

2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos tarpinis vertinimas

Vertinimo sintezė

2019 m. kovo 19 d.

Vertinimas atliktas pagal 2018 m. vasario 28 d. paslaugų teikimo sutartį
Nr. 14P-14 tarp Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ir ūkio subjektų
grupės UAB „ESTEP Vilnius“ ir UAB “Visionary Analytics“

TURINYS

1. 2014–2020 M. ES FONDŲ INVESTICIJŲ VEIKSMŲ PROGRAMOS TARPINIO VERTINIMO TIKSLAS, APIMTIS IR PAGRINDINIAI REZULTATAI	4
2. 2014–2020 M. ES FONDŲ INVESTICIJŲ VEIKSMŲ PROGRAMOS ĮGYVENDINIMO PAŽANGA.....	5
2.1. Pagrindinės tarpinio vertinimo išvados programos lygiu	5
2.2. 1 prioriteto „Mokslinių tyrimų, eksperimentinės plėtros ir inovacijų skatinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas.....	10
2.3. 2 prioriteto „Informacinės visuomenės skatinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas.....	13
2.4. 3 prioriteto „SVV konkurencingumo skatinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas.....	14
2.5. 4 prioriteto „Energijos efektyvumo ir AIE gamybos ir naudojimo skatinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas.....	16
2.6. 5 prioriteto „Aplinkosauga, gamtos išteklių darnus naudojimas ir prisitaikymas prie klimato kaitos“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas.....	19
2.7. 6 prioriteto „Darniojo transporto, pagrindinių tinklų infrastruktūros skatinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas.....	21
2.8. 7 prioriteto „Kokybiško užimtumo ir dalyvavimo darbo rinkoje skatinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas.....	23
2.9. 8 prioriteto „Socialinės įtraukties didinimas ir kova su skurdu“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas.....	25
2.10. 9 prioriteto „Visuomenės švietimas ir žmogiškųjų išteklių potencialo didinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas.....	27
2.11. 10 prioriteto „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas.....	29
2.12. 11 prioriteto „Techninė parama veiksmų programai administruoti“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas.....	31
2.13. 12 prioriteto „Techninė parama, skirta informuoti apie veiksmų programą ir ją vertinti“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas.....	32
3. VEIKSMŲ PROGRAMOS INDĖLIS, SIEKiant HORIZONTALIŲJŲ PRIORITETŲ	34

SANTRUMPOS

ADRP	– aktyvios darbo rinkos politika
AIE	– atsinaujinančių išteklių energija
AM	– Aplinkos ministerija
BVP	– bendrasis vidaus produktas
EIMIN	– Ekonomikos ir inovacijų ministerija
EITP	– Europos infrastruktūros tinklų priemonė (angl. Connecting Europe Facility – CEF)
EK	– Europos Komisija
EM	– Lietuvos Respublikos energetikos ministerija
ERPF	– Europos regioninės plėtros fondas
ES	– Europos Sąjunga
ES BJRS	– Europos Sąjungos Baltijos jūros regiono strategija
ES fondai	– ESF, ERPF ir SaF
ESF	– Europos socialinis fondas
FM	– Finansų ministerija
FP	– Finansinė priemonė
IRT	– informacinės ir ryšių technologijos
IT	– informacinės technologijos
ITI	– integruotos teritorinės investicijos
IVPK	– Informacinės visuomenės plėtros komitetas
HP	– Horizontalieji prioritetai
KM	– Kultūros ministerija
LDB	– Lietuvos darbo birža
LRV	– Lietuvos Respublikos Vyriausybė
MTEP	– moksliniai tyrimai ir eksperimentinė plėtra
MTEPI	– moksliniai tyrimai ir eksperimentinė plėtra ir inovacijos
MTI	– moksliniai tyrimai ir inovacijos
MVĮ	– mažos ir vidutinės įmonės
NEET jaunimas	– nedirbantis, nesimokantis ir praktikos neatliekantis jaunimas
NKP	– naujos kartos prieiga
NPP	– 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programa
NRD	– Nacionalinė reformų darbotvarkė
NVO	– nevyriausybinių organizacijų
PFSA	– Projektų finansavimo sąlygų aprašas
PIP	– Priemonės įgyvendinimo planas
SADM	– Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
SaF	– Sanglaudos fondas
SAM	– Sveikatos apsaugos ministerija
SFMIS	– ES struktūrinės paramos kompiuterinė informacinė valdymo ir priežiūros sistema
SM	– Susisiekimo ministerija
SVV	– smulkusis ir vidutinis verslas
ŠESD	– šiltnamio efektą sukeliančios dujos
ŠMM	– Švietimo, mokslo ir sporto ministerija
TEN-T	– transeuropinis transporto tinklas
TUI	– tiesioginės užsienio investicijos
VKS	– valdymo ir kontrolės sistema
VP	– 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programa
VRM	– Vidaus reikalų ministerija

1. 2014–2020 M. ES FONDŲ INVESTICIJŲ VEIKSMŲ PROGRAMOS TARPINIO VERTINIMO TIKSLAS, APIMTIS IR PAGRINDINIAI REZULTATAI

2014–2020 metų ES fondų investicijų veiksmų programos¹ (toliau – Veiksmų programa, VP) tarpinio vertinimo poreikį ir aktualumą lėmė du pagrindiniai veiksniai: a) poreikis pasirengti VP metinės įgyvendinimo ataskaitos 2018 m. ir Partnerystės sutarties įgyvendinimo pažangos ataskaitos teikimui Europos Komisijai (atskaitomybės tikslas); ir b) poreikis pasirengti 2019 m. numatytai veiklos peržiūrai bei sprendimams dėl veiklos rezervo panaudojimo (politikos arba intervencijų tobulinimo tikslas). Vertinimo techninėje užduotyje nustatyti trys pagrindiniai uždaviniai:

- Įvertinti, koku mastu įpusėjus veiksmų programos įgyvendinimą, veiksmų programos (prioriteto, investicinio prioriteto, konkretaus uždavinio) tikslai atitinka Lietuvos vystymosi poreikius;
- Įvertinti ES investicijų panaudojimo rezultatyvumą ir efektyvumą, siekiant veiksmų programos (prioriteto, investicinio prioriteto, konkretaus uždavinio) tikslų;
- Įvertinti, kaip veiksmų programos pagalba įgyvendinami ES2020 pažangaus, tvaraus, ir integracinio augimo strategijos tikslai.

Tarpinio vertinimo analizė apėmė laikotarpį nuo ES fondų investicijų veiksmų programos įgyvendinimo pradžios iki 2018 m. gruodžio 31 d. Teikiant tarpinio vertinimo paslaugas buvo parengtos 4 vertinimo ataskaitos ir 3 išsamios atvejo studijos:

- 1) Struktūrinių reformų poveikio Lietuvos makroekonominiams rodikliams vertinimas,
- 2) Horizontaliųjų principų įgyvendinimo vertinimas,
- 3) 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos įgyvendinimo stebėsenos rodiklių sistemos vertinimas,
- 4) 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos pažangos vertinimas,
- 5) 2014–2020 m. ES fondų investicijų į sveikatos sektorių tinkamumo ir suderinamumo atvejo studija,
- 6) Atvejo studija dėl 2014–2020 m. ES fondų investicijų į mokymąsi visą gyvenimą tinkamumo ir suderinamumo vertinimo,
- 7) 2014–2020 m. ES fondų investicijų į mokymo programas tinkamumo ir suderinamumo atvejo studija.

Šiame dokumente pateikiama tarpinio vertinimo metu parengtų vertinimo ataskaitų išvadų apibendrinimas. Kaip nurodyta vertinimo paslaugų techninėje specifikacijoje vertinimo sintezė parengta pagal kiekvieną veiksmų programos prioritetą.

¹ 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programa CCI Nr. 2014LT16MAOP001, patvirtinta 2014 m. rugsėjo 8 d. Europos Komisijos įgyvendinimo sprendimu Nr. C(2014)6397.

2. 2014–2020 M. ES FONDŲ INVESTICIJŲ VEIKSMŲ PROGRAMOS ĮGYVENDINIMO PAŽANGA

2.1. Pagrindinės tarpinio vertinimo išvados programos lygiu

2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programa kartu su Partnerystės sutartimi yra pagrindiniai nacionaliniai strateginiai dokumentai, kuriais remiantis Lietuvoje įgyvendinama ES sanglaudos politika. Pagal veiksmų programą Lietuvai iš viso suplanuota skirti 6,709 mlrd. ES fondų lėšų eurų, iš kurių 3,501 mlrd. eurų iš Europos regioninės plėtros fondo (toliau – ERPF), 2,049 mlrd. eurų – iš Sanglaudos fondo (toliau – SaF), 1,127 mlrd. eurų – iš Europos socialinio fondo (toliau – ESF), dar 31,8 mln. eurų numatyta pagal Jaunimo užimtumo iniciatyvą (toliau – JUI). Sanglaudos politikos ir nacionalinių lėšų investavimo strategija atspindi esminius šalies plėtros iššūkius, išskirtus programavimo laikotarpyje, ir remiasi investicijų sutelkimu į Bendrųjų nuostatų reglamente² nustatytus 11 teminių tikslų ir jų konkrečius investicinius prioritetus, kurie tarpusavyje yra glaudžiai susiję, papildo vienas kitą ir prisideda prie ES strategijos “Europa 2020” tikslų įgyvendinimo. Atsižvelgiant į Lietuvos ūkio plėtros apribojimus 2014–2020 m. laikotarpio didžioji ES fondų investicijų dalis (55,7 proc.) buvo nukreipta į ekonominės ir aplinkosauginės infrastruktūros finansavimą pagal 2-6 VP prioritetus, 28,7 proc. – skirti investicijoms į socialinės politikos sritis pagal 7-9 prioritetus, o 10,1 proc. – į mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtros ir inovacijų (toliau – MTEPI) skatinimą.

Esminiai Lietuvos ekonominės ir socialinės situacijos pokyčiai, skatinantys peržiūrėti VP prioritetų intervencinę logiką. Programos rengimo metu nustatyti svarbiausi Lietuvos plėtros iššūkiai³ buvo susiję su investicijoms palankia verslo aplinka, ekonominiam augimui ir darbo vietų kūrimui reikalinga modernia infrastruktūra, darbo jėgos galimybių panaudojimu ir jaunimo nedarbo mažinimu bei tvariu ir efektyviu gamtinių išteklių vartojimu. Socio-ekonominė situacija Lietuvoje nuo 2014 m. reikšmingai pasikeitė, ypač užimtumo srityje. Programavimo metu Lietuvoje nedarbo lygis buvo aukštas ir viršijo ES vidurkį: 2012 m. Lietuvoje nedarbas siekė 13,3 proc., ES – 10,5 proc. Planuojant investicijas tikėtasi, kad finansuojamos priemonės prisidės prie strateginių tikslų užimtumo srityje įgyvendinimo, t. y. leis padidinti gyventojų užimtumą iki 72,8 proc. (Nacionalinėje reformų programoje nustatytas nacionalinis Lietuvos tikslas) ir sumažinti ilgalaikio nedarbo lygį iki 3 proc. (Užimtumo didinimo 2014–2020 m. programos tikslas). Tačiau šie tikslai (daugiausiai dėl spartaus ūkio augimo) buvo pasiekti jau 2017 m. Nuo intervencijų planavimo laikotarpio pradžios iškilo kiti darbo rinkos iššūkiai: darbo jėgos stygius, užimtųjų kompetencijų atitiktis besikeičiančios darbo rinkos poreikiams, išliekantys dideli regioniniai skirtumai. VP pažangos vertinimo ataskaitoje konstatuojama, kad šiuo metu vykdomos intervencijos nepakankamai atliepia pasikeitusius darbo rinkos iššūkius (plačiau žr. šio dokumento 2.8. skyriuje). Svarbus Lietuvos ūkio ir visuomenės plėtros apribojimo iššūkis, nustatytas programavimo metu, buvo susijęs su didele dalimi gyventojų, patiriančių socialinę atskirtį. 2012 m. Lietuvoje skurdo riziką ar socialinę atskirtį patyrė 32,5 proc. Lietuvos gyventojų. Pagal šį rodiklį Lietuva buvo penkta skurdžiausia šalis ES (ES vidurkis – 24,8 proc.). Deja, per penkerius VP įgyvendinimo metus nepavyko pasiekti esminių pokyčių skurdo mažinimo srityje: 2017 m. beveik trečdalis (29,8 proc.) Lietuvos gyventojų susidūrė su skurdo rizika ir (arba) patyrė socialinę atskirtį, todėl VP 8 prioriteto pagrindinis tikslas išlieka itin aktualus, tačiau būtinas geresnis 8 prioriteto investicijų ir kitų intervencijų koordinavimas bei sisteminiai pokyčiai (plačiau žr. šio dokumento 2.9 skyriuje).

VP įgyvendinimo metu itin pagerėjo Lietuvos verslumo rodikliai. Remiantis dauguma tarptautinių statistikos šaltinių, indeksų ir ataskaitų duomenimis, šiuo metu Lietuvoje bendras verslumo lygis yra tarp aukščiausių Europoje. Todėl, įgyvendinant 3 prioritetą, skirtą SVV konkurencingumo skatinimui, aktualu tikslingiau nukreipti verslumo skatinimui suplanuotas intervencijas į didžiausią potencialą turinčius startuolius, t. y. įmones, turinčias didžiausią augimo potencialą tarptautinėse rinkose ir verslumo skatinimą regionuose (plačiau žr. šio dokumento 2.2 skyriuje).

² 2013 m. gruodžio 17d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013.

³ Komisijos tarnybų pozicija dėl 2014–2020 m. Lietuvos Partnerystės sutarties ir programų rengimo.

Nepaisant to, kad 2017 m. paskelbtoje Europos inovacijų švieslenteje Lietuva iš 24 vietos tarp 28 ES valstybių narių pakilo į 16 vietą, o jos augimas palyginti su 2010 m., buvo sparčiausias ES ir sudarė 21 proc., MTEP srityje išlieka esminių iššūkių: Lietuvos verslo investicijos į MTEP išlieka itin žemos, didžioji dalis MTEP veiklos Lietuvoje vis dar vykdoma valstybiniuose universitetuose ir institutuose, kurie yra priklausomi nuo viešojo finansavimo srautų, o žinių ir technologijų perdavimo kompetencijų vystymui skiriamas nepakankamas dėmesys. VP pažangos ataskaitoje pateikta šalies išlaidų į MTEP analizė pagal sektorius ir finansavimo šaltinius rodo, kad investicijų į MTEP augimas Lietuvoje yra tiesiogiai palaikomas ES struktūrinių fondų lėšų (jos sudaro trečdalį visų investicijų), tačiau nėra tvarus. 2016 m., sumažėjus struktūrinėms investicijoms, atitinkamai sumažėjo ir bendros investicijos. Tai rodo, kad ES investicijų poveikį būtina stiprinti įgyvendinant reguliacinio pobūdžio ir sisteminius pokyčius. Pažangos ataskaitoje pateikiamos rekomendacijos, kurių įgyvendinimas paskatintų didesnę ES fondų investicijų MTEPI srityje efektyvumą ir tvarumą (plačiau žr. šio dokumento 2.2 skyriuje).

VP pažangos ataskaitoje pabrėžiama, kad regiono pasiekiamumą lemiančios strateginės infrastruktūros trūkumų šalinimas vis dar yra privalomas Lietuvos ilgalaikės ūkio plėtros strategijos elementas, todėl įgyvendinant 6 prioritetą išlieka poreikis didinti regioninį mobilumą prijungiant antrinius ir tretinius mazgus prie TEN-T tinklo infrastruktūros, bei integruojant pagrindinius urbanistinius ir ekonominius centrus, užbaigti aplinkkelių statybą miestuose, gerinti eismo sąlygas, mažinti taršą ir kelionių laiką (plačiau žr. šio dokumento 2.5 ir 2.7 skyriuose).

Struktūrinių reformų įgyvendinimo poveikis veiksmų programos įgyvendinimui. ES fondų investicijų poveikis priklauso ne tik nuo investicijų struktūros (paskirstymo atskiroms viešosios politikos sritims) ir finansavimo dydžio, bet ir nuo investavimo efektyvumo bei sukurtų rezultatų tęstinumo užtikrinimo. 2014–2020 m. programavimo laikotarpyje viena iš priemonių, skirtų stiprinti ES fondų lėšų efektyvumą, yra susijusi su ES fondų investicijų sąsaja su Europos semestru ir patikimu ekonominiu valdymu nustatymu. Nors VP peržiūros procesai užtrunka, tačiau ES fondų investavimo geresnis suderinimas su kasmet Europos Tarybos teikiamomis strateginėmis rekomendacijomis šaliai skatina finansinius išteklius nukreipti į strateginių reformų įgyvendinimą ir šalies augimo ribojimą lemiančių kliūčių šalinimą. 2018 m., reaguodama į Lietuvos ūkio augimo apribojimus, XVII Vyriausybė inicijavo 6 struktūrines reformas, kurių tikslas – reformuoti pagrindines Lietuvos sritis: švietimą, sveikatos apsaugą, mokesčių sistemą, inovacijų politiką, šešėlinės ekonomikos mažinimo principus ir pensijų sistemą. VP tarpinio vertinimo apimtyje atliktame „Struktūrinių reformų poveikio Lietuvos makroekonominiams rodikliams vertinime“ buvo nustatyta, kad Vyriausybės pasiūlytomis struktūrinių reformų paketo priemonėmis Lietuva įgyvendins arba bent iš dalies įgyvendins 14 iš 18 tarptautinių institucijų (EK, EBPO, TVF) Lietuvai pateiktų rekomendacijų. Atlikus makroekonominį modeliavimą buvo apskaičiuota, kad didžiausias Vyriausybės vykdomų reformų santykinis efektas BVP (nominaliaja išraiška) bus pasiektas maždaug 2025–2027 metais, kai reformos lems apie 2 proc. didesnę BVP lygį arba daugiau nei 1,2 mlrd. Eur didesnę BVP lyginant su scenarijumi, jei nagrinėjamos reformos nebūtų vykdomos. Vertinimo ataskaitoje taip pat teigiama, kad 2018 m. inicijuotų struktūrinių reformų įgyvendinimas turės teigiamą poveikį 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programos įgyvendinimui. Dalies reformų (inovacijų, sveikatos apsaugos ir švietimo) priemonės yra finansuojamos ES fondų lėšomis arba dėl tobulinamos reguliacinės aplinkos (pavyzdžiui, inovacijų sistemos reglamentavimo) sudarys sąlygas efektyvesniam ES fondų lėšų panaudojimui, ypač pagal pirmą, aštuntą ir devintą veiksmų programos prioritetus.

Pažanga siekiant Europa 2020 tikslų. Įgyvendinant 2014–2020 m. VP tiesiogiai siekiama pagrindinių strategijos „Europa 2020“ tikslų ir šioje strategijoje nustatytų rodiklių. Kaip matyti iš 1 lentelėje pateikiamos informacijos, Lietuva savo nacionalinius tikslus, nustatytus pagal strategiją „ES2020“ yra pasiekusi užimtumo ir švietimo plėtros srityse. Šalis nustatytą užimtumo tikslą 20–64 metų grupėje viršija 3,4 proc.; mokyklos nebaigusiu mokinių skaičių 3,6 proc.; 30–34 metų asmenų, turinčių aukštąjį išsilavinimą 9,3 proc. Taip pat Lietuva yra pasiekusi tikslą, kad atsinaujinančių išteklių energija (toliau – AIE) sudarytų 23 proc. bendrai suvartojamos energijos ir šį rodiklį viršija 2,6 proc. Skurdo ir socialinės atskirties rizikoje esančių asmenų skaičius sumažėjo, lyginant su 2008 m., tačiau padidėjo lyginant su 2014 ir 2015 m. Investicijos į MTEP augo nuo 2010 m., tačiau 2016 metais sudarė 0,85 proc. BVP, kas yra 0,19 proc. mažiau. VP pažangos vertinimo ataskaitoje teigiama, kad didžiausią tiesioginį poveikį „Europa 2020“ tikslų siekimui turi VP intervencijos, vykdomos pagal 1 prioritetą, skirtą MTEPI skatinimui ir pagal 4 prioritetą, skirtą AIE skatinimui ir energijos vartojimo efektyvumo didinimui.

1 lentelė. Pagal ES2020 strategiją Lietuvai nustatytų kiekybinių rodiklių pažanga.

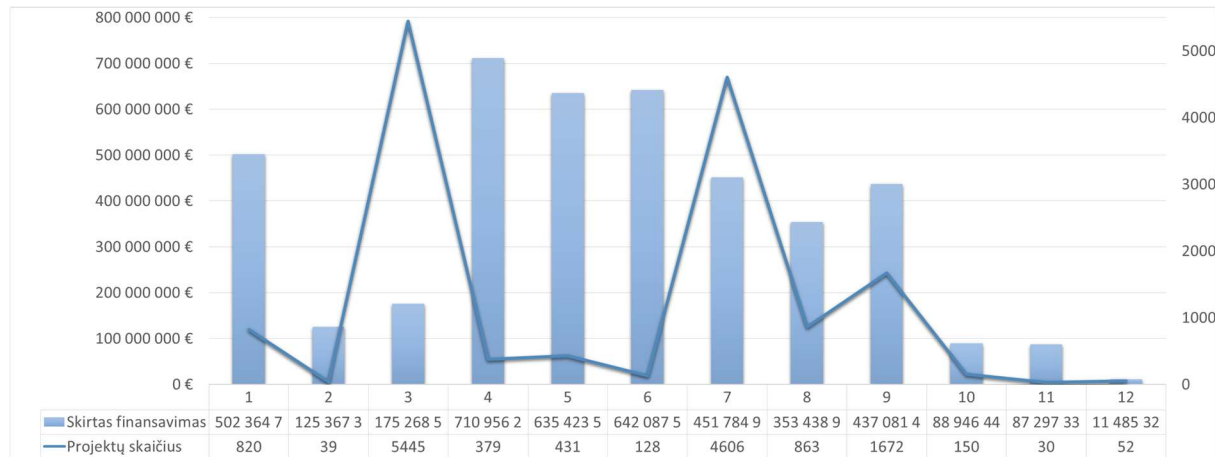
ES2020 tikslai	Lietuvos nacionaliniai tikslai	Matavimo vienetas	Rodiklių dinamika 2012–2017 m.					
			2012 m.	2013 m.	2014 m.	2015 m.	2016 m.	2017 m.
75 proc. užimtumo lygis 20–64 metų grupėje	72,8 proc. užimtumo lygis 20–64 metų grupėje	Proc.	68,5	69,9	71,8	73,3	75,2	76
Investicijos į MTEP 3 proc. BVP	Investicijos į MTEP 1,9 proc. BVP	Proc.	0,89	0,95	1,03	1,04	0,85	0,89
20 proc. mažesnis išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekis, lyginant su 1990 m.	Išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio neviršyti daugiau kaip 15 proc., lyginant su 2005m.	ŠESD emisijos išreikštos CO ² ekvivalentu nuo bazinių 1990 m.	44,1	41,5	41,5	42,1	42	-
Atsinaujinančių energijos išteklių dalis sudaro bent 20 proc. bendrai suvartojamos energijos	Atsinaujinančių energijos išteklių dalis sudaro bent 23 proc. bendrai suvartojamos energijos	Proc.	21,4	22,7	23,6	25,8	25,6	-
20 proc. padidinti energijos vartojimo efektyvumą (iki 1483 Mtoe pirminės energijos suvartojimo)	17 proc. padidinti energijos suvartojimo efektyvumą (iki 6,5 Mtoe pirminės energijos suvartojimo)	Mtoe	5,9	5,7	5,7	5,8	6	-
Užtikrinti, kad mokyklos nebaigtų ne daugiau nei 10 proc. mokinių	Užtikrinti, kad mokyklos nebaigtų ne daugiau nei 9 proc. mokinių	Proc.	6,5	6,3	5,9	5,5	4,8	5,4
Pasiekti, kad 40 proc. 30-34 metų asmenų turėtų aukštąjį išsilavinimą	Pasiekti, kad ne mažiau kaip 48,7 proc. 30 – 34 metų asmenų turėtų aukštąjį išsilavinimą	Proc.	48,6	51,3	53,3	57,6	58,7	58
Bent 20 mln. Sumažinti skurdžiai gyvenančių ir socialiai atskirtų asmenų arba asmenų, kuriems tai gresia skaičių.	Ne mažiau kaip 170 tūkst. Sumažinti gyventojų, patiriančių skurdo riziką ar socialinę atskirtį skaičių.	Skirtumas lyginant su 2008 m. (tūkst.)	65	7	-106	-53	-39	-

Šaltinis: Sudaryta remiantis EK pateikiama statistika.

