

Vilniaus universitetas  
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

Europos viešojo administravimo magistro programa

**ŠARŪNAS ZAIKAUSKAS**

II kurso studentas

**EUROPOS SAJUNGOS REGIONINĖS POLITIKOS ŽEMĖS ŪKIO  
SEKTORIAUS PLĖTROS PRIEMONIŲ ĮGYVENDINIMO EFEKTYVUMO  
VERTINIMAS: LIETUVOS ATVEJIS**

**MAGISTRO DARBAS**

Magistro darbo vadovas m. a. D. Žeruolis

Vilnius, 2007 m. gegužės 22 d.

## MAGISTRO DARBO PRIEŠLAPIS

**Magistro darbo vadovo išvada dėl darbo gynimo:**

.....  
.....  
.....

.....  
(data)

.....  
( v., pavardė)

.....  
(parašas)

**Magistro darbas įteiktas gynimo komisijai:**

.....  
(data)

.....  
(gynimo komisijos sekretorės parašas)

Magistro darbo recenzentas:

.....  
( v., pavardė)

**Magistro darbų komisijos įvertinimas:**

.....

**Komisijos pirmininkas:**

**Komisijos nariai:**

.....  
.....  
.....  
.....

**PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO  
SAVARANKIŠKUMĄ**

Patvirtinu, kad įteikiamas magistro darbas *Europos Sąjungos regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumo vertinimas: Lietuvos atvejis* yra:

1. Atliktas savarankiškai ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose.
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje.
3. Nedaroma nuorodų į kitus darbus, jeigu jie nėra nurodyti darbe.
4. Pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

Šarūnas Zaikauskas

## BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

*Zaikauskas Š. Europos Sąjungos regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumo vertinimas: Lietuvos atvejis:* Europos viešojo administravimo magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas D. Žeruolis. – Vilnius, 2007. – 60 p.

**Reikšmingi žodžiai:** Europos Sąjunga, regioninė politika, Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas, žemės ūkis, 2004-2006 metų struktūrinės paramos panaudojimo programavimo periodas, priemonių įgyvendinimas, efektyvumo vertinimas, orientacijos į klientus efektyvumas, ekonominis efektyvumas.

Šiame darbe vertinamas Europos Sąjungos regioninės politikos žemės ūkio plėtros priemonių įgyvendinimo Lietuvoje efektyvumas, identifikuojami pagrindiniai veiksniai, apsprendžiantys santykinai žemą įgyvendinimo efektyvumą, pateikiamos rekomendacijos šių veiksnių poveikio mažinimui ateityje. Teorinėje darbo dalyje remiamasi akademinė literatūra. Empirinėje darbo dalyje, taikant pirmoje dalyje išskirtus kriterijus, pateikiamas detalus bendras priemonių įgyvendinimo ir atskirų jo dalių efektyvumo vertinimas.

## TURINYS

<b>SANTRUMPOS</b> .....	6
<b>ĮVADAS</b> .....	7
<b>1. VERTINIMO SAŲOKA IR TEORINIAI EFEKTYVUMO VERTINIMO MODELIAI</b> ..	11
1.1 Vertinimas ir jo vieta viešosios politikos proceso cikle.....	11
1.2 Teoriniai programų efektyvumo vertinimo modeliai .....	17
1.3 Darbe naudojami ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumo vertinimo teoriniai modeliai .....	20
1.3.1 Orientacijos į klientus vertinimo modelis .....	21
1.3.2 Ekonominis efektyvumo vertinimo modelis.....	23
<b>2. EUROPOS SĄJUNGOS REGIONINĖS POLITIKOS ŽEMĖS ŪKIO SEKTORIAUS PLĖTROS PRIEMONIŲ ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE</b> .....	24
2.1 Įgyvendinimo turinys, tikslai ir uždaviniai .....	24
2.2 Institucinė administravimo sistema .....	28
2.3 Įgyvendinimo finansinis vertinimas .....	34
<b>3. EUROPOS SĄJUNGOS REGIONINĖS POLITIKOS ŽEMĖS ŪKIO SEKTORIAUS PLĖTROS PRIEMONIŲ ĮGYVENDINIMO EFEKTYVUMO VERTINIMAS: LIETUVOS ATVEJIS</b> .....	38
3.1 Orientacijos į klientus efektyvumas.....	39
3.1.1. Klientų identifikavimas ir verifikavimas .....	40
3.1.2 Priemonių klientų lūkesčių bei norų identifikavimo būdas .....	42
3.1.3 ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo orientacijos į klientus efektyvumo vertinimas .....	47
3.1.3.1 Priemonių pasirinkimo vertinimas .....	50
3.1.3.2 Administracinių procedūrų vertinimas .....	52
3.1.3.2.1 Paraiškų teikimo ir vertinimo tvarka.....	53
3.1.3.2.2 Projektų administravimo tvarka .....	54
3.1.3.3 Administracinių procedūrų įgyvendinimo vertinimas .....	56
3.2. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo ekonominis efektyvumo vertinimas .....	57
3.2.1 Lėšų įsisavinimo kriterijaus taikymas.....	59
3.2.2 Santykio tarp išmokėtų lėšų ir pasirašytų sutarčių vertės kriterijaus taikymas .....	61
<b>IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS</b> .....	63
<b>ŠALTINIŲ IR LITERATŪROS SĄRAŠAS</b> .....	67
<b>SUMMARY</b> .....	72

## SANTRUMPOS

**ES** - Europos Sąjunga

**EK** - Europos Komisija

**LRV** - Lietuvos Respublikos Vyriausybė

**SF** – Europos Sąjungos struktūriniai fondai

**EŽŪOGF** - Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas

**ERDF** - Europos regioninės plėtros fondas

**ESF** - Europos socialinis fondas

**ŽOFI** - Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas

**ŽŪM** - Žemės ūkio ministerija

**NMA prie ŽŪM** - Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos

**BPD** - Lietuvos 2004-2006 metų Bendrasis programavimo dokumentas

**BPD priedas** - Lietuvos 2004-2006 metų Bendrojo programavimo dokumento priedas

**KPP** - Kaimo plėtros 2004-2006 metų planas

**Lt** - Lietuvos Respublikos nacionalinė valiuta litas

## IVADAS

Lietuva nuo 2004 metų gegužės 1 dienos yra pilnateisė Europos Sąjungos (toliau – ES) narė. Narystė ES reiškia daugelio supranacionalinių politikų įgyvendinimą nacionaliniu lygmeniu, o ES regioninė politika yra viena iš jų. Bendrasis ES regioninės politikos tikslas yra mažinti valstybių narių bei jų regionų ekonominės ir socialinės raidos skirtumus, naudojant finansines paskatas bei nacionalinių regioninių politikų koordinavimą. ES regioninė politika struktūrine prasme vykdoma per keturis pagrindinius struktūrinius fondus: Europos regioninės plėtros fondą (toliau - ERDF), Europos socialinį fondą (toliau – ESF), Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondą (toliau – EŽŪOGF) ir Žuvininkystės orientavimo finansinį instrumentą (toliau - ŽOFI).

Regioninės politikos įgyvendinimo efektyvumo vertinimas Lietuvoje yra vienas esminių narystės ES klausimų, kadangi labai svarbu tinkamai pasirinkti investavimo prioritetus, tikslus, uždavinius, identifikuoti priemones, nustatyti administracines taisykles, jas įgyvendinančias institucijas bei jų koordinavimą. Jei tai daroma nepakankamai efektyviai, nepasinaudojama arba pasinaudojama nepakankamai ES regioninės politikos struktūrine prasme teikiamomis galimybėmis. Žinoma, Lietuva, kaip nacionalinė valstybė, neturi išimtinės kompetencijos nustatant finansavimo prioritetus, administracines taisykles bei jų įgyvendinimą, pagal procedūrą būtina glaudžiai bendradarbiauti su supranacionaline institucija Europos Komisija (toliau – EK), tačiau Lietuvos diskrecija šiame procese pakankamai plati.

Kadangi ES regioninės politikos įgyvendinimas Lietuvoje yra platus, apimamų ekonominių sektorių skaičius labai didelis ir visų jų įtraukimas tokiam darbe nebūtų tikslingas, šio darbo tyrimo objektu pasirinktas konkretus žemės ūkio sektorius bei ES regioninės politikos įgyvendinimo Lietuvoje 2004-2006 metų programavimo periodu efektyvumo vertinimas šiame sektoriuje. Žemės ūkio sektorius, kuriame yra įdarbinta net 12% visos šalies darbo jėgos, sukuria 4,1% tik pridėtinės vertės. Tai indikuoja santykinį sektoriaus neefektyvumą, todėl būtina atitraukti dalį darbo jėgos į kitus ekonomikos sektorius, diversifikuojant veiklas kaimo vietovėse. Taip pat, diegiant pažangias technologijas, ūkininkavimo būdas, būtina modernizuoti ir patį sektorių, kas leistų sėmingiau dalyvauti ES vieningoje rinkoje.

ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonės Lietuvoje 2004-2006 metų programavimo periodu apima Lietuvos 2004-2006 metų Bendrojo programavimo dokumento (toliau – BPD) priemones 4.1-4.7 imtinai, laikantis prielaidos, kad miškininkystė yra sudėtinė žemės ūkio dalis. Sektoriaus priemonės ko-finansuojamos iš EŽŪOGF. Taip pat iš šio fondo nagrinėjamu periodu dalinai ko-finansuotos ir Kaimo plėtros 2004-2006 metų plano (toliau – KPP) priemonės, tačiau jos nepatenka į tyrimo objekto apimtį, nes griežtąja prasme nėra ES regioninės politikos dalimi.

2004-2006 metų programavimo periodas darbe pasirinktas todėl, kad tarpinis vertinimas (šiuo atveju negalima atlikti *ex-post* tyrimo, nes galioja vadinamoji n+2 taisyklė, reiškianti, kad maksimali galima projekto įgyvendinimo trukmė pagal priemones gali būti 24 mėnesiai nuo investicijų pradžios, teoriškai projektai gali būti įgyvendinami iki pat 2008 metų gruodžio 31 dienos) gali adekvačiau įvertinti efektyvumą, pateikti rekomendacijas sekančiam programavimo periodui. *Ex-ante* ES regioninės politikos įgyvendinimo Lietuvoje efektyvumo vertinimas 2007-2013 metų programavimo periodu iš esmės remtųsi to laikotarpio struktūrinės paramos programavimo dokumentais, kurie šiuo metu dar net nėra patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – LRV).

Darbo tikslas yra įvertinti ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumą Lietuvoje. Svarbu pažymėti, kad ES regioninės politikos įgyvendinimas darbe suvokiamas plačiai, apimant priemonių pasirinkimą, jų įgyvendinimo administracines procedūras bei administracinių procedūrų įgyvendinimą praktikoje institucine prasme. Analitiniais bei praktiniais sumetimais administracinės procedūros skaidomos į paraiškų teikimo ir vertinimo tvarką bei projektų administravimo tvarką.

Detalizuojant aukščiau pateiktą darbo tikslą, išskirtini keturi pagrindiniai darbo uždaviniai. Pirma, siekiama identifikuoti ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemones, jų tikslus, uždavinius, detaliai pateikti administracines procedūras, jų įgyvendinimo institucinę schemą bei institucines kompetencijas. Iš esmės šis uždavinys yra tarpinis, pagalbinis įgyvendinant kitus darbo uždavinius. Antra, darbe siekiama įvertinti ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių, skirtų žemės ūkio sektoriaus plėtrai, efektyvumą tiek bendrai, tiek ir pagal atskiras jos dalis – priemonių pasirinkimo tikslingumą ir aktualumą klientams, priemonių įgyvendinimo



administracinių procedūrų efektyvumą bei institucinių jų įgyvendinimą. Trečias darbo uždavinys yra konkrečių veiksmų, mažinančių priemonių įgyvendinimo efektyvumą, identifikavimas. Ketvirta, kadangi darbas orientuotas ne tik į akademinę, tačiau ir į praktinę pridėjamą vertę, jame siekiama pateikti rekomendacijas ES regioninės politikos įgyvendinimo Lietuvoje efektyvumo didinimui 2007-2013 metų programavimo periodu. Pagrindinė darbo hipotezė formuluojama taip: santykinai neefektyvų ES regioninės politikos žemės ūkio plėtros priemonių įgyvendinimą Lietuvoje 2004-2006 metų programavimo periodu labiausiai įtakoja neefektyvios administracinės procedūros, apimančios paraiškų teikimo ir vertinimo tvarką bei projektų administravimo tvarką. Kadangi egzistuoja daugybė neapibrėžtumo, kaip reikėtų vertinti programų ar atskirų jų priemonių efektyvumą, yra labai svarbu pasirinkti tinkamą vertinimo teorinį pagrindą, taikyti tinkamus vertinimo kriterijus, kiekybinius bei kokybinius rodiklius, išnaudoti kiek įmanoma daugiau prieinamų statistinių duomenų. Pirma darbo dalis ir yra skirta pagrindinių naudojamų sąvokų apibrėžimui, vertinimo vietos viešosios politikos procese identifikavimui, vertinimo modelių įvairovės pateikimui bei – kas svarbiausia – darbo teorinio pagrindo pateikimui. Siekiant atlikti kiek įmanoma labiau bešališką, objektyvų ir platesnį vertinimą bei atsižvelgiant į tinkamumą šio atvejo nagrinėjimui bei sieki panaudoti kuo daugiau tinkamų kiekybinių bei kokybinių vertinimo kriterijų, teorinį pagrindą darbe sudaro du modeliai – orientacijos į klientus efektyvumo vertinimo modelis bei ekonominis efektyvumo modelis. Orientacijos į klientus modelis yra pagrindinis, kadangi jis įgalina detaliai vertinti atskiras ES regioninės politikos žemės ūkio plėtros sektoriaus įgyvendinimo dalis, tiksliai identifikuoti nepriklausomus kintamuosius, apsprendžiančius mažesnę įgyvendinimo efektyvumą. Tačiau šis modelis negali apimti visko, ypač kiekybinių kriterijų bei rodiklių, todėl darbe naudojamas ir ekonominis efektyvumo modelis, priemonių įgyvendinimo efektyvumą šiuo atveju matuojantis dvejomis formulėmis. Be to, šie modeliai naudojami kartu, nes vienas jų vertina efektyvumą principu „iš apačios į viršų“, kitas – principu „iš viršaus į apačią“, kas didina vertinimo platumą ir objektyvumą. Pirmoje darbo dalyje daugiausia remiamasi E. Vedungo knyga „Public policy and Program Evaluation“<sup>1</sup>, taip pat R. Vilpišausko ir V.

---

<sup>1</sup> Vedung E. Public Policy and Program Evaluation. – New Jersey: Transaction Publishers, 1997.

Nakrošio<sup>2</sup>, Ch. E. Linblomo ir E. J. Woodhouse'o<sup>3</sup>, W. Parsonso<sup>4</sup>, B. W. Hogwood'o ir L. A. Gunno<sup>5</sup>, P. Sabatier<sup>6</sup>, Ch. Hamo ir Hillo<sup>7</sup>, J. Lane<sup>8</sup>, M. Lipsky<sup>9</sup> darbais. Šioje dalyje naudojami sisteminis-struktūrinis, loginis ir deskriptyvinis tyrimo metodai.

Antra darbo dalis, remiantis paramos programavimo strateginiais dokumentais, tokiais kaip Lietuvos 2004-2006 metų bendrasis programavimo dokumentas<sup>10</sup> bei Lietuvos 2004-2006 metų Bendrojo programavimo dokumento priedas (toliau – BPD priedas)<sup>11</sup>, gairėmis pareiškėjams pagal atskiras BPD priemones ar jų veiklos sritis, bei *makro* ir *mezo* lygmens Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos, Lietuvos Respublikos Žemės ūkio ministerijos (toliau ŽŪM) ir Nacionalinės mokėjimo agentūros prie ŽŪM (toliau NMA prie ŽŪM) pateikiamais statistiniais rodikliais, skirta pirmojo darbo uždavinio įgyvendinimui, pateikiant ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemones, jų tikslus, uždavinius, detaliai pateikti administracines procedūras, jų įgyvendinimo institucinę schemą bei kompetencijas. Šia darbo dalimi, ypač administracinėmis schemomis, procedūromis, institucinėmis kompetencijomis bei išskirtais kiekybiniais finansiniais priemonių įgyvendinimo rodikliais remiamasi trečiojo darbo dalyje. Pagrindinis tyrimo metodai yra deskriptyvinis ir statistinis.

Trečioje, didžiausią pridėtinę vertę turinčioje dalyje, taikant dedukcinį, analitinį, preskriptyvinį ir prognozinį tyrimo metodus, siekiama įgyvendinti tris darbo tikslus: įvertinti ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių, skirtų žemės

---

<sup>2</sup> Vilpišauskas R., Nakrošis V. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. - Vilnius: Margi raštai, 2003.

<sup>3</sup> Lindblom Ch., Woodhouse E. Politikos formavimo procesas – Vilnius: Algarvė, 1999.

<sup>4</sup> Parsons W. Viešoji politika – Vilnius: Eugrimas, 2001.

<sup>5</sup> Hogwood B. W., Gunn L.A. Policy Analysis for the Real World, pp. 219-232.

<sup>6</sup> Sabatier P.L. Political Science and Public Policy // Political Science and Politics, Vol. 24, No. 2, 1991, pp. 144-147; Sabatier P.L. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis // Journal of Public Policy. No. 6, 1986, pp. 21-48.

<sup>7</sup> Ham Ch., Hill M. The Policy in the Modern Capitalist State. – New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.

<sup>8</sup> Lane J. E. Implementation, Accountability, and Trust // European Journal of Political Research, No. 15, 1987, pp. 526-543, Lane J. E. Viešasis sektorius. Vilnius: Pradai, 2001.

<sup>9</sup> Lipsky M. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services - New York: Russell Sage Foundation, 1980.

<sup>10</sup> Lietuvos 2004-2006 metų Bendrasis programavimo dokumentas. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu Nr. 935 // [http://www.finmin.lt/web/stotis\\_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/\\$File/BPD\\_2006-10-04.zip](http://www.finmin.lt/web/stotis_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/$File/BPD_2006-10-04.zip).

<sup>11</sup> Lietuvos 2004-2006 metų Bendrojo programavimo dokumento priedas // [http://www.finmin.lt/web/stotis\\_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/\\$File/BPD\\_priedas\\_2006-10-05\\_1.zip](http://www.finmin.lt/web/stotis_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/$File/BPD_priedas_2006-10-05_1.zip).

ūkio sektoriaus plėtrai, efektyvumą tiek bendrai, tiek ir pagal atskiras jos dalis, identifikuoti veiksnius, mažinančius priemonių įgyvendinimo efektyvumą ir pateikti konkrečių veiksmų rekomendacijas, kaip didinti įgyvendinimo efektyvumą 2007-2013 metų programavimo periodu. Siekiant šių tikslų, pagrindiniai empirinės bazės šaltiniai yra antroje darbo dalyje pateikta informacija bei susisteminti studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“<sup>12</sup> apklausos bei kokybinių interviu rezultatai. Studija yra reprezentatyvi, nes taikant teritorinį, pareiškėjų tipo ir paraiškų teikimo kriterijus, apklausti 1206 klientai, o pilnai ir tinkamai užpildytų anketų grįžtamumo kvota sudarė 27%, tai atitinka reprezentatyvios apklausos standartus.

Akademinių šaltinių, vertinančių ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumą, nėra parengta. Atlikta tik keletu kitų sektorių, pvz. žuvininkystės sektoriaus, priemonių įgyvendinimo efektyvumo vertinimas. Galima pagrįstai teigti, kad akademinėje plotmėje darbo temos tyrimų vykdyta nebuvo, todėl ji yra nauja. Vieno iš darbe naudojamų orientacijos į klientus modelio taikymas taip pat yra santykinai naujas, kadangi Lietuvos tiek akademiniam, tiek ir praktiniam pasaulyje labiau dominuoja ne „iš apačios į viršų“, o iš „viršaus į apačią“ modeliai.

## **1. VERTINIMO SĄVOKA IR TEORINIAI EFEKTYVUMO VERTINIMO MODELIAI**

### **1.1 Vertinimas ir jo vieta viešosios politikos proceso cikle**

Šiame darbe politikos procesas analizuojamas skirstant jį į atskirus vienas po kito einančius etapus nuo politinės problemos identifikavimo ir darbotvarkės formulavimo iki problemos sprendimo rezultatų įvertinimo ir tolesnės politikos koregavimo, taikant grįžtamojo ryčio (*feedback*) principą, kadangi kiekvienas etapas, tame tarpe ir vertinimo etapas tiesiogiai ar netiesiogiai įtakoja bet kurį kitą, tame tarpe ir vertinimo etapą. Vertinimas negali būti atliekamas tarsi „vakuume, o turi būti vykdomas platesniame viešosios politikos procese. Daugelyje politinės analizės knygų politinis procesas ir jo

---

<sup>12</sup> Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams. Vilniaus verslo konsultacinis centras. – Vilnius, 2006.

analizės būdai pristatomi suskirstant juos į atskirus etapus<sup>13</sup>. Toks suskirstymas tradiciškai vadinamas „besisukančiu“ politikos proceso ciklu bei „žingsnis po žingsnio“ požiūriu. Nors tradiciškai šis teorinis konstruktas taikomas viešajai politikai ar jos šakai, jis gali būti taikomas ir viešosios politikos daliai, pvz. programai ar atskiroms jos priemonėms.

Toks politikos proceso suskirstymas į etapus, galimas taikyti ir konkrečioms programoms ar jų dalims, yra kritikuotinas dėl keleto priežasčių. „Žingsnis po žingsnio“ požiūris daro rizikingą prielaidą, kad viešosios politikos formavimas yra nuoseklus ir racionalus procesas – tarsi rašomas kursinis darbas su įvadu, dėstymu ir išvadomis bei loginiais ryšiais tarp kiekvienos dalies<sup>14</sup>. Toks suskirstymas į etapus yra labai sąlyginis proceso suprimityvinimas, kadangi jo etapai realybėje nėra taip aiškiai išskirti kaip teoriniame modelyje, o atskiri viešosios politikos ciklo etapai dažnai persidengia ir sutampa. Antra, priimto sprendimo tikslai idealiaja forma labai retai įgyvendinami praktikoje, kuomet įgyvendinimo procese jo dalyviai ne tik vykdo iš aukščiau „nuleistas“ užduotis, bet ir patys formuoja politiką<sup>15</sup>. Tokia įgyvendinimo diskrecija, priklausomai nuo įgyvendinamo klausimo, yra skirtinga – ypač didelę diskreciją turi specifines technines žinias valdantys specialistai.

