



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

ATASKAITA EUROPOS SĄJUNGOS FINANSINĖS PARAMOS VALDYMAS 2004–2008 METAIS

2009 m. gegužės 12 d. Nr. VA-P-60-5-8
Vilnius

Ataskaita parengta, vykdant
Valstybės kontrolės 6-ojo audito departamento direktorės Jolitos Korzunienės
2008-04-28 pavedimą Nr. P-60-5

Ataskaitą parengė valstybiniai auditoriai:
Natalija Bryžachina (grupės vadovė)
Arūnas Zabulionis

Su ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

Turinys

Santrauka	3
Ataskaitos rengimo tikslai, apimtis ir procesas	6
Rezultatai	9
1. ES biudžeto pajamos ir išlaidos	9
1.1. ES biudžeto pajamos ir valstybių narių įmokos į ES biudžetą	9
1.2. ES biudžeto išlaidos ir išmokos valstybėms narėms	11
1.3. ES valstybių narių grynoji pozicija	14
2. 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos ES struktūrinės paramos valdymas ir panaudojimas	16
2.1. Lietuvai skirta ES struktūrinė parama ir jos administravimo sistema	16
2.2. ES struktūrinės paramos panaudojimas	18
2.3. Atliktų patikrinimų ir auditų rezultatai	36
3. 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos ES struktūrinės paramos valdymas ir panaudojimas	46
3.1. Lietuvai skirta ES struktūrinė parama ir jos administravimo sistema	46
3.2. ES struktūrinės paramos panaudojimas	49
3.3. Atliktų vertinimų ir auditų rezultatai	51
4. Metinis apibendrinimas ir nacionalinė deklaracija	54
4.1. Metinis apibendrinimas	54
4.2. Nacionalinė deklaracija	56
Apibendrintos išvados ir rekomendacijos	59
Priedai	62

Santrauka

Siekdama informuoti Lietuvos valdžios institucijas ir visuomenę apie esamą situaciją Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo ir panaudojimo srityje, nustatyti rizikas, galinčias daryti įtaką ES finansinės paramos valdymui ir panaudojimui Lietuvoje, skatinti ES finansinės paramos valdymo pažangą, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė parengė Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2008 m. ataskaitą. Šioje apibendrinančio pobūdžio ataskaitoje vertinamas 2004–2006 m. ir 2007–2013 m. programavimo laikotarpiais Lietuvai skirtos ES struktūrinės paramos (ES struktūrinių ir Sanglaudos fondų) valdymas 2004–2008 m. ir panaudojimo lygis 2008 m. gruodžio 31 d.

2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai buvo skirta beveik 6 mlrd. Lt ES struktūrinės paramos (3,09 mlrd. Lt ES struktūrinių fondų (be Europos Bendrijų iniciatyvų) ir 2,85 mlrd. Lt Sanglaudos fondo (ISPA) paramos). Naujojo 2007–2013 m. programavimo laikotarpio ES struktūrinė parama Lietuvai pagal konvergencijos tikslą sudaro daugiau negu 23 mlrd. Lt.

Stabilus ES biudžeto išmokų Lietuvai srautas priklauso nuo Lietuvoje sukurtų ES finansinės paramos valdymo ir kontrolės sistemų, kurios turi užtikrinti tinkamą paramos valdymą ir jos panaudojimą reikiamu laiku, veiksmingumo. Lietuvos ir ES institucijoms atlikus 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos struktūrinės paramos valdymo ir panaudojimo auditus, daugiausia trūkumų nustatyta šiose srityse: viešųjų pirkimų organizavimo ir vykdymo, projektų atrankos ir vertinimo, pažeidimų administravimo, ES struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos (SFMIS) diegimo ir eksploatavimo, valdymo ir kontrolės sistemos veikimo priežiūros. Siekiant efektyviai vykdyti veiksmų programas, įgyvendinančias Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją konvergencijos tikslui įgyvendinti, atsakingoms institucijoms būtina atsižvelgti į šiuos trūkumus ir imtis priemonių, kad jie nesikartotų valdant ir naudojant naujojo programavimo laikotarpio ES finansinę paramą.

ES struktūrinių fondų projektams įgyvendinti iki 2008 m. pabaigos panaudota 4 489 mln. Lt Lietuvos 2004–2006 m. bendrajame programavimo dokumente numatytų ir papildomai skirtų lėšų. Tai sudarė 107,7 proc. Lietuvos 2004–2006 m. bendrajame programavimo dokumente numatytos paramos, arba 95,7 proc. visų pasirašytų paramos sutarčių vertės. Baigta vykdyti 94 proc. visų finansuotų projektų. ES struktūrinių fondų paramos panaudojimo terminas pratęstas iki 2009 m. birželio 30 d., todėl, tikėtina, kad likusi ES lėšų dalis bus panaudota. Lietuvos 2004–2006 m. bendrajame programavimo dokumente numatytoms priemonėms įgyvendinti skirta parama

2004–2008 m. buvo naudojama netolygiai. 2008 m. panaudota daugiau negu trečdalis visų numatytų lėšų. Yra rizika, kad dėl labai padidėjusių paramos panaudojimo apimčių programavimo laikotarpio pabaigoje galėjo būti neužtikrinta tinkama paramos panaudojimo priežiūra.

Sanglaudos fondo (ISPA) projektams įgyvendinti iki 2008 m. pabaigos panaudota 3 242,6 mln. Lt. Tai sudarė 80,8 proc. visos Europos Komisijos patvirtintos Sanglaudos fondo (ISPA) projektų vertės, arba 67,5 proc. patvirtintos projektų vertės kartu su padidėjusia jų verte. Projektų padidėjusi vertė (skaičiuojant be ketinamų atsisakyti komponentų) 2008 m. pabaigoje sudarė 796,2 mln. Lt. Atsižvelgiant į tai, kad padidėjusi projektų vertė turi būti apmokama nacionalinėmis lėšomis, dėl pablogėjusios šalies ekonominės situacijos yra rizika, kad 2009–2010 m. Lietuvos valstybės ir savivaldybių biudžetai gali pritrūkti lėšų padidėjusiai projektų vertei finansuoti. Per nustatytą laikotarpį neįgyvendinus projektų ir nepasiekus Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamų projektų tikslų, Europos Komisijos suteiktą paramą tektų gražinti.

2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos ES struktūrinės paramos ir bendrojo finansavimo gražintinos lėšos 2008 m. pabaigoje sudarė 25,4 mln. Lt, iš kurių 9,4 mln. Lt (36,9 proc.) dar nebuvo gražinta į valstybės biudžetą. Mūsų nuomone, šį procesą būtų galima paspartinti taikant tarpuskaitos mechanizmą, tačiau toks ES struktūrinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšų susigrąžinimo būdas Lietuvoje nėra taikomas. Lietuvos Respublikos finansų ministerijai rekomenduota įvertinti tarpuskaitos mechanizmo pritaikymo galimybę.

2007–2013 m. ES struktūrinės paramos projektams įgyvendinti iki 2008 m. pabaigos panaudota 705 mln. Lt, arba 2,26 proc. visų veiksmų programoms įgyvendinti numatytų lėšų. Viena iš nepakankamai spartaus 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos lėšų panaudojimo laikotarpio pradžioje priežasčių – užsitęsęs reikiamų 2007–2013 m. programavimo laikotarpio teisės aktų parengimas, derinimas ir tvirtinimas.

Europos Audito Rūmai ir Europos Komisija ne kartą akcentavo, kad ES valstybėms narėms būtina skirti ypatingą dėmesį nepakankamam ES struktūrinės paramos panaudojimui. Atsižvelgiant į pablogėjusią Lietuvos ekonominę situaciją, šiuo metu tai ypač svarbu ir aktualu. Siekiant efektyviai ir laiku panaudoti Lietuvai 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu pagal konvergencijos tikslą skirtą ES struktūrinę paramą, būtina mobilizuoti visų už ES struktūrinės paramos panaudojimą atsakingų institucijų administracinius gebėjimus. Taip pat svarbu pirmuoju programavimo laikotarpiu sukauptą paramos valdymo ir naudojimo teigiamą patirtį pritaikyti įgyvendinant naujojo laikotarpio programas.

Europos Komisija, siekdama užtikrinti veiksmingesnę ir efektyvesnę ES lėšų vidaus kontrolę, 2005 m. parengė integruotos vidaus kontrolės sistemos planą, kurio viena priemonių – metinių apibendrinimų ir nacionalinio lygio vadovybės deklaratijų rengimas. Lietuva yra parengusi 2007 m. ir 2008 m. deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų ir atliktų auditų rezultatų metinius

apibendrinimus, tačiau metinio apibendrinimo rengimą reglamentuojanti tvarka Lietuvoje iki šiol nepatvirtinta, nenustatytos institucijų, dalyvaujančių jį rengiant ir teikiančių informaciją, pareigos ir atsakomybė. Lietuvos Respublikos Vyriausybei rekomenduota reglamentuoti metinio apibendrinimo rengimą.

Nacionalinė deklaracija – nacionalinis patikinimo pareiškimas, kaip ES lėšų valdymas vykdomas ir kontroliuojamas nacionaliniu lygiu – yra savanoriška ES valstybių narių iniciatyva. Paprastai ji teikiama nacionaliniam parlamentui. Lietuvoje, kaip ir kitose ES valstybėse narėse, diskutuojama dėl nacionalinės deklaracijos rengimo, tačiau galutinis sprendimas nėra priimtas. Mūsų nuomone, Lietuvos Respublikos Vyriausybė turėtų įvertinti nacionalinės deklaracijos – vidaus kontrolės elemento, skatinančio valdymo tobulinimą, – rengimo tikslingumą ir galimybę ją rengti.

Ataskaitos rengimo tikslai, apimtis ir procesas

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės, kaip aukščiausiosios audito institucijos (toliau – AAI), vienas pagrindinių uždavinių – prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas¹. Vienas strateginių Valstybės kontrolės tikslų – skatinti skaidrų ir efektyvų Europos Sąjungos teikiamos finansinės paramos valdymą ir naudojimą, ginti ES finansinius interesus².

Igyvendindama savo funkcijas Valstybės kontrolė atlieka finansinius (teisėtumo) ir veiklos auditus. Be to, Lietuvos Respublikos Seimas nutarimu³ pavedė Valstybės kontrolei atlikti privalomus ES finansinės paramos auditus (1 lentelė).

1 lentelė. Seimo nutarimu Valstybės kontrolės atliekami privalomi 2004–2006 m. ir 2007–2013 m. programavimo laikotarpiais Lietuvai skirtos ES finansinės paramos auditai

2004–2006 m.	2007–2013 m.
ES struktūrinė parama	
Valstybės kontrolė, kaip institucija, rengianti deklaraciją baigus teikti paramą, atlieka baigiamuosius auditus (ES struktūriniai fondai (BPD, Europos Bendrijų iniciatyvos (EQUAL, INTERREG) ir Sanglaudos fondo (ISPA) projektai).	Valstybės kontrolė atlieka veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją konvergencijos tikslui įgyvendinti, valdymo ir kontrolės sistemos veikimo efektyvumo ir Europos Komisijai deklaruotų išlaidų auditus .
ES parama žemės ūkiui	
Valstybės kontrolė, kaip patvirtinančioji institucija, atliko patvirtinimo auditus (EŽŪOGF GS ir SAPARD išlaidos).	Nebuvo pavesta atlikti privalomus auditus.

Šaltinis – Valstybės kontrolės duomenys

2003 m. ES valstybių narių AAI vadovų ryšių palaikymo komiteto susitikime⁴ Prahoje buvo priimtos gairės dėl bendradarbiavimo tobulinant ES fondų auditą (2 priede pateiktas ES valstybių narių AAI veiklos, susijusios su ES parama, apibendrinimas). Atsižvelgiant į tai buvo sukurta speciali darbo grupė „Aukščiausiųjų audito institucijų ataskaitos dėl ES finansų valdymo“, kurios pagrindinis tikslas – skatinti ES valstybių narių AAI rengti metines nacionalines ataskaitas ES finansų valdymo klausimais. Šiuo metu tokio apibendrinančio pobūdžio ataskaitas kasmet ar kitokių periodiškumu rengia vienuolika ES valstybių narių AAI: Austrijos, Čekijos, Danijos, Estijos, Italijos, Jungtinės Karalystės, Lietuvos, Nyderlandų, Slovėnijos, Vengrijos ir Vokietijos. Kai kurių

¹ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 1995-05-30 Nr. I-907 (Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2001-12-13 įstatymo Nr. IX-650 redakcija) (su pakeitimais ir papildymais).

² Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2006–2008 metų strateginis veiklos planas, patvirtintas valstybės kontrolieriaus 2005-07-11 įsakymu Nr. V-90 „Dėl Valstybės kontrolės 2006–2008 metų strateginio veiklos plano tvirtinimo“.

³ Lietuvos Respublikos Seimo 2003-07-01 nutarimas Nr. IX-1667 „Dėl pavedimo Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei atlikti Europos Sąjungos finansinės paramos auditus“ ir Lietuvos Respublikos Seimo 2008-10-28 nutarimo Nr. X-1763 redakcija.

⁴ Kasmetinių ES valstybių narių AAI vadovų ryšių palaikymo komiteto susitikimų metu ES valstybių narių AAI ir Europos Audito Rūmų vadovai aptaria aktualius klausimus, keičiasi informacija, numato tolesnio bendradarbiavimo gaires.

kitų valstybių (Slovakijos, Švedijos) AAI svarsto galimybę rengti tokią ataskaitą⁵ (2 priedas). AAI ataskaitų turinys ir apimtis skiriasi, tačiau jų rengimo tikslai panašūs – pateikti bendrą valstybei skirtos ES finansinės paramos valdymo ir kontrolės sistemų veikimo ir paramos panaudojimo apžvalgą, informuoti valdžios institucijas ir visuomenę apie esamą situaciją ir pažangą šioje srityje.

Ataskaitos rengimo tikslai. Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2008 m. ataskaita (toliau – Ataskaita) yra antroji Valstybės kontrolės parengta apibendrinančio pobūdžio ataskaita. Ataskaita siekiama:

- informuoti Lietuvos valdžios institucijas ir visuomenę apie esamą situaciją ES finansinės paramos valdymo ir panaudojimo srityje;
- nustatyti rizikas, galinčias daryti įtaką ES finansinės paramos valdymui ir panaudojimui, bei skatinti ES finansinės paramos valdymo pažangą Lietuvoje.

Vertinimo objektas ir vertinamasis laikotarpis. Lietuvai 2004–2006 m. ir 2007–2013 m. programavimo laikotarpiais buvo skirta ES finansinė parama žemės ūkiui, sanglaudos, vidaus politikos ir įvairioms kitoms priemonėms vykdyti (plačiau žr. 3 priedą). Šioje ataskaitoje išsamiau vertinti pasirinkti ES sanglaudos politikos finansavimo šaltiniai – ES struktūriniai ir Sanglaudos fondai (toliau – ES struktūrinė parama). Ataskaitoje nenagrinėjamos 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Europos Bendrijų (toliau – EB) iniciatyvoms (EQUAL, INTERREG) ir 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslui įgyvendinti Lietuvai skirtos ES struktūrinių fondų lėšos.

Siekdami Ataskaitos tikslų:

- atlikome Lietuvos ir kitų ES valstybių narių įmokų į ES biudžetą, ES biudžeto išmokų Lietuvai ir kitoms ES valstybėms narėms, jų gryniosios pozicijos apžvalgą;
- atlikome 2004–2006 m. ir 2007–2013 m. programavimo laikotarpiais Lietuvoje sukurtų ES struktūrinės paramos administravimo sistemų trumpą apžvalgą;
- apibendrinome Valstybės kontrolės, Europos Komisijos 2004–2008 m. Lietuvoje atliktų auditų bei kitų atsakingų institucijų atliktų atrankinių patikrinimų ir kai kurių užsakytų vertinimų, susijusių su ES struktūrine parama, rezultatus;
- įvertinome Lietuvai 2004–2006 m. ir 2007–2013 m. programavimo laikotarpiais skirtos ES struktūrinės paramos panaudojimo iki 2008 m. gruodžio 31 d. lygį;
- įvertinome Valstybės kontrolės parengtoje Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje⁶ pateiktų rekomendacijų įgyvendinimą;
- atlikome metinių apibendrinimų ir nacionalinių deklaracijų rengimo ES valstybėse narėse apžvalgą.

⁵ ES valstybių narių AAI darbo grupės „Aukščiausiųjų audito institucijų ataskaitos dėl ES finansų valdymo“ medžiaga, 2008 m.

⁶ Valstybės kontrolės ataskaita „Europos Sąjungos finansinės paramos valdymas 2004–2007 metais“, 2008-04-16 Nr. VA-60-7P-7.

Ataskaitos rengimo metu nagrinėjome:

- Valstybės kontrolės parengtus dokumentus: valstybinių auditų ataskaitas, išvadas dėl valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitų ir valstybės skolos ataskaitų; Veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją konvergencijos tikslui įgyvendinti (toliau – veiksmų programos), audito strategiją;
- ES institucijų parengtus dokumentus ir paskelbtą informaciją: Europos Audito Rūmų metines ataskaitas dėl ES biudžeto, specialiąsias ataskaitas ir nuomones, misijų Lietuvoje rezultatus ir kt.; Europos Komisijos metines ES fondų ir biudžeto vykdymo ataskaitas, ataskaitas dėl EB finansinių interesų apsaugos, misijų Lietuvoje rezultatus, nuomones dėl ES valstybių narių parengtų metinių apibendrinimų ir kt.;
- Lietuvos institucijų, administruojančių ES finansinę paramą, parengtus dokumentus ir pateiktą informaciją: atsakingų institucijų atliktų atrankinių patikrinimų rezultatus; kai kuriuos užsakytus vertinimus; metines Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento (toliau – BPD) ir veiksmų programų įgyvendinimo ataskaitas; informaciją apie panaudotą ES struktūrinę paramą, nustatytus pažeidimus, gražintinas ir gražintas lėšas; Priežiūros ir stebėsenos komitetų⁷ medžiagą; parengtus metinius apibendrinimus ir kt.;
- kitų Lietuvos institucijų parengtus dokumentus: Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos Ekonomikos ir finansų departamento ES paramos administravimo stebėsenos skyriaus parengtas ES paramos administravimo bei kontrolės rizikos valdymo sistemos veikimo monitoringo ataskaitas;
- su Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto planavimu ir vykdymu susijusius dokumentus ir duomenis: Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektuose pateiktą informaciją, Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitų duomenis, susijusius su ES finansine parama, ir kt.;
- ES valstybių narių AAI parengtas ES finansų valdymo ataskaitas, ES valstybių narių parengtas nacionalines deklaracijas ir kt.

Dėl papildomos informacijos kreipėmės į Europos Audito Rūmų ir Europos Komisijos tarnybų darbuotojus.

Ataskaitos 1 priede pateiktas vartojamų santrumpų sąrašas.

⁷ Priežiūros komitetas Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento priežiūrai atlikti; Sanglaudos fondo priežiūros komitetas; Stebėsenos komitetas Žmogiškųjų išteklių plėtros, Ekonomikos augimo, Sanglaudos skatinimo ir Techninės paramos veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją, įgyvendinimo priežiūrai atlikti.

Rezultatai

1. ES biudžeto pajamos ir išlaidos

Ataskaitos pirmoje dalyje pateikiami Europos Audito Rūmų duomenys apie 2007 m. ES biudžeto pajamas ir išlaidas pagal valstybes nares, Europos Komisijos duomenys apie 2007 m. išmokas Lietuvai, taip pat Lietuvos Respublikos finansų ministerijos duomenys apie faktines ir prognozuojamas Lietuvos įmokas ir išmokas Lietuvai 2008–2011 m. Apžvelgiama valstybių narių grynoji pozicija.

1.1. ES biudžeto pajamos ir valstybių narių įmokos į ES biudžetą

Maždaug 1 proc. visų ES valstybių narių bendrųjų nacionalinių pajamų (toliau – BNP) kasmet patenka į ES biudžetą. 2007 m., kaip ir ankstesniaisiais, didžiausią ES biudžeto pajamų dalį (93,5 proc.) sudarė nuosavi ištekliai (tradiciniai, pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM) ir BNP), o kitą ES biudžeto pajamų dalį – kitos pajamos (1 pav.).

Tradiciniai nuosavi ištekliai – tai pajamos, gautos iš maitų už žemės ūkio produkciją ir kitų maitų iš prekybos su ne ES narėmis, cukraus rinkos organizavimo principuose numatytų įnašų ir mokesčių.

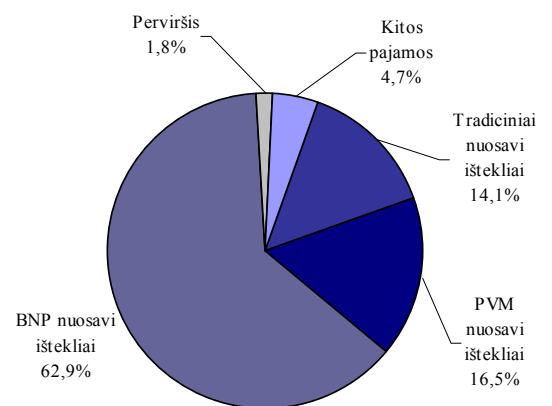
PVM nuosavi ištekliai gaunami taikant vienodą tarifą visų valstybių narių suderintoms PVM apmokestinimo bazėms, nustatytoms pagal Bendrijos taisykles. Valstybės narės suderinta PVM apmokestinimo bazė neturi viršyti 50 proc. BNP.

BNP nuosavi ištekliai (toliau – BNPj) – tai valstybių narių įmokos nuo BNP. Tarifas apskaičiuojamas, atsižvelgiant į visų kitų numatomų gauti ES biudžeto pajamų sumą. Šio ištekliaus dalis ES biudžeto pajamose turi tendenciją augti.

Kitos pajamos – tai ankstesnių finansinių metų perviršis ir kitos ES pajamos (ES valstybių narių ir privačių įmonių kreditavimas, Europos investicijų fondo veikla, anglies ir plieno mokesčiai, kreditų teikimas ne ES nariams). Visa ES biudžetui finansuoti reikalinga nuosavų išteklių suma apskaičiuojama iš išlaidų atėmus kitas pajamas.

Specialus *Jungtinei Karalystei palankus mechanizmas* biudžeto disbalansui koreguoti

1 pav. 2007 m. ES biudžeto pajamų pasiskirstymas pagal pajamų rūšis



Šaltinis – Europos Audito Rūmų 2007 finansinių metų metinių ataskaitų duomenys

(toliau – JK korekcija) pagrįstas Fontenblo principu – „bet kuri valstybė narė, kurios biudžeto našta viršija jos santykinį gerovės lygį, gali tinkamu laiku pasinaudoti korekcija“, taip pat yra nuosavų išteklių sistemos dalis. JK korekcijos finansavimo našta tenka kitoms valstybėms narėms. JK korekcija išimtinai taikoma bendrųjų nuosavų išteklių PVM ir BNPj sudedamosioms dalims proporcingai jų dydžiui.

ES biudžeto pajamos kasmet didėja. 2007 m. jos sudarė 405,9 mlrd. Lt ir buvo beveik 32 mlrd. Lt, arba 8 proc., didesnės negu 2006 m. (2 lentelė). Analizuojant įmokas į ES biudžetą pagal ES valstybes nares, matyti, kad kaip ir ankstesniais metais didžiąją jų dalį įmoka senosios ES valstybės narės (ES-15). Naujųjų ES valstybių narių (ES-10/ES-12) įmokos⁸ į ES biudžetą 2007 m. sudarė 6,8 proc. (27,5 mlrd. Lt), o Lietuvos – 0,2 proc. (0,9 mlrd. Lt) visų ES biudžeto pajamų. Lietuvos įmokų pasiskirstymas pagal ES biudžeto pajamų rūšis atitinka bendrą ES valstybių narių įmokų pasiskirstymą pagal pajamų rūšis: 2007 m. visų Lietuvos įmokų didžiausią dalį – 58,4 proc. (0,5 mlrd. Lt) – sudarė BNP nuosavi ištekliai.

2 lentelė. ES biudžeto pajamos 2005–2007 m. pagal valstybes nares ir pajamų rūšis, mln. Lt

	2005 m.			2006 m.			2007 m.		
	ES-25	ES-10	Lietuva	ES-25	ES-10	Lietuva	ES-27*	ES-12*	Lietuva
<i>Tradiciniai nuosavi ištekliai</i>	48 557,1	2 490,2	117,7	51 889,7	2 550,6	131,2	57 223,3	4 137,8	156,8
<i>PVM nuosavi ištekliai</i>	55 307,0	2 774,3	102,9	59 409,6	3 170,0	101,2	67 125,2	4 621,6	162,6
<i>BNP nuosavi ištekliai</i>	244 667,5	11 915,3	438,2	242 151,8	12 300,6	501,0	255 213,0	16 692,2	546,6
<i>Disbalansas dėl JK korekcijos</i>	-450,9	1537,2	55,9	-52,8	1 548,2	73,9	203,4	2 095,8	69,4
<i>Kitos pajamos</i>	21 681,9	-	-	20 964,4	-	-	26 158,4	-	-
Iš viso	369 762,4	18 695,5	714,7	374 362,6	19 569,4	807,3	405 923,3	27 547,5	935,4

* 2007 m. sausio 1 d. ES valstybėmis narėmis tapo Bulgarija ir Rumunija.

Šaltinis – Europos Audito Rūmų 2005–2007 finansinių metų metinių ataskaitų duomenys

Įvertinę ES biudžeto sričių būklę, Europos Audito Rūmai 2007 m. nustatė, kad pajamų srityje nebuvo reikšmingų klaidų, o susijusios priežiūros ir kontrolės sistemos buvo įvertintos kaip veiksmingos. Europos Audito Rūmai taip pat atkreipė dėmesį į kai kuriuos trūkumus:

- *tradiciniai nuosavi ištekliai*: valstybėms narėms rekomenduota sustiprinti muitinės sandėliavimo procedūros kontrolę;
- *PVM nuosavi ištekliai*: nėra veiksmingos priemonės, kuri užtikrintų, kad valstybės narės per tiksliai nustatytą laikotarpį pateiktų informaciją, kuri leistų Europos Komisijai nuspręsti dėl galiojančių išlygų⁹ panaikinimo. Europos Komisijai rekomenduota toliau nagrinėti, kaip ji galėtų daryti spaudimą valstybėms narėms, turinčioms labai ilgai nepanaikintas PVM nuosavų išteklių išlygas. Lietuvoje 2007 m. buvo nustatytos 2 išlygos, kurios iki 2007 m. gruodžio

⁸ Įmokos apskaičiuotos kartu su tradiciniais nuosavais ištekliais, kurių Europos Komisija nepriskiria prie valstybių narių įmokų.

⁹ Išlygos yra mechanizmas, kuris leidžia pasibaigus Bendrijos teisės aktais nustatytam ketverių metų terminui ištaisyti abejones keliančius duomenis valstybių narių teikiamose PVM apyskaitose.

31 d. nebuvo panaikintos¹⁰. Visoje ES (ES-27) 2007 m. gruodžio 31 d. galiojo 137 išlygos;

- *BNP nuosavi ištekliai*: Europos Komisijai rekomenduota patobulinti savo vizitų vietoje kontrolės metodą, siekiant susidaryti aiškesnę nuomonę apie valstybių narių BNPj duomenų palyginamumą, patikimumą ir išsamumą.

Europos Audito Rūmai pažymi, kad pagrindinę *tradicinių nuosavų išteklių* surinkimo riziką sudaro mokesčių mokėtojų vengimas mokėti mokesčius, neteisingas mokesčio apskaičiavimas ar negalėjimas jo nustatyti dėl neaptiktų klaidų, taip pat valstybių narių apskaitoje padarytų apskaičiuotų mokesčių registravimo klaidų, dėl kurių sumažėja ar vėluoja Europos Komisijai pateikiamos sumos. Rizika, susijusi su *PVM ir BNP nuosavais ištekliais*, atsiranda dėl teisinės sistemos sudėtingumo.

1.2. ES biudžeto išlaidos ir išmokos valstybėms narėms

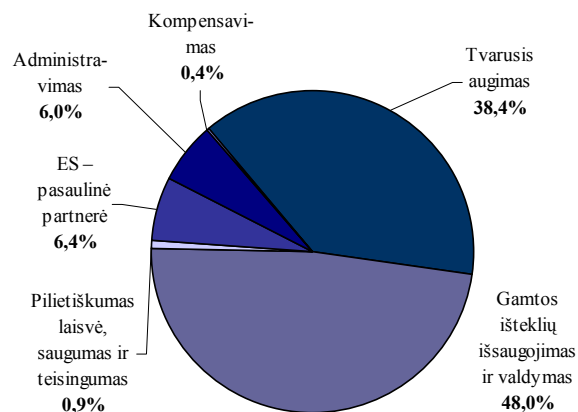
2007 m. ES biudžetas buvo parengtas pagal naują daugiametę finansinę programą (3 lentelė), kuri apėmė laikotarpį iki 2013 m. Pirmą kartą ES istorijoje daugiausia 2007–2013 m. finansinio laikotarpio lėšų skirta sanglaudai ir konkurencingumui, tačiau 2007 m. didžiąją išlaidų dalį (48 proc.) sudarė lėšos gamtos išteklių išsaugojimui ir valdymui (2 pav.).

Tvarusis augimas – vienas iš pagrindinių ES prioritetų. Jį sudaro konkurencingumas ir sanglauda augimui ir užimtumui skatinti. ES ekonomika turi tapti konkurencingesnė, o neturtingesnieji regionai turi pasivyti labiau klestinčius.

Gamtos išteklių išsaugojimas ir valdymas apima tiesioginę pagalbą ūkininkams, privalantiems laikytis griežtų aplinkos ir gyvūnų gerovės standartų, paramą kaimo vietovėms: konkurencingumo stiprinimą ir gyvenimo kokybės gerinimą; klimato kaitos reguliavimą pagal ES aplinkos apsaugos programą LIFE+ ir kitas sritis.