Pagrindiniai veiksmų programos įgyvendinimo pažangos faktai. Per pirmus penkerius VP įgyvendinimo metus ES fondų lėšos buvo skirtos 14 615 projektų įgyvendinimui. 2018 m. gruodžio 31 d. stebėsenos duomenimis, bendra ES fondų subsidijų suma įgyvendintiems ir vykdomiems projektams sudarė 4,271 mlrd. Eur (64 proc. viso VP finansinio plano). 1 paveiksle pateikta informacija apie projektų skaičių ir jiems skirtas ES fondų investicijas, įgyvendinant atskirus VP prioritetus, rodo, kad daugiausiai projektų įgyvendinama pagal 3 prioritetą „SVV konkurencingumo skatinimas“ ir 7 prioritetą „Kokybiško užimtumo ir dalyvavimo darbo rinkoje skatinimas“ (atitinkamai, 5445 ir 4606 projektai). Šiuose prioritetuose vyrauja nedideli projektai, kuriems skiriama vidutinė subsidija sudaro apie 90 tūkst. Eur. Mažai, bet didelės vertės stambių infrastruktūrinių projektų vykdoma pagal 2 prioritetą „Informacinės visuomenės skatinimas“ ir 6 prioritetą „Darnaus transporto ir pagrindinių tinklų infrastruktūros

skatinimas“. Įpusėjus VP įgyvendinimo laikotarpiui buvo baigti 3344 projektai, kuriems iš ES fondų skirta 726,7 mln. Eur.

1 pav. VP įgyvendinimo pažanga prioritetų lygiu: projektų skaičius ir skirtas ES fondų finansavimas



Šaltinis: SFMIS, projektų sutarčių ataskaita, 2018.12.31 duomenys.

Iki 2018 m. pabaigos buvo atlikti 4 veiksmų programos pakeitimai, kuriais atsižvelgiant į besikeičiančią socialinę-ekonominę aplinką, tikslinių grupių poreikius, vykdomas struktūrines reformas ir riziką prarasti veiklos rezervo lėšas buvo tikslinama suplanuotų prioritetų investicinė logika ir tikslinamas finansavimo planas (žr. 2 pav.). VP peržiūrų metu daugiausiai ES fondų finansavimas buvo sumažintas intervencijų, suplanuotų informacinės visuomenės skatinimo (2 VP prioritetas) ir viešojo valdymo tobulinimo (10 VP prioritetas) srityse, o reikšmingiau padidėjo socialinės atskirties mažinimo (8 VP prioritetas), aplinkosaugos (5 VP prioritetas) ir energijos efektyvumo didinimo (4 VP prioritetas) sritims. Finansavimo perskirstymo priežastys gana įvairios: besikeičiantys tikslinių grupių poreikiai, užsitęsęs strateginių dokumentų rengimas, vykdomos reformos, administracinių gebėjimų trūkumai.

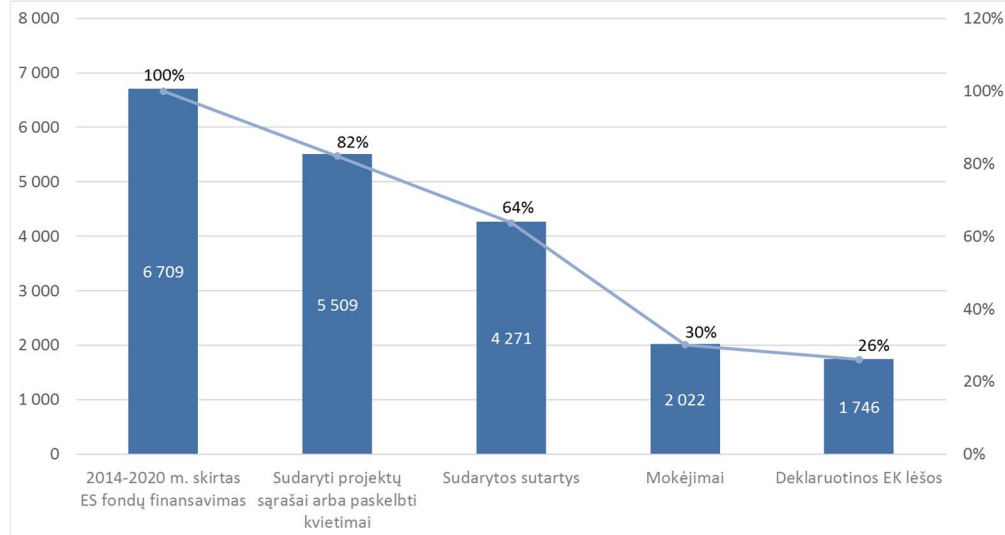
2 pav. VP finansavimo plano pokyčiai prioritetų lygiu.



Šaltinis: 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programa, 2014-09-08 ir 2018-09-24 redakcijos.

Vertinamuoju laikotarpiu, kuris apėmė laikotarpį nuo veiksmų programos patvirtinimo iki 2018 m. gruodžio 31 d., VP intervencijų planavimas dar nebuvo pasibaigęs. Sudarytų projektų sąrašų ar paskelbtų kvietimų suma sudarė 83 proc. (5,5 mlrd. Eur), pasirašytų finansavimo sutarčių vertė – 64 proc. (4,27 mlrd. Eur), o atliktų mokėjimų suma – 30,5 proc. (2 mlrd. Eur) visos ES fondų lėšų sumos (3 pav.). Lyginant su 2007–2013 m. ES fondų programiniu laikotarpiu, dabartinės VP įgyvendinimo sparta yra lėtesnė⁴. Lėtesnį dabartinės VP įgyvendinimą be jau minėtų teigiamų priežasčių (platesnio investavimo efektyvumo instrumentų taikymo), lemia ir neteisingos planavimo prielaidos, nepakankami institucijų administraciniai gebėjimai, ilgai užtrunkantis priemonių planavimo dokumentų (PIP, PFSA) rengimo, keitimo ir tarpinstitucinio derinimo procesas.

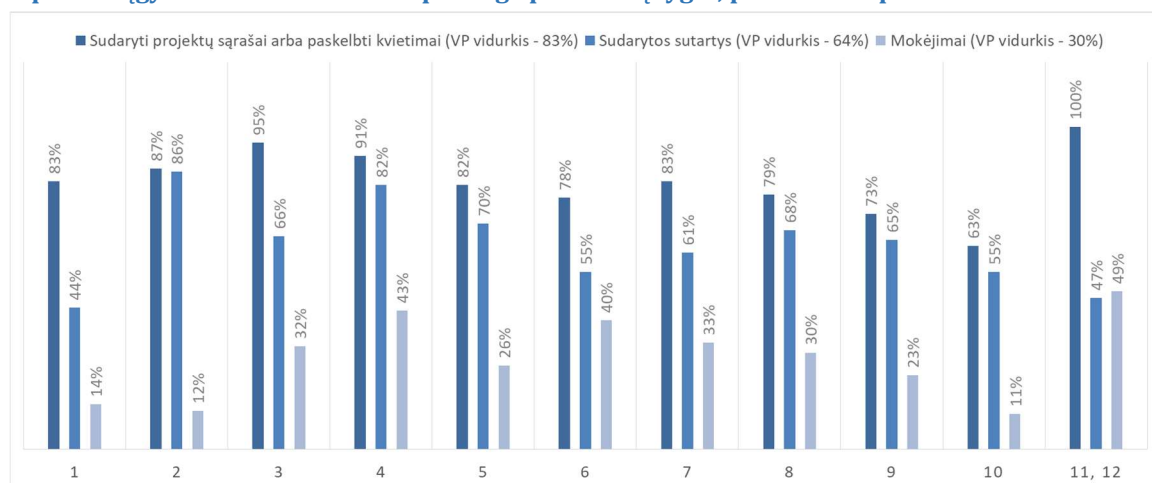
3 pav. VP įgyvendinimo finansinė pažanga, mln. Eur ir proc. nuo suplanuoto finansavimo



Šaltinis: SFMIS, 2018.12.31 duomenys.

Lyginant atskirų 2014–2020 m. VP prioritetų įgyvendinimo būklę pagal pasirašytas projektų finansavimo sutartis didesnės pažangos nei bendras VP vidurkis pasiekta 2⁵, 3, 4, 5 ir 8 VP prioritetuose, o pagal atliktus mokėjimus – 4, 6, 7 ir 11 VP prioritetuose (4 pav.). Sprendžiant pagal finansinius rodiklius, mažiausia pažanga pasiekta įgyvendinant 1 prioritetą „MTEPI skatinimas“ ir 10 prioritetą „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“.

4 pav. VP įgyvendinimo finansinė pažanga prioritetų lygiu, proc. nuo suplanuoto finansavimo



Šaltinis: SFMIS, 2018.12.31 duomenys

⁴ Įgyvendinant 2007–2013 m. veiksmų programas per tokį patį ataskaitinį laikotarpį projektų vykdytojams atliktų mokėjimų suma sudarė 42 proc. visos ES fondų sumos, skirtos 2007–2013 m. veiksmų programų įgyvendinimui.

⁵ Antro VP prioriteto priskyrimas prie sparčiau įgyvendinamų prioritetų yra sąlyginis, nes ši pažanga iš dalies pasiekta todėl, kad 2017 m. ir 2018 m. jo įgyvendinimui skiriamos lėšos buvo sumažintos 23 proc.

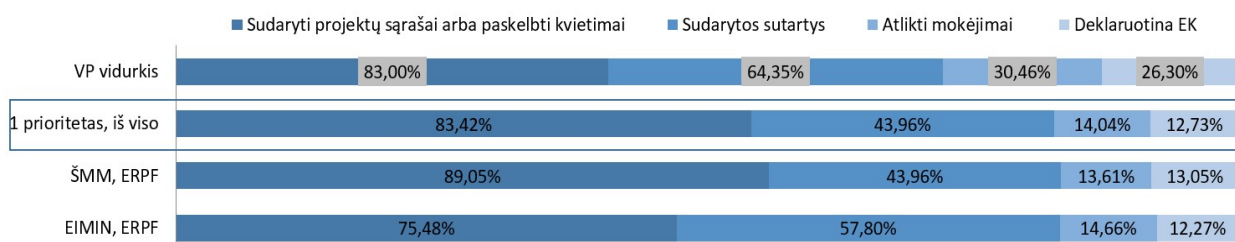
Vertinamuoju laikotarpiu pagal penktadalį (44) patvirtintų priemonių nebuvo pasirašyta nė viena ES fondų finansavimo sutartis. Bendra šioms priemonėms suplanuota ES fondų investicijų dalis sudaro 10 proc. (656,6 mln. EUR) viso VP finansavimo. Dalies šių priemonių įgyvendinimas yra susietas su veiklos lėšų rezervu – ES fondų lėšų dalimi (398,75 mln. EUR), kuri skiriama tam tikrai VP prioritetui daliai įgyvendinti, jeigu iki 2018 m. pabaigos yra pasiektos veiklos peržiūros plane nustatytos tarpinės rodiklių reikšmės. Paradoksalu, tačiau šis Europos Komisijos 2014–2020 m. laikotarpyje pasiūlytas ES fondų investavimo efektyvumo stiprinimo instrumentas – veiklos peržiūros planas ir lėšų rezervas – suveikė priešingai. Siekiant neprarasti veiklos rezervo 2017–2018 m. laikotarpiu Lietuvoje lėšų „įsisavinimas“ vėl tapo veiksmų programos įgyvendinimo orientyru. 2018 m. buvo patvirtinti du veiksmų programos keitimai, kurių pagrindinis tikslas – suvaldyti galimas neigiamas veiklos peržiūros plano neįgyvendinimo pasekmes: rezervo lėšų praradimą ir tarpinių mokėjimų Lietuvai sustabdymo riziką. Po atliktų veiksmų programos keitimų, kuriais buvo patikslintos į veiklos rezultatų peržiūros planą įtrauktų finansinių ir fizinių rodiklių reikšmės, bei 2018 m. II pusmetyje ES fondų investicijas administruojančių institucijų papildomų pastangų paspartinti ES fondų lėšų išmokėjimą, pavyko suvaldyti rizikas prarasti veiklos rezervą 2, 4, 8 ir 10 prioritetuose. Tačiau 2018 m. gruodžio 31 d. stebėsenos duomenimis, veiklos rezervo lėšų netenka 7 prioritetų priemonės, finansuojamos ERPF lėšomis, nes įgyvendinant šį prioritetą SADM ir VRM administruojamose priemonėse nepavyko pasiekti minimalios finansinio rodiklio reikšmės. 7 prioritetų veiklos rezervas, kuris sudaro 25 277 948 ERPF lėšų, bus perskirstomas kitiems VP prioritetams, įgyvendinusiems tarpinį veiklos planą. Sprendžiant dėl veiklos rezervo perskirstymo VP pažangos vertinimo ataskaitoje rekomenduojama vadovautis šiais kriterijais: (1) nukreipti lėšas prioritetinių uždavinių / reformų įgyvendinimui, atsižvelgiant į naujausias Europos Tarybos rekomendacijas Lietuvai ir Vyriausybės prioritetus (strateginių projektų sąrašą); (2) skirti toms ERPF priemonėms, kurias įgyvendinant iki 2018 m. gruodžio 31 d. pasiekta reikšminga pažanga (aukšti finansiniai rodikliai) ir yra aiški paklausa papildomoms investicijoms; (3) skirti toms ERPF remiamoms sritims, kurios pagal dabartinius naujo programinio laikotarpio reglamentų projektus ir Komisijos išaiškinamus taps nebetinkamomis finansuoti po 2020 m. Atsižvelgiant į šiuos kriterijus, vertinimo rekomendacijose siūloma 7 prioritetų ERPF rezervą paskirstyti savivaldybių viešųjų pastatų atnaujinimo intervencijoms, regioninio pasiekiamumo gerinimo priemonėms bei skaitmeninę transformaciją skatinančioms veikloms (infrastruktūrinėms, finansuojamoms pagal 2 prioritetą, arba pramonės skaitmenizavimą remiančioms 3 prioritetų intervencijoms).

Toliau pateikiamas VP pažangos vertinimo ir VP stebėsenos rodiklių vertinimo išvadų apibendrinimas kiekvieno prioriteto lygiu.

2.2. 1 prioriteto „Mokslinių tyrimų, eksperimentinės plėtros ir inovacijų skatinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas

Igyvendinimo pažanga. 2014–2020 VP programos priede patvirtintame finansavimo plane 1 VP prioriteto įgyvendinimui numatyta skirti 636 mln. EUR, iš jų 40,6 mln. Eur sudaro veiklos rezervo lėšos. Pagal SFMIS duomenis iki 2018 m. gruodžio 31 d. pagal sudarytas finansavimo sutartis projektų vykdytojams buvo skirta 336 mln. Eur ERPF lėšų (50 proc. 1 prioriteto biudžeto), o išmokėta – 95 mln. Eur (14 proc. nuo suplanuotų lėšų). Didesnė pažanga stebima pagal EIMIN administruojamas priemones, tačiau, lyginant su bendra VP įgyvendinimo situacija, prioriteto įgyvendinimas vėluoja.

5 pav. 1 VP prioriteto finansinė pažanga.



Šaltinis: SFMIS, 2018.12.31 duomenys

Tęstinis intervencijų aktualumas ir tinkamumas. Pirmojo VP prioriteto ir jo konkrečių uždavinių tikslai išlieka aktualūs ir prisideda prie ilgalaikių Lietuvos konkurencingumo iššūkių sprendimo. 2017 m. paskelbtoje Europos inovacijų švieslentėje Lietuva iš 24 vietos tarp 28 ES valstybių narių pakilo į 16 vietą, o jos augimas palyginti su 2010 m., buvo sparčiausias ES ir sudarė 21 proc. Nors tokia pažanga sveikintina, kiti tarptautiniai duomenys ir ataskaitos pabrėžia, kad esminiai iššūkiai išlieka tie patys:

- Lietuvos investicijos į MTEP yra nepakankamos. Užsienio lėšos sudaro ketvirtadalį visų MTEP investicijų Lietuvoje (2017 m. duomenimis). Lietuvos verslo investicijos į MTEP išlieka itin žemos.
- Didžioji dalis MTEP veiklos Lietuvoje vis dar vykdoma valstybiniuose universitetuose ir institutuose, kurie yra priklausomi nuo viešojo finansavimo srautų. Verslo investicijų į MTEP santykis su BVP (0,31 proc.) 2017 m. buvo daugiau nei keturis kartus žemesnis už atitinkamą ES rodiklį (1,36 proc.).
- Verslo sektoriuje paklausa MTEP egzistuoja daugiausiai nišiniuose sektoriuose veikiančiose įmonėse, o žinių bei technologijų perdavimo pajėgumai viešajame ir verslo sektoriuose yra palyginti silpni. Žinių ir technologijų perdavimo kompetencijų vystymui skiriamas nepakankamas dėmesys. Todėl anksčiau sukurta MTEP infrastruktūra nedaro tokio poveikio ekonomikai, kokio tikėtasi.

Vertinant tęstinį intervencijų tinkamumą bei aktualumą tikslinėms grupėms, pirmojo prioriteto intervencijos yra vidutiniškai tinkamos: intervencijos, skirtos verslo MTEP paskatoms, yra tinkamos ir įgyvendinimo metu buvo reikšmingai patobulintos, o investicijos viešojo sektoriaus MTEP sistemos tobulinimui tik iš dalies sprendžia įsisenėjusias problemas ir atitinka ilgalaikius poreikius. Nors intervencijos nauju laikotarpiu yra daug įvairesnės ir geriau suderintos nei 2007–2013 m., esama silpnybių, kurios tikėtina, mažins galimą politikos rezultatyvumą. Žemiau formuluojamos kelios svarbiausios išvados pagal konkrečius uždavinius:

- Pirma, 1.1.1 uždavinio intervencijos, skirtos MTEPI infrastruktūrų aktyvesniam panaudojimui, laikomos vidutiniškai tinkamomis. Reikšmingiausi trūkumai išlieka tie patys – kuriamos MTI pridėtinė vertė ir indėlis į uždavinio rezultato rodiklio pasiekimą ne visur akivaizdus. Planuojamose priemonėse ir MTI projektuose nepakankamai dėmesio skiriama MTI įveiklinimui, Lietuvos ir užsienio verslo dalyvavimo stiprinimui bei investicijų pritraukimui. Mažai tikėtina, kad priemonių rinkinys iš esmės pagerins sąlygas išorės vartotojams naudotis MTI ir MSI paslaugomis.
- Antra, 1.2.1 uždavinio intervencijos, skirtos skatinti verslo investicijas į MTEP, iš esmės yra tinkamos – turi stiprų loginį ryšį su VP tikslais ir specialiaisiais programos rezultato rodikliais bei tikslinių grupių poreikiais. Tai rodo ir priemonių paklausa – iki 2018 m. rugpjūčio 1 d. įvykusiųose priemonių kvietimuose paklausa daugelyje priemonių viršijo pasiūlą. Be to, priemonių rinkinys pastaraisiais metais tobulintas, atsižvelgiant į ekspertų rekomendacijas. Pasiteisinus naujoms finansinėms priemonėms (rizikos kapitalo fondai, kur bent dalis lėšų skirta MTEPI skatinimui: Ankstyvos stadijos ir plėtros fondas II, Ko-investicinis fondas II ir Ko-investicinis fondas MTEPI), verslo MTEPI skatinimo uždavinyje būtų pagrįstas platesnis finansinių priemonių naudojimas. Esminis iššūkis išlieka verslo MTEP kompetencijos ir absorbciniai gebėjimai, kurie atsiliepia priemonių paklausai ir ypač projektų idėjų, tuo pačiu ir paraiškų kokybei. Todėl tebėra svarbus kokybiškų projektų idėjų ir paraiškų srauto kūrimas, užtikrinant veiksmingą inovacijų konsultacijų sistemą, kompleksiskai susiejančią inovacijų paramos paslaugas su finansinėmis priemonėmis. Šiuo metu sistema išlieka fragmentiška, jos ištekliai išskaidyti įvairiose institucijose, įgyvendinimas vyksta projektiniu principu. Inovacijų paramos ekosistemos kūrimas aktualus ir vykdomas Inovacijų reformos (įskaitant agentūrų konsolidavimą) kontekste. Planuojamų pokyčių pasekmės didžiąja dalimi išryškės 2021–2027 m. laikotarpyje.
- Trečia, 1.2.2 uždavinio intervencijos, skirtos komercinimo ir technologijų perdavimo masto didinimui, yra iš esmės tinkamos, nors ir savaime nepakankamomis tikslui pasiekti. Dalis lėšų iš 1.2.2 uždavinio buvo perkelta į 1.2.1 uždavinį, dėl lėto lėšų įsisavinimo bei siekiant kuo daugiau lėšų nukreipti į mokslo ir verslo bendradarbiavimą verslo vykdomuose MTEPI projektuose, kurie yra arčiau rinkos. Todėl šiuo metu 1.2.1 uždavinio intervencijos (pvz., „Inočekiai LT“, „Intelektas. Bendri mokslo-verslo projektai“) prisideda prie 1.2.2 uždavinio tikslo – skatinti

žinių ir technologijų perdavimo mastą iš viešojo į privatų sektorių. Taip pat, dalis šio uždavinio priemonių, pvz., „Tiksliniai moksliniai tyrimai sumanios specializacijos srityse“ nors ir yra svarbios ir reikalingos, turėtų būti finansuojamos iš nacionalinių lėšų. Finansuojant šias veiklas ES fondų lėšomis iškyla grėsmė, kad pasibaigus ES fondų lėšoms nutruks ir finansavimas tokio tipo veikloms.

Stebėsenos rodiklių sistema ir rodiklių pasiekimo prognozės. VP 1 prioriteto įgyvendinimo stebėsenai taikomi 57 rodikliai (38 produkto, 19 rezultato). Vertinant skirtingų rodiklių dalį (pagal tipą, paskirtį, apskaičiavimo būdą) rodiklių rinkinyje matyti, kad VP 1 prioriteto rodiklių rinkinys išsiskiria didesne produkto rodiklių ir nacionalinių rodiklių dalimi. Beveik visi rodikliai yra apskaičiuojami remiantis iš projektų vykdytojų surinkta informacija, tik VP rezultato rodikliai yra įvedami (iš antrinių šaltinių). Įvedamų rodiklių dalis sudaro mažiau nei penktadalį visų rodiklių.

Rodiklių kokybė lyginant su kitais VP prioritetais įvertinta santykinai geriau (2,39 balo iš 3; VP vidurkis – 2,28). Tokį vertinimą lėmė aukštas rodiklių išmatuojamumas (duomenų šaltinių ir skaičiavimo būdų aiškumas), specifiškumas ir suplanuotas atnaujinimo periodiškumas (visus arba daugelį rodiklių numatyta atnaujinti kasmet). Rodiklių rinkinio vertinimai taip pat yra santykinai aukštesni lyginant su kitais VP prioritetais (2,83 balo iš 3; VP vidurkis – 2,75).

Prioriteto rezultatyvumo vertinimas rodo, kad du iš keturių specialiųjų rezultato rodiklių, išlikus dabartinėms sąlygoms, nebus pasiekti iki 2023 m. („Verslo sektoriaus išlaidos MTEP, tenkančios vienam gyventojui“, „Išorės vartotojai iš ūkio subjektų, pasinaudoję atnaujinta atviros prieigos MTEPI infrastruktūra“). Vieno rodiklio pasiekimo tikimybė – žema-vidutinė („Ūkio subjektų finansuota mokslo ir studijų institucijų MTEP išlaidų dalis nuo visų išlaidų“), o vienas bus pasiektas todėl, kad jo siektina reikšmė nebuvo pakankamai ambicinga („Inovatyvių įmonių, bendradarbiaujančių su partneriais, dalis nuo visų su inovacijomis susijusių įmonių“). 1.1.1 ir 1.2.1 uždavinių produkto rodikliai turėtų būti pasiekti sėkmingai įgyvendinus priemones. Esminių rizikų jų pasiekimui nestebima. 1.2.2 uždavinio produkto rodiklių fizinė pažanga nebuvo nustatyta dėl vėluojančio priemonių įgyvendinimo ir dalies lėšų perkėlimo į 1.2.1 uždavinį.