Pripažįstant aukščiau pateiktą kritiką, šiame darbe viešosios politikos etapų išskyrimas visgi yra naudojamas, kadangi jis turi tiek analitinę, tiek ir praktinę pridedamąją vertę. Vertinimo etapas cikle yra identifikuojamas nesunkiai, daugeliu atveju jis nėra „susipynęs“ su kitais etapais. Žemiau pateikiamas „besisukantis“ (angl. *spinning top*) politikos proceso ciklas, sudarytas darbo autoriaus, remiantis E. Vedung, W. Parssons, Ch. Linblom ir E. Woodhouse, V. Nakrošio ir R. Vilpišausko darbuose pateikiamomis modelio variacijomis.

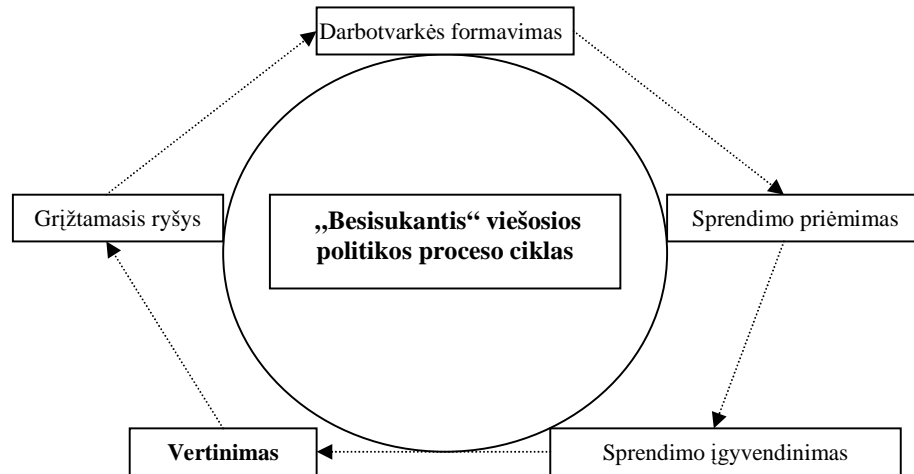
---

<sup>13</sup> Vilpišauskas R., Nakrošis V. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. - Vilnius: Margi raštai, 2003, P. 14.

<sup>14</sup> Lindblom Ch., Woodhouse E. Politikos formavimo procesas – Vilnius: Algarvė, 1999, P. 24.

<sup>15</sup> Vilpišauskas R., Nakrošis V. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. - Vilnius: Margi raštai, 2003, P. 15.

### 1 schema. „Besisukantis“ viešosios politikos proceso ciklas ir vertinimo etapo vieta cikle



Kaip nurodyta aukščiau pateiktoje schemoje, pateikti etapai chronologiškai seka vienas po kito, sudarydami nesibaigiančią politinio proceso grandinę: formuojama darbotvarkė, priimami sprendimai, priimti sprendimai įgyvendinami, visa tai yra vertinama ir suformuluojamas grįžtamasis ryšys naujam darbotvarkės formavimui, sprendimų priėmimui ir t.t. Todėl šiam modeliui galima taikyti „besisukančio“ politikos proceso ciklo metaforą. Žemiau bus trumpai pristatymas kiekvienas proceso etapas, plačiau išplėtojant tik vertinimo etapą, kadangi jis yra svarbiausias nagrinėjamoje temoje. Toks trumpas aptarimas yra būtinas, kadangi vertinimo negalima nagrinėti „vakuume“ - būtinas platesnis sisteminis politikos proceso ciklo etapų aptarimas, kadangi visi išskirti etapai, tiesiogiai ar ne, įtakoja vertinimo etapą.

Visų pirma, darbotvarkės formavimo etape yra identifikuojamos konkrečios problemos, kurias siekiama spręsti adekvačiomis politikomis, programomis ar atskiromis priemonėmis. Kas laikoma problema ir kaip ji apibrėžiama, priklauso nuo būdo, kuriuo politikos formuotojai siekia pateikti tam tikrą reiškinį ar įvykį<sup>16</sup>. Kadangi, skirtingai nei gamtos mokslų, politikos mokslų problemos nėra taip aiškiai apibrėžtos, klausimas, kada vienas ar kitas reiškinys tampa problema, priklauso nuo subjektyvių vertybių. Vienas ar kitas reiškinys tampa problema tik tada, kai jis tokia yra pripažįstamas. Pavyzdžiui, jei

<sup>16</sup> Parsons W. Viešoji politika – Vilnius: Eugrimas, 2001, P. 90.

didėjantis anglies dvideginio Žemės atmosferoje reiškinys gali būti suvokiamas kaip globalinio klimato atšilimo problema, tokiu atveju siekiama formuoti tam tikrą konkrečią politiką, kurios tikslas yra spręsti šią problemą. Tam tikra prasme reiškinio kaip problemos apibrėžimas yra jo sprendimo dalis, kadangi suformulavimas šiame pirmame etape įtakoja visus kitus etapus. Tokie reiškiniai, kurie yra įvardyti kaip labiau svarbiomis problemomis nei kiti problematiški reiškiniai, ir sudaro darbotvarkės formavimą. Darbotvarkė apibrėžiama kaip klausimų ar problemų, kurioms vyriausybė ar nevyriausybinės institucijos teikia rimtą dėmesį tam tikru laiko metu, sąrašas, o darbotvarkės formavimas yra šio sąrašo susiaurinimas<sup>17</sup>. Tiesa, egzistuoja ir kitoks požiūris į darbotvarkės sudarymą – dažnai klausimas į darbotvarkę patenka ne kaip problema, o kaip atsiradusi nauja galimybė. Taip pat netikslu būtų teigti, kad egzistuoja tam tikras žingsnis, kuriame „apsisprendžiama“ dėl viešosios politikos<sup>18</sup>. Vienas ar kitas konkretus sprendimas inicijuojamas laipsniškai, be aiškiai išreikšto apsisprendimo.

Sprendimo priėmimo etapas susideda iš dviejų dalių: pirmiausia formuojama viešoji politika problemoms spręsti, po to valdžią turinčios institucijos priima sprendimą dėl viešosios valdžios įgyvendinimo<sup>19</sup>. Šiame „besisukančiame“ politikos proceso etape nustatomas viešosios politikos turinys bei jo įgyvendino struktūrinė bei procedūrinė sandara. Prie viešosios politikos turinio priskiriamos programos priemonės, tikslai, uždaviniai, finansavimo šaltiniai. Įgyvendinimo sandara reiškia tiek institucinę, tiek ir administracinę politikos įgyvendinimo schemą. Pažymėtina, kad sprendimo priėmimo etape sprendimai gali būti priimami ne tik dėl atskirų viešųjų politikų, bet ir atskirų jos dalių. Šis etapas tradiciškai yra laikomas svarbiausiu, tačiau tiesiogiai ar netiesiogiai yra įtakojamas visų kitų proceso etapų. Jei klausimas nebūtų įtrauktas į darbotvarkę, natūralu, kad jis negalėtų būti vėliau priimtas kaip sprendimas.

Sprendimo įgyvendinimo etapas yra svarbus tuo, kad priimtas sprendimas, sąmoningai ar nesąmoningai, gali būti įgyvendintas netinkamai ir nepasiekti savo tikslų, uždavinių. Vertinimo etape gali būti vertinami tiek sprendimo priėmimo, tiek – daugeliu atveju – sprendimo įgyvendinimo etapai, vertinant sprendimo poveikį, rezultatus bei

---

<sup>17</sup> Vilpišauskas R., Nakrošis V. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. - Vilnius: Margi raštai, 2003, P. 17.

<sup>18</sup> Lindblom Ch., Woodhouse E. Politikos formavimo procesas – Vilnius: Algarvė, 1999, P. 24.

<sup>19</sup> Vilpišauskas R., Nakrošis V. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. - Vilnius: Margi raštai, 2003, P. 17.

pasekmes. Vėliau per grįžtamojo ryšio etapą pateikiami konkretūs pasiūlymai kaip tobulinti priimamus sprendimus, taip tobulinant viešąją politiką ar atskiras jos programas. Šie siūlymai vėliau įtakoja tiek darbotvarkės formavimo, tiek ir sprendimo priėmimo etapus. Todėl, nors sprendimų priėmimo etapas ir atrodo svarbiausiu, jis labai smarkiai įtakojamas visų kitų „žingsnis po žingsnio“ etapų. Sprendimo įgyvendinimas svarbus ir tuo, kad vien tai, jog sprendimas yra priimtas, nustatytas jo turinys bei įgyvendinimo institucinė schema, dar nereiškia, kad sprendimas dėl viešosios politikos ar atskiros jos programos praktikoje bus įgyvendintas tinkamai ir pasieks savo tikslus ir uždavinius. Šis reiškinys yra vadinamas sprendimo dėl politikos nesėkme. Siekiant suvokti, ką reiškia politikos nesėkme, reikia atskirti neįgyvendinimą (angl. *non-implementation*) ir „nesėkmingą įgyvendinimą“<sup>20</sup>. Neįgyvendinimas reiškia, kad politika nepasiekė siektų rezultatų dėl administracinės sistemos vidinių priešasčių, pvz. nepakankamos kompetencijos ar valdomų išteklių, arba dėl objektyvių išorinių veiksnių, kurių įgyvendinimas nesugebėjo įveikti. Nesėkmingas įgyvendinimas reiškia, kad nepaisant to, kad vidiniai ir išoriniai veiksniai buvo palankūs, viešojo politika nepasiekė savo tikslų. Dėl išorinių ir vidinių veiksnių, įskaitant ir įgyvendinančių institucijų norą įgyvendinti priimtus sprendimus, idealių sprendimų įgyvendinimo atvejų nėra, skiriasi tik jų didesnio ar mažesnio pasisekimo atvejai. Ramūnas Vilpišauskas ir Vitalis Nakrošis knygoje „Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir ES įtaka“ išskiria šiuos pagrindinius veiksnius, nuo kurių priklauso politikos neįgyvendinimas ar nesėkmingas įgyvendinimas: aiškiai ir tiksliai suformuluoti politikos tikslai ir uždaviniai; tinkama priežastinė teorija; teisinė-institucinė įgyvendinimo, jo koordinavimo, priežiūros ir atskaitomybės struktūra, disponuojami ištekliai, interesų grupių poveikis bei ekonominė, politinė ir socialinė situacija.

Sekantis proceso etapas - vertinimas - politiniame kontekste apima visas viešojo sektoriaus veiklas - tiek viešąją politiką, viešąsias programas bei jų sudedamąsias dalis, tiek ir atskiras viešąsias paslaugas. Pats termino „vertinimas“ apibrėžimas yra labai kontroversiškas, nevienodai suprantamas, o tai sąlygoja skirtingus tos pačios politikos vertinimus. Dažniausiai vertinimas apibūdinamas kaip atsigręžimas atgal, įvertinant tam tikros programos įgyvendinimo privalumus, trūkumus, atsižvelgiant į tai, ar ir kaip buvo

---

<sup>20</sup> Hogwood B. W., Gunn L.A. Policy Analysis for the Real World, P. 198.

pasiekti pradiniai tikslai, vertinant programos efektyvumą ir panašiai. Vertinimas padeda geriau suprasti padarytas klaidas ir todėl suteikia galimybę patobulinti sprendimų įgyvendinimą ateityje. Vertinimas – tai vyriausybės veiklos ir jos rezultatų kontroliavimo, sisteminimo ir įvertinimo mechanizmas, siekiant užtikrinti kuo atsakingesnį, kūrybiškesnį ir efektyvesnį valstybės tarnautojų darbą ateityje<sup>21</sup>.

Nesutariama, ar vertinimas turėtų koncentruotis tik įgyvendintų projektų analizėje (vadinamasis *ex-post* vertinimas), ar apimti ir išankstinę ateities programų analizę (vadinamasis *ex-ante* vertinimas). Brian W. Hogwood ir Lewis A. Gunn mano, kad negalima programos vertinimo palikti pačiai pabaigai, o reikia jį atlikti jau nuo pat programos planavimo stadijos.<sup>22</sup> Tačiau čia iškyla problema, kad į vertinimą įtraukus ne tik įvykdytų ar vykdomų, bet ir dar tik būsimų programų analizę, terminas „vertinimas“ tampa pernelyg plačia sąvoka, apimančia visas su viešuoju sektoriumi susijusias analizes. Todėl daugelis mokslininkų linkę nepriskirti *ex-ante* analizės prie politikos vertinimo, tokio požiūrio laikomasis ir šiame darbe.

Egzistuoja ir kitas kraštutinumas – kartais „vertinimo“ sąvoka yra per daug susiaurinama, analizuojant tik vykdomas programas ir ignoruojant jau įgyvendintas arba tiriant tik programos poveikį.

Vertinimas, kaip argumentuota analizė, turinti tvirtą empirinį pagrindą, prisideda prie viešosios politikos diskusijų ir todėl gali lemti tolesnius valdžios sprendimus. Taigi vertinimo etapas neabejotinai reikšmingas ta prasme, kad gali daryti įtaką ateities programų ar jų priemonių įgyvendinimui, pasirenkant atitinkamas priemones ir strategijas, tačiau, žinoma, su sąlyga, kad sprendimų priėmėjai ir politikos įgyvendintojai atsižvelgs į vertinimą ir stengsis išvengti tų pačių klaidų.

Grįžtamojo ryšio etapas „besisukančiame“ viešosios politikos cikle dažnai yra pateikiamas kartu su vertinimo etapu. Grįžtamojo ryšio etapo metu politikos įgyvendinimo etapo pamokos naudojamos tolesnei viešajai politikai tobulinti<sup>23</sup>. Taip pat šiame etape gali būti siūlomi politikų tikslų, uždavinių, priemonių, finansavimo šaltinių patobulinimai. Minėti siūlymai yra pateikiami vertinimo etape ir per grįžtamojo ryšio

---

<sup>21</sup> Vedung E. *Public Policy and Program Evaluation*. – New Jersey: Transaction Publishers, 1997, P. 2.

<sup>22</sup> Hogwood B. W., Gunn L.A. *Policy Analysis for the Real World*, P. 219.

<sup>23</sup> Vilpišauskas R., Nakrošis V. *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*. - Vilnius: Margi raštai, 2003, P. 18.

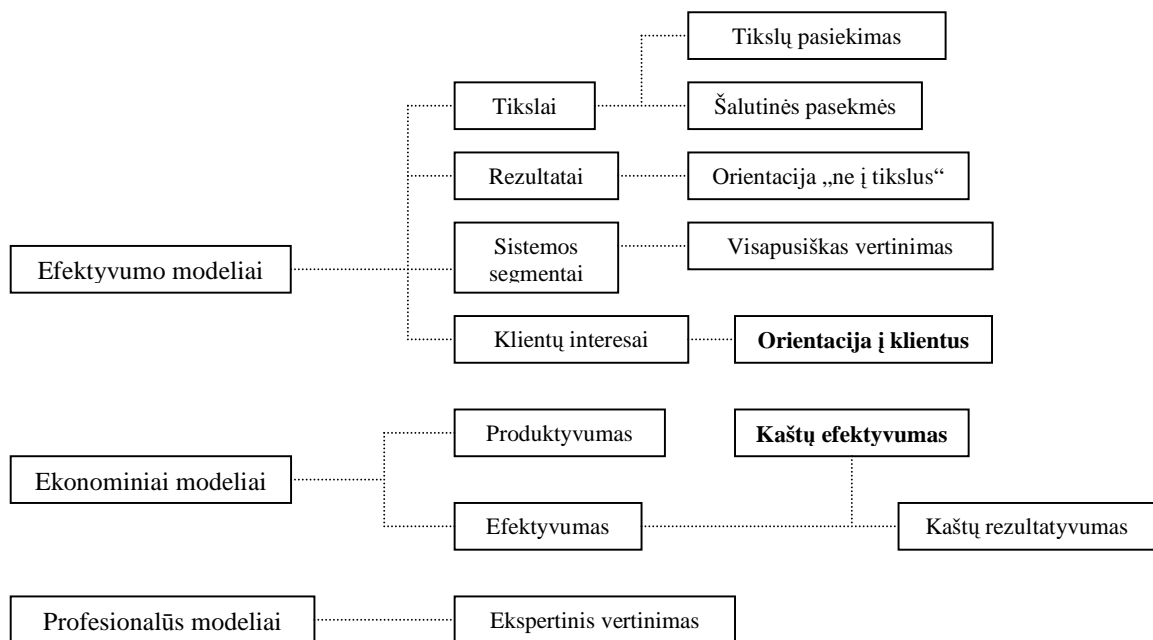


etapą patenka į darbotvarkės formavimo, sprendimų priėmimo, sprendimų įgyvendinimo ir vėl vertinimo bei grįžtamojo ryšio etapus. Toks nuolatinis „besisukantis“ viešosios politikos proceso ciklas veikia nuolat, „sukdamasis“ per atskirus viešosios politikos etapus.

## 1.2 Teoriniai programų efektyvumo vertinimo modeliai

Viena pagrindinių problemų socialiniuose moksluose yra tinkamų kiekybinių ir kokybinių kriterijų taikymas vertinant socialinius reiškinius. Tai ypatingai svarbu ir vertinant atskirų viešosios politikos programų ar jų priemonių įgyvendinimą, kadangi tinkamas kriterijų pasirinkimas ir adekvataus teorinio modelio taikymas yra ypatingai svarbus visam tyrimui, tiksliam pasekmių identifikavimui bei darbo pridedamajai vertei. Egzistuoja daugybė programų vertinimo modelių. Knygoje „Public Policy and Program Evaluation“ E.Vedungas pateikia susistemintą modelių įvairovę<sup>24</sup>:

2 schema. Programų vertinimo modelių sistema pagal E. Vedung



Šaltinis: Vedung E. *Public Policy and Program evaluation*, p. 36.

<sup>24</sup> Modelių sistema pateikiama darbo autoriaus sutrumpintame variante.

Evertas Vedungas programų vertinimo modelius skirsto į tris dideles grupes: efektyvumo (angl. *effectiveness*), ekonominius (angl. *economic*) ir profesionalius (angl. *professional*) modelius. Efektyvumo vertinimo modeliai apjungia skirtingas vertinimo modelių grupes: klasikinius tikslų (angl. *goals*) modelius, skirstomus į tikslų pasiekimo (angl. *goal-attainment*) ir šalutinių pasekmių (angl. *side-effect*) modelius, rezultatų (angl. *results*) modelius, kurių pagrindas yra realių empirinių rezultatų, o ne programose deklaruojamų, vertinimas, ir klientų interesų modeliai, orientuoti į iš apačios į viršų (angl. *bottom-up*) vertinimą, pasiremiant programos klientų norais bei lūkesčiais. Pažymėtina, kad efektyvumo modelių grupė vertina įgyvendinamos programos rezultatus neatsižvelgiant į naudos-kaštų santykį.

Ekonominio efektyvumo modeliai, skirstomi į produktyvumo (angl. *productivity*) ir efektyvumo (angl. *efficiency*) modelių grupes, atsižvelgia ne tik į programų įgyvendinimo rezultatus, tačiau ir kiekybiniais bei kokybiniais kriterijais matuoja ekonominį jų efektyvumą, atsižvelgiant į naudos-kaštų santykį.

Profesionalūs modeliai (angl. *peer review*) yra trečia Everta Vedungo išskirta programų vertinimo modelių grupė. Iš esmės tokie modeliai orientuojasi į ekspertinį vertinimą, naudojant kokybinius kriterijus bei rodiklius. Vertinimą atlieka tos konkrečios srities specialistai.

Pateikiamų modelių vertinimo kriterijų įvairovė yra didelė. Klasikinis vertinimo būdas yra tikslų pasiekimo vertinimo modelis<sup>25</sup>. Modelį sudaro dvi pagrindinės dalys: prieš tai programos nustatytų tikslų pasiekimo praktikoje vertinimas ir poveikio vertinimas. Pagrindiniai modelio keliami klausimai yra du: kiek praktikoje įgyvendinant programą buvo pasiekta iš anksto užsibrėžtų tikslų, t. y. kiek programos rezultatai atitinka prieš tai iškeltus tikslus? Ar pasiekti rezultatai tikrai yra apspręsti programos įgyvendinimo? Kitaip tariant, tikslų pasiekimo modelis yra rezultatų stebėseną<sup>26</sup>. Šio modelio akademinuose darbuose taikymas tyrimuose yra santykinai dažnas, tačiau remtis vien juo dėl jo ydų nepakanka, ypač nagrinėjant konkretų programų įgyvendinimą, kadangi modelis iš esmės ignoruoja įgyvendinimo etapą. Be to, modelio pritaikomumas yra didesnis vertinant siauras programas, kurių iškeliamų tikslų spektras yra santykinai

---

<sup>25</sup> Vedung E. *Public Policy and Program Evaluation*. – New Jersey: Transaction Publishers, 1997, P. 37.

<sup>26</sup> *Ibid*, P. 38.

siauras. Trečia, modelis visiškai neatsižvelgia į kaštų bei jų naudojimo efektyvumo aspektą.

Šalutinių pasekmių vertinimo modelio esmė yra ydingų, nulinių bei šalutinių pasekmių nagrinėjimas, kadangi programų efektyvumas turi būti nagrinėjamas ne tik programos numatytų pagrindinių tikslų, bet ir nenumatytų rezultatų kontekste. Nenumatytų rezultatų identifikavimas daugeliu atvejų gali būti pateikiamas kokybine išraiška, kadangi kiekybinis vertinimas yra pakankamai komplikotas. Taikant šį modelį, neigiami šalutiniai programos įgyvendinimo rezultatai priskirtini prie padidėjusių programos kaštų, kas mažina jos efektyvumą, tuo tarpu teigiami šalutiniai programos įgyvendinimo rezultatai efektyvumą didina.

Orientacijos „ne į tikslus“ modelis iš esmės yra priešingas tikslų pasiekimo vertinimo modeliui, matuojančiam programos rengėjų nustatytų tikslų įgyvendinimą praktikoje bei programos poveikį. Orientacijos „ne į tikslus“ modelis iš esmės ignoruoja tai, kokių tikslų buvo siekiama įgyvendinant programą ir koncentruojasi ties realiu poveikiu, kurį apsprendė programos įgyvendinimas. Pagrindinis modelio taikymo tikslas yra pateikti kiek įmanoma daugiau realių poveikių aspektų. Kadangi modelis ignoruoja programos iškeltus tikslus, poveikis nėra skirstomas į sąmoningai programos įgyvendinimu siektą (angl. *intendet*) ir nenumatytą (angl. *unintendet*) poveikius.