Pilietiškumas, laisvė, saugumas ir teisingumas apima solidarumą ir migracijos srautų valdymą, saugumą ir laisvių apsaugą, pagrindines teises ir teisingumą, kitas sritis. ES siekia geriau valdyti imigracijos į ES srautus, stiprinti bendradarbiavimą baudžiamosiose bylose ir teisėsaugos srityje, remti teisinės valstybės principais grindžiamos saugios visuomenės vertybes.

2 pav. 2007 m. ES biudžeto išlaidų pasiskirstymas pagal sritis



Šaltinis – Europos Audito Rūmų 2007 finansinių metų metinių ataskaitų duomenys

¹⁰ Europos Audito Rūmų 2007 finansinių metų metinių ataskaitų duomenys.

ES – pasaulinė partnerė. Tai pagalba šalims, besirengiančioms narystei ES, Europos kaimynystės ir partnerystės, bendradarbiavimo priemonės, humanitarinė pagalba, EB garantijos skolinimosi operacijoms ir kt. Šioje srityje ES teikia finansinę paramą ir už ES ribų. Vienoms šalims teikiama būtina neatidėliotina pagalba ištikus stichinėms nelaimėms, kitoms – ilgalaikė pagalba klestėjimui, stabilumui ir saugumui užtikrinti.

Administracinės išlaidos apima ES institucijų (Europos Parlamento, Europos Audito Rūmų, Europos Komisijos ir kitų) patirtas administracines išlaidas.

Kompensacijos skirtos naujosioms ES valstybėms narėms – Bulgarijai ir Rumunijai.

Įvertinę 2007 m. ES biudžeto išlaidas pagal sritis, Europos Audito Rūmai padarė išvadą, kad daugiausia klaidų turinti sritis ES mastu yra *sanglaudos politika*¹¹. Didžioji dalis priežiūros ir kontrolės sistemų tiek Europos Komisijos, tiek valstybių narių lygmeniu yra tik iš dalies veiksmingos užtikrinant išlaidų kompensacijų teisėtumą ir tvarkingumą. Pagal Europos Audito Rūmų imtį ne mažiau kaip 11 proc. deklaruotų išlaidų vertės neturėjo būti kompensuota. Europos Audito Rūmų auditų duomenimis, dažniausios neteisingo išlaidų kompensavimo ES struktūrinių fondų srityje priežastys – netinkamų finansuoti išlaidų įtraukimas, per didelių išleistų sumų deklaravimas ir viešųjų pirkimų taisyklių pažeidimai. Europos Audito Rūmai rekomendavo Europos Komisijai pasinaudoti išlaidas reglamentuojančių teisės aktų ir taisyklių supaprastinimais, nepakenkiant lėšų panaudojimo efektyvumui, taip pat efektyviai panaudoti turimas taisomasias priemones (pvz., mokėjimų sustabdymą, finansinius pataisymus ir susigrąžinimus) ir kt.

ES biudžeto išlaidos 2007 m. sudarė 393,5 mlrd. Lt, arba 25,5 mlrd. Lt (7 proc.) daugiau negu 2006 m. (3 lentelė). Išmokos naujosioms ES valstybėms narėms 2007 m. sudarė 15,6 proc. (61 mlrd. Lt), o Lietuvai – beveik 1 proc. (3,6 mlrd. Lt) visų išmokų ES valstybėms narėms.

Išmokos Lietuvai 2007 m. buvo 0,8 mlrd. Lt (30 proc.) didesnės negu 2006 m. (3 lentelė). Didžiausią jų dalį sudarė išmokos pagal tvaraus augimo prioritetą – 49,2 proc. (1,8 mlrd. Lt). Pagrindinė šių išlaidų dalis buvo skirta 2004–2006 m. struktūrinės paramos lėšomis finansuojamiems projektams ir 2007–2013 m. struktūrinės paramos avansams.

¹¹ Europos Audito Rūmai pažymėjo, kad 2007 m. audito metu nustatyti faktai susiję su 2000–2006 m. laikotarpio išmokomis, nes 2007–2013 m. laikotarpio išlaidas 2007 m. sudarė tik avansai.

3 lentelė. Išmokos iš ES biudžeto valstybėms narėms 2006–2007 m., mln. Lt

2006 m.				2007 m.			
ES-25	ES-10	Lietuva		ES-27*	ES-12*	Lietuva	
111 868,3	13 760,4	662,2	<i>Sauglaudos politika</i>	<i>Tvarusis augimas</i>	150 932,2	32 363,4	1 752,6
171 945,3	15 537,6	1 066,2	<i>Bendroji žemės ūkio politika</i>	<i>Gamtos išteklių išsaugojimas ir valdymas</i>	188 690,0	21 545,8	1 667,7
31 122,5	3 301,9	789,0	<i>Vidaus politika</i>	<i>Pilietiškumas, laisvė, saugumas ir teisingumas</i>	3 624,7	797,6	54,6
17 906,9	34,9	0,0	<i>Išorės veiksmai</i>	<i>ES – pasaulio partnerė</i>	25 177,1	5 085,6	88,7
7 861,0	2 929,4	190,6	<i>Pasirengimo stojimui strategija</i>	<i>Administravimas</i>	23 498,4	-	-
23 132,7	-	-	<i>Administravimas</i>	<i>Kompensavimas</i>	1 535,1	1 535,1	-
3 706,6	3 706,6	24,9	<i>Kompensavimas</i>				
440,6	-	-	<i>Rezervai</i>				
367 983,9	39 270,8	2 732,9	<i>Iš viso</i>	<i>Iš viso</i>	393 457,6	61 327,6	3 563,6

* 2007 m. sausio 1 d. ES valstybėmis narėmis tapo Bulgarija ir Rumunija.

Šaltinis – Europos Audito Rūmų 2007 finansinių metų metinės ataskaitos duomenys

Išmokos Lietuvai, neperskirstytos per valstybės biudžetą

Per Lietuvos valstybės biudžetą perskirstoma ne visa Lietuvai iš ES biudžeto skiriama finansinė parama. Dalis ES finansinės paramos pervedama iš ES biudžeto tiesiogiai tam tikrų priemonių vykdytojams ar administratoriams. Pagal Europos Komisijos pateiktus duomenis¹², Lietuvai 2007 m. buvo išmokėta (mūsų skaičiavimais) apie 89 mln. Lt paramos (2,5 proc. visų 2007 m. Europos Komisijos išmokų Lietuvai), kuri nebuvo perskirstyta per Lietuvos valstybės biudžetą. Dalis lėšų (apie 68,1 mln. Lt, arba 1,9 proc. visų 2007 m. Europos Komisijos išmokų Lietuvai) skirta EB programoms (mokslinių tyrimų, švietimo, kultūros, socialinės politikos, jaunimo veiksnių ir kt.), kurios yra administruojamos centriniu – Europos Komisijos – lygiu (plačiau apie ES biudžeto valdymo būdus žr. 4 priede). Kita lėšų dalis (20,6 mln. Lt, arba 0,6 proc. visų 2007 m. Europos Komisijos išmokų Lietuvai) skirta Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankui, administruojančiam dalį Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimui nutraukti skirtų ES lėšų. Pažymėtina, kad šiam tikslui skirtos ES paramos dalis išmokama ir per Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos vykdomą Specialiąją Ignalinos programos administravimo Lietuvoje programą, t.y. ši ES paramos dalis perskirstoma per valstybės biudžetą. Naujuoju programavimo laikotarpiu, kaip ir 2004–2006 m. laikotarpiu, Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimui nutraukti skirtas ES lėšas administruoja dvi skirtingos institucijos.

¹² Europos Komisijos raštas Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei „Nacionalinių ir regioninių audito institucijų vaidmuo kontroliuojant ES paramą“, 2008-05-08.

ES finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo vertinimas

Valstybės kontrolės 2008 m. parengtoje Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje pažymėta, kad duomenys apie Lietuvai skirtą ES finansinę paramą ir jos panaudojimą kaupiami skirtingose ją administruojančiose institucijose (ir (arba) teikiami jų tinklalapiuose), tačiau apibendrinta informacija apie visos Lietuvai skirtos ES finansinės paramos (taip pat ir per valstybės biudžetą neperskirstomas lėšas) valdymą ir panaudojimą centralizuotai Lietuvoje nėra teikiama. Lietuvos Respublikos Vyriausybei buvo pateikta rekomendacija organizuoti periodišką tokios informacijos teikimą visuomenei ir suinteresuotoms institucijoms.

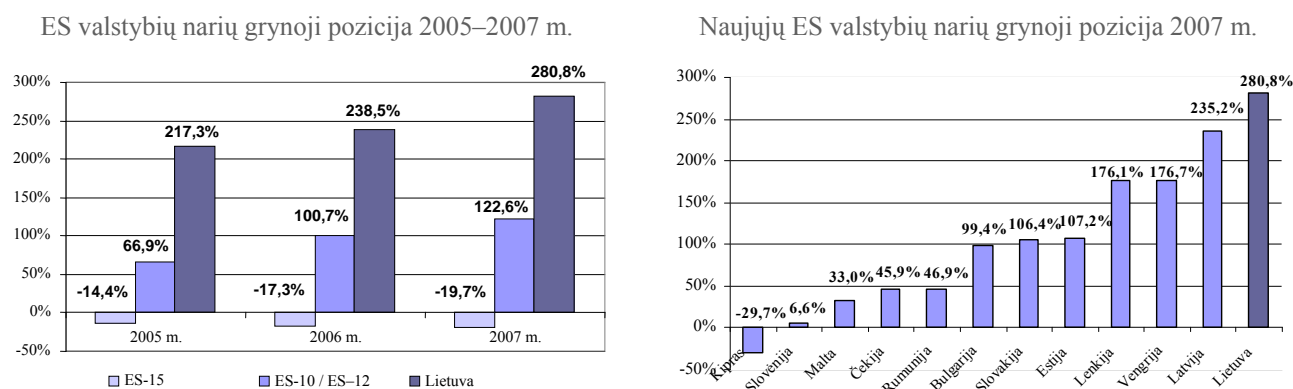
Vyriausybės kanceliarija informavo¹³, kad 2009 m. Lietuvos Respublikos finansų ministerija planuoja atnaujinti svetainės www.esparama.lt titulinį puslapį, kuriame visuomenei bus prieinama visa informacija apie ES paramą. Finansų ministerija nurodė¹⁴, kad informacija apie ES paramos šaltinius Lietuvoje yra decentralizuota, kadangi skirtingos institucijos yra atsakingos už tam tikros ES paramos administravimą. Finansų ministerija nurodė, kad ji, būdama atsakinga už ES struktūrinės paramos administravimą, nuolat informuoja visuomenę apie ES struktūrinių ir Sanglaudos fondų paramos valdymą ir panaudojimą interneto svetainėje www.esparama.lt. Mūsų nuomone, rekomendacija kol kas nėra visiškai įgyvendinta.

1.3. ES valstybių narių grynoji pozicija

Grynąja pozicija vadinamas skirtumas tarp valstybių narių įmokų į ES biudžetą ir ES biudžeto išmokų valstybėms narėms. Toks skaičiavimas neatspindi visos ES valstybių narių gaunamos naudos iš narystės ES (pavyzdžiui, neatsižvelgiama į vidaus rinkos ir ekonominės integracijos, laisvo judėjimo ES teritorijoje teikiamą naudą ir kt.), bet tokiu būdu galima palyginti ES valstybių narių gaunamos ES finansinės paramos ir jų įmokų į ES biudžetą dydžius.

Kaip ir ankstesniais metais, 2007 m. senosios valstybės narės (ES-15) bendrai įmokėjo¹⁵ į ES biudžetą daugiau negu joms buvo išmokėta iš ES biudžeto, o naujosios valstybės narės (ES-12) – atvirkščiai, gavo iš ES biudžeto daugiau negu įmokėjo (3 pav.). Išmokos iš ES biudžeto Lietuvai 2005 m. ir 2006 m. 3 kartus viršijo jos įmokas į ES biudžetą, o 2007 m. – beveik 4 kartus (2,6 mlrd. Lt). Iš visų naujųjų ES valstybių narių 2007 m., kaip ir 2006 m., išmokos Lietuvai, skaičiuojant procentais, daugiausia viršijo jos įmokas (3 pav.).

3 pav. ES valstybių narių grynoji pozicija 2005–2007 m., proc.



Šaltinis – parengta pagal Europos Audito Rūmų 2005–2007 finansinių metų metinių ataskaitų duomenis

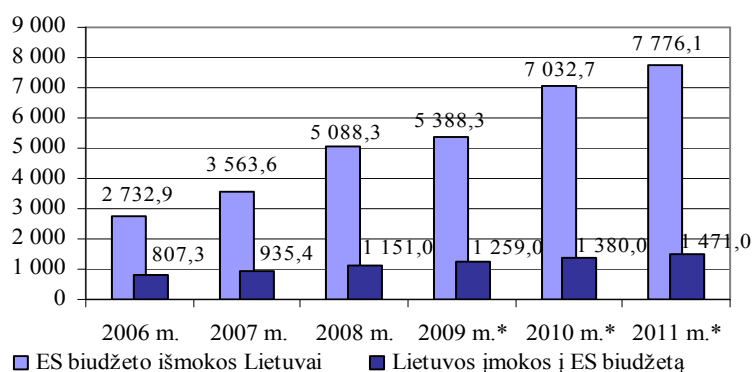
¹³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos raštas Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei „Dėl pasiūlymų ES finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje“, 2008-07-18 Nr. 49-4978.

¹⁴ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai „Dėl ES finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitos“, 2008-05-02 Nr. (4.5.3-05)-6K-0806212.

¹⁵ Įmokos apskaičiuotos kartu su tradiciniais nuosavais ištekliais, kurių Europos Komisija nepriskiria prie valstybių narių įmokų.

Pagal Finansų ministerijos pateiktas prognozes, iki 2011 m. ir ES biudžeto išmokos Lietuvai, ir Lietuvos įmokos į ES biudžetą didės. 2009–2011 m. skirtumas tarp ES biudžeto išmokų Lietuvai ir Lietuvos įmokų į ES biudžetą taip pat didės. Prognozuojama, kad 2011 m. išmokos iš ES biudžeto Lietuvai 5 kartus viršys jos įmokas į ES biudžetą (4 pav.).

4 pav. ES biudžeto išmokos Lietuvai ir Lietuvos įmokos į ES biudžetą 2006–2011 m., mln. Lt



* Planas, prognozė

Šaltinis – parengta pagal Europos Audito Rūmų ir Finansų ministerijos duomenis

Lietuvos įmokos į ES biudžetą kasmet didėja, tačiau sudaro nedidelę visų ES biudžeto pajamų dalį (2007 m. – 0,9 mlrd. Lt, arba 0,2 proc.). Lietuvos įmokų pasiskirstymas pagal ES biudžeto pajamų rūšis atitinka bendrą ES valstybių narių įmokų pasiskirstymą pagal pajamų rūšis: 2007 m. didžiausią visų Lietuvos įmokų dalį (0,5 mlrd. Lt, arba 58,4 proc.) sudarė BNP nuosavi ištekliai.

Išmokos Lietuvai 2007 m. buvo 0,8 mlrd. Lt didesnės negu 2006 m. Jos sudarė apie 1 proc. (3,6 mlrd. Lt) visų ES biudžeto išmokų ES valstybėms narėms 2007 m.

2007 m. išmokos Lietuvai 281 proc. (daugiausia tarp visų naujų ES valstybių narių) viršijo Lietuvos įmokas į ES biudžetą. Faktinės ir prognozuojamos ES biudžeto išmokos Lietuvai 2007–2011 m. 4–5 kartus viršija Lietuvos įmokas į ES biudžetą, t. y. Lietuvos grynoji pozicija yra ir artimiausiu laiku išliks teigiama.

Kol kas nėra visiškai įgyvendinta Valstybės kontrolės parengtoje Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje Vyriausybei pateikta rekomendacija organizuoti, kad visuomenei ir suinteresuotoms institucijoms būtų periodiškai teikiama apibendrinta informacija apie visos (įskaitant ir per valstybės biudžetą neperskirstomas lėšas) Lietuvai skirtos ES finansinės paramos valdymą ir panaudojimą.

2. 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos ES struktūrinės paramos valdymas ir panaudojimas

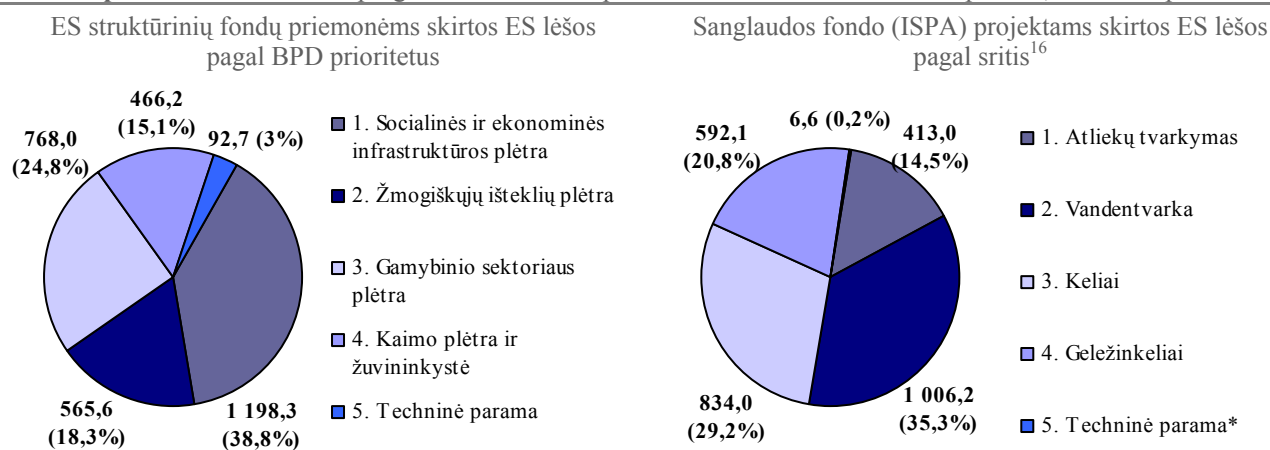
Ataskaitos antroje dalyje pateikiama 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos ES struktūrinės paramos administravimo sistemos trumpa apžvalga; vertinamas šios paramos panaudojimo lygis 2008 m. gruodžio 31 d.; apžvelgiami ES ir Lietuvos institucijų atliktų patikrinimų ir auditų rezultatai.

2.1. Lietuvai skirta ES struktūrinė parama ir jos administravimo sistema

ES struktūrinė parama (ES struktūriniai ir Sanglaudos fondai) yra ES sanglaudos politikos, kuri skirta atotrūkiui tarp šalių ir regionų mažinti, ekonominiam ir socialiniam glaudumui skatinti, finansavimo šaltinis.

ES struktūrinių fondų¹⁷ parama Lietuvai 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu buvo teikiama pagal BPD, patvirtintą Vyriausybės ir Europos Komisijos. BPD numatytiems prioritetams įgyvendinti 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu skirta apie 4,17 mlrd. Lt (iš jų 3,09 mlrd. Lt ES lėšų) (5 pav.).

5 pav. 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirta ES struktūrinė parama, mln. Lt ir proc.



*Finansų ministerijos administruojama techninė parama.

Šaltinis – Lietuvos 2004–2006 m. bendrasis programavimo dokumentas ir Finansų ministerijos pateikti duomenys

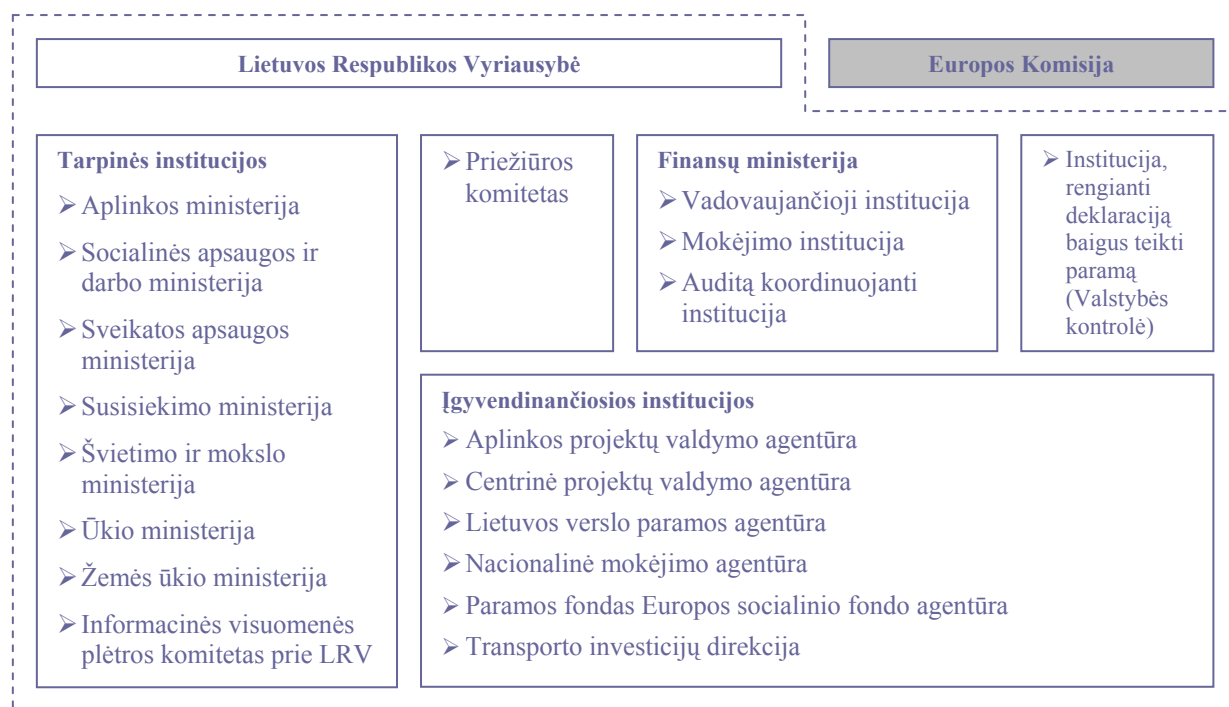
¹⁶ Techninės paramos projektų, už kurių įgyvendinimą atsakingos Transporto investicijų direkcija ir Aplinkos projektų valdymo agentūra, vertė įtraukta į transporto ir aplinkos sektorių paramą. Aplinkos apsaugos sektoriui skirta techninė parama tarp atliekų tvarkymo ir vandentvarkos sričių paskirstyta po lygiai.

¹⁷ Europos regioninės plėtros fondas (ERPF), Europos socialinis fondas (ESF), Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Orientavimo skyrius (EŽŪOGF OS), Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas (ŽOFI).

Sanglaudos fondo (ISPA)¹⁸ lėšomis finansuojami ne mažesni kaip 10 mln. eurų vertės transporto ir aplinkos apsaugos infrastruktūros plėtros projektai. Parama skiriama iš anksto su Europos Komisija suderintiems projektams, atitinkantiems ilgalaikius Lietuvos tikslus ir ES politikos gaires transporto plėtros ir aplinkos apsaugos srityse. Visa 2000–2006 m. Europos Komisijos sprendimais patvirtintų Lietuvoje įgyvendinamų Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamų projektų vertė yra 4,01 mlrd. Lt (iš jų apie 2,85 mlrd. Lt ES lėšų). Transporto sektoriaus (parama keliams ir geležinkeliams rekonstruoti (renovuoti)) bendroji projektų vertė – 2,03 mlrd. Lt, aplinkos apsaugos sektoriaus (parama vandentvarkai ir atliekų tvarkymui) – 1,97 mlrd. Lt (5 pav.).

Lietuvoje sukurtos ES struktūrinių (6 pav.) ir Sanglaudos fondų administravimo sistemos iš esmės panašios. Sanglaudos fondo administravimo sistemoje yra dvi tarpinės institucijos (Lietuvos Respublikos aplinkos ir susisiekimo ministerijos) ir dvi įgyvendinančiosios institucijos (Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra ir Transporto investicijų direkcija) atitinkamai aplinkos apsaugos ir transporto sektoriams. Plačiau apie institucijų funkcijas žr. Valstybės kontrolės parengtoje Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje.

6 pav. 2004–2006 m. programavimo laikotarpio ES struktūrinių fondų administravimo schema



Šaltinis – Valstybės kontrolė

¹⁸ Lietuva Sanglaudos fondo paramą pradėjo gauti 2004 m., įstojusi į ES. Iki tol parama transporto ir aplinkos apsaugos sektoriams buvo skiriama iš ISPA. Lėšos, skirtos vykdomiems ISPA projektams, nuo 2004 m. gegužės 1 d. laikomos Sanglaudos fondo lėšomis.

2.2. ES struktūrinės paramos panaudojimas

ES struktūriniai fondai

Papildomų lėšų poreikis ES struktūrinių fondų projektams įgyvendinti

2007 m. gruodžio 31 d. duomenimis, dėl padidėjusių energetinių, materialinių ir žmogiškųjų išteklių kainų atsiradęs papildomų lėšų poreikis BPD priemonėms finansuoti 2007–2008 m. sudarė 223,6 mln. Lt (2007 m. – 83,2 mln. Lt, 2008 m. – 140,4 mln. Lt)¹⁹. Papildomas lėšas 2007 m. poreikiui padengti Vyriausybė nutarimu²⁰ iš Finansų ministerijos Specialiosios lėšų Europos Sąjungos programoms įgyvendinti programos skyrė tarpinių institucijų Europos Sąjungos ir bendrojo finansavimo specialiosioms programoms. 2008 m. papildomai reikalingą lėšų sumą tarpinės institucijos turėjo numatyti kaip savo asignavimų poreikį 2008 m. valstybės biudžete. Paskutiniaisiais Finansų ministerijos pateiktais duomenimis, 2008 m. papildomų lėšų poreikis sudarė 171,2 mln. Lt, t.y. padidėjo dar 30,8 mln. Lt.

Pastebėjimas

Finansų ministerijos Vidaus audito skyriaus 2007 m. atlikto veiklos atrankinio patikrinimo²¹ metu nustatyta, kad 2007 m. papildomas lėšų poreikis 2007 m. liepos mėn. buvo perskirstytas į tarpinių institucijų specialiąsias struktūrinių fondų programas iš Specialiosios lėšų Europos Sąjungos programoms įgyvendinti programos (61.1), tačiau skirtos papildomos lėšos nebuvo panaudotos. Finansų ministerijos Vidaus audito skyriaus auditorių nuomone, šios papildomos paramos nepanaudojimą galėjo lemti nepakankamas vadovaujančiosios institucijos Papildomos paramos pagal atitinkamas BPD priemones įgyvendinamiems projektams skyrimo tvarkos aprašų, kuriuos turėjo parengti tarpinės institucijos, derinimo procedūrų koordinavimas, nes papildomos lėšos galėjo būti paskirstytos tik tarpinėms institucijoms patvirtinus papildomos paramos skyrimo atitinkamų BPD priemonių įgyvendinamiems projektams tvarkas, kuriose būtų nustatytos papildomos paramos skyrimo sąlygos ir procedūros. Finansų ministerijos Vidaus audito skyrius pastebi, kad dauguma tarpinių institucijų parengtų aprašų buvo patvirtinti 2007 m. lapkričio mėn., o pirmas sprendimas skirti paramą aplinkosaugos projektui priimtas 2007 m. lapkričio 16 d. Finansų ministerijos Vidaus audito skyriaus nuomone, toks papildomos paramos skyrimo tvarkos parengimas ir patvirtinimas padidino projektų, kuriems trūksta lėšų, įgyvendinimo laiku riziką.

Finansų ministerijos Vidaus audito skyriaus auditoriai taip pat pažymėjo, kad vadovaujančiosios institucijos atlikta 2008 m. ES struktūrinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšų poreikio analizė ir jos įforminimas nesudarė prielaidų įsitikinti, kad 2008 m. ES struktūrinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšų poreikis pateiktas įvertinus visus ES struktūrinių fondų ir bendrojo finansavimo lėšų administravimo Finansų ministerijoje taisyklėse nustatytus prognozei atlikti būtinus rodiklius.

Finansų ministerija pažymėjo, kad vadovaujančioji institucija ėmėsi priemonių Finansų ministerijos Vidaus audito skyriaus atlikto veiklos atrankinio patikrinimo ataskaitoje pateiktoms rekomendacijoms įgyvendinti.

ES struktūrinių fondų paramos panaudojimas

Vyriausybė, siekdama neprarasti ES lėšų, priėmė nutarimus, kurie institucijoms suteikė galimybę sudaryti paramos sutartis, prisiimant išipareigojimus, viršijančius BPD numatytas sumas, kad būtų galima išvengti lėšų praradimo, jei dalis jų dėl tam tikrų priežasčių (pvz., pareiškėjo

¹⁹ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei „Dėl informacijos pateikimo“, 2008-02-20 Nr. (4.54-06)-6K-0802007.

²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-07-11 nutarimas Nr. 710 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-01-29 nutarimo Nr. 91 „Dėl 2007 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“ pakeitimo“.

²¹ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Vidaus audito skyriaus audito ataskaita „Vadovaujančios institucijos sukurtos struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos auditas“, 2007-12-14 Nr. 16.2-A-20.

iniciatyva nutraukus paramos sutartį) būtų pripažinta netinkamomis finansuoti ir (arba) dalis lėšų būtų sutaupyta įgyvendinant projektus. Nuo BPD įgyvendinimo pradžios iki 2008 m. gruodžio 31 d. su paramos gavėjais buvo pasirašytos 3 549 paramos sutartys už 4 691 mln. Lt (ES lėšų dalis – 3 301 mln. Lt). Tai sudarė 112,6 proc. visų BPD išipareigojimų (106,8 proc. BPD numatytų ES lėšų)²². BPD išipareigojimus viršijanti pasirašytų paramos sutarčių vertė sudarė apie 524 mln. Lt (ES lėšų dalis – 210 mln. Lt).