Reikalingi reguliaciniai ir sisteminiai pokyčiai. Įvertinus MTEPI priemonių pažangą ir galimybes pasiekti nurodytus tikslus nustatyta, kad MTEPI priemonių rinkinys yra įvairiapusiškesnis ir tinkamesnis nei 2007–2013 m. finansavimo laikotarpiu, tačiau gali būti sustiprintas siekiant paskatinti struktūrinius pokyčius.

Siekiant sėkmingai įgyvendinti 1.1.1 uždavinį aktualu koncentruoti ir optimizuoti MTEP infrastruktūrai skiriamas investicijas, daugiau dėmesio skirti infrastruktūros įveiklinimui.

Sėkmingam 1.2.1 uždavinio įgyvendinimui aktualūs šie reguliacinio pobūdžio ir kiti sisteminiai pokyčiai (kai kuriuos jų planuojama įgyvendinti):

- Iš esmės tobulinti MTEPI politikos formavimą, koordinavimą ir įgyvendinimą. Nors egzistuoja tarpinstitucinis bendradarbiavimas, jis nėra pakankamai efektyvus. Bendradarbiavimo stiprinimas leistų užtikrinti sklandesnį priemonių planavimą ir įgyvendinimą. Priemonių įgyvendinimo procesų tobulinimas padidintų priemonių patrauklumą ir prieinamumą didesniai skaičiui tikslinių grupių atstovų. Taip pat aktuali MTEPI finansuojančių ir konsultuojančių institucijų tinklo peržiūra ir konsolidacija.
- Palaipsniui keisti paskatų inovacijoms sistemą – lanksčiau interpretuojant MTEP sąvoką (orientuojantis į europinę patirtį, lanksčiau priskiriant veiklas eksperimentinei plėtrai) ir daugiau išnaudojant kitas finansavimo formas (mokestines lengvatas, rizikos kapitalą, kt.), taip pat kuriant veiksmingą inovacijų paramos sistemą, užtikrinančią kokybiškų projektų idėjų srautą.
- Aktyvesnis inovacijoms imlių tiesioginių užsienio investicijų (TUI) pritraukimas, orientuojantis ne tik į naujus, bet ir jau Lietuvoje veikiančius investuotojus, siekiant pritraukti tarptautinių įmonių aukštesnės pridėtinės vertės grandinės dalis.

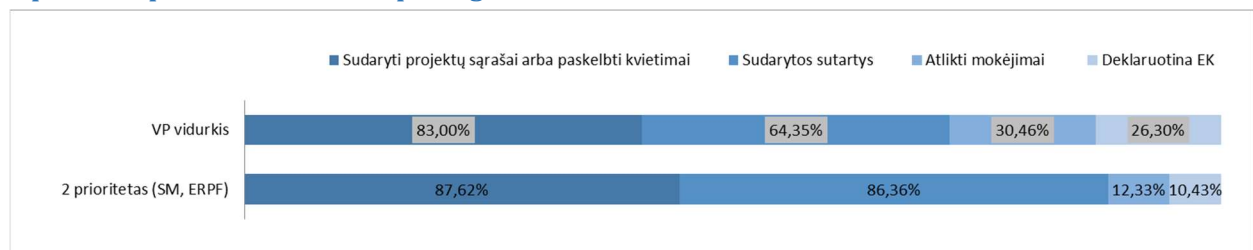
Sėkmingam 1.2.2 uždavinio įgyvendinimui aktualūs šie reguliacinio pobūdžio ir kiti sisteminiai pokyčiai:

- Stiprinti paskatas, susijusias su mokslo ir studijų institucijų bei tyrėjų motyvacija komercinti žinias ar dirbti su užsakomaisiais tyrimais, pvz., tyrėjų karjeros kriterijais, darbo sutarčių sąlygomis, mokslo finansavimo kriterijais. Kartu būtina užtikrinti profesionalią žinių vadybos ir mokslo eksporto sistemą.
- Reikšmingai sustiprinti Lietuvos MTEPI sistemos žmogiškąjį kapitalą. Tai sudarytų sąlygas tvariai Lietuvos MTEPI sistemos plėtrai ir esamų pajėgumų palaikymui bei atsinaujinimui. Žmogiškieji ištekliai svarbūs visos inovacijų sistemos funkcionavimui ir MTEPI veiklų vykdymui tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuose. Siūloma ženkliai investicijas skirti aukščiausios kvalifikacijos tyrėjų iš užsienio pritraukimui, iš esmės pagerinti tyrėjų darbo sąlygas (t. y. darbo užmokestį) ir padidinti finansavimą tyrėjų vykdomiems MTEPI darbams.

2.3. 2 prioriteto „Informacinės visuomenės skatinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas

Igyvendinimo pažanga. 2018 m. gruodžio 31 d. duomenimis, pagal 2 VP prioritetą finansuojamiems projektams buvo skirta 163,2 mln. Eur ERPF lėšų (86 proc. visų prioritetui suplanuotų ES fondų lėšų), tačiau atliktų mokėjimų suma buvo tik 23,3 mln. Eur (12 proc. nuo prioritetui skirtų ES fondų lėšų). Kaip matyti iš 6 pav., pagal atliktų mokėjimų rodiklį 2 prioriteto finansinis įgyvendinimas nuo bendro VP lygio atsilieka pusrėčio karto. Trys pagrindinės priežastys, susijusios su 2 prioriteto ir atskirų jo priemonių planavimo trūkumais, lėmė nukrypimus nuo finansinio plano įgyvendinimo ir pirminių prioriteto veiklos rezultatų peržiūros plane nustatytų rodiklių tarpinių reikšmių. Viena svarbiausių prioriteto įgyvendinimo vėlavimo priežasčių – užsitęsusi IRT infrastruktūros konsolidavimo ir jos valdymo optimizavimo reforma. Antra priežastis – nepakankamas finansavimui teiktų priemonių ir projektų parengtumas. Priemonės Nr. 02.1.1-CPVA-V-521 „Naujos kartos prieigos plėtra“ įgyvendinimas buvo sustabdytas 2017 m., kai Valstybės kontrolė nustatė, kad rengiant PIP finansavimas nebuvo suderintas su ES konkurencijos politikos taisyklėmis ir apie planuojamą pagalbą schemą nebuvo pranešta Europos Komisijai. Dar viena kliūtis sėkmingam 2 prioriteto įgyvendinimui tapo išryškėję ankstesniu programiniu laikotarpiu finansuotų e-sveikatos paslaugų trūkumai, žemas jų naudojimo lygis ir Valstybės kontrolės audito pasekoje inicijuota Lietuvos e. sveikatos sistemos 2015–2025 metų plėtros programos peržiūra. Šios priežastys lėmė dalies pagal 2 VP prioritetą suplanuotų investicinių projektų atidėjimą ir (arba) peržiūrėjimą, įskaitant reikšmingą finansavimo sumažinimą, persikirstant 55 mln. Eur ES fondų lėšų kitiems VP prioritetams įgyvendinti.

6 pav. 2 VP prioriteto finansinė pažanga.



Šaltinis: SFMIS, 2018 12 31 duomenys.

Tęstinis intervencijų aktualumas ir tinkamumas. Investicijos į informacinės visuomenės plėtros sritį Lietuvoje išlieka aktualiomis, ypač atsižvelgiant į tai, kad šiuolaikinėje ekonomikoje ir tarptautinėje konkurencinėje aplinkoje stiprėja skaitmeninės ekonomikos svarba, atsiranda poreikis plėtoti naujas sritis (duomenų ekonomikos, debesų kompiuterijos, dirbtinio intelekto) ir stiprinti kibernetinį saugumą. Nauji informacinės visuomenės plėtros ir tikslinių grupių poreikiai įvertinti 2017 m. pabaigoje atnaujintoje Nacionalinėje skaitmeninėje darbotvarkėje, o atitikimas šiai programai kaip specialūs projektų atrankos kriterijai yra patvirtintas 2 prioriteto lėšomis finansuojamų priemonių PFSA. Tokiu būdu yra užtikrintas tęstinis intervencijų tinkamumas.

Tolimesnės 2 prioriteto intervencijos turėtų būti labiau orientuojamos į dvi sritis, kuriose pagal Europos Komisijos sudaromą skaitmeninės ekonomikos ir visuomenės indeksą (DESI) indeksą Lietuva atsilieka labiausiai lyginant su kitomis ES šalimis:

- Pirma, didesnės pažangos reikėtų siekti mažinant skaitmeninę atskirtį ir šio tikslo siekti platesnėmis ir įvairesnėmis IRT paklausos didinimo priemonėmis bei jų derinimui su mokymosi visą gyvenimą bei STEAM skatinimo iniciatyvomis. Už IRT naudojimo paklausos skatinimo priemones daugiausiai atsakingos ŠMM ir SADM, todėl tikslinga peržiūrėti jų administruojamas VP priemonės, įvertinant naujų projektų, skirtų skaitmeninių įgūdžių plėtrai, finansavimą. Be to, paklausos didinimui reikšmingos įtakos turi ir komunikacinės veiklos, todėl svarbu tęsti pagal VP 12 prioritetą vykdomas SM ir ŠMM komunikacijos kampanijas „Pažangi Lietuva“ ir „Efektyvi Lietuva“ kryptyse.
- Antra prioritentinė sritis – veiksmingas viešojo sektoriaus duomenų atvėrimas ir visuomenės bei verslo skatinimas juos pakartotinai panaudoti. Šiame kontekste svarbus ne tik sėkmingas 2.2.1 uždavinio įgyvendinimas ir atvirų duomenų platformos sukūrimas, tačiau svarbus ir teisinės bazės tobulinimas, atvirų duomenų neatlygintas teikimas, valstybės institucijų darbuotojų kompetencijų ugdymas, verslui ir visuomenei aktualių duomenų atvėrimas ir šių tikslinių grupių skatinimas naudoti atvertus duomenis.

Stebėsenos rodiklių sistema ir rodiklių pasiekimo prognozės. VP 2 prioriteto įgyvendinimo stebėsenai taikoma 12 rodiklių (7 produkto, 5 rezultato). Vertinant skirtingų rodiklių dalį (pagal tipą, paskirtį, apskaičiavimo būdą) rodiklių rinkinyje matyti, kad produkto ir rezultato rodiklių dalis atitinka VP vidurkį, nacionalinių rodiklių dalis yra nedidelė (25 proc.), tačiau didelė dalis rodiklių yra įvedami, o tai vertinama kaip trūkumas. VP 2 prioriteto atveju buvo santykinai daugiau rodiklių, kurių reikšmės SFMIS nebuvo atnaujintos arba buvo atnaujintos seniau nei prieš 2 metus. Rodiklių kokybė lyginant su kitais VP prioritetais įvertinta vidutiniškai (2,30 balo iš 3; VP vidurkis – 2,28). Tai lėmė santykinai prasčiau įvertintas rodiklių išmatuojamumas (rodiklių skaičiavimo aprašų kokybė). Rodiklių rinkinio vertinimai yra santykinai aukštesni lyginant su kitais VP prioritetais (2,90 balo iš 3; VP vidurkis – 2,75). Tai lėmė gera produkto rodiklių ir remiamų veiklų sąsaja bei produkto ir rezultato rodiklių sąsaja.

Vertinant rodiklių pasiekimo tikimybę buvo nustatyta, kad pasirašytose finansavimo sutartyse suplanuotos pasiekti fizinės rodiklių reikšmės yra pakankamos, norint įvykdyti 2023 m. nustatytus tikslus. Sprendžiant pagal 2 VP prioriteto finansinę pažangą ir investicijų sumą, skirtą pagal pasirašytas finansavimo sutartis (86 proc. nuo prioritetui skirtų lėšų), rizika iki 2023 m. nepasiekti nustatyto finansinio rodiklio reikšmės – minimali ir ji labiausiai susijusi su dviem priemonėmis: Nr. 02.1.2-CPVA-V-522 „IRT infrastruktūros optimizavimas ir sauga“ (suplanuota skirti 8 mln. ERFP lėšų) ir 02.3.1-CPVA-V-525 „Elektroninės sveikatos paslaugos“ (suplanuota 10 mln. ERPF lėšų), kurių įgyvendinimas dar neprasidėjo. Šių priemonių įgyvendinimas tiesiogiai priklauso nuo jų remiamose srityse vykdomų pertvarkų. Mažinant riziką, tikslinga apsvarstyti šioms priemonėms numatyto veiklos rezervo perkėlimą toms 2 VP prioriteto priemonėms, kuriose matyti aiški investicijų paklausa ir yra parengtų finansavimui projektų.

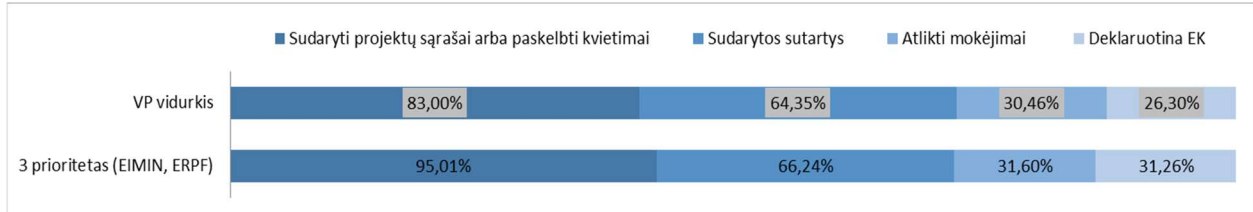
Reikalingi reguliaciniai ir sisteminiai pokyčiai. Tolesnė 2 prioriteto įgyvendinimo eiga ir ESI fondų lėšų panaudojimo efektyvumas labiausiai priklauso nuo sėkmingos IRT infrastruktūros konsolidavimo ir jos valdymo optimizavimo reformos įgyvendinimo ir sklandaus informacinės visuomenės plėtros politikos formavimo funkcijų perėmimo iš Susiekimo ministerijos (valstybės IT plėtros politikos formavimo srityje), Teisingumo ministerijos (registrų politikos formavimo srityje) bei Vidaus reikalų ministerijos (e. valdžios politikos formavimo srityje) ir sutelkimo Ekonomikos ir inovacijų ministerijoje. 2.2.1. uždavinio įgyvendinimui įtakos turės veiksmingas atvirų duomenų politikos įgyvendinimas, tam reikalingų teisinių ir organizacinių prielaidų sukūrimas, valstybės tarnautojų kompetencijų viešojo sektoriaus duomenų atvėrimo srityje sustiprinimas. 2.3 investicinio prioriteto priemonės Nr. 02.3.1-CPVA-V-525 „Elektroninės sveikatos paslaugos“ įgyvendinimas priklausys nuo reformuotos e-sveikatos politikos įgyvendinimo ir Valstybės kontrolės audito ataskaitoje pateiktų rekomendacijų vykdymo.

2.4. 3 prioriteto „SVV konkurencingumo skatinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas

Įgyvendinimo pažanga. 3 prioriteto „SVV konkurencingumo skatinimas“ intervencijų įgyvendinimo pažanga vertinimo laikotarpiu buvo gera, ypač lyginant su dauguma kitų prioritetų. Vertinamuoju

laikotarpiu kvietimai teikti paraiškas buvo paskelbti 518,8 mln. Eur sumai (net 95 proc. nuo viso prioritetui suplanuoto ERPF finansavimo), pagal pasirašytas finansavimo sutartis buvo skirta 361,7 mln. Eur investicijų (66 proc. prioritetui numatytų lėšų), o atlikti mokėjimai sudarė 172,5 mln. Eur (32 proc. nuo skirtų lėšų).

7 pav. VP 3 prioriteto finansinė pažanga.



Šaltinis: SFMIS, 2018 12 31 duomenys.

Tęstinis intervencijų aktualumas ir tinkamumas. Apskritai veiksmų programos 3 prioriteto įgyvendinimas yra sėkmingas. Investicijomis siekiama spręsti aktualius ilgalaikius iššūkius, finansuojamos priemonės gerai papildo viena kitą, daugelio priemonių įgyvendinimo efektyvumas ir rezultatyvumas yra aukštas. Tačiau vertinimo metu identifikuoti trys pagrindiniai iššūkiai. Pirmia, investicijų papildomumas yra gana ribotas – dauguma naudos gavėjų negavę ES fondų lėšų vis tiek būtų investavę, nors ir mažesne apimtimi. Tam būtų naudojamos nuosavos lėšos ir (arba) banko paskolos. Antra, investicijos skirtos verslumo skatinimui turėtų didesnę poveikį, įgyvendinus šiuo metu planuojamas reguliacinio pobūdžio reformas, kurios leistų kryptingiau investuoti į didelį potencialą turinčius startuolius, padėtų pritraukti darbuotojus, paskatintų užsienio subjektus investuoti į verslus Lietuvoje. Trečia, ekoinovacijų skatinimo priemonių rezultatyvumas yra žemas dėl ribotos įmonių paklausos tokioms investicijoms.

Nors 3 VP prioriteto tikslai ir pasirinktos priemonės išlieka aktualios ir tinkamos, tačiau:

- 3.1.1 uždavinio, skirto padidinti verslumą, atveju verta atkreipti dėmesį į pakitusius verslumo rodiklius. Remiantis dauguma tarptautinių statistikos šaltinių, indeksų ir ataskaitų duomenimis, šiuo metu Lietuvoje bendras verslumo lygis yra tarp aukščiausių Europoje. Todėl aktualu tiksliau nukreipti verslumo skatinimui suplanuotas intervencijas į didžiausią potencialą turinčius startuolius, t. y. įmones, turinčias didžiausią augimo potencialą tarptautinėse rinkose ir verslumo skatinimą regionuose.
- Vertinant darbo našumo rodiklius, stebimi skirtumai Lietuvos regionuose. Todėl itin pagrįstas investicijų nukreipimas į regionus. Dalis 3.3.1. uždavinio, skirto padidinti MVĮ produktyvumą, priemonių yra prieinamos tik regionuose esančioms MVĮ („Regio invest LT+“ ir „Regio potencialas“ iš viso sudaro apie 40 proc. uždavinio lėšų).
- Remiantis 2018 m. atliekamu vertinimu ir interviu su valstybės institucijomis bei ekspertais, galima daryti išvadą, kad ekoinovacijų diegimas savo lėšomis paprastai yra labai didelių įmonių prioritetas, o MVĮ diegti ekoinovacijas vien tik savo lėšomis per brangu, stokojama ne tik pinigų, bet ir kompetencijų, laiko. Žema priemonių paklausa rodo, kad daugumai Lietuvos MVĮ ekologinės inovacijos nėra svarbus prioritetas ir jos neskiria tam dėmesio. Taigi, ekoinovacijų skatinimas ES fondų lėšomis yra pagrįstas, ypač išskiriant MVĮ.
- 3.3.2. uždavinio, skirto padidinti MVĮ investicijas į ekoinovacijas ir kitas efektyviai išteklius naudojančias technologijas, priemonėmis sprendžiami iššūkiai išlieka dideli, priemonės nėra pakankamos keliamiems tikslams pasiekti. Nepaisant to, viena iš problemų per žema paklausa ekoinovacijų priemonėms (dėl patrauklumo trūkumų priemonėse ir dėl nepakankamų žinių apie ekoinovacijas ir jų naudą). Taigi, siekiant priemonių tikslų, labai svarbu vykdyti šviečiamąją veiklą įmonėms apie ekoinovacijas ir jų naudą bei kitaip skatinti paklausą priemonėms.

Stebėsenos rodiklių sistema ir rodiklių pasiekimo prognozės. VP 3 prioriteto įgyvendinimo stebėsenai taikomi 37 rodikliai (20 produkto, 17 rezultato). Vertinant skirtingų rodiklių dalį (pagal tipą, paskirtį, apskaičiavimo būdą) rodiklių rinkinyje matyti, kad produkto ir rezultato rodiklių balansas yra tinkamas, įvedamų rodiklių dalis – maža, tačiau prioritetas išsiskiria itin didele nacionalinių rodiklių dalimi (73 proc., VP vidurkis – 41 proc.). Rodiklių kokybė lyginant su kitais VP prioritetais įvertinta santykinai geriau (2,34 balo iš 3; VP vidurkis – 2,28). Prasčiau įvertintas rodiklių pasiekiamumas ir patikimumas. Rodiklių rinkinio vertinimai yra šiek tiek prastesni lyginant su kitais VP prioritetais (2,69 balo iš 3; VP

vidurkis – 2,75). Žemiausiai įvertintas priežastinio ryšio tarp produkto ir rezultato rodiklių stiprumas. Tai reiškia, kad rezultato rodiklius stipriai veikia su intervencijomis nesusiję veiksniai.

VP pažangos vertinimo ataskaitoje teigiama, kad 3.1.1, 3.2.1 ir 3.3.1 uždaviniuose prognozuojamas aukštas rezultatyvumas. Įgyvendinant šiuos uždavinius nestebima esminių rizikų nepasiekti produkto rodiklių, rezultato rodikliai taip pat turėtų būti pasiekti, nepaisant to, kad jie yra stipriai veikiami ne tik intervencijų, bet ir išorinių veiksnių. Potencialių problemų kyla tik 3.3.2 uždavinyje. Įgyvendinant jį, nėra pakankamos paklausos priemonėms, labai ambicingai nustatyta rezultato rodiklio reikšmė, mažai tikėtina, kad priemonės turės esminį poveikį šalies lygmens rezultato rodikliui, įvertinus kiek įmonių iš viso galės pasinaudoti priemonėmis. Dalis priemonių finansuoja smulkias veiklas, kurios tiesiogiai prie siekiamų tikslų neprisideda, o daugiau suteikia impulsą. Taigi yra rizika, kad siekiamų rodiklių reikšmių nepavyks pasiekti.

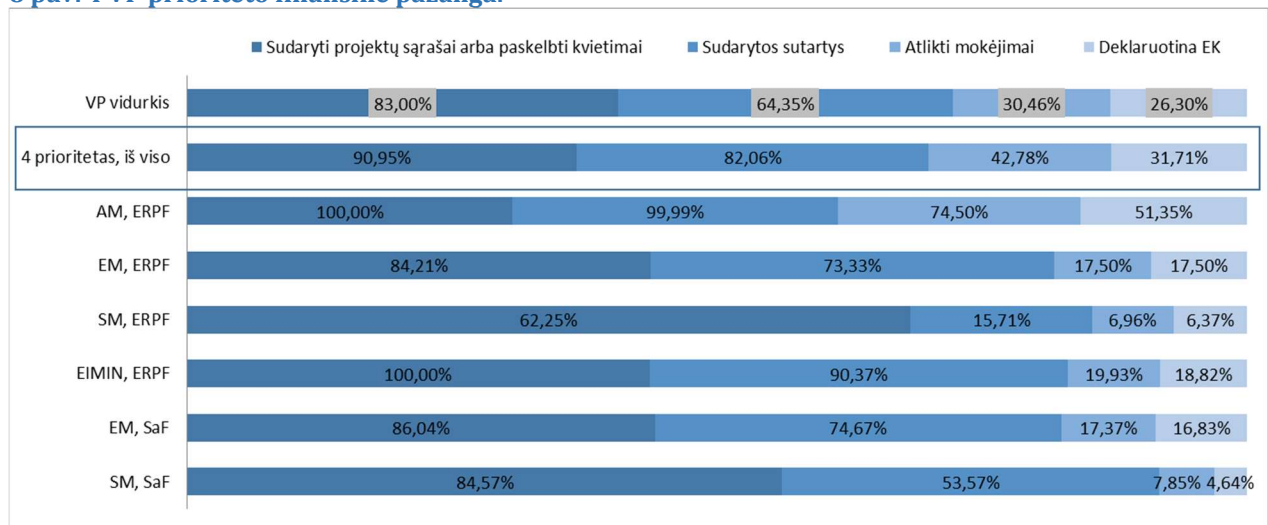
Reikalingi reguliaciniai ir sisteminiai pokyčiai. 3 VP prioriteto investicijos negali išspręsti visų verslo konkurencingumo iššūkių. Reikalingas ir kitų - sisteminių, reguliacinių - priemonių taikymas, pavyzdžiui:

- Užtikrinti rizikos kapitalo ekosistemos plėtrą, pvz.: šviesti verslą (ypač regionuose) apie rizikos kapitalo fondus, kaip jie veikia, kaip galima jais pasinaudoti; gerinti teises sąlygas instituciniams investuotojams investuojant į rizikos kapitalo fondus; tobulinti reguliacinę ir mokestinę rizikos kapitalo fondų aplinką. Detalesnė informacija apie teisinės sistemos tobulinimą pateikiama Rizikos kapitalo asociacijos studijoje
- Užtikrinti, kad būtų įgyvendinti 3.2.1. skyriuje minimi sisteminiai pokyčiai, susiję su startuolių ekosistema (investicijų kryptingumas, palankios mokestinės bazės, paskatų ir lengvatų sukūrimas, palanki aplinka steigti verslą subjektams iš kitų šalių, darbuotojų prieinamumo gerinimas).

