

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITO
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETO
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA

RENATA PAKALNYTĖ

TEISĖS IR VALDYMO STUDIJŲ PROGRAMA

**ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS REFORMA 2007 - 2013 M., JOS
ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
habilituotas mokslų daktaras
profesorius
Vygandas K. Paulikas

Vilnius, 2008

Turinys

IVADAS.....	3
I. 2004 - 2006 M. STRUKTŪRINĖS PARAMOS ADMINISTRAVIMO LIETUVOJE PAMOKOS.....	7
1. 2004-2006 m. struktūrinės paramos administravimo sistema Lietuvoje	7
2. 2004 - 2006 m. paramos administravimo sistemos trūkumai ir jų priežastys.....	9
II. ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS REFORMA 2007-2013 M., JOS ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE.....	19
1. ES regioninė politika. Regioninės politikos reformos. 2007-2013 m. ES struktūrinės politikos reformos kontekstas	20
2. 2007 – 2013 m. sanglaudos politikos principai ir tikslai. Reglamentavimas ES lygiu	22
3. 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos tikslai nacionaliniu lygiu.....	25
4. Struktūrinės paramos administravimo sistema Lietuvoje 2007-2013 m.....	27
4.1. Paramos administravimo institucinė sąranga.....	27
4.2. Institucinis valdymo modelis.....	34
4.3. Paramos administravimo procedūros.....	38
4.3.1. Finansavimo schemas ir projekto išlaidų apmokėjimo būdai	38
4.3.2. Projektų atrankos būdai	41
4.3.3. Regionų ir valstybės projektų atranka ir terminai. Projektų konkursai	45
4.3.4. Paraiškų vertinimo etapai ir terminai.....	48
4.3.5. Projekto finansavimo ir administravimo sutarčių keitimas.....	49
III. APIBENDRINIMAS.....	51
IV. IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	53
V. Literatūros sąrašas	56
VI. SANTRAUKA.....	60

IVADAS

2004-2006 m. Lietuva susidūrė su nemenku iššūkiu – įsisavinti Europos Sąjungos (toliau - ES) struktūrinę paramą. Pradžią buvo sudėtinga todėl, jog teko sukurti optimaliausią paramos administravimo mechanizmą, iš anksto numatyti galimas rizikas ir būdus jų išvengti, paramą administruojančioms institucijoms trūko administracinių gebėjimų. Nenuostabu, jog padaryta klaidų, o sukurta sistema neveikė taip, kaip tikėtasi, sulaukė kritikos, todėl pasibaigus 2004-2006 m. struktūrinės paramos administravimo periodui Lietuvoje tikslinga apibendrinti, su kokiomis problemomis susidurta administruojant paramą 2004-2006 m., nustatyti jų galimas priežastis bei rasti sprendimą, kaip buvusių klaidų išvengti 2007-2013 m. programavimo periode.

Pastaraisiais metais viešojoje erdvėje ekspertų, politikų, žiniasklaidos atstovų daug diskutuota dėl ES struktūrinės paramos tikslingo ir efektyvaus panaudojimo, ypač dažnai - dėl per lėto lėšų įsisavinimo. 2007 m. gruodžio 11 d. duomenimis, t.y. likus metams iki paramos įsisavinimo periodo pabaigos, pagal Bendrąjį programavimo dokumentą (toliau – BPD) buvo įsisavinta tik 57 proc. ES struktūrinės paramos lėšų (Sanglaudos fondo rezultatai – 50 proc.)¹. Kilo reali grėsmė, jog Lietuva nespės įsisavinti dalies jai skirtos paramos, o neišsavinus per nustatytą laiką (N+2 taisyklė² leidžia Lietuvai tai padaryti iki 2008 m. pabaigos) privalės nepanaudotas lėšas gražinti į ES biudžetą. Vyriausybę dėl vangumo naudojant ES paramos lėšas ypač dažnai ir aštriai kritikavo už finansinį programavimą ir biudžetą atsakinga ES komisarė Dalia Grybauskaitė³. Naujaisiais duomenimis, iki 2008 m. spalio 27 d. įsisavinta 2 832,7 mln. Lt iš 3 090,9 mln. Lt ES struktūrinės paramos lėšų, o tai sudaro 92 proc. nuo visos ES struktūrinės paramos sumos, tebevykdomi 632⁴ projektai⁵. Nors 2004-2006 m. paramos įsisavinimo laipsnis pastarąjį pusmetį ir pagerėjo, nereikia pamiršti, jog 2007-2013 m. Lietuvai teks administruoti daug didesnes lėšas - 23 mlrd. Lt. Tai labai didelis iššūkis, ir norint laiku jas įsisavinti, svarbu sukurti kuo efektyvesnę paramos administravimo sistemą, o prireikus ją tobulinti. Pirmieji naujojo programavimo periodo metai jau prarasti - nors 2007-2013 m. struktūrinės paramos lėšas

¹ Jegorova R. Įgyvendinta daugiau nei pusė ES projektų//Verslo žinios, 2007 12 12.