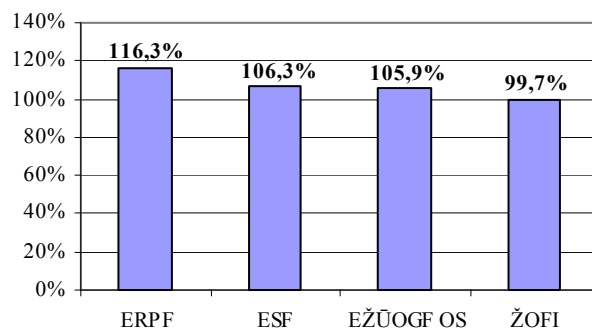
Dėl ŽOFI finansuojamų priemonių pasirašytų paramos sutarčių ES dalis sudarė 100,7 proc. BPD numatytų ES lėšų, tačiau

bendra pasirašytų paramos sutarčių vertė buvo mažesnė (99,7 proc.) negu šiam fondui tenkantys visi BPD išipareigojimai (7 pav.). Žuvininkystės departamentas prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos paaiškino²³, kad, įgyvendinant 4.8. priemonę „Veikla, susijusi su žvejybos laivynu“, vienintelis projektas, kuriame buvo numatytos nuosavos lėšos, 2008 m. buvo nutrauktas paramos gavėjo iniciatyva.

Finansų ministerijos pateiktomis duomenimis, nuo BPD įgyvendinimo pradžios iki 2008 m. gruodžio 31 d. buvo nutraukta 110 paramos sutarčių už 98,4 mln. Lt BPD skirtų lėšų (iš jų, 66,4 mln. Lt ES lėšų). Pagrindinės paramos sutarčių nutraukimo priežastys: nustatyta paramos sutarties sąlygų pažeidimų, įmonių bankrotas, sutarčių nutraukimas projekto vykdytojo iniciatyva (dėl išaugusių kainų, pasikeitusios situacijos rinkoje ir kitų priežasčių). Daugiausia paramos sutarčių nutraukta įgyvendinant Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos administruojamas priemones 4.4. „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ (19,4 proc. sutarčių už beveik 20 mln. Lt) ir 4.6. „Leader+ pobūdžio priemonė“ (19,8 proc. sutarčių už 0,6 mln. Lt).

Pažymėtina, kad iš 3 549 projektų, finansuotų BPD priemonėms skirtomis lėšomis, iki 2008 m. gruodžio 31 d. baigti vykdyti 3 338 projektai (94 proc. visų finansuotų BPD projektų²⁴).

7 pav. Pasirašytų sutarčių vertė nuo visų BPD išipareigojimų pagal ES struktūrinius fondus 2008 m. gruodžio 31 d., proc.



Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys

²² Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Lietuvos Respublikos Vyriausybei „Dėl informacijos pateikimo“, 2009-02-03 Nr. (4.72-02)-6K-0901167.

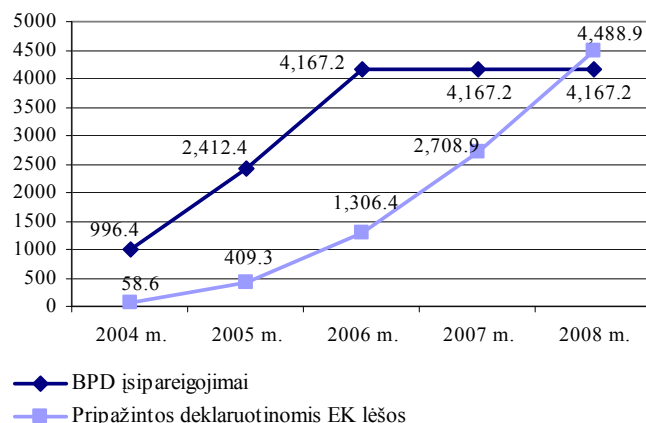
²³ Žuvininkystės departamento prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos raštas Lietuvos Respublikos finansų ministerijai „Dėl informacijos pateikimo“, 2009-03-06 Nr. R18-226 (10.36).

²⁴ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Lietuvos Respublikos Vyriausybei „Dėl informacijos pateikimo“, 2009-02-03 Nr. (4.72-02)-6K-0901167.

Iki 2008 m. gruodžio 31 d. panaudota²⁵ 4 489 mln. Lt BPD numatytų ir papildomai skirtų lėšų (ES lėšų dalis – 3 157 mln. Lt)²⁶ (8 pav.). Tai sudarė 107,7 proc. visų BPD numatytų lėšų (102,1 proc. BPD numatytų ES lėšų). Per vienerius metus (2008 m.) panaudota daugiau negu trečdalis BPD numatytų lėšų.

Vertinant ES struktūrinių fondų paramos panaudojimą pagal atskirus ES struktūrinius fondus, matyti, kad 2008 m. gruodžio 31 d. trijų iš keturių ES fondų lėšų panaudojimas nesiekė 100 proc. Daugiausia panaudota ERPF (104,2 proc.), mažiausia – EŽŪOGF OS lėšų (97,2 proc.). Iki 2008 m. gruodžio 31 d. septynių institucijų iš dešimties administruojamos ES paramos panaudota 100 proc. arba daugiau (9 pav.).

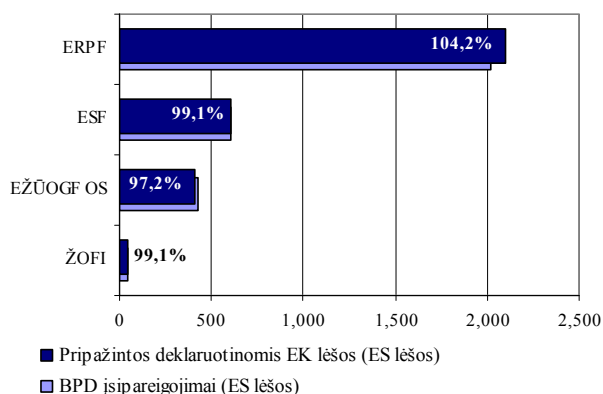
8 pav. BPD įgyvendinti skirtų lėšų panaudojimas 2004–2008 m. (didejančia tvarka) 2008 m. gruodžio 31 d., mln. Lt



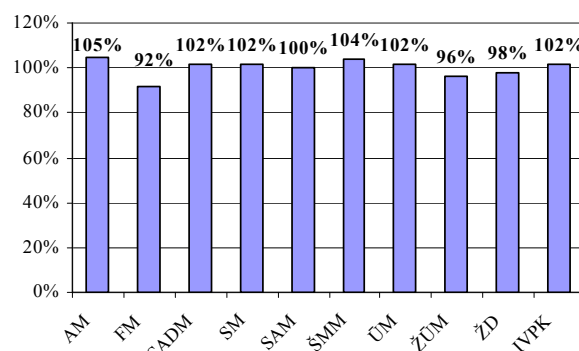
Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys

9 pav. BPD skirtų ES lėšų panaudojimas pagal ES struktūrinius fondus ir institucijas 2008 m. gruodžio 31 d., proc.

ES lėšų panaudojimas pagal ES struktūrinius fondus



ES lėšų panaudojimas pagal institucijas



Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys

Analizuojant ES struktūrinių fondų panaudojimą pagal atskiras BPD priemones, nustatyta, kad nagrinėjamu laikotarpiu mažiausia lėšų panaudota vykdam:

- Finansų ministerijos priemonę 5.1. „Parama programos parengimui, valdymui, priežiūrai ir kontrolei“ (80 proc. iš 49,899 mln. Lt BPD numatytų ES lėšų). Šios priemonės lėšos yra skirtos visoms institucijoms, dalyvaujančioms valdant ir administruojant ES struktūrinius fondus. *Finansų ministerijos aiškinimu, 2008 m. gruodžio 31 d. pagal šią BPD priemonę projekto vykdytojai apmokėjo išlaidų už 49,888 mln. Lt ES lėšų. Į šią sumą įskaičiuojamos*

²⁵ Deklaruotinos Europos Komisijai išlaidos – tinkamos finansuoti išlaidos, kurios pagal projekto vykdytojo pateiktus mokėjimo prašymus buvo apmokėtos ir pripažintos deklaruotomis Europos Komisijai.

²⁶ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Nacionalinio fondo departamento parengta Europos Sąjungos struktūrinių fondų finansinės būklės ataskaita, 2008 m. gruodžio 31 d. duomenys.

pripažintos ir dar nepripažintos tinkamomis finansuoti išlaidos. Pripažinus tinkamomis finansuoti visą apmokėtų išlaidų sumą, lėšų panaudojimo procentas padidės iki 99,98 proc. šiai priemonei BPD numatytų ES lėšų;

- Žemės ūkio ministerijos administruojamą priemonę 4.4. „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“ (87 proc. iš 79,5 mln. Lt skirtų ES lėšų). Viena iš nepakankamai spartaus lėšų panaudojimo priežasčių – didelis nutrauktų sutarčių skaičius.

Pastebėjimas

Finansų ministerijos Nacionalinio fondo departamento parengtoje Europos Sąjungos struktūrinių fondų finansinės būklės ataskaitoje (2008 m. gruodžio 31 d.) ir ES struktūrinės paramos kompiuterinėje informacinėje valdymo ir priežiūros sistemoje (SFMIS), kurios pagrindu Vyriausybė ir visuomenė informuojama apie BPD įgyvendinimą, pateikti duomenys apie panaudotas ES struktūrinių fondų lėšas gerokai skiriasi (pavyzdžiui, deklaruotos ES lėšos 2008 m. gruodžio 31 d. Nacionalinio fondo departamento ataskaitoje 3 157 mln. Lt, o SFMIS – 3 126 mln. Lt (skirtumas – 31 mln. Lt).

Finansų ministerijos aiškinimu, viena iš galimų skirtumo priežasčių yra ta, kad į SFMIS galėjo būti suvesta ne visa informacija apie projektus, kurių išlaidoms apmokėti taikomas sąskaitų apmokėjimo būdas, nes iš SFMIS duomenys apie panaudojimo būklę 2008 m. gruodžio 31 d. buvo sugeneruoti pirmosiomis 2009 m. sausio mėn. dienomis. Nacionalinio fondo departamentui atsakingos institucijos duomenis turėjo pateikti iki sausio 15 d.

ES ir Lietuvos teisės aktuose buvo numatyta, kad ES struktūrinių fondų parama turi būti panaudota iki 2008 m. gruodžio 31 d. Europos Komisija, atsižvelgusi į pablogėjusią Lietuvos ir kitų ES valstybių narių socialinę ekonominę situaciją ir pokyčius darbo rinkoje, nusprendė²⁷ išlaidų tinkamumo finansuoti pagal BPD galutinį terminą pratęsti 6 mėnesiais – iki 2009 m. birželio 30 d. Finansų ministerijos aiškinimu²⁸ šis pratęsimas:

- padėtų projektų vykdytojams išspręsti su apyvartinių lėšų trūkumu susijusias problemas, neapkraunant projektų vykdytojų papildoma finansine našta, kuri krizės sąlygomis gali turėti didelės įtakos ne tik sėkmingam BPD projektų užbaigimui, bet ir projektų vykdytojų ekonominiam gyvybingumui;
- sumažintų didelę įtampą viešųjų finansų sektoriuje, nes būtų sudarytos geresnės sąlygos spręsti su likvidumu susijusias problemas;
- sudarytų palankesnes sąlygas pasiekti BPD numatytus tikslus ir uždavinius, apsaugotų BPD įgyvendinimo užbaigimą nuo neigiamo socialinės ekonominės krizės poveikio.

ES finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo vertinimas

Valstybės kontrolės 2008 m. parengtoje Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje Vyriausybei buvo rekomenduota reglamentuoti Finansų ministerijos inicijuotą sutarčių pasirašymo ir lėšų panaudojimo pagal BPD priemones bei lėšų išmokėjimo rangovams, įgyvendinant Sanglaudos fondo (ISPA) lėšomis finansuojamus projektus, planų rengimą, tvirtinimą, tikslinimą ir vykdymo stebėseną.

Finansų ministerijos nuomone²⁹, netikslinga rengti besibaigiančio 2004–2006 m. programavimo laikotarpio struktūrinės paramos sutarčių pasirašymo ir lėšų panaudojimo planų rengimą, tvirtinimą, tikslinimą ir vykdymo stebėseną reglamentuojančius dokumentus. Ji nurodė, kad, atsižvelgiant į šią rekomendaciją, bus reglamentuotas 2007–2013 m. programavimo laikotarpio ES struktūrinės paramos lėšų išmokėjimo projektų vykdytojams plano rengimas, tikslinimas ir vykdymo stebėseną. Į rekomendaciją atsižvelgta reglamentuojant 2007–2013 m. programavimo laikotarpio struktūrinės paramos panaudojimo planavimo procesą (žr. 3.2. dalį).

²⁷ Europos Komisijos 2009-02-18 sprendimas, iš dalies keičiantis Sprendimą C(2004)2120 dėl išlaidų tinkamumo finansuoti galutinio termino pratęsimo įgyvendinant bendrąjį programavimo dokumentą pagal 1 tikslą Lietuvoje.

²⁸ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Lietuvos Respublikos Vyriausybei „Dėl informacijos pateikimo“, 2009-02-03 Nr. (4.72-02)-6K-0901167.

²⁹ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai „Dėl ES finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitos, 2008-05-02 Nr. (4.5.3-05)-6K-0806212.

Nepakankamai spartaus ES struktūrinių fondų paramos panaudojimo 2004–2007 m. pagrindinės priežastys

Vertinant visą BPD įgyvendinimo laikotarpį, pažymėtina, kad kai kurie nepakankamą paramos panaudojimą 2004–2007 m. lėmę veiksniai ir priežastys buvo labiau aktualūs BPD įgyvendinimo pradžioje ir įpusėjus BPD įgyvendinimo laikotarpiui, kiti – vėlesnėje jo įgyvendinimo stadijoje. Beveik iki pat 2007 metų pradžios (kai kuriais atvejais 2007 ir vėlesniais metais), buvo rengiama dokumentacija ES struktūrinių fondų paramai gauti ir projektai, skelbiami kvietimai teikti paraiškas, atliekamas paraiškų ir projektų vertinimas, jų atranka ir sutarčių sudarymas. Vėliau prasidėjo projektų vykdymas ir išlaidų deklaravimas. 2004–2006 m. nepakankamai spartų paramos lėšų panaudojimą lėmę veiksniai ir jų priežastys³⁰:

- dėl nepakankamų žmogiškųjų išteklių BPD administruojančiose institucijose, patirties trūkumo, nepakankamai geros pateiktų projektų paraiškų kokybės, mokėjimo prašymų 100 proc. tikrinimo kai kuriose BPD priemonėse (ESF projektai) ilgai trunkantys BPD administravimo etapai (kvietimo teikti paraiškas dokumentacijos parengimas ir patvirtinimas, paraiškų vertinimas ir atranka, išlaidų tikrinimas ir deklaravimas ir kt.);
- su projektų įgyvendinimu susijusios priežastys, atsiradusios dėl patirties ir apyvartinių lėšų trūkumo, ilgai trunkančių viešųjų pirkimų, projektų sezoniškumo, papildomų išlaidų atsiradimo ir kt.;
- nacionalinės teisinės bazės trūkumai (pvz., apribojimai dėl darbuotojų ir ekspertų samdymo).

2007 m. išryškėjo ir kitos su projektų įgyvendinimu susijusios priežastys: dėl nutrauktų projektų nepanaudotos paramos lėšos; kilusi grėsmė nutraukti projektus ir užsitęsęs jų įgyvendinimas dėl projektams įgyvendinti trūkstamų lėšų, išaugus energetikos, materialinių ir darbo jėgos išteklių kainoms; projektų įgyvendinimo metu sutaupytos paramos lėšos ir kt. Siekiant paspartinti lėšų panaudojimą³¹:

- buvo organizuojami mokymai darbuotojams, pareiškėjams ir projektų vykdytojams;
- atliekami BPD administravimo ir finansavimo taisyklių³² pakeitimai (siekiant patobulinti projektų vertinimo ir atrankos procesą; pratęsiant paramos sutarčių pasirašymo terminą, siekiant sudaryti galimybę užbaigti visų pateiktų projektų atrankos procedūras ir kt.);
- atliekamas lėšų perskirstymas tarp BPD priemonių ir BPD priemonių investicinių sričių kodų;
- tvirtinami asignavimų valdytojų galimi priiinti maksimalūs įsipareigojimai sudarant paramos sutartis;
- siekiama supaprastinti mokėjimo prašymų tikrinimo tvarką pagal ESF finansuojamas priemones;
- buvo skiriamos papildomos lėšos projektams finansuoti ir kt.

³⁰ 2005–2007 m. BPD įgyvendinimo ataskaitų duomenys.

³¹ 2005–2007 m. BPD įgyvendinimo ataskaitų duomenys.

³² Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004-01-28 įsakymas Nr. 1K-033 „Dėl Lietuvos 2004–2006 m. BPD priemonių ir projektų finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“.

Mūsų nuomone, nepakankamai spartaus ES struktūrinių fondų paramos panaudojimo problemos ne visuomet buvo sprendžiamos operatyviai. Pavyzdžiui, ESF lėšomis finansuojamų projektų įgyvendinimo problemos buvo žinomos 2005 m., tačiau tik 2006 m. pradėtas planuoti perėjimas prie supaprastintos (atrankinės) projektų, finansuojamų iš ESF, mokėjimo prašymų tikrinimo tvarkos, o ESF finansuojamų projektų išlaidas pateisinančių dokumentų teikimo su mokėjimo prašymais ir mokėjimo prašymų atrankinio tikrinimo tvarkos, vadovaujančiosios institucijos aiškinimu, buvo tvirtinamos ir pradėtos taikyti 2007 m.

ES struktūrinių fondų projektams įgyvendinti iki 2008 m. pabaigos panaudota 4 489 mln. Lt Lietuvos 2004–2006 m. bendrajame programavimo dokumente numatytų ir papildomai skirtų lėšų (ES lėšų dalis – 3 157 mln. Lt). Tai sudarė 107,7 proc. visų BPD numatytų lėšų, arba 95,7 proc. pasirašytų paramos sutarčių vertės. Baigta vykdyti 94 proc. visų finansuotų BPD projektų. ES struktūrinių fondų paramos panaudojimo terminas pratęstas iki 2009 m. birželio 30 d., todėl, tikėtina, kad likusi ES lėšų dalis bus panaudota.

BPD įgyvendinti skirta parama 2004–2008 m. buvo naudojama netolygiai. 2008 m. panaudota daugiau negu trečdalis BPD numatytų lėšų. Yra rizika, kad dėl programavimo laikotarpio pabaigoje labai padidėjusių paramos panaudojimo apimčių galėjo būti neužtikrinta tinkama paramos panaudojimo priežiūra.

Sanglaudos fondas (ISPA)

Papildomų lėšų poreikis Sanglaudos fondo (ISPA) projektams įgyvendinti

ES finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo vertinimas

Valstybės kontrolės 2008 m. parengtoje Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje nurodyta, kad papildomų lėšų poreikis Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamiems projektams įgyvendinti, 2007 m. gruodžio 31 d. duomenimis, buvo 1 132,2 mln. Lt (transporto sektoriaus projektų vertė padidėjo 187,2 mln. Lt, aplinkos apsaugos – 945 mln. Lt). Finansų ministerijai buvo rekomenduota organizuoti projektų, finansuojamų Sanglaudos fondo (ISPA) lėšomis, verčių padidėjimo pagrįstumo vertinimą.

Finansų ministerijos užsakymu buvo atlikta studija „Aplinkos apsaugos vandentvarkos ir atliekų tvarkymo sektorių analizės 2000 m. sausio 1 d. – 2008 m. liepos 1 d. laikotarpiu“, kurios tikslas buvo nustatyti pagrindines Sanglaudos fondo projektų verčių didėjimo priežastis ir verčių didėjimo įtaką siekiant aplinkos apsaugos projektų tikslų. Studija parengta siekiant atitikti Europos Komisijos reikalavimus ir gauti jos pritarimą dėl Sanglaudos fondo finansuojamų projektų tikslų keitimo ir komponentų atsisakymo.

Transporto sektoriuje, palyginti su aplinkos apsaugos sektoriumi, projektų verčių didėjimas nebuvo toks didelis (apie 16,5 proc. visos Sanglaudos fondo (ISPA) lėšomis finansuojamų projektų padidėjusios vertės, 2007 m. gruodžio 31 d. duomenimis). Finansų ministerija informavo, kad buvo vertinamas projektų 2004/LT/16/C/PT/008 „IXB transporto koridoriaus trūkstamos grandies statyba – Vilniaus pietinis aplinkkelis“ ir 2005/LT/16/C/PT/001 „Lietuvos geležinkelių radijo ryšio sistemos modernizavimas įdiegiant GSM-R“ verčių padidėjimas.

Finansų ministerijos užsakymu atliktoje studijoje „Aplinkos apsaugos vandentvarkos ir atliekų tvarkymo sektorių analizės 2000 m. sausio 1 d. – 2008 m. liepos 1 d. laikotarpiu“ (toliau – Studija) verčių didėjimo priežastys iš esmės siejamos su projektų įgyvendinimo specifiškumu ir

infliacijos įtaka. Studijoje pažymima, kad Sanglaudos fondo aplinkos apsaugos sektoriaus projektams Lietuvoje būdingas didelis kompleksiskumas:

- Siekiant atitikti Sanglaudos fondo reikalavimus (minimali projektų vertė 10 mln. eurų), mažesni savivaldybių projektai buvo grupuojami į projektų grupes. Dėl dažnai skirtingų savivaldybių interesų įgyvendinti projektus buvo sudėtingiau.
- Dažnai dėl nepakankamo paramos gavėjų dėmesio rengiamiems projektams nurodytos darbų apimtys skyrėsi nuo realios situacijos. Poreikis kuo greičiau parengti projektus, siekiant panaudoti atitinkamiems metams skirtus Sanglaudos fondo išsipareigojimus, lėmė, kad projektai ne visada buvo aukščiausios kokybės.
- Dėl įvairių priežasčių (ribota projektuotojų rinka, viešųjų pirkimų vykdymo procedūros, projektavimui reikalingų dokumentų gavimas ir pan.) paspartinti projekto rengimo buvo neįmanoma. Pradėjus rengti detalią projektų techninę dokumentaciją, susidurta su sunkumais dėl savivaldybių teritorijų planavimo dokumentų. Projektavimo darbai buvo stabdomi, nes nebuvo parengtų teritorijų detaliųjų planų.
- Dėl ypač didelės projektavimo darbų paklausos Lietuvoje konsultacinėms ir projektavimo bendrovėms neužteko žmogiškųjų ir techninių išteklių, užsienio bendrovių dėmesys Lietuvoje vykdomiems pirkimams taip pat nebuvo pakankamas. Todėl projektavimo paslaugų pirkimai dažnai būdavo nesėkmingi. Negavus pasiūlymų, konkursai turėjo būti skelbiami iš naujo, todėl vėluodavo jau patvirtintų projektų įgyvendinimas.
- Dėl miestų ribų kitimo, aktyvios statybų plėtros ir kitų pokyčių rinkoje realūs projekto poreikiai sparčiai keitėsi, buvo tikslinami projektų indikatoriai, todėl, parengus techninę dokumentaciją, išryškėjo, kad projekto biudžete numatytų lėšų neužtenka visiems projekte numatytiems darbams atlikti.

Studijoje nurodyta, kad didžioji projektų dalis buvo parengta 2001–2004 m. Tuo metu net oficialios ES statistikos agentūros neplanavo tokio infliacijos statybos sektoriuje šuolio, koks pasireiškė Lietuvoje 2005–2007 m. Reali infliacija statybos sektoriuje 2005–2007 m. sudarė daugiau negu 10 proc. kasmet, o 2004 m. nebuvo prognozuojama didesnė negu 4–5 proc. metinė infliacija. Be to, rengiant projektus planuota, kad rangos darbai bus perkami po 6–7 mėn. nuo projekto pateikimo Europos Komisijai, todėl daugumoje projektų į tikėtiną projekto kainos augimą dėl infliacijos nebuvo atsižvelgta. Dėl įvairių priežasčių realūs darbų pirkimai vyko tik praėjus 2–3 metams, t.y. mažiausiai 2 metais vėliau negu planuota.

Sprendžiant papildomų lėšų poreikio problemą aplinkos apsaugos sektoriuje Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu³³ buvo sudaryta darbo grupė klausimams dėl papildomų lėšų skyrimo aplinkos apsaugos projektams nagrinėti (toliau – Darbo grupė). 2008 m. Darbo grupės

³³ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2008-01-04 įsakymas Nr. 1K-004 „Dėl darbo grupės sudarymo“.

posėdžiuose³⁴:

- buvo nagrinėjami ir rengiami pasiūlymai dėl papildomų lėšų aplinkos apsaugos projektams paskirstymo, siekiant nustatyti Lietuvos Respublikos biudžeto ir savivaldybių įsipareigojamų skirti papildomų lėšų apimtis. Sutarta iš savivaldybių ar jų įmonių nuosavų lėšų skirti 139,2 mln. Lt, iš valstybės biudžeto – 298 mln. Lt. Vyriausybė pritarė³⁵ Darbo grupės pateiktiems siūlymams. Pažymėtina, kad anksčiau Vyriausybė taip pat pritarė³⁶ dėl 187 mln. Lt papildomų lėšų skyrimo iš valstybės biudžeto kai kuriems Sanglaudos fondo aplinkos apsaugos sektoriaus finansuojamiems projektams;
- buvo svarstomos galimybės atsisakyti dalies projektų komponentų, siūlant Europos Komisijai juos išimti iš sprendimų (Finansinių memorandumų) apimčių, Europos Komisijai nesumažinant projektams skirtos paramos, ir finansuoti 2007–2013 m. laikotarpiui skirtomis lėšomis.

Į Europos Komisiją kreiptasi dėl 17 aplinkos apsaugos sektoriaus projektų komponentų atsisakymo. Finansiniuose memorandumuose šiems komponentams įgyvendinti buvo numatyta 180,9 mln. Lt. Jų vertė einamosiomis kainomis 2008 m. pabaigoje sudarė apie 308 mln. Lt (4 lentelė).

Dalį vandentvarkos projektuose ketinamų atsisakyti komponentų galima grupuoti pagal dydį. Daugiausia ketinama atsisakyti esamų nuotekų tinklų rekonstrukcijos ir naujų nuotekų tinklų plėtros (5 lentelė).

Pastebėjimas

Pažymėtina, kad Lietuvos pateikti pakeitimų siūlymai atsisakyti dalies komponentų neturėjo precedentų tarp kitų ES valstybių narių, kurioms buvo skirta Sanglaudos fondo (ISPA) parama. Komponentų atsisakymą reglamentuojančios procedūros yra nepakankamai detalios ir aiškios. Lietuvos Respublikos atsakingų institucijų atstovų nuomone³⁸, kol Europos Komisija nėra patvirtinusi pateiktų Europos Komisijos sprendimų pakeitimo siūlymų, yra dalies į siūlymus įtrauktų komponentų dvigubo finansavimo iš skirtingų programavimo laikotarpių lėšų rizika (atsižvelgiant į Europos Komisijos pageidavimą užtikrinti, kad komponentai, kurių siūloma atsisakyti, bus įgyvendinti 2007–2013 m. laikotarpiui skirtomis lėšomis).

4 lentelė. Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamų projektų siūlomų atsisakyti komponentų vertė, mln. Lt

Sritis	Projektų skaičius	Vertė einamosiomis kainomis*	EK patvirtinta vertė
Vandentvarka	7	213,3	113,3
Atliekų tvarkymas	10	95,0	67,6
Iš viso	17	308,3	180,9

* 2008 m. lapkričio mėn.

Šaltinis – Aplinkos projektų valdymo agentūros duomenys³⁷

5 lentelė. Ketinamų atsisakyti vandentvarkos projektų indikatorių apimtys, km

Indikatorius	Komponentų dydis
Naujų vandentiekio tinklų plėtra	76,9
Naujų nuotekų tinklų plėtra	116,0
Esamų vandentiekio tinklų rekonstrukcija	18,6
Esamų nuotekų tinklų rekonstrukcija	243,6
Iš viso	455,1

Šaltinis – Studija „Aplinkos apsaugos vandentvarkos ir atliekų tvarkymo sektorių analizės 2000 m. sausio 1 d. – 2008 m. liepos 1 d. laikotarpiu“

³⁴ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Lietuvos Respublikos Seimui ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei „Dėl ES Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamų aplinkos apsaugos projektų įgyvendinimo“, 2008-07-16 Nr. (4.52-06)-6K-0808791.

³⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės pasitarimo protokolas, 2008-05-28 Nr. 34 (4 klausimas).

³⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės pasitarimo protokolas, 2006-12-11 Nr. 77 (7 klausimas).

³⁷ VIII Sanglaudos fondo priežiūros komiteto posėdžio protokolo priedai, 2008 m. lapkričio 6–7 d. Nr. 9.

³⁸ VIII Sanglaudos fondo priežiūros komiteto posėdžio protokolas, 2008 m. lapkričio 6–7 d. Nr. 9.

2008 m. gruodžio 31 d. duomenimis, papildomų lėšų poreikis Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamiems projektams (skaičiuojant be ketinamų atsisakyti komponentų) sudarė 796,2 mln. Lt (transporto sektoriuje – 195,4 mln. Lt, aplinkos apsaugos sektoriuje – 600,8 mln. Lt) (6 lentelė). Padidėjusi Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamų projektų vertė turi būti apmokama nacionalinėmis lėšomis. Europos Komisijos sprendimais patvirtintiems Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamiems projektams skirtos bendrojo finansavimo ir nuosavos lėšos sudarė 1 159,3 mln. Lt. Papildomų lėšų poreikis 2008 m. gruodžio 31 d. šią sumą viršijo 68,7 proc.

6 lentelė. Europos Komisijos patvirtintiems Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamiems projektams skirtų bendrojo finansavimo ir nuosavų lėšų dalies padidėjimas 2008 m. gruodžio 31 d.