2.5. 4 prioriteto „Energijos efektyvumo ir AIE gamybos ir naudojimo skatinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas

Įgyvendinimo pažanga. 2018 m. gruodžio 31 d. duomenimis, įgyvendinant 4 prioritetą projektams skirta ES fondų lėšų suma sudarė 711 mln. Eur, o atliktų mokėjimų suma – 364 mln. Eur. Pagal sudarytų sutarčių (82 proc. nuo visos prioritetai skirtos finansavimo sumos) ir atliktų mokėjimų (43 proc.) rodiklius finansinis įgyvendinimas yra sparčiausias lyginant su kitais VP prioritetais. Tačiau nagrinėjant atskirų intervencijų finansinę pažangą (žr. 8 pav.) galima pastebėti, kad lėčiau planuojamos ir įgyvendinamos EM ir SM kompetencijai priskirtos priemonės. Šių institucijų kuruojamos priemonės pagal atliktų mokėjimų ir Komisijai deklaruotinių lėšų rodiklius nuo bendro VP vidurkio atsilieka dvigubai. Toks vėlavimas kėlė riziką nepasiekti prioriteto veiklos peržiūros plane nustatyto SaF finansinio rodiklio tarpinės reikšmės. EM administruojamų priemonių vėlesnį įgyvendinimą lėmė tai, kad VP įgyvendinimo metu buvo atnaujinamas pagrindinis investicijas apibrėžiantis strateginis dokumentas – Nacionalinės energetinės nepriklausomybės strategija, taip pat keičiami kiti aktualūs teisės aktai (pavyzdžiui, AIE įstatymas). Vėlavimą lėmė ir tai, kad su Komisija užsitęsė didelės apimties projektų, numatytų įgyvendinti pagal 4.1.1. uždavinį plėtojant didelio naudingumo kogeneracijos pajėgumus Vilniuje ir Kaune, derinimas ir pagrindimas. Susisiekimo ministerijos administruojamų priemonių vėlavimą lėmė tai, kad dalis jų yra įgyvendinamos regioninio planavimo būdu, todėl užsitęsė projektų sąrašų sudarymo procesas. Taip pat dalis priemonių yra įgyvendinama pagal darnaus judumo planus, todėl pirmiausia buvo įgyvendinama priemonė Nr. 04.5.1-TID-V-513 „Darnaus judumo sistemų kūrimas“, skirta šių planų parengimui, o po to planuojamos investicijos, šiuose planuose patvirtintų priemonių įgyvendinimui.

8 pav. 4 VP prioriteto finansinė pažanga.



Šaltinis: SFMIS, 2018 12 31 duomenys.

Tęstinis intervencijų aktualumas ir tinkamumas. 4 intervencijos tiesiogiai įgyvendina ES 2020 strategijoje numatytą „20/20/20“ klimato ir energetikos tikslą – 20 proc. (lyginant su 1990 m.) sumažinti ŠESD kiekį, iki 20 proc. padidinti energijos, gaunamos iš AIE kiekį, 20 proc. padidinti energijos suvartojimo efektyvumą.

Lietuva jau yra pasiekusi nacionalinį tikslą ir AIE dalis bendrai suvartotos energijos balanse viršija 23 proc., tačiau šis tikslas įgyvendintas ne dėl 2014–2020 m., o dėl ankstesnių investicijų bei valstybės reguliacinės politikos. 2014–2020 m. ES fondų investicijos daugiausiai prisidės prie tolesnės AIE plėtros šilumos ūkio sektoriuje, taip pat iš dalies paskatins AIE plėtrą elektros energijos gamybos ir transporto sektoriuose, bet pastarosios intervencijos bus nepakankamos, siekiant nustatytų sektorinių AIE suvartojimo tikslų. Sprendžiant pagal 4 prioriteto intervencijas, jų finansavimo mastą ir įgyvendinimo pažangą, ESI fondų lėšomis šiame programiniame laikotarpyje daugiausiai bus prisidėta prie AIE naudojimo plėtros šilumos sektoriuje. Viena vertus, tokia investavimo logika pagrįsta, nes elektros energijos gamyba iš AIE yra remiama per privalomą supirkimą ir viešuosius interesus atitinkančių paslaugų (VIAP) sistemą, sumokant gamintojui nustatyto fiksuoto elektros energijos tarifo ir Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nustatytos rinkos kainos skirtumą. Tačiau programos įgyvendinimo metu prastėja AIE dalies transporto sektoriuje rodiklis. Nors AIE naudojimui transporto sektoriuje didžiausią poveikį gali turėti didesnis biodegalų suvartojimas, kurių privalomą dalį mišinyje su degalais, pagamintais iš mineralinių degalų, nustato Vyriausybė, tačiau prie augimo gali prisidėti ir spartesnė transporto sektoriaus elektrifikacija.

Ketvirto VP prioriteto intervencijos bus reikšmingos Lietuvai siekiant „Europa 2020“ tikslo energijos vartojimo efektyvumo srityje. 2014–2020 m. veiksmų programos lėšomis daugiausiai prie energijos efektyvumo didinimo tikslo prisidedama įgyvendinant intervencijas pagal 4.3.1 uždavinį, nukreiptą į energijos suvartojimo viešojoje infrastruktūroje ir daugiabučiuose namuose sumažinimą. Šiam uždaviniui suplanuota skirti beveik 60 proc. viso 4 VP prioriteto lėšų (496 mln. Eur). Tačiau Valstybės kontrolės skaičiavimais energetinio efektyvumo srityje vykdomos reguliacinės ir investicinės priemonės yra nepakankamos pasiekti Lietuvai šioje srityje nustatytą tikslą iki 2020 m. sutaupyti 11,67 TWh. Už 2012 m. ES direktyvos 2012/27/ES dėl energijos vartojimo efektyvumo direktyvos nuostatų nesilaikymą ir nepasiekus prisiimtų įsipareigojimų, Lietuvai gresia sankcijos iš Europos Komisijos (minimali vienkartinė bauda gali siekti 0,6 mln. Eur). Viena iš svarbių priemonių, siekiant prisiimtų įsipareigojimų – viešųjų pastatų atnaujinimas. Vertinamuoju laikotarpiu sunkumų kilo įgyvendinant viešųjų pastatų atnaujinimą pagal tris FM, EM, AM ir VIPA administruojamas priemones. EM administruojamos priemonės, skirtos valstybei nuosavybės teise priklausančių pastatų atnaujinimui, paklausos problemos buvo sprendžiamos nustatant naujus teisinius įpareigojimus potencialiems pareiškėjams ir finansinę priemonę, papildant grąžinamąją subsidiją. Panašių korekcinų veiksmų nebuvo imtasi įgyvendinant priemonę Nr. 04.3.1-FM-F-002 „Savivaldybių viešųjų pastatų atnaujinimas“. Vertinamuoju laikotarpiu buvo suteikta tik 1 paskola vienam savivaldybei priklausančio viešojo pastato modernizavimo projektui, todėl yra didelė rizika nepasiekti šiai priemonei nustatytų tikslų ir rodiklių.

Pagal ketvirtą VP prioritetą taip pat yra numatytos veiklos, kuriomis siekiama sumažinti ŠESD kiekį. Pagal 4.5.1. uždavinį suplanuotos intervencijos nukreiptos į problemiškesnius – transporto sektorių. VP numatytomis priemonėmis siekiama užtikrinti efektyvias valdymo sistemas, numatyta diegti darnaus judumo priemonės. Kol kas projektai tebėra įgyvendinami, todėl jų poveikis nėra juntamas.

Stebėsenos rodiklių sistema ir rodiklių pasiekimo prognozės. VP 4 prioriteto įgyvendinimo stebėsenai taikomas 41 rodiklis (31 produkto, 10 rezultato). Vertinant skirtingų rodiklių dalį (pagal tipą, paskirtį, apskaičiavimo būdą) rodiklių rinkinyje matyti, kad rodiklių rinkinyje dominuoja produkto rodikliai (76 proc.). Tai vertinama kaip rodiklių rinkinio trūkumas, kadangi stebėsenos duomenys nesuteikia pakankamai informacijos apie intervencijų rezultatus. Rodiklių kokybė lyginant su kitais VP prioritetais įvertinta vidutiniškai (2,31 balo iš 3; VP vidurkis – 2,28). Prasčiausiai įvertintas rodiklių patikimumas, ypač naudojamų informacijos šaltinių kokybė. Rodiklių rinkinio vertinimai yra šiek tiek prastesni už VP vidurkį (2,67 balo iš 3; VP vidurkis – 2,75). Tai lėmė santykinai prastesnė produkto rodiklių ir remiamų veiklų sąsaja bei silpnas produkto ir rezultato rodiklių priežastinis ryšys.

Nors bendrai visų pagal 4 prioritetą įgyvendinamų investicinių prioritetų produkto rodiklių pažanga iki 2018 m. pabaigos buvo nedidelė, tačiau įvertinus su projektų vykdytojais pasirašytas sutartis, galima matyti, kad daugumos rodiklių reikšmės bus pasiektos, kai bus užbaigti įgyvendinami projektai. Vertinimo metu buvo nustatyta rizika nepasiekti šių veiksmų programoje nustatytų rodiklių:

- įgyvendinant 4.1.1 priemonės nebus pasiekta apie 15 proc. rodiklio P.B.234 „Bendras metinis šiltnamio efektą sukeliančių dujų sumažėjimas“ reikšmės ir tiek pat rodiklio P.B. 230 „Papildomi AIE gamybos pajėgumai“ reikšmės, nes ES fondų finansavimas buvo skirtas mažesnių AIE pajėgumų projektui nei buvo planuota programavimo metu;
- įgyvendinant 4.2.1 uždavinio priemonės nebus pasiekta 80 proc. rodiklio P.B.202 „Subsidijas gaunančių įmonių skaičius“ reikšmės;
- įgyvendinant 4.2.1 uždavinio priemonės nebus pasiekta rodiklio P.B.201 „Investicijas gaunančių įmonių skaičius“ reikšmė. Be to pagal vykdomas 4.2.1 intervencijas šis rodiklis šiam uždaviniui apskritai mažai tikslingas, nes didžiajai daliai finansuotų projektų suteikta paramos forma – subsidija, todėl intervencijų naudą matuoja rodiklis P.B.202;
- taip pat yra didelė rizika nepasiekti šių produkto rodiklių: pagal 4.1.1. uždavinį – P.S.313 „Įsigyti nauji biokuro žaliavos mobilizavimo, biokuro gamybos bei transportavimo įrenginiai“, pagal 4.3.1. uždavinį – P.S.316 „Miestai, kuriuose sumažintos miestų apšvietimo eksploatavimo ir energijos sąnaudos“ ir P.B.232 „Metinis pirminės energijos suvartojimo viešuosiuose pastatuose sumažėjimas“.

Nepaisant nedidelės pažangos pagal produkto rodiklius, vertinamuoju laikotarpiu sparčiai gerėjo beveik visi (išskyrus rodiklį R.S.321 „Anglies dioksido (išskyrus išsiskiriantį iš biomasės) kiekis, namų ūkių išmestas į atmosferą iš transporto veiklos) 4 prioriteto stebėsenai nustatyti rezultato lygmens rodikliai. Tai rodo žemą priežastingumo ryšį tarp vykdomų intervencijų ir parinktų rezultato lygmens rodiklių.

Reikalingi reguliaciniai ir sisteminiai pokyčiai. 4 prioriteto priemonių įgyvendinimui ir VP nustatytų tikslų pasiekimui yra svarbi teisinė bazė ir įpareigojimai tikslinėms grupėms. Tiek AIE plėtros, tiek energijos vartojimo taupymo, tiek ŠESD kiekio mažinimo siekiama ne tik investicinėmis, bet ir reguliacinėmis bei mokestinėmis priemonėmis. Europos Komisijos atlikti poveikio vertinimo tyrimai rodo, kad pastarosios priemonės (ypač paramos schemos, skirtos iš AI gaminamai elektros energijai, ir įpareigojimai gamintojams ir vartotojams) turi didesnę poveikį AIE plėtrai nei subsidijos investicijoms. Tą patvirtina ir viešųjų pastatų atnaujinimo pavyzdys.

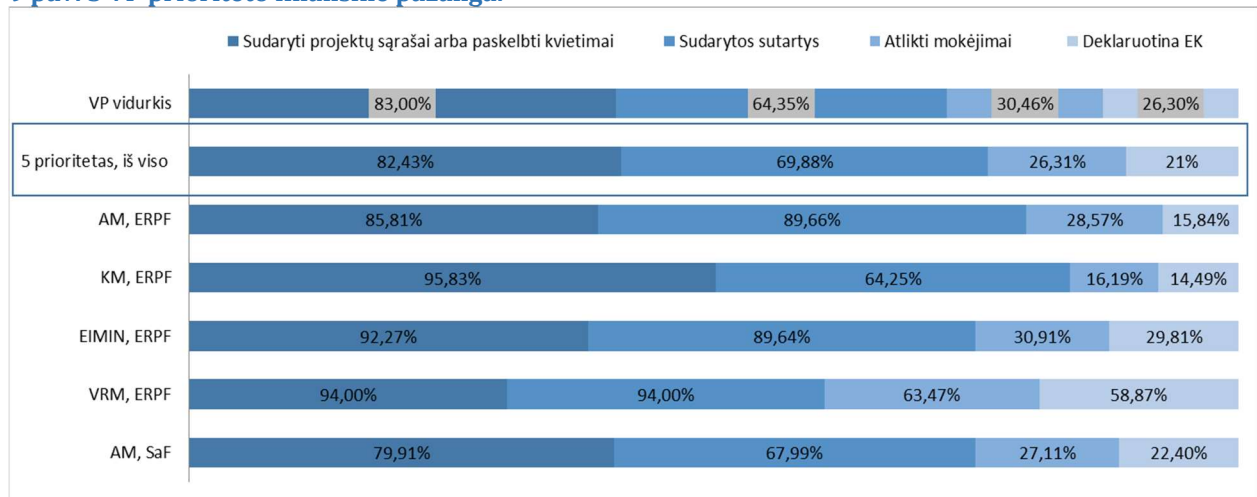
Vertinimo ataskaitoje teigiama, kad atsižvelgiant į esamą transporto sektoriaus taršos būklę ir ją lemiančias priežastis (neefektyvus automobilių parkas, nepatrauklus viešasis transportas, nepakankamos paskatos gyventojams naudoti mažataršius automobilius, neišplėtotos darnaus judumo sistemos miestuose, infrastruktūros, reikalingos elektromobilių plėtrai, stoka) vien tik pagal 4.5.1 vykdomos intervencijų nepakaks, siekiant įgyvendinti Paryžiaus klimato kaitos susitarimus dėl ŠESD kiekio mažinimo transporto sektoriuje. Tiek ŠESD kiekio mažinimą, tiek AIE sunaudojimo transporto srityje skatinimą ribotai galima paveikti investicinėmis infrastruktūrinėmis priemonėmis, didžiausias poveikis galimas per fiskalines (pavyzdžiui, taršių transporto priemonių apmokestinimo) ir reguliacines

(pavyzdžiui, biodegalų privalomo sunaudojimo normos didinimo) priemonės. Todėl siekiant modernizuoti transporto sektorių ir paskatinti darnaus judumo įpročius tikslinga sugrįžti prie svarstymų Lietuvoje, kaip ir beveik visose ES šalyse, įvesti lengvųjų automobilių taršos mokestį, nustatomą pagal automobilio taršos intervalą ir kuro tipą. Taip pat svarstyтина galimybė nustatyti privalomus reikalavimus valstybės institucijoms ir transporto infrastruktūros objektų valdytojams įsigyti transporto priemonės, naudojančias AIE.

2.6. 5 prioriteto „Aplinkosauga, gamtos išteklių darnus naudojimas ir prisitaikymas prie klimato kaitos“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas

Igyvendinimo pažanga. Rengiant veiksmų programą 5 prioriteto įgyvendinimui buvo suplanuota skirti 837,8 mln. Eur ES fondų lėšų (193,7 mln. Eur iš ERPF ir 644 mln. Eur SaF lėšų). Atsižvelgiant į VP įgyvendinimo eigą ir reaguojant į besikeičiantį intervencijų vykdymo kontekstą, finansavimas šio prioriteto įgyvendinimui buvo padidintas 7 proc. ir sudaro 903,2 mln. Eur ES fondų lėšų. Bendras prioriteto finansinis įgyvendinimas – gana sklandus. 2018 m. gruodžio 31 d. duomenimis pagal atskirus finansinius rodiklius (paskelbti kvietimai ir (ar) sudaryti projektų sąrašai, sudarytos sutartys, atlikti mokėjimai) 5 prioriteto pažanga buvo artima VP vidurkiui (žr. 9 pav.): projektams įgyvendinti skirta ES fondų lėšų suma sudarė 631 mln. Eur (70 proc. prioritetui skirtų ES lėšų), o atliktų mokėjimų suma buvo 237,6 mln. Eur (26 proc. prioritetui skirtų ES lėšų). Lėtesni išmokėjimo tempai buvo įgyvendinant ERPF lėšomis finansuojamas priemonės. ERPF finansinius rodiklius blogino lėta priemonių Nr. 05.4.1-CPVA-K-303 „Aktualizuoti viešąjį ir privatų kultūros paveldą“ ir Nr. 05.4.1-LVPA-R-821 „Savivaldybės jungiančių turizmo trasų ir turizmo maršrutų informacinės infrastruktūros plėtra“ įgyvendinimo pažanga.

9 pav. 5 VP prioriteto finansinė pažanga.



Šaltinis: SFMIS, 2018 12 31 duomenys.

Tęstinis intervencijų aktualumas ir tinkamumas. Investicijos į aplinkosaugą ir tvarų išteklių naudojimą Lietuvoje išlieka aktualios. Nepaisant daromos pažangos, tęstinį investicijų poreikį Lietuvoje nuolat pabrėžia Europos Komisija. 2017 m. pateiktoje ES aplinkos nuostatų įgyvendinimo peržiūros ataskaitoje Komisija nurodė, kad Lietuvai būtina dėti papildomas pastangas siekiant iki galo įgyvendinti atliekų tvarkymo, gamtos ir biologinės įvairovės, oro kokybės, triukšmo ir vandens kokybės bei vandentvarkos teisės aktus. Ypač akcentuojamas poreikis sustiprinti efektyvų atliekų tvarkymą ir pažymima, kad Lietuva turėtų rūpestingai planuoti tolesnes atliekų sektoriaus investicijas, kad nekiltų kliūčių pasiekti 2020 m. perdirbimo tikslą. Minėtoje ataskaitoje Komisija taip pat nurodė, kad oro kokybė Lietuvoje nesiliauja kėlus nerimą; didesnieji miestai kenčia nuo transporto priemonių spūsčių, prastos oro kokybės, miestų savivaldybėms trūksta lėšų jas išspręsti; didelę automobilių parko dalį sudaro seni automobiliai; naujai Lietuvoje registruotų automobilių išmetamas teršalų kiekis gerokai viršija ES vidurkį; akcizas variklių degalams, benzinui ir dyzelinui yra vienas iš mažiausių ES; labai didelis skaičius

aplinkai kenksmingų subsidijų ir kt. Siūloma, mažinant išmetamų teršalų kiekį ir koncentraciją aplinkos ore, dėmesį sutelkti į energetikos sektorių šilumą gaminant iš kietojo kuro, transporto ir žemės ūkio sektorių, mažinti žalingą aplinkos oro taršos poveikį sveikatai, aplinkai ir ekonomikai. Šias problemas turėtų spręsti Nacionalinis oro taršos mažinimo (valdymo) planas, kuris turėjo būti patvirtintas iki 2018 m. gruodžio 31 d., tačiau užsitęsė jo derinimas. Patvirtinus planą, tikslinga apsvarstyti galimybes pradėti jame numatytų priemonių įgyvendinimą 2014–2020 m. ES fondų lėšomis.

Kita ES fondų lėšomis spręstina problema susijusi su 2017 m. vasario 15 d. Europos Komisijos prieš Lietuvą pradėta ES teisės pažeidimo procedūra dėl netinkamo 1991 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvos 91/271/EEB dėl miesto nuotekų valymo įgyvendinimo. Atsižvelgiant į tai, kad pagal 5.3.2 uždavinį suplanuoti produkto rodikliai dėl rekonstruotų geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų surinkimo tinklų ilgio bus pasiekti įgyvendinus šiuo metu pasirašytas savivaldybių projektų finansavimo sutartis, Vandentvarkos fondo lėšos turi būti kreipiamos į naujų vandens tiekimo ir nuotekų surinkimo tinklų plėtrą.

Lyginant su ankstesniu programiniu laikotarpiu 2014–2020 m. daugiau investuojama į kultūros paveldo objektų atnaujinimą ir pritaikymą, įveiklinimą, aktualizavimą. Šios investicijos labai svarbios mažinant kultūros paslaugų prieinamumo netolygumus, atotrūkį tarp centro ir periferijos, didinant kultūros prieinamumą, ypač regionuose, kur kultūros paslaugų yra mažiau, taigi čia svarbu nuosekliai kurti pasiūlą. Suplanuotos kietosios investicijos į kultūros paveldą ir, atitinkamai, nuoseklus tankaus kultūros infrastruktūros tinklo kūrimas būtini, norint pasiekti tikslų – padidinti domėjimąsi kultūra, kultūros objektų žinomumą, lankomumą, visuomenės dalyvavimą kultūroje, kadangi apleisti, nesutvarkyti kultūros paveldo objektai negali būti patrauklūs lankytojams, juose nėra galimybės organizuoti kultūros renginių. Tačiau siekiant didesnio kultūros vartojimo ir kultūros objektų gyvybingumo ir tvarumo, svarbios ir kitos priemonės – minkštosios investicijos, kultūros paveldo objekto valdytojų žinios, gebėjimai ir iniciatyva ieškant įvairesnės, visuomenei patrauklesnės kultūros pasiūlos, kultūros produktų ir paslaugų kūrėjų žinios viešinimo, rinkodaros srityje, verslumo įgūdžiai, būtinas ir potencialių kultūros vartotojų švietimas.