Visapusiško sistemos vertinimo modelis taip pat orientuojasi į realius programos įgyvendinimo rezultatus, tačiau jau santykinai platesniame kontekste. Modelis akcentuoja kontrastą tarp to, ko buvo siekiama, ir to, kas yra realiai pasiekta.

Dar vienas efektyvumo modelis yra orientacijos į klientus modelis, esantis klasikiniu vertinimo iš apačios į viršų modeliu. Klientai šiuo atveju suprantami kaip konkrečios programos naudos gavėjai. Esminis orientacijos į klientus modelio klausimas yra ar programa patenkina jos klientų norus, lūkesčius, ar tenkina interesus<sup>27</sup>. Modelis remiasi dviem esminiais principais: kuo didesniu teikiamų viešųjų paslaugų atitikimu rinkos poreikiams bei demokratiškumu arba dalyvavimu įtakojant programos ar jos dalių rengimą bei įgyvendinimą.

Ekonominiai modeliai skaidomi į dvi modelių rūšis: produktyvumo ir efektyvumo. Efektyvumo modeliai savo ruožtu skaidomi į kaštų efektyvumo ir kaštų rezultatyvumo

---

<sup>27</sup> *Ibid*, P. 66.

modelių grupės. Ekonominis produktyvumo modelis orientuojasi ne tik į kuo geresnius įgyvendinamos programos rezultatus, bet ir į tai, kiek reikėjo panaudoti resursų pasiektam rezultatui. Šis modelis atėjo iš privataus sektoriaus, kur produktyvumas yra vienas esminių vertinimo kriterijų, išreikiamų paprasta formule - išėigas (angl. *outputs*) padalinus iš įeigų (angl. *incomes*). Gaunamas rodiklis išreiškiamas kiekybiškai.

Profesionalaus ekspertinio vertinimo modelis reiškia, kad konkrečios profesijos atstovas pagal konkrečius profesinius kriterijus vertina programos vykdymo kokybę<sup>28</sup>. Konkrečios srities profesionalai pasirenka vertinimo kriterijus savo nuožiūra. Ekspertinis vertinimas paremtas prielaida, kad viešasis sektorius turi būti vertinamas profesionalų, valdančių specifines tos srities žinias. Ekspertinis vertinimas praktiškai visais atvejais yra *ex-post* pobūdžio ir gali būti taikomas visos įgyvendinimo programos ar atskirų jos etapų ar aspektų vertinimui.

### **1.3 Darbe naudojami ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumo vertinimo teoriniai modeliai**

Šio darbo tikslas yra įvertinti ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumą Lietuvoje. Siekiant atlikti kiek įmanoma labiau bešališką, objektyvų ir platesnį vertinimą, yra itin svarbu pasirinkti tam tinkamus modelius. Atsižvelgiant į tinkamumą šio atvejo nagrinėjimui bei siekį panaudoti kuo daugiau tinkamų kiekybinių bei kokybinių vertinimo kriterijų, teorinį pagrindą darbe sudaro du modeliai – orientacijos į klientus efektyvumo vertinimo modelis bei ekonominis efektyvumo modelis. Kadangi daugeliu atveju vertinimai nepakankamai atžvelgia į konkrečios programos klientus ir yra vykdomi pernelyg vertikalčiai „iš viršaus į apačią“, darbe pasirinktas orientacijos į klientus modelis yra labai naudingas išvengti šios ydos. Tam, kad toks vertinimas „iš apačios į viršų“ pats netaptų labai vienpusiu ir ydingu, darbe naudojamas ir papildomas ekonominis efektyvumo modelis. Pažymėtina, kad iš esmės kokybinį pirmojo modelio taikymą, papildo kiekybinis antrasis ekonominis modelis.

---

<sup>28</sup> *Ibid*, P. 87.

### 1.3.1 Orientacijos į klientus vertinimo modelis

Daugelis vertinimų, besiorientuojančių į vertinimą „iš viršaus į apačią“ ignoruoja tų individų bei visuomenės grupių poreikius, kuriems ta programa yra skirta, o tai yra ydinga tiek metodologine, tiek ir praktine prasme. Orientacijos į klientus vertinimo modelis yra vienas svarbiausių vertinant programą ar jos dalį „iš viršaus į apačią“. Šio modelio esmė – ne prievartinis tikslų nuleidimas „iš viršaus į apačią“, tačiau priešingai – tam tikros visuomenės dalies, kuriai ši programa yra skirta - klientų, arba programos naudos gavėjų, „taikinių“ norų<sup>29</sup>, lūkesčių, interesų identifikavimas kaip pagrindinis įgyvendinamos programos efektyvumo kriterijus. Tai yra, iš pradžių identifikuojami klientų norai, lūkesčiai, interesai ir pagal tai yra matuojama kiek konkreči programai juos atitinka. Pažymėtina, kad yra išskiriami du labai skirtingi pradiniai vertinimo taškai: klientų poreikiai (angl. *needs*) ir klientų norai bei lūkesčiai<sup>30</sup>. Darbe naudojamas modelis atsiriboja nuo klientų poreikių ir naudoja tik jų norų, lūkesčių ir interesų, vertinant programos efektyvumą, kriterijų.

Orientacijos į klientus modelio naudojimas vertinant įgyvendinamos programos ar jos priemonių efektyvumą yra pagrindžiamas dviem universaliais principais: teikiamų viešųjų paslaugų orientacija į darbo rinką ir demokratiškumo arba dalyvavimo principais. Teikiamų viešųjų paslaugų orientacijos į darbo rinką principas reiškia, kad teikiamos viešosios paslaugos turi atitikti rinkos poreikius, atskirų individų ar jų visuomeninių grupių norus bei lūkesčius, kadangi viešosios paslaugos yra netiesiogiai finansuojamos iš privačių lėšų, visų pirma iš individų sumokėtų mokesčių. Laikomasi prielaidos, kad viešųjų paslaugų orientacija į rinką didina jų teikimo kokybę bei ekonominę efektyvumą. Įgyvendinamos programos turi būti paremtos nuostata, kad viešosios paslaugos teikiamos vartotojams rinkoje, todėl turi būti formuojamos pagal jų poreikius. Tam yra būtina identifikuoti jų norus bei lūkesčius ir, remiantis tuo, teikti atitinkamo turinio ir teikimo tvarkos paslaugas.

Orientacijos į klientus vertinimo modelis yra paremtas ir demokratiškumo arba dalyvavimo principu. Iš esmės jis reiškia, kad programos klientai, tiesiogiai ar ne, turi

---

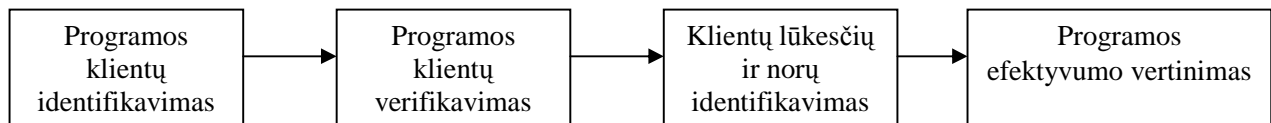
<sup>29</sup> Šiame darbe terminai programos klientai, programos „taikiniai“, programos naudos gavėjai naudojami kaip sinonimai, kadangi terminų reikšmių atskyrimas nėra tikslingas ir jų reikšmės šiuo konkrečiu atveju gali būti laikomos adekvačiomis.

<sup>30</sup> *Ibid*, P. 66.

būti įtraukti į programos prioritetų, tikslų, uždavinių, priemonių nustatymą bei jų įgyvendinimą. Minimalios sąlygos tam – programos klientų preferencijų išskyrimas ir, atsižvelgiant į tai, programos prioritetų identifikavimas bei administravimas.

Taikant šį modelį praktikoje, visų pirma yra būtina identifikuoti programos klientus<sup>31</sup>. Antras žingsnis yra verifikuoti konkrečius individus, atsirenkant ar programos „taikyns“ yra visa pasirinkta grupė, ar tik atskiros jos dalys. Trečias praktinis žingsnis yra identifikuoti klientų lūkesčius ir norus. Vienas labiausiai paplitusių šio žingsnio įgyvendinimo būdų – programos klientų kokybiniai interviu, anketavimas ar kitokio pobūdžio nuomonės apklausa. Ketvirtas praktinis modelio žingsnis – kokybiškai ar kiekybiškai pamatuoti, kiek įgyvendinama programa atitinka klientų norus ir lūkesčius, tokiu būdu įvertinant programos įgyvendinimo efektyvumą. Šie metodologiniai žingsniai schematiškai gali būti pateikiami taip:

### 3 schema. Praktinis orientacijos į klientus modelio taikymas



Kadangi modelis metodologiškai yra santykinai paprastas, jo pritaikymas praktikoje yra platus – modelis atskirai arba integruotas su kitais efektyvumo vertinimo modeliais taikomas vertinant tiek *makro* (pvz. ES regioninė politika ar jos dalys), tiek *mezo* (pvz. nacionalinė Lietuvos programa „Vaikų nusikalstamumas“), tiek ir *mikro* lygmens (pvz. miesto transportas, konkrečių universitetų teikiamos švietimo paslaugos) programas. Klientai gali vertinti programos išeišgas (angl. *outputs*), išdavas (angl. *outcomes*), teikiamų paslaugų prieinamumą, teikiamų paslaugų kokybę ar net jų administravimą<sup>32</sup>. Taip pat, tam tikrais atvejais, klientai gali vertinti ir programos poveikį.

Pažymėtina, kad, taikant šį modelį, egzistuoja didelis vertybinis vertinimų pliuralizmas, t. y. klientų vertinimai gali smarkiai skirtis, netgi konfliktuoti tarpusavyje.

<sup>31</sup> *Ibid*, P. 67.

<sup>32</sup> *Ibid*, P. 68.

Visgi, nepaisant universalaus modelio pritaikymo praktikoje bei santykinai aukštos sukuriamos vertinimo vertės, orientacijos į klientus vertinimo modelis yra daugeliu atvejų nepakankamas, kad naudojant vien jį, būtų pakankamai objektyviai įvertinta programa ar atskiros jos priemonės. Modelis gali būti svarbi vertinimo dalis, tačiau negalėtų pilnai pakeisti kitų modelių<sup>33</sup>. Reikalavimas teikti viešąsias paslaugas pagal klientų norus ir lūkesčius yra pagrįstas, tačiau ribotas – programos turi būti formuojamos ir įgyvendinamos atsižvelgiant ne tik į šį vienintelį kriterijų. Todėl dažniausiai praktinis modelio panaudojamas yra taikomas integruotais su ekonominiais arba tikslų ar rezultatų efektyvumo modeliais.

Šiuo konkrečiu atveju nagrinėjant ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumą Lietuvoje, orientacijos į klientus modelis bus pagrindinis.

### **1.3.2 Ekonominis efektyvumo vertinimo modelis**

Kaip ir kiti modeliai, ekonominio efektyvumo įvertinimas pateikia tik dalinį vaizdą dėl programos įgyvendinimo<sup>34</sup>, tačiau, naudojant jį kartu su orientacijos į klientus modelį vertinimui sukurama daug didesnė pridedamoji vertė ir visapusiškesnis vertinimas atsižvelgiant tiek į klientų norus bei lūkesčius, tiek ir ekonominį įgyvendinimo efektyvumą.

Matuojant ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumą Lietuvoje, naudojamas ekonominis efektyvumo vertinimo modelis, šiuo konkrečiu atveju išreiškiamas dvejomis formulėmis.

Pirma, programos įgyvendinimo efektyvumas gali būti vertinamas kiekybiškai pagal tai, kokiai skirtos bendros paramos lėšų daliai tenka pasirašytų sutarčių lėšų dydis. Antra, koks yra išmokėtų lėšų rodiklis lyginant su bendra pasirašyta sutarčių suma. Pirmu atveju pasirašytų piniginių sutarčių sumos rodiklis dalinamas iš skirtų paramos lėšų visai programai. Antru atveju kiekybinis jau išmokėtų lėšų sumos rodiklis dalinamas iš pasirašytų sutarčių lėšų rodiklio.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Vijeikis D. Lietuvos dalyvavimas ES mokslo ir technologijų programose efektyvumas: Tarptautinių santykių ir diplomatijos magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas D. Žeruolis. – Vilnius, 2002, P. 17.

$$\text{Efektyvumas (1) = } \frac{\text{Pasirašytų sutarčių suma (tūkst. Lt)}}{\text{Bendra programai skirtų lėšų suma (tūkst. Lt)}}$$

$$\text{Efektyvumas (2) = } \frac{\text{Išmokėtų lėšų suma pareiškėjams (tūkst. Lt)}}{\text{Pasirašytų sutarčių suma (tūkst. Lt)}}$$

Tokiu būdu yra išvedami du kiekybiniai programos efektyvumo vertinimo kriterijai. Kuo procentiniai rodikliai yra aukštesni, tuo programa yra įgyvendinama efektyviau. Ir priešingai – kuomet procentiniai rodikliai yra žemesni, tuo programa yra įgyvendinama mažiau efektyviai.

Tokiais kiekybiniais vertinimo kriterijais išreikštas ekonominis efektyvumo vertinimo modelis papildoma aukščiau pateikta orientacija į klientų interesus efektyvumo vertinimo modelį. Dviejų modelių naudojimas padidina vertinimo pridėtinę vertę tiek akademinę, tiek ir praktinę prasme.

## **2. EUROPOS SAJUNGOS REGIONINĖS POLITIKOS ŽEMĖS ŪKIO SEKTORIAUS PLĖTROS PRIEMONIŲ ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE**

### **2.1 Įgyvendinimo turinys, tikslai ir uždaviniai**

Lietuvos 2004-2006 metų bendrasis programavimo dokumentas bei jo priedas įtvirtinta, kad šalyje ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonės yra finansuojamos iš EŽŪOGF lėšų. Taip pat šio fondo lėšos gali būti skiriamos ir pagal Kaimo plėtros 2004-2006 metams planą, tačiau šiame darbe Kaimo plėtros plano priemonių įgyvendinimo efektyvumas nėra vertinamas. Darbe atsiribojama ir nuo ES Bendros žemės ūkio politikos įgyvendinimo vertinimo. Darbo objektas yra 2004-2006 metų programavimo periodu iš EŽŪOGF lėšų finansuojamos BPD priemonės 4.1-4.7 priemonės imtinai bei - konkretizuojant - jų įgyvendinimo efektyvumo vertinimas. Ketvirtas BPD prioritetas „Kaimo plėtra ir žuvininkystė“ apima tiek žemdirbystės, tiek



miškininkystės, tiek ir žuvininkystės priemonės. Atsižvelgiant į darbo objektą bei jo tikslus bei uždavinius, atsiribojama nuo BPD ketvirto prioriteto priemonių 4.8-4.10 imtinai vertinimo. BPD priemonės 4.5 „Miškų ūkis“ įgyvendinimo efektyvumo vertinimas yra įtrauktas į darbą, darant prielaidą, kad miškininkystės sektorius yra žemės ūkio sektoriaus sudedamoji dalis.

Remiantis BPD, bendrasis BPD priemonių, susijusių su žemės ūkio sektoriumi, tikslas yra remiantis gamtiniais ištekliais ir gyventojų tradicijomis, sukurti pažangų žemės ūkio, miškininkystės sektorių, investuojant į alternatyvią veiklą bei tradicinį ūkininkavimą, į ekonominę veiklos įvairinimą<sup>35</sup>. BPD bendrasis ketvirtojo prioriteto „Kaimo plėtra ir žuvininkystė“ tikslas yra platesnis, kadangi įtraukia ir žuvininkystės sektorių, tačiau šiame darbe atsižvelgiant į darbo objektą, tikslus ir uždavinius jis yra susiaurinamas. Detalizuojant aukščiau iškeltą tikslą, BDP iškeliami tokie pagrindiniai žemės ūkio sektoriaus plėtrai skirtų priemonių uždaviniai:

- 1) konkurencingo, į ES rinkas orientuoto žemės ūkio kūrimas skatinant maisto saugą ir rinkodaros plėtrą, leidžiančią veiksmingiau panaudoti esamus išteklius ir išsaugoti darbo vietas kaimo vietovėse<sup>36</sup>;
- 2) galimybių pajvairinti ekonominę veiklą kaimo vietovėse sukūrimas; žemės ūkio produktų gamintojams – papildomos ekonominės veiklos vykdymas puoselėjant biologinę įvairovę, kraštovaizdį ir aplinką<sup>37</sup>.

Kaip jau minėta aukščiau, 2004-2006 metų periodu ES struktūrinė parama žemės ūkiui skiriama pagal BPD priemones 4.1-4.7 imtinai - 4.1. „Investicijos į žemės ūkio valdas“, 4.2. „Jaunųjų ūkininkų įsikūrimas“, 4.3. „Žemės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas“, 4.4 „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“, 4.5. „Miškų ūkis“, 4.6. „LEADER+ pobūdžio priemonė“, 4.7. „Mokymas“. Priemonė 4.4 „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ yra padalinta į penkias veiklos sritis - 4.4.1. „Žemės ūkio vandentvarka“, 4.4.2. „Žemės sklypų perskirstymas“, 4.4.3. „Konsultavimo paslaugos ūkiams“, 4.4.4. „Žemės ūkio ir artimų veiklos sektorių

---

<sup>35</sup> Lietuvos 2004-2006 metų Bendrasis programavimo dokumentas. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu Nr. 935 // [http://www.finmin.lt/web/stotis\\_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/\\$File/BPD\\_2006-10-04.zip](http://www.finmin.lt/web/stotis_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/$File/BPD_2006-10-04.zip), P. 218

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių“, 4.4.5. „Kaimo turizmo ir amatų skatinimas“. Kiekvienai šios priemonės veiklos sričiai, kaip ir kiekvienai kitaip priemonei, yra parengtos atskiros gairės pareiškėjams.

Kiekviena iš aukščiau pateiktų priemonių bei priemonės veiklos sričių turi savo atskirus tikslus bei uždavinius, pateiktus gairėse pareiškėjams. Kadangi šio darbo tikslas yra įvertinti ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumą Lietuvoje, yra būtina trumpai pristatyti šių priemonių tikslus ir uždavinius.

BPD priemonės 4.1 „Investicijos į žemės ūkio valdas“ bendrasis tikslas yra spartinti žemės ūkio valdų restruktūrizavimą, didinti pareiškėjų pajamas iš žemės ūkio ir su juo susijusios veiklos, gerinti gyvenimo, darbo ir gamybos sąlygas<sup>38</sup>. Siekiant įgyvendinti šį tikslą keliami gamybos sąnaudų sumažinimo, gamybos restruktūrizavimo ir modernizavimo spartinimo, produktų kokybės gerinimo, natūralios aplinkos, darbo sąlygų išsaugojimo ir pagerinimo, žemės ūkio ir su juo susijusios veiklos įvairinimo skatinimo uždaviniai.

Kadangi Lietuvoje dominuoja 50-60 metų amžiaus ūkininkai, o jauni ūkininkai (iki 40 metų) sudaro tik apie septintadalį visų registruotų ūkininkų, BPD priemonė 4.2 „Jaunųjų ūkininkų įsikūrimas“ yra skirta jaunų žmonių (iki 40 metų) pritraukimo į žemės ūkį skatinimui, taip gerinant demografinę situaciją kaimo vietovėse bei didinant technologinį ir inovacinį ūkių imlumą.

Lietuvoje parduotos pramonės produkcijos apimtys ES vieningoje rinkoje nėra pakankamai aukštos, o įmonėms yra brangu ir sudėtinga diegti aukštus ES veterinarijos ir sanitarijos reikalavimus, todėl BPD priemonė 4.3 „Žemės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas“ bendrasis tikslas yra modernizuoti ir racionalizuoti žemės ūkio produktų perdirbimą ir rinkodarą, pagerinti jų konkurencingumą ir padidinti pridėtinę vertę<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Gairės pareiškėjams, teikiantiems projektus paramai gauti 2005 metais pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonę „Investicijos į žemės ūkio valdas“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. vasario 23 d. įstatymu Nr. 3D-87 // <http://parama.nma.lt/>, P. 4

<sup>39</sup> Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonę „Žemės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. kovo 23 d. įstatymu Nr. 3D-155 // <http://parama.nma.lt/>, P. 4.

BPD priemonė 4.4 „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ apima penkias skirtingas veiklos sritis, todėl šios priemonės tikslai bei uždaviniai yra platūs, ir priklausomai nuo priemonės veiklos srities, apima skirtingas sritis. 4.4.1 veiklos sritis „Žemės ūkio vandentvarka“ yra skirta žemės ūkio vandentvarkos infrastruktūros gerinimui, apimančios melioracines sistemas bei sausinimo sistemas. Taip pat šia priemonės veiklos sritimi siekiama išsaugoti ir plėtoti žemės ūkio vandens išteklių ekologinę vertę<sup>40</sup>.

Kadangi Lietuvoje žemės ūkio paskirties sklypai yra santykinai nedideli, kas mažina žemės panaudojimo efektyvumą, priemonės 4.4 „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos srities 4.4.2 „Žemės sklypų perskirstymas“ pagrindiniai uždaviniai yra žemės ūkio paskirties sklypų stambinimas bei racionalios žemėvaldos formavimo skatinimas.

BPD priemonės 4.4 veiklos srities 4.4.3 „Konsultavimo paslaugos ūkiams“ bendrasis tikslas yra konsultuojant ūkininkus, kaimo gyventojus bei juridinius asmenis didinti jų gebėjimus pasinaudoti ES struktūrinių fondų parama žemės ūkiui ir kaimo plėtrai, gerinti aplinkos sąlygas<sup>41</sup>. Tikimasi, kad šios veiklos srities įgyvendinimas padidins ūkininkų galimybę pasinaudoti ES struktūriniu parama bei palengvins jiems įgyvendinti aukštus higienos ir gyvulių gerovės standartus.

