų visiškai patenkinti savo poreikius.

Struktūrinių fondų remiamų programų parengimo ir įgyvendinimo ypatumai

Vykdamas Struktūrinių fondų remiamų programų planavimą, programavimą ir įgyvendinimą daugiausia dėmesio skiriama struktūroms, žmoniškiesiems ištekliams, sistemoms ir priemonėms, stengiamasi jas tinkamai paruošti ir suderinti [8, p. 20–38; 9, p. 11–15; 10, p. 163–167].

Numatant Lietuvos struktūras ir institucijas, kurios mokėtų sėkmingai valdyti Struktūrinių ir Sanglaudos fondų remiamas programas, būtina atsižvelgti į atitinkamus Europos Sąjungos teisės aktus bei į Europos Sąjungos ir Lietuvos pažangą šioje srityje. Pirmiausia reikėtų apsispręsti dėl būtinų funkcijų ir esamų institucijų gebėjimų atlikti šias funkcijas. Turėtume žinoti, kaip Europos Komisija supranta įvairias funkcijas, nurodytas atitinkamuose teisės aktuose. Būtina pasirūpinti operatyvia ir nepasenusia informacija apie galimus Komisijos veiksmus. Mums neišvengiamai prireiks operatyvinių metodų ir įgūdžių Komisijos pasakytiems ir nepasakytiems tekstams analizuoti, kad neviršytume nustatyto laiko ir pasiek-

tume tai, ko norime. Svarbu aiškiai suprasti, kaip bus vykdomas visas procesas, kokius konkrečius sprendimus reikės priimti, kas juos turės priimti ir kokie dalykai bus svarbūs bendro programavimo dokumento valdymo administracijai, fondų koordinatoriams, mokėjimo agentūroms, priežiūros komitetams, pagrindinėms programos įgyvendinimo agentūroms ir kitoms būtinoms institucijoms.

Vykdamt nuoseklią politiką reikėtų maksimaliai pasinaudoti Lietuvoje įkurtomis pasirengimo naryste fondų (*Phare, Sapard, Ispa*) struktūromis ir patirtimi. Tai parengiamojo laikotarpio struktūros, kurios po 2004 m., jei tai bus įstojimo į Europos Sąjungą data, turės išnykti arba taps būsimų Struktūrinių ir Sanglaudos fondų struktūrų dalimi.

Pažymėtina, kad svarbu atskirti struktūras, sudaromas nacionalinei plėtros programai parengti, ir struktūras, formuojamas būsimiems Struktūriniams ir Sanglaudos fondams valdyti ir įgyvendinti. Čia svarbu laikytis sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo atskyrimo principo: ministerijų programavimo padaliniai neturi dalyvauti įgyvendinant programas, o įgyvendinimo institucijos neturi dalyvauti kuriant politiką ir strategiją. Kad veikla būtų efektyvi ir naši, turi būti labai aiškiai apibrėžta ministerijų atsakomybė. Daugelį vietinių, regioninių investicijų projektų derins vietinės administracijos, taigi joms reikės daugiau sprendimo galių. Jei šiomis struktūromis nebus deramai pasirūpinta, bus prarasta didelė partnerių dalis. Dėl to gali kilti ir įgyvendinimo sunkumų.

Siekiant sėkmingai parengti ir valdyti Struktūrinių ir Sanglaudos fondų programas būtina, kad struktūros būtų laiku įkurtos ir pasirėngusios kvalifikuotai įvykdyti atitinkamą programos etapą. Tipinės struktūros, atitinkančios Europos Sąjungos normatyvus, ir tos, kurios nenumatytos normatyvuose, tačiau gali būti svarbios rengiant, derinant ir įgyvendinant programas, yra šios:

Planavimo ir programavimo etape turi būti įkurta aiški koordinavimo struktūra, programos rengimo grupė ir nacionalinės plėtros programos analizės bei strategijos nustatymo darbo grupės. Siekiant geriau parengti programas, konsultuotis su Europos Komisija ir partneriais tikslinga įkurti tinkamas bendravimo, lobizmo Komisijos atžvilgiu struktūras. Būtina priimti sprendimus, kiek ir kokių reikės valdymo institucijų, priežiūros komitetų, atitinkamų fondų vadovų–koordinatorių, aptarti koordinavimo mechanizmus tarp ministerijų ir ministerijos viduje, įkurti partnerystės struktūras.