Sektorius	Sritis	Vertė po padidėjimo, mln. Lt	Padidėjusi dalis, mln. Lt	Padidėjusi dalis, proc.
Transportas	Keliai	359,2	152,7	73,9
	Geležinkeliai	434,8	41,8	10,6
	Techninė parama	7,2	0,9	14,3
	Iš viso	801,2	195,4	32,3
Aplinkos apsauga	Vandentvarka	832,0	468,8	129,1
	Atliekų tvarkymas	278,5	108,5	63,8
	Techninė parama	43,6	23,4	115,8
	Iš viso	1 154,1	600,8	108,6
Techninė parama*		0	0	0
Iš viso		1 955,3	796,2	68,7

*Finansų ministerijos administruojama techninė parama.

Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys

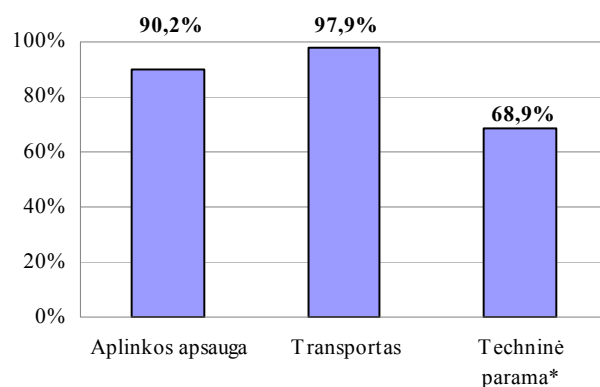
Sanglaudos fondo (ISPA) paramos panaudojimas

Lietuvai 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu skirta Sanglaudos fondo (ISPA) parama turi būti panaudota iki 2010 m. pabaigos. Iš 53 Europos Komisijos patvirtintų Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamų projektų iki 2008 m. gruodžio 31 d. baigta įgyvendinti 13 projektų (iš jų 7 – transporto, 3 – aplinkos apsaugos, 3 – Finansų ministerijos techninės paramos).

Aplinkos apsaugos sektoriuje pasirašytų sutarčių vertė 2008 m. gruodžio 31 d. sudarė 2 319,5 mln. Lt (90,2 proc. Europos Komisijos sprendimais patvirtintų projektų vertės kartu su padidėjusia projektų verte), transporto sektoriuje – 2 130,8 mln. Lt (97,9 proc.) (10 pav.)

Aplinkos apsaugos sektoriuje iki 2008 m. gruodžio 31 d. pasirašytos 399 sutartys, iš jų 142 įgyvendintos (35,6 proc.). Transporto sektoriuje iki minėtos datos pasirašytos 105 sutartys, iš jų 69 įgyvendintos (65,7 proc.), liko pasirašyti vieną kelių projekto sutartį (7 lentelė).

10 pav. Sanglaudos fondo (ISPA) pasirašytų sutarčių vertė nuo EK sprendimais patvirtintų projektų vertės su padidėjusia verte pagal sektorius 2008 m. gruodžio 31 d., proc.



*Finansų ministerijos administruojama techninė parama.

Šaltinis – Finansų ministerijos, Aplinkos projektų valdymo agentūros ir Transporto investicijų direkcijos pateikti duomenys

7 lentelė. Sanglaudos fondo (ISPA) pasirašytų, įgyvendintų ir planuojamų pasirašyti sutarčių skaičius 2008 m. gruodžio 31 d., vnt.

Sutarčių skaičius	Aplinkos apsaugos sektorius			Transporto sektorius			Techninė parama*
	Vanden-tvarka	Atliekų tvarkymas	Techninė parama	Keliai	Geležin-keliai	Techninė parama	
Pasirašyta	189	97	113	32	56	17	8
- iš jų įgyvendinta	47	48	47	32	23	14	3
	25%	49%	42%	100%	41%	82%	38%
Planuojama pasirašyti	36	10	0	1	0	0	4

*Finansų ministerijos administruojama techninė parama.

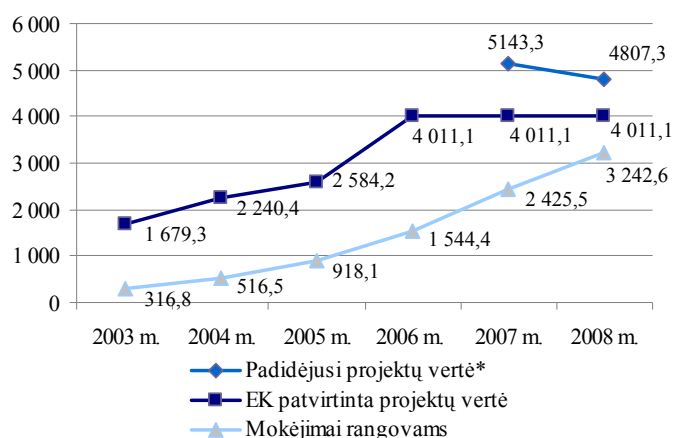
Šaltinis – Finansų ministerijos, Aplinkos projektų valdymo agentūros ir Transporto investicijų direkcijos pateikti duomenys

Iki 2008 m. gruodžio 31 d. panaudota³⁹ 3 242,6 mln. Lt Sanglaudos fondo (ISPA) projektams Europos Komisijos patvirtintų lėšų (iš jų ES lėšos – 2 053,8 mln. Lt)⁴⁰ (11 pav.). Tai sudarė 80,8 proc. visos Europos Komisijos patvirtintos Sanglaudos fondo (ISPA) projektų vertės, arba 67,5 proc. Europos Komisijos patvirtintos projektų vertės kartu su padidėjusia verte.

Transporto sektoriuje iki 2008 m. gruodžio 31 d. rangovams išmokėta 1 743,4 mln. Lt. Tai sudarė 85,8 proc. Europos Komisijos transporto sektoriui patvirtintos projektų vertės, arba 78,3 proc. patvirtintos projektų vertės kartu su padidėjusia jų verte (12 pav.). 2008 m. rangovams išmokėta 126,4 mln. Lt mažiau negu 2007 m. Pažymėtina, kad kelių infrastruktūros projektai baigiami įgyvendinti.

Aplinkos apsaugos sektoriuje iki 2008 m. gruodžio 31 d. rangovams išmokėta 1 496,8 mln. Lt. Tai sudarė 75,9 proc. šiam sektoriui patvirtintos Europos Komisijos projektų vertės, arba 58,2 proc. patvirtintos projektų vertės su padidėjusia verte (12 pav.). 2008 m., palyginti su 2007 m., rangovams išmokėta tik 61,8 mln. Lt daugiau. Finansų ministerijos duomenimis⁴¹, dauguma aplinkos apsaugos sektoriaus didžiųjų upių baseinų projektų sutarčių pasirašyta 2008 m., tačiau jų fizinis įgyvendinimas minėtais metais nebuvo pradėtas.

11 pav. Europos Komisijos patvirtinta Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamų projektų vertė ir lėšų panaudojimas (didėjančia tvarka) 2008 m. gruodžio 31 d., mln. Lt



*Europos Komisijos sprendimais patvirtintų projektų vertė kartu su padidėjusia projektų verte (2008 m. – be planuojamų atsisakyti komponentų vertės)

Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys

³⁹ Išmokėta rangovams.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Nacionalinio fondo departamento parengta Sanglaudos fondo projektų finansinės būklės ataskaita, 2008 m. gruodžio 31 d. duomenys.

⁴¹ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Lietuvos Respublikos Vyriausybei „Dėl informacijos pateikimo“, 2009-02-03 Nr. (4.72-02)-6K-0901167.

Finansų ministerijos administruojamos techninės paramos projektų vykdytojams minėtu laikotarpiu išmokėta 2,5 mln. Lt, arba 37,9 proc. patvirtintos vertės (12 pav.).

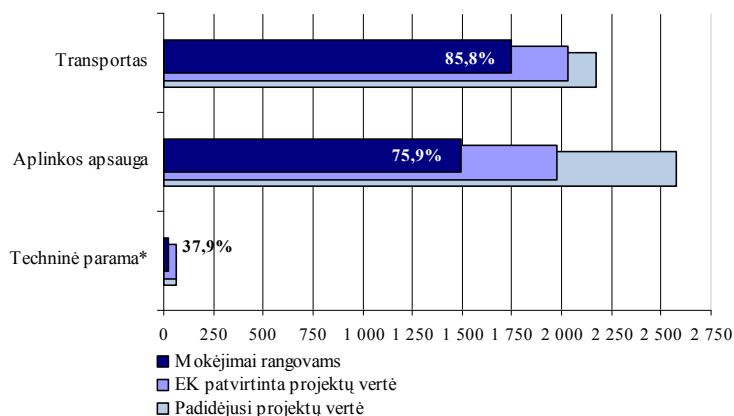
Valstybės kontrolės parengtoje Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje buvo pažymėta, kad yra projektų, kuriuos Lietuva yra įsipareigojusi įgyvendinti iki 2008 m. gruodžio 31 d., tačiau dalis sutarčių darbams dar nepasirašyta, todėl yra rizika, kad darbai nebus atlikti laiku (žr. pavyzdį).

Pavyzdys

Įgyvendinamas projektas Nr. 2003/LT/16/P/PE/017 „Pavojingų atliekų tvarkymas Lietuvoje“ pagal Europos Komisijos patvirtintą Finansinį memorandumą turėjo būti baigtas iki 2008 m. gruodžio 31 d. Iki šios datos rangovams buvo išmokėta 43 proc. lėšų, likusi išmokėti dalis sudarė 41,3 mln. Lt. Aplinkos projektų valdymo agentūra nurodė, jog ilgiau nei numatyta truko viešųjų pirkimų procedūros, vėluoja projekto komponento „Aukštrakių odų sąvartyno uždarymas“ darbų vykdymas (sutartis pratęsta iki 2009 m. birželio 30 d.). Europos Komisijai pateiktas prašymas pratęsti projekto įgyvendinimo terminą iki 2010 m. gruodžio 31 d.

Europos Komisijos gairėse⁴² nurodyta, kad gali būti pratęstas tik tų Sanglaudos fondo finansuojamų projektų įgyvendinimo terminas, kurių nukėlimo priežastys tinkamai pagrįstos. Finansų ministerija 2008 m. kreipėsi⁴³ į Europos Komisiją, kad 12 projektų (iš 53) baigimo terminas būtų nukeltas į 2009–2010 m. Didžiausia pratęsimų projektų dalis priklauso aplinkos apsaugos sektoriui (5 vandentvarkos, 3 atliekų tvarkymo). 3 iš 4 pratęsimų transporto sektoriaus projektų susiję su geležinkeliais. Jeigu Europos Komisija nepratęs projektų įgyvendinimo terminų ir projektai bus įgyvendinami pavėluotai, Lietuva gali netekti 215,8 mln. Lt ES paramos. Europos Komisija, 2009 m. kovo 9 d. duomenimis, nėra oficialiai patvirtinusi pakeistų projektų įgyvendinimo terminų (lėšų tinkamumą patvirtinantys dokumentai leidžia tikėtis teigiamo Europos Komisijos atsakymo).

12 pav. Europos Komisijos patvirtintų Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamų projektų lėšų panaudojimas pagal sektorius, 2008 m. gruodžio 31 d., proc.



*Finansų ministerijos administruojama techninė parama.

Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys

⁴² COCOF 2008-04-23 gairės Nr. 08/007/01-EN.

⁴³ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Europos Komisijai, 2008-11-28 Nr. (18.6.4-01)-6K-0814753.

ES finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo vertinimas

Valstybės kontrolės 2008 m. parengtoje Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje pažymėta, kad dalis reikšmingos informacijos, susijusios su Sanglaudos fondo finansuojamų projektų įgyvendinimu ir lėšų panaudojimu, nėra viešai prieinama. Informacija, skelbiama Finansų ministerijos valdomoje ES struktūrinės paramos svetainėje (www.esparama.lt), mūsų nuomone, nebuvo išsami, todėl jos vartotojai galėjo susidaryti netinkamą nuomonę apie projektų įgyvendinimą. Finansų ministerijai rekomenduota visą reikšmingą informaciją, susijusią su Sanglaudos fondo finansuojamų projektų įgyvendinimu ir lėšų panaudojimu, teikti valdomoje ES struktūrinės paramos svetainėje.

Mūsų nuomone, situacija 2008 m. gruodžio 31 d. iš esmės nepasikeitė. Dalis reikšmingos informacijos, susijusios su Sanglaudos fondo finansuojamų projektų įgyvendinimu ir lėšų panaudojimu (pavyzdžiui, panaudojimo būklė pagal atskirus projektus, projektų padidėjusi vertė ir kt.), nėra pateikta. Bendroji informacija apie projektus yra pasenusi ir neišsami. Svetainėje nėra informacijos apie Sanglaudos fondo priežiūros komiteto veiklą. Svetainėje pateikta informacija apie ES struktūrinių fondų lėšomis įgyvendinamus projektus yra gerokai išsamesnė. Analogiškai galėtų būti pateikiama informacija ir apie Sanglaudos fondo finansuojamus projektus. Mūsų nuomone, rekomendacija neįgyvendinta.

Nepakankamai spartaus Sanglaudos fondo (ISPA) paramos panaudojimo 2008 m. pagrindinės priežastys⁴⁴

Transporto sektorius: ne visi 2008 m. skirti asignavimai panaudoti geležinkelių sektoriaus įgyvendinamuose projektuose. Transporto investicijų direkcija nurodė, kad AB „Lietuvos geležinkeliai“ įgyvendinami projektai atsilieka nuo nustatytų įgyvendinimo terminų dėl rangovų nepatyrimo vykdant projektus Rytų Europos šalyse ir esamos situacijos nepakankamo įvertinimo. Taip pat vėluoja techninių projektų parengimas. Rangovams trūksta pajėgumų ir patyrusio personalo.

Aplinkos apsaugos sektorius: Aplinkos projektų valdymo agentūros duomenimis, dėl nepakankamos savivaldybių patirties (Aplinkos projektų valdymo agentūra Sanglaudos fondo finansuojamų projektų viešuosius pirkimus perdavė savivaldybėms) ir išaugusių statybos darbų kainų (dalį Europos Komisijos sprendimus viršijančių lėšų savivaldybės turėjo skirti iš savo biudžetų, tačiau šių lėšų nepakako) nepasirašytos visos planuotos pasirašyti darbų ir paslaugų sutartys, perduoti viešieji pirkimai vyko pavėluotai.

Sanglaudos fondo (ISPA) projektams įgyvendinti iki 2008 m. pabaigos panaudota 3 242,6 mln. Lt (iš jų ES lėšos – 2 053,8 mln. Lt). Tai sudarė 80,8 proc. visos Europos Komisijos patvirtintos Sanglaudos fondo (ISPA) projektų vertės, arba 67,5 proc. patvirtintos projektų vertės kartu su padidėjusia jų verte.

Padidėjusi Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamų projektų vertė turi būti apmokama nacionalinėmis lėšomis. Atsižvelgiant į pablogėjusią šalies ekonominę situaciją, yra rizika, kad 2009–2010 m. Lietuvos valstybės ir savivaldybių biudžetai gali pritrūkti lėšų padidėjusiai projektų vertei finansuoti. Per nustatytą laikotarpį neįgyvendinus projektų ir nepasiekus Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamų projektų tikslų, Europos Komisijos suteiktą paramą

⁴⁴ Lietuvos Respublikos 2008 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamojo rašto priedų duomenys. Pastaba: 2005–2007 m. paramos nepanaudojimo priežastis žr. Valstybės kontrolės parengtoje ES finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje.

tektų gražinti. *Finansų ministerija informavo, kad 2009 m. kovo 13 d. pasirašė paskolos sutartį su Europos investicijų banku dėl ilgalaikės paskolos Europos Sąjungos finansuojamų projektų nacionalinės dalies finansavimui užtikrinti, kurioje taip pat numatyta galimybė, esant poreikiui, paskolos lėšas perskolinti savivaldybėms ir savivaldybių įmonėms, taip pat valstybės įmonėms įgyvendinant projektus jų bendrojo finansavimo daliai užtikrinti.*

Finansų ministerija įgyvendino Valstybės kontrolės parengtoje Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje pateiktą rekomendaciją organizuoti projektų, finansuojamų Sanglaudos fondo (ISPA) lėšomis, verčių padidėjimo pagrįstumo vertinimą. Tačiau neįgyvendinta rekomendacija visą reikšmingą informaciją, susijusią su Sanglaudos fondo finansuojamų projektų įgyvendinimu ir lėšų panaudojimu, teikti valdomoje ES struktūrinės paramos svetainėje.

Pažeidimai naudojant ES struktūrinę paramą

Europos Sąjungos finansinės paramos naudojimo pažeidimų nustatymo bei šalinimo ir apribojimų gauti Europos Sąjungos finansinę paramą nustatymo taisyklėse⁴⁵ pažeidimas apibrėžtas kaip Lietuvos Respublikos ir (arba) Europos Sąjungos teisės aktų nuostatų pažeidimas veikimu arba neveikimu, dėl kurio atsirado arba galėjo atsirasti valstybės ir (arba) Europos Bendrijų biudžeto nuostolių.

Kiekviena ES valstybė narė turi teikti duomenis apie nustatytus pažeidimus Europos kovos su sukčiavimu tarnybai (toliau – OLAF). Pagal reglamentų reikalavimus iki 2006 m. OLAF turėjo būti pranešama apie ES struktūrinių ir Sanglaudos fondų pažeidimus, kurių suma siekė ar viršijo 4 tūkst. eurų, nuo 2006 m. – 10 tūkst. eurų.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos teisės aktais, pranešimus apie pažeidimus OLAF teikia Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos. 8 lentelėje pateiktas Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos 2004–2008 m. OLAF praneštų Lietuvoje nustatytų pažeidimų skaičius. Vertinant pažeidimų skaičiaus pokytį, reikia atsižvelgti į tais metais nustatytą pažeidimų vertės ribą.

Iki 2008 m. gruodžio 31 d. iš viso OLAF buvo pranešta apie 93 pažeidimus. Daugiausia praneštų pažeidimų, kurių vertė viršijo nustatytą ribą,

8 lentelė. Lietuvos 2004–2008 m. OLAF praneštų pažeidimų skaičius

ES fondas	2004 m.	2005 m.	2006 m.	2007 m.	2008 m.	Iš viso
Struktūriniai fondai	-	2	38	10	27	77
- ERPF	-	-	10	6	13	29
- ESF	-	-	1	-	4	5
- EŽŪOGF OS	-	-	27	4	10	41
- ŽOFI	-	2	-	-	-	2
Sanglaudos fondas	-	3	1	4	8	16
Iš viso	-	5	39	14	35	93

Šaltinis – Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos pateikti duomenys

⁴⁵ Europos Sąjungos finansinės paramos naudojimo pažeidimų nustatymo bei šalinimo ir apribojimų gauti Europos Sąjungos finansinę paramą nustatymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005-10-17 įsakymu Nr. 1K-307.

padaryta naudojant ES struktūrinių fondų paramą (77 pažeidimai), o vertinant pagal atskirus ES struktūrinius fondus – naudojant EŽŪOGF OS paramą (41 pažeidimas). Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos pateiktais duomenimis, ES struktūrinių fondų pažeidimų skaičius 2008 m., su 2007 m., padidėjo beveik trigubai, o Sanglaudos fondo – du kartus (8 lentelė). ES valstybėse narėse, taip pat kaip ir Lietuvoje, 2005–2007 m. daugiausia OLAF buvo pranešta apie pažeidimus, padarytus naudojant ES struktūrinių fondų paramą (9 lentelė).

9 lentelė. ES valstybių narių 2005–2007 m. OLAF praneštų pažeidimų skaičius

ES fondas	2005 m.		2006 m.		2007 m.	
	ES-25	ES-10	ES-25	ES-10	ES-27*	ES-12*
Struktūriniai fondai	3356	113	2988	333	3470	434
Sanglaudos fondas	214	12	228	25	92	27
Iš viso	3570	125	3216	358	3562	461

* 2007 m. sausio 1 d. ES valstybėmis narėmis tapo Bulgarija ir Rumunija.
Šaltinis – Europos Komisijos 2005–2007 m. metinės ataskaitos „Bendrijų finansinių interesų apsauga – kova su sukčiavimu“

Apibendrinus 2005–2008 m. nustatytų pažeidimų priežastis, galima išskirti šiuos dažniausiai Lietuvoje padaromus pažeidimus:

- *ES struktūriniai fondai*: teikiant projekto paraišką, prašant išmokėti paramos lėšas, teikiant projekto įgyvendinimo ataskaitą ar kitą dokumentą, pateikiama neteisinga informacija arba nuslepia informacija; pažeidžiamas Viešųjų pirkimų įstatymas; nustojama vykdyti projektą, pažeidžiamos paramos skyrimo ir panaudojimo sąlygos; nukrypstama nuo patvirtinto projekto biudžeto, nepasiekiami nustatyti projekto uždaviniai, tikslai ir apie tai neinformuojama paramą administruojanti institucija;
- *Sanglaudos fondas*: į sąskaitas įtraukiamos ir apmokamos netinkamos finansuoti išlaidos; nesilaikoma Lietuvos Respublikos teisės aktų (ypač Viešųjų pirkimų įstatymo) bei sutarčių reikalavimų; daromos klaidos pildant apskaitos dokumentus.

Valstybės kontrolė 2006 m. atliko Lietuvos Respublikoje sukurtų ES struktūrinių ir Sanglaudos fondų pažeidimų administravimo sistemų vertinimo auditus⁴⁶. Nustatyta, kad vadovaujančiųjų institucijų rengiami ir tvirtinami su pažeidimų administravimu susiję teisės aktai ir teikiami paaiškinimai buvo nepakankami, kad ES reglamentai būtų vienodai ir aiškiai suprantami ir taikomi; audituojamu laikotarpiu pažeidimų nebuvo užregistruota, tačiau nustatyta rizika, kad galėjo būti užregistruoti ne visi pažeidimai, o Europos Komisijai galėjo būti pateikta netiksli informacija apie pažeidimus; procedūros, leidžiančios nustatyti ir pranešti apie pažeidimus, ir įdiegtos informacijos apie pažeidimus kaupimo ir pranešimo sistemos nebuvo pakankamos.

⁴⁶ Valstybinio audito ataskaita „Dėl Lietuvos Respublikoje sukurtos ES struktūrinių fondų pažeidimų administravimo sistemos vertinimo“, 2006-02-14 Nr. 1070-7-3 ir valstybinio audito ataskaita „Dėl Lietuvos Respublikoje sukurtos ES Sanglaudos fondo pažeidimų administravimo sistemos vertinimo“, 2006-04-10 Nr. 1070-8-5.

Pastebėjimas

Iki 2008 m. gruodžio 31 d. kai kurios auditų metu pateiktos rekomendacijos iš esmės nebuvo įgyvendintos, nors jų įgyvendinimo terminas jau pasibaigęs:

Dėl ES struktūrinių fondų pažeidimų administravimo sistemos:

- nustatyti pažeidimo tyrimo pradžios laiką, t.y. nuo kokio fakto ar momento pradedamas skaičiuoti 10 dienų pažeidimo tyrimo terminas;
- nustatyti terminą, per kurį informacija apie nepašalintus pažeidimus ir įgyvendinančios institucijos nustatyta ir (arba) gauta informacija, jog esama pažeidimų, turi būti įregistruota SFMIS. Numatyti aiškų terminą, per kurį patikros vietoje rezultatai iš institucijų turi būti suvesti į SFMIS.

Dėl Sanglaudos fondo pažeidimų administravimo sistemos:

- nustatyti pažeidimo tyrimo pradžios laiką, t.y. nuo kokio fakto ar momento pradedamas skaičiuoti 10 dienų pažeidimo tyrimo terminas;
- nustatyti pranešimo apie sisteminių trūkumą pateikimo kitoms paramą administruojančioms institucijoms terminą ir pranešimo formą;
- nustatyti, kaip ir per kokį terminą projektų atrankinių patikrinimų rezultatai, įskaitant nustatytus pažeidimus, turi patekti į SFMIS duomenų bazę.

Iki 2008 m. pabaigos OLAF pranešta apie 93 pažeidimus, padarytus 2005–2008 m. naudojant 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtą ES struktūrinių ir Sanglaudos fondų paramą. Daugiausia pranešta apie pažeidimus, padarytus naudojant ES struktūrinių fondų paramą (82,8 proc. visų praneštų pažeidimų skaičiaus).

OLAF praneštų ES struktūrinių fondų pažeidimų skaičius 2008 m., palyginti su 2007 m., padidėjo beveik trigubai, Sanglaudos fondo – du kartus.

Gražintinos ir gražintos ES struktūrinės paramos lėšos

Finansinės paramos, išmokėtos ir (arba) panaudotos pažeidžiant teisės aktus, gražinimo į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą taisyklėse⁴⁷ (toliau – Finansinės paramos gražinimo taisyklės) numatyta, kad ES finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšos, išmokėtos iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto specialiujų programų ir (arba) panaudotų pažeidžiant ES arba Lietuvos Respublikos teisės aktus arba tarptautines sutartis, turi būti gražinamos į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą.

Iki 2008 m. gruodžio 31 d. nustatyta 20,8 mln. Lt 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtų ES struktūrinių fondų ir bendrojo finansavimo gražintinų lėšų, iš kurių 12,7 mln. Lt gražinta į valstybės biudžetą, ir 4,6 mln. Lt Sanglaudos fondo ir bendrojo finansavimo gražintinų lėšų, iš kurių 3,3 mln. Lt gražinta į valstybės biudžetą⁴⁸ (10 lentelė).

⁴⁷ Finansinės paramos, išmokėtos ir (arba) panaudotos pažeidžiant teisės aktus, gražinimo į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-05-30 nutarimu Nr. 590.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos Nacionalinio fondo departamento pateiktos ES struktūrinių ir sanglaudos fondų ir bendrojo finansavimo lėšų gražintinų sumų 2008 m. gruodžio 31 d. ataskaitos.

10 lentelė. ES struktūrinės paramos ir bendrojo finansavimo gražintinos ir susigrąžintos lėšos, 2008 m. gruodžio 31 d.

ES fondas	Visos gražintinos lėšos		Susigrąžintos lėšos		Susigrąžinta lėšų, proc
	Iš viso su delspinigiais, tūkst. Lt	Atvejų skaičius	Iš viso su delspinigiais, tūkst. Lt	Atvejų skaičius	
Struktūriniai fondai	20 816,8	795	12 727,1	766	61,1
- ERPF	10 927,7	149	4 107,9	144	37,6
- ESF	9 431,4	603	8 163,8	579	86,6
- EŽŪOGF OS	454,5	42	454,5	42	100
- ŽOFI	3,2	1	3,2	1	100
Sanglaudos fondas	4 598,2	38	3 303,6	31	71,8
Iš viso	25 415,0	833	16 033,0	797	63,1

Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys

Daugiausia gražintinų ES struktūrinių fondų lėšų buvo nustatyta naudojant ERPF (52,5 proc., arba 10,9 mln. Lt) ir ESF (45,3 proc., arba 9,4 mln. Lt) paramą. Didžiausią negražintų lėšų dalį (62,4 proc., arba 6,8 mln. Lt) taip pat sudarė ERPF lėšos. Finansų ministerijos aiškinimu, dalis negražintų lėšų susidarė todėl, kad sprendimai susigrąžinti lėšas buvo priimti 2008 m. gruodžio mėnesį ir dar nebuvo pasibaigęs lėšų susigrąžinimo terminas. Išmokėtos ir (arba) panaudotos pažeidžiant teisės aktus paramos gražinimas dažnai užtrunka dėl vykstančių teismų procesų, ginčų, kartais paramos gavėjams pritrūksta lėšų.

Pastebėjimai

Finansinės paramos gražinimo taisyklėse numatyta, kad projekto vykdytojui per sprendime susigrąžinti lėšas numatytą terminą (ne ilgesnį kaip 30 kalendorinių dienų) negražinus lėšų, skaičiuojami delspinigiai. Vertinant ES struktūrinių fondų, Sanglaudos fondo ir bendrojo finansavimo lėšų gražintinų sumų 2008 m. gruodžio 31 d. ataskaitų duomenis, nustatyta, kad ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamų projektų vykdytojams ne visuomet buvo skaičiuojami delspinigiai. Nė vienam Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamo projekto vykdytojui nebuvo apskaičiuoti delspinigiai.

Jeigu projekto vykdytojas per sprendime nustatytą terminą lėšų negražina, gražina dalį lėšų arba nepakanka lėšų sumos, išskaičiuotos iš sumos, nurodytos projekto vykdytojo pateiktame kitame mokėjimo prašyme ir jeigu negražintų lėšų suma yra didesnė nei 10 tūkst. Lt, o projekto vykdytojas nėra biudžetinė įstaiga, reikalavimo teisė į projekto vykdytojo negražintą sumą perleidžiama AB Turto bankui. Finansų ministerijos duomenimis, Sanglaudos fondo gražintinas lėšas administruojančioji institucija (Aplinkos projektų valdymo agentūra) tokių gražintinų lėšų atvejų iki 2008 m. gruodžio 31 d. nebuvo perdavusi AB Turto bankui, nes su juo nebuvo sudaryta sutartis dėl reikalavimo teisių perleidimo.

Pažymėtina, kad nepriklausomai nuo gražintinos sumos dydžio atsakinga institucija apie sprendimą susigrąžinti lėšas faksu ir registruotu raštu informuoja projekto vykdytoją ir kitas su projekto administravimu susijusias institucijas, taip pat imasi kitų teisės aktuose nustatytų priemonių, kad susigrąžintų lėšas. ES struktūrinių fondų, Sanglaudos fondo ir bendrojo finansavimo lėšų gražintinų sumų 2008 m. rugsėjo 31 d. ataskaitose buvo 39 atvejai (5 proc.), kai gražintinų sumų dydis neviršijo 10 Lt⁴⁹. Mažų gražintinų sumų administravimo išlaidos kai kuriais atvejais gali būti didesnės nei pačių gražintinų lėšų sumos (žr. pavyzdį).

⁴⁹ Ne visais 39 atvejais paramos lėšos buvo pervestos į valstybės izdo sąskaitą. Dalis lėšų buvo gražinta išskaičiuavus lėšas iš projekto vykdytojo kitame mokėjimo prašyme nurodytos sumos.