Stebėsenos rodiklių sistema ir rodiklių pasiekimo prognozės. VP 5 prioriteto įgyvendinimo stebėsenai taikomi 64 rodikliai (45 produkto, 19 rezultato). Šis VP prioritetas iš kitų prioritetų išsiskiria didesniu už VP vidurkį bendru rodiklių skaičiumi. Rodiklių skaičių būtų galima mažinti, atsisakant kai kurių VP uždaviniams/ priemonėms taikomų rodiklių. Vertinant skirtingų rodiklių dalį (pagal tipą, paskirtį, apskaičiavimo būdą) rodiklių rinkinyje matyti, kad rodiklių rinkinyje dominuoja produkto rodikliai (70 proc.). Tai vertinama kaip rodiklių rinkinio trūkumas, kadangi stebėseną nesuteikia pakankamai informacijos apie intervencijų rezultatus. Nacionalinių rodiklių dalis šiek tiek viršija VP vidurkį. Taip yra todėl, kad šio prioriteto intervencijoms nustatyta mažai VP bendrųjų rodiklių. Rodiklių kokybė lyginant su kitais VP prioritetais įvertinta santykinai geriau (2,36 balo iš 3; VP vidurkis – 2,28). Tai lėmė geras rodiklių specifiškumas ir išmatuojamumas (rodiklių skaičiavimo aprašų kokybė). Rodiklių rinkinio vertinimai yra žemiausi lyginant su kitais VP prioritetais (2,64 balo iš 3; VP vidurkis – 2,75). Tai lėmė prastesnis rodiklių tarpusavio ryšių vertinimas, ypač nepakankamai stiprus priežastinis ryšys tarp produktų ir rezultatų, kuris susijęs su finansuojamų veiklų specifika. VP 5 prioritetą finansuojamos įvairios aplinkos būklės gerinimo veiklos, todėl veiklų produktų ryšys su aplinkos būklės pokyčiais atspindinčiais rezultato rodikliais ne visada yra tiesioginis ir stiprus (aplinkos būklė priklauso ne tik nuo sukurtų produktų, bet ir nuo įvairių kitų veiksmų).

Remiantis sudarytų finansavimo sutarčių informacija visi produkto rodikliai, įtraukti į VP prioriteto veiklos rezultatų planą, bus pasiekti iki 2023 m. Finansinių rodiklių reikšmės bus pasiektos, jei atsakingos institucijos užtikrins sklandų trijų SaF lėšomis vykdomų priemonių (Nr. 05.2.1-APVA-K-009 „Komunalinių atliekų paruošimo perdirbti pajėgumų plėtra“, Nr. 05.3.2-FM-F-015 „Vandentvarkos fondas“ ir Nr. 05.6.1-APVA-V-020 „Užterštų teritorijų tvarkymas“) ir ERPF lėšomis finansuojamos priemonės KM priemonės Nr. 05.4.1-CPVA-K-303 „Aktualizuoti viešąjį ir privatų kultūros paveldą“ įgyvendinimą.

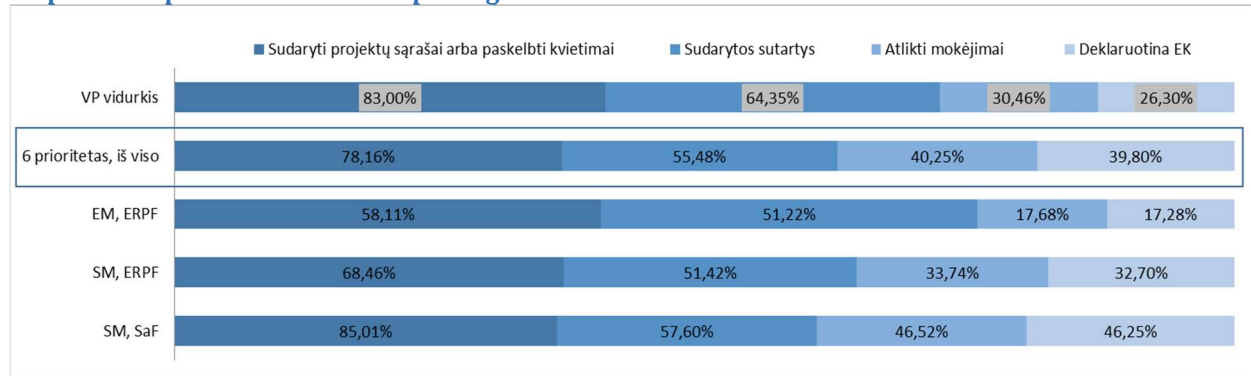
Reikalingi reguliaciniai ir sisteminiai pokyčiai. Aplinkosaugos ir klimato kaitos mažinimo tikslų turi būti siekiama taikant įvairias intervencijas. Šiose srityse didesnę efektą duoda mokestinės priemonės (pavyzdžiui, pakuotės mokestis) ir reguliaciniai įpareigojimai (pavyzdžiui, apyvartinių taršos leidimų sistema). Taip pat svarbios informacinės priemonės, didinančios aplinkosauginį sąmoningumą, ir

komunikacinės veiklos, skatinančios keisti tikslinių grupių elgseną. Pagrindiniuose atliekų tvarkymo, vandentvarkos ir nuotekų valymo sektoriuose yra priimti veiksmų planai, kuriuose nustatytos priemonės apima skirtingus intervencijų tipus. Šiuo metu taip pat svarstomas Nacionalinis oro taršos mažinimo (valdymo) planas, kuris svarbus siekiant 4 ir 5 veiksmų programos prioriteto tikslų.

2.7. 6 prioriteto „Darniojo transporto, pagrindinių tinklų infrastruktūros skatinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas

Įgyvendinimo pažanga. Lyginant 6 prioriteto finansinio įgyvendinimo rodiklius su bendru programos įgyvendinimo lygiu, pažanga yra vidutinė (žr. 10 pav.). Įpusėjus veiksmų programos įgyvendinimui buvo suplanuota 78 proc. prioritetui skirtų lėšų, ypač atsilieikama įgyvendinant EM intervencijas, pagal kurias sudarytų projektų sąrašų ar paskelbtų kvietimų vertė sudarė 58 proc. skirto finansavimo. Lėtesnis energetikos projektų įgyvendinimas susijęs su tuo, kad sektoriuje yra įgyvendinami didesnio masto (tiek techninių parametrų, tiek finansavimo prasme) infrastruktūriniai projektai, finansuojami EITP lėšomis. Be to, programos įgyvendinimo metu buvo atnaujinami pagrindiniai investicijas nustatantys strateginiai dokumentai.

10 pav. VP 6 prioriteto finansinė pažanga.



Šaltinis: SFMIS, 2018 12 31 duomenys.

Tęstinis intervencijų aktualumas ir tinkamumas. Jau trečią ES fondų lėšų programavimo laikotarpį (2004–2006 m., 2007–2013 m. ir 2014–2020 m.) didelės lėšos yra investuojamos į pagrindinę transporto ir energetikos jungčių plėtrą, tačiau Europos Komisijos 2017 m. vasarį paskelbtame ES regionų konkurencingumo indekse (2016) nurodoma, kad Lietuvai siekiant būti konkurencinga vis dar aktualu investuoti į ekonominę infrastruktūrą (ypač į susijungimą su ES energetikos, transporto ir informaciniais infrastruktūros tinklais). Konverguojančių regionų plėtrą labiau veikia tradiciniai veiksniai, pavyzdžiui, žmogiškasis kapitalas, inovacijų diegimas ir siekis, jog investicijos būtų pasiekiamos, todėl regiono pasiekiamumą lemiančios strateginės infrastruktūros trūkumų šalinimas vis dar yra privalomas Lietuvos ilgalaikės ūkio plėtros strategijos elementas. Taip pat išlieka poreikis didinti regioninį mobilumą prijungiant antrinius ir tretinius mazgus prie TEN-T tinklo infrastruktūros, bei integruojant pagrindinius urbanistinius ir ekonominius centrus, užbaigti aplinkkelių statybą miestuose, gerinti eismo sąlygas, mažinti taršą ir kelionių laiką. EK vertinimu, jungtys tarp TEN-T koridorių ir nacionalinių ar vietinių transporto tinklų Lietuvoje yra tarp mažiausiai išsivysčiusių ES, o tai apsunkina galimybę žmonėms važiuoti į darbą ir mažina šalies patrauklumą naujoms investicijoms. Be infrastruktūros spragų, mobilumo kliūtis taip pat lemia suskaidytos savivaldybių viešojo transporto sistemos, nes nėra užtikrinami suderinti viešojo transporto maršrutai ir tvarkaraščiai. Investicijos į eismo saugos gerinimą taip pat išlieka aktualios, nes nepaisant teigiamų pokyčių kelių eismo saugumo srityje, tačiau pažymi, kad žuvusiųjų keliuose skaičius vis dar viršija ES vidurkį.

6 prioriteto tikslų siekiama įgyvendinant 15 priemonių. Didžioji ES fondų lėšų dalis – 87 proc. (1, 02 mlrd. Eur) yra sukoncentruota į transporto sektorių ir tik šiek tiek daugiau nei dešimtdalis finansavimo (153 mln. Eur) skirta integracijai į ES vidaus energijos rinką. Transporto sektoriaus intervencijos apima investicijas į visas transporto rūšis: kelių, geležinkelių, oro, jūrų uostų ir vandens vandenų, taip pat

investuojama į skirtingų transporto rūšių sąveiką. Tarp SaF ir ERPF investicijų, nukreiptų į transporto sektorių, užtikrinta aiški takoskyra. Vertinimo metu nebuvo identifikuota persidengiančių intervencijų.

Vertinant pagal priemonėms skirtą ir panaudotą finansavimą bei pasirašytose sutartyse nustatytų rodiklių atotrūkį nuo VP nustatytų tikslų, didžiausias papildomų investicijų poreikis matomas įgyvendinant kelių infrastruktūros projektus TEN-T tinkle (pagal priemones Nr. 06.1.1-TID-V-501 „TEN-T kelių tinklo techninių parametru gerinimas, pralaidumo didinimas“ ir Nr. 06.1.1-TID-V-502 „Miestų aplinkkelių tiesimas“) ir regioninio judumo intervencijas (pagal priemones Nr. 06.2.1-TID-R-511 „Vietinių kelių vystymas“ ir Nr. 06.2.1-TID-V-507 „Regionų pasiekiamumo gerinimas“). Atsižvelgiant į tai, kad nepakankamai išvystyta susisiekimo infrastruktūra vis dar yra vienas iš svarbių šalies augimo apribojimų, rekomenduojama šioms priemonėms skirti papildomą finansavimą.

Stebėsenos rodiklių sistema ir rodiklių pasiekimo prognozės. VP 6 prioriteto įgyvendinimo stebėsenai taikomi 33 rodikliai (15 produkto, 18 rezultato). Šis VP prioritetas yra vienas iš keturių VP prioritetų, kurių stebėsenai taikomų rodiklių rinkinių kiekybiniai parametrai yra mažesni už VP vidurkį. Tai rodo, kad kiekybiniu požiūriu rodiklių skaičius yra tinkamas ir akivaizdus poreikio mažinti rodiklių skaičių nėra. Tik nacionalinių rodiklių skaičius kai kuriose priemonėse viršija VP vidurkį. Vertinant skirtingų rodiklių dalį (pagal tipą, paskirtį, apskaičiavimo būdą) rodiklių rinkinyje matyti, kad šio prioriteto rodiklių rinkinys pasižymi geru produkto ir rezultato rodiklių balansu, tik įvedamų rodiklių dalis ženkliai viršija VP vidurkį (45 proc., VP vidurkis – 25 proc.). Rodiklių kokybė lyginant su kitais VP prioritetais įvertinta prasčiau (2,24 balo iš 3; VP vidurkis – 2,28). Tai lėmė santykinai prasčiau įvertintas rodiklių specifiškumas ir žemi vertinimai pagal rodiklių patikimumo ir pasiekiamumo kriterijus. Šio prioriteto rezultato rodikliai nepakankamai gerai atspindi intervencijų esmę, jų pokyčius stipriai veikia ne tik intervencijos, bet ir kiti veiksniai. Rodiklių rinkinio vertinimai yra prastesni lyginant su kitais VP prioritetais (2,67 balo iš 3; VP vidurkis – 2,75). Tai lėmė silpnas priežastinis ryšys tarp produkto ir rezultato rodiklių.

Vertinamuoju laikotarpiu didžiausi pasiekimai buvo matyti įgyvendinant intervencijas transporto sektoriuje. Įgyvendinant priemonių Nr. 06.1.1-TID-V-501 „TEN-T kelių tinklo techninių parametru gerinimas, pralaidumo didinimas“ ir Nr. 06.1.1-TID-V-502 „Miestų aplinkkelių tiesimas“ projektus buvo rekonstruota 66 km kelių TEN-T tinkle (pasiekta 42 proc. rodiklio P.B.215 „Bendras rekonstruotų arba atnaujintų kelių TEN-T tinkle ilgis“ siektinos reikšmės) ir nutiesta 5,16 km naujų kelių (pasiekta 47 proc. rodiklio P.B.213 „Bendras naujai nutiestų kelių TEN-T tinkle ilgis“ siektinos reikšmės). Didžiausia pažanga tiek pagal lėšų panaudojimą, tiek pagal suplanuotą rodiklių pasiekimą stebima įgyvendinant jau kelintą programinį laikotarpį finansuojamą regioninių kelių infrastruktūros modernizavimą ir plėtrą pagal priemones Nr. 06.2.1-TID-R-511 „Vietinių kelių vystymas“ ir Nr. 06.2.1-TID-V-507 „Regionų pasiekiamumo gerinimas“. Įgyvendinant šias priemones, 2018 m. gruodžio 31 d. duomenimis, buvo rekonstruota 92 km kelių. Taip pat stebimi reikšmingi pasiekimai investuojant į eismo saugos gerinimą – vertinamuoju laikotarpiu buvo įdiegtos 27 saugų eismą gerinančios ir aplinkosaugos priemonės.

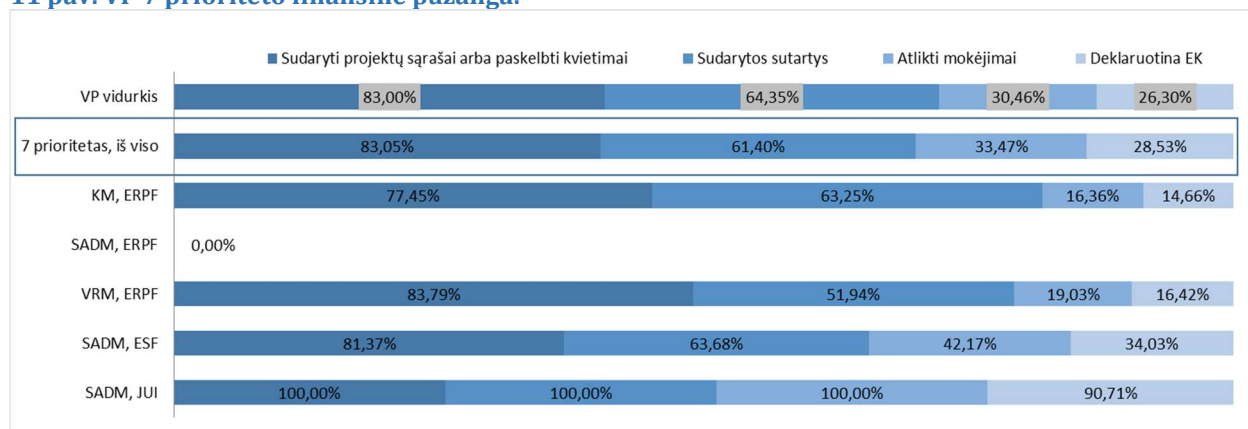
Vertinant veiklos rezultatų peržiūros plane numatytų rodiklių reikšmių pasiekimo tikimybę 2023 m. pagal vertinimo metu aktualią VP redakciją, matyti, kad pagal šiuo metu finansuojamus projektus dar nebus pasiektos rodiklių P.B.215 „Bendras rekonstruotų arba atnaujintų kelių TEN-T tinkle ilgis“, P.B. 212 „Bendras rekonstruotų arba patobulintų linijų geležinkelio TEN-T tinkle ilgis“, „Nutiestų ir (arba) rekonstruotų elektros perdavimo linijų ilgis“ reikšmės (500 km).

Reikalingi reguliaciniai ir sisteminiai pokyčiai. Nepakankamai išvystyta susisiekimo infrastruktūra vis dar yra vienas iš svarbių šalies augimo apribojimų. Lietuva užima 21-ą vietą ES transporto rezultatų suvestinėje ir toliau turi mažiausiai išsivysčiusį TEN-T pagrindinį kelių ir geležinkelių tinklą. Siekiant užtikrinti, kad suplanuotomis investicijomis būtų pasiekta maksimali nauda, svarbu planavimo etape užtikrinti integruotą požiūrį ir investuojant į regioninę transporto infrastruktūrą, visų pirma, mobilumo kliūtis šalinti ten, kur nepakankamai išvystyta susisiekimo infrastruktūra riboja dirbančiųjų mobilumą tarp atskirų Lietuvos savivaldybių, ar tarp centro ir periferijos. Susisiekimo infrastruktūros investicijas turi papildyti ir kitos priemonės, padedančios šalinti mobilumo kliūtis. Ypač svarbu integruoti savivaldybių viešojo transporto sistemas, suderinant viešojo transporto maršrutus bei tvarkaraščius.

2.8. 7 prioriteto „Kokybiško užimtumo ir dalyvavimo darbo rinkoje skatinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas

Įgyvendinimo pažanga. 2018 m. gruodžio 31 d. SFMIS duomenimis įgyvendinant 7 prioritetą sudarytų projektų finansavimo sutarčių vertė siekė 452,8 mln. Eur (61 proc. nuo prioritetui skirtų ES fondų lėšų), o atliktų mokėjimų suma buvo 246,8 mln. Eur (33,5 proc. nuo prioritetui skirtų ES fondų lėšų). Didesnė pažanga buvo pasiekta SADM administruojamose priemonėse, finansuojamose ESF lėšomis. Tačiau įgyvendinant 7.1.1. uždavinį, skirtą padidinti ūkinės veiklos įvairovę ir pagerinti sąlygas investicijų pritraukimui tikslinėse teritorijose (miestuose), nepavyko pasiekti pakankamos lėšų išmokėjimo spartos, todėl buvo prarasta galimybė VRM ir KM intervencijoms panaudoti veiklos rezervo lėšas. Buvo planuota, kad iš veiklos rezervo KM priemonei Nr. 07.1.1-CPVA-V-304 „Modernizuoti kultūros infrastruktūrą“ bus skirta 6,1 mln. Eur, o VRM priemonei „Kompleksinė paslaugų plėtra integruotų teritorijų vystymo programų tikslinėse teritorijose“ – 18,9 mln. Eur.

11 pav. VP 7 prioriteto finansinė pažanga.



Šaltinis: SFMIS 2018 12 31 duomenys.

Tėstinis intervencijų aktualumas ir tinkamumas. Kaip jau buvo minėta šio dokumento 2.1 skyriuje, socio-ekonominė situacija Lietuvoje nuo 2014 m. reikšmingai pasikeitė, ypač užimtumo srityje. Nuo intervencijų planavimo laikotarpio pradžios iškilo kiti darbo rinkos iššūkiai: darbo jėgos stygius, užimtųjų kompetencijų atitiktis besikeičiančios darbo rinkos poreikiams, išliekantys dideli regioniniai skirtumai. Pasirinktos priemonės yra iš dalies tinkamos išsikeltų tikslų įgyvendinimui. Dauguma priemonių yra skirtos spręsti aukšto nedarbo žemo ekonominio aktyvumo problemas, tačiau nepakankamas dėmesys skiriamas kompetentingų darbuotojų stygiaus problemoms (aktualu 2017–2019 m.) ir iškritimo iš darbo rinkos prevencijai (gali būti aktualu nuo 2019 m. lėtėjant ūkio augimui ar susidūrus su nauja ekonomine krize). Trūksta tarpsektorinio bendradarbiavimo sprendžiant kompleksines problemas, skirtingų priemonių derinimo. Ypač svarbu, kad dėl besikeičiančios socio-ekonominės situacijos, sparčiai mažėja pagrindinių tikslinių grupių (bedarbių, NEET jaunimo) skaičius, asmenys juda tarp grupių (pvz., NEET tampa žemos kvalifikacijos darbuotojais ir atvirkščiai) ir keičiasi jų sudėtis. Jei išliks iki šiol vyravusios makro-ekonominės tendencijos, gali kilti iššūkis į intervencijų veiklas prasmingai įtraukti pakankamą skaičių naujų dalyvių.

Septintojo prioriteto intervencijos tarpusavyje gerai dera, tačiau šio ir kitų prioritetų suderinamumas yra nepakankamas – intervencijų rinkinyje yra reikšmingų spragų, sprendžiant naujus iššūkius užimtumo srityje. Pirma, aštrėjant darbo jėgos stygiaus problemoms, nėra įgyvendinamos priemonės, galinčios paskatinti reikšmingesnį emigrantų skaičių grįžti. Antra, ES fondų investicijos daugiausiai darbo vietų sukurs didmiesčiuose, nors darbo rinkos paklausa regionuose išlieka silpniausia. Trečia, sistemingai nespėdžiamos dirbančiųjų kompetencijų pasiūlos ir paklausos neatitikties problemos. Pagrindinė spraga yra ta, kad investicijos tik labai maža apimtimi pasiekia tuos dirbančiuosius, kuriems jų labiausiai reikia – turinčius žemą / vidutinę kompetencijų lygmenį bei stokojančius motyvacijos ir gebėjimų mokytis. Be to, daugelis tikslinių grupių atstovų, turėjusių aukštesnę motyvaciją, jau dalyvavo priemonėse ir / arba įsidarbino ir be intervencijos, tolesnis ADRP finansavimas lemia mažėjančią ribinę grąžą, t. y. kasmet mažėja dalyvių galimybės įsidarbinti. Taip pat atskiri (nors ne visi projektai), skirti

darbo rinkos paklausos skatinimui sukuria išstūmimo efektą. Net 81 proc. įmonių atstovų, įdarbinusių asmenis gavus priemonės „Parama darbui – VD“ (šiuo metu sustabdytas jos įgyvendinimas) investicijas, nurodė, kad būtų įdarbinę asmenis ir be dalinio darbo užmokesčio išlaidų kompensavimo. Taip pat beveik pusė priemonės „Subsidijos verslo pradžiai“ naudos gavėjų teigė, kad būtų kūrę darbo vietas ir be dalinio darbo užmokesčio išlaidų kompensavimo.

Stebėsenos rodiklių sistema ir pasiekimo prognozės. VP 7 prioriteto įgyvendinimo stebėsenai taikomi 69 rodikliai (35 produkto, 34 rezultato). 7 prioritetas (kartu su 8 ir 9 prioritetais) išsiskiria VP vidurkį viršijančiu rodiklių skaičiumi. Vidutinis vienai priemonei tenkantis rodiklių skaičius šiame VP prioritete yra vienas didžiausių (didesnis tik VP 11 prioritete). Didesnį rodiklių skaičių lemia intervencijų dizainas – didesnis VP uždavinių, priemonių ir remiamų veiklų skaičius ir įvairovė, todėl akivaizdžių rodiklių skaičiaus optimizavimo (mažinimo) sprendimų, kurie neturėtų įtakos intervencijų dizainui, vertinimo metu nebuvo nustatyta.

Vertinant skirtingų rodiklių dalį (pagal tipą, paskirtį, apskaičiavimo būdą) rodiklių rinkinyje matyti, kad produkto ir rezultato balansas yra tinkamas, nacionalinių rodiklių dalis – maža, įvedamų rodiklių dalis neviršija VP vidurkio. Šiame prioritete VP bendrieji rodikliai sudaro didžiausią visų rodiklių dalį (58 proc.; VP vidurkis – 23 proc.). Rodiklių kokybė lyginant su kitais VP prioritetais įvertinta vidutiniškai (2,31 balo iš 3; VP vidurkis – 2,28). Prasčiausiai įvertinta rodiklių faktinėms reikšmės apskaičiuoti naudojamų informacijos šaltinių kokybė. Rodiklių rinkinio vertinimai yra santykinai žemesni lyginant su kitais VP prioritetais (2,68 balo iš 3; VP vidurkis – 2,75). Tai lėmė prastesnė produkto rodiklių ir remiamų veiklų sąsaja bei rezultato rodiklių ir uždavinių sąsaja.

VP pažangos vertinimo ataskaitoje konstatuojama, kad 7 prioriteto investicinių prioritetų fizinė ir finansinė pažanga yra netolygi. Nepaisant vėlavimų, yra didelė tikimybė, kad produktų rodiklių reikšmės bus pasiektos. Ženklios rezultato rodiklių dalies reikšmės jau pasiektos (kartais nepaisant ribotos finansinės pažangos). Tokie atvejai rodo, kad rezultato rodiklių reikšmės buvo nustatomos nepakankamai ambicingai, o tikslų pasiekimui nemažą poveikį turi bendros socio-ekonominės tendencijos Lietuvoje.