Programos detalizavimo ir projektų rengimo etape turi būti įkurtos sektorinės ir regioninės darbo grupės, patvirtintos sprendimus priimančios ir projektus rengiančios institucijos, konsultavimo ir informacijos centrai. Įkuriamos programų valdymo ir įgy-

vendinimo struktūros. Sanglaudos fondų projektams (paprastai tai būna dideli projektai) įgyvendinti įkuriamos akredituotos įgyvendinimo agentūros.

Pasirengimo deryboms ir derybų su Komisija etape parenkama tinkama derybininkų komanda, jai padėti įpareigojama Lietuvos misija Europos Sąjungoje. Būtinai tikslūs ir lankstūs informacijos kanalai.

Europos Sąjungos Komisijos patvirtintai programai valdyti ir įgyvendinti turi būti įsteigta valdymo administracija, regioninės ir vietinės įgyvendinimo institucijos.

Priežiūros ir įvertinimo etape tikslinga įsteigti vidinio vertinimo ir audito padalinius. Visi įvertinimo duomenys operatyviai turi patekti į sprendimų priėmimo struktūras, kurios turi laiku ir kvalifikuotai atlikti taisomuosius veiksmus.

Kad struktūros tinkamai funkcionuotų, būtini gerai parengti žmogiškieji ištekliai, veikiantys pagal reikiamas sistemas, gerai įvaldę būtinas priemones. Tikslinga aiškiai numatyti, kokių žmogiškųjų išteklių reikės siekiant užtikrinti gebėjimus viešojo administravimo sistemos viduje ir išorėje, kad Lietuva, naudodama dideles Struktūrinių ir Sanglaudos fondų investicijas, laiku paruoštų žmogiškuosius ir organizacinius pajėgumus ekonominei ir socialinei plėtrai. Jau vykdamt pačius pirmuosius planavimo ir programavimo žingsnius (NPP analizė, strategijos parengimas) būtinos programų ir projektų valdymo metodologijos žinios, analitiniai ir diagnostiniai įgūdžiai, tokie kaip SWOT, problemų medžio, tikslų medžio metodai, tinkamos planavimo procedūros, efektyvios (horizontalios, vertikalios ir socialinės) partnerių įtraukimo sistemos, makroekonominiai ir sektoriai scenarijai. Akivaizdu, kad būtina plėtoti daug didesnės dalies žmonių kompetenciją projekcinio valdymo metodologijos srityje. Tai esminė greito ekonominės ir socialinės sanglaudos proceso sąlyga. Reikia tobulinti šių žmonių vadybinius, bendravimo ir politikos formavimo gebėjimus, stiprinti jų bendruosius ir specifinius įgūdžius ir taip užtikrinti sklandų paramos priėmimo procesą ateityje.

Programos parengimo etapui įgyvendinti būtina numatyti aiškias politikos gaires ir prioritetus, pasirengimo, patvirtinimo ir įgyvendinimo procedūras, kurios būtų laisvai prieinamos visiems besidomintiems. Be to, labai naudinga būtų žinoti preliminarią, su Europos Komisija aptartą sumą, kiek lėšų galima tikėtis iš įvairių fondų atsižvelgiant į tikėtiną didėjimą programavimo laikotarpiu.

Siekiant tolesnės pažangos ir efektyvumo svarbu iš pat pradžių kurti tinkamą žinių kaupimo ir valdymo sistemą. Žinios ir patirtis turi būti kaupiamos ir tvarkomos taip, kad būtų lengvai pasiekiamos, atnaujinamos ir pasidalijamos. Didžiausia žinių apie Struktūrinių ir Sanglaudos fondų programas dalis pa-

prastai aprašoma procedūrose, gairėse, rekomendacijose, pasitikrinimo klausimynuose, taisyklėse. Reikia mokytis sukauptomis žiniomis lanksčiai ir kūrybiškai naudotis.

Reikia, kad tinkamai funkcionuotų bendravimo sistema, užtikrinanti nuolatinio ir lengvai prieinamo konsultavimosi su ekonominiais ir socialiniais partneriais, regioniniais padaliniais galimybę. Būtinai susitikimai, mokymo seminarai, aptarimai. Taip pat reikalinga sistema, laiku suteikianti informaciją apie finansinius duomenis ir kitą statistiką projektams detalizuoti.