Pavyzdys

Įgyvendinant projektą Nr. BPD2004-ESF-2.2.0-02-05/0011, 2008 m. balandžio 14 d. buvo priimtas sprendimas grąžinti 0,49 Lt (iš jų 0,29 Lt ES lėšos). 2008 m. balandžio 1 d. lėšos buvo grąžintos.

Sprendimai susigrąžinti lėšas nebūtinai susiję su pažeidimais. Likusieji atvejai laikomi neatitikimais ir klaidomis. Teisės aktuose jų sąvokos nėra apibrėžtos, nepakankamai aišku, kuo jie skiriasi nuo pažeidimų.

Pastebėjimas

Vyriausybės kanceliarijos Ekonomikos ir finansų departamento Europos Sąjungos paramos administravimo stebėsenos skyriaus parengtoje ataskaitoje⁵⁰ „ES paramos administravimo bei kontrolės rizikos valdymo sistemos veikimo 2007 m. monitoringas“ (toliau – Monitoringo ataskaita) akcentuojama, kad šiuo metu nėra dokumento, kuris padėtų klasifikuoti nustatytus neatitikimus (pažeidimus, klaidas), juos įvertinti, analizuoti ir juo remiantis numatyti prevencines priemones. Dar 2005 m. buvo kreiptasi į Finansų ministeriją su siūlymu parengti ES paramos nustatytų neatitikimų klasifikavimo sistemą, tačiau iki šiol ji nėra parengta.

Monitoringo ataskaitoje taip pat pažymėta, kad tikslinga visą informaciją, susijusią su neatitikimais, kaupti, analizuoti ir vertinti visų lygių institucijose, taip pat ir Finansų ministerijoje, kuri turėtų nustatyti sisteminio pobūdžio negatyvių reiškinų šalinimo priemones. Tam ji turėtų panaudoti ir SFMIS technines galimybes.

Vertinant informaciją apie grąžintinas ir grąžintas lėšas, teikiamą SFMIS ir ES struktūrinių fondų, Sanglaudos fondo ir bendrojo finansavimo lėšų grąžintinų sumų ataskaitose, nustatyta, kad kai kuriais atvejais jose teikiamas duomenys yra netikslūs ir neišsamūs. ES struktūrinių fondų, Sanglaudos fondo ir bendrojo finansavimo lėšų grąžintinų sumų ataskaitoje neatsispindi pažeidimo ar klaidos pobūdis, jų sistemiškumas. Mūsų nuomone, į tai reikėtų atsižvelgti reglamentuojant 2007–2013 m. programavimo laikotarpio grąžintinų sumų ataskaitos formą.

Tarpuskaitos mechanizmo taikymas lėšoms susigrąžinti

Tarpuskaita – tai lėšų išieškojimo mechanizmas (tarpusavio skolinių įsipareigojimų ir skolų panaikinimas) valstybės lėšoms susigrąžinti, jeigu nacionaliniai teisės aktai tai leidžia ir jei skolininkas iš valstybės institucijų yra gavęs tam tikrą lėšų arba turi skolinių įsipareigojimų, kuriems galima taikyti tarpuskaitą. Europos Komisijos duomenimis, dauguma valstybių narių taiko tarpuskaitą visoms valstybės lėšoms, bendrai visoms sritims ar sektoriams. Kitos valstybės narės tarpuskaitą taiko tos pačios srities ar sektoriaus valstybės lėšoms, o kai kuriose valstybėse narėse šis mechanizmas gali būti naudojamas tik sumų išieškojimui mokesčių srityje. Europos Komisija pastebėjo, kad visos valstybės narės, išskyrus Lietuvą ir Malta, naudoja tarpuskaitą ir Europos Bendrijų fondų atveju, jei ją galima naudoti siekiant paspartinti išieškojimą⁵¹.

Europos Komisija pažymi, kad tarpuskaita yra teisiškai įmanoma ir skatina pradėti ją taikyti ES paramos lėšoms susigrąžinti⁵². Yra esminių tarpuskaitos taikymo būdų skirtumų. Ją galima naudoti, pavyzdžiui, tvarkant skolas ir skolinius įsipareigojimus, atsiradusius įgyvendinant tą pačią

⁵⁰ 2008-08-15 ataskaita Nr. 13-68.

⁵¹ Europos Komisijos 2005 m. metinė ataskaita „Bendrijų finansinių interesų apsauga – kova su sukčiavimu“, 2006 m.

⁵² Europos Komisijos 2006 m. metinė ataskaita „Bendrijų finansinių interesų apsauga – kova su sukčiavimu“, 2007 m.

programą ar projektą⁵³, arba susijusius su ta pačia mokėjimo agentūra⁵⁴, arba administruojamus tos pačios institucijos⁵⁵. ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo atveju tarpuskaita paprastai taikoma įgyvendinant tą pačią programą. Tačiau kai kurios valstybės narės⁵⁶ gali taikyti tarpuskaitą ir skirtingų programų atveju. Kitos valstybės leidžia taikyti tarpuskaitą skirtingais programavimo laikotarpiais⁵⁷. Keturiose valstybėse narėse tarpuskaita įmanoma net jei išieškojimas ir mokėjimas nepriklauso tai pačiai mokėjimo agentūrai⁵⁸.

Mūsų nuomone, siekiant susigrąžinti ES finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšas, Lietuvoje galėtų būti pritaikyti įvairūs tarpuskaitos būdai, pavyzdžiui, tarpuskaita to paties ar skirtingų ES fondų lėšoms (žr. pavyzdį).

Pavyzdys

Dėl Kauno technologijos universiteto įgyvendinamo projekto Nr. BPD2004-ESF-2.5.0-01-04/0021 administruojančioji institucija 2008 m. kovo 12 d. priėmė sprendimą grąžinti 561,6 Lt, išskaičiuojant šias lėšas iš projekto vykdytojo teikiamų mokėjimo prašymų. Paramos fondas Europos socialinio fondo agentūra 2008 m. rugpjūčio 20 d. informavo Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministeriją, kad buvo kreiptasi į projekto vykdytoją su prašymu pervesti grąžintinas lėšas į administruojančiosios institucijos banko sąskaitą, nes mokėjimo prašymuose nurodyta lėšų suma buvo per maža. 2008 m. spalio 7 d. projekto vykdytojas grąžino lėšas į administruojančiosios institucijos sąskaitą.

Kauno technologijos universitetas dalyvavo įgyvendinant 13 ESF ir 5 ERPF projektus. Šiuo atveju buvo galima pritaikyti *tarpuskaitą to paties ES struktūrinio fondo lėšoms* (pavyzdžiui, ESF) ir *tarpuskaitą skirtingų ES struktūrinių fondų lėšoms* (ESF ir ERPF).

Siekiant sudaryti galimybę taikyti tarpuskaitą ES finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšoms, kitiems valstybės biudžeto atsiskaitymams, pirmiausia turi būti užtikrintas tinkamas atsakingų institucijų keitimasis informacija apie išieškotinas lėšas ir valstybės biudžeto mokėjimus projektų vykdytojams.

Valstybės kontrolė išvadose⁵⁹ dėl Lietuvos Respublikos 2005–2006 m. valstybės skolos ataskaitų pažymėjo, kad turi būti nustatyta, iki kada valstybės institucijos, administruojančios ir vykdančios išieškojimą (Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, AB Turto bankas ir kt.), ir institucijos, išmokančios valstybės lėšas tretiesiems asmenims, turi sukurti duomenų apie valstybės skolininkus ir valstybės išmokamas lėšas sistemą ir ją taikyti praktikoje, prireikus pakeisti teisės aktus ir parengti įstatymų pakeitimų projektus. Iki šiol nesikeičiama informacija tarp mokesčių administratorių ir AB Turto banko, administruojančio paskolas, valstybės garantijas ir kitus turtinius įsipareigojimus pagal pavedimo sutartis su Finansų ministerija.

⁵³ Danija (struktūriniams fondams), Estija, Portugalija.

⁵⁴ Belgija, Austrija ir Suomija.

⁵⁵ Čekija, Graikija, Latvija, Nyderlandai.

⁵⁶ Belgija, Danija, Vokietija, Airija, Ispanija, Italija, Nyderlandai, Lenkija, Portugalija ir Jungtinė Karalystė.

⁵⁷ Belgija, Danija, Vokietija, Airija, Ispanija, Italija, Nyderlandai, Lenkija, Suomija ir Jungtinė Karalystė.

⁵⁸ Belgija (Flandrija), Danija, Vokietija ir Italija.

⁵⁹ Valstybės kontrolės išvada dėl Lietuvos Respublikos 2005 m. valstybės skolos ataskaitų, 2006-09-09 Nr. S-(60-1.9)-1620; valstybinio audito ataskaita „Dėl auditų, atliktų vertinant Lietuvos Respublikos 2006 m. valstybės skolos ataskaitas, rezultatų“, 2007-09-28 Nr. FA-60-9P-53.

Tarpuskaitos sistemos funkcionavimas, pakeitus reikalingus teisės aktus ir pasirašius visas bendradarbiavimo sutartis, sudarytų galimybę tarpuskaitą taikyti plačiau.

Iki 2008 m. pabaigos nustatyta 25,4 mln. Lt 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos ES struktūrinės paramos ir bendrojo finansavimo gražintinų lėšų, iš kurių 9,4 mln. Lt (36,9 proc.) dar nebuvo gražinta į valstybės biudžetą. Mūsų nuomone, šį procesą būtų galima paspartinti taikant tarpuskaitos mechanizmą, tačiau toks ES struktūrinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšų susigrąžinimo būdas Lietuvoje nėra naudojamas.

Mažų gražintinų sumų administravimo išlaidos kai kuriais atvejais gali būti didesnės nei pačių gražintinų lėšų sumos. Mūsų nuomone, į tai reikėtų atsižvelgti reglamentuojant 2007–2013 m. programavimo laikotarpio finansinės paramos gražinimo į valstybės biudžetą tvarką. Finansų ministerijos nuomone, būtų tikslinga apvarstyti galimybę, kada paramos susigrąžinimo veiksmai nebūtų taikomi tik toms gražintinoms lėšoms, kurių negalima išskaičiuoti iš kito mokėjimo prašymo ir kurių administravimo išlaidos viršija pačių gražintinų lėšų sumas.

SFMIS kai kuriais atvejais pateikiami netikslūs ir neišsamūs duomenys. Tai gali turėti neigiamos įtakos gražintinų ir gražintų lėšų stebėsenos, analizės, projektų vykdymo rizikos nustatymo kokybei.

2.3. Atliktų patikrinimų ir auditų rezultatai

ES struktūriniai fondai

Veiklos atrankiniai patikrinimai⁶⁰

Lietuvos institucijos, atsakingos už veiklos atrankinius patikrinimus, 2007 m. atliko 6 ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemų ir 124 deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų patikrinimus⁶¹. Valdymo ir kontrolės sistemų patikrinimų metu nustatyta, kad ES struktūrinių fondų lėšas administruojančios institucijos atlieka joms teisės aktais priskirtas funkcijas. Tačiau pastebėta ir trūkumų: nepakankama vadovaujančiosios institucijos tarpinių ir įgyvendinančiųjų institucijų veiklos priežiūra, nepakankamai rezultatyvi pažeidimų administravimo veikla; kai kurių tarpinių ir įgyvendinančiųjų institucijų neužtikrinta tinkama projektų vertinimo ir atrankos procesų trukmė, kai kuriais atvejais neužtikrintas tinkamas viešųjų pirkimų organizavimas ir vykdymas.

⁶⁰ Valdymo ir kontrolės sistemų patikrinimų tikslas – nustatyti, ar institucijose, atsakingose už ES fondų lėšų administravimą, sukurtos fondų lėšų valdymo ir kontrolės sistemos veikia efektyviai, ar jose veikiančios priemonės padeda sumažinti klaidų ir neatitikimų tikimybę, laiku juos nustatyti ir ištaisyti. Deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų patikrinimų metu siekiama nustatyti, ar projektų vykdytojų išlaidos patirtos nepažeidžiant ES ir Lietuvos Respublikos teisės aktų, reglamentuojančių ES paramos teikimą ir administravimą, ir yra tinkamos finansuoti bei pagrįstos išlaidų dokumentais.

⁶¹ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ataskaita dėl 2007 m. ES struktūrinių fondų lėšų veiklos atrankinių patikrinimų, 2008-06-27 Nr. 1.

Deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų patikrinimų rezultatai parodė, kad tikrintų projektų vidaus kontrolė ne visada veikė efektyviai, o Europos Komisijai kai kuriais atvejais deklaruotos netinkamos finansuoti išlaidos. Netinkamų finansuoti išlaidų nustatyta trijuose iš keturių ES struktūrinių fondų – ERPF, ESF ir EŽŪOGF OS, o jų bendra vertė sudarė 129,9 tūkst. Lt. Dažniausiai deklaruotos tinkamos finansuoti išlaidos buvo pripažįstamos netinkamomis finansuoti dėl to, kad buvo neužtikrintas tinkamas viešųjų pirkimų organizavimas ir vykdymas; apmokėtos statybos ir remonto darbų išlaidos, nors dalis minėtų darbų neatlikta arba jų apimtys neatitiko apimčių, nurodytų atliktų darbų priėmimo perdavimo aktuose; netinkamai kompensuotos kai kurios išlaidos; prekių įsigijimo išlaidos nepagrįstos prekių įsigijimą patvirtinančiais dokumentais ir kt.

Pastebėjimas

2007 m. patikrintos deklaruotos tinkamos finansuoti ESF (4,01 proc.) ir EŽŪOGF (3,35 proc.) išlaidos nesiekė 5 proc. visų 2007 m. deklaruotų tinkamų finansuoti ESF ir EŽŪOGF išlaidų vertės. Nuo BPD įgyvendinimo laikotarpio pradžios iki 2007 m. gruodžio 31 d. patikrintos deklaruotos tinkamos finansuoti ESF išlaidos (4,42 proc.) taip pat nesiekė 5 proc. visų nuo BPD įgyvendinimo laikotarpio pradžios iki 2007 m. gruodžio 31 d. deklaruotų tinkamų finansuoti ESF išlaidų vertės. Yra rizika, kad dėl tokių tendencijų paramos panaudojimo laikotarpio pabaigoje nebus įvykdytas Europos Komisijos reglamente⁶² nustatytas reikalavimas patikrinti ne mažiau kaip 5 proc. visų deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų prieš baigiant panaudoti kiekvieną paramą.

Finansų ministerijos aiškinimu⁶³, tam įtakos turėjo netolygus tinkamų finansuoti išlaidų deklaravimas (2007 m. deklaruota 78,4 proc. tinkamų finansuoti išlaidų nuo 2004–2006 metų programavimo laikotarpio pradžios), didelė darbuotojų kaita, naujų priimtų darbuotojų darbo patirties stoka institucijose, atsakingose už veiklos atrankinius patikrinimus.

Valstybės kontrolės veiklos ir baigiamieji auditai

Valstybės kontrolės 2006–2007 m. atliktų veiklos auditų metu kai kuriais atvejais buvo nustatyta ES struktūrinių fondų paramos administravimo trūkumų. Pastebėta, kad ES struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos (SFMIS) kūrimo rezultatyvumas buvo nepakankamas – SFMIS eksploatuojama nepanaudojant dalies sukurto funkcionalumo. Valstybės kontrolės – institucijos, rengiančios deklaraciją baigus teikti paramą, 2005–2007 m. atliktų privalomų auditų metu nustatyti pagrindiniai trūkumai buvo susiję su nepakankamai aiškiais projektų vertinimo ir atrankos procedūromis; nepakankamais įgyvendinančiųjų ir tarpinių institucijų gebėjimais nustatyti klaidas ir užtikrinti, kad teikiamose ataskaitose deklaruotinos Europos Komisijai išlaidos būtų tinkamos ir teisingos; netinkamu veiklos atrankinių patikrinimų atlikimu (plačiau žr. Valstybės kontrolės parengtą Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitą).

Valstybės kontrolė 2008 m. atliko išankstinį tyrimą „Specialiosios Europos regioninės plėtros fondo programos vykdymo vertinimas“⁶⁴ ir veiklos auditą „Europos Sąjungos struktūrinių

⁶² Europos Komisijos 2001-03-03 reglamento (EB) Nr. 438/2001, nustatančio išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999 įgyvendinimo taisykles dėl struktūrinių fondų paramos valdymo ir kontrolės sistemų, 10 str.

⁶³ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ataskaita dėl 2007 m. ES struktūrinių fondų lėšų veiklos atrankinių patikrinimų, 2008-06-27 Nr. 1.

⁶⁴ Išankstinio tyrimo ataskaita, 2008-06-30 Nr. IT-P2-20-26-16. Išankstinio tyrimo metu vertinta Aplinkos ministerijos 2004–2007 m. vykdyta Specialioji Europos regioninės plėtros fondo programa.

fondų lėšomis finansuojamų informacinės visuomenės plėtros projektų valdymas⁶⁵, kurių metu buvo vertinamas projektų, finansuojamų ERPF lėšomis, vykdymas. Valstybės kontrolė, vykdanči institucijos, rengiančios deklaraciją baigus teikti paramą, funkcijas, 2008 m. taip pat atliko auditą „Dėl Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Orientavimo skyriaus dalinio uždarymo procedūrų“⁶⁶.

Vertindami Aplinkos ministerijos 2004–2007 m. vykdytą Specialiąją Europos regioninės plėtros fondo programą (toliau – Programa), auditoriai nustatė šias pagrindines problemas:

- *dėl priemonių planavimo ir atrankos, paraiškų pateikimo ir vertinimo*: skirstant Programos lėšas, buvo atmestos savivaldybių, kurios vėliau (2007 m.) buvo priskirtos prie probleminių, paraiškos (auditorių nuomone, dėl to, kad probleminių teritorijų sąrašas buvo patvirtintas tik 2007 m. sausio 31 d.); pareiškėjams nepakankamai aiškiai buvo nurodoma, kokie dokumentai turi būti pateikti prie paraiškų projektams, todėl užtrukdavo paraiškų vertinimo procesas; atrenkant projektus ir skirstant lėšas, ne visada vadovaujamosi vienodais ir aiškiais kriterijais ir ne visada užtikrinamas projektų parinkimo ir lėšų skirstymo viešumas;
- *dėl Programos valdymo, koordinavimo ir kontrolės*: Programoje nebuvo numatyta, kaip Aplinkos ministerija turėtų derinti regioninės programos priemones ar jų parinkimą su Vidaus reikalų ministerija, kuri atsakinga už regioninės politikos tikslų, uždavinių koordinavimą, todėl, auditorių nuomone, vykdančią Programą kilo Aplinkos ministerijos ir Vidaus reikalų ministerijos veiksmų derinimo ir koordinavimo problemų; projektuose dalyvaujančių savivaldybių ar kitų institucijų, gaunančių galutinę naudą, funkcijos ir atsakomybė nebuvo pakankamai reglamentuotos teisės aktais, o nustatytos sutartyse; sudarytose projektų vykdymo sutartyse buvo dažnai dubliuojamos arba neaiškiai apibrėžtos institucijų funkcijos ir atsakomybė, vykdančią projektus buvo keičiamas numatytas darbų pobūdis. Dėl šių priežasčių projektų vykdymas užtrukdavo ir, pabrangus darbams, projektams vykdyti pritrūkdavo lėšų, nebuvo pasiekiami galutiniai projektų tikslai, mažinami fiziniai rodikliai, atsisakoma kai kurių priemonių arba dalis jų perkeliama į Sanglaudos fondo projektus.

Vertindami ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamų informacinės visuomenės plėtros projektų valdymą, auditoriai nustatė šias pagrindines problemas:

- *dėl projektų atrankos ir derinimo*: nebuvo nacionalinių informacinės infrastruktūros strateginių dokumentų, nustatančių technologinę (techninė įranga, tinklai), informacinę (duomenų mainai, sistemos duomenų bazės, vartotojų komunikavimas ir sąsajos) ir veiklos (pagal atskiras viešojo administravimo sritis) architektūrą ir kaip turi būti kuriama ši infrastruktūra. Neapibrėžus informacinių infrastruktūrų kūrimo architektūros, kuriamos informacinės infrastruktūros gali būti nesuderinamos su esamomis arba jas dubliuoti, todėl informacinių infrastruktūrų plėtrai

⁶⁵ Valstybinio audito ataskaita, 2008-11-19 Nr. VA-9000-2-25.

⁶⁶ Valstybinio audito ataskaita, 2009-01-05 Nr. FA-P-70-7-1.

skirtos lėšos galėjo būti naudojamos neefektyviai. Nenustačius informacinių ir ryšių technologijų projektų koordinavimo procedūrų, neužtikrinamas bendros informacinių tinklų infrastruktūros įgyvendinimas valstybiniu lygmeniu;

- *dėl projektų vykdymo ir jų įgyvendinimo stebėsenos*: 71 proc. ES lėšomis kuriamų informacinių sistemų kuriama nepatvirtinus jų nuostatų (nenumačius informacinių sistemų funkcijų, struktūros ir tikslų), 93 proc. informacinių sistemų kuriama neturint su Informacinės visuomenės plėtros komitetu prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės suderintų specifikacijų (šie kai kurių projektų dokumentai buvo parengti jau įdiegus informacines sistemas). Dėl to išlieka rizika, kad taip sukurtos sistemos gali būti tarpusavyje nesuderintos, nepakankamai funkcionalios, lėšos joms kurti galėjo būti naudojamos nerezultatyviai. Projektų vykdytojais nesivadovavo Viešųjų pirkimų įstatymu pirkdami projektų administravimo paslaugas. Auditorių nuomone, rizikingų projektų įgyvendinimo priežiūrai taikomos priemonės buvo skirtos ne projekto įgyvendinimo kokybei ir rezultatyvumui užtikrinti, o tam, kad informacinės visuomenės plėtros projektų vykdytojais laiku galėtų panaudoti skirtas ES lėšas. SFMIS duomenys apie projektus daugeliu atvejų pateikiami fragmentiškai, todėl negalima spręsti apie projekto įgyvendinimo būklę naudojantis tik SFMIS, neišnaudojamas galimas SFMIS funkcionalumas;
- *dėl projektų vykdymo rezultatų vertinimo*: dalis informacinės visuomenės plėtros projektų vykdytojų, neįvertinę savo galimybių, nustatė neadekvačius projekto rezultatų ir pasekmių rodiklius, pagrindinis projektų tikslas buvo laiku panaudoti lėšas. Daugelyje projektų rodiklių atsisakyta, jie pakeisti naujais ir neatitinka numatytų skiriamą paramą projektams, todėl neaišku, kaip bus vertinamas pasiektas šių projektų rezultatyvumas.

Audito metu nustatytiems trūkumams šalinti buvo pateiktos rekomendacijos, kurių įgyvendinimo terminas 2008 m. gruodžio 31 d. dar nebuvo pasibaigęs.

Atliekant EŽŪOGF OS dalinio uždarymo procedūras, klaidų ir pažeidimų, turinčių finansinę vertę, ir sisteminio pobūdžio trūkumų, galinčių turėti finansinį poveikį, nebuvo nustatyta. Audito metu nustatyta, kad vadovaujančioji institucija nepakankamai užtikrino, kad Valstybės kontrolės – institucijos, rengiančios deklaraciją baigus teikti paramą, – atliktų šešių sistemos (atitikties) auditų ataskaitose pateiktos rekomendacijos būtų įgyvendintos laiku. Audito metu nustatytiems trūkumams šalinti buvo pateiktos rekomendacijos, kurių įgyvendinimo terminas 2008 m. gruodžio 31 d. dar nebuvo pasibaigęs.

Europos Komisijos auditai

Europos Komisija, 2004–2008 m. atlikdama auditus Lietuvoje, vertino Lietuvoje sukurtą ES struktūrinių fondų paramos valdymo ir kontrolės sistemą, viešųjų pirkimų vykdymą ir savo pateiktų audito rekomendacijų įgyvendinimą. Europos Audito Rūmų auditų, susijusių su 2004–2006 m. programavimo laikotarpio ES struktūrinių fondų valdymo vertinimu, Lietuvoje nebuvo (žr. 5 priedą).

Vertindami sukurta *ERPF paramos valdymo ir kontrolės sistemą*, Europos Komisijos atstovai pirmųjų misijų metu (2005–2006 m.) pastebėjo, kad nebuvo išvystyta formali visos valdymo ir kontrolės sistemos priežiūros procedūra, ypač vadovaujančiosios institucijos tarpinėms ir įgyvendinančiosioms institucijoms deleguotų funkcijų atžvilgiu; nebuvo praktinių gairių dvigubo finansavimo rizikai kontroliuoti, bendros duomenų bazės ar registro projektams, finansuojamiems iš viešųjų fondų, kur įgyvendinančioji institucija galėtų patikrinti kitus finansavimo šaltinius; nebuvo pakankamos procedūros, susijusios su informavimu apie pažeidimus, jų registravimu, stebėseną ir kt.; SFMIS veikė nepakankamai, šioje sistemoje esantys duomenys nebuvo išsamūs ir tikslūs; buvo tam tikrų projektų vertinimo ir atrankos proceso trūkumų. Vėlesnių misijų metu (2007 m.) auditoriai pažymėjo, kad ERPF įdiegtos valdymo ir kontrolės sistemos iš esmės veikė efektyviai ir buvo laikomasi atitinkamų nuostatų, tačiau jie dar kartą atkreipė dėmesį, kad SFMIS buvo diegiama lėtai, informacija apie pažeidimus buvo nepakankamai kontroliuojama ir koordinuojama.

Pagrindinis Europos Komisijos auditorių pastebėjimas (2006 m. misijos metu) dėl ERPF *vykdomyje viešųjų pirkimų* buvo susijęs su nepakankama Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės kitoms institucijoms teikiama ir kitų institucijų Viešųjų pirkimų tarnybai teikiama informacija.

Pirmos misijos metu (2005 m.) vertindami sukurta *ESF paramos valdymo ir kontrolės sistemą*, auditoriai pažymėjo, kad bendras šios sistemos vertinimas buvo teigiamas. Tačiau jie taip pat pabrėžė, kad Lietuvos institucijos turėtų daugiau dėmesio skirti mažai ESF lėšų panaudojimo apimčiai ir ribotiems informacinių sistemų pajėgumams. ESF paramos valdymo ir kontrolės sistemos vertinimas buvo atliekamas ir vėlesnių (2007–2008 m.) Europos Komisijos darbuotojų misijų metu, tačiau, 2008 m. gruodžio 31 d. duomenimis, šie auditai dar nebuvo baigti.

Sanglaudos fondas (ISPA)

Atrankiniai patikrinimai

Lietuvos institucijos, atsakingos už atrankinius patikrinimus, 2007 m. atliko 12 Sanglaudos fondo deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų patikrinimų. Valdymo ir kontrolės sistemų patikrinimų nebuvo atlikta⁶⁷.

Pastebėjimas

Nuo programavimo laikotarpio pradžios iki 2007 m. gruodžio 31 d. patikrintos Sanglaudos fondo deklaruotos tinkamos finansuoti išlaidos sudarė 17,56 proc. ir viršijo Europos Komisijos reglamente⁶⁸ nustatytą reikalavimą patikrinti ne mažiau kaip 15 proc. visų deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų.

Reglamente taip pat numatyta, kad valstybės narės turėtų stengtis, kad patikrinimų atlikimas būtų tolygiai paskirstytas per tam tikrą laikotarpį, o atrenkant tikrintinas operacijas atsižvelgiama į poreikį užtikrinti, kad įvairių rūšių įstaigos, dalyvaujančios valdant ir įgyvendinant projektus dviejuose veiklos sektoriuose (transporto ir aplinkos), būtų pakankamai patikrintos. Vertinant atskirų sektorių patikrintas deklaruotas tinkamas finansuoti išlaidas nuo programavimo laikotarpio pradžios iki 2007 m. gruodžio 31 d., matyti, kad transporto sektoriuje jų patikrinta (19,16 proc.) daugiau negu aplinkos apsaugos sektoriuje (14,26 proc.).

⁶⁷ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ataskaita dėl 2007 m. Sanglaudos fondo lėšų atrankinių patikrinimų, 2008-06-27 Nr. 1.

⁶⁸ Europos Komisijos 2002-07-29 reglamento (EB) Nr. 1386/2002, nustatančio išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1164/94 įgyvendinimo taisykles dėl Sanglaudos fondo paramos valdymo ir kontrolės sistemų bei finansinių koregavimų tvarkos, 9 str.

Vertinant transporto sektoriaus ir techninės paramos projektų vykdymą, 2007 m. nebuvo nustatyta netinkamų finansuoti išlaidų. Tikrinant transporto sektoriaus deklaruotas tinkamas finansuoti išlaidas, nustatyti trūkumai daugiausia buvo susiję su tam tikrais vidaus kontrolės sistemos trūkumais, netinkamu viešųjų pirkimų organizavimu ir vykdymu, netinkamais rangovų veiksmais (pavyzdžiui, netinkamas darbų priėmimo perdavimo aktų, darbų vykdymo pasiūlymų rengimas).

Atliekant aplinkos apsaugos sektoriaus deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų patikrinimus, nustatyta 179,5 tūkst. Lt (112,3 tūkst. Lt ir 67,2 tūkst. Lt) netinkamų finansuoti Europos Komisijai deklaruotų išlaidų (žr. pavyzdį). Nustatyta ir tam tikrų vidaus kontrolės sistemos trūkumų (pavyzdžiui, nepakankama įgyvendinančiųjų institucijų atliekamų patikrų vietoje kokybė ir kontrolė), netinkami paramos gavėjų veiksmai (pavyzdžiui, kai kurių teisės aktų nuostatų nesilaikymas).