² Reglamentu 1260/1999 įtvirtinta N+2 taisyklė, reiškianti automatinį lėšų panaikinimą, kai praėjus 2 metams po biudžetinių metų, dėl kurių buvo padaryti atitinkami asignavimai įsipareigojimams, valstybė narė nesugeba įsisavinti jai skirtų lėšų.

³ Kmieliauskas L. Jei sugebės, Lietuva iš ES galės paimti daugiau//Verslo žinios, 2007 12 13; Staniulytė T. Silpnųjų pinigai nepasiekia//Verslo žinios, 2007 11 12; Vernickaitė A. Bara komisarė, užtaria premjeras//Verslo žinios, 2007 09 25; Staniulytė T. ES lėšos – po premjero naga//Verslo žinios, 2007 05 05.

⁴ Reikėtų atsargiai vertinti nebaigtus vykdyti projektus, nes paramos sutarties pasirašymas negarantuoja, jog skirta parama bus sėkmingai įsisavinta, taip pat ir paramą, kuri pripažinta neteisėtai panaudota, arba yra pareikšti įtarimai dėl neteisėto panaudojimo.

⁵ www.esparama.lt/lt/bpd/igyvendinami_projektai; prisijungimo laikas: 2008 10 27.

formaliai Lietuva galėjo pradėti naudoti nuo 2007 m. sausio 1 d., tačiau pirmosios 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos sutartys pasirašytos tik 2008 m. viduryje. Užtruko oficialių dokumentų derinimas su EK (keturias veiksmų programas EK patvirtino 2007 m. liepos - gruodžio mėnesiais), valstybės pagalbos schemų, taisyklių, teisės aktų, kitų būtinų dokumentų rengimas ir tvirtinimas.

Sutariama, jog lėtą lėšų įsisavinimą sąlygoja struktūrinės paramos administravimo trūkumai ir pripažįstama, jog ES struktūrinių fondų administravimo sistemos – institucinio valdymo modelio ir teisės aktais nustatytų paramos administravimo procedūrų – efektyvumas (t.y. administracinis efektyvumas⁶) yra esminis faktorius, lemiantis sėkmingą ES lėšų įsisavinimą valstybėje narėje, o tuo pačiu įtakojančias struktūrinės paramos panaudojimo rezultatų veiksmingumą bei našumą⁷. Dėl šios priežasties ypač aktualu jį įvertinti, nes padidinus administracinį efektyvumą galima santykinai padidinti ir visos paramos veiksmingumą bei našumą. Paramos administravimo klaidas nustatyti ir kilusias problemas spręsti ypač svarbu dėl to, jog administracinis efektyvumas iš dalies sąlygoja ir paramos ekonominį efektyvumą⁸ Nyderlandų ekonomikos instituto (NEI) atliktas tyrimas atskleidė, jog lėšų įsisavinimo galimybes tik tada yra stiprios, jei skiriamas dėmesys efektyvumui ir veiksmingumui⁹.

Paramos administravimo procedūros įtvirtintos teisės aktuose, todėl būtina atlikti teisės aktų analizę ir nustatyti jų trūkumus. Kokybiškai teisės aktai leistų išvengti daugelio paramos administravimo problemų.

Paramos administravimo sistemos trūkumai galimai yra ir viena pagrindinių priežasčių, kodėl ES struktūrinę paramą taip menkai įsisavina Lietuvos regionai. Ekonominio ir socialinio išsivystymo skirtumų mažinimas tarp regionų yra siekiamas tikslas ne tik ES, bet ir konkrečios šalies narės viduje, programavimo dokumentai turi būti suderinti su valstybės plėtros strategijomis, o

⁶ Administracinis efektyvumas viešojoje politikoje suprantamas kaip kaštų ir naudos atžvilgiu optimalių administravimo sistemų ir procedūrų nustatymas veiksmingam programos valdymui ir įgyvendinimui užtikrinti (Lane, 1993).

⁷ Working paper on ex-ante evaluation for the new programming period 2007-2013. European Commission, 2005. P. 13.

⁸ Ekonominiu efektyvumu suprantama: ES struktūrinės paramos lėšas naudoti ten, kur šios paramos labiausiai reikia ir kur ji atneštų didžiausią naudą, t.y., turi būti finansuojami patys reikalingiausi ir didžiausią pridėtinę vertę kuriantys projektai, visiškai ir tiksliai atitinkantys Bendrajame programavimo dokumente (BPD) nustatytus tikslus.