BPD priemonės 4.4 „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos sritys 4.4.4 „Žemės ūkio ir artimų veiklos sektorių įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių“ ir 4.4.5. „Kaimo turizmo ir amatų skatinimas“ yra tarpusavyje glaudžiai susijusios. BPD veiklos sritimi 4.4.4 „Žemės ūkio ir artimų veiklos sektorių įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių“ siekiama didinti kaimo gyventojų užimtumo ir pajamų lygį, skatinant žemės ūkio ir jam artimos veiklos įvairinimą kaimo

---

<sup>40</sup> Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metu bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonės „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos sritį „Žemės ūkio vandentvarka“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. vasario 23 d. įstatymu Nr. 3D-90 // <http://parama.nma.lt/>, P. 8.

<sup>41</sup> Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metu bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonės „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos sritį „Konsultavimo paslaugos ūkiams“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. vasario 23 d. įstatymu Nr. 3D-89 // <http://parama.nma.lt/>, P. 4.

vietovėse<sup>42</sup>. BPD veiklos sritis 4.4.5 „Kaimo turizmo ir amatų skatinimas“ iš esmės yra tik šio tikslo papildymas, nurodant, kad gyventojų užimtumo ir pajamų lygio didinimas skatinimas pritraukiant kaimų vietovių gyventojus į turizmo, tradicinių ir netradicinių amatų sektorius.

BPD priemone 4.5 „Miškų ūkis“ visų pirma siekiama pritraukti investicijas į privataus miško sektorių. Priemone siekiama įgyvendinti tvaraus ir subalansuoto miškų tvarkymo ir miškų ūkio plėtros užtikrinimo, miško išteklių išsaugojimo ir pagerinimo, miškingų vietovių plotų padidavimo uždavinius<sup>43</sup>.

BPD 4.6 priemonės „LEADER+ pobūdžio priemonė“ tikslas yra sukurti *Leader+* metodiką įgyvendinant teritoriniu pagrindu parengtas integruotas kaimo plėtros strategijas<sup>44</sup>. Tikimasi, kad įgyvendinant šį tikslą bus didinamas kaimo gyventojų iniciatyvumas, institucijų administraciniai gebėjimai bei kaimo bendruomenių įtraukimas į dalyvavimą priimančioms sprendimams.

Žmogiškųjų išteklių profesinė kvalifikacija yra vienas esminių veiksnių, užtikrinančių sklandžią kaimo plėtrą, todėl BPD priemone 4.7 yra siekiama kelti tiek žemės ūkio veikla, tiek ir alternatyvia veikla užsiimančių kaimo vietovių gyventojų kvalifikaciją organizuojant bei finansuojant mokymų rengimą.

## 2.2 Institucinė administravimo sistema

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime Nr. 649 „Dėl atsakomybės už ES struktūrinių fondų paramos įgyvendinimą Lietuvoje pasiskirstymo tarp valstybės institucijų“<sup>45</sup> yra įtvirtinama trijų lygmenų atsakomybė už ES struktūrinių fondų paramos įgyvendinimo Lietuvoje pasiskirstymą tarp valstybės institucijų. Šiame Vyriausybės

---

<sup>42</sup> Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonės „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos sritis „Žemės ūkio ir artimų ekonominės veiklos sektorių įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių“ bei „Kaimo turizmo ir amatų skatinimas“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. vasario 23 d. įstatymu Nr. 3D-88 // <http://parama.nma.lt/>, P. 4.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonę „LEADER+ pobūdžio priemonė“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. gruodžio 12 d. įstatymu Nr. 3D-570 // <http://parama.nma.lt/>, P. 6.

<sup>45</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl atsakomybės už ES struktūrinių fondų paramos įgyvendinimą Lietuvoje pasiskirstymo tarp valstybės institucijų“ // Valstybės žinios. - 2003, Nr. 88-3999.

nutarime *inter alia* buvo patvirtinta ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių administravimo sistema. Vadovaujančia bei mokėjimo institucija paskirta Finansų ministerija, tarpinė institucija – Žemės ūkio ministerija (toliau – ŽŪM), įgyvendinančioji institucija – Nacionalinė mokėjimo agentūra prie ŽŪM (toliau NMA prie ŽŪM), o priežiūros institucija – Priežiūros komitetas.

Finansų ministerija, vadovaujanti institucija EŽŪOGF administravime, yra atsakinga už patikimą ir efektyvią ES struktūrinių fondų ir bendrojo finansavimo lėšų planavimą, priemonių įgyvendinimą ir priežiūrą. Institucija turi „programos lygio“ atsakomybę.

Be to, Finansų ministerija, tiksliau jos nacionalinio fondo departamentas, esanti ir mokėjimo institucija EŽŪOGF lėšų administravime, yra atsakinga už visų ES struktūrinių fondų ir bendrojo finansavimo lėšų apskaitą. Finansų ministerija taip pat turi užtikrinti, kad galutiniai naudos gavėjai savo fondų finansavimo dalį gautų kuo greičiau ir visą. Finansų ministerijos, kaip mokėjimo institucijos, funkcijos gali būti suskirstytos į dvi pagrindines grupes: lėšų gavimas iš EK ir lėšų pervedimas galutiniams gavėjams.

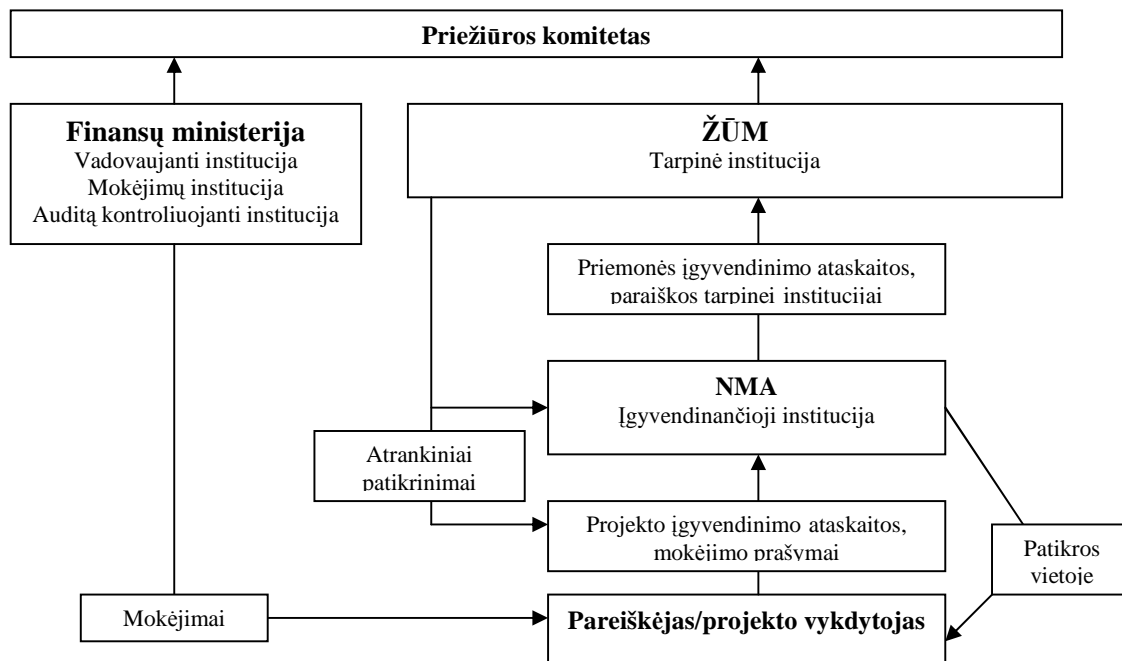
Tarpinė institucija EŽŪOGF administravime yra ŽŪM. Institucija rengia priskirtų BPD priemonių finansavimo planus ir atsako už jų įgyvendinimą, taip pat priima galutinį sprendimą dėl projektų finansavimo, atlieka viešumo veiksmus, susijusius su kiekvienos priemonės, už kurią ji yra atsakinga, įgyvendinimu.

Įgyvendinanti institucija - NMA prie ŽŪM - vykdo tiesioginę paramos administravimą. Pagrindinis institucijos strateginis tikslas yra užtikrinti efektyvų EŽŪOGF finansinės paramos panaudojimą.

Priežiūros institucija Priežiūros komitetas atlieka visų lygmenų priemonių įgyvendinimo priežiūros funkcijas.

Detalizuojant ES struktūrinių fondų lėšų administravimo Lietuvoje taisykles, išskirtina tokia ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo Lietuvoje administracinė sistema:

**4 schema. Atsakingų už ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo Lietuvoje administracinė sistema**

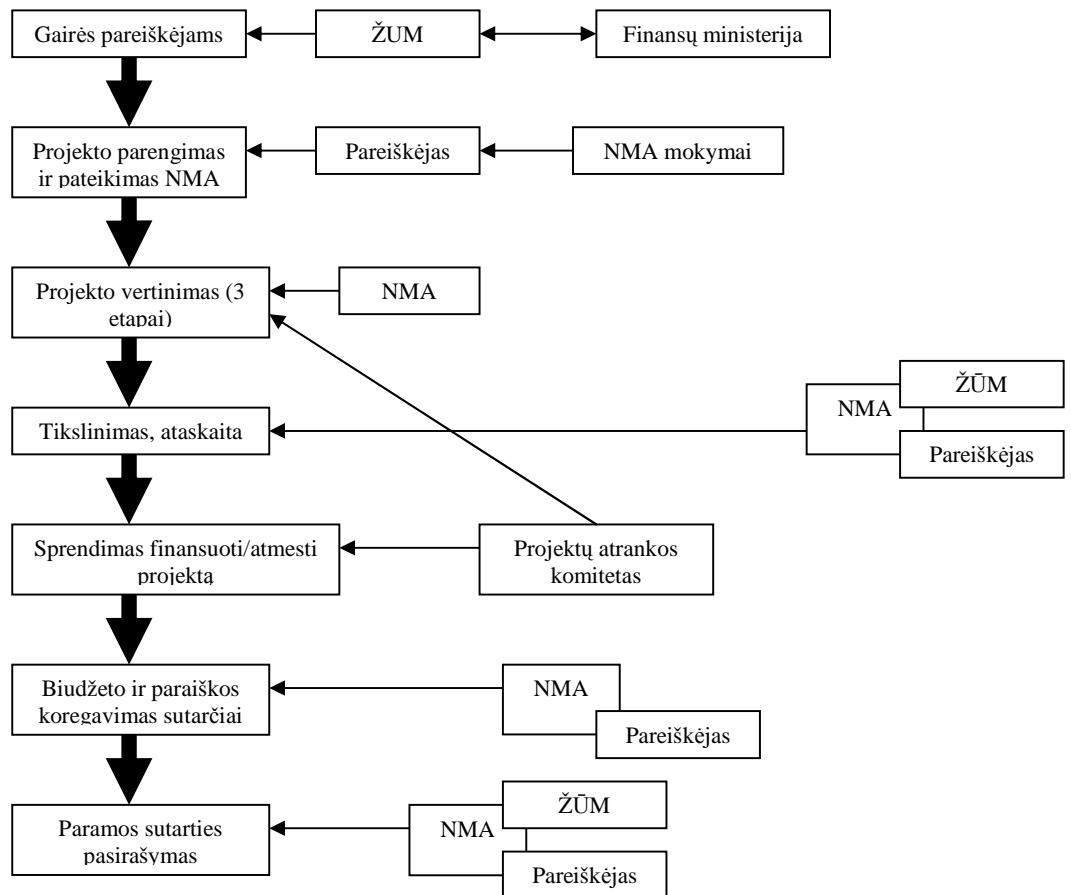


Šaltinis: NMA prie ŽŪM

Finansų ministerija šioje schemoje vaidina atlieka tris *makro* lygmens funkcijas – vadovaujančios institucijos, mokėjimų institucijos ir auditą koordinuojančios institucijos. Institucija schematiškai teikia mokėjimus pareiškėjui/projektų vykdytojui. ŽŪM atlieka tarpinės institucijos vaidmenį. Ji yra susieta su vadovaujančia institucija Finansų ministerija, taip pat atlieka nuolatinius tiek pareiškėjo/projekto vykdytojo, tiek ir NMA prie ŽŪM tarpinius patikrinimus. NMA prie ŽŪM teikia ŽŪM paraiškas bei priemonės įgyvendinimo ataskaitas ir atlieka pareiškėjo/projekto įgyvendintojo patikras vietoje, o pareiškėjas/projektų vykdytojas teikia įgyvendinamajai institucijai NMA projekto įgyvendinimo ataskaitas bei mokėjimo prašymus. Priežiūros institucijai Priežiūros komitetui yra deleguotos tiesioginės vadovaujančios institucijos Finansų ministerijos, tarpinės institucijos ŽŪM funkcijos. Netiesiogiai priežiūros komitetas turi ir įgyvendinančios institucijos NMA prie ŽŪM priežiūros funkcijas.

Siekiant visapusiškai apžvelgti veikiančią ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių administravimo sistemos Lietuvoje sandarą, yra būtina panagrinėti EŽŪOGF projektų atrankos schemą.

**5 schema. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių projektų atrankos schema Lietuvoje**



Šaltinis: NMA prie ŽŪM

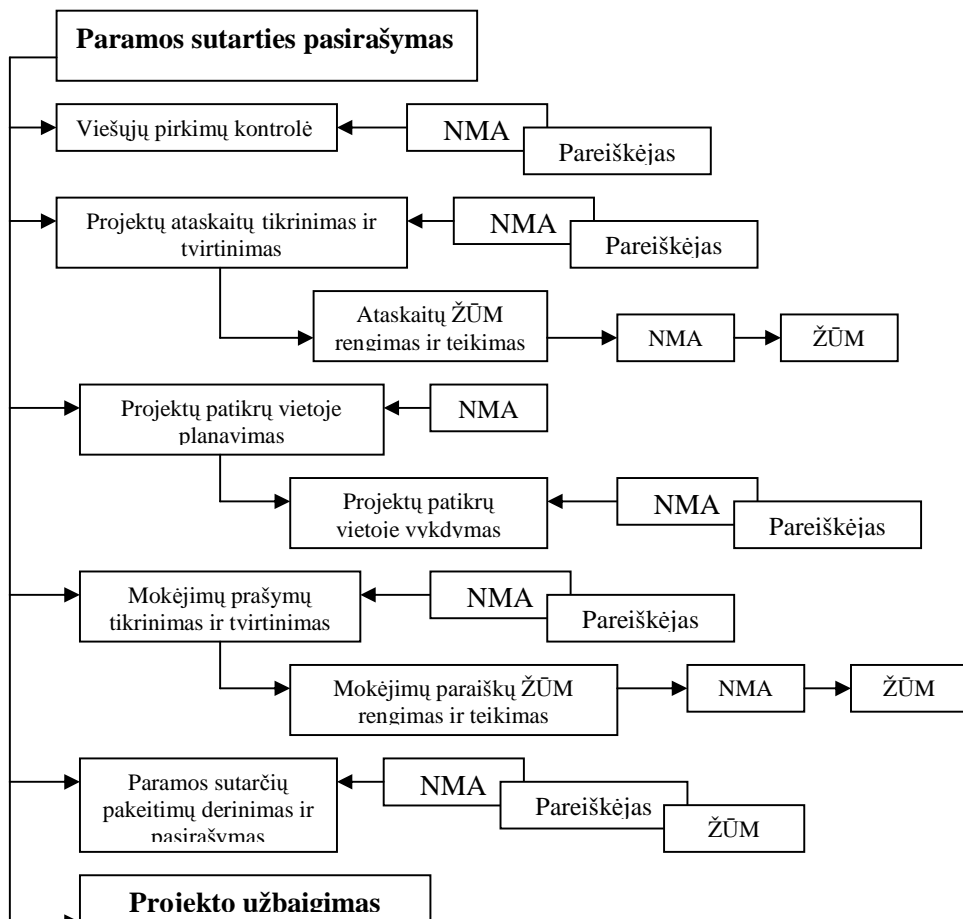
ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių projektų atrankos sistema yra santykinai sudėtinga ir paini, todėl analitiniais sumetimais ją yra tikslinga išskaidyti į septynis etapus.

Visų pirma, bendradarbiaujant tarpinei institucijai ŽŪM ir vadovaujančiai institucijai Finansų ministerijai pagal atskiras priemones arba priemonių veiklos sritis yra sudaromos gairės pareiškėjams, kuriose yra nurodomi konkretūs tikslai, uždaviniai, lėšų dydis, ko-finansavimo dalies ribos, galimi pareiškėjai, projekto tinkamumo gauti paramą kriterijai, projekto trukmė, konkretizuoti veiklos sektoriai, tinkamos ir netinkamos finansuoti išlaidos, paraiškos teikimo administraciniai etapai bei kita galimiems paraiškų teikėjams naudinga informacija.

Antrame etape projektas yra parengiamas ir pareiškėjo pateikiamas NMA prie ŽŪM. Šiame etape agentūra gali rengti pareiškėjams mokymus. Po paraiškos parengimo ir pateikimo vyksta projekto vertinimas, susidedantis iš trijų dalių. Projektus vertina NMA prie ŽŪM.

Sekančiame administraciniame etape teikiamas projektas gali būti tikslinamas, dalyvaujant įgyvendinančiai institucijai NMA prie ŽŪM, tarpinei institucijai ŽŪM bei pareiškėjui. Projekto biudžeto ir paraiškos koregavimas yra vykdomas kitame etape, dalyvaujant įgyvendinančiai institucijai bei pareiškėjui. Jei paraiška atitinka gairėse pareiškėjams bei kituose atitinkamuose dokumentuose keliamus kriterijus, pasirašoma trišalė paramos sutartis tarp NMA prie ŽŪM, pačios ŽŪM ir pareiškėjo.

**6 schema. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių projektų institucinė administravimo schema bei administracinės taisyklės Lietuvoje**



Šaltinis: NMA prie ŽŪM



Vertinant pagal projekto administravimo etapus, nuo paramos sutarties pasirašymo iki projekto užbaigimo, išskirtini septyni chronologiški etapai. Šios pateiktos administracinės procedūros yra taikomos jeigu projektas yra tinkamas finansavimui pagal ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemones.

Visų pirma, pasirašoma sutartis su pareiškėjais, jei projektai atitinka nustatytus kriterijus ir yra tinkami ko-finansuoti.

Antrajame administraciniame etape vykdoma viešųjų pirkimų kontrolė. Šiame etape pagrindiniai instituciniai veikėjai yra pareiškėjas/projektų vykdytojas ir NMA prie ŽŪM.

Trečiame etape tikrinamos ir tvirtinamos projektų ataskaitos bei rengiamos ir teikiamos ataskaitos ŽŪM. Šio etapo pirmoje fazėje dalyvauja pareiškėjas/projektų vykdytojas ir NMA prie ŽŪM, o antroje etapo fazėje – NMA prie ŽŪM ir ŽŪM. Ketvirtajame etape yra planuojamos ir vykdomos patikros vietoje. Šio etapo planavime dalyvauja NMA prie ŽŪM, o vykdytume – ta pati agentūra ir pareiškėjas/projektų vykdytojas. Sekantis administracinis žingsnis yra mokėjimo prašymų tikrinimas ir tvirtinimas bei mokėjimo paraiškų ŽŪM rengimas ir teikimas. Mokėjimo prašymų tikrinimo ir tvirtinimo fazėje dalyvauja pareiškėjas/projektų vykdytojas ir NMA prie ŽŪM, o mokėjimo paraiškų rengimo ir teikimo fazėje – tarpinė institucija ŽŪM.

Galų gale, dalyvaujant NMA prie ŽŪM, pačiai ŽŪM ir pareiškėjui/projektų vykdytojui rengiami, jei yra reikalingi, sutarčių pakeitimai ir pasirašoma pati sutartis.

Jei visi aukščiau pateikti etapai yra įgyvendinami sėmingai, projektas procedūriškai užbaigiamas.

EŽŪOGF projektų administravimo schemoje pažymėtinas ypatingas procedūrinis įgyvendinančios institucijos NMA prie ŽŪM vaidmuo visuose, išskyrus pirmą ir paskutinį, projektų administravimo etapuose. Pareiškėjas/projektų vykdytojas procedūriškai dalyvauja keturiuose, o tarpinė institucija ŽŪM – trijuose etapuose. Formaliai nei vadovaujanti institucija Finansų ministerija, nei priežiūros institucija Priežiūros komitetas, tokioje projekto administravimo schemoje nedalyvauja.

**7 schema. Įgyvendinamų ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių projektų mokėjimo schema Lietuvoje**



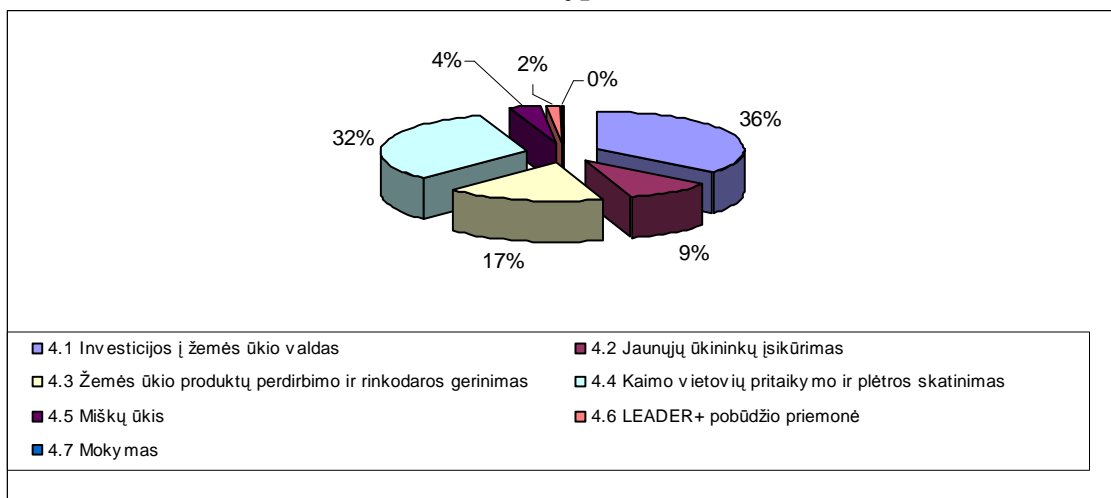
*Šaltinis: NMA prie ŽŪM*

Įgyvendinamų ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių projektų mokėjimo administracinė bei institucinė struktūra susideda iš keturių etapų. Visų pirma, paramos gavėjas teikia mokėjimo prašymą įgyvendinančiai institucijai NMA. Pastaroji institucija gali mokėjimo prašymą grąžinti taisyti paramos gavėjui arba teikti tarpinei institucijai ŽŪM. Tarpinė institucija teikia mokėjimo prašymą vadovaujančiai institucijai Finansų ministerijai ir pastaroji gali skirti finansavimą, jei nepažeisti jokie finansiniai, administraciniai ar kitokio pobūdžio reikalavimai. Visuose nagrinėtuose mokėjimo prašymo etapuose pateikiama mokėjimo deklaracija Lietuvos Respublikos biudžetui.