Pavyzdys⁶⁹

Sanglaudos fondo finansuojamo projekto Nr. 2001/LT/16/P/PE/008 „Šiaulių regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas“ atrankinio patikrinimo ataskaitoje nurodyta:

Į tarpinio mokėjimo prašymą įtrauktos išlaidos naujojo Aukštrakių sąvartyno tarnybinio pastato kompiuterinei technikai, kurios vertė 112,3 tūkst. Lt. Pagal Europos Komisijos reglamentą (EB) Nr. 16/2003, nustatantį specialias išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1164/94 įgyvendinimo taisykles dėl išlaidų priemonėms, kurias iš dalies finansuoja Sanglaudos fondas, tinkamumo, 26 str. administravimui skirtos ilgalaikio naudojimo įrangos, pirkimo ir nuomos išlaidos nėra tinkamos finansuoti iš Sanglaudos fondo lėšų. Aplinkos ministerijos Vidaus audito tarnyba 2007 m. lapkričio 12 d., atlikdama patikrą vietoje, rado 7 kompiuterizuotas darbo vietas, tačiau kompiuteriai naudojami VŠĮ „Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras“ administracinei veiklai vykdyti, o ne atliekų priėmimo technologinio proceso valdymui (pvz., atvykstantys sunkvežimiai operatorinėje registruojami žurnale ranka ir tik po to duomenys suvedami į kompiuterį).

Pagal vieną iš rangovo sąskaitų buvo apmokėtos patalpų inžinieriui įrengimo išlaidos – 67,2 tūkst. Lt. Aplinkos ministerijos Vidaus audito tarnyba, atlikdama patikrą vietoje, šių patalpų nerado, jiems buvo paaiškinta, kad patalpos – tai vagonėlis inžinieriui, kuris buvo išvežtas pradėjus eksploatuoti statomą objektą. Pagal Europos Komisijos reglamentą (EB) Nr. 16/2003 išlaidos ilgalaikio naudojimo įrangai, kuri buvo specialiai pirktą ar pagaminta projektui įgyvendinti, yra tinkamos, jeigu ši jau panaudota įranga nebeturi ekonominės vertės. Pažymėtina, kad statybinis vagonėlis pasibaigus statybos darbams turėjo ekonominę vertę.

Valstybės kontrolės veiklos ir baigiamieji auditai

Valstybės kontrolės 2006–2007 m. atliktų veiklos auditų metu nustatyta, kad buvo vėluojama įgyvendinti komunalinių atliekų tvarkymo, vandentvarkos, pavojingų atliekų tvarkymo projektus. Dėl nepakankamo atsakomybės ir užduočių paskirstymo tarp savivaldybių ir institucijų, administruojančių Sanglaudos fondo (ISPA) paramą, projektai buvo valdomi nepakankamai efektyviai. Valstybės kontrolės, kaip institucijos, rengiančios deklaraciją baigus teikti paramą, 2004–2007 m. atliktų auditų metu nustatyta netinkamai panaudotų lėšų, įvairių valdymo ir kontrolės sistemos trūkumų, Viešųjų pirkimų įstatymo nesilaikymas ir kt. (plačiau žr. Valstybės kontrolės parengtą Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitą).

⁶⁹ Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Vidaus audito tarnybos atrankinio patikrinimo ataskaita dėl Sanglaudos fondo finansuojamo projekto Nr. 2001/LT/16/P/PE/008 „Šiaulių regiono atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas“, 2007-11-19 Nr. 4-4-(2)-07-14.

Valstybės kontrolė, vykdanči institucijos, rengiančios deklaraciją baigus teikti paramą, funkcijas, 2008 m. atliko dviejų transporto sektoriaus ir vieno aplinkos apsaugos sektoriaus Sanglaudos fondo (ISPA) lėšomis finansuojamų projektų auditus⁷⁰. Jų metu nustatyta netinkamai panaudotų lėšų, kurių bendra vertė – 480,5 tūkst. Lt (123 tūkst. Lt ir 357,5 tūkst. Lt) (žr. pavyzdžius).

Pavyzdžiai

Projekte Nr. 2004/LT/16/C/PT/005 nustatyta, kad poilsio aikštelė (Pk 200+90) įrengta šalia pajamas generuojančio objekto, todėl 123 tūkst. Lt pripažintos netinkamomis išlaidomis⁷¹. Pagal 2008-04-23 Europos Komisijos gaires Nr. COCOF 08/007/01-EN, kai šalies narės valdymo ir kontrolės sistema pati nustato netinkamas išlaidas ir jas pati ištaiso, netinkamos išlaidos gali būti pakeistos kitomis to paties projekto ar kito projekto, numatyto tame pačiame sprendime, tinkamomis išlaidomis. Audituojamo projekto išlaidos 11,2 mln. Lt viršijo Europos Komisijos sprendimų nustatytą sumą, todėl buvo sumažintos 123 tūkst. Lt netinkamų išlaidų suma.

Iš projekto Nr. 2002/LT/16/P/PE/013 lėšų buvo kompensuotos galutinio paramos gavėjo UAB „Radviliškio vanduo“ administracinio pastato rekonstrukcijos išlaidos, nors šio pastato rekonstrukcijos darbai nebuvo numatyti nei paraiškoje ES paramai gauti, nei Finansinio memorandumo priede⁷². Rekonstruotame pastate įrengtos administracijai skirtos darbo vietos (direktoriatas, sekretoriatas, inžinierių, kasos, buhalterijos, abonentinio skyriaus, dispečerinės patalpos ir kt.). Todėl 862,2 tūkst. Lt buvo pripažintos netinkamomis finansuoti išlaidomis. Audito metu pateikus pastabas, administruojančios institucijos priėmė sprendimą dalį išlaidų – 504,7 tūkst. Lt – pripažinti netinkamomis finansuoti iš Sanglaudos fondo ir patikslino Projekto galutinę išlaidų ataskaitą, mokėjimo paraišką ir Projekto galutinę ataskaitą. Valstybės kontrolė ir toliau laikosi nuomonės, kad likusi dalis – 357,5 tūkst. Lt – yra netinkamos finansuoti išlaidos. Atsižvelgiant į tai, kad įgyvendinant projektą nebuvo išlaidų, viršijančių Europos Komisijos sprendimu patvirtintos vertės, atitinkama dalimi sumažinama ES parama šiam projektui (Sanglaudos fondo finansuojama dalis – 250,2 tūkst. Lt).

Pastaba: Europos Komisijos sprendimas dėl galutinio paramos likučio pervedimo iki 2008 m. kovo 31 d. nepriimtas.

Vertindami projektams skirtos paramos valdymo ir kontrolės sistemą, auditoriai atkreipė dėmesį, kad: vadovaujančioji institucija nereguliariai atlikdavo valdymo ir kontrolės sistemos veikimo priežiūrą; mokėjimo institucijos procedūrų vadove nenumatytos patikrų, atliekamų projektų vykdymo vietose, atlikimo ir įforminimo procedūros; įgyvendinančioji institucija – Transporto investicijų direkcija – neatliko visų reikalingų finansinių tikrinimų vietoje ir galutinio paramos gavėjo administracinių patikrų, nenustatė esančių trūkumų; atlikdama patikras vietoje įgyvendinančioji institucija – Aplinkos projektų valdymo agentūra – ne visas išvadas pagrindė dokumentais, nepateikė tikrinamų objektų atrankos metodų, netikrino fizinių indikatorių faktinio įgyvendinimo, jos procedūrų vadove nenustatytos procedūros dėl finansinės paramos, išmokėtos ir (arba) panaudotos pažeidžiant teisės aktus, grąžinimo į valstybės biudžetą.

⁷⁰ Valstybinio audito ataskaita dėl Sanglaudos fondo projekto Nr. 2004/LT/16/C/PT/004 „IXD transporto koridorias plėtra 2004–2006 metais“, 2008-04-30 Nr. FA-P7-70-6-20; valstybinio audito ataskaita dėl Sanglaudos fondo projekto Nr. 2004/LT/16/C/PT/005 „I transporto koridorias (Via Baltica) plėtra 2004–2005 m.“, 2008-07-23 Nr. FA-P7-70-7-72; valstybinio audito ataskaita dėl Sanglaudos fondo (ISPA) projekto Nr. 2002/LT/16/P/PE/013 „Vandenvals įrenginių rekonstrukcija, nuotekų surinkimo ir geriamo vandens tiekimo tinklų renovacija ir plėtra Radviliškyje“, 2008-07-29 Nr. FA-P7-70-2-74.

⁷¹ Valstybinio audito ataskaita dėl Sanglaudos fondo projekto Nr. 2004/LT/16/C/PT/005 „I transporto koridorias (Via Baltica) plėtra 2004–2005 m.“, 2008-07-23 Nr. FA-P7-70-7-72.

⁷² Valstybinio audito ataskaita dėl Sanglaudos fondo (ISPA) projekto Nr. 2002/LT/16/P/PE/013 „Vandenvals įrenginių rekonstrukcija, nuotekų surinkimo ir geriamo vandens tiekimo tinklų renovacija ir plėtra Radviliškyje“, 2008-07-29 Nr. FA-P7-70-2-74.

Valstybės kontrolės baigiamųjų auditų išvados dažnai susijusios su netinkamu *viešųjų pirkimų organizavimu ir vykdymu*:

- yra rizika, kad transporto sektoriuje viešųjų pirkimų konkursuose dalyvaujančios įmonės yra neformaliai pasiskirsčiusios pagal regionus. Pirkimo dokumentus įsigyja keletas įmonių, tačiau pasiūlymus dalyvauti konkurse dažniausiai pateikia tik viena, o vėliau subrangovų darbus vykdo įmonės, kurios buvo įsigijusios pirkimo dokumentus, tačiau konkurse nedalyvavo. Galima daryti prielaidą, kad įmonės gali būti iš anksto susitarusios dėl to, kas vykdys rangos ar subrangos darbus. Mažesnės įmonės, siekdamos išlikti rinkoje, yra priverstos tapti subrangovais. Auditoriai pažymi, kad Susisiekimo ministerijos Vidaus audito tarnyba nevertina viešųjų pirkimų konkurencijos, o Transporto investicijų direkcija ir Lietuvos automobilių kelių direkcija – rinkos, potencialių dalyvių ir kainų lygio, todėl neužtikrinama pakankama ir skaidri konkurencija, yra rizika, kad teikiamų pasiūlymų kaina gali būti nepagrįstai didelė (žr. pavyzdžius);

Pavyzdžiai⁷³

Auditorių duomenimis, Panevėžio apskrityje Lietuvos automobilių kelių direkcijos rengiamus konkursus dažniausiai laimėdavo AB „Panevėžio keliai“, Kauno apskrityje – AB „Kauno tiltai“, o Marijampolės apskrityje „UAB Alkesta“.

Audito metu pastebėta, kad Transporto investicijų direkcija, gavusi informacijos iš Lietuvos automobilių kelių direkcijos apie projekto skaičiuojamą kainą, neįsitikino jos pagrįstumu. Skaičiuojant koeficientą dėl darbų pabrangimo vienos sutarties atveju buvo pritaikytas 1,06 koeficientas, kitos – 1,09, t.y. pabrangimo koeficiento skaičiavimas nėra pagrįstas skaičiavimais.

- viešųjų pirkimų konkursų sąlygose pateikiami įmonių dalyvavimą ribojantys reikalavimai, kurie galėjo turėti diskriminacinį poveikį Lietuvos ir ne Lietuvos tiekėjų atžvilgiu (potencialios įmonės galėjo atsisakyti ketinimo dalyvauti konkurse). Buvo reikalaujama didesnė specialistų ir rangovų darbo patirtis nei rekomenduojama, nustatytas nepagrįstas minimalus specialistų skaičius, transporto sektoriuje pateikti reikalavimai turėti gamybines bazes (vėliau leista nuomotis), Aplinkos ministerijos nustatyta tvarka išduodamus įmonės kvalifikacijos atestatus;
- nesilaikyta kai kurių viešųjų pirkimų konkurso procedūrų. Nustatyta, kad kai kuriais atvejais buvo netinkamai parinkti pirkimo būdai, neatmesti neatitinkantys pirkimo sąlygų pasiūlymai, nesilaikyta Viešųjų pirkimų įstatyme nustatytų terminų, pavėluotai teiktos įvairios ataskaitos.

Atlikdami Sanglaudos fondo (ISPA) projekto⁷⁴ baigiamąjį auditą, auditoriai nustatė, kad kai kurie Finansiniame memorandume ir Europos Komisijos sprendime nurodyti *fiziniai indikatoriai* neįgyvendinti. Dėl indikatorių pakeitimų Lietuvos institucijos nesikreipė į Europos Komisiją.

Sanglaudos fondo finansuojamų projektų *viešinimo priemonės* neviseškai atitiko keliamų

⁷³ Valstybinio audito ataskaita dėl Sanglaudos fondo projekto Nr. 2004/LT/16/C/PT/005 „I transporto koridoriaus (Via Baltica) plėtra 2004–2005 m.“, 2008-07-23 Nr. FA-P7-70-7-72.

⁷⁴ Sanglaudos fondo (ISPA) projektas Nr. 2002/LT/16/P/PE/013 „Vandenvalsio įrenginių rekonstrukcija, nuotekų surinkimo ir geriamo vandens tiekimo tinklų renovacija ir plėtra Radviliškyje“.

reikalavimų: nenumatytos procedūros, kaip mokėjimo ir vadovaujančioji institucija galėtų įsitikinti, kad galutinio mokėjimo paraiškoje ir galutinėje projekto ataskaitoje nurodyta informacija dėl projekto viešinimo atitinka ES reglamentų ir Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatas. Viešinant projektą Nr. 2004/LT/16/C/PT/005, nebuvo užtikrinta pakankama informacijos sklaida.

Auditų metu nustatytiems trūkumams šalinti buvo pateiktos 58 rekomendacijos. Iki 2008 m. gruodžio 31 d. įgyvendintos 43 rekomendacijos, 3 įgyvendintos iš dalies, 4 rekomendacijų įgyvendinimo terminas nėra pasibaigęs, 8 rekomendacijos neįgyvendintos dėl kitų priežasčių.

Europos Komisijos ir Europos Audito Rūmų auditai

Europos Komisija, 2005–2008 m. atlikdama auditus Lietuvoje, vertino Lietuvoje sukurtą Sanglaudos fondo paramos valdymo ir kontrolės sistemą, viešųjų pirkimų vykdymą ir savo pateiktų audito rekomendacijų įgyvendinimą. Europos Audito Rūmai 2008 m. Lietuvoje vertino, kaip naudojama atrinktiems Sanglaudos fondo projektams skirta parama. Šis auditas, 2008 m. gruodžio 31 d. duomenimis, dar nebaigtas (žr. 6 priedą).

Vertindami sukurtą *Sanglaudos fondo paramos valdymo ir kontrolės sistemą*, Europos Komisijos atstovai pirmų misijų metu (2005–2006 m.) nustatė nepakankamą kai kurių vadovaujančiosios institucijos tarpinėms institucijoms deleguotų funkcijų priežiūrą, nepakankamą informacijos apie pažeidimus kontrolę ir koordinavimą. Buvo vėluojama įgyvendinant kompiuterizuotą Sanglaudos fondo stebėsenos sistemą, priežiūra aplinkos sektoriuje tikrinant viešųjų pirkimų procedūras ir patikros, kurias mokėjimo institucija atlikdavo prieš sertifikavimą, taip pat buvo nepakankamos. Vėlesnių misijų metu (2007 m.) auditoriai pažymėjo, kad Sanglaudos fondo įdiegtos valdymo ir kontrolės sistemos iš esmės veikė efektyviai ir buvo laikomasi atitinkamų nuostatų, išskyrus tai, kad SFMIS buvo diegiama lėtai, nepakankamai kontroliuojama ir koordinuojama informacija apie pažeidimus. Sanglaudos fondo valdymo ir kontrolės sistemos vertinimas taip pat buvo atliktas 2008 m., tačiau auditas dar nėra baigtas.

Vertindami *Sanglaudos fondo viešųjų pirkimų vykdymą* (2006 m. misijos metu), Europos Komisijos atstovai atkreipė dėmesį, kad: automobilių kelių sektoriaus konkursų dalyvių buvo nedaug, todėl galėjo būti pateikta per mažai pasiūlymų norint tikros konkurencijos; pernelyg dažnai ir neefektyviai buvo taikoma derybų procedūra; tikrintuose viešuosiuose pirkimuose ekonominės naudos kriterijai, pagal kuriuos buvo vertinama pasiūlymo kokybė, dažnai buvo pernelyg bendro pobūdžio, dažniausiai naudojami mažiausios pasiūlymo kainos vertinimo kriterijai, vyravo sutartys, kuriose nustatyti ne įkainiai už atskirus darbus, o bendros sutarčių sumos; Viešųjų pirkimų tarnybos kitoms institucijoms teikiama ir kitų institucijų Viešųjų pirkimų tarnybai teikiama informacija buvo nepakankama. Nustatyta atvejų, kai buvo pažeistos viešųjų pirkimų direktyvų nuostatos.

Geležinkelio sektoriaus projekto Nr. 2002/LT/16/P/PT/008 „IX Paneuropinio koridoriaus signalizacijos ir elektros tiekimo modernizavimas ruože Šiauliai–Klaipėda, geležinkelio statinių

renovacija ir kelių atnaujinimas“ viešojo pirkimo kvalifikaciniuose reikalavimuose buvo nurodyta, kad rangovai turi būti įgyvendinę tam tikrą skaičių projektų, įtrauktų į nekilnojamųjų kultūros vertybių registrą, kurių pobūdis ir sudėtingumas prilyginamas darbams, dėl kurių skelbiamas konkursas. Europos Komisijos atstovų nuomone, šiuo reikalavimu buvo diskriminuojamos kitų valstybių įmonės, todėl jie pritaikė finansinę korekciją. Finansų ministerija informavo⁷⁵, kad sutinka su Europos Komisijos auditorių pastaba. Sanglaudos fondo projektui Nr. 2002/LT/16/P/PT/008 pritaikyta 2,24 mln. Lt dydžio finansinė korekcija.

Lietuvos ir ES institucijoms atlikus 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos struktūrinės paramos valdymo ir panaudojimo auditus, daugiausia trūkumų nustatyta šiose srityse:

- viešųjų pirkimų organizavimo ir vykdymo;
- projektų atrankos ir vertinimo;
- pažeidimų administravimo;
- ES struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos (SFMIS) diegimo ir eksploatavimo;
- valdymo ir kontrolės sistemos veikimo priežiūros.

Siekiant efektyviai vykdyti veiksmų programas, įgyvendinančias Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją konvergencijos tikslui įgyvendinti, atsakingoms institucijoms būtina atsižvelgti į minėtus trūkumus ir imtis priemonių, kad jie nesikartotų valdant ir naudojant naujojo programavimo laikotarpio ES finansinę paramą.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Europos Komisijai, 2009-01-05 Nr. ((4.80-06)-5K-0835429)-6K-090030.

3. 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos ES struktūrinės paramos valdymas ir panaudojimas

Ataskaitos trečioje dalyje pateikiama 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos ES struktūrinės paramos⁷⁶ administravimo sistemos trumpa apžvalga, vertinamas šios paramos panaudojimo lygis 2008 m. gruodžio 31 d., apžvelgiami kai kurių Lietuvos institucijų užsakytų vertinimų ir atliktų auditų rezultatai.

3.1. Lietuvai skirta ES struktūrinė parama ir jos administravimo sistema

Svarbiausias 2007–2013 m. ES sanglaudos politikos tikslas ir jos priemonių uždavinys – skatinti augimą ir užimtumą visuose ES regionuose. Naujuoju programavimo laikotarpiu buvo perskirstyti ES sanglaudos politikos tikslai ir keitėsi finansavimo priemonės. 2007–2013 m. Sanglaudos fondas kartu su ERPF ir ESF finansuoja konvergencijos tikslo priemones (11 lentelė). Šiems trims fondams naujuoju laikotarpiu taikomos tos pačios programavimo ir valdymo taisyklės.

11 lentelė. 2000–2006 m. ir 2007–2013 m. programavimo laikotarpių ES sanglaudos politikos struktūros palyginimas

2000–2006 m.		2007–2013 m.	
Tikslai, EB iniciatyvos, Sanglaudos fondas	Finansavimo priemonės	Tikslai	Finansavimo priemonės
1 tikslas	ERPF, ESF, EŽŪOGF OS ir GS, ŽOFI	Konvergencija	ERPF, ESF, Sanglaudos fondas
Sanglaudos fondas	Sanglaudos fondas		
2 tikslas	ERPF, ESF	Regionų konkurencingumas ir užimtumas	ERPF, ESF
3 tikslas	ESF		
INTERREG	ERPF		
URBAN	ERPF	Europos teritorinis bendradarbiavimas	ERPF
EQUAL	ESF		
LEADER+	EŽŪOGF OS		
Kaimo plėtra ir žuvininkystės sektoriaus restruktūrizavimas, neįeinantys į 1 tikslą	EŽŪOGF GS ŽOFI		
9 tikslai	6 priemonės	3 tikslai	3 priemonės

Šaltinis – Sanglaudos politika 2007–2013 m., Europos Komisija, 2007 m.

Lietuvoje ES sanglaudos politikos remiamos sritys nustatytos su Europos Komisija suderintuose strateginiuose ir programavimo dokumentuose – Lietuvos 2007–2013 m. Europos

⁷⁶ Šioje dalyje pateikiama informacija tik apie Lietuvai skirtą 2007–2013 m. ES struktūrinę paramą pagal konvergencijos tikslą.

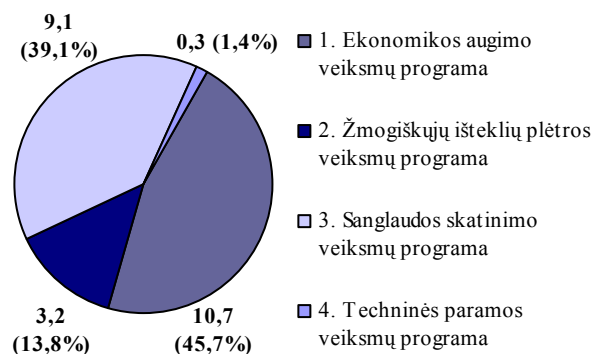
Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje konvergencijos tikslui įgyvendinti (toliau – Strategija) ir keturiuose veiksmų programose: Žmogiškųjų išteklių plėtros, Ekonomikos augimo, Sanglaudos skatinimo ir Techninės paramos. Veiksmų programoms įgyvendinti 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu numatyta skirti apie 31,2 mlrd. Lt (iš jų 23,4 mlrd. Lt ES lėšų) (13 pav.).

Strategijos ir veiksmų programų įgyvendinimą užtikrina dviejų tipų institucijos:

- *ES struktūrinės paramos koordinavimo ir planavimo institucijos* – Vyriausybė, koordinuojančioji institucija, ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos, kurios pagal kompetenciją yra atsakingos už bendrai iš ES fondų lėšų finansuojamus ūkio sektorius, Stebėsenos komitetas, veiksmų programų valdymo komitetai, regionų plėtros tarybos. Šios institucijos koordinuoja, planuoja ir prižiūri veiksmų programų įgyvendinimą, pagal kompetenciją užtikrina ES fondų lėšų panaudojimą laiku;
- *ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos institucijos* – vadovaujančioji, tarpinė, įgyvendinančiosios, tvirtinančioji, mokėjimus atliekančioji ir audito institucijos, įsteigtos pagal ES reglamento reikalavimus⁷⁷, ir Viešųjų pirkimų tarnyba. Šios institucijos užtikrina, kad veiksmų programos būtų įgyvendinamos veiksmingai, tinkamai ir laiku. Pažymėtina, kad Lietuvoje sukurta viena valdymo ir kontrolės sistema visoms keturioms veiksmų programoms įgyvendinti.

Veiksmų programų išankstinio, valdymo ir kontrolės sistemos atitikties vertinimų metu (žr. 3.3. dalį) pastebėta, kad Lietuvoje suformuota 2007–2013 m. struktūrinės paramos valdymo institucinė struktūra iš esmės panaši į nustatytą 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu (žr. 6 ir 14 pav.). Palyginti su 2004–2006 m., naujuoju programavimo laikotarpiu Lietuvoje sukurtoje ES struktūrinės paramos koordinavimo, planavimo, valdymo ir kontrolės sistemoje atsirado *Koordinuojančioji institucija* (atsakinga už strategijos ir veiksmų programų rengimo ir derinimo su Europos Komisija koordinavimą, ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos kūrimą ir priežiūrą), *regionų plėtros tarybos* (atsakingos už regionų projektų planavimą ir regionų projektų sąrašų sudarymą ir tvirtinimą), *Viešųjų pirkimų tarnyba* (kontroliuoja, kaip, atliekant projektų

13 pav. 2007–2013 m. Lietuvai skirta struktūrinė parama pagal veiksmų programas (ES lėšos), mlrd. Lt ir proc.

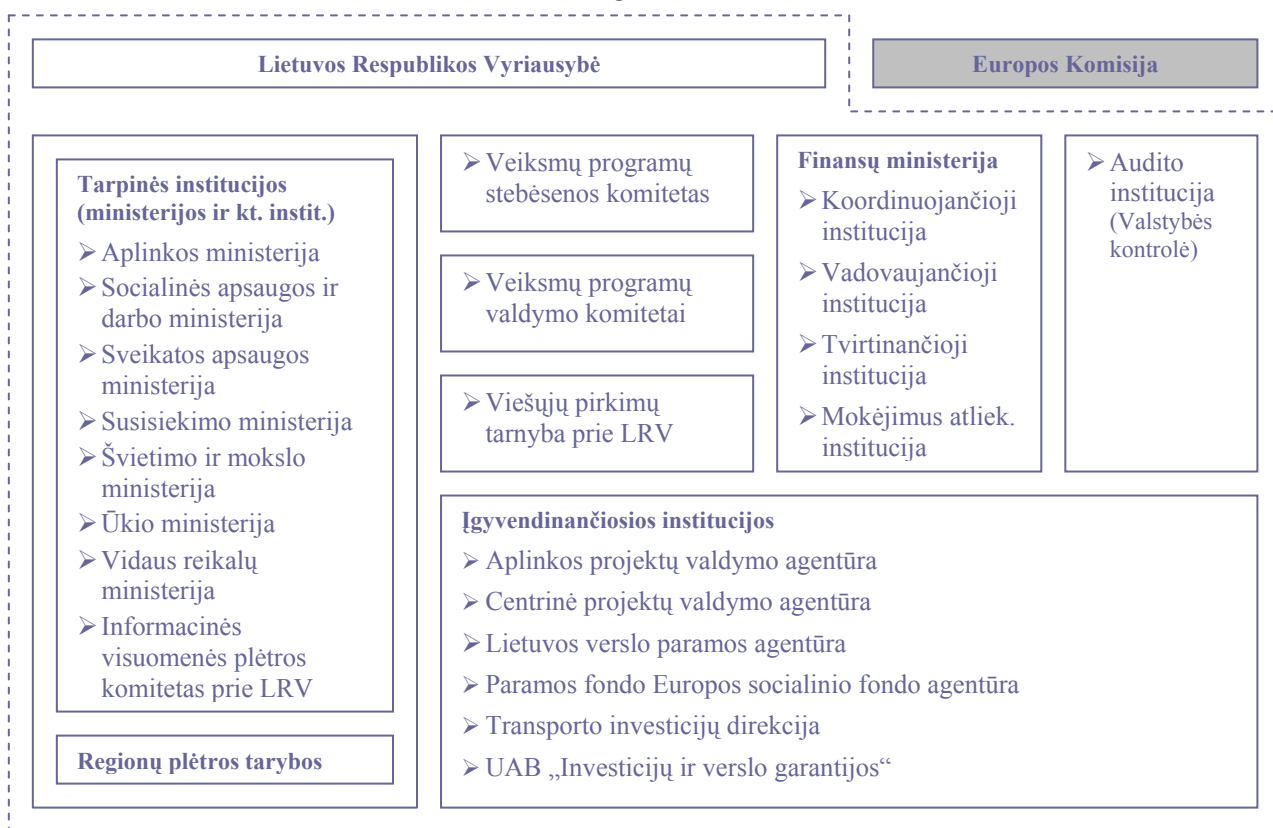


Šaltinis – Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija konvergencijos tikslui įgyvendinti

⁷⁷ Tarybos 2006-07-11 reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros, Europos socialinio ir Sanglaudos fondo bei panaikinančio Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999, 37 ir 59 str. numatytus reikalavimus.

viešuosius pirkimus, laikomasi Viešųjų pirkimų įstatymo ir šio įstatymo įgyvendinamųjų teisės aktų reikalavimų).

14 pav. 2007–2013 m. programavimo laikotarpio konvergencijos tikslui skirtos ES struktūrinės paramos administravimo schema



Šaltinis – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-10-17 nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“

2009 m. kovo mėnesį Lietuva gavo Europos Komisijos patvirtinimą dėl 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos atitikties nustatytiems reikalavimams⁷⁸. Europos Komisijos nuomone, Lietuvoje sukurta ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistema atitinka jai keliamus reikalavimus⁷⁹. Finansų ministerijos, kaip koordinuojančiosios institucijos, parengtas ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos aprašymas, jos užsakymu parengta ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos vertinimo ataskaita ir nuomonė dėl ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos atitikties nustatytiems reikalavimams laikomi priimtais. Tai reiškia, kad Lietuva gali pateikti pirmąją tarpinio mokėjimo paraišką.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei „Dėl 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos patvirtinimo“, 2009-03-12 Nr. (4.62.1-05)-6K-0902612.

⁷⁹ Tarybos 2006-07-11 reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros, Europos socialinio ir Sanglaudos fondo bei panaikinančio Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999, 58–62 str. numatytus reikalavimus.

3.2. ES struktūrinės paramos panaudojimas

Vyriausybė nusprendė⁸⁰ kuo greičiau pradėti įgyvendinti viešosios infrastruktūros ir viešųjų paslaugų plėtros projektus, atitinkančius Strategijos ir jos įgyvendinimo veiksmų programų tikslus, kad vėliau tokių projektų išlaidas, pripažinus jas tinkamomis, būtų galima kompensuoti iš ES 2007–2013 m. struktūrinės paramos. Todėl 2007 m. buvo pasirašytos kai kurios sutartys ir išmokėta dalis lėšų, skirtų specialiosioms ES 2007–2013 m. struktūrinės paramos programoms įgyvendinti.