Reikalingi reguliaciniai ir sisteminiai pokyčiai. Šiuo metu ESF lėšomis finansuojamos valstybės socialinės garantijos (ADRP, neįgalųjų įdarbinimas ir kt.). Toks veiklos modelis yra netvarus, nes sumažėjus ES fondų investicijų apimtims, skirtoms Lietuvai, bus labai sunku, jei įmanoma, finansuoti tokio pat lygio paslaugas iš valstybės biudžeto. Teikiant integracijos į darbo rinką paslaugas ypač svarbu derinti ESF investicijas ir valstybės biudžeto lėšas. Siekiant užtikrinti pamatinių paslaugų (ADRP, neįgalųjų integracija į darbo rinką) tęstinumą, svarbu mažinti jų priklausomybę nuo ESF lėšų. Iš ESF tikslinga finansuoti sistemų (pvz. stebėsenos, nuo rinkos nutolusių asmenų duomenų bazių, naujų procesų ir paslaugų) kūrimą, kuris svarbus ilgesniojo laikotarpiu, o einamosios išlaidos turėtų būti finansuojamos iš valstybės biudžeto.

Taip pat reikalinga stiprinti gebėjimus prognozuoti, stebėti ir vertinti darbo rinkos poreikius. Planuojant 2014–2020 m. intervencijas remtasi 2010–2012 m. situacijos analize, todėl pasirengta įgyvendinti priemonės, sprendžiančias aukšto nedarbo ir žemo aktyvumo problemas. Tačiau nuo 2014 m. situacija darbo rinkoje dėl ekonomikos atsigavimo nuolat gerėjo ir išsikelti strateginiai tikslai buvo pasiekti dar 2017 m. Šiuo laikotarpiu daug aktualesnės būtų intervencijos, sprendžiančios darbuotojų stokos, tinkamų kompetencijų pasiūlos problemas, skirtos emigracijos prevencijai ir emigrantų grąžinimui, pasiekti, motyvuoti ir įgalinti žemos / vidutinės kompetencijos dirbančiuosius mokytis ir šių priemonių koncentravimas probleminiuose regionuose. Panašios problemos (investavimo kryptys „nėspėja“ su ekonominio ciklo kaita) buvo būdingos ir ankstesniems programavimo periodams. Todėl planuojant užimtumo politikos priemones ir atitinkamas investicijas 2021-2027 m. programavimo laikotarpiu, remtis ateities tendencijų analize:

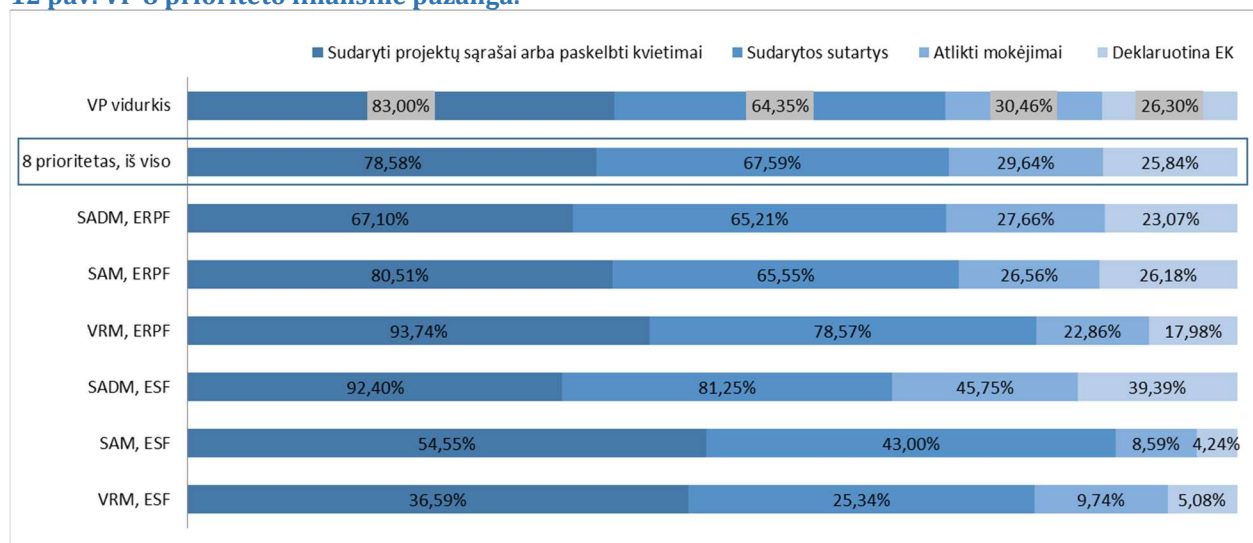
- Ilgalaikėmis ekonomikos ir darbo rinkos kaitos prognozėmis. Jos turėtų apimti bent tris scenarijus: bazinį, optimistinį ir pesimistinį. Kiekvienam scenarijui turi būti parengtas atitinkamų priemonių rinkinys, o programavimo etape numatyta galimybė perskirstyti išteklius tarp kiekvienam scenarijui skirtų priemonių.

- Ilgalaičių tendencijų poveikio Lietuvos darbo rinkai vertinimu. Pvz., kaip prekybos ir investicijų srautų kaita, skaitmenizacija ir robotizacija keis užimtųjų struktūrą bei kaip keisis darbo pobūdis ir atitinkamų kompetencijų poreikis.

2.9. 8 prioriteto „Socialinės įtraukties didinimas ir kova su skurdu“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas

Įgyvendinimo pažanga. Pagal SFMIS duomenis įgyvendinant 8 prioritetą iki 2018 m. gruodžio 31 d. pagal sudarytas finansavimo sutartis projektų vykdytojams skirta 357,3 mln. Eur ES fondų lėšų (67,6 proc. 8 prioriteto biudžeto), išmokėta – 156,6 mln. Eur (30 proc. nuo suplanuotų lėšų). Didžiausia įgyvendinimo pažanga buvo pasiekta vykdant SADM ESF lėšomis finansuojamas administruojamas priemonės.

12 pav. VP 8 prioriteto finansinė pažanga.



Šaltinis: SFMIS, 2018 12 31 duomenys.

Paaiškinimas: EIMIN, ESF – lėšos nesusplanuotos.

Tęstinis intervencijų aktualumas ir tinkamumas. Atsižvelgiant į tai, kad 2017 m. beveik trečdalis (29,8 proc.) Lietuvos gyventojų susidūrė su skurdo rizika ir (arba) patyrė socialinę atskirtį, 8 prioriteto pagrindinis tikslas išlieka itin aktualus. Asmenų, patiriančių skurdo riziką ir (arba) socialinę atskirtį skaičius Lietuvoje išlieka vienas didžiausių, lyginant su kitomis ES šalimis. Eurostat duomenimis, šiuo metu 843 tūkst. žmonių Lietuvoje patiria skurdo riziką ir (arba) socialinę atskirtį. Gyventojų gerovės augimą riboja pernelyg žemos pajamos, nepakankami materialiniai ištekliai, įvairių paslaugų, tokių kaip sveikatos priežiūra, socialinė pagalba ar švietimas, trūkumas, galimybių integruotis į darbo rinką stoka ir prastos darbo sąlygos. Nepaisant to, kad nuo 2008 m. asmenų, patiriančių skurdą ar socialinę atskirtį, skaičius sumažėjo, vis dėlto santykinė jų dalis per šį laikotarpį išaugo 1,3 proc. dėl sumažėjusio bendro gyventojų skaičiaus. Šiuo metu Lietuvos nacionalinio tikslo įgyvendinimui reikia sukurti sąlygas išbristi iš skurdo ir socialinės atskirties dar bent 29 tūkst. žmonių.

Investicijų tikslai atliepia tikslinių grupių poreikius, t. y. skatina dalyvavimą darbo rinkoje, siekia padidinti socialinių ir sveikatos apsaugos paslaugų prieinamumą, sumažinti gyvenimo kokybės skirtumus, į konkrečioms teritorijoms (miestų tikslinėms teritorijoms) būdingų problemų sprendimą įtraukti vietos bendruomenes (per miestų vietos veiklos grupes). Investicijos, skirtos perėjimui nuo institucinės globos link bendruomeninių paslaugų, yra susietos su esminėmis sektoriaus reformomis, kas leidžia tikėtis didelio ir tvaraus poveikio. Vis dėlto, svarbu daugiau dėmesio skirti ne tik aktualių problemų sprendimui, tačiau ir skurdo ir/ar socialinės atskirties prevencijai. Nepaisant to, kad 8 prioriteto rėmuose yra pora tokių priemonių (pvz., „Kompleksinės paslaugos šeimai“ ar „Sveiko senėjimo skatinimo iniciatyvos“), bet atsižvelgiant į stiprų poreikį ir tokių priemonių veiksmingumą bei kaštus (t. y. prevencija reikalauja mažiau išteklių, nei intervencijos vėlesnėje problemos stadijoje), vertėtų padidinti finansavimą tokio pobūdžio priemonėms.

Siekiant sistemingai naikinti skurdo ir socialinės atskirties priežastis (o ne tik švelninti šių reiškinių pasekmes), būtinas geresnis 8 prioriteto investicijų ir kitų intervencijų koordinavimas. Asmenys, patiriantys skurdo riziką ir (arba) socialinę atskirtį, susiduria su keliomis problemomis vienu metu, todėl jiems yra būtina visapusiška ir tolygiai teikiama pagalba. Problema yra ne tai, kad investicijos yra numatytos skirtinguose programavimo dokumento skyriuose, kiek tai, kad paslaugas konkrečioms grupėms teikiantys darbuotojai yra apriboti jų veiklą finansuojančių priemonių, t. y. negali pasiekti skirtingų „kišenių“. Pavyzdžiui, 8 prioriteto lėšomis finansuojamas kompleksinių paslaugų šeimai teikimas. Socialinę riziką patiriančių šeimų vaikai taip pat dažnai susiduria su sunkumais mokykloje, tačiau šios problemos sprendimui reikalingi ištekliai nėra pasiekiami kompleksines paslaugas teikiantiems darbuotojams, nes tam reikalingos lėšos numatytos 9 VP prioritete. Dar daugiau, paslaugų teikimas negali priklausyti nuo ES fondų lėšų programavimo ciklų, tačiau šiuo metu yra reali grėsmė, kad kompleksinės paslaugos po kelių metų nebus teikiamos, nes baigsis tam numatytos lėšos.

Stebėsenos rodiklių sistema ir rodiklių pasiekimo prognozės. 8 prioriteto įgyvendinimo stebėsenai taikomas 101 rodiklis (43 produkto, 58 rezultato). Šis prioritetas (kartu su 7 ir 9 prioritetais) iš kitų prioritetų išsiskiria vienu didžiausių rodiklių skaičiumi. Tai lemia beveik dvigubai didesnis konkrečių uždavinių skaičius ir ženkliai didesnis priemonių skaičius lyginant su kitais prioritetais. Daugiau uždavinių ir priemonių reiškia, kad jiems matuoti reikia ir daugiau rodiklių. Vertinant skirtingų rodiklių dalį (pagal tipą, paskirtį, apskaičiavimo būdą) rodiklių rinkinyje matyti, kad šis prioritetas pasižymi geru produkto ir rezultato rodiklių balansu, kiti kiekybiniai parametrai (bendrųjų, nacionalinių, įvedamų rodiklių dalis) atitinka VP vidurkį. Rodiklių kokybė lyginant su kitais VP prioritetais įvertinta prasčiau (2,24 balo iš 3; VP vidurkis – 2,28). Tai lėmė santykinai prasčiau įvertintas rodiklių specifiškumas, pasiekiamumas ir patikimumas. Rodiklių rinkinio vertinimai yra santykinai aukštesni už VP vidurkį (2,80 balo iš 3; VP vidurkis – 2,75) dėl geros produkto rodiklių aprėpties ir jų sąsajos su rezultato rodikliais.

VP pažangos vertinimo ataskaitoje nurodoma, kad investicinių prioritetų fizinė ir finansinė pažanga yra netolygi. Pagrindinės vėlavimų priežastys – per vėlai tvirtinami PFSA, siekiama investicijas sieti su reformomis, kurių priėmimas ir įgyvendinimas užtruko ilgiau nei planuota. Nepaisant vėlavimų, yra didelė tikimybė, kad daugelio produktų rodiklių reikšmės bus pasiektos. Ženklios rezultato rodiklių dalies reikšmės jau pasiektos (kartais nepaisant ribotos finansinės pažangos). Tokie atvejai rodo, kad rezultato rodiklių reikšmės buvo nustatomos nepakankamai ambicingai.

Atsižvelgiant į iššūkių mastą, skirtos lėšos daugeliui uždavinių yra nepakankamos / neproporcingai mažos. Todėl investicijos pasieks arba tik dalį tikslinės grupės (pvz., mažiau nei 25 proc. asmenų, kuriems reikalingas socialinis būstas) arba lėšos paslaugų teikimui baigsis iki programavimo periodo pabaigos ir toliau tos paslaugos (pvz., kompleksinės paslaugos šeimai) nebus teikiamos. Ši problema kyla, nes dalis 8 prioriteto investicijų yra skirta valstybės prisiimtų įsipareigojimų finansavimui (pvz., parama neįgaliesiems socialinėse įmonėse). Todėl rekomenduojama:

- Didinti asignavimus iš nacionalinio biudžeto socialinės apsaugos sričiai, ypač jau prisiimtų įsipareigojimų finansavimui.
- Užtikrinti, kad rezultatyvių ir efektyvių intervencijų, kurios sprendžia esmines tikslinių grupių problemas, finansavimas būtų tęstinis, nepriklausytų nuo ES fondų lėšų programavimo ciklų. Todėl rekomenduojama perskirstant lėšas (pvz., iš septintojo VP prioriteto) numatyti didesnę finansavimą kompleksinių paslaugų šeimai priemonėms.

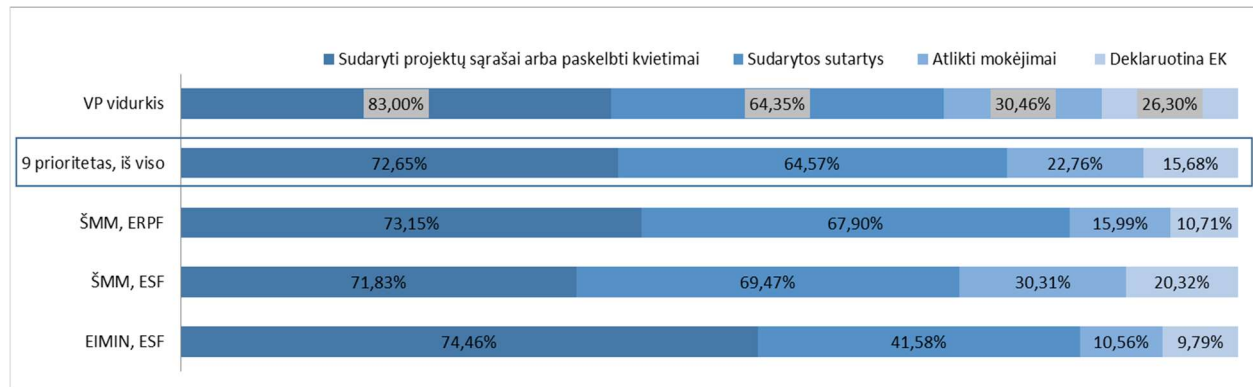
Reikalingi reguliaciniai ir sisteminiai pokyčiai. Skurdo ir socialinės atskirties problemos yra daugiabriaunės ir jas lemia veiksmų kombinacija: nedarbas (kaimo vietovėse nedarbo lygis yra dvigubai didesnis nei miestuose), mokesčių sistema, nesukurianti pakankamai paskatų dirbti, žemas socialinės apsaugos ir paramos sistemos veiksmingumas (pvz., vidutinė nedarbo socialinio draudimo išmoka buvo šešiais eurai didesnė nei skurdo rizikos riba), priklausomybės, socialinių ir darbo rinkoje reikalingų įgūdžių stoka ir kt. Todėl šių problemų sprendimui reikalingas kompleksinis reformų paketas: mokesčių bei išmokų sistemos peržiūra, siekiant didinti paskatas dirbti, kokybiškų darbo vietų kūrimas regionų centruose, rezultatyvesnis skirtingo pobūdžio pagalbą teikiančių institucijų bendradarbiavimas arba veiksmingesnė reikalingos paramos teikimo sistema, sudarant geresnes sąlygas gauti tiek skubią, tiek

prevencinio pobūdžio pagalbą (socialines išmokas, socialines paslaugas ar pagalbą kreipiantis į kitas institucijas) „vieno langelio“ principu.

2.10. 9 prioriteto „Visuomenės švietimas ir žmogiškųjų išteklių potencialo didinimas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas

Įgyvendinimo pažanga. Pagal SFMIS duomenis iki 2018 m. gruodžio 31 d. įgyvendinant 9 prioritetą sudarytų projektų sąrašų arba paskelbtų kvietimų suma sudarė 490,3 mln. Eur (73 proc. nuo visų prioritetui suplanuotų ES fondų lėšų), pasirašytų sutarčių vertė buvo 435,7 mln. Eur (65 proc. nuo suplanuotų ES fondų lėšų), o atliktų mokėjimų suma – 153,3 mln. Eur (23 proc. nuo skirtų ES fondų lėšų). Didesnė finansinė pažanga buvo pagal ŠMM įgyvendinamas ESF priemonės, mažiausia – pagal EIMIN administruojamas ESF priemonės (žr. 13 pav.).

13 pav. VP 9 prioriteto finansinė pažanga.



Šaltinis: SFMIS, 2018 12 31 duomenys.

Dažnu atveju priemonių pradžia vėlavo. To priežastimis buvo tiek laiku nepriimti ŠMM teisės aktai (pvz., susiję su bendrojo ugdymo programomis), tiek ministerijos ir jai pavaldžių institucijų darbuotojų didelių ir visuomenei svarbių projektų valdymo kompetencijų trūkumas. Taip pat pastebima, kad prieš pradėdant įgyvendinti priemones retai atliekami tyrimai ar vertinimai priemonių tinkamumui nustatyti (pvz., kitose šalyse yra nustatyta, kad vienkartiniai dienos mokymai nėra nei efektyvūs, nei rezultatyvūs, nors Lietuvoje jiems vis dar skiriama ženkliai dalis lėšų, numatytų pedagogų kompetencijų tobulinimui). Trūksta koordinavimo ir informacijos dalinimosi tarp tų, kurie priima sprendimus dėl priemonių intervencijų logikos, ir tų, kurie įgyvendina priemones.

Tęstinis intervencijų aktualumas ir tinkamumas. Veiksmų programoje įvardinti iššūkiai ir jiems spręsti numatyti investiciniai prioritetai bei dauguma uždavinių išlieka aktualūs, 9 prioriteto investicijos yra nukreiptos svarbių ir aktualių problemų sprendimui.

- Lietuvos mokinių pasiekimai tarptautiniuose IEA PIRLS, TIMSS, ICCS, ICILS, tyrimuose iki maždaug 2000 m. sparčiai gerėjo, padaryta didžiausia pažanga tarp tyrimuose dalyvaujančių šalių. EBPO PISA rezultatai tai nežymiai pagerėjo, tai smukteldavo, tačiau visada buvo žemiau tarptautinės skalės vidurkio, o PISA 2015 m. įvedus kompiuterinį testavimą matematinio raštingumo ir skaitymo gebėjimų rezultatai išliko tokie patys, tačiau gamtamokslinio raštingumo rezultatai reikšmingai smuko.
- Lietuvai būdingas didelis atotrūkis tarp užimtųjų turimų kompetencijų ir darbo rinkos poreikių. Lietuvos suaugusiųjų skaitymo gebėjimai ir matematinis raštingumas yra artimas tyrimuose dalyvavusių EBPO šalių vidurkiui. Tačiau gebėjimai spręsti problemas pasitelkiant technologijas, yra žemesni nei tarptautinis dalyvavusių šalių vidurkis.
- Vis dar susiduriama su iššūkiais visose švietimo grandyse: nepakankamas ikimokyklinio ugdymo prieinamumas ir nevienodi kokybės standartai ikimokykliniame ugdyme, itin žemas aprūpinimas šiuolaikinėmis mokymo priemonėmis, iš jų ypač gamtos mokslų laboratorijomis (Lietuvos pačiame skalės gale) ir IKT, per mažai į bendruosius gebėjimus orientuotas bendrasis

ugdymas, žemas mokytojų darbo užmokestis, ribotas profesinio mokymo patrauklumas, kokybė ir prestižas, neefektyviai naudojami finansiniai ir žmogiškieji ištekliai aukštojo mokslo srityje.

- Lietuvos mokymosi visą gyvenimą rodikliai vis dar išlieka žemi ir gerokai atsiliekama nuo ES vidurkio. Nors MVG lygis išliko beveik nepakitęs nuo 2007 m., kitų ES šalių atžvilgiu per šį laikotarpį Lietuva nukrito iš 20 į 22 vietą.

Vertinant intervencijų suderinamumą, buvo pastebėta, kad 9 prioriteto intervencijų rinkinio koordinavimas nėra pakankamas. Dauguma priemonių buvo įgyvendinama valstybės projektų planavimo būdu, numatant priemones atskiroms švietimo sritims. Tai sudarė galimybes sutelkti išteklius strateginių pokyčių įgyvendinimui, tačiau šia galimybe pasinaudota tik iš dalies. Remiantis interviu su įgyvendinančiomis institucijomis pastebima, kad dažnu atveju trūko aiškių ir konkrečių tikslų, strateginių gairių projektus pagal priemones planuojančioms įstaigoms. Taigi, priemonių rinkinys finansuoja atskirų švietimo sričių poreikius, bet ne strateginius pokyčius. Nors projektai turi atskirus tikslus, jie nesudaro vieningos sistemos. Vis dar stokojama tarpusavio koordinavimo derinant atskirus švietimo politikos veiksmus, ypač kai tai susiję su kelių institucijų veiksmų derinimu, priemonių įgyvendinimas kai kuriais atvejais yra nenuoseklus. Pavyzdžiui, atnaujinus bendrojo ugdymo programas turėtų būti rengiamas brandos egzaminų užduočių bankas, naujos ugdymo priemonės, finansuojamas pedagogų kompetencijų kėlimas. Tačiau vėluojant bendrojo ugdymo programų atnaujinimui, kitos priemonės vis tiek yra įgyvendinamos.

Taip pat, pastebėtina, kad dalyje priemonių finansuojamas ne struktūrinių pokyčių įgyvendinimas, o einamosios išlaidos. Pavyzdžiai apima finansavimą neformaliojo ugdymo krepšeliui, SKVC atliekamam studijų programų vertinimui, bendrojo priėmimo į Lietuvos aukštąsias mokyklas sistemos funkcionalumo plėtojimui ir mokomiesiems bei informaciniams renginiams. Nors neinvestuojama šių veiklų svarba, tačiau jos turėtų būti finansuojamos iš nacionalinio biudžeto, nes ateityje sumažėjus ES fondų investicijų apimtims, tokių priemonių tolesnė veikla gali nutrūkti.

Stebėsenos rodiklių sistema ir pasiekimo prognozės. 9 prioriteto įgyvendinimo stebėsenai taikomi 107 rodikliai (71 produkto, 36 rezultato). Šis VP prioritetas iš kitų prioritetų išsiskiria didžiausiu rodiklių skaičiumi. Nors uždavinių ir priemonių skaičius šiame VP prioritete taip pat yra vienas didžiausių, aukšti santykiniai rodikliai (vienam uždaviniui/ priemonei tenkančių rodiklių skaičius) rodo, kad šiame prioritete galima ieškoti rodiklių skaičiaus mažinimo galimybių. Vertinant skirtingų rodiklių dalį (pagal tipą, paskirtį, apskaičiavimo būdą) rodiklių rinkinyje matyti, kad produkto rodiklių dalis yra didesnė už VP vidurkį (66 proc., VP vidurkis – 59 proc.). Rodiklių kokybė lyginant su kitais VP prioritetais įvertinta vidutiniškai (2,26 balo iš 3; VP vidurkis – 2,28). Santykinai prasčiau įvertintas realus faktinių reikšmių atnaujinimo periodiškumas. Rodiklių rinkinio vertinimai yra šiek tiek prastesni lyginant su kitais VP prioritetais (2,68 balo iš 3; VP vidurkis – 2,75), dėl silpnesnio priežastinio ryšio tarp produkto ir rezultato rodiklių ir rezultato rodiklių pakankamumo uždavinių įgyvendinimui matuoti.