### **2.3 Įgyvendinimo finansinis vertinimas**

2004-2006 metų programavimo periodu, įgyvendinant ES regioninę politiką nacionaliniu lygiu, žemės ūkio priemonėms iš viso skirta 0,595 mlrd. litų (toliau – Lt) paramos, iš kurių 0,474 mlrd. Lt skiriama iš EŽŪOGF, o likusi dalis lėšų iš nacionalinio biudžeto. Remiantis ko-finansavimo principu, dar nuo 10 iki 50 procentų šios sumos (priklausomai nuo priemonės) pritraukta privačių projektų įgyvendintojų lėšų.

**1 paveikslas. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriui skirtos lėšos pagal priemones, 2004-2006 metų periodu**



*Duomenų šaltinis: Finansų ministerija*

Vertinant pagal atskiras žemės ūkio plėtros priemones, iš EŽŪOGF ir bendrojo finansavimo, numatytų valstybės biudžete skiriamų lėšų dydį, pažymėtina, kad didžiausia lėšų dalis – 212,644 mln. Lt arba net beveik pusė visų kaimo plėtrai numatytų lėšų – numatyta skirti BPD 4.1 priemonei „Investicijos į žemės ūkio valdas“. Ženkli dalis – 103,978 mln. Lt arba beveik ketvirtadalis visų kaimo plėtrai numatytų lėšų – numatyta skirti BPD 4.3 priemonei „Žemės ūkio produktų perdirbimo bei rinkodaros gerinimas“. Mažiausiai lėšų pagal BPD kaimo plėtrai numatyta skirti trims priemonėms bei veikloms sritims - BPD 4.5 priemonei „Leader + pobūdžio priemonė“, BPD 4.6 priemonei „Mokymas“ bei BPD 4.4.2 veiklos sričiai „Žemės sklypų persikirstymas“, atitinkamai 9,373 mln. Lt, 9,182 mln. Lt bei 7,683 mln. Lt.

**1 lentelė. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonėms skirtų lėšų dydis 2004-2006 metų periodu**

BPD priemonės ar veiklos grupės pavadinimas	Skiriamų lėšų dydis, tūkst. Lt	Maksimali paramos suma vienai paraiškai, tūkst. Lt	Maksimali ko-finansavimo dalis iš EŽUOGF, proc.
4.1 Investicijos į žemės ūkio valdas	212644	1294,8	60
4.2 Jaunųjų ūkininkų įsikūrimas	56397	86,32 <sup>46</sup>	100
4.3 Žemės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas	103987	3453	45
4.4.1 Žemės ūkio vandentvarka	50952	1726,4	90
4.4.2 Žemės sklypų perskirstymas	7683	1726,4	100
4.4.3 Konsultavimo paslaugos ūkiams	25410	85 Lt ir 120 Lt už valandą <sup>47</sup>	90
4.4.4 Žemės ūkio ir artimų ekonominės veiklos sektorių įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių	33682	1294,8	50
4.4.5 Kaimo turizmo ir amatų skatinimas	72482	1294,8	50
4.5 Miškų ūkis	21828	1 726,4	90
4.6 LEADER+ pobūdžio priemonė	9373	-	90
4.7 Mokymas	982	200 Lt už valandą	100
<b>Viso</b>	<b>595420</b>		

Duomenų šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis Finansų ministerijos duomenimis

Didžiausia maksimali paramos suma vienam projektui gali būti taikoma pagal priemonę 4.1 „Investicijos į žemės ūkio valdas“, bei priemonės 4.4 „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos sritis 4.4.4 „Žemės ūkio ir artimų ekonominės veiklos sektorių įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių“ ir 4.4.5 „Kaimo turizmo ir amatų skatinimas“.

Ko-finansavimo iš EŽUOGF dydis procentais priklauso nuo priemonės ar jos veiklos srities ženkliai skiriasi. BPD priemonė 4.3 „Žemės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas“ maksimalus leistinas ko-finansavimo procentas sudaro tik 45%, o pagal BPD priemonę 4.7 „Mokymas“ finansuojamos viso išlaidos.

Vertinant ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimą Lietuvoje, pažymėtina, kad pagal šias priemones yra jau pasirašyta projektų ko-finansavimo sutartis su 1571 pareiškėju. Bendra pasirašytų sutarčių suma

<sup>46</sup> Paramos dydis projektui priklauso nuo valdomos žemės ūkio paskirties žemės ploto, t. y. už 1 ha žemės ūkio paskirties žemės galima gauti 3 452,80 Lt, tačiau maksimali paramos suma negali viršyti 86 320 Lt.

<sup>47</sup> Maksimalus viešosios paramos dydis yra 85 Lt/val. už teikiamas konsultacijas ir 120 Lt/val. už informacinių seminarų ir kitų konsultacinių susitikimų organizavimą, dalyvaujant ne mažiau kaip 12 klausytojų.

sudaro 413635 tūkst. Lt (iš jų 327185 tūkst. Lt iš EŽUOGF), tai yra 69,5% visos 2004-2006 metų periodui skirtos paramos sumos žemės ūkio priemonėms. Projektų vykdytojams jau yra išmokėta 246033 tūkst. Lt (iš jų - 194366 tūkst. Lt iš EŽUOGF) paramos sumos arba 59,5% visos pasirašytų sutarčių sumos. Šie rodikliai yra santykinai žemi, plačiau jie bus nagrinėjami ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus priemonių įgyvendinimo efektyvumo vertinimo dalyje taikant ekonominį modelį.

**2 lentelė. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo Lietuvoje 2004-2006 metų periodu finansiniai rodikliai**

BPD priemonės ar veiklos grupės pavadinimas	Gauta paraiškų		Pasirašyta sutarčių, vnt.	Sutarčių suma, tūkst. Lt	Išmokėta suma, tūkst. Lt
	Vnt.	Suma, tūkst. Lt			
4.1 Investicijos į žemės ūkio valdas	824	408767	488	181742	121627
4.2 Jaunųjų ūkininkų įsikūrimas	753	62441	675	49723	44496
4.3 Žemės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas	45	112149	36	56654	23966
4.4.1 Žemės ūkio vandentvarka	39	58204	36	38113	36113
4.4.2 Žemės sklypų perskirstymas	14	2623	14	2622	0
4.4.3 Konsultavimo paslaugos ūkiams	24	37209	12	7151	4672
4.4.4 Žemės ūkio ir artimų ekonominės veiklos sektorių įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių	34	29447	16	13673	755
4.4.5 „Kaimo turizmo ir amatų skatinimas“	118	104528	57	33602	588
4.5 Miškų ūkis	85	25911	71	18403	10857
4.6 LEADER+ pobūdžio priemonė	155	18132	123	8814	2094
4.7 Mokymas	99	8513	43	3138	865
<b>Viso</b>	<b>2190</b>	<b>867923</b>	<b>1.571</b>	<b>413635</b>	<b>246033</b>

Duomenų šaltinis: NMA prie ŽŪM

Pažymėtina, kad pagal visas ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemones įgyvendinamiems projektams galioja n+2 taisyklė, t. y. tinkamomis finansuoti laikomos su projektų įgyvendinimu susijusios išlaidos, padarytos nuo 2004 metų sausio 1 dienos iki 2008 metų gruodžio 31 dienos, numatytos išlaidos turi būti faktiškai padarytos ir paramos lėšos išmokėtos iki 2008 metų gruodžio 31 dienos, o maksimali galima projekto įgyvendinimo trukmė gali būti 24 mėnesiai nuo investicijų pradžios.

### **3. EUROPOS SĄJUNGOS REGIONINĖS POLITIKOS ŽEMĖS ŪKIO SEKTORIAUS PLĖTROS PRIEMONIŲ ĮGYVENDINIMO EFEKTYVUMO VERTINIMAS: LIETUVOS ATVEJIS**

Ši darbo dalis skirta įvertinti ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo Lietuvoje efektyvumą. Priemonių įgyvendinimas suvokiamas plačiąja prasme, apimant tiek priemonių pasirinkimą, tiek administracines procedūras, tiek ir jų institucinį įgyvendinimą. Analitiniais sumetimais administracinės procedūros skaidomos į paraiškų teikimo ir vertinimo tvarką bei projektų administravimo tvarką. Pasiremiant pirmoje darbo dalyje pateiktu teoriniu pagrindu bei antroje darbo dalyje nurodytais ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių tikslais, uždaviniais, jų institucine įgyvendinimo sistema, administracinėmis taisyklėmis bei įgyvendinimo finansiniais rodikliais šioje darbo dalyje efektyvumo vertinimas bus atliekamas naudojant du modelius – orientacijos į klientus ir ekonominį vertinimo modelį. Tiek akademinėje, tiek ir praktinėje plotmėje „iš apačios į viršų“ orientacijos į klientus modelio taikymas yra santykinai retas Lietuvoje, todėl darbas yra vienas pirmųjų taikančių jį. Orientacijos į klientus ir ekonominis modeliai naudojami kartu todėl, kad orientacijos į klientus vertinimo modelis yra nepakankamas, kad naudojant vien jį, būtų pakankamai objektyviai įvertintas priemonių įgyvendinimas. Be to, šie du modeliai papildo vienas kitą, kadangi vienas jų yra „iš apačios į viršų“, o kitas – „iš viršaus į apačią“, kas didina vertinimo objektyvumą bei platumą.

Ekonominis vertinimo modelis, pasirenkant aiškius kiekybinius matavimo kriterijus, yra skirtas ekonominiam ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo Lietuvoje efektyvumo vertinimui. Orientacijos į klientus modelio pritaikymas šiame darbe turi tiek akademinę, tiek ir praktinę pridėtinę vertę ne tik matuojant priemonių įgyvendinimo efektyvumą, tačiau ir identifikuojant konkrečius nepriklausomus kintamuosius, mažinančius šį įgyvendinimo efektyvumą. Orientacijos į klientus modelio empirinis pagrindas, padedantis nustatyti ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių klientų norus bei lūkesčius yra atlikta studija

„Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“<sup>48</sup>.

Darbo išvadose pateikiami apibendrinti rezultatai dėl ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo Lietuvoje efektyvumo taikant abu modelius.

### **3.1 Orientacijos į klientus efektyvumas**

Šiame darbe taikomas orientacijos į klientus priemonių efektyvumo vertinimo modelis yra pagrindinis, kadangi jis ne tik padeda vertinti ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo Lietuvoje efektyvumą, bet ir nurodo konkrečius nepriklausomus kintamuosius, trukdančius efektyviau įgyvendinti šias priemones. Be to, modelis leidžia nagrinėti atskiras priemonių įgyvendinimo dalis. Taikant šį modelį, efektyvumas vertinamas pagal tai, kiek įgyvendinamų programų ar atskirų priemonių įgyvendinimas atitinka klientų norus, lūkesčius, interesus. Kuo atitikimas didesnis, tuo didesnis programos ar jos priemonių įgyvendinimo efektyvumas.

Šiame darbe yra vertinamas ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo Lietuvoje efektyvumas 2004-2006 metų periodu. Kaip jau buvo plačiai pateikta antroje darbo dalyje, šios priemonės apima BPD 4.1-4.7 priemones imtinai.

Taikant orientacijos į klientus modelį konkrečiam atvejui, visų pirma yra būtina identifikuoti programos klientus, po to juos verifikuoti. Šiuo atveju priemonių įgyvendinimo klientai yra aiškiai apibrėžiami gairėse pareiškėjams pagal atskiras priemones ar jų veiklos sritis, todėl klientų identifikavimas ir verifikavimas pateikiamas vienoje darbo dalyje „ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių klientų identifikavimas ir verifikavimas“.

Sekantis orientacijos į klientus modelio žingsnis yra klientų lūkesčių ir norų identifikavimas. Šiame darbe tai yra įgyvendinama pasiremiant studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais, pagrįstais anketine klientų apklausa bei kokybiniais interviu.

---

<sup>48</sup> Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams. Vilniaus verslo konsultacinis centras. – Vilnius, 2006.

Identifikavus bei verifikavus priemonių įgyvendinimo klientus, išsiaiškinus jų lūkesčius ir norus, toliau kokybiškai vertinamas programos efektyvumas pagal tai, kiek ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimas Lietuvoje atitinka klientų norus ir lūkesčius. Nustačius kokybinį efektyvumo laipsnį, po to seka priemonių įgyvendinimo efektyvumą mažinančių veiksnių identifikavimas, pasiremiant klientų anketavimu bei kokybiniais interviu.

### **3.1.1. Klientų identifikavimas ir verifikavimas**

Taikant orientacijos į klientus modelį, visų pirma reikia identifikuoti konkrečius įgyvendinamų priemonių klientus. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių klientai yra galimi pareiškėjai pagal BPD, BPD priedą ir atskirų priemonių ar jų veiklos sričių gaires pareiškėjams. Šioje darbo dalyje terminai „klientai“, „naudos gavėjai“, „galimi pareiškėjai“ taip pat naudojami kaip sinonimai. Pasirengimo įgyvendinti ES regioninę politiką Lietuvoje laikotarpiu pagrindiniai veikiantys instituciniai veikėjai, programiniuose dokumentuose nustatę priemonių naudos gavėjus, buvo Finansų ministerija, kaip vadovaujanti institucija, ir ŽŪM, kaip tarpinė institucija. Į naudos gavėjų nustatymo procesą įgyvendinančioji institucija NMA prie ŽŪM formaliai įtraukta nebuvo, tačiau neformaliais kanalais smarkiai įtakojo šį procesą.

Šiame magistro darbe ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonės suvokiamos plačiąja prasme, todėl pagal atskiras BPD priemones yra išskiriamos grupės - naudos gavėjos, ne tik tiesiogiai, bet ir netiesiogiai susijusios su įgyvendinamomis priemonėmis. Remiantis gairėmis pareiškėjams, išskirtini šie pagrindiniai ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo klientai:

- 1) Ūkininkai (pagal BPD priemonę 4.1, BPD priemonės 4.4. veiklos grupę 4.4.4, BPD priemonės 4.4. veiklos grupes 4.4.4 ir 4.4.5);
- 2) Jaunieji ūkininkai (iki 40 metų amžiaus; pagal priemonę 4.2);
- 3) Kaimo vietovių gyventojai (pagal BPD priemonės 4.4. veiklos grupes 4.4.4 ir 4.4.5);



- 4) Žemės ūkio bendrovės (pagal BPD priemonę 4.1 ir BPD priemonės 4.4. veiklos grupę 4.4.4);
- 5) Kooperatinės bendrovės (pagal BPD priemonę 4.3, BPD priemonės 4.4. veiklos grupę 4.4.4);
- 6) Savivaldybės (pagal BPD priemonę 4.5 ir BPD priemonės 4.4. veiklos grupę 4.4.1);
- 7) Kaimo bendruomenės (pagal BPD priemonės 4.4. veiklos grupę 4.4.1);
- 8) Žemės konsolidacijos projekto organizatoriai (pagal BPD priemonės 4.4. veiklos grupę 4.4.2);
- 9) Juridiniai konsultantai (pagal BPD priemonės 4.4. veiklos grupę 4.4.3);
- 10) Privačių miško valdų savininkai ar jų asociacijos (pagal BPD priemonę 4.5);
- 11) Mokymo institucijos, turinčios teisę užsiimti suaugusiųjų švietimu (pagal BPD priemonę 4.7).

Kaip buvo minėta aukščiau, prie įgyvendinamų priemonių klientų priskiriami ne tik tiesioginiai žemės ūkio sektoriaus atstovai – ūkininkai, jaunieji ūkininkai, žemės ūkio bendrovės, bet ir artimi žemės ūkio sektoriui individai ar institucijos – kaimo vietovių gyventojai, kaimo bendruomenės, miškininkystės subjektai ir pan. Taip pat pažymėtina, kad išskirtini tik pagrindiniai programos klientai, netiesiogiai jų gali būti ir daugiau.

### 3 lentelė. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo klientai

BPD priemonės ar veiklos grupės pavadinimas	Pagrindiniai priemonės klientai
4.1 Investicijos į žemės ūkio valdas	Ūkininkai; žemės ūkio bendrovės; kooperatinės bendrovės.
4.2 Jaunųjų ūkininkų išikūrimas	Jaunieji ūkininkai (iki 40 metų amžiaus).
4.3 Žemės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas	Kooperatinės bendrovės.
4.4.1 Žemės ūkio vandentvarka	Savivaldybės; kaimo bendruomenės.
4.4.2 Žemės sklypų perskirstymas	Žemės konsolidacijos projekto organizatoriai
4.4.3 Konsultavimo paslaugos ūkiams	Juridiniai konsultantai.
4.4.4 Žemės ūkio ir artimų ekonominės veiklos sektorių įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių	Ūkininkai; kaimo vietovių gyventojai; žemės ūkio bendrovės; kooperatinės bendrovės.
4.4.5 Kaimo turizmo ir amatų skatinimas	Ūkininkai; kaimo vietovių gyventojai.
4.5 Miškų ūkis	Privačių miško valdų savininkai; privačių valdų savininkų asociacijos; valstybinių miškų valdytojai, savivaldybės.
4.6 LEADER+ pobūdžio priemonė	Tiesioginių priemonės klientų nėra. Netiesioginiai – savivaldybės, kaimo, bendruomenės, ūkininkai, kiti kaimo vietovėse gyvenantys žmonės.
4.7 Mokymas	Mokymo institucijos, turinčios teisę užsiimti suaugusiųjų švietimu.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis Finansų ministerijos duomenimis

ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo klientų identifikavimas yra ir jų verifikavimas tuo pačiu metu, kadangi visi individai ar institucijos, atitinkantys vienai ar kitai pateiktai klientų grupei priskiriamus kriterijus. yra priemonių klientai, neskaidant jų į atskiras dalis pačioje klientų grupėje. Priemonių klientų identifikavimas ir verifikavimas yra labai svarbu, kadangi tinkamai tai atlikus galima adekvačiai išsiaiškinti jų lūkesčius ir norus.

### **3.1.2 Priemonių klientų lūkesčių bei norų identifikavimo būdas**

Siekiant identifikuoti ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo klientų lūkesčius bei norus buvo pasiremta studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais. Apklausos tyrimui atlikti buvo sukurti trys originalūs autoriniai klausimynai. Siekiant kuo objektyvesnių tyrimo rezultatų, klausimynai buvo sukurti atskiroms respondentų grupėms:

- 1) klientams, gavusiems ES paramą pagal BPD priemones (toliau - gavusieji paramą);
- 2) klientams, neteikusiems paraiškų ES paramai pagal BPD priemones gauti (toliau - neteikusieji paraiškų);
- 3) klientams, teikusiems paraiškas, bet negavusiems ES paramos pagal BPD priemones (toliau - negavusieji paramos).

Kadangi ūkininkai ir jaunieji ūkininkai yra aktyviausi priemonių klientai, teikę net tris ketvirtadalius (1647 iš 2190) visų 2004-2006 metų periodu pagal BPD 4.1-4.7 priemones imtinai teiktų paraiškų, jie sudarė tyrimo pagrindą.

Empirinio tyrimo įrankiu buvo pasirinkta masinė visų Lietuvos apskričių klientų apklausa. Klausimyno turinys buvo sukurtas taip, kad atspindėtų BPD priemonių 4.1-4.7 imtinai įgyvendinimo efektyvumo vertinimą.

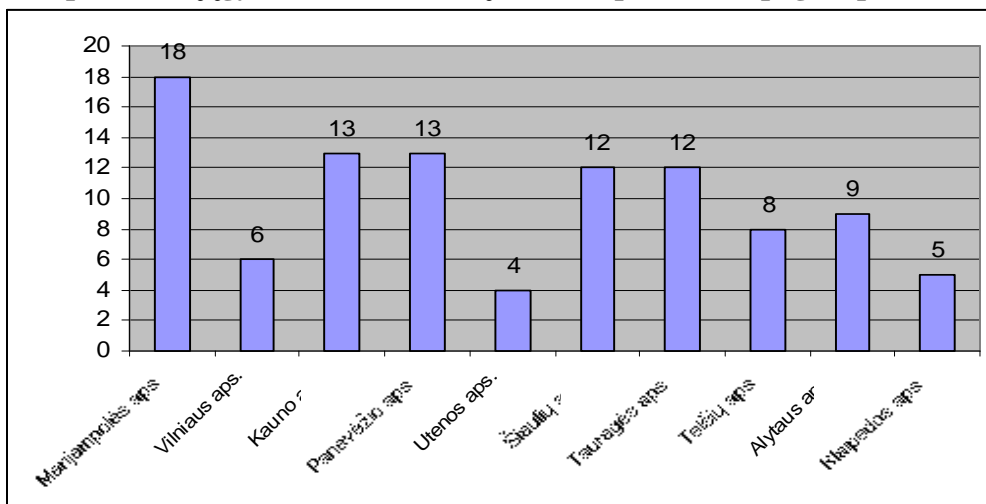
Remiantis šiais klausimynais anonimiškai buvo apklausti visų dešimties Lietuvos apskričių klientai. Siekiant, kad tyrimas būtų atviras galimai svarbioms problemoms, kurių tyrėjai planuodami apklausą nenumatė, į klausimyną buvo įtraukti vadinamieji

„atviri klausimai”, kur tiriamieji laisvai galėjo parašyti savo nuomonę bei vertinimus. Šie atsakymai buvo apdorojami kiekybinės turinio analizės metodu.

Tyrimo metu buvo išsiųstos 1206 anketos, pilnai ir tinkamai užpildytų anketų buvo gauta 327. Buvo apklausta 170 arba 36%, 107 arba 23% bei 50 arba 18% atitinkamai visų kontaktuočių respondentų, gavusių ES paramą pagal BPD priemones, neteikusių paraiškų, ir teikusių paraiškas, bet negavusių ES paramos pagal BPD priemones. Užpildytų klausimynų grįžtamumo kvota siekė 26% visų respondentų, su kuriais buvo susisiekti. Pagal Europos viešosios nuomonės ir rinkos tyrimų asociacijos ESOMAR standartus reali imtis galioja, kai klausimyną užpildo nuo ketvirtadalio iki pusės respondentų iš sudarytos respondentų kvotos.