Labai naudinga, kad jau programos parengimo ir detalizavimo etapuose programos rengėjai sugebėtų užmegzti neformalius, tačiau labai reikšmingus ryšius su Europos Komisijos pareigūnais, išsiaiškintų jų požiūrius į neaiškias detales ir punktus dar prieš derybas. Geri komunikaciniai ryšiai su Europos Komisija užtikrins, kad tai, ką patvirtins Lietuvos Vyriausybė, atitiks ir Europos Komisijos reikalavimus.

Išskirtinį dėmesį būtina skirti Sanglaudos fondo projektams. Tai dažniausiai didžiuliai projektai ir paprastai apibrėžti teisiniais normatyvais. Juos vykdančias personalas turi būti išmokytas valdyti stambius projektus, atlikti viešųjų pirkimų ir kitus teisės aktais apibrėžtus veiksmus, tinkamai naudoti darnaus poveikio įvertinimo ir finansinio planavimo sistemas.

Labai svarbus pats derybų etapas. Būtina tinkamai pasirengti deryboms. Turi būti paruoštos gairės derybų strategijai ir taktikai planuoti ir koordinuoti, aiškūs įgaliojimai ir įpareigojimai deryboms, politikos gairės, galimų pasirinkimų variantai. Svarbu nustatyti optimalų kvalifikuotų derybininkų ir jiems padedančių kompetentingų patarėjų skaičių. Pačių derybų metu labai svarbu tinkamai vadovauti derybininkų komandai, mokėti efektyviai naudotis formaliais ir neformaliais informacijos kanalais.

Europos Komisijai apsisprendus dėl skiriamų lėšų ir patvirtinus veiklos programas konkretizuojama labai daug svarbių detalių: identifikuojami daugelis stambiųjų projektų, nustatoma, ką ketinama nuveikti kiekvienoje didelių išlaidų reikalaujančioje zonoje, kokie turi būti pasiekti tikslai, numatomi rodikliai, kuriais bus matuojama pažanga, individualių projektų atrinkimo kriterijai. Tai labai svarbi bazė įgyvendinimo institucijoms planuoti ir paruošti. Įgyvendinimo institucijų personalas turi aiškiai suprasti jiems keliamus uždavinius. Tam būtina personalą toliau ruošti ir mokyti darbo vietose atsižvelgiant į naujausius reikalavimus programoms ir projektams valdyti. Personalas turi mokėti atlikti jiems deleguotas funkcijas, susijusias su programų ir projektų įgyvendinimu. Visais reikiama lygiais turi būti įkurta Struktūrinių fondų rekomenduojama projekto ciklo valdymo sistema, kad ja galėtų naudotis ir galutiniai paramos gavėjai.

Turimas personalas turi būti motyvuotas ir su-

telktas projektams plėtoti. Ypač svarbu, kad būtų tinkamai tobulinami galutinių paramos gavėjų igūdžiai ir gebėjimai, sukurtos tinkamos informavimo ir viešumo priemonės. Turi būti patvirtinti ir viešai paskelbti projektų atrankos mechanizmai ir kriterijai.

Programos įgyvendinimo metu visais lygiais turi gerai funkcionuoti priežiūros, įvertinimo ir taisomųjų veiksmų sistema. Turi būti numatyta aiški atsakomybė už priežiūrą, kontrolę ir auditą. Atsakingą personalą būtina išmokyti priežiūros ir audito veiksmų. Šį darbą gali labai palengvinti audito procedūros bei aiškūs vadovėliai apie Struktūrinių fondų reikalaujamą įvertinimą. Personalas, ypač turintis sprendimų priėmimo teisę, turi mokėti panaudoti įvertinimo ir audito rezultatus politikai ir praktikai tobulinti.

Apibendrinant reikia pasakyti, kad gera analizė, tikrų problemų įvardijimas, tinkama strategija ir aiškūs tikslai, aiškios įgyvendinimo struktūros, įvertinimo ir taisomieji veiksmai yra gyvybiškai svarbūs Struktūrinių ir Sanglaudos fondų remiamoms programoms parengti ir sėkmingai įgyvendinti. Siekiant tobulėti būtina mokytis iš klaidų ir pamokas bei išvadas pritaikyti praktikoje.