VP pažangos vertinimo ataskaitoje teigiama, kad daugumoje uždavinių rodiklių pažanga vertinamu laikotarpiu žema. Žema rodiklių pažanga susijusi su vėluojančia priemonių pradžia, tačiau vertinimo metu nebuvo identifikuota esminių rizikų, kad nepavyks pasiekti užsibrėžtų rodiklių reikšmių. Nepaisant formaliai aukšto tikėtino rezultatyvumo, realiam poveikiui pasiekti kyla iššūkių, tikėtina, kad sisteminis poveikis švietimo kokybei ir žmogiškųjų išteklių potencialui bus nedidelis.

Reikalingi reguliaciniai ir sisteminiai pokyčiai. Vertinamuoju laikotarpiu iniciuota daugelį švietimo grandžių apimanti švietimo sistemos reforma. Ją planuojama įgyvendinti iki 2021 metų. Šiame kontekste ypač svarbu užtikrinti, kad priemonių įgyvendinimas gerai derėtų su įgyvendinamomis strateginėmis švietimo pertvarkomis, nebūtų finansuojamos neefektyvios įstaigos ar infrastruktūros. Šiuo metu priemonių įgyvendinimas tam tikrais atvejais dera su reformomis, nes investicijos į infrastruktūrą buvo peržiūrėtos reformų kontekste. Projektams bendrojo ugdymo srityje taip pat keliama reikalavimai siekiant užkirsti kelią, kad nebūtų finansuojamos neefektyvios mokyklos. Visgi šiuos reikalavimus būtų galima tobulinti remiantis ne tik faktine situacija, bet ir prognozėmis dėl mokinių skaičiaus ateityje. Taip pat stebimi nenuoseklumai, pvz., žmogiškųjų išteklių stebėsenos sistemos atnaujinimas vyksta paraleliai su profesinių standartų rengimu, todėl ruošiami profesiniai standartai gali neatitikti darbo rinkos poreikių, taip pat bendrojo ugdymo programų ir vertinimo sistemos atnaujinimas įgyvendinamas nepakankamai nuosekliai.

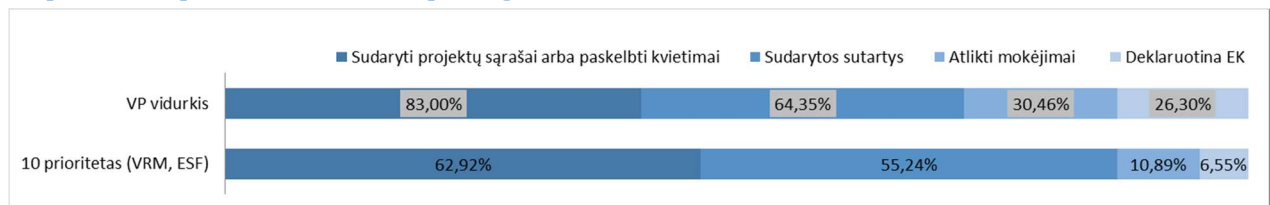
Siekiant 9 prioriteto tikslų išskiriami šie labiausiai reikalingi sisteminiai ir reguliaciniai pokyčiai:

- Reikšmingai sustiprinti Lietuvos MTEPI sistemos žmogiškąjį kapitalą. Tai sudarytų sąlygas tvariai Lietuvos MTEPI sistemos plėtrai ir esamų pajėgumų palaikymui bei atsinaujinimui. Žmogiškieji ištekliai svarbūs visos inovacijų sistemos funkcionavimui ir MTEPI veiklų vykdymui tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuose. Siūloma ženkliai investicijas skirti aukščiausios kvalifikacijos tyrėjų iš užsienio pritraukimui, taip pat iš esmės pagerinti visų tyrėjų darbo sąlygas ir padidinti finansavimą tyrėjų vykdomiems MTEPI darbams.
- Skirti dėmesį veiksniams, kurie mažina studijų kokybę: neužtikrinamas strateginių planų įgyvendinimas, dėstytojų darbo krūviai (patyrę dėstytojai dažnai yra perkrauti). Bent dalį šių iššūkių turėtų spręsti aukštojo mokslo reforma.
- Tobulinti pedagogų kompetencijų valdymo ir motyvavimo sistemą, skirti dėmesį pedagogų darbo patrauklumo gerinimui.
- Nuosekliai integruoti profesinį orientavimą į bendrojo ugdymo sistemą.
- Užtikrinti profesinio mokymo kokybę atsižvelgiant į šiuos veiksnius:
 - Darbdavių įsitraukimas. Nors darbdaviai įtraukiami į standartų ir programų rengimą, jų motyvacija dalyvauti šiuose procesuose dažniausiai yra išorinė, stokojama vidinės motyvacijos dėl bendro darbdavių sąmoningumo trūkumo ar finansinių išteklių stokos.
 - Profesinio mokymo mokytojų sistemingo rengimo trūkumas, dažniausiai mokytojai gerai išmano savo dėstomą dalyką, tačiau jiems trūksta pedagoginių kompetencijų.
 - Nepakankama pagalba mokytojams vykdyti profesinio mokymo programas. Pavyzdžiui, programose galėtų būti detalizuojami gerosios praktikos pavyzdžiai (pvz., apie integruotą dalykų dėstymą). Kita vertus aktualus pedagogų rengimo stiprinimas, siekiant juos įgalinti laisvai adaptuoti programas. (detaliau žr. ES fondų investicijų į mokymo programas tinkamumo ir suderinamumo atvejo studiją).
 - Silpnai išvystyta teisinė bazė yra dar viena priežastis, dėl kurios profesinio mokymo plėtra Lietuvoje išlieka nevientisa ir fragmentuota, tačiau ir šiuo atveju, ši problema yra labiau susijusi su bendresne Lietuvos švietimo politika.
- Būtina pradėti kurti MVG sistemą, kuri įgalintų žemos/vidutinės kvalifikacijos asmenis mokytis.

2.11. 10 prioriteto „Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas

Įgyvendinimo pažanga. Lyginant su kitais VP prioritetais, įgyvendinant 10 prioritetą pasiekta mažiausia finansinė pažanga. 2018 m. gruodžio 31 d. duomenimis, pagal 10 prioritetą projektų įgyvendinimui buvo skirti 83 mln. ESF lėšų (55 proc. nuo visų prioritetui skiriamų ES fondų lėšų), o atliktų mokėjimų suma sudarė 16,4 mln. Eur ESF lėšų (11 proc. nuo visų prioritetui skirtų ESF lėšų).

14 pav. VP 10 prioriteto finansinė pažanga.



Šaltinis: SFMIS, 2018 12 31 duomenys.

Prioritetui skirtas finansavimas ir tarpinių veiklos peržiūros plane nustatytų rodiklių reikšmių sumažinimas bei mokėjimų projektams paspartinimas 2018 m. II pusėje padėjo suvaldyti veiklos rezervo lėšų praradimo riziką. Rizika prarasti veiklos rezervo lėšas, įgyvendinant 10 prioritetą, kilo dėl dviejų pagrindinių priežasčių. Pirmą, užsitęsę priemonių planavimo etapai, nes tik 2016 m. balandžio mėn. buvo patvirtintas Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos įgyvendinimo 2016–2018 metų veiksmų planas. Taip pat atsirado nauji reikalavimai investicinių projektų rengimui, kurie prailgino projektų parengimo laikotarpį. Antra, 2017 m. inicijuotos svarbios reformos viešojo valdymo srityje. Buvo pakeistas Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos įgyvendinimo 2016–

2018 metų veiksmų planas, pradėta valstybės tarnybos reforma, inicijuotas bendrųjų funkcijų konsolidavimo procesas, viešojo sektoriaus optimizavimas.

Tėstinis intervencijų aktualumas ir tinkamumas. Investicijos į viešąjį valdymą Lietuvoje išlieka aktualios, ypač atsižvelgiant į ribotas valstybės finansines galimybes, siekį padidinti šalies ūkio konkurencingumą, augančius visuomenės lūkesčius gauti jų poreikius atitinkančias viešąsias paslaugas bei valstybės tarnybos patrauklumo mažėjimą tarp aukštos kvalifikacijos darbuotojų. Didinant valdymo orientaciją į rezultatus prisidedama prie efektyvaus ir tikslingo finansinių išlaidų valdymo. Gerinant verslo reguliavimo aplinką bei didinant viešojo valdymo procesų skaidrumą ir atvirumą prisidedama prie šalies ūkio konkurencingumo didinimo. Numatytomis investicijomis taip pat siekiama pagerinti teikiamų viešųjų paslaugų kokybę ir jų atitikimą visuomenės poreikiams bei investuojama į žmogiškųjų išteklių valdymą valstybinėje tarnyboje, siekiant padidinti valstybės tarnybos patrauklumą.

Atlikta analizė rodo, kad veiksmų programoje nustatyta 10 prioriteto intervencinė logika atitinka pagrindinius strateginių planavimo dokumentų tikslus ir uždavinius viešojo valdymo srityje, o numatytos intervencijos skirtos svarbiausiems prioritetams (viešojo valdymo procesų skaidrumas ir atvirumas, visuomenės poreikius atitinkančios viešosios paslaugos, veiklos kokybės gerinimas).

10 prioriteto intervencijos yra suderintos ir viena kitą papildančios. Šio prioriteto investicijos yra susijusios ir su 1 bei 2 prioriteto investicijomis. Įgyvendinant priemonę Nr. 10.1.1-ESFA-V-912 „Nacionalinių reformų skatinimas ir viešojo valdymo institucijų veiklos gerinimas“ vykdomi projektai, kuriais kuriamos ir diegiamos mokslo ir inovacijų politikos prioritetų nustatymo bei mokslinių tyrimų, eksperimentinės plėtros ir inovacijų infrastruktūros plėtros analizės ir vertinimo sistemos. 2 prioriteto investicijos papildomos tobulinant paslaugų teikimo vidinius procesus ugdant reikalingas kompetencijas tinkamam paslaugų administravimui. Pagal 10 prioritetą įgyvendinamas projektas Nr. 10.1.2-ESFA-V-915-01-0002 „Atvirų duomenų formavimo metodologinių ir teisinių priemonių įgyvendinimas bei tam reikalingų valstybės institucijų darbuotojų kompetencijų ugdymas“, kuri užbaigus bus sukurta tinkama duomenų atvėrimo metodologija leisianti efektyviai panaudoti pagal 2 prioritetą sukurtą atvirų duomenų platformą.

Stebėsenos rodiklių sistemos ir rodiklių pasiekimo prognozės. 10 prioriteto įgyvendinimo stebėsenai taikomas 61 rodiklis (41 produkto, 20 rezultato). Vertinant skirtingų rodiklių dalį (pagal tipą, paskirtį, apskaičiavimo būdą) rodiklių rinkinyje matyti, kad produkto rodiklių dalis yra didesnė už VP vidurkį (69 proc., VP vidurkis – 59 proc.). Įvedamų rodiklių dalis – mažesnė už VP vidurkį (15 proc., VP vidurkis – 25 proc., todėl rizika nedisponuoti aktualia stebėsenos informacija yra santykinai mažesnė. Rodiklių kokybė lyginant su kitais VP prioritetais įvertinta prasčiausiai (2,18 balo iš 3; VP vidurkis – 2,28). Tai lėmė santykinai prasčiau įvertintas rodiklių pasiekiamumas, patikimumas (ypač naudojamų informacijos šaltinių kokybė) ir atnaujinimo periodiškumas (SFMIS nėra duomenų apie faktines rodiklių reikšmes arba jos senos). Rodiklių rinkinio vertinimai yra aukščiausi lyginant su kitais VP prioritetais (2,95 balo iš 3; VP vidurkis – 2,75). Tik rezultato rodiklių tinkamumas uždavinių įgyvendinimui matuoti įvertintas kiek prasčiau (2,8 balo iš 3).

Atlikta 10 prioriteto įgyvendinimo rezultatyvumo analizė rodo, kad vertinant pagal produkto stebėsenos rodiklius pasiekta maža pažanga. Tam tikra produkto rodiklių pažanga fiksuojama tik pagal 4 produkto rodiklius:

- P.S.411 „Viešojo valdymo institucijų darbuotojai, kurie dalyvavo pagal veiksmų programą ESF lėšomis vykdytose veiklose, skirtose stiprinti įrodymais grįsto valdymo priemonių taikymui ar institucijų veiklos valdymo tobulinimui reikalingas kompetencijas“ - 26 proc.
- P.S.414 „Gyventojai, kurie dalyvavo pagal veiksmų programą ESF lėšomis vykdytose veiklose, skirtose informuoti visuomenę apie viešojo valdymo procesus ar skatinti juose dalyvauti“ - 85 proc.
- P.S.416 „Viešojo valdymo institucijų darbuotojai, kurie dalyvavo pagal veiksmų programą ESF lėšomis vykdytose veiklose, skirtose stiprinti teikiamų paslaugų ir (ar) aptarnavimo kokybės gerinimui reikalingas kompetencijas“ - 24 proc.
- P.S.417 „Viešojo valdymo institucijų darbuotojai, kurie dalyvavo pagal veiksmų programą ESF lėšomis vykdytose veiklose, skirtose stiprinti geresnio reglamentavimo diegimui ar ūkio subjektų veiklos priežiūros efektyvumo didinimui reikalingas kompetencijas“ - 2 proc.

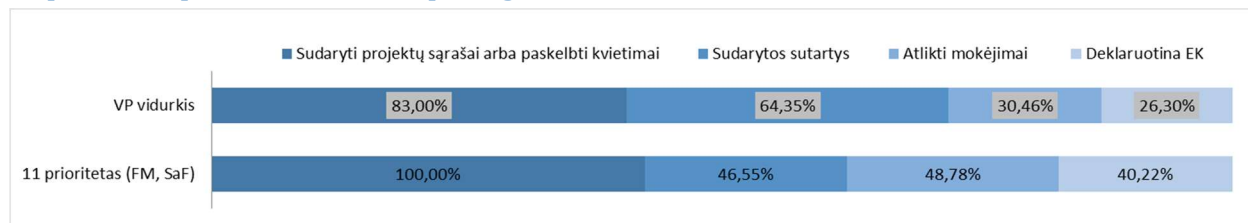
Dėl užsitęsusio planavimo etapo arba dėl įgyvendinamų viešojo valdymo reformų vertinamuoju laikotarpiu nebuvo pasiekta pažangos pagal rezultato rodiklius.

Reikalingi reguliaciniai ir sisteminiai pokyčiai. Tolesnė 10 prioriteto įgyvendinimo eiga ir ES fondų lėšų panaudojimo efektyvumas labiausiai priklausys nuo valstybės tarnybos reformos įgyvendinimo ir sėkmingo bendrųjų funkcijų konsolidavimo proceso. Sėkmingam prioriteto įgyvendinimui įtakos turės ir vykdomas viešojo sektoriaus optimizavimas bei viešųjų paslaugų peržiūros procesas.

2.12. 11 prioriteto „Techninė parama veiksmų programai administruoti“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas

Įgyvendinimo pažanga. Veiksmų programos 11 prioriteto finansavimas (187,5 mln. Eur ES fondų lėšų) nukreiptas vienos priemonės Nr. 11.0.1-CPVA-V-201 „Veiksmų programos administravimas“ įgyvendinimui. Sprendžiant pagal finansinius rodiklius prioritetas įgyvendinamas sėkmingai. Nors pagal sudarytoms finansavimo sutartims skirtą lėšų dalį (47 proc.) atsiliekama nuo bendro VP vidurkio (64 proc.), tačiau pagal atliktų mokėjimų rodiklį (49 proc.) pažanga žymiai spartesnė už bendrą (30 proc.).

15 pav. VP 11 prioriteto finansinė pažanga.



Šaltinis: SFMIS, 2018 12 31 duomenys.

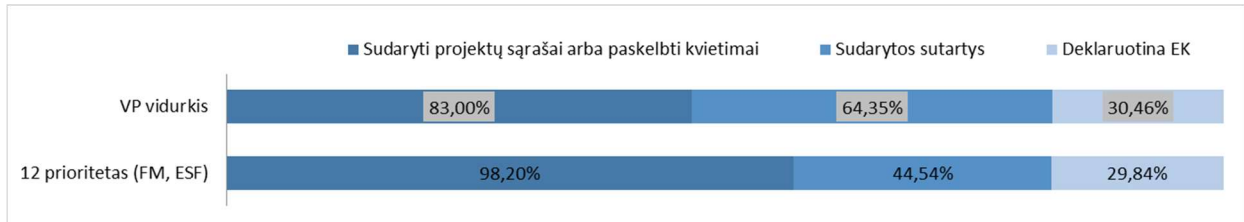
Stebėsenos rodiklių sistema ir rodiklių pasiekimo prognozės. VP 11 prioriteto įgyvendinimo stebėsenai taikomi 9 rodikliai (5 produkto, 4 rezultato). Šis VP prioritetas iš kitų prioritetų išsiskiria didžiausiu viena priemonei tenkančiu rodiklių skaičiumi, tačiau dėl didelės pagal priemonę finansuojamų veiklų įvairovės rodiklių skaičiaus mažinti nesiūloma. Vertinant skirtingų rodiklių dalį (pagal tipą, paskirtį, apskaičiavimo būdą) rodiklių rinkinyje matyti, kad produkto ir rezultato rodiklių balansas yra tinkamas, nacionalinių rodiklių dalis – maža, tačiau įvedamų rodiklių dalis – didesnė už VP vidurkį. Rodiklių kokybė lyginant su kitais VP prioritetais įvertinta geriau (2,39 balo iš 3; VP vidurkis – 2,28). Tai lėmė labai geras rodiklių atnaujinimo periodiškumas (vertinimų vidurkis 3 balai; trūkumų nenustatyta). Rodiklių specifiškumas taip pat aukštas, tačiau rezultato rodiklių priklausomybė nuo intervencijų įvertinta prasčiau (stipri kitų veiksmų įtaka) nei kituose prioritetuose (2 balai iš 3; vidurkis 2,53 balai). Rodiklių rinkinio vertinimai yra atitinka VP vidurkį (2,75 balo iš 3; VP vidurkis – 2,75). Prasčiau įvertintas priežastinio ryšio tarp produktų ir rezultatų stiprumas.

VP pažangos vertinimo ataskaitoje nurodoma, kad daugumos produkto rodiklių pažanga yra gera, kai kurie iš jų jau yra pasiekti, pavyzdžiui, įdiegta ES reglamentų reikalavimus atitinkanti kompiuterinė informacinė valdymo ir priežiūros sistema (produkto rodiklis P.S.427). Didesnį dėmesį būtina atkreipti į produkto rodiklį P.S.426 „Apmokyti socialiniai ekonominiai partneriai“, nes nepasiekta šio rodiklio tarpinė reikšmė (pasiekimas 31,5 proc.). Vertinant rezultato rodiklių pasiekimą matyti, kad ES fondus administruojančio personalo kaita visos sistemos lygiu yra kontroliuojama (rezultato rodiklis R.S.407), tačiau tam tikra rizika yra dėl darbuotojų kaitos atskirose institucijose, visų pirma, vadovaujančioje institucijoje. Be to, derėtų atidžiau stebėti rezultato rodiklio R.S.406 pasiekimą („Išlaidų, apmokamų taikant supaprastintus išlaidų apmokėjimo būdus SaF projektuose, dalis nuo visų apmokamų SaF projektų išlaidų“), nes šio rodiklio pažanga yra labai menka, ir kyla rizika, kad nebus pasiekta 2023 m. suplanuota rodiklio reikšmė.

2.13. 12 prioriteto „Techninė parama, skirta informuoti apie veiksmų programą ir ją vertinti“ įgyvendinimo įvertinimo apibendrinimas

Įgyvendinimo pažanga. Finansinė 12 VP prioriteto įgyvendinimo pažanga, lyginant su bendru veiksmų programos lygiu, vidutinė. Nors visos prioriteto lėšos suplanuotos, tačiau pasirašytų finansavimo sutarčių suma sudaro 45 proc. numatytų lėšų.

16 pav. VP 12 prioriteto finansinė pažanga.



Šaltinis: SFMIS, 2018 12 31 duomenys.

Pagal priemonių įgyvendinimo planus suplanuoti produktai yra siejami laikantis nustatytų tarpinių reikšmių, todėl galima daryti išvadą, kad su suplanuotais finansiniais ištekliais bus pasiekti veiksmų programoje šiam prioritetui nustatyti produktai ir rezultatai. Vertinimo metu buvo gauta tik viena indikacija, kad kai kurioms institucijoms, vykdančios ES fondų lėšų informavimo ir komunikavimo veiklas, įgyvendinus 2018–2020 m. komunikacijos plane nustatytas kampanijas, gali trūkti lėšų veiklų tęstinumui iki programos pabaigos (2021–2023 m. laikotarpiu). Poreikis palaikyti sukurta „komunikacinį lauką“ turėtų būti įvertintas rengiant naują metinį planą, o nustačius tokį poreikį būtų galima apsvarstyti lėšų perskirstymą tarp atskirų kampanijų (visų pirma, įvertinant tikslingumą numatyta finansavimo apimti (600 000 Eur) skelbti antrąjį kvietimą NVO komunikacinėms veikloms pagal visuotinės dotacijos priemonę Nr. 12.0.1-CPVA-K-204 „Komunikacija apie ES investicijas“).

Stebėsenos rodiklių sistema ir rodiklių pasiekimo prognozės. 12 prioriteto įgyvendinimo stebėsenai taikomi 9 rodikliai (5 produkto, 4 rezultato). Šis VP prioritetas iš kitų prioritetų išsiskiria mažiausiu rodiklių skaičiumi absoliučia išraiška ir vienu mažiausiu (lyginant su kitais VP prioritetais) vidutiniu vienai priemonei/ uždaviniui tenkančiu rodiklių skaičiumi. Vertinant skirtingų rodiklių dalį (pagal tipą, paskirtį, apskaičiavimo būdą) rodiklių rinkinyje matyti, kad produkto ir rezultato rodiklių balansas yra tinkamas, nacionalinių rodiklių dalis – maža, tačiau įvedamų rodiklių dalis – didžiausia (56 proc., VP vidurkis – 25 proc.). Kadangi SFMIS ne visuomet buvo nurodytos naujausios rodiklių reikšmės, yra rizika nedisponuoti aktualia stebėsenos informacija. Rodiklių kokybė lyginant su kitais VP prioritetais įvertinta aukščiausiai (2,41 balo iš 3; VP vidurkis – 2,28). Tik rodiklių faktinių reikšmių atnaujinimo SFMIS periodiškumas įvertintas santykinai prasčiau nei kituose VP prioritetuose. Rodiklių rinkinio vertinimai yra vieni aukščiausių lyginant su kitais VP prioritetais (2,88 balo iš 3; VP vidurkis – 2,75). Kaip ir VP 11 prioriteto atveju, prasčiau (ne 3 balais) įvertintas tik priežastinio ryšio tarp produktų ir rezultatų stiprumas.