Responduojamų klientų imtys buvo sudarytos taip, kad proporcingai pagal klientų skaičių būtų teritoriškai adekvačiai atstovaujamos visos dešimt Lietuvos apskričių. Daugiausia ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo klientų buvo apklausta Kauno 13,1% visų respondentų, Šiaulių – 12,2%, Panevėžio –12,5% ir Marijampolės – 18,3%, apskrityse, kurios faktiškai buvo pačios skaitlingiausios paraiškų pagal BPD priemonių, susijusių su žemės ūkio sektoriaus plėtra, teikime.

**2 paveikslas. Responduojamų ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo klientų skaičius procentais pagal apskritis**

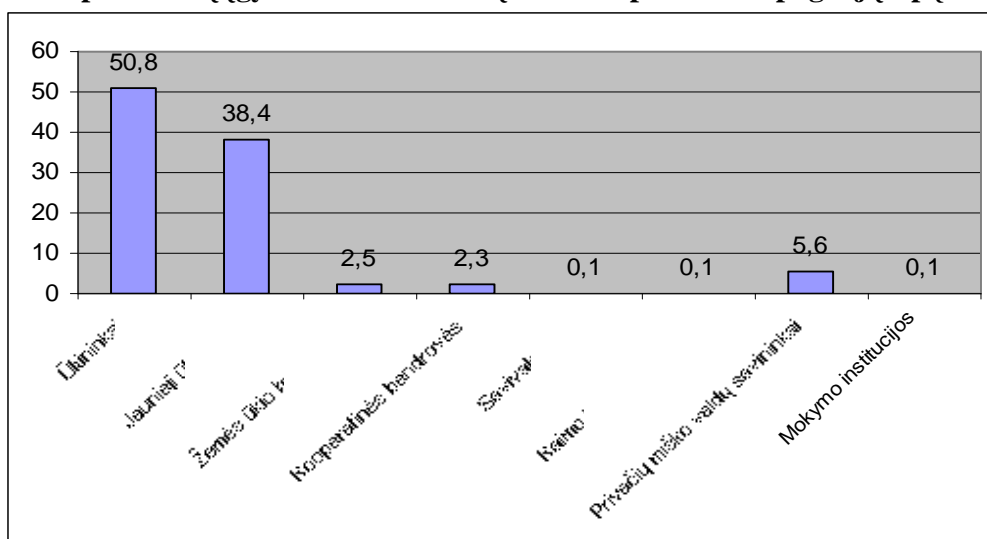


Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais

Gautų pilnai ir tinkamai užpildytų anketų skaičius pagal apskritis iš esmės atitinka aukščiau pateiktas proporcijas.

Vertinant pagal responduojamų ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo klientų tipą, absoliuti dauguma apklaustų klientų buvo ūkininkai ir jaunieji (iki 40 metų amžiaus) ūkininkai, sudarę atitinkamai pusę ir beveik du ketvirtadalius visų respondentų. Privačių miško valdų savininkai sudarė 5,6%, žemės ūkio bendrovės - 2,5%, o kooperatinės bendrovės – 2,3% visų apklaustųjų. Kadangi bendras savivaldybių, kaimo bendruomenių bei mokymo institucijų, turinčių teisę teikti suaugusiųjų švietimo paslaugas, skaičius Lietuvoje yra mažas, be to, tokio tipo klientai teikė santykinai nedidelį kiekį paraiškų, jie tyrime sudaro po 0,1% visų respondentų. Gautų pilnai ir tinkamai užpildytų anketų skaičius pagal klientų tipą atitinka responduotų klientų struktūrą. Pažymėtinas tik aukštas jaunųjų ūkininkų ir Lietuvos Respublikos savivaldybių bei žemas mokymo institucijų bei kaimo bendruomenių atsakomumas į anketas.

### 3 paveikslas. Responduojamų ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo klientų skaičius procentais pagal jų tipą

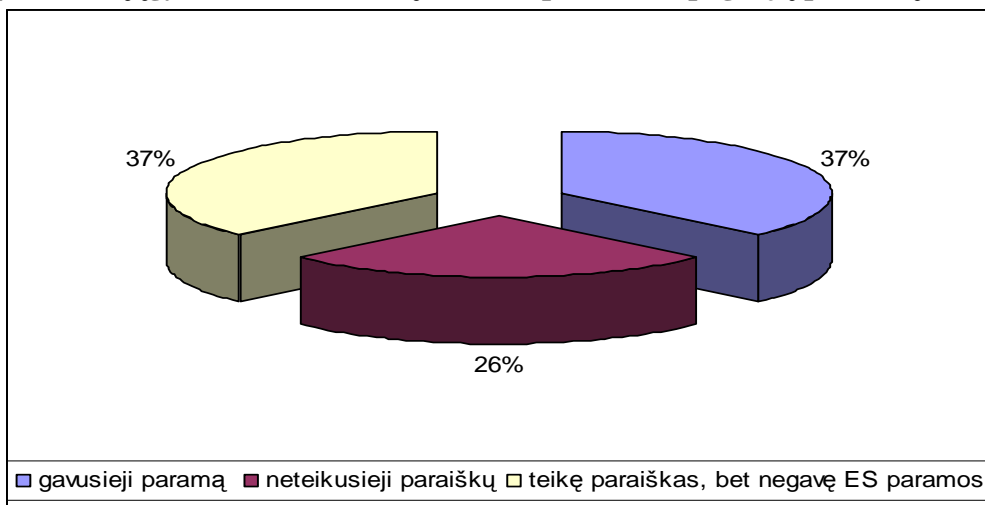


Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais

Kadangi teikę paraiškas ir gavę paramą ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo klientai yra linkę vertinti šių priemonių

įgyvendinimą Lietuvoje palankiau nei tie klientai, kurie teikė paraiškas, tačiau paramos negavo, siekiant didesnio apklausos reprezentatyvumo ir objektyvumo buvo responduota po lygiai abiejų šių klientų grupių atstovų – po 37% visų respondentų. Taip pat buvo apklausti ir potencialūs ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių klientai, neteikę paraiškų ir nebandę gauti paramos iš EŽŪOGF ir sudarę 26% visų apklaustųjų.

**4 paveikslas. Responduojamų ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo klientų skaičius procentais pagal jų paraiškų teikimą**



*Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais*

Atliekant apklausą paaiškėjo, kad šalia pasirinktų responduojamų ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo klientų skaičiaus teritorinis, klientų tipo bei paraiškos teikimo kriterijai, pagal kuriuos buvo organizuojama apklausa, nėra vieninteliai, įtakoję tyrimo rezultatus. Tyrimo rezultatams svarbūs yra ir amžiaus bei jų disponuojamos žemės kriterijai, ypač gausiausiems priemonių klientams - Okininkams. Visų responduojamų ūkininkų amžiaus vidurkis sudarė 45 metus, tačiau pastebima ryški tendencija, kad net pusė visų teikusių paraišką ir gavusių ES paramą ūkininkų priklauso 31 – 40 metų amžiaus intervalui, kai 50 metų ir vyresnio amžiaus ūkininkai, gavę ES paramą, sudaro vos dešimtadalį.

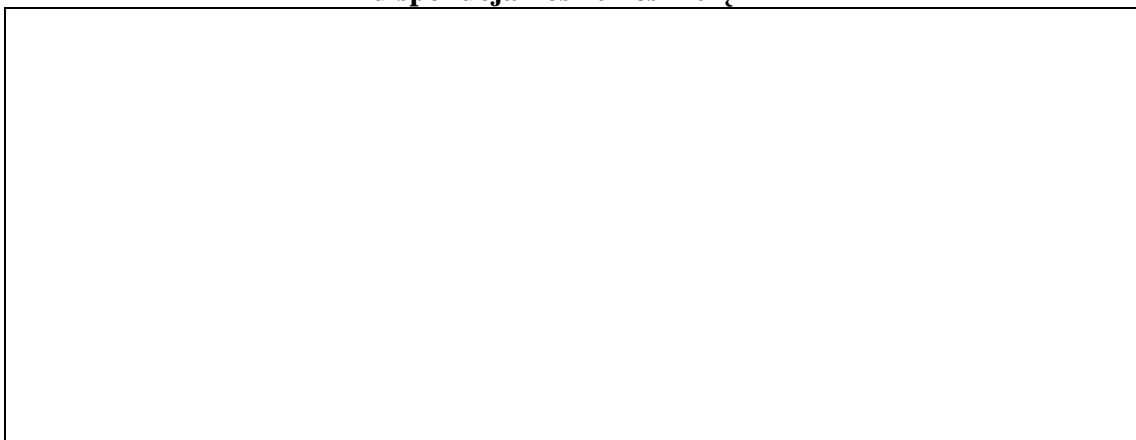
**5 paveikslas. Respondentuotų ūkininkų pasiskirstymas pagal paraiškų teikimo tipą ir jų amžių**



*Šaltinis: Studija „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“*

Disponuojamos žemės kiekis taip pat koreliavo su paraiškos teikimo kriterijumi - tarp gavusiųjų paramą respondentų disponuojamos žemės kiekis iki 30 ha sudarė tik 29% visų respondentų nuosavybės, tuo tarpu virš 30 ha – 71%.

**6 paveikslas. Respondentuotų ūkininkų pasiskirstymas pagal respondento tipą ir disponuojamos žemės kiekį**



*Šaltinis: Studija „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“*

Kadangi iš jaunesnio amžiaus ir didesniu žemės kiekiu disponuojančių ūkininkų sulaukta santykinai daugiau pilnai bei tinkamai užpildytų anketų nei iš kitų klientų, o dauguma jų gavo ES paramą ir yra linkę labiau teigiamai vertinti priemonių įgyvendinimą, darytina prielaida, kad empirinio tyrimo rezultatai šiek tiek optimistiškiau atspindi ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo klientų lūkesčių ir norų atitikimą šioms priemonėms. Atitinkamai, priemonių įgyvendinimo efektyvumas Lietuvoje šiame tyrime vertinamas kaip šiek tiek didesnis nei jis būtų buvęs pilnai proporcingai gavus užpildytas anketas kaip jos buvo pateiktos klientams. Nepaisant šių pakankamai svarbių pastebėjimų, neabejotinai galima teigti, kad tyrimas yra reprezentatyvus ir atitinka visus tokio pobūdžio tyrimams Europos viešosios nuomonės ir rinkos tyrimų asociacijos ESOMAR standartus.

### **3.1.3 ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo orientacijos į klientus efektyvumo vertinimas**

Šioje darbo dalyje, remiantis aukščiau pateiktu ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo Lietuvoje klientų norų ir lūkesčių identifikavimo būdu, kokybiškai vertinamas programos efektyvumas pagal tai, kiek priemonių įgyvendinimas atitinka priemonių klientų norus ir lūkesčius. Remiantis taikomu orientacijos į klientus modeliu, kuo atitikimas didesnis, tuo priemonių įgyvendinimas laikomas efektyvesniu. Toks vertinimas pagrįstas universaliais teikiamų viešųjų paslaugų orientacijos į darbo rinką ir demokratiškumo arba dalyvavimo principais.

Remiantis, atlikta sociologine apklausa bei kokybiniais klientų interviu, bendras ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumo Lietuvoje vertinimas yra santykinai žemas – jis atitinka tik ketvirtadalio klientų lūkesčius, iš dalies atitinka – 45%, o neatitinka – 29%.

**4 lentelė. Bendras ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumo vertinimas, proc.**

Klientų tipas	Atitikimo lūkesčiams vertinimas, proc.		
	Atitinka	Atitinka iš dalies	Neatitinka
Gavusieji paramą	37	42	21
Teikusieji paraišką, bet negavę paraiškos	18	43	39
Neteikusieji paraiškos	22	51	27
<b>Visi klientai</b>	<b>26</b>	<b>45</b>	<b>29</b>

*Duomenų šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais*

Šiame darbe tiek metodologiniais, tiek ir praktiniais sumetimais ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo procesas analitiškai suskaidytas į tris dalis: priemonių pasirinkimą, jų įgyvendinimo administracines procedūras bei administracinių procedūrų įgyvendinimą praktikoje institucine prasme. Vertinant šiuos etapus, pasirinktų ir įgyvendinamų priemonių klientų lūkesčius mažiausiai atitinka būtent priemonių įgyvendinimo administracinės procedūros (atitinka 13%, o neatitinka net 38% visų klientų lūkesčių), susidedančios iš paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos bei projektų administravimo tvarkos. Ypatingai neefektyvi yra projektų administravimo tvarka, atitinkanti tik 11% klientų lūkesčius.

Klientų nurodyti pagrindiniai *mikro* lygmens kintamieji, apsprendžiantys santykinai žemą ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos efektyvumą, yra sudėtingas pasirengimo teikti paraiškas procesas, keliami pernelyg aukšti reikalavimai pareiškėjams bei ilgas paraiškos vertinimo laikotarpis. Tuo tarpu pagrindiniai projektų administravimo etapo veiksniai yra sudėtingas projektų įgyvendinimo administravimas, ilgai trunkanti lėšų kompensavimo tvarka ir sudėtingos procedūros bei smulkmeniška paramos lėšų panaudojimo kontrolė. Be abejo, administracinių taisyklių neefektyvumą mažina ir kiti veiksniai, tačiau būtent aukščiau pateikti veiksniai, klientų vertinimu, apsprendžia labiausiai.

Tuo tarpu tiek ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių Lietuvoje pasirinkimas, tiek ir administravimo procedūrų įgyvendinimas yra efektyvesni – tai palankiai vertina atitinkamai 36% ir 27% visų klientų, o nepalankiai – 23% ir 28%. Taigi, toks vertinimas parodo, kad priemonės pasirinktos santykinai tinkamai, administracinių procedūrų institucinio įgyvendinimo vertinimas yra vidutiniškai



efektyvus, tačiau pagrindinė ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo Lietuvoje problema yra administracinės procedūros, susidedančios iš paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos bei projektų administravimo tvarkos. Būtent tai ir apsprendžia nepakankamą viso proceso efektyvumą. Skaidant procesą, galima teigti, kad priemonių pasirinkimas yra pakankamai efektyvus (tai rodo santykinai aukštas atitikimas klientų lūkesčiams), tačiau jų įgyvendinimas dėl paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos bei projektų administravimo tvarkos 2004-2006 metų programavimo periodu stokoja efektyvumo.

**5 lentelė. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo atskirų etapų efektyvumo vertinimas, proc.**

Etapas	Atitikimo lūkesčiams vertinimas, proc.		
	Atitinka	Atitinka iš dalies	Neatitinka
Priemonių pasirinkimas	36	41	23
Paraiškų teikimo ir vertinimo tvarka	16	48	36
Projektų administravimo tvarka	11	50	39
Administravimo procedūrų įgyvendinimas	27	45	28
<b>Visi etapai</b>	<b>22</b>	<b>44</b>	<b>32</b>

*Duomenų šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais*

Nepaisant to, kad ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių klientai 2004-2006 metų periodu vertina priemonių įgyvendinimą kaip nepakankamai efektyvų, 2007-2013 metų periodu didelis skaičius jų ketina bandyti pasinaudoti parama iš EŽŪOGF.

**6 lentelė. Žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių klientų ketinimas pasinaudoti ES struktūrine parama 2007-2013 metų programavimo periodu, proc.**

Klientų tipas	Ketina	Neketina	Neapsisprendę
Gavusieji paramą	74	3	23
Teikusieji paraišką, bet negavę paraiškos	54	17	29
Neteikusieji paraiškos	66	13	21
<b>Visi klientai</b>	<b>65</b>	<b>11</b>	<b>24</b>

*Duomenų šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais*

Tai, kad net du trečdaliai klientų ketina ir tik dešimtadalis jų neketina bandyti pasinaudoti ES struktūriniu parama žemės ūkio sektoriaus plėtrai rodo, kad klientai nėra nusivylę pačia ES regionine politika, jos poveikiu žemės ūkio sektoriui ar atskiromis

priemonėmis. Veikiau priešingai – jų ekspektacijos yra optimistinės ir 2007-2013 metų programavimo periodu, atsižvelgiant į priemonių klientų lūkesčius bei norus yra visos prielaidos padidinti pasirinktų ES regioninės politikos priemonių žemės ūkio sektoriaus plėtrai įgyvendinimo efektyvumą.

### 3.1.3.1 Priemonių pasirinkimo vertinimas

ES regioninės politikos priemonių tikslai, uždaviniai yra pateikti antroje šio darbo dalyje. Šioje dalyje siekiama pamatuoti, kiek konkrečių priemonių pasirinkimas atitinka priemonių klientų lūkesčius, taip kokybiškai įvertinant pasirinkimo efektyvumą. Pasirinkimo efektyvumas kartu indikuoja ir priemonių tikslingumą bei aktualumą jų klientams. Pagrindiniai instituciniai veikėjai, labiausiai įtakoję priemonių pasirinkimo procesą 2004-2006 metų programavimo periodu yra vadovaujanti institucija Finansų ministerija, tarpinė institucija ŽŪM bei įgyvendinančioji institucija NMA prie ŽŪM.

ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių pasirinkimą klientai vertina santykinai palankiai – 40% klientų lūkesčius pasirinktos priemonės atitinka, tik maždaug penktadalio – neatitinka. Daugumos teikusių paraišką, tačiau negavusių paramos klientų lūkesčių ir norų labiau neatitiko paraiškų teikimo ir vertinimo tvarka pagal priemones nei pačių priemonių pasirinkimas.

**7 lentelė. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių pasirinkimo vertinimas, proc.**

<b>Klientų tipas</b>	Atitikimo lūkesčiams vertinimas, proc.		
	Atitinka	Atitinka iš dalies	Neatitinka
Gavusieji paramą	59	31	10
Teikusieji paraišką, bet negavę paraiškos	25	40	35
Neteikusieji paraiškos	36	42	32
<b>Visi klientai</b>	<b>40</b>	<b>38</b>	<b>22</b>

*Duomenų šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais*

Vertinant pagal atskiras priemones, ypatingai tiksliai yra pasirinktos ir klientams aktualios BPD priemonės 4.1 I „Investicijos į žemės ūkio valdas“, 4.2 „Jaunųjų ūkininkų įsikūrimas“ ir 4.7 „Mokymas“, jų pasirinkimas atitiko atitinkamai 66%, 60% ir 47%

klientų lūkesčius. Mažiausiai aktuali priemonė yra BPD 4.6 „LEADER+ pobūdžio priemonė“. Tai paaiškinama visų pirma tuo, kad priemonės tikslų įgyvendinimas - *Leader+* metodikos įgyvendinant teritoriniu pagrindu parengtas integruotas kaimo plėtros strategijas parengimas ir parama bandomosioms kaimo vietovių strategijoms įgyvendinti – tiesiogiai nepaliečia klientų, o teikia bendresnio pobūdžio naudą žemės ūkio sektoriui ir apskritai kaimo vietovių gyventojams.

Pagrindine problema priemonių klientai nurodė ne netinkamą priemonių pasirinkimą, tačiau nepakankamą pasirinktų priemonių, ypač BPD 4.1 ir 4.2, finansavimą. Tačiau finansinis išteklių paskirstymas nėra šio darbo objektas, todėl darbe nebus nagrinėjamas plačiau.

**8 lentelė. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių pasirinkimo aktualumo klientams ir tikslingumo vertinimas, proc.**

BPD priemonės pavadinimas	Atitikimo lūkesčiams vertinimas, proc.		
	Atitinka	Atitinka iš dalies	Neatitinka
4.1 Investicijos į žemės ūkio valdas	66	23	11
4.2 Jaunųjų ūkininkų įsikūrimas	60	27	13
4.3 Žemės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas	18	52	30
4.4 Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas	32	39	29
4.5 Miškų ūkis	24	47	29
4.6 LEADER+ pobūdžio priemonė	12	61	27
4.7 Mokymas	47	35	18
Visos priemonės	<b>36</b>	<b>41</b>	<b>23</b>

*Duomenų šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais*

Nors, vertinant pagal klientų lūkesčių ir norų atitikimą, ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių pasirinkimas ir yra efektyvus, klientai išreiškė tam tikras specifines ekspektacijas, kurias būtų tikslingą įgyvendinti 2007-2013 metų programavimo periodo laikotarpiu, taip dar labiau didinant priemonių pasirinkimo efektyvumą.

Pagrindinė identifikuota veikla, kurią, didžiosios dalies klientų manymu, būtų verta išskirti kaip atskirą priemonę, yra parama žemės ūkio sektoriaus modernizavimui, tiek modernių technologijų diegimo, tiek ir technikos įsigijimo (traktorių, kombainų, kitos mechanizuotos įrangos) prasme. Taip pat ryškiai išsiskiria ir ekspektacija 2007-2013 metų periodu skirti daugiau dėmesio specializuotos paramos jaunųjų ūkininkų (iki

40 metų) įsikūrimui bei veiklos vykdymui, kas padėtų didinti ne tik gamybinės apimtis, bet ir padėtų spręsti socialines problemas kaime, pvz. gyventojų senėjimą ar aukštą jaunų žmonių migraciją iš kaimo vietovių į miestus bei ES valstybes nares, visų pirma Jungtinę Karalystę bei Airiją.

Siekiant gerinti gyvenimo kokybę kaime bei didinti kaimo plėtros galimybes, ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių klientai tikisi, kad ateinančiu programavimo periodu didesnis dėmesys bus skiriamas kaimo vietovių viešajai infrastruktūrai vystyti. Taip pat tikimasi, kad siekiant didinti tarptautinį konkurencingumą, ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas aukštų ES standartų diegimui ir laikymuisi gaminamos produkcijos atžveilgiu.

Dalį klientų lūkesčių įgyvendinti praktikoje būtų sudėtinga, pvz. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių klientų ekspektacija turėti galimybę gauti lėšų žemės sklypų, daugiausia žemės ūkio paskirčiai, įsigijimui dėl apribojimų yra sunkiai įgyvendinama praktikoje.

### **3.1.3.2 Administracinių procedūrų vertinimas**

Administracinės ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo procedūras 2004-2006 metų programavimo periodu sudaro paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos bei projektų administravimo tvarkos dalys. Pagrindiniai veikėjai šiuose etapuose - vadovaujanti institucija Finansų ministerija, tarpinė institucija ŽŪM bei įgyvendinančioji institucija NMA prie ŽŪM. Paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos bei projektų administravimo tvarkos tarpinstitucinės ir įgaliojimų padalijimo schemas pateiktos antroje šio darbo dalyje.

Taikant orientacijos į klientus modelį, sukurtos administracinės procedūros yra labiausiai neefektyvus etapas visame ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo procese. Klientų lūkesčius priemonių įgyvendinimo administracinės procedūros atitinka tik 13%, o neatitinka 38%.