Europos Sąjungos struktūrinių ir sanglaudos fondų paramą pretenduojančių gauti projektų parengimo ypatumai

Europos Sąjungos Struktūrinių ir sanglaudos fondų projekto valdymo metodologija turi kai kurių specifinių skirtumų, palyginti su tradicine verslo investiciniuose projektuose taikoma metodika. Skiriasi jau pats projekto ciklo valdymas. Tradicinis investicinio verslo projekto ciklo valdymas paprastai turi 3–5 fazes [2, p.8–9], o pagal Struktūrinių fondų metodologiją projekto ciklo valdymas susideda iš 6 fazių: programavimo, identifikavimo, formulavimo, finansavimo, įgyvendinimo ir vertinimo. Kiekviena projekto ciklo valdymo fazė turi savo tikslus ir uždavinius. Šią projekto ciklo valdymo metodiką, atsižvelgdama į prieš tai vykdytų projektų trūkumus, siekdama pagerinti projektų rengimo ir valdymo kokybę bei padidinti skiriamų lėšų panaudojimo efektyvumą, Europos Komisija įdiegė pastarąjį dešimtmetį [11, p.21–35]. Europos Komisijos atlikti tyrimai ir vertintojų pastabos parodė, kad daugelis projektų dalių buvo parengtos ne itin profesionaliai, ir tai lėmė prastą projektų kokybę. Pagrindiniai projektų trūkumai, Komisijos nuomone, buvo šie:

- netikslus projektų suplanavimas;
- netinkamai įvertintos rizikos ir prielaidos;
- ne visi projektai buvo susiję su naudos gavėjais;
- nepakankamai atsižvelgta į ilgalaikiam projekto padarinių poveikiui turinčius įtakos veiksmus;

- klaidos kartodavosi, nes praeities pamokos nebuvo reikiamai analizuojamos.

Visų šių trūkumų pasistengta išvengti naujojoje metodologijoje [15, p. 5–12]. Ypatingas dėmesys buvo atkreiptas į visų suinteresuotų grupių įtraukimą į sprendimų priėmimo procesą, aiškų projekto tikslų nustatymą, į būsimų naudos gavėjų poreikių patenkinimą, į nuolatinės naudos kūrimo mechanizmą, į sąsają su nacionaliniais ir Europos Sąjungos prioritetais, į mokymąsi iš klaidų. Šiuolaikinėje Struktūrinių fondų metodologijoje aiškiai apibrėžta, kas turi būti nuosekliai padaryta kiekvienoje iš projekto ciklo valdymo fazių:

Programavimo fazėje tiriamos šalies (regiono, miesto) plėtros kryptys ir prognozės. Padėtis nagrinėjama nacionaliniu lygmeniu, siekiant nustatyti atskirų regionų ir šakų problemas, kliūtis ir galimybes, svarbias plėtojant visuomenės ir ūkio pažangą. Šios analizės metu svarbu atsižvelgti į nacionalinį plėtros planą, jame numatytus tikslus, uždavinius ir prioritetus. Taip pat tai apima socialinių ir ekonominių rodiklių, nacionalinių ir užsienio donorų prioritetų apžvalgą. Pagrindinis tikslas yra nustatyti ir apibrėžti svarbiausius uždavinius, regionų ir šakų plėtros prioritetus bei sukurti tokią aplinką, kuria remiantis būtų galima identifikuoti ir rengti projektus. Programavimo metu būtina atsižvelgti į anksčiau darytas klaidas ir įvertinti praeities pamokas.

Identifikavimo fazėje analizuojamos pirminės sumanymo sąlygos, projektų koncepcijų ruošimas, generuojamos plėtros veiksmų idėjos ir iš jų atrenkamos perspektyviausios. Šios fazės metu konsultuojamasi su partneriais ir su numatomais naudos gavėjais. Nagrinėjamos naudos gavėjų problemos ir ieškoma pačių veiksmingiausių būdų šioms problemoms spęsti.

Formulavimo fazėje atrinktos perspektyviausios projektų idėjos plėtojamos toliau ir parengiami realūs projekto darbo planai. Svarbu, kad šioje fazėje dalyvautų ne tik partneriai, bet ir būsimos naudos gavėjai bei kitos suinteresuotos šalys. Jų dalyvavimas konkretizuojant projekto idėją labai padidina tikimybę, kad projekto tikslai tikrai bus įgyvendinti ir sukurta ilgalaikė nauda projekto rezultatų vartotojams.