⁹ Key indicators for Candidate Countries to Efficiency Manage the Structural Funds. NEI Regional and Urban Development. Rotterdam, 2002. P. 3.

pastarosios akcentuoja tolygios šalies plėtros siekį. Valstybės ilgalaikės raidos strategija¹⁰ kaip vieną iš šalies silpnųjų įvardija padidėjusią socialinę-regioninę diferenciaciją, ir regioninės plėtros politikai kelia tikslą “didinti šalies regionų sanglaudą mažinant jų ekonominius, socialinius, kultūros, išsilavinimo sąlygų ir administracinių gebėjimų skirtumus, užtikrinti darnią regionų ekonomikos plėtrą bei didinti jų konkurencingumą”. Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje¹¹ kaip viena iš šalies darnaus vystymosi prioritetų nurodomas „nuosaikus ir darnus ūkio šakų ir regionų ekonomikos vystymasis, socialinių ir ekonominių skirtumų tarp regionų ir regionų viduje mažinimas”. Bendrajame programavimo dokumente (toliau – BPD)¹² nurodytos Lietuvos plėtros prioritetinės kryptys 2004–2006 m. laikotarpiu atitiko Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos nuostatas, tačiau 2004-2006 m. paramos įsisavinimo ataskaitos rodo, jog ES paramos lėšos Lietuvos regionų atskirtį kol kas tik padidina. Pavyzdžiui, 2008 m. spalio 27 d. duomenimis, tarp geriausiai paramą įsisavinančių Lietuvos apskričių pirmaujančioje Vilniaus apskrityje finansuojami 927 projektai, jiems paskirstyta 1 086 727 725,83 Lt BPD lėšų, tuo tarpu Telšių apskrityje finansuojama 390 projektų, jiems paskirstyta 211 162 855,39 Lt BPD lėšų, atitinkamai Tauragės apskrityje – 407 ir 154 946 044,16 Lt BPD lėšų¹³. Skirtumai labai dideli, ir administruojant 2007-2013 m. paramą būtina rasti būdų tokiai ryškiai diferenciacijai sumažinti. Imtis priemonių 2004-2006 m. struktūrinės paramos administravimo klaidoms taisyti vėlu, tačiau lieka ypač aktualu identifikuoti nesėkmes ir jų priežastis 2004-2006 m. paramos administravime, įvertinti 2007-2013 m. paramos administravimo sistemą, ir, atsižvelgus į tyrimo rezultatus, pasiūlyti galimus identifikuotų problemų sprendimo būdus. Nors paramos administravimo sistema 2007-2013 m. laikotarpiui jau nustatyta, prireikus ją galima ir būtina tobulinti.

Išanalizavus literatūrą šia tema galima teigti, jog autoriai kiek detaliau apžvelgia paramos administravimui taikomo institucinio valdymo modelio (centralizuoto/decentralizuoto, integruoto/neintegruoto) privalumus ir trūkumus¹⁴, tačiau išsamesnių studijų apie 2004-2006 m. paramos administravimo pamokas ir jų priežastis, paramos administravimo procedūrų ir jas nustatančių teisės aktų trūkumus nėra, arba šia tema diskutuojama labai fragmentiškai. Manytume, jog tikslinga šią temą nagrinėti išsamiau.

¹⁰ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.

¹¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1160 „Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“// Valstybės žinios. 2003, Nr. 89-4029.

¹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimas Nr. 935 „Dėl Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 123-4486.

¹³ www.esparama.lt/lt/bpd/igyvendinami_projektai; prisijungimo laikas: 2008 10 27.

¹⁴ Brožaitis H., Linartas R., Nakrošis V. ir kt. Europos Sąjungos regioninės politikos pasekmių įvertinimas Lietuvos viešajai administracijai. Nacionalinė regionų plėtros agentūra, 2002. Brožaitis H., Nakrošis V. Europos Sąjungos regioninės politikos padarinių Lietuvos viešajai administracijai įvertinimas. 2003.

Darbe remiamasi prielaida, jog paramos administravimo sistemos efektyvumą sąlygoja 1) tinkamai pasirinktas institucinis valdymo modelis, 2) paprastos ir proporcingos paramos administravimo procedūros ir 3) paramos administravimą reglamentuojančių teisės aktų kokybė.

Atsižvelgiant į išdėstytą, šio darbo tikslas – nustatyti pagrindines 2004-2006 m. ES struktūrinės paramos administravimo klaidas ir priežastis, išanalizavus 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistemą įvertinti, ar naujoji paramos administravimo sistema leis išvengti ankstesnio paramos periodo klaidų, ir atsižvelgiant į darbo rezultatus pateikti rekomendacijas 2007-2013 m. paramos administravimo sistemai tobulinti.