### 3.1.3.2.1 Paraiškų teikimo ir vertinimo tvarka

Paraiškų teikimo ir vertinimo etapas, esantis administracinių procedūrų dalimi, atitinka tik šeštadalio ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių klientų lūkesčius. Pusės klientų lūkesčius ši tvarka tenkina dalinai, ir net daugiau negu trečdalis klientų netenkina visiškai. Pažymėtina, kad vertinant šią ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo dalį, apklausos respondentų vertinimas itin skyrėsi. Net 71% visų teikusių paraišką, tačiau negavusių paramos klientų neigiamai vertino paraiškų teikimo ir vertinimo tvarką, kai tarp gavusių paramą klientų toks neigiamas vertinimas sudarė tik 12%. Tai galima paaiškinti klientų, teikusių paraišką, tačiau negavusių paramos nusivylimo efektu. Vis dėlto nepakankamą tvarkos efektyvumą indikuoja ir tai, kad neteikę paraiškos klientų lūkesčiai taip pat nėra tenkinami, tik 13% jų anketose pateikė, kad tvarka atitinka jų lūkesčius.

**9 lentelė. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos efektyvumo vertinimas, proc.**

Klientų tipas	Atitikimo lūkesčiams vertinimas, proc.		
	Atitinka	Atitinka iš dalies	Neatitinka
Gavusieji paramą	32	56	12
Teikusieji paraišką, bet negavę paraiškos	4	25	71
Neteikusieji paraiškos	13	63	24
<b>Visi klientai</b>	<b>16</b>	<b>48</b>	<b>36</b>

*Duomenų šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais*

Kaip yra pateikta aukščiau, ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos efektyvumas Lietuvoje yra žemas. Remiantis klientų identifikuotomis problemomis, išskirtini keletas pagrindinių mikro lygmens kintamųjų, apsprendžiančių santykinai žemą tvarkos efektyvumą.

Visų pirma, paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos efektyvumą mažina sudėtingas pasirengimo teikti paraiškas procesas. Šis procesas apima tiek dokumentų rinkimą, tiek techninių dokumentų parengimą, tiek ir paraiškų pildymą. Ypatingai pabrėžtinos sudėtingos paraiškų formos, kurias užpildyti patiems paraiškų teikėjams yra sudėtinga, o samdyti konsultantus ne visada yra įmanoma dėl lėšų stokos. Pagalbos pildyti paraiškas

institucijų tinklas formaliai egzistuoja, tačiau jo teikiama paslaugų kokybė nėra pakankama.

Antra, tvarkos efektyvumą mažina keliami pernelyg aukšti reikalavimai pareiškėjams. Būtent šis veiksnys bei nepakankamai lanksčios sistemos bei pernelyg formalizuoto požiūrio veiksniai riboja tvarkos efektyvumą.

Trečia, priemonių klientų požiūriu ilgas paraiškos vertinimo laikotarpis taip pat yra paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos efektyvumą mažinantis veiksnys. Tai apsprendžia trijų etapų paraiškų vertinimo sistema bei kitos administracinės taisyklės, mažinančios klientų lūkesčių atitikimą priemonėms bei jų įgyvendinimui.

Šalia šitų pagrindinių kintamųjų, išskirtini ir kiti klientų identifikuoti veiksniai, mažinantys paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos efektyvumą: nepakankamai aiškūs paraiškų vertinimo kriterijai, ilgas sutarčių pasirašymo laikotarpis, informacijos dėl paraiškos vertinimo eigos stoka. Šiame darbe šie trys veiksniai nebus nagrinėjami, kadangi jie apsprendžia tvarkos santykinę neefektyvumą mažiau nei aukščiau pateikti sudėtingo pasirengimo teikti paraiškas proceso, keliamų pernelyg aukštų reikalavimų paramos gavėjams bei ilgas paraiškos vertinimo laikotarpio veiksniai.

Siekiant 2007-2013 metų periodu didinti paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos efektyvumą, būtina labiau atsižvelgti į klientų lūkesčius. Pagrindinės normatyvinės gairės tvarkos efektyvumo didinimui yra proceso paprastinimas, administracinių procedūrų mažinimas, reikalavimų pareiškėjams žeminimas bei klientų informavimo didinimas.

### **3.1.3.2.2 Projektų administravimo tvarka**

Taikant orientacijos į klientus modelį, projektų administravimas yra mažiausiai efektyvi ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo proceso dalis. Ji tenkina tik dešimtadalį visų priemonių klientų lūkesčių, o visiškai netenkina net dviejų penktadalių.

Vertinant pagal pareiškėjo tipą, didžiausią pridėtinę vertę turi gavusių paramą klientų vertinimas, kadangi jie yra tiesiogiai susidūrę su paraiškų administravimu. Tik septintadalio tokių klientų lūkesčius atitinka esama tvarka, kai net pusės jų lūkesčių nėra patenkinti. Pažymėtina, kad net ir neteikusių paraiškų klientų atžvilgiu projektų

administravimo tvarkos efektyvumas yra itin žemas, atitinkantis tik 6% tokių klientų lūkesčių. Nors toks jų vertinimas yra iš esmės apriorinis, neefektyvus projektų administravimo procesas yra vienas iš pagrindinių motyvų neteikti paraiškų, net jei poreikis paramai pagal konkrečią priemonę ir egzistuoja.

**10 lentelė. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių projektų administravimo tvarkos efektyvumo vertinimas, proc.**

Klientų tipas	Atitikimo lūkesčiams vertinimas, proc.		
	Atitinka	Atitinka iš dalies	Neatitinka
Gavusieji paramą	15	40	45
Teikusieji paraišką, bet negavę paraiškos	12	58	30
Neteikusieji paraiškos	6	51	43
<b>Visi klientai</b>	<b>11</b>	<b>50</b>	<b>39</b>

*Duomenų šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais*

Remiantis ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių klientų vertinimu, identifikuotini trys esminiai *mikro* lygmens kintamieji, labiausiai apsprendžiantys projektų administravimo tvarkos neefektyvumą.

Visų pirma, projektų administravimo neefektyvumą įtakoja ilgai trunkančios lėšų kompensavimo tvarkos bei sudėtingos jos procedūros veiksnys. Remiantis vienu iš keturių pagrindinių ES regioninės politikos ko-finansavimo principų, kiekvienas paraiškos teikėjas absoliučioje daugumoje atvejų turi įnešti savo asmeninių, pasiskolintų ar kitu būdu gautų lėšų projekto įgyvendinimui ir dėl ilgai trunkančių lėšų kompensavimo procedūrų gali patirti finansinių nuostolių.

Antra, paramos lėšų panaudojimo kontrolė yra pernelyg smulkmeniška, tai taip mažina tvarkos efektyvumą.

Trečias ir svarbiausias kintamasis, mažinantis ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių projektų administravimo tvarkos efektyvumą Lietuvoje 2004-2006 metų programavimo periodu yra sudėtingas projektų įgyvendinimo administravimas. Projektų administravimui reikalingi specifiniai gebėjimai bei įgūdžiai, kuriuos yra įvaldę ne visi paraiškų administratoriai. Samdytis patyrusį fizinį ar juridinį administratorių gali būti problematiška dėl lėšų stokos.

Egzistuoja ir kiti veiksniai, apsprendžiantys administravimo tvarkos Lietuvoje neefektyvumą, pvz. sudėtinga viešųjų pirkimų organizavimo tvarka, tačiau dėl santykinai mažesnės įtakos šiame darbe jie nebus plėtojami.

Siekiant didesnio projektų administravimo efektyvumo 2007-2013 metų programavimo periodu, kaip ir tobulinant paraiškų teikimo ir vertinimo tvarką, rekomenduotina paprastinti projektų administravimo procesą, ypač lėšų kompensavimo tvarką bei lėšų panaudojimo kontrolę. Taip pat būtina didinti administracinių gebėjimų kėlimo priemonių klientams mokymų rengimo mastus.

### **3.1.3.3 Administracinių procedūrų įgyvendinimo vertinimas**

Pagrindiniai administracinių procedūrų įgyvendinimo etapo instituciniai veikėjai yra tarpinė institucija ŽŪM bei daugiausiai įgaliojimų procese turinti įgyvendinančioji institucija NMA prie ŽŪM. Kaip vadovaujanti ir mokėjimo institucija, į įgyvendinimą yra įtraukta ir Finansų ministerija.

Nors aukščiau pateiktas administracinių procedūrų, pritaikant orientacijos į klientus modelį, vertinimas rodo santykinai žemą jų efektyvumą, pats šių procedūrų institucinis įgyvendinimas vertintinas kaip vidutinio efektyvumo. Priemonių klientų lūkesčių atitikimas administracinių procedūrų įgyvendinimui pasiskirstė tolygiai: 27% atitinka, 45% - atitinka iš dalies, 28% - neatitinka. Vertinant pagal kliento tipą, svarbiausias yra gavusių paramą klientų vertinimas, kadangi jie tiesiogiai sąveikauja su įgyvendinimo procese dalyvaujančiomis institucijomis. Ketvirtadalio gavusiųjų paramą klientų lūkesčių ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių administravimo procedūrų įgyvendinimas neatitinka visiškai. Toks vertinimas indikuoja, kad procese dalyvaujančių institucijų darbuotojų kvalifikacija nėra pati opiausia problema.



**11 lentelė. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių administravimo procedūrų įgyvendinimo efektyvumo vertinimas, proc.**

Klientų tipas	Atitikimo lūkesčiams vertinimas, proc.		
	Atitinka	Atitinka iš dalies	Neatitinka
Gavusieji paramą	33	42	25
Teikusieji paraišką, bet negavę paraiškos	25	46	29
Neteikusieji paraiškos	23	47	30
<b>Visi klientai</b>	<b>27</b>	<b>45</b>	<b>28</b>

*Duomenų šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis studijos „Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams“ apklausos rezultatais*

Administracines taisykles įgyvendinančių institucijų darbuotojų administraciniai gebėjimai nuolat kyla tiek dėl darbo praktikos, tiek ir ES teikiamos techninės paramos administratorių kvalifikacijos kėlimui, todėl 2007-2013 metų periodu toliau turėtų būti kaupiama patirtis, rengiami mokymai. Pasiūlyti racionalesnes priemones administravimo procedūrų įgyvendinimo efektyvumo kėlimui ateinančiame programavimo periode būtų sudėtinga.

**3.2. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo ekonominis efektyvumo vertinimas**

Šioje darbo dalyje matuojant ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumą Lietuvoje, naudojamas ekonominis vertinimo modelis. Kaip jau buvo pateikta pirmoje darbo dalyje, daugeliu atveju ekonominis efektyvumas yra matuojamas taikant pasiektų rezultatų ir tam sunaudotų kaštų kriterijų. Ekonominis efektyvumas reiškia, kad geresni rezultatai yra pasiekiami tomis pačiomis sąnaudomis arba tokie patys rezultatai pasiekiami mažesnėmis sąnaudomis. Nagrinėjant ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumą Lietuvoje, dėl priemonių įgyvendinimo specifikos tokių kaštų/naudos kriterijų formulavimas yra labai problematiškas. Šiame darbe naudojami du ekonominiai kiekybiniai kriterijai, išreiškiami dvejomis formulėmis. Jų taikymas šiuo konkrečiu atveju yra tikslingas ir sukuriantis pridėtinę vertę.

Pirmas vertinimo kriterijus yra lėšų įsisavinimo procentais rodiklis. Procentinis rodiklis gaunamas padalinus pasirašytų sutarčių sumą iš bendros priemonėms skirtų lėšų

sumos. Šis rodiklis yra vienas iš indikatorių, rodančių priemonių pasirinkimo tikslumą ir aktualumą klientams bei paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos bei jos įgyvendinimo efektyvumą.

$$\text{Efektyvumas (1)} = \frac{\text{Pasirašytų sutarčių suma (tūkst. Lt)}}{\text{Bendra priemonėms skirtų lėšų suma (tūkst. Lt)}}$$

Antras ekonominio efektyvumo kriterijus yra santykio tarp išmokėtų lėšų ir pasirašytų sutarčių vertės kriterijus, apskaičiuojamas išmokėtų lėšų sumos pareiškėjams dydį padalinus iš pasirašytų sutarčių sumos dydžio. Gaunamas procentinis indikatorius parodo, kokia kontraktuotų sutarčių lėšų dalis pasiekia pareiškėjus per tam tikrą laikotarpį. Kriterijus leidžia vertinti projektų administravimo tvarkos bei jos įgyvendinimo efektyvumą, tiek turinio, tiek ir institucinio įgyvendinimo prasme.

$$\text{Efektyvumas (2)} = \frac{\text{Išmokėtų lėšų suma pareiškėjams (tūkst. Lt)}}{\text{Pasirašytų sutarčių suma (tūkst. Lt)}}$$

Tokiu būdu yra išvedami du kiekybiniai, priemonių efektyvumo vertinimo kriterijai. Kuo procentiniai rodikliai yra aukštesni, tuo priemonės yra įgyvendinamos efektyviau. Ir priešingai – kuo procentiniai rodikliai yra žemesni, tuo jos įgyvendinamos mažiau efektyviai.

Kadangi pagal visas ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonės įgyvendinamiems projektams galioja vadinamoji n+2 taisyklė, tinkamomis finansuoti laikomos su projektų įgyvendinimu susijusios išlaidos, padarytos nuo 2004 metų sausio 1 dienos iki 2008 metų gruodžio 31 dienos, o maksimali galima projekto įgyvendinimo trukmė gali būti 24 mėnesiai nuo investicijų pradžios. Šiuo atveju tai reiškia, kad bendras 4.1-4.7 2004-2006 metų programavimo periodui skirtų lėšų dydis nedidės, taip pat nedidės ir pasirašytų sutarčių suma, tačiau išmokėta lėšų suma pareiškėjams dar didės teoriškai iki pat 2008 metų gruodžio 31 dienos. Nepaisant to,

santykio tarp išmokėtų lėšų ir pasirašytų sutarčių vertės kriterijaus taikymas yra tikslingas, matuojant administracinių procedūrų nuo sutarties pasirašymo iki lėšų išmokėjimo bei jų įgyvendinimo efektyvumą.

Tokiais kiekybiniais vertinimo kriterijais išreikštas ekonominio efektyvumo vertinimo modelis papildoma orientacijos į klientų interesus efektyvumo vertinimo modelį.

### 3.2.1 Lėšų įsisavinimo kriterijaus taikymas

Lėšų įsisavinimo kriterijus yra vienas iš būdų matuoti ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių pasirinkimo tikslumą ir aktualumą klientams bei paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos bei jos įgyvendinimo efektyvumą. Šio kriterijaus procentinė išraiška gaunama padalinus pasirašytų sutarčių su pareiškėjais sumą iš bendros priemonėms skirtų lėšų sumos visu 2004-2006 metų programavimo periodu.

$$\text{Efektyvumas (1)} = \frac{\text{Pasirašytų sutarčių suma (tūkst. Lt)}}{\text{Bendra programai skirtų lėšų suma (tūkst. Lt)}}$$

Remiantis paskutiniaisiais pateikiamais 2007 metų balandžio 24 dienos Finansų ministerijos ir NMA prie ŽŪM duomenimis, pagal ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemones yra įsisavinta 69,5% visų 2004-2006 metų programavimo periodu priemonėms skirtų lėšų. Tai yra santykinai žemas lėšų įsisavinimo rodiklis, kadangi daugiau šaukimų pagal žemės ūkio plėtrai skirtas BPD priemones nebus. Tai indikuoja tiek ne itin tikslų priemonių pasirinkimą bei jų aktualumą klientams, tiek ir paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos bei jos įgyvendinimo santykinį neefektyvumą.

**12 lentelė. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonėms skirtų lėšų 2004-2006 metų periodu įsisavinimo rodiklis<sup>49</sup>**

BPD priemonės ar veiklos grupės pavadinimas	Pasirašytų sutarčių suma, tūkst. Lt	Bendras skirtų lėšų dydis 2004-2006 metų periodu	Lėšų įsisavinimo rodiklis, procentais
4.1 Investicijos į žemės ūkio valdas	181742	212644	85,5
4.2 Jaunųjų ūkininkų įsikūrimas	49723	56397	88,2
4.3 Žemės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas	56654	103987	54,5
4.4.1 Žemės ūkio vandentvarka	38113	50952	74,8
4.4.2 Žemės sklypų perskirstymas	2622	7683	34,1
4.4.3 Konsultavimo paslaugos ūkiams	7151	25410	28,1
4.4.4 Žemės ūkio ir artimų ekonominės veiklos sektorių įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių	13673	33682	40,6
4.4.5 Kaimo turizmo ir amatų skatinimas	33602	72482	46,4
4.5 Miškų ūkis	18403	21828	84,3
4.6 LEADER+ pobūdžio priemonė	8814	9373	94
4.7 Mokymas	3138	982	31,3
<b>Viso</b>	<b>413635</b>	<b>595420</b>	<b>69,5</b>

Duomenų šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis Finansų ministerijos ir NMA prie ŽŪM duomenimis

Vertinant pagal atskiras priemones bei jų veiklos sritis, lėšų įsisavinimo rodiklis ženkliai skiriasi. Finansiškai labiausiai įsisavintos žemės ūkio sektoriaus plėtrai skirtos BPD priemonės yra 4.6 „LEADER+ pobūdžio priemonė“ (lėšų įsisavinimo rodiklis sudaro 94%), 4.2 „Jaunųjų ūkininkų įsikūrimas“ (88,2%), 4.1 „Investicijos į žemės ūkio valdas“ (85,5%) bei 4.5 „Miškų ūkis“ (84,3%). 2004-2006 metų finansavimo periodu prasčiausiai įsisavinamos yra BPD 4.4 priemonės „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos sritys 4.4.2 „Žemės sklypų perskirstymas“ (34,1%) ir 4.4.3 „Konsultavimo paslaugos ūkiams“ (28,1%). Įdomu tai, kad nors BPD priemonė 4.7 „Mokymas“ priemonių klientų yra nurodyta kaip viena iš svarbiausių ir aktualiausių jiems žemės ūkio sektoriaus plėtrai skirtų priemonių, jos lėšų įsisavinimo rodiklis taip pat yra itin žemas sudaro 31,3%.

Siekiant didinti ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių lėšų įsisavinimo rodiklį 2007-2013 metų programavimo periodu reikėtų didinti finansavimą priemonėms, kurių finansinio įsisavinimo procentas 2004-2006 metų programavimo periodu buvo didžiausias. Ypač tai taikytina BPD priemonėms 4.2

<sup>49</sup> 2007.04.24. duomenys

„Jaunųjų ūkininkų įsikūrimas“ ir 4.1 „Investicijos į žemės ūkio valdas“, kadangi joms skirtos lėšos yra efektyviai įsisavintos, be to ir pačių klientų lūkesčiai yra finansavimo šioms dviem priemonėms didinimas ateinančiu programavimo periodu. BPD priemonei 4.6 „LEADER+ pobūdžio priemonė“ finansavimo didinti nereikėtų, kadangi priemonės tikslai - *Leader+* metodikos įgyvendinant teritoriniu pagrindu parengtas integruotas kaimo plėtros strategijas parengimas ir parama bandomosioms kaimo vietovių strategijoms įgyvendinti – daugelyje savivaldybių jau yra įgyvendinti ir paklausa priemonei yra mažesnė.

Taip pat yra tikslinga apsvarstyti, ar prastai 2004-2006 metų periodu finansiškai įsisavintos priemonės 4.4 priemonės „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos sritys 4.4.2 „Žemės sklypų persikirstymas“ ir 4.4.3 „Konsultavimo paslaugos ūkiams“ ir BPD priemonė 4.7 „Mokymas“ yra apskritai reikalingos. Jei jos reikalingos, reikėtų mažinti šioms priemonė skirtų lėšų dalį. BPD priemonė 4.7 neabejotinai yra svarbi ir, siekiant didinti jos finansinį įsisavinimą, reikia tiksliau formuluoti priemonės konkrečius tikslus, uždavinius, žeminti projekto tinkamumo gauti paramą kriterijus.

2007-2013 metais būtina plėsti nemokamų konsultacijų institucijų tinklą, didinti jų prieinamumą galimiems priemonių klientams, efektyviau koordinuoti tinklo funkcijų įgyvendinimą. Būtina teikti efektyvesnę informacinę pagalbą, ypač paraiškų pildymo bei paraiškų atrankos kriterijų klausimais.

### **3.2.2 Santykio tarp išmokėtų lėšų ir pasirašytų sutarčių vertės kriterijaus taikymas**

Santykio tarp išmokėtų lėšų ir pasirašytų sutarčių vertės kriterijus leidžia vertinti projektų administravimo tvarkos bei jos įgyvendinimo efektyvumą, tiek turinio, tiek institucinio įgyvendinimo prasme. Kitaip tariant, rodiklis parodo administracinių taisyklių nuo sutarties su pareiškėju pasirašymo iki lėšų išmokėjimo pareiškėjui bei jų institucinio įgyvendinimo efektyvumą. Detalizuojant, procesas nuo sutarties pasirašymo su paraiškų teikėjais iki mokėjimo prašymų tikrinimo ir tvirtinimo apima tarpinius viešųjų pirkimo kontrolės, projekto ataskaitų tikrinimo ir tvirtinimo, projektų patikrų vietoje planavimo ir vykdymo etapus. Pagrindinės administracinės taisyklės įgyvendinančios institucijos yra NMA prie ŽŪM ir ŽŪM. Taip pat šiame procese, kaip vadovaujanti ir mokėjimo institucija, dalyvauja Finansų ministerija.

Išmokėtų lėšų suma pareiškėjams (tūkst. Lt)

**Efektyvumas (2) =**

Pasirašytų sutarčių suma (tūkst. Lt)

Remiantis paskutiniaisiais pateikiamais 2007 metų balandžio 24 dienos Finansų ministerijos ir NMA prie ŽŪM duomenimis, bendras ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių santykio tarp išmokėtų lėšų ir pasirašytų sutarčių vertės rodiklis sudaro 59,5%. Kadangi pagal visas ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemones įgyvendinamiems projektams galioja vadinamoji n+2 taisyklė, tinkamomis finansuoti laikomos su projektų įgyvendinimu susijusios išlaidos, padarytos nuo 2004 metų sausio 1 dienos iki 2008 metų gruodžio 31 dienos, todėl rodiklis procentais palaipsniui didės. Nepaisant to, santykio tarp išmokėtų lėšų ir pasirašytų sutarčių vertės rodiklis yra žemas ir indikuoja santykinį administracinių procedūrų nuo sutarties su pareiškėju pasirašymo iki lėšų išmokėjimo pareiškėjui bei jų įgyvendinimo neefektyvumą.