Finansavimo fazėje priimamas galutinis investicinis sprendimas dėl pateikto projekto finansavimo. Šį sprendimą priima finansuojanti institucija, atsižvelgdama į tai, kokių laipsnių konkretus projektas atitinka Europos Sąjungos struktūrinių fondų reikalavimus. Šie reikalavimai yra pateikti praktiniame projekto paraiškos vertinimo vadove, kurį sudaro šešių dalių instrukcija, kaip įvertinti projekto paraišką pasinaudojant uždavinių ir loginės struktūros analize. Esant teigiamam sprendimui finansuojanti institucija ir projekto vykdytojai sutaria dėl įgyvendini-

mo sąlygų ir reikalavimų bei įtvirtina tai teisiškai įpareigojančiame dokumente.

Įgyvendinimo fazėje atliekami visi projekto veiklos planuose numatyti darbai. Būtina nuolat stebėti įgyvendinant projekto eigą, vertinti pasiektą pažangą ir lyginti ją su planuota, kad galima būtų įvertinti, kaip sekasi siekti užsibrėžtų tikslų. Vykdamas projektą gali prireikti surengti paslaugų, tiekimo arba atskirų darbų konkursus bei sudaryti papildomas sutartis. Tiesioginės derybos ir kontraktų pasirašymas dažnai parodo, jog būtini projekto pakeitimai, iškelia projekto gerinimo idėjas, o tai dažnai pareikalauja nenumatytų papildomų investicinių sąnaudų. Jei tai pasirodo esant reikalinga, galima tobulinti patį projektą arba atskiras jo dalis.

Vertinimo fazėje finansuojanti institucija arba nepriklausomi ekspertai vertina, ar projekto sutarties sąlygose numatyti tikslai ir uždaviniai yra pasiekti, projekto teigiamas ir neigiamas ypatybes bei patirtas pamokas. Nors projektas vertinamas jį įgyvendinus, tačiau dažnai jis atliekamas projektui įpusėjus. Jo metu sukaupta informacija panaudojama gerinant antrosios projekto dalies įgyvendinimą. Siekiant tobulinti būsimus projektus ir programas vertinimo informacija turi būti kaupiama, sisteminama ir platinama naujų projektų ir programų rengėjams.

Projektų paraiškų Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramai gauti atrankos kriterijai

Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos teikimo atveju galima išskirti tam tikrą atrankos kriterijų hierarchiją [12, p. 3–8], kurią lemia bendro programavimo dokumento struktūra: formalūs atitikimo (*eligibility*) kriterijai, bendrieji (viso bendro programavimo dokumento) atrankos kriterijai, specifiniai prioriteto atrankos kriterijai, specifiniai konkrečios priemonės atrankos kriterijai.

Formalūs atitikimo kriterijai – **tai kriterijai, kuriuos turi tenkinti kiekviena paraiška paramai gauti. Neatitikusi bent vieno šių kriterijų, paraiška neturi teisės dalyvauti tolesnėje atrankoje. Tai daugelio organizacijų specifika apibrėžiantys kriterijai.**

Bendrieji atrankos kriterijai:

- lygios galimybės;
- aplinkos apsauga;
- papildomumas;
- partnerystė.

Specifiniai prioriteto atrankos kriterijai reikalauja:

- pateikti aiškius poreikio ir paklausos įrodymus;
- įrodyti akivaizdų papildomos ekonominės naudos egzistavimą;
- turėti finansinę struktūrą, suderinamą su fi-

nansiniais prioriteto reikalavimais;

- turėti kiekybinius rezultatų indikatorius, suderinamus su atitinkamo prioriteto numatytais indikatoriais;

- įrodyti, kad teigiamybę pateikti rezultatus ir produktus, kurie, palyginti su įdėtais indėliais, yra vertingesni.

Specifiniai priemonės atrankos kriterijai yra taikomi projektams, spendžiantiems konkrečios priemonės specifinius klausimus. Pavyzdžiui, „Naujų rinkų plėtros“ priemonės projektų atrankos kriterijai:

- projektas yra suderinamas su nacionaline tarptautinės prekybos strategija;

- projektas bus pajėgus stebėti jo bendrą poveikį rinkai;

- projektas turi aiškią SVV subjektų identifikavimo ir orientavimo strategiją;

- pateikti įrodymai, kad socialiniai ir ekonominiai partneriai ir privatus sektorius dalyvavo rengiant projektą.