Finansų ministerijos duomenimis⁸¹, iki 2008 m. gruodžio 31 d. pagal veiksmų programas buvo pasirašyta 81 projektų finansavimo ir administravimo sutartis. Bendra tinkamų finansuoti išlaidų vertė sudarė 2 416 mln. Lt:

- pagal Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programą sudarytos 7 projektų finansavimo ir administravimo sutartys, kurių bendra tinkamų finansuoti išlaidų vertė – 192 mln. Lt;
- pagal Ekonomikos augimo veiksmų programą sudarytos 62 projektų finansavimo ir administravimo sutartys (vertė – 2 081 mln. Lt);
- pagal Sanglaudos skatinimo veiksmų programą sudaryta 12 projektų finansavimo ir administravimo sutarčių (vertė – 143 mln. Lt);

Pagal įgyvendinamus projektus iki 2008 m. gruodžio 31 d. panaudota⁸² 705 mln. Lt (iš jų ES lėšos – 559 mln. Lt) visų veiksmų programoms įgyvendinti numatytų lėšų (kartu su projektų vykdytojų ir partnerių lėšomis). Tai sudarė 2,26 proc. numatytų lėšų (2,39 proc. skirtų ES lėšų). Buvo pradėti įgyvendinti veiksmų programų priemonių, už kurių administravimą atsakingos Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo, susisiekimo, sveikatos apsaugos ir ūkio ministerijos, projektai.

Pastebėjimai

Pažymėtina, kad, palyginti su 2004–2006 m. laikotarpiu, 2007–2013 m. programavimo laikotarpio struktūrinės paramos panaudojimo plano rengimo, tvirtinimo, tikslinimo ir priežiūros procesas yra reglamentuotas⁸³. Tačiau pats planas buvo patvirtintas⁸⁴ tik 2009 m. pradžioje, t.y. praėjus daugiau negu dvejiems metams nuo 2007–2013 m. programavimo laikotarpio pradžios.

Atkreiptinas dėmesys, kad naujuoju programavimo laikotarpiu, palyginti su 2004–2006 m. laikotarpiu, informacijos apie veiksmų programų įgyvendinimą rengimas ir teikimas Vyriausybei yra reglamentuotas⁸⁵. Ketvirčių įgyvendinimo ataskaitose vadovaujančioji institucija turi teikti informaciją apie sudarytas sutartis, finansinių rodiklių įgyvendinimą, pagrindines veiksmų programų įgyvendinimo problemas ir veiksmus, kurių imtasi ar planuojama imtis jas sprendžiant.

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-03-28 nutarimas Nr. 323 „Dėl projektų, kurių išlaidos gali būti bendrai finansuojamos iš ES 2007–2013 m. struktūrinės paramos, gaunamos pagal ES Sanglaudos politikos konvergencijos tikslą, planavimo ir įgyvendinimo pradžios ir veiksmų programų priedų rengimo“.

⁸¹ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Lietuvos Respublikos Vyriausybei „Dėl 2007–2013 m. veiksmų programų įgyvendinimo ataskaitos“, 2009-02-02 Nr. (24.1)-6K-0901044.

⁸² Pripažintos tinkamomis deklaruoti Europos Komisijai išlaidos.

⁸³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-11-12 nutarimas Nr. 1225 „Dėl veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-02-18 nutarimas Nr. 110 „Dėl Europos Sąjungos fondų lėšų naudojimo plano patvirtinimo“.

⁸⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-11-12 nutarimas Nr. 1225 „Dėl veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“.

Nepakankamai spartaus ES struktūrinės paramos panaudojimo pagrindinės priežastys

Asignavimų valdytojų nurodyta pagrindinė 2007 m. vykdytų specialiųjų ES 2007–2013 m. struktūrinės paramos programų asignavimų nepanaudojimo priežastis – užsitęsęs reikiamų 2007–2013 m. programavimo laikotarpio teisės aktų parengimas, derinimas ir tvirtinimas⁸⁶. Asignavimų valdytojai nurodė, kad 2008 m. dėl užtrukusio teisės aktų derinimo ir tvirtinimo vėlavo kvietimų teikti paraiškas teikimas, projektų paraiškų vertinimas ir atranka, sutarčių pasirašymas ir viešųjų pirkimų procedūros⁸⁷.

Finansų ministerija įvardijo šias pagrindines 2008 m. veiksmų programų įgyvendinimo problemas⁸⁸:

- neparengti nacionaliniai strateginio planavimo dokumentai arba neatlikti jų pakeitimai, būtini pradėti įgyvendinti valstybės projektus;
- sudėtingas priemonių, susijusių su regionų projektais, administravimas; nepakankami regionų tarybų ir jų sekretoriatų administraciniai gebėjimai ES struktūrinės paramos administravimo srityje;
- vėluoja didelės apimties projektų rengimas, kurių finansavimui turi pritarti Europos Komisija ir kurių dokumentacijai parengti keliami didesni reikalavimai;
- ES struktūrinę paramą administruojančios institucijos negalėjo skirti visų žmogiškųjų išteklių 2007–2013 m. veiksmų programoms administruoti, nes nebuvo baigtas 2004–2006 m. programavimo laikotarpio ES struktūrinių ir Sanglaudos fondų lėšomis finansuojamų projektų įgyvendinimas;
- pareiškėjų ir už veiksmų programų įgyvendinimą atsakingų institucijų nepakankami gebėjimai.

Mūsų nuomone, dabartinė 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo situacija iš dalies panaši į 2004–2006 m. ES struktūrinių fondų paramos panaudojimo būklę laikotarpio pradžioje, kai buvo vėluojama visuose paramos administravimo etapuose ir panaudotos paramos dalis sudarė tik nedidelę visos numatytos paramos dalį. Naujasis 2007–2013 m. programavimo laikotarpis yra ilgesnis, bet ir ES struktūrinės paramos Lietuvai skirta beveik 4 kartus daugiau.

2007–2013 m. projektams įgyvendinti iki 2008 m. pabaigos panaudota 705 mln. Lt, arba 2,26 proc. visų veiksmų programoms įgyvendinti numatytų lėšų (iš jų ES lėšos – 559 mln. Lt, arba 2,39 proc.). Viena iš nepakankamai spartaus ES struktūrinės paramos panaudojimo programavimo laikotarpio pradžioje priežasčių – užsitęsęs reikiamų 2007–2013 m. programavimo laikotarpio teisės aktų parengimas, derinimas ir tvirtinimas.

⁸⁶ Lietuvos Respublikos 2007 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamojo rašto priedų duomenys.

⁸⁷ Lietuvos Respublikos 2008 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamojo rašto priedų duomenys.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštas Lietuvos Respublikos Vyriausybei „Dėl 2007–2013 m. veiksmų programų įgyvendinimo ataskaitos“, 2009-02-02 Nr. (24.1)-6K-0901044.

3.3. Atliktų vertinimų ir auditų rezultatai

Veiksmų programų išankstinis vertinimas⁸⁹

Finansų ministerija, kaip institucija, atsakinga už programavimo dokumentų rengimą, organizavo visų veiksmų programų išankstinį vertinimą, kurio tikslas buvo pagerinti 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos lėšų planavimą ir patobulinti programavimą. Išankstinio vertinimo metu buvo atlikta veiksmų programų pradinės situacijos analizė, vertinta vizija, loginis pagrindas, uždaviniai ir vidinis suderinamumas, lėšų paskirstymas, išorinis suderinamumas, stebėsenos sistema ir rodiklių nustatymas, programų valdymas ir įgyvendinimas.

Vertindami atskiras veiksmų programas, vertintojai pažymėjo, kad pagal Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programą bus remiama gana daug veiklos krypčių, kurių pobūdis ir apimtis gerokai skiriasi, o tai gali turėti įtakos valdymui. Vertintojų nuomone, neaišku, ar Vidaus reikalų ministerija, kaip naujoji tarpinė institucija, turės pajėgumų tokiam sudėtingam prioritetui įgyvendinti.

Atsižvelgdami į ankstesnio programavimo laikotarpio ES struktūrinių fondų valdymo patirtį, vertintojai rekomendavo 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu kiek įmanoma supaprastinti administracines procedūras, siekiant pagerinti ES fondų valdymo ir įgyvendinimo našumą ir efektyvumą. Jų manymu, ypač svarbu pašalinti nereikalingą darbo dubliavimą (pavyzdžiui, dviejų lygių institucijų įtraukimas į vertinimo procesą) ir užtikrinti, kad būtų aiškiai atskiriamos tarpinių ir įgyvendinančiųjų institucijų funkcijos. Vertintojai pažymėjo, kad reikia siekti supaprastinti paraiškų teikimo tvarką ir padaryti ją patogesnę vartotojui. Rekomenduota projektų vertinimo procedūrą vykdyti pagal dviejų lygių sistemą, t.y. vertinti smulkius ir stambius projektus, taip didinant veiksmingumą ir efektyvumą. Vertintojų nuomone, turėtų būti laikomasi taisyklės, galiojusios 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu, kad ilgiausias projekto atrankos laikotarpis negali viršyti 6 mėnesių. Vertintojai pastebėjo, kad būtini aiškūs rodiklių apibrėžimai, siekiant išvengti skirtingo veiksmingumo ir rezultatų skaičiavimo projekto lygiu; pagrindinius rodiklius reikia įtraukti į stebėsenos sistemas, tačiau būtina užtikrinti, kad tokių rodiklių būtų kuo mažiau, kad rodiklių sistema veiktų efektyviai. Buvo pažymėta, kad 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu kai kurių tarpinių ir įgyvendinančiųjų institucijų darbuotojų kaita buvo itin didelė. Todėl būtina užtikrinti, kad žinios nebūtų prarandamos ir kad administraciniai gebėjimai toliau būtų ugdomi.

⁸⁹ Veiksmų programų Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijai įgyvendinti išankstinis (ex-ante) vertinimas. Galutinė veiksmų programų išankstinio vertinimo ataskaita. „Centre for Strategy and Evaluation Services“ (CSES) ir UAB „Ekonominės konsultacijos ir tyrimai“, 2007 m. gegužė.

ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos atitikties vertinimas⁹⁰

Vadovaujantis Tarybos reglamentu⁹¹, iki pirmojo tarpinio mokėjimo paraiškos pateikimo arba vėliausiai per dvylika mėnesių nuo kiekvienos veiksmų programos patvirtinimo valstybės narės turi pateikti Europos Komisijai ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos aprašymą, ataskaitą, kurioje būtų įvertinta sukurta valdymo ir kontrolės sistema, ir nuomonę dėl šios sistemos atitikties minėto Tarybos reglamento nuostatomis.

Vertintojų nuomone, 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistema, apimanti Žmogiškųjų išteklių, Ekonomikos augimo, Sanglaudos skatinimo, Techninės paramos veiksmų programas, iš esmės atitiko jai taikomus ES reglamentų reikalavimus⁹². Tačiau jie atkreipė dėmesį, kad jų nuomonė grindžiama kai kurių dokumentų, tiesiogiai lemiančių ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos institucijų funkcijų aprašymo išsamumą, dar nepatvirtintų projektų vertinimu. Vertinimo rezultatai galėtų būti kitokie, jeigu vertinimo metu pateiktų dokumentų projektų turinys būtų pakeistas, perkeltas į vidaus dokumentus ir įgyvendintas kitaip.

Pastebėjimas

2007–2013 m. ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos vertintojai pažymėjo, kad vertinimo metu buvo parengti, tačiau dar nepatvirtinti šie dokumentai:

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“ pakeitimas;
- Finansinės paramos, išmokėtos ir (arba) panaudotos pažeidžiant teisės aktus, grąžinimo į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą taisyklių pakeitimas;
- 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos grąžintinių ir grąžintų lėšų administravimo ir grąžintinių ir grąžintų lėšų ataskaitų rengimo taisyklės.

Pažymėtina, kad iki 2009 m. kovo 31 d. nurodyti dokumentai nebuvo patvirtinti.

Veiksmų programų valdymo ir kontrolės sistemos veikimo efektyvumo ir 2007 m. deklaruotų išlaidų auditas

Valstybės kontrolė, vykdydama ES 2007–2013 m. struktūrinės paramos, gaunamos pagal konvergencijos tikslą, audito institucijos funkcijas, parengė ir 2008 m. rugsėjo 17 d. Europos Komisijai pateikė Veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007–2013 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją konvergencijos tikslui įgyvendinti, audito strategiją, kuri Europos Komisijos patvirtinta 2008 m. gruodžio 18 d.

2008 m. gruodžio 24 d. buvo parengta Veiksmų programų, įgyvendinančių Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją konvergencijos tikslui įgyvendinti, deklaruotų Europos Komisijai išlaidų bei valdymo ir kontrolės sistemos veikimo 2007 metais

⁹⁰ 2007–2013 m. Lietuvos Respublikoje sukurtos ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos vertinimas ir nuomonė dėl jos atitikties Tarybos reglamento (EB) Nr.1083/2006 58-62 straipsniams. UAB „Ernst & Young Baltic“, 2008 m. gruodžio 12 d.

⁹¹ Tarybos 2006-07-11 reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999.

⁹² Tarybos 2006-07-11 reglamento (EB) Nr. 1083/2006 58-62 str. reikalavimus ir Komisijos 2006-12-08 reglamento (EB) Nr. 1828/2006 3 skirsnio reikalavimus.

valstybinio audito ataskaita⁹³ ir valstybinio audito išvada⁹⁴. Auditoriai pažymėjo, kad audituojamu laikotarpiu (2007 m. sausio 1 d. – 2007 m. gruodžio 31 d.) valdymo ir kontrolės sistema nebuvo pradėjusi veikti, išlaidų Europos Komisijai nebuvo deklaruota. Todėl nebuvo galimybių atlikti audito procedūrų, susijusių su šios sistemos veikimo efektyvumo ir deklaruotų išlaidų vertinimu. Dėl šių priežasčių auditoriai neturėjo galimybės pareikšti nuomonės apie veiksmų programų valdymo ir kontrolės sistemos veikimo efektyvumą 2007 m.

Valstybinio audito ataskaita ir valstybinio audito išvada dėl veiksmų programų valdymo ir kontrolės sistemos veikimo ir išlaidų 2008 m. bus pateikta 2009 m. pabaigoje.

⁹³ 2008-12-24 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-80-1-80 (Metinė kontrolės ataskaita pagal Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006 62 straipsnį).

⁹⁴ 2008-12-24 valstybinio audito išvada Nr. 9-75 (Metinė nuomonė pagal Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006 62 straipsnį ir Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006 18 straipsnį).

4. Metinis apibendrinimas ir nacionalinė deklaracija

Ataskaitos ketvirtoje dalyje pateikta metinių apibendrinimų ir nacionalinių deklaracijų rengimo ES valstybėse narėse apžvalga.

4.1. Metinis apibendrinimas

Europos Komisija 2006 m. komunikate⁹⁵ Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos Audito Rūmams pažymėjo, kad iki 2004 m. Europos Audito Rūmai vienuolika metų iš eilės teikė patikinimo pareiškimą⁹⁶ (*pranc. – Déclaration d'Assurance*) (toliau – DAS) su išlygomis. Siekdama gauti teigiamą DAS, Europos Komisija pagal 2005 m. parengtą integruotos vidaus kontrolės sistemos planą⁹⁷ pasiūlė integruotą sistemą, kuri padėtų užtikrinti veiksmingesnę ir efektyvesnę ES lėšų vidaus kontrolę. Viena jos priemonių – nacionalinio lygio vadovybės deklaracijų ir metinių apibendrinimų (*angl. annual summary*), į kuriuos Europos Audito Rūmai galėtų atsižvelgti rengdami DAS, rengimo skatinimas.

Europos Parlamentas, Taryba ir Europos Komisija tarpinstituciniu susitarimu dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo⁹⁸ nusprendė užtikrinti biudžetinę drausmę, pagerinti kasmetinę biudžeto sudarymo procedūrą ir institucijų bendradarbiavimą biudžeto klausimais, užtikrinti patikimą finansų valdymą. Institucijos sutarė, kad svarbu stiprinti vidaus kontrolę, nesukuriant papildomos administracinės naštos, pirmenybę pagal pasidalijamojo valdymo (*angl. shared management*) principą teikiant patikimą finansų valdymui. Valstybės narės įsipareigojo kasmet parengti atitinkamo nacionalinio lygio deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų ir atliktų auditų rezultatų metinį apibendrinimą.

Europos Komisija 2007 m. reglamente⁹⁹ nustatė, kad metinį apibendrinimą pateikia atitinkama valdžios institucija arba įstaiga, kurią paskiria valstybė narė susijusių išlaidų srityje pagal konkrečioms sektoriams taikomas taisykles. Žemės ūkio sektoriuje su auditais susijusi santrauka apima sertifikavimo (patvirtinimo) įstaigų nustatytus pažymėjimus (sertifikatus), o

⁹⁵ Europos Bendrijų Komisija. Europos Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui ir Europos Audito Rūmams. Komisijos Veiksmų plano dėl integruotos vidaus kontrolės sistemos, 2006-01-17 SEK (2006)49.

⁹⁶ EB sutartyje reikalaujama, kad Europos Audito Rūmai teiktų tokius pareiškimus dėl finansinių ataskaitų patikimumo ir operacijų teisėtumo ir tvarkingumo. Kitaip tariant, pagrindinis DAS tikslas – pateikti suinteresuotoms šalims (Europos Parlamentui, Tarybai, ES piliečiams) audito nuomonę dėl to, ar ES pajamos ir išlaidos išsamiai ir tiksliai registruojamos sąskaitose bei yra gautos ar išleistos vadovaujantis visais sutartiniais ir teisiniais įsipareigojimais.

⁹⁷ Europos Bendrijų Komisija. Europos Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui ir Europos Audito Rūmams dėl integruotos vidaus kontrolės sistemos plano, 2005-06-15 KOM(2005)252.

⁹⁸ Europos Parlamento, Tarybos ir Europos Komisijos tarpinstitucinis susitarimas „Dėl biudžetinės drausmės ir patikimo finansų valdymo“, 2006-06-14 Nr. 2006/C 139/01.

⁹⁹ Europos Komisijos 2007-04-23 reglamentas (EB) Nr.478/2007, iš dalies keičiantis Reglamentą (EB) Nr. 2342/2002, nustatanti išsamias Tarybos reglamento Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento įgyvendinimo taisykles.

struktūrinių ir kitų panašių priemonių atveju – audito institucijų pateiktas audito nuomones. Su pateiktais pareiškimais susijusi santrauka žemės ūkio sektoriuje apima mokėjimus atliekančių agentūrų teikiamas patikinimo deklaracijas, o struktūrinių ir kitų panašių priemonių atveju – sertifikavimo (tvirtinimo) įstaigų finansinių metų išlaidų patvirtinimus.

Europos Audito Rūmai, vertindami minėtą Europos Komisijos reglamentą ir pareikšdami savo nuomonę¹⁰⁰, pabrėžė, kad Europos Komisija turėtų atlikti deramą metinių apibendrinimų peržiūrą, siekdama patikrinti, ar informacija juose yra nuosekli, palyginama ir naudinga. Europos Komisija turėtų siekti, kad metiniuose apibendrinimuose nebūtų apsiribojama paprastais sektorių apibendrinimais, o būtų nustatomos bendros problemos, galimi sprendimai ir geriausia patirtis. Europos Audito Rūmų nuomone, metiniai apibendrinimai yra papildomas Europos Komisiją ir valstybes nares siejantis elementas, juose išryškinamos stiprybės ir trūkumai galėtų skatinti geresnę ES lėšų kontrolę pasidalijamojo valdymo srityse.

Struktūrinių veiksmų ir Europos žuvininkystės fondo Metinių apibendrinimų rengimo gaires¹⁰¹ (toliau – Gairės), kuriose pateikiamos rekomendacijos, kaip parengti nuoseklia, palyginamą ir naudingą informaciją, atitinkančią tarpinstitucinio susitarimo tikslus, Europos Komisijos sekretoriato organizuojamas Fondų koordinavimo komitetas (toliau – COCOF) patvirtino 2007 m. gruodžio 18 d. Pirmuosius metinius apibendrinimus pagal Gairėse pateiktas rekomendacijas visos valstybės narės privalėjo parengti iki 2008 m. vasario 15 d. Apibendrinimai turėjo apimti 2000–2006 m. ir 2007–2013 m. programavimo laikotarpių išlaidas.

Europos Komisija, įvertinusi pirmą kartą valstybių narių pateiktus metinius apibendrinimus, pažymėjo¹⁰², kad 2007 m. metiniai apibendrinimai atitiko minimalius Gairių reikalavimus. Ne visos valstybės narės laikėsi Europos Komisijos rekomendacijų, siekdamas padidinti metinių apibendrinimų pridėtinę vertę. Apibendrinimuose pateiktų analizių ar nuomonių kokybė buvo nepakankama. Lietuvos metinis apibendrinimas taip pat atitiko minimalius Gairių reikalavimus (pateiktos užpildytos standartinės formos lentelės ir apibendrinta analizė). Lietuva, skirtingai nei daugelis kitų šalių, nepateikė Gairėse rekomenduojamo informacijos išsamumo ir tikslumo patvirtinimo.

Europos Komisija, vertindama 2008 m. metinius apibendrinimus, pastebėjo¹⁰³, kad iš esmės dauguma valstybių narių (tarp jų ir Lietuva) laikėsi Gairių reikalavimų dėl informacijos pateikimo ir išdėstymo. Devynių valstybių narių (Graikijos, Kipro, Lenkijos, Lietuvos, Maltos, Nyderlandų,

¹⁰⁰ Europos Audito Rūmų nuomonė dėl valstybių narių metinių apibendrinimų, valstybių narių nacionalinių deklaracijų ir su ES lėšomis susijusio nacionalinių audito institucijų audito darbo, Nr. 6/2007.

¹⁰¹ COCOF Struktūrinių veiksmų ir Europos žuvininkystės fondo Metinės santraukos rengimo gairės, 2007-12-18 Nr. 07/0063/02 (pagal patikslinto Finansinio reglamento 53b(3) straipsnį).

¹⁰² Europos Komisijos 2007 m. valstybių narių atsakingų institucijų pateiktų struktūrinių veiksmų metinių apibendrinimų pagal Finansinio reglamento 53b(3) straipsnį vertinimas.

¹⁰³ Europos Komisijos 2008 m. valstybių narių atsakingų institucijų pateiktų struktūrinių veiksmų metinių apibendrinimų pagal Finansinio reglamento 53b(3) straipsnį vertinimas.

Prancūzijos, Slovėnijos ir Vengrijos) metiniai apibendrinimai atitiko minimalius Gairių reikalavimus. Kitų valstybių narių metiniuose apibendrinimuose buvo pateikta ne visa ar neteisinga informacija. Trims valstybėms narėms (Italijai, Latvijai ir Suomijai) metiniai apibendrinimai buvo gražinti kaip neatitinkantys reikalavimų, kad būtų papildyti duomenimis apie 2000–2006 m. auditų rezultatus ar informacija apie sertifikuotas išlaidas. Palyginti su kitomis šalimis, dėl Lietuvos metinio apibendrinimo Europos Komisija pateikė nedaug pastabų. Ji nurodė, kad Lietuva 2008 m. metiniame apibendrinime, kaip kai kurios kitos šalys (Bulgarija, Estija, Kipras, Lenkija, Slovėnija, Suomija, Švedija ir Vengrija), pateikė ir apibendrintą analizę, ir informacijos išsamumo ir tikslumo patvirtinimą.

Pažymėtina, kad iki šiol metinio apibendrinimo rengimas Lietuvoje nėra reglamentuotas. Pirmąjį Lietuvos metinį apibendrinimą Finansų ministerija parengė pagal Vyriausybės pavedimą¹⁰⁴, kuriame jai taip pat buvo pavesta iki 2008 m. balandžio 15 d. pateikti suderintus pasiūlymus Vyriausybei dėl metinio atliktų auditų ir deklaracijų apibendrinimo rengimo organizavimo ir pateikimo Europos Komisijai tvarkos. Finansų ministerija šiuo metu yra parengusi Vyriausybės nutarimo projektą „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, rengiant metinį atlikto audito ir deklaracijų apibendrinimą“, tačiau dar nėra pateikusi jo tvirtinti Vyriausybei.

Europos Komisijos nuomone, ES valstybių narių, tarp jų ir Lietuvos, metiniai apibendrinimai, apimantys 2007 ir 2008 m. finansinių metų laikotarpius, atitiko minimalius jiems nustatytus reikalavimus.

Lietuvoje iki šiol nepatvirtinta metinio apibendrinimo rengimą reglamentuojanti tvarka, nenustatytos institucijų, dalyvaujančių jį rengiant ir teikiančių informaciją, pareigos ir atsakomybė.

4.2. Nacionalinė deklaracija

Kaip minėta, nacionalinio lygio vadovybės deklaracijų rengimo skatinimas yra viena Europos Komisijos integruotos sistemos, kuri padėtų užtikrinti veiksmingesnę ir efektyvesnę ES lėšų vidaus kontrolę, priemonių. Kitaip tariant, nacionalinė deklaracija – tai nacionalinis patikinimo pareiškimas, kaip ES lėšų valdymas vykdomas ir kontroliuojamas nacionaliniu lygiu. Pažymėtina, kad nacionalinės deklaracijos yra savanoriška valstybių narių iniciatyva, jos skirtos nacionaliniams parlamentams. Nacionalinių deklaracijų rengimui įtakos turi valstybės narės teisinė sistema ir institucinė struktūra.

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės raštas Lietuvos Respublikos finansų ministerijai, 2008-02-07 Nr. 49–946.

Europos Komisija siekia, kad valstybių narių deklaracijos turėtų daugiau įtakos tobulinant atitinkamų pasidalijamojo valdymo kontrolės struktūrų veiksmingumo patikinimą (nacionalinę deklaraciją vertinant kaip patikinimo priemonę). Europos Audito Rūmai pastebi¹⁰⁵, kad nacionalinės deklaracijos turėtų įtakos jų darbui, jei būtų tinkama ir palyginama nacionalinių deklaracijų apimtis, metodai ir laikas. Be to, Europos Audito Rūmų ataskaitose pastebėjimai paprastai teikiami ne pagal atskiras valstybes nares, bet pagal biudžeto sritis. Europos Audito Rūmai atsargiai vertina galimybę naudotis nacionalinėmis deklaracijomis, tačiau „*pripažįsta galimą nacionalinių deklaracijų [...] poveikį didinant su ES lėšų vidaus kontrolės svarba susijusį valstybių narių sąmoningumą*“.

Pirmas nacionalines deklaracijas parengė trys ES valstybės narės: Danija, Jungtinė Karalystė ir Nyderlandai (žr. pavyzdžius). Jų rengimo motyvai, pasirinkti rengimo modeliai, taikyti metodai ir vertinimo kriterijai skiriasi dėl nacionalinių sistemų skirtumų, todėl jas geriau vertinti kaip iniciatyvas, kuriomis siekiama pagerinti ES finansų valdymą savo šalyse.

Pavyzdžiai¹⁰⁶

Danijos 2007 m. nacionalinėje deklaracijoje pateikiama Danijos AAI (*dan. Rigsrevisionen*) nuomonė dėl 2006 m. ataskaitų, susijusių su gautomis lėšomis iš ESF, ERPF, EŽÜOGF ir pervedamais nuosavais ištekliais, tokiais kaip PVM, BNP nuosavi ištekliai, muitai už žemės ūkio produkciją ir kiti muitai iš prekybos su ne ES narėmis. Danijos AAI vertino ES finansinės paramos panaudojimo Danijoje teisėtumą ir tvarkingumą. Buvo naudojama tokia pat reikšmingumo riba, kaip ir audituojant nacionalines lėšas.

Jungtinės Karalystės izdas (*angl. HM Treasury*) 2008 m. liepos 17 d. parengė pirmąją konsoliduotą ataskaitą dėl ES lėšų panaudojimo (nacionalinę deklaraciją). Ataskaitą sudarė finansinių metų, pasibaigusių 2007 m. kovo 31 d., išlaidų ataskaita, balansas ir pinigų srautų ataskaita. Ataskaita apėmė Anglijos, Šiaurės Airijos, Škotijos, Velso vadovaujančiųjų institucijų pinigų pervedimo operacijas. Nacionalinėje deklaracijoje vertintos žemės ūkio fondų, ESF, ERPF, EŽF, Europos pabėgėlių fondo ir kitų priemonių lėšos. Konsoliduota ataskaita (nacionalinė deklaracija) rėmėsi sistemos kontrolės vertinimu, papildytu atskirų projektų patikrinimais, kurie turėjo sudaryti ne mažiau kaip 5 proc. visų išlaidų. Jungtinės Karalystės AAI (*angl. UK National Audit Office*) kontrolierius ir generalinis auditorius pateikė nepriklausomą auditoriaus nuomonę dėl konsoliduotos ataskaitos, kuri tapo Jungtinės Karalystės nacionalinės deklaracijos sudedamąja dalimi. Tai leido pagrįstai patvirtinti, ar sistema veikė tinkamai.

Nyderlandų nacionalinė deklaracija – tai metinis Finansų ministerijos patikinimas Nacionaliniam Parlamentui ir Europos Komisijai dėl ES fondų valdymo Nyderlanduose. Patikinimas apima patvirtinimą dėl valdymo ir kontrolės sistemos priemonių veikimo ir operacijų teisėtumo ir tvarkingumo. Patikinimas sudarytas iš atskirų Nyderlandų ministerijų (pagal sektorius) parengtų ataskaitų ir remiasi audito įrodymais, prireikus taikomos išlygos. Nyderlandų pirmosios dvi nacionalinės deklaracijos, parengtos atitinkamai 2007 m. ir 2008 m., apėmė tik Bendrajai žemės ūkio politikai skirtos ES paramos valdymą. Nyderlandų AAI (*oland. Algemene Rekenkamer*) teikia nuomonę dėl nacionalinės deklaracijos.