**13 lentelė. ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių 2004-2006 metų periodu santykio tarp išmokėtų lėšų ir pasirašytų sutarčių vertės rodiklis**

BPD priemonės ar veiklos grupės pavadinimas	Išmokėta lėšų suma pareiškėjams, tūkst. Lt	Pasirašytų sutarčių suma, tūkst. Lt	Santykio tarp išmokėtų lėšų ir pasirašytų sutarčių vertės rodiklis, procentais
4.1 Investicijos į žemės ūkio valdas	121627	181742	66,9
4.2 Jaunųjų ūkininkų įsikūrimas	44496	49723	89,5
4.3 Žemės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas	23966	56654	42,3
4.4.1 Žemės ūkio vandentvarka	36113	38113	94,8
4.4.2 Žemės sklypų perskirstymas	0	2622	0
4.4.3 Konsultavimo paslaugos ūkiams	4672	7151	65,3
4.4.4 Žemės ūkio ir artimų ekonominės veiklos sektorių įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių	755	13673	5,5
4.4.5 Kaimo turizmo ir amatų skatinimas	588	33602	1,7
4.5 Miškų ūkis	10857	18403	58,9
4.6 LEADER+ pobūdžio priemonė	2094	8814	23,8
4.7 Mokymas	865	3138	27,6
<b>Viso</b>	<b>246033</b>	<b>413635</b>	<b>59,5</b>

Duomenų šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis Finansų ministerijos ir NMA prie ŽŪM duomenimis

Vertinant pagal atskiras priemones bei jų veiklos sritis, didžiausias šis rodiklis yra pagal BPD priemonę 4.2 „Jaunųjų ūkininkų įsikūrimas“ ir pagal BPD 4.4 priemonės „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos sritį 4.4.1 „Žemės ūkio vandentvarka“. Tuo tarpu BPD 4.4 priemonės veiklos sričių 4.4.4 „Žemės ūkio ir artimų ekonominės veiklos sektorių įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių“ bei 4.4.5 „Kaimo turizmo ir amatų skatinimas tokie rodikliai yra labai žemi ir sudaro atitinkamai“ 5,5% ir 1,7%. Pagal BPD 4.4 priemonės veiklos sritį 4.4.2 „Žemės sklypų perskirstymas“ lėšos pagal kontraktuotas sutartis apskritai dar nėra išmokėtos.

Siekiant didinti santykio tarp išmokėtų lėšų ir pasirašytų sutarčių vertės kriterijų, kartu efektyvinant projektų administravimo tvarką bei jos įgyvendinimą 2007-2013 metų periodu būtina paprastinti projektų administravimo procedūras bei didinti procese dalyvaujančių institucijų - NMA prie ŽŪM, ŽŪM bei Finansų ministerijos - administracinius gebėjimus. Konkretizuojant, rekomenduotina paprastinti viešųjų pirkimų procedūras, mažinti reikalingų projektų ataskaitų skaičių, paprasti mokėjimų prašymų tikrinimo ir tvirtinimo procedūras. Taip pat būtų tikslinga plėsti mokymų, kuriuose būtų keliami projektų įgyvendintojų projektų administravimo gebėjimai. Visi šie aukščiau pateikti siūlymai darytų įtaką greitesniam lėšų išmokėjimui paraiškos teikėjui, kas didintų administravimo sistemos bei jos įgyvendinimo efektyvumą.

## **IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS**

Remiantis pasirinktu teoriniu pagrindu, turimais empiriniais statistiniais ir priemonių įgyvendinimo klientų apklausos duomenimis, šioje darbo dalyje pateikiamos išvados dėl ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo 2004-2006 metų periodu efektyvumo, efektyvumą mažinantys veiksniai bei efektyvumo didinimo rekomendacijos 2007-2013 metų programavimo periodui. Kaip ir buvo spėjama prieš pradėdant rengti darbą, priemonių įgyvendinimas Lietuvoje yra santykinai neefektyvus.

Taikant orientacijos į klientus modelį, kurio esmė yra įgyvendinamų priemonių klientų bei jų lūkesčių ir norų identifikavimas bei efektyvumo vertinimas pagal tai, kiek

norai ir lūkesčiai atitinka įgyvendinamas priemones, prieita išvados, kad bendras ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumo Lietuvoje vertinimas yra santykinai žemas – jis atitinka tik ketvirtadalio klientų lūkesčius. Šiame darbe priemonių įgyvendinimo sąvoka suvokiama plačiai, apimant priemonių pasirinkimą, jų įgyvendinimo administracines procedūras, skaidant jas į paraiškų teikimo ir vertinimo tvarką ir projektų administravimo tvarką, bei administracinių procedūrų įgyvendinimą praktikoje institucine prasme. Orientacijos į klientus modelis įgalina vertinti šių priemonių įgyvendinimo dalių efektyvumą tiek bendrai, tiek ir atskirai.

Vertinimas pagal atskiras ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo dalis atskleidžia, kad nors priemonės pasirinktos santykinai tinkamai, o administracinių procedūrų institucinio įgyvendinimo vertinimas yra vidutiniškai efektyvus, pagrindinė ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo Lietuvoje problema yra pasirinktos administracinės procedūros. Būtent tai labiausiai įtakoja nepakankamą viso proceso efektyvumą. Orientacijos į klientus modelio taikymas patvirtino hipotezę, kad santykinai neefektyvų ES regioninės politikos žemės ūkio plėtros priemonių įgyvendinimą Lietuvoje 2004-2006 metų programavimo periodu labiausiai įtakoja neefektyvios administracinės procedūros, apimančios paraiškų teikimo ir vertinimo bei projektų administravimo tvarką. Pažymėtina, kad projektų administravimo tvarka vertintina kaip labiau neefektyvi nei paraiškų teikimo ir vertinimo tvarka.

Pagrindiniai *mikro* lygmens veiksniai, mažinantys ES regioninės politikos žemės ūkio plėtros priemonių įgyvendinimo efektyvumą Lietuvoje 2004-2006 metų periodu projektų administravimo srityje yra sudėtingas projektų įgyvendinimo administravimas, ilgai trunkanti lėšų kompensavimo tvarka ir sudėtingos procedūros bei smulkmeniška paramos lėšų panaudojimo kontrolė, o paraiškų teikimo ir vertinimo tvarkos srityje - sudėtingas pasirengimo teikti paraiškas procesas, keliami pernelyg aukšti reikalavimai pareiškėjams bei ilgas paraiškos vertinimo laikotarpis.

Be abejo, pripažįstama, kad santykinį priemonių įgyvendinimo efektyvumą galėjo įtakoti ir kiti įvairių lygmenų veiksniai, tokie kaip neefektyvi viso proceso koordinavimo sistema, nepakankama asmeninė paraiškų teikėjų kvalifikacija rengiant paraiškas bei įgyvendinant projektus ar informuotumo stoka, tačiau, taikant orientacijos į klientus ir



ekonominį modelius, šie veiksniai kaip pagrindiniai, lemiantys santykinį neefektyvumą, išskirti nebuvo.

Ekonominio efektyvumo vertinimas vėlgi atskleidė santykinį ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo 2004-2006 metų periodu neefektyvumą. Šiame darbe ekonominis efektyvumas išreikštas dviem kiekybiniais rodikliais - lėšų įsisavinimo rodikliu, gaunamu padalinus pasirašytų sutarčių sumą iš bendros priemonėms skirtų lėšų sumos 2004-2006 metų periodu ir santykio tarp išmokėtų lėšų ir pasirašytų sutarčių vertės rodikliu, apskaičiuojamu išmokėtų lėšų sumos pareiškėjams dydį padalinus iš pasirašytų sutarčių sumos dydžio. Pagal ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemones yra įsisavinta 69,5% visų 2004-2006 metų programavimo periodu priemonėms skirtų lėšų. Tai yra žemas rodiklis, kadangi daugiau šaukimų pagal priemones nebus. Bendras priemonių santykio tarp išmokėtų lėšų ir pasirašytų sutarčių vertės rodiklis sudaro tik 59,5% ir rodo santykinį administracinių procedūrų nuo sutarties su pareiškėju pasirašymo iki lėšų išmokėjimo pareiškėjui bei jų įgyvendinimo neefektyvumą. Tokiu būdu, abiejų kiekybinių rodiklių taikymas indikuoja santykinį bendrą ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo neefektyvumą.

Įvertinus pagrindinius ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonių įgyvendinimo aspektus Lietuvoje 2004-2006 metų programavimo periodu, formuluotinos tokios pagrindinės efektyvumo didinimo rekomendacijos sekančiu 2007-2013 metų programavimo periodu:

- Plėsti nemokamų konsultacinių institucijų tinklą, didinti jų prieinamumą galimiems priemonių klientams, efektyviau koordinuoti tinklo funkcijų įgyvendinimą;
- Didinti informacijos dėl priemonių įgyvendinimo prieinamumą klientams;
- Kelti klientų paraiškų pildymo bei projektų administravimo gebėjimus, didinant kompensuojamų mokymų prieinamumą;
- Paprastinti projektų administravimo procesą. Tai įgyvendinti siūloma mažinant administracinių procedūrų bei reikalingų projektų ataskaitų skaičių, paprastinant viešųjų pirkimų, mokėjimų prašymų tikrinimo ir tvirtinimo procedūras bei lėšų panaudojimo kompensavimo tvarką;

- Paprastinti paraiškų teikimo ir vertinimo tvarką. Tai įgyvendinti siūloma mažinant administracinių procedūrų skaičių, paprastinant pasirengimo teikti paraišką procesą bei trumpinant paraiškos vertinimo laikotarpį.

Taigi, darytina išvada, kad nors ES regioninės politikos žemės ūkio sektoriaus plėtros priemonės yra naudingos tiek pačiam sektoriui, tiek ir visai Lietuvos ekonomikai, jų įgyvendinimo efektyvumas nebuvo aukštas. Tačiau, atsižvelgus į praeities pamokas, galima jį didinti ateityje. Optimizmo teikia ir tai, kad priemonių klientai nėra nusivylę pačia ES regionine politika, jos poveikiu žemės ūkio sektoriui ar atskiroms jo sritims. Veikiau priešingai – tai, kad net du trečdaliai priemonių klientų ketina bandyti pasinaudoti ES struktūrine parama žemės ūkio sektoriaus plėtrai sekančiu 2007-2013 metų programavimo laikotarpiu rodo, kad priemonės yra reikalingos, reikia tik labiau atsižvelgti į klientų norus bei lūkesčius, tokiu būdu didinant priemonių įgyvendinimo efektyvumą.

## ŠALTINIŲ IR LITERATŪROS ŠARAŠAS

### Literatūra:

1. Allen, D Cohesion and Structural Adjustment // Kn. H. Wallace and W. Wallace (eds.). Policy-Making in the European Union. Oxford: University Press, 2000, pp. 209-234.
2. Carter N., Klein R., Day P. How organisations measure success: The use of performance indicators in government. – London: Roulledge. – 1992.
3. Dye T. Understanding Public Policy. – Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995.
4. Ellman M., Schouwstra M. A New Explanatory Model for Policy Analysis and Evaluation. Amsterdam: Tinbergen Institute, 2006.
5. Elmore R. F. Backward Mapping: Implementation Research and Policy decisions // Political Science Quarterly. Vol. 94, No. 4, 1979-1980, pp. 601-616.feld
6. Europos Sąjungos regioninės politikos pasekmių vertinimas Lietuvos viešajai administracijai / H. Brožaitis, R. Linartas, V. Nakrošis, A. Petkevičius. – Vilnius, 2002.
7. Feld W. J. Implementation of the European Community's Common Agricultural Policy: Expectations, Fears, Failures // International Organization, Vol. 33, No. 3, 1979, pp. 335-363.
8. Goffin, M. L., Bowman, A. O'M., Lester, J. P., O'Toole, L. J. Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation. – New York: HarperCollins Inc. 1990.
9. Grasso, P.G. What Makes an Evaluation Useful? Reflections from Experience in Large Organizations // American Journal of Evaluation, Vol. 24, No. 4, 2003, pp. 507-514.
10. Ham Ch., Hill M. The Policy in the Modern Capitalist State. – New York: Harvester Wheatsheaf, 1993.
11. Hogwood B. W., Gunn L.A. Policy Analysis for the Real World, pp. 198-232.
12. Lane J. E. Implementation, Accountability, and Trust // European Journal of Political Research, No. 15, 1987, pp. 526-543.
13. Lane J. E. Viešasis sektorius. Vilnius: Pradai, 2001.
14. Lindblom Ch., Woodhouse E. Politikos formavimo procesas – Vilnius: Algarvè, 1999.
15. Lipsky M. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services - New York: Russell Sage Foundation, 1980.
16. Nakrošis V. ES regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas – Vilnius: Eugrimas, 2003.
17. Parsons W. Viešoji politika – Vilnius: Eugrimas, 2001.

18. Pressman, J. L., Wildavsky, A. Implementation. – Berkeley, Ca.: University of California Press. 3<sup>rd</sup> ed. 1984.
19. Purdon S., Lessof C., Woodfield K, Bryson C. Research method for Policy Evaluation. London, 2001.
20. Sabatier P.L. Political Science and Public Policy // Political Science and Politics, Vol. 24, No. 2, 1991, pp. 144-147.
21. Sabatier P.L. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis // Journal of Public Policy. No. 6, 1986, pp. 21-48.
22. The Politics of Program Evaluation // ed. By D. J. Palumbo. – Newbury Park: Sage Publications Inc., 1987. – pp. 12-46.
23. Theodoulou S. Z. How Public Policy is Made // S. Z. Theodoulou and M. A. Cahn (eds). Public Policy: The Essential Readings. New Jersey: Prentice-Hall. 1995
24. Vedung E. Public Policy and Program Evaluation. – New Jersey: Transaction Publishers, 1997.
25. Vijeikis D. Lietuvos dalyvavimas ES mokslo ir technologijų programose efektyvumas: Tarptautinių santykių ir diplomatijos magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas D. Žeruolis. – Vilnius, 2002.
26. Vilpišauskas R., Nakrošis V. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. - Vilnius: Margi raštai, 2003.
27. Weiss C. Evaluation Research. – Englewood Cliffs: Prenting Hall.

### **Šaltiniai:**

28. Būsimų Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos sričių vertinimo galutinė ataskaita. EKT grupė // [http://www.esparama.lt/ES\\_Paramam/bpd\\_2004\\_2006m.\\_medis/administravimo\\_sistema/bpd\\_igyvendinimo\\_vertinimas/files/Busimu\\_paramos\\_sriciu\\_vertinimas.pdf](http://www.esparama.lt/ES_Paramam/bpd_2004_2006m._medis/administravimo_sistema/bpd_igyvendinimo_vertinimas/files/Busimu_paramos_sriciu_vertinimas.pdf).
29. Gairės pareiškėjams, teikiantiems projektus paramai gauti 2005 metais pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonę „Investicijos į žemės ūkio valdas“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. vasario 23 d. įstatymu Nr. 3D-87 // <http://parama.nma.lt/>.

30. Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonę „Jaunųjų ūkininkų išsikūrimas“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. sausio 14 d. įstatymu Nr. 3D-26 // <http://parama.nma.lt/>.
31. Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonę „Žemės ūkio produktų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. kovo 23 d. įstatymu Nr. 3D-155 // <http://parama.nma.lt/>.
32. Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonės „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos sritį „Žemės ūkio vandentvarka“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. vasario 23 d. įstatymu Nr. 3D-90 // <http://parama.nma.lt/>.
33. Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonės „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos sritį „Žemės sklypų perskirstymas“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. liepos 28 d. įstatymu Nr. 3D-369 // <http://parama.nma.lt/>.
34. Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonės „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos sritį „Konsultavimo paslaugos ūkiams“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. vasario 23 d. įstatymu Nr. 3D-89 // <http://parama.nma.lt/>.
35. Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonės „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ veiklos sritis „Žemės ūkio ir artimų ekonominės veiklos sektorių įvairinimas, siekiant įvairiapusio ekonominės veiklos pobūdžio ir alternatyvių pajamų šaltinių“ bei „Kaimo turizmo ir amatų skatinimas“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. vasario 23 d. įstatymu Nr. 3D-88 // <http://parama.nma.lt/>.

36. Gairės pareiškėjams, teikiantiems projektus paramai gauti 2005 metais pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonę „Miškų ūkis“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. kovo 23 d. įstatymu Nr. 3D-91 // <http://parama.nma.lt/>.
37. Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonę „Mokymas“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. vasario 23 d. įstatymu Nr. 3D-93 // <http://parama.nma.lt/>.
38. Gairės pareiškėjams, 2005 metais teikiantiems projektus paramai gauti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto priemonę „LEADER+ pobūdžio priemonė“. Patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2005 m. gruodžio 12 d. įstatymu Nr. 3D-570 // <http://parama.nma.lt/>.
39. Lietuvos 2004–2006 metų Bendrasis programavimo dokumentas. Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu Nr. 935 // [http://www.finmin.lt/web/stotis\\_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/\\$File/BPD\\_2006-10-04.zip](http://www.finmin.lt/web/stotis_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/$File/BPD_2006-10-04.zip).
40. Lietuvos 2004–2006 metų Bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimo 2004 m. metinė ataskaita // [http://www.esparama.lt/ES\\_Paramam/bpd\\_2004\\_2006m.\\_medis/naujausi\\_duomenys\\_ir\\_ataskaitos/metines\\_ataskaitos/files/Metine\\_ataskaita\\_2004.doc](http://www.esparama.lt/ES_Paramam/bpd_2004_2006m._medis/naujausi_duomenys_ir_ataskaitos/metines_ataskaitos/files/Metine_ataskaita_2004.doc).
41. Lietuvos 2004–2006 metų Bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimo 2005 m. metinė ataskaita // [http://www.esparama.lt/ES\\_Paramam/bpd\\_2004\\_2006m.\\_medis/naujausi\\_duomenys\\_ir\\_ataskaitos/metines\\_ataskaitos/files/Metine\\_ataskaita\\_2005\\_int.doc](http://www.esparama.lt/ES_Paramam/bpd_2004_2006m._medis/naujausi_duomenys_ir_ataskaitos/metines_ataskaitos/files/Metine_ataskaita_2005_int.doc).
42. Lietuvos 2004–2006 metų Bendrojo programavimo dokumento (BPD) įgyvendinimo sistemos vertinimo galutinė ataskaita. Europos socialiai, teisiniai ir ekonominiai projektai // [http://www.esparama.lt/ES\\_Paramam/bpd\\_2004\\_2006m.\\_medis/administravimo\\_sistema/bpd\\_igyvendinimo\\_vertinimas/files/BPD\\_igyv\\_sist\\_vertinimas\\_Copy.doc](http://www.esparama.lt/ES_Paramam/bpd_2004_2006m._medis/administravimo_sistema/bpd_igyvendinimo_vertinimas/files/BPD_igyv_sist_vertinimas_Copy.doc).
43. Lietuvos 2004–2006 metų Bendrojo programavimo dokumento priedas // [http://www.finmin.lt/web/stotis\\_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/\\$File/BPD\\_priedas\\_2006-10-05\\_1.zip](http://www.finmin.lt/web/stotis_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/$File/BPD_priedas_2006-10-05_1.zip).

44. Pasirinktų paramos priemonių ir jų įgyvendinimo atitikimas visuomenės lūkesčiams. Vilniaus verslo konsultacinis centras. – Vilnius, 2006.

**Teisės aktai:**

45. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 438/2001 „Dėl struktūrinių fondų paramos valdymo ir kontrolės sistemų“. Priimtas 2001 m. kovo 2 d. // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0448:LT:HTML>.
46. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1320/2006 “Dėl perėjimo prie Tarybos reglamente (EB) Nr. 1698/2005 numatytos paramos kaimo plėtrai taisyklių”. Priimtas 2006 m. rugsėjo 5 d. // [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/l\\_243/l\\_24320060906lt00060019.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/l_243/l_24320060906lt00060019.pdf).
47. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl atsakomybės už ES struktūrinių fondų paramos įgyvendinimą Lietuvoje pasiskirstymo tarp valstybės institucijų“ // Valstybės žinios. - 2003, Nr. 88-3999.
48. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas “Dėl Laikinojo priežiūros komiteto sudarymo Lietuvos 2004-2006 metų Bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimo priežiūrai atlikti“ //Valstybės žinios. - 2000, Nr. 128-4598.
49. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“ // Valstybės žinios. - 2000, Nr. 123-4486.
50. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Priežiūros komiteto Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimo priežiūrai atlikti sudarymo“ // Valstybės žinios. - 2000, Nr.75-2868.
51. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1260/1999 „Dėl struktūrinių fondų“. Priimtas 1999 m. birželio 21 d. // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/dd/14/01/31999R1260LT.pdf>.

## SUMMARY

In 2004 Lithuania joined the European Union. The membership in this organization *inter alia* determines the implementation of supranational EU policies on the national level. One of such policies is the EU regional policy, influencing the development of various economical sectors including agricultural sector. The development of this sector is co-financed by the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund.

The main goal of this research was to find out how effectively Lithuania implements the EU regional policy means in the agricultural sector. It is important to point out that the term “implementation of means” in this particular case involves the selection, the administrative procedures and the institutional implementation of the measures.

First of all, it is necessary to define the appropriate evaluation methodology. In the first section of this paper the client-oriented and the economic effectiveness models are chosen as appropriate theoretical models for the evaluation. The use of these two different models increases amplitude and impartiality of the analysis. In the second section of this paper main empirical data about the implementation of the EU regional policy means in the agricultural sector is given. This analysis includes the means objectives, tasks, goals, administrative system and the main financial indicators. Defined theoretical methodology and given empirical data are used to evaluate effectiveness of the EU regional policy means implementation in the agricultural sector.

The main conclusion is that, despite the right choice of means and the relatively effective institutional implementation of administrative procedures, the relatively ineffective implementation of the EU regional policy means in Lithuania’s agricultural sector is determined by ineffective administrative procedures. The main recommendations to improve the implementation of the EU regional policy means in Lithuania’s agricultural sector are to expand and coordinate the network of consulting institutions more effectively, to increase the project administrative capability of means clients and to simplify the administrative procedures of the whole implementation process.