Daugeliu atvejų, siekiant tiksliau orientuoti projektų rengėjus, be specifinių atrankos kriterijų, kiekvienai priemonei iš anksto dar pateikiami aiškūs paramą galinčių gauti projektų veiklos kriterijai ir kiekybiniai rezultatų indikatoriai.

Išvados

1. Tinkamas projektinės orientacijos veiklos valdymas yra vienas veiksmingiausių būdų spendžiant svarbiausias šalies ekonomines, mokslines bei socialines problemas.

2. Būtina aktyvinti projektinės orientacijos veiklą viešajame sektoriuje, plėtoti daug didesnės dalies žmonių kompetenciją projektinės valdymo metodologijos srityje.

3. Projektinės orientacijos veikla viešajame sektoriuje turi ypač pagyvėti šiuo metu, siekiant užtikrinti tinkamus gebėjimus viešojo administravimo sistemos viduje ir išorėje, kad Lietuva laiku paruoštų žmogiškuosius ir organizacinius pajėgumus artėjančioms stambioms Struktūrinių ir Sanglaudos fondų investicijoms į ekonominę ir socialinę plėtrą įsisavinti.

4. Ruošiantis sėkmingai panaudoti Europos Sąjungos struktūrinių ir sanglaudos fondų investicijas daugiausia dėmesio turi būti skiriama tam, kad būtų tinkamai sutvarkytos struktūros, paruošti reikiami žmogiškieji išteklių, sistemos ir priemonės.

Literatūra

1. Turner J.R. *The Handbook of Project – Based Management*. New York: Mc.Graw-Hill, 1999.
2. Neverauskas B., Stanevičius V., Viliūnas V., Černiūtė I. *Projektų valdymas*. –Kaunas: Technologija, 2001.
3. *Project Management*, Edited by Tinnirello Paul C., St. Lucie Press, 1999.
4. Treaty on European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.
5. European Union. Consolidated Version of the Treaty of European Union and the Treaty Establishing the European Community, Luxembourg: Office for Official Publications, 1997.
6. *The European Communities Encyclopedia and Directory*, London: Europa Publications, 1992.
7. European Commission, Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents, Methodological Working Paper 1 for the New Programming Period 2000–2006, Luxembourg: Official Publication of the European Commission, 2000.
8. Marks Gary. *An Actor–Centred Approach to Multi–Level Governance. Regional and Federal Studies*. 1996. Vol. 6. Nr. 2.
9. Downes Ruth, Rona Michie. *Negotiating the New Structural Funds Programmes, in Regions: The Newsletter of the Regional Studies Association*, 2001, Nr. 231.
10. Guersent Olivier. *The Regional Policy of the European Union: A Balance and an Outlook, Regional studies*. 2001. Vol. 35. Nr. 2.
11. Gray A. W. *EU Struktural Funds and Other Public Sector Investments: A Guide to Evaluating Methods*, Dublin: Gill and Macmillan, 1995.
12. European Commission, Indicators for Monitoring and Evaluation, Methodological Working Paper 3 for the New Programming Period 2000–2006. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Commission, 2000.
13. European Commission, The Structural Funds and Their Co–ordination with the Cohesion Fund, Guidelines for Programmes in the Period 2000–2006, Communication of the Commission. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Commission, 2000.
14. European Commission, Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory: Second Report on Economic and Social Cohesion, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Commission, 2001.
15. European Commission, Manual Project Cycle Management, Integrated Approach and Logical Framework, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Commission, 2000.

Adolfas Kaziliūnas

The Problems of Project Management in Public Administration

Summary

The article covers the project management problems, which will be especially important for the Lithuanian public sector after joining the European Union and trying to use the Structural and Cohesion funds investments successfully. The article provides management principles of Structural and Cohesion funds, typical programmer structure in national and regional levels, the features of preparation and implementation of programmers and projects. It is necessary to provide more intensive training on project management for all levels of Lithuanian public administration.

Adolfas Kaziliūnas – Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros profesorius.

Telefonas +370 5 2714529.

Elektroninis paštas vtk@ltu.lt

Straipsnis įteiktas 2002 m. spalio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2002 m. gruodžio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.3.27301