Metinio apibendrinimo rengimo gairėse Europos Komisija nurodo, kad nacionalinė deklaracija negali pakeisti metinio apibendrinimo, tačiau Europos Komisija kartu su valstybe nare, savanoriškai rengiančia nacionalinę deklaraciją, galėtų išnagrinėti, kaip būtų galima pritaikyti metinį apibendrinimą, siekiant išvengti dubliavimo ir sumažinti nereikalingą papildomą našta.

¹⁰⁵ Europos Audito Rūmų nuomonė dėl valstybių narių metinių apibendrinimų, valstybių narių nacionalinių deklaracijų ir su ES lėšomis susijusio nacionalinių audito institucijų audito darbo, Nr. 6/2007.

¹⁰⁶ Nyderlandų aukščiausioji audito institucija. EU Trend Report 2009.

Lietuvoje, kaip ir kitose ES valstybėse narėse, diskutuojama dėl nacionalinės deklaracijos rengimo, tačiau galutinis sprendimas nėra priimtas. Mūsų nuomone, Vyriausybė turėtų įvertinti nacionalinės deklaracijos – vidaus kontrolės elemento, skatinančio valdymo tobulinimą, – rengimo tikslingumą ir galimybę ją rengti.

Apibendrintos išvados ir rekomendacijos

Išvados

Dėl Valstybės kontrolės 2008 metais parengtoje Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2007 m. ataskaitoje pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo

1. Vyriausybė, atsižvelgusi į Valstybės kontrolės rekomendaciją, reglamentavo 2007–2013 m. programavimo laikotarpio struktūrinės paramos panaudojimo plano rengimo, tvirtinimo, tikslinimo ir priežiūros procesą (2.2. dalis). Finansų ministerija organizavo projektų, finansuojamų Sanglaudos fondo (ISPA) lėšomis, verčių padidėjimo priežasčių vertinimą (2.2. dalis).
2. Nevisiškai įgyvendintos arba neįgyvendintos rekomendacijos:
 - nevisiškai įgyvendinta Vyriausybei pateikta rekomendacija organizuoti, kad visuomenei ir suinteresuotoms institucijoms būtų periodiškai teikiama apibendrinta informacija apie visos (įskaitant ir per valstybės biudžetą neperskirstomas lėšas) Lietuvai skirtos ES finansinės paramos valdymą ir panaudojimą (1.2. dalis);
 - neįgyvendinta Finansų ministerijai pateikta rekomendacija visą reikšmingą informaciją, susijusią su Sanglaudos fondo finansuojamų projektų įgyvendinimu ir lėšų panaudojimu, teikti valdomoje ES struktūrinės paramos svetainėje (2.2. dalis).

Dėl 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos ES struktūrinės paramos valdymo ir panaudojimo

3. Lietuvos ir ES institucijoms atlikus 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos struktūrinės paramos valdymo ir panaudojimo auditus, daugiausia trūkumų nustatyta šiose srityse: viešųjų pirkimų organizavimo ir vykdymo, projektų atrankos ir vertinimo, pažeidimų administravimo, ES struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos (SFMIS) diegimo ir eksploatavimo, valdymo ir kontrolės sistemos veikimo priežiūros. Atsakingoms institucijoms atsižvelgus į šiuos trūkumus ir numčius priemones, kad jie nesikartotų, bus efektyviau naudojama 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirta ES struktūrinė parama (2.3. dalis).
4. ES struktūrinių fondų projektams įgyvendinti iki 2008 m. pabaigos panaudota 4 489 mln. Lt Lietuvos 2004–2006 m. bendrajame programavimo dokumente numatytų ir papildomai skirtų lėšų (ES lėšų dalis – 3 157 mln. Lt). Tai sudarė 107,7 proc. visų BPD numatytų lėšų, arba 95,7 proc. pasirašytų paramos sutarčių vertės. Baigta vykdyti 94 proc. visų finansuotų BPD projektų. ES struktūrinių fondų paramos panaudojimo terminas pratęstas iki 2009 m. birželio 30 d., todėl, tikėtina, kad likusi ES lėšų dalis bus panaudota (2.2. dalis).

5. BPD įgyvendinti skirta parama 2004–2008 m. buvo naudojama netolygiai. 2008 m. panaudota daugiau negu trečdalis visų BPD numatytų lėšų. Yra rizika, kad dėl labai padidėjusių paramos panaudojimo apimčių programavimo laikotarpio pabaigoje galėjo būti neužtikrinta tinkama paramos panaudojimo priežiūra (2.2. dalis).
6. Sanglaudos fondo (ISPA) projektams įgyvendinti iki 2008 m. pabaigos panaudota 3 242,6 mln. Lt skirtų lėšų (iš jų ES lėšos – 2 053,8 mln. Lt). Tai sudarė 80,8 proc. visos Europos Komisijos patvirtintos Sanglaudos fondo (ISPA) projektų vertės, arba 67,5 proc. patvirtintos projektų vertės kartu su padidėjusia jų verte. Projektų padidėjusi vertė (skaičiuojant be ketinamų atsisakyti komponentų) 2008 m. pabaigoje sudarė 796,2 mln. Lt. Atsižvelgiant į tai, kad padidėjusi projektų vertė turi būti apmokama nacionalinėmis lėšomis, ir į pablogėjusią šalies ekonominę situaciją, yra rizika, kad 2009–2010 m. Lietuvos valstybės ir savivaldybių biudžetai gali pritrūkti lėšų padidėjusiai projektų vertei finansuoti. Per nustatytą laikotarpį neįgyvendinus projektų ir nepasiekus Sanglaudos fondo (ISPA) finansuojamų projektų tikslų, Europos Komisijos suteiktą paramą tektų gražinti (2.2. dalis).
7. 2004–2006 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos ES struktūrinės paramos ir bendrojo finansavimo gražintinos lėšos 2008 m. pabaigoje sudarė 25,4 mln. Lt, iš kurių 9,4 mln. Lt (36,9 proc.) dar nebuvo gražinta į valstybės biudžetą. Mūsų nuomone, šį procesą būtų galima paspartinti taikant tarpuskaitos mechanizmą, tačiau toks ES struktūrinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšų susigrąžinimo būdas Lietuvoje nėra taikomas (2.2. dalis).
8. Mažų ES struktūrinės paramos ir bendrojo finansavimo gražintinų sumų administravimo išlaidos kai kuriais atvejais gali būti didesnės nei pačių gražintinų lėšų sumos (2.2. dalis).
9. ES struktūrinės paramos kompiuterinėje informacinėje valdymo ir priežiūros sistemoje (SFMIS) kai kuriais atvejais pateikiami netikslūs ir neišsamūs gražintinų ir gražintų lėšų duomenys. Tai gali turėti neigiamos įtakos gražintinų ir gražintų lėšų stebėsenos, analizės, projektų vykdymo rizikos nustatymo kokybei (2.2. dalis).

Dėl 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu Lietuvai skirtos ES struktūrinės paramos valdymo ir panaudojimo

10. Projektams įgyvendinti iki 2008 m. pabaigos panaudota 705 mln. Lt, arba 2,26 proc. visų veiksmų programoms įgyvendinti numatytų lėšų (iš jų ES lėšos – 559 mln. Lt, arba 2,39 proc.). Viena iš nepakankamai spartaus 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos lėšų panaudojimo laikotarpio pradžioje priežasčių – užsitęsęs reikiamų 2007–2013 m. programavimo laikotarpio teisės aktų parengimas, derinimas ir tvirtinimas (3.2. dalis).

Dėl metinio apibendrinimo rengimo

11. Lietuvoje iki šiol nepatvirtinta metinio apibendrinimo rengimą reglamentuojanti tvarka, neapibrėžtos institucijų, dalyvaujančių jį rengiant ir teikiančių informaciją, pareigos ir atsakomybė (4.1. dalis).

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Reglamentuoti metinio apibendrinimo rengimą, nustatant jame dalyvaujančių ir informaciją teikiančių institucijų pareigas, atsakomybę ir kt. (11 išvada).

Lietuvos Respublikos finansų ministerijai

2. Įvertinti tarpuskaitos mechanizmo pritaikymo galimybę siekiant paspartinti gražintinų ES ir bendrojo finansavimo lėšų gražinimą į valstybės biudžetą (7 išvada).
3. Įvertinti galimybę nustatyti mechanizmą, pagal kurį paramos susigrąžinimo veiksmai nebūtų taikomi gražintinoms lėšoms, kurių administravimo išlaidos viršija pačių gražintinų lėšų sumas (8 išvada).
4. Imtis priemonių, užtikrinančių SFMIS teikiamų duomenų tikslumą ir išsamumą (9 išvada).

6-ojo audito departamento direktorius

Rimantas Sanajevas

Vyriausioji valstybinė auditorė

Natalija Bryžachina

Priedai

1 priedas

Ataskaitoje vartojamų santrumpų sąrašas

- AAI – aukščiausioji audito institucija
AM – Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija
BNP – bendrosios nacionalinės pajamos
BPD – Lietuvos 2004–2006 m. bendrasis programavimo dokumentas
BŽŪP – bendroji žemės ūkio politika
COCOF – Europos Komisijos sekretoriato organizuojamas Fondų koordinavimo komitetas
EAR – Europos Audito Rūmai
EK – Europos Komisija
EB – Europos Bendrijos
ERPF – Europos regioninės plėtros fondas
ES – Europos Sąjunga
ESF – Europos socialinis fondas
ES-10 – naujosios ES valstybės narės, įstojusios į ES 2004 m. (Čekija, Estija, Kipras, Latvija, Lietuva, Lenkija, Malta, Slovakija, Slovėnija, Vengrija)
ES-12 – naujosios ES valstybės narės, įstojusios į ES 2004 m. ir 2007 m. (Bulgarija, Čekija, Estija, Kipras, Latvija, Lietuva, Lenkija, Malta, Rumunija, Slovakija, Slovėnija, Vengrija)
ES-15 – senosios ES valstybės narės (Airija, Austrija, Belgija, Danija, Graikija, Ispanija, Italija, Jungtinė Karalystė, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija, Prancūzija, Suomija, Švedija, Vokietija)
ES-25 – ES valstybių narių sudėtis iki 2007 m.
ES-27 – ES valstybių narių sudėtis po 2007 m., į ES įstojus Bulgarijai ir Rumunijai
EŽF – Europos žuvininkystės fondas
EŽŪFKP – Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai
EŽŪOGF – Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas
EŽŪOGF GS – Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų skyrius
EŽŪOGF OS – Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Orientavimo skyrius
FM – Lietuvos Respublikos finansų ministerija
ISPA – Pasirengimo narystei struktūrinės politikos instrumentas, susijęs su aplinka ir transportu
IVPK – Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės
OLAF – Europos kovos su sukčiavimu tarnyba
PVM – pridėtinės vertės mokestis
SAM – Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija
SADM – Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija
SAPARD – Specialioji žemės ūkio ir kaimo plėtros paramos programa
SFMIS – ES struktūrinės paramos kompiuterinė informacinė valdymo ir priežiūros sistema
SM – Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija
ŠMM – Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija
ŪM – Lietuvos Respublikos ūkio ministerija
ŽD prie ŽŪM – Žuvininkystės departamentas prie Žemės ūkio ministerijos
ŽOFI – Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas
ŽŪM – Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija

2 priedas

ES valstybių narių AAI veikla, susijusi su ES parama, 2007–2008 m.

ES valstybė narė	AAI rengiama apibendrinančio pobūdžio ES finansų valdymo ataskaita	ES finansų valdymo skyrius metinėje AAI ataskaitoje	AAI atliekami auditai ES srityje	AAI atliekamų auditų ES srityje rezultatų pateikimas	Paralelinių/koordinuojamų auditų objektas
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Airija					
Austrija	M 12/2008	-	A/B	A/B	B
Belgija	-	-	A	A/B	B
Bulgarija	-	-	A/B	A/B	A
Čekija	M 5/2008	+	A	A	A/B/C
Danija	M 11/2008	+	A/B	A	-
Estija	V 10/2007	-	A/B	A	B
Graikija	-	+	A	B	-
Ispanija	-	-	A/B	A/B	A
Italija	M 1/2008	-	A	A	A/B
JK	M 4/2008	-	C	C	A
Kipras	-	+	A	B	-
Latvija	-	-	A/B	A/B	A/B
Lenkija	-	-	A/B/C	A/B	A/C
Lietuva	P 4/2008	+	A/B/C	A/B	A
Liuksemburgas	-	-	-	-	-
Malta	-	-	B	A/B	A/B
Nyderlandai	M 2/2008	-	A/B	A	B
Portugalija	-	+	A/B/C	A/B	A
Prancūzija					
Rumunija					
Slovakija	Svarstoma galimybė rengti	+	A	B	A
Slovėnija	Rengiama	+	A/B	A/B	B
Suomija	-	+	A/B	A/B	B
Švedija	Svarstoma galimybė rengti	-	B	A/B	B
Vengrija	M 9/2008	-	A/C	A/B	A/C
Vokietija	M 2009	-	A/B	A/B/C	A/B/C

(1): P – periodinė, M – metinė, V – parengta vieną kartą; paskutinės apibendrinančios ES finansų valdymo ataskaitos rengimo mėnuo/ metai.

(2): (+) – metinėje AAI ataskaitoje yra skyrius, kuriame pateikiama informacija apie ES finansų valdymą, (-) – nėra.

(3): A – ES finansų valdymas; B – ES politika ir jos poveikis; C – kita.

(4): A – atskiros audito ataskaitos; B – auditų rezultatai apibendrinami kitose ataskaitose; C – informacija apie auditų rezultatus prieinama tik audituojamiesiems subjektams.

(5): A – ES fondų parama; B – ES politika; C – kita.

Šaltinis – ES valstybių narių AAI darbo grupės „Aukščiausiųjų audito institucijų ataskaitos dėl ES finansų valdymo“ medžiaga, 2008 m.

3 priedas

Lietuvos Respublikos 2004–2008 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektuose numatytos priemonės, finansuojamos ES lėšomis

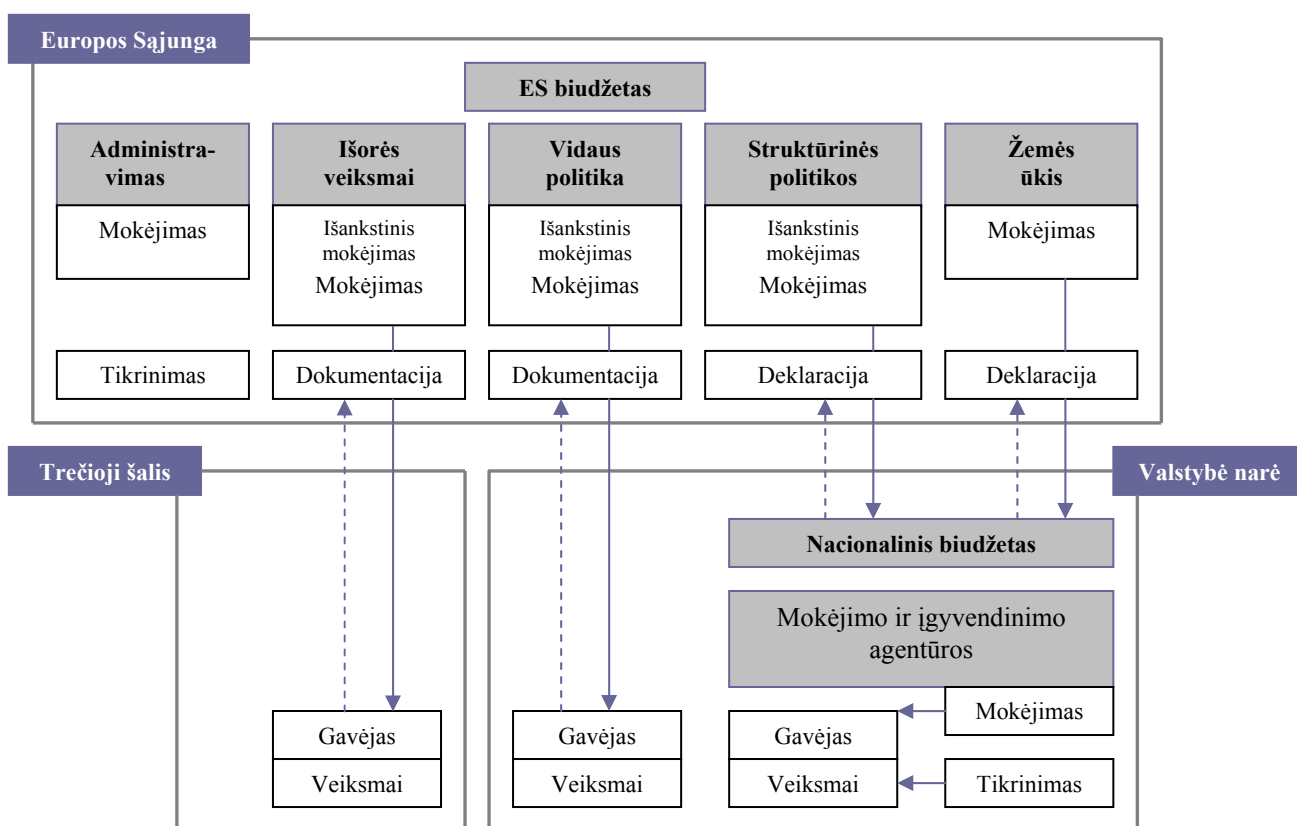
2004 m.	2005 m.	2006 m.	2007 m.	2008 m.
Žemės ūkis - BŽŪP (rinkos priemonės, tiesioginės išmokos) - kaimo plėtra	Žemės ūkis - BŽŪP (rinkos priemonės, tiesioginės išmokos) - kaimo plėtra	Žemės ūkis - BŽŪP (rinkos priemonės, tiesioginės išmokos) - kaimo plėtra	Žemės ūkis - BŽŪP (rinkos priemonės, tiesioginės išmokos) - kaimo plėtra - EŽŪFKP priemonės - EŽF priemonės	Žemės ūkis - BŽŪP (rinkos priemonės, tiesioginės išmokos) - kaimo plėtra - EŽŪFKP priemonės - EŽF priemonės ir kt.
Sanglaudos politika - Struktūriniai fondai (BPD) - INTERREG - EQUAL - Sanglaudos fondas	Sanglaudos politika - Struktūriniai fondai (BPD) - INTERREG - EQUAL - Sanglaudos fondas	Sanglaudos politika - Struktūriniai fondai (BPD) - INTERREG - EQUAL - Sanglaudos fondas	Sanglaudos politika - Struktūriniai fondai (BPD, struktūrinė parama 2007–2013) - INTERREG - EQUAL - Sanglaudos fondas	Sanglaudos politika - Struktūriniai fondai (BPD, struktūrinė parama 2007–2013) - INTERREG - EQUAL - Sanglaudos fondas
Vidaus politika - Šengeno priemonė - Kaliningrado tranzito programa	Vidaus politika - Šengeno priemonė - Kaliningrado tranzito programa - Pereinamojo laikotarpio institucijų plėtros priemonė	Vidaus politika - Šengeno priemonė - Kaliningrado tranzito programa - Pereinamojo laikotarpio institucijų plėtros priemonė - Ignalinos programa - Europos pabėgėlių fondo programa ir kt.	Vidaus politika - Kaliningrado tranzito programa - Pereinamojo laikotarpio institucijų plėtros priemonė - Ignalinos programa - Europos pabėgėlių fondo programa - TEN-T(RailBaltika) ir kt.	Vidaus politika - Pereinamojo laikotarpio institucijų plėtros priemonė - Ignalinos programa - Europos pabėgėlių fondo programa - TEN-T(RailBaltika) - Išorės sienų fondo programa - Gražinimo fondo programa ir kt.
Pasirengimo stojimui pagalba - PHARE - SAPARD - ISPA	Pasirengimo stojimui pagalba - PHARE - SAPARD Kompensacija	Pasirengimo stojimui pagalba - PHARE - SAPARD Kompensacija		
LR atstovų kelionėms į ET darbo organų susitikimus	LR atstovų kelionėms į ET darbo organų susitikimus	LR atstovų kelionėms į ET darbo organų susitikimus	LR atstovų kelionėms į ET darbo organų susitikimus	LR atstovų kelionėms į ET darbo organų susitikimus

Šaltinis – Lietuvos Respublikos 2004–2008 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektų pagalbinė medžiaga – 2004–2008 m. Europos Sąjungos finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšos.

Pagrindiniai ES biudžeto valdymo būdai¹⁰⁷

Europos Komisija išskiria trys subjektus, kurie tvarko ES lėšas ir sprendžia, kam suteikti paramą ir su kuo pasirašyti sutartis (taip pat žr. schemą):

- ES valstybės narės („pasidalijamasis valdymas“): daugiau kaip 76 proc. ES biudžeto (pavyzdžiui, struktūrinių fondų lėšos, žemės ūkio subsidijos, žuvininkystės politikai skirtos lėšos ir kt.) administruoja nacionalinės ir regioninės valdžios institucijos (ši parama paprastai yra perskirstoma per ES valstybės narės biudžetą);
- Europos Komisija („centralizuotas valdymas“): apie 22 proc. programų (pavyzdžiui, mokslinių tyrimų, švietimo, sveikatos ir jaunimo veiksmų) administruojama centriniu lygmeniu (ši parama paprastai neperskirstoma per ES valstybės narės biudžetą);
- trečiosios valstybės („decentralizuotas valdymas“) ir tarptautinės organizacijos („jungtinis valdymas“) administruoja 2 proc. programų, kurios susijusios su išorės veiksmais (ši parama paprastai neperskirstoma per ES valstybės narės biudžetą, nes ji skiriama ne ES valstybėms narėms).



¹⁰⁷ Sudaryta pagal Europos Komisijos parengtą Naujų 2007–2013 m. finansinių taisyklių ir finansavimo galimybių apžvalgą (http://ec.europa.eu/beneficiaries/fts/beneficiaries_en.htm) ir Europos Audito Rūmų informacinį pranešimą apie 2006 finansinių metų metines ataskaitas.

5 priedas

Europos institucijų 2004–2008 m. misijos Lietuvoje dėl ES struktūrinių fondų

Eil. Nr.	ES institucija	Misijos tikslas	ES fondas	Misijos data	Būklė 2008-12-31
1.	EK	Surinkti aktualią informaciją apie ESF valdymo ir kontrolės sistemos parengimą	ESF	2004-04-28–29	Pažintinis vizitas
2.	EK	Įvertinti BPD valdymo ir kontrolės sistemos aprašymą	ERPF, ESF, EŽŪOGF OS, ŽOFI	2005-05-23–27	Šis vizitas nelaikytinas auditu
3.	EK	Patikrinti BPD (EŽŪOGF OS) valdymo ir kontrolės sistemą, patikrinti EŽŪOGF GS ir SAPARD išlaidas	EŽŪOGF OS ir GS, SAPARD	2005-06-13–17	Baigtas (EŽŪOGF OS)
4.	EK	Įvertinti ERPF valdymo ir kontrolės sistemos veikimą	ERPF	2005-11-7–11	Baigtas
5.	EK	Patikrinti valstybės narės valdymo ir kontrolės sistemą	ESF	2005-12-5–9	Baigtas
6.	EK	Atlikti papildomus patikrinimus dėl 2005-11-7_11 atlikto ERPF sistemos audito ataskaitos projekte pateiktų pastebėjimų, susijusių su SM ir ŪM priskirtų BPD priemonių projektų vertinimu ir atranka (paskesnysis auditas po 2005-11-07_11 misijos)	ERPF	2006-05-9–12	Baigtas
7.	EK	Atlikti ERPF valdymo ir kontrolės sistemos veikimo auditą	ERPF	2006-09-11–15	Nebaigtas
8.	EK	Atlikti sutarčių, pasirašytų pagal nacionalines viešųjų pirkimų taisykles nuo tada, kai įvyko paskutinis viešųjų pirkimų auditas (2005 m. lapkričio mėn.) vertinimą ir kontrolės sistemų, veikiančių atitinkamose institucijose viešųjų pirkimų srityje, valdymo vertinimą	ERPF, Sangl. fondas	2006-10-23–27	Baigtas
9.	EK	Patikrinti ankstesnių auditų metu pateiktų rekomendacijų įgyvendinimą (paskesnysis auditas po 2005-11-07_11 misijos)	ERPF, Sangl. fondas	2007-02-19–23	Baigtas
10.	EK	Atlikti nacionalinių audito įstaigų darbo peržiūrą.	ESF, ERPF, Sangl. fondai	2007-06-26–29	Baigtas
11.	EK	Atlikti Lietuvos 2004–2006 m. BPD žuvininkystės priemonių auditą	ŽOFI	2007-11-26–30	Nebaigtas
12.	EK	Patikrinti valdymo ir kontrolės sistemų struktūrą, tinkamumą ir veiksmingumą	ESF	2007-12-3–7	Nebaigtas
13.	EK	Patikrinti valdymo ir kontrolės sistemos veikimą ir projektų dokumentus	ESF, EQUAL	2008-04-21–25	Nebaigtas
14.	EK	Atlikti nacionalinių audito įstaigų darbo peržiūrą	EŽŪOGF OS	2008-06-16–19	Nebaigtas

Pastaba: Ataskaitoje pateikti tik baigtų auditų apibendrinti rezultatai.

Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys

6 priedas

Europos institucijų 2005–2008 m. misijos Lietuvoje dėl Sanglaudos fondo

Eil. Nr.	ES institucija	Misijos tikslas	Misijos data	Būklė 2008-12-31
1.	EK	Įvertinti Sanglaudos fondo valdymo ir kontrolės sistemos Lietuvoje atitiktį Europos Sąjungos reglamentų reikalavimams ir jos efektyvumą	2005-04-18–22	Baigtas
2.	EK	Įvertinti Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamų projektų viešuosius pirkimus, vykdytus pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą bei 2005 m. planuojamus vykdyti viešuosius pirkimus	2005-11-7–11	Nebaigtas
3.	EK	Įvertinti, kaip įgyvendinamos Sanglaudos fondo valdymo ir kontrolės sistemos audito, atlikto Europos Komisijos 2005-04-18_22, ataskaitoje pateiktos rekomendacijos	2006-03-14–17	Baigtas
4.	EK	Įvertinti pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą nuo 2005 m. lapkričio 1 d. iki 2006 m. spalio 31 d. vykdytus bei planuojamus vykdyti Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamų projektų viešuosius pirkimus	2006-10-23–27	Baigtas
5.	EK	Įvertinti, kaip įgyvendinamos Sanglaudos fondo valdymo ir kontrolės sistemos audito, atlikto Europos Komisijos 2006-03-14_17, ataskaitoje pateiktos rekomendacijos	2007-02-19–23	Baigtas
6.	EK	Įvertinti, ar atsakingos institucijos auditą atlieka pagal 2001 m. kovo 2 d. Europos Komisijos reglamento (EB) Nr. 438/2001 ir 2002 m. liepos 29 d. Europos Komisijos reglamento (EB) Nr. 1386/2002 nuostatas	2007-06-26–29	Baigtas
7.	EK	Įvertinti, kaip pagal atrinktus Sanglaudos fondo projektus veikia Sanglaudos fondo valdymo ir kontrolės sistema	2008-06-2–6	Nebaigtas
8.	EAR	Įvertinti, kaip pagal atrinktus Sanglaudos fondo projektus naudojama valstybei narei skirta Sanglaudos fondo parama	2008-11-17–21 2008-12-1–12 2009-01-5–9 2009-01-12–15	Nebaigtas

Pastaba: Ataskaitoje pateikti tik baigtų auditų apibendrinti rezultatai.

Šaltinis – Finansų ministerijos pateikti duomenys

**Europos Sąjungos finansinės paramos valdymo 2004–2008 m. ataskaitoje pateiktų
rekomendacijų įgyvendinimo planas**

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvend. terminas (data)	Pastebėjimai
1	2	3	4	5	6
1.	Reglamentuoti metinio apibendrinimo rengimą, nustatant jo rengime dalyvaujančių ir informaciją jam parengti teikiančių institucijų pareigas, atsakomybę ir kt.	Lietuvos Respublikos Vyriausybė			Ministro Pirmininko pavedimu Vyriausybės kancleris 2009 m. gegužės 5 d. kreipėsi į Finansų ministeriją dėl informacijos pateikimo Valstybės kontrolei.
2.	Įvertinti tarpuskaitos mechanizmo pritaikymo galimybę siekiant paspartinti grąžintinių ES ir bendrojo finansavimo lėšų grąžinimą į valstybės biudžetą.	Lietuvos Respublikos finansų ministerija	Organizuoti kompetentingų Finansų ministerijos padalinių susitikimą tarpuskaitos mechanizmo pritaikymo galimybei, siekiant paspartinti grąžintinių ES ir bendrojo finansavimo lėšų grąžinimą į valstybės biudžetą, įvertinti.	2009-07-31	
3.	Įvertinti galimybę nustatyti mechanizmą, pagal kurį paramos susigrąžinimo veiksmai nebūtų taikomi grąžintiniams lėšoms, kurių administravimo išlaidos viršija pačių grąžintinių lėšų sumas.	Lietuvos Respublikos finansų ministerija	Organizuoti kompetentingų Finansų ministerijos padalinių susitikimą galimybei nustatyti mechanizmą, pagal kurį paramos susigrąžinimo veiksmai nebūtų taikomi grąžintiniams lėšoms, kurių administravimo išlaidos viršija pačių grąžintinių lėšų sumas, įvertinti.	2009-07-31	
4.	Imtis priemonių, užtikrinančių SFMIS teikiamų duomenų tikslumą ir išsamumą.	Lietuvos Respublikos finansų ministerija	Vykdyti nuolatinę SFMIS priežiūrą, siekiant užtikrinti duomenų tikslumą ir išsamumą, nustačius neatitikimų informuoti apie juos kompetentingas ES paramą administruojančias institucijas ir patikrinti, ar neatitikimai buvo ištaisyti.	Nuolat	
Pastaba: priemonės ir terminus 2–4 rekomendacijoms įgyvendinti pateikė Lietuvos Respublikos finansų ministerija.					