Nepaisant ES fondų lėšų komunikacijos koordinavimo trūkumų 2018 metais, 12.1 uždavinio rezultatyvumas, vertinant pagal produkto ir rezultato rodiklių pasiekimus, yra pakankamas. Rodiklio P.S.431 „ES struktūrinių fondų svetainėje apsilankusių unikalių lankytojų vidutinis skaičius per metus“ reikšmė yra artima siekiamai iki 2023 m. (pasiekta 93 proc. tikslo). Per 2017 m. svetainėje www.esinvesticijos.lt apsilankė 186 615 unikalūs lankytojai. Kiti du produkto rodikliai – P.S.429 „Įgyvendinta plati informavimo kampanija, informuojanti apie veiksmų programos įgyvendinimo pradžią“ ir P.S.430 „Įgyvendintos informavimo ir komunikacijos kampanijos“ – yra susiję su įgyvendinamomis komunikacijos kampanijomis. Plataus masto kampanija buvo sėkmingai įvykdyta programos įgyvendinimo pradžioje, o teminių komunikacijos kampanijų pažanga yra skirtinga. Vertinamuoju laikotarpiu buvo baigtos įgyvendinti 6 iš numatytų 60 komunikacijos kampanijų. Vertinant pagal metinių planų vykdymą ir komunikacijos efektyvumo rodiklių pasiekimą, sėkmingiau

kampanijas vykdo AM, EIMIN, Invega, ESFA, o daugiausiai organizacinių sunkumų planuojant veiklas ir įsigyjant šių veiklų įgyvendinimo paslaugas kilo SAM ir KM.

ES fondų lėšų komunikacijos efektyvumas programos lygiu vertinamas pagal tris rezultato rodiklius, matuojančius potencialių pareiškėjų, kuriuos tenkina turima informacija, dalį (rodiklis R.S. 408), projektų vykdytojų, kuriems pakanka informacijos, kaip tinkamai įgyvendinti projektą, dalį (rodiklis R.S.409) ir gyventojų, teigiančių, kad ES investicijos padeda siekti teigiamų socialinių ir ekonominių pokyčių šalyje ir prisideda prie gyventojų gyvenimo kokybės gerinimo, dalį (rodiklis R.S. 411). Visų trijų rezultato rodiklių reikšmės, nustatytos 2023 m., jau pasiektos. Atsižvelgiant į tai, kad dabartinio programinio laikotarpio komunikacijos strategijoje akcentas yra perkeltas nuo tradicinio informavimo į nuomonės ir elgsenos pokyčius, tikslinga daugiau dėmesio skirti gyventojų platesniam įtraukimui į viešąsias diskusijas dėl vykdomų ir planuojamų vykdyti projektų, finansuojamų ES fondų lėšomis.

12.2 uždavinio, skirto užtikrinti ES fondų investicijų vertinimą, rezultatyvumui stebėti yra nustatyta po vieną produkto ir rezultato rodiklį. Produkto rodikliui P.S.432, kuris uždavinio įgyvendinimą matuoja pagal atliktų vertinimų skaičių, nustatyta tarpinė reikšmė (30) iki 2018 m. pabaigos pasiekta 87 proc. (iš viso atlikti 26 vertinimai). Įgyvendinant metinius vertinimo planus 6 suplanuotų vertinimų buvo atsisakyta (pasikeitus poreikiui, nutraukus pirkimo procedūrą ar paslaugų teikimo sutartį). Vertinimo rekomendacijų įgyvendinimas yra numatytas kaip 12.2 uždavinio rezultato rodiklis R.S. 410. Sprendžiant pagal įgyvendintų rekomendacijų skaičių ir turinį, daugiausiai vertinimu kaip intervencijų tobulinimo instrumentu pasinaudojo SADM (investicijų į ADRP priemones ir jaunimo užimtumo skatinimo srityse), FM (dėl veiksmų programos spartesnio įgyvendinimo ir geresnio finansinių priemonių taikymo) ir EIMIN (dėl intervencijų inovacijų ir MTEPI srityse). Siekiant ES fondų lėšų vertinimo veiklomis labiau prisidėti prie valdymo, orientuoto į rezultatus, stiprinimo Lietuvoje, tikslinga toliau stiprinti vertinimo gebėjimus.

3. VEIKSMŲ PROGRAMOS INDĖLIS, SIEKIANČ HORIZONTALIŲ PRIORITETŲ

Sprendžiant socialinius, plėtros ir kitus iššūkius, 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programoje yra apibrėžiama, kad investicijos lygiagrečiai turi būti nukreiptos ne tik į konkrečių vertikaliųjų prioritetų įgyvendinimą ir atskirose srityse kylančių iššūkių sprendimą, bet taip pat turi atsižvelgti į visoms sritims taikomą horizontaliųjų principų (toliau – HP) įgyvendinimo problematiką. Lietuvos Respublikos Partnerystės sutartyje yra išskiriami šie pagrindiniai principai: (1) darnus vystymasis; (2) lygios galimybės ir nediskriminavimas; (3) moterų ir vyrų lygybė; (4) jaunimo problemų sprendimas ir (5) partnerystė. Tarpinio vertinimo apimtyje atlikto „Horizontaliųjų principų įgyvendinimo vertinimo“ tikslas buvo įvertinti, kaip užtikrinamas šių HP taikymas įgyvendinant VP ir pateikti rekomendacijas, kaip pasiekti platesnio principų taikymo masto bei poveikio.

HP skiriasi nuo vertikaliųjų prioritetų savo universalumu. Tai reiškia, kad skirtingi HP aspektai gali būti pritaikomi visuose ES fondų lėšomis finansuojamuose projektuose, nepriklausomai nuo projektų srities ar pobūdžio. Kiekvienas HP gali būti įgyvendinamas diferencijuotai (t. y. tiesiogiai, kai HP tikslams ir uždaviniams pasiekti yra numatomi konkretūs atskiri veiksmai) ir integruotai (t. y. netiesiogiai, kai HP yra įgyvendinamas lygiagrečiai šalia kitų tikslų visose priemonėse ir prioritetuose). HP įgyvendinimo poveikis gali būti neutralus (t. y. projekto tikslai ar įgyvendinimo procesai nepažeidžia HP ir neturi neigiamo poveikio jų įgyvendinimui) arba teigiamas (t. y. projektas apima aktyvius veiksmus, kurie ne tik nepažeidžia, bet ir skatina HP įgyvendinimą, socialinių bei vertybinių problemų sprendimą).

HP įgyvendinimo vertinimo ataskaitoje daroma išvada, kad **darnaus vystymosi HP** taikymas VP reglamentavime yra menkai tinkamas ir iš dalies pakankamas. Šiuo metu nėra numatyta nuoseklaus principo taikymo strategijos, nepakankamai užtikrinamas priemonių tarpusavio koordinavimas, dažniausiai nėra paskirtų atsakingų asmenų. Numatytos reglamentavimo nuostatos dažniausiai siekia neutralaus poveikio nepažeidžiant šio principo, nes nėra aiškiai įvardintų būdų, kaip būtų galima aktyviai prisidėti prie principo taikymo ar kaip būtų galima užtikrinti aplinkos, ekonomikos ir socialinių aspektų suderinamumą. Šio HP įgyvendinimui yra numatyta pakankamai priemonių, skirtų sumažinti ŠESD emisijas bei energijos suvartojimą, optimizuoti gamybos procesus, sutvarkyti vandens nuotėkų tinklus, sumažinti vandens telkinių taršą ir pan. Kita vertus, trūksta priemonių darnaus valdymo ir darnaus švietimo srityse. Tarp vertinimo metu išanalizuotų priemonių pavyzdžių pastebėtas tarpsektorinių priemonių trūkumas, tačiau, siekiant tikslesnių išvadų, reikalinga detalesnė analizė. Projektų, kurie integruotų šį principą šalia kitų veiklų, išlieka mažuma: mažiau nei 20 proc. visų apklausos respondentų numatė papildomas veiklas ir tik 26 proc. vėliau pateikė konkrečių pavyzdžių, kaip tai buvo daroma. Projektų vykdytojai taip pat teigė, kad šio principo įgyvendinimas jiems yra papildoma administracinė našta. Taigi, principo įgyvendinimas yra tik iš dalies tinkamas ir pakankamas. DV principo taikymo stebėsenai yra numatyti pavieniai atskiri rodikliai (pvz., „Bendras metinis šiltnamio efektą sukeliančių dujų sumažėjimas“). Tačiau nėra numatytų aiškių tikslų, susijusių su šio principo įgyvendinimu VP mastu, todėl atitinkamai nėra operatyvios principo įgyvendinimo stebėsenos sistemos. Atsižvelgiant į šias išvadas, ateityje siūloma paskirti už šį principą atsakingus asmenis, kurie padėtų koordinuojant skirtingas priemones tarpusavyje bei prisidėtų teikiant pagalbą institucijoms, organizacijoms ar įmonėms integruoti principą į savo veiklas. Taip pat rekomenduojama skirti daugiau dėmesio mokinių švietimui bei viešojo sektoriaus darbuotojų kompetencijų darnaus vystymosi tema. Galiausiai siūloma savivaldybėms sudaryti finansines paskatas tinkamai atsižvelgti į šį principą savo projektuose, o jei tai nėra daroma – taikyti proporcingas finansines sankcijas už nacionalinių įpareigojimų nevykdymą. Kita vertus, taip pat svarbu skirti laiko ir finansinių išteklių komunikacijos kampanijai pristatant esmines šalies problemas ir savivaldybių vaidmenį bei galimybes darnaus vystymosi srityje.

Lygių galimybių ir nediskriminavimo HP taikymas VP reglamentavime yra iš dalies tinkamas ir pakankamas. Nepaisant to, kad dažnai reglamentavimu siekiama užtikrinti universalaus dizaino taikymą, yra pernelyg mažai konsultuojamasi su tikslinių grupių atstovais, o prioritetų uždaviniuose, išskyrus kelis pavienius atvejus, nėra tiksliai suformuluojami ir įvardijami siekiai gerinti situaciją kiekvienoje susijusioje srityje. Numatytos reglamentavimo nuostatos dažniausiai siekia neutralaus poveikio nepažeidžiant šio principo, nes nėra aiškiai įvardintų būdų, kaip būtų galima aktyviai prisidėti

prie principo taikymo, kaip tinkamai integruoti lygių galimybių ir nediskriminavimo aspektą į įgyvendinamas priemones. Kita vertus, šiam HP įgyvendinti yra numatyta pakankamai priemonių, kuriomis siekiama padėti pažeidžiamų ar diskriminuojamų tikslinių grupių integracijai į darbo rinką (pvz., neigaliesiems) ir suteikti geresnės kokybės paslaugas savivaldybėse. Vis dėlto VP trūksta priemonių, kurios numatytų integruoti šį principą į švietimo sistemą ar suteiktų esminių žinių, kaip atpažinti diskriminacijos apraiškas ir nesielti netinkamai. Be to, nors priemonių, įgyvendinančių šį principą, skaičius yra palyginti didelis, tikslinių grupių pasiekimo mastas yra ganėtinai ribotas. Nepaisant kelių itin pozityvių universalaus dizaino taikymo pavyzdžių infrastruktūros finansavimui skirtose priemonėse (pvz., Socialinio būsto fondo plėtra), projektų, kurie integruotų šį principą šalia kitų veiklų, išlieka nedaug. Apie 70 proc. apklaustų projektų vykdytojų pažymėjo, kad savo projekte nėra numatę jokių su šiuo HP susijusių papildomų veiklų. Taip pat projektų vykdytojai teigė, kad šio principo įgyvendinimas jiems yra papildoma administracinė našta. VP numatyti stebėsenos rodikliai yra numatyti tik tiesiogiai prie šio HP prisidedančioms priemonėms, tačiau jie matuoja pavienių priemonių kiekybinį įgyvendinimo mastą, o ne tai, ar VP prisideda prie šio principo įgyvendinimo. Atsižvelgiant į šias išvadas, ateityje siūloma aktyviau konsultuotis su tikslinėmis grupėmis priemonių formavimo etape, ypač daug dėmesio skiriant tikslinių grupių atstovų įtraukimui sudarant tiek Priemonių įgyvendinimo planus (PIP), tiek Projektų finansavimo sąlygų aprašus (PFSA) visose atsakingose institucijose. Taip pat rekomenduojama priemonių įgyvendinimo ir formavimo etapuose projektų vykdytojus paskatinti taikyti šį principą (pvz., dalyvaujant seminaruose). Ypač naudinga būtų finansuoti specializuotus mokymus skirtingų sričių specialistams tose srityse, kuriose dažnai pasitaiko diskriminacijos apraiškų (pvz., transporto ar sveikatos sektoriuose), bei sudaryti paprastus ir aiškius kriterijų sąrašus (angl. *checklists*), į kuriuos būtina atsižvelgti, norint užtikrinti nediskriminavimą ir lygias galimybes. Atitinkamai turėtų būti finansuojamas lygių galimybių ir nediskriminavimo principo integravimas į formaliojo ir neformaliojo ugdymo programas, daug dėmesio skiriant pedagogams, dirbantiems su specialiųjų poreikių vaikais. Taip pat rekomenduojama sukurti platformą, kur būtų galima anonimiškai pranešti apie diskriminavimo atvejus ir greitai į juos reaguoti. Galiausiai, siekiant populiarinti šios temos aktualumą ir paskatinti atsižvelgti į šį principą, siūloma sukurti lygių galimybių ir nediskriminavimo veiklų ženklinimo sistemą, analogišką ekologinio ženklinimo sistemai. „Lygių galimybių“ ženkluką galėtų gauti tik tam tikrus kriterijus atitinkančios įmonės / viešosios institucijos / organizacijos.

Moterų ir vyrų lygybės HP taikymas VP reglamentavime yra menkai tinkamas ir iš dalies pakankamas. Šiuo metu nėra tiksliai suformuluoti ir įvardyti siekiai gerinti situaciją kiekvienoje srityje bei nenumatyti reikalavimai lyčių lygybės aspekto integravimui. Numatytos reglamentavimo nuostatos dažniausiai siekia neutralaus poveikio nepažeidžiant šio principo, tačiau intervencijų neutralumas (angl. *gender neutral*) tėra *status quo* išlaikymas, o ne aktyvus principo įgyvendinimas. Šiam principui įgyvendinti numatytos kelios priemonės, kurios prisideda padedant moterims derinti darbo ir šeimos įsipareigojimus, užkertant kelią smurtui artimoje aplinkoje, skatinant savivaldybes integruoti lyčių aspektą į tolimesnę savo veiklą. Nepaisant to, kad priemonių, įgyvendinančių šį principą, skaičius yra palyginti mažas, jų įgyvendinimas įtraukia visas Lietuvos savivaldybes. Šiuo metu lyčių lygybės aspekto integravimo pasigendama sveikatos, mokslo bei darbo rinkos priemonėse, tačiau reikėtų detalesnės analizės, kokio pobūdžio priemonės iš tiesų būtų reikalingos ir naudingos skirtingose srityse, ypač daug dėmesio skiriant socialinių garantijų sistemos analizei. Didžioji projektų vykdytojų dalis (68 proc.) teigė, kad nenumatė būdų, kaip galėtų integruoti šį principą. Anot apklaustų projektų vykdytojų, šio principo įgyvendinimas yra papildoma administracinė našta. Šiam principui nėra numatyta aiškių tikslų bei nustatytų įgyvendinimo kriterijų, todėl atitinkamai nėra suformuota operatyvi principo įgyvendinimo stebėsenos sistema. Atsižvelgiant į šias išvadas, ateityje siūloma numatyti tikslus, remiantis naujausiais tyrimais šioje srityje (pvz., padidinti moterų skaičių galios pozicijose), bei apsvarstyti ir galimai įvesti kvotas aktualiose srityse. Siekiant gerokai išplėsti lyčių lygybės principo taikymo mastą, svarbu skatinti lyčių lygybės aspekto integravimą nevyriausybinių organizacijų, ministerijų bei švietimo įstaigų veikloje per virtualius mokymus, socialinę reklamą ar masines kampanijas. Taip pat rekomenduojama paskirti už lyčių lygybės politiką atsakingus asmenis, kurie koordinuotų skirtingas priemones ir teiktų pagalbą institucijoms / organizacijoms / įmonėms norint integruoti šį principą į savo veiklą. Galiausiai taip pat labai svarbu daugiau dėmesio skirti vyrų psichologinei sveikatai, ypač neigiamai veikiantiems lyčių stereotipams darbo rinkoje bei visuomenėje, atsižvelgus į galimas socialinių garantijų sistemos spragas, sudaryti geresnes sąlygas ankstyvajai vaiko priežiūrai.

Jaunimo problemų sprendimo HP taikymas VP reglamentavime yra menkai tinkamas ir iš dalies pakankamas. VP uždaviniuose beveik nėra išskiriama jaunimo tikslinė grupė, nėra numatyti tikslūs šios grupės specifika atliepiantys reikalavimai. Priemonių įgyvendinimo reglamentavime daugiausia numatytas tik principo nepažeidimas, kuris savaime negali būti traktuojamas kaip proaktyvus jaunimo problemų sprendimas. Šio principo įgyvendinimo strategija menkai atitinka tikslinių grupių poreikius ir esminių iššūkių šio HP srityje specifika. Priemonės prisideda padedant nesimokantiems ir mokymuose nedalyvaujantiems jaunuoliams (NEET) įsitvirtinti darbo rinkoje ar grįžti į švietimo sistemą, tačiau nesprendžia kitų jaunimo problemų (pvz., nėra priemonių jaunimo neformaliojo ugdymo plėtrai, jaunimo darbuotojų kompetencijų ugdymui ar jaunimo centrų plėtrai). Nors jaunimo nedarbas pastaraisiais metais yra gerokai sumažėjęs, dėl jaunimo pažeidžiamumo ir vis dar didelio emigracijos masto svarbu ateityje skirti daugiau dėmesio prevencinio pobūdžio veikloms. Dalis projektų vykdytojų stengiasi įtraukti jaunimą į savo veiklas, tačiau dauguma jų menkai atsižvelgia į šio HP įgyvendinimo svarbą, jei PFSA nėra nurodoma išpildyti konkrečius reikalavimus. Dėl šios priežasties, nepaisant kelių teigiamų pavyzdžių (pvz., studijų kokybės gerinimas), tikslinių grupių pasiekimo mastas išlieka pernelyg ribotas. VP nėra išskirta su jaunimo problemų sprendimu susijusių stebėsenos rodiklių, todėl sunku įvertinti, kaip VP prisideda prie konkrečių pokyčių įgyvendinimo šioje srityje. Atsižvelgiant į šias išvadas, ateityje siūloma koreguojant šio ir formuojant naujo laikotarpio priemonės aiškiau išskirti jaunimo tikslinę grupę, siekiant labiau atsižvelgti į konkrečius šios grupės poreikius. Rekomenduojama atsižvelgti į besimokančių jaunuolių specifinius poreikius (pvz., pagerinti karjeros planavimo paslaugas, stiprinti sąsajas tarp švietimo sistemos ir darbo rinkos) ar norinčių dirbti jaunuolių poreikius (pvz., suteikiant geresnes galimybes stažuotėms įmonėse pagal specialybę). Taip pat svarbu sudaryti sąlygas integruoti profesinio orientavimo veiklas tiek į bendrąjį ugdymą, tiek į profesinį mokymą (pvz., mokytojams sudarant sąlygas supažindinti jaunuolius su profesijomis klasės išvykų metu). Galiausiai siūloma sudaryti geresnes sąlygas jaunimo darbuotojams veikti vietos lygiu ir tobulinti darbo su jaunimu kompetencijas. Ypač būtų aktualu sudaryti sąlygas atvejo vadybai – kvalifikuotas specialistas galėtų būti samdomas Užimtumo tarnybos ir veikti vietos lygiu pagal poreikį.

Partnerystės HP įgyvendinant VP taikomas iš dalies efektyviai. Strateginiuose dokumentuose numatyti konkretūs reikalavimai įtraukti partnerius įgyvendinant VP: partneriai įtraukiami į VP Stebėsenos komitetą kaip lygiaverčiai nariai kartu su viešojo sektoriaus institucijomis, jie privalo sudaryti ne mažiau kaip trečdalį balso teisę turinčių komiteto narių, visi PFSA pateikiami partneriams komentuoti, partneriai įtraukiami į ES lėšų vertinimo įgyvendinimo priežiūros procesus ir į paraiškų baigiamąjį vertinimo etapą (šio programavimo laikotarpio naujovė). Kita vertus, Stebėsenos komiteto sudėtis išlieka nesubalansuota – neužtikrinamas darbdavių ir darbuotojų atstovų sudėties balansas, dalyvių aktyvumas (posėdžių lankomumas ir pasisakymų dažnis bei kokybė) labai skiriasi. Partnerystės principo įgyvendinimo progresas buvo vertintas du kartus (2014 ir 2017 m.). Nors nuo 2014 m. padaryta pažanga įgyvendinant vertinimo rekomendacijas, rekomendacijos išlieka aktualios ar iš dalies aktualios ruošiantis 2021–2027 m. programavimo laikotarpiui. Dauguma 2017 m. atlikto partnerystės principo įgyvendinimo vertinimo rekomendacijų kol kas dar neįgyvendintos. Verta tobulinti ir partnerystės principo integravimą į valdymo ir kontrolės sistemą – šiuo metu nėra pakankamų įrankių (pvz., stebėsenos rodiklių, projektų atrankos vertinimo kriterijų), kuriais būtų užtikrinama HP įgyvendinimo kontrolė. Rekomendacijos siejasi su šio ir ankstesnių vertinimų identifiкуotomis spragomis: 1) peržiūrėti socialinių partnerių įtraukimo į VP planavimą, įgyvendinimą ir priežiūrą reglamentavimą ir keisti rekomendacinio pobūdžio nuostatas į reikalavimus (kur tai tinkama); 2) partnerius į VP planavimo procesus įtraukti laiku, nuo pat proceso pradžios, ir nuosekliai viso proceso metu, aiškiai komunikuoiant, kaip nacionalinių strategijų rengimo diskusijos susijusios su VP rengimu, suteikiant jiems išsamią informaciją apie planuojamas intervencijas; 3) gerinti grįžtamąjį ryšį – visoms ministerijoms taikyti vienodą praktiką atsižvelgiant į partnerių raštu pateiktas pastabas, tiek *ad hoc*, tiek institucionalizuotų bendradarbiavimo formų (susitikimų) metu diskutuotus nutarimus fiksuoti raštu, prieš kiekvieną susitikimą paskirti tarnautoją, atsakingą už susitarimų santraukos parengimą ir skelbimą viešai.

Nors pagal VP finansuojami projektai kuria **socialines inovacijas** ir jas įgyvendina, tai galėtų vykti didesniu mastu – kol kas VP nepakankamai prisideda ir skatina socialinių inovacijų kūrimą ir įgyvendinimą. VP strateginiuose dokumentuose socialinėms inovacijoms neskiriamas reikšmingas dėmesys, PFSA veikia riboja nei skatina socialinių inovacijų įgyvendinimą, nes dažnai numato tradicinius projekto įgyvendinimo kelius (pvz., nurodo konservatyvų galimų pareiškėjų ar finansuojamų veiklų spektrą), valdymo ir kontrolės sistemoje nepakanka įrankių (pvz., stebėsenos rodiklių, projektų

atrankos ir finansavimo kriterijų) stebėti socialinių inovacijų mastą projektų, priemonių ir visos VP lygiu. Kita vertus, nors VP trūksta socialinių inovacijų skatinimo strategijos, apklausos respondentų atsakymai rodo, kad socialines inovacijas kuria projektų vykdytojai, kurių projektai buvo finansuojami pagal įvairias priemones ir prioritetus. Atsižvelgiant į tai, kad socialinėms inovacijoms įgyvendinti tinkamos visos VP priemonės, formuluojama rekomendacija socialines inovacijas įtvirtinti kaip horizontalųjį principą ir skirti konkrečias priemones, kuriomis būtų skatinami įvairūs socialinių inovacijų ciklo etapai (nuo idėjų generavimo iki plataus masto plėtros ar sisteminių pokyčių).

Vertinime išskirti bendri strateginiai siūlymai, kurie yra aktualūs visų ar daugumos HP įgyvendinimui. Pirma, siekiant užtikrinti sklandų HP taikymą įgyvendinant VP, koordinavimas būtinas ne tik kiekvieno investicijų laikotarpio pradžioje, bet ir viso laikotarpio metu. Todėl rekomenduojama atnaujinti HP įgyvendinimo paramos struktūras. Antra, vertinimo metu pastebėtas kritinis stebėsenos informacijos, susistemintos pagal HP, poreikis. Todėl rekomenduojama sukurti patogią ir aiškią HP įgyvendinimo stebėsenos sistemą. Galiausiai visuomenės narių įpročiams ir nuostatoms HP srityse keisti rekomenduojama pasitelkti socialinę reklamą ir švietimą.