Darbo uždaviniai:

- 1) apibendrinti 2004-2006 m. ES struktūrinės paramos administravimo patirtį: remiantis autorių ir ekspertų komentarais, paramos gavėjų nuomone, identifikuoti pagrindines iškilusias problemas, įvardinti jų priežastis ir nustatyti pagrindines paramos administravimo sistemos problemines sritis;
- 2) išanalizuoti naująją 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistemą apžvelgiant institucinio valdymo modelio, paramos administravimo procedūrų ir jas nustatančių teisės aktų tinkamumą, nustatytoje probleminėse srityse, atlikus teisės aktų analizę, palyginti ją su 2004-2006 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistema ir įvertinti, ar naujoji sistema leis išvengti praeitame paramos administravimo periode iškilusių problemų;
- 3) pagal darbo rezultatus pateikti rekomendacijas 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistemai tobulinti.

Šio tyrimo objektas – 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistema, tyrimo dalykas – paramos administravimo sistemos efektyvumas. Darbe analizuojama ES struktūrinės paramos administravimo sistema - institucinis valdymo modelis, paramos administravimo procedūros ir paramos administravimą reglamentuojančių teisės aktų kokybė. Paramos įgyvendinimo sistemos turinio klausimai šiame darbe nenagrinėjami.

Preliminari dokumentų analizė leido iškelti tyrimo hipotezę:

- 1) Lietuvoje sukurta 2004-2006 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistemos trūkumus sąlygojo pasirinktas institucinis valdymo modelis, administravimo procedūrų sudėtingumas ir neproporcingumas bei paramos administravimą reglamentuojančių teisės

aktų trūkumai. Iš klaidų nepasimokyta ir 2004-2006 m. kilusios problemos iš esmės nėra išspręstos naujojoje 2007-2013 m. paramos administravimo sistemoje.

Tyrimo metu naudoti šie metodai: literatūros analizė, dokumentų analizė, turinio (content) analizė, lyginamoji analizė.

I. 2004 - 2006 M. STRUKTŪRINĖS PARAMOS ADMINISTRAVIMO LIETUVOJE PAMOKOS

ES struktūrinei paramai administruoti 2004-2006 m. Lietuvoje buvo sukurta paramos administravimo sistema – pasirinktas centralizuotas-integruotas institucinis valdymo modelis, paskirtos atsakingos institucijos, apibrėžtos jų funkcijos, nustatytos paramos administravimo procedūros, parengti ir priimti būtini teisės aktai. Lietuva susidūrė su iššūkiu sukurti optimalią ES struktūrinių fondų valdymo sistemą, kuri leistų kuo efektyviau panaudoti struktūrinę paramą ir kiek įmanoma labiau sumažinti šalies ekonominį ir socialinį atsilikimą nuo ES vidurkio ir atskirtį tarp šalies regionų.

Nepaisant pastangų, sistema neveikė taip, kaip tikėtasi. Žiniasklaida, ekspertai, pareiškėjai kritikavo neefektyvią, sudėtingą, lėtai veikiančią paramos administravimo sistemą, sukėlusią realią grėsmę neišsivirti dalies ES struktūrinės paramos. Šioje darbo dalyje, remiantis ekspertų, paramą administruojančių institucijų tarnautojų, paramos gavėjų viešai išsakytais komentarais ir identifikuotomis problemomis, statistiniais duomenimis, siekiama apžvelgti pagrindines 2004-2006 m. paramos administravimo sistemos problemas ir pamokas, nustatyti šių nesklandumų priežastis. 2004-2006 m. ir 2007-2013 m. paramos administravimo sistemų palyginimas identifikuotose probleminėse srityse kitoje darbo dalyje leis įvertinti, ar į klaidas ir pamokas atsižvelgta kuriant naująją paramos administravimo sistemą.

1. 2004-2006 m. struktūrinės paramos administravimo sistema Lietuvoje

2000-2006 m. ES sanglaudos politika buvo įgyvendinama, sprendimai planuojami ir priimami vadovaujantis 4 principais:

1 principas – pagalbos koncentravimo:

1 tikslas – skatinti atsiliekančių regionų plėtrą ir prisitaikymą prie ekonominių pokyčių; parama skiriama regionams, kuriuose BVP vienam gyventojui mažesnis nei 75 proc. ES vidurkio, taip pat regionams, kur ypač mažas gyventojų tankumas.

2 tikslas - remti krizės apimtus pramoninius regionus, kad jie galėtų persiorientuoti į kitas ekonomikos sritis; remiami regionai, kuriuose ekonominės veiklos pagrindas yra pramonė ir kuriuose didelis nedarbas.

3 tikslas – teikti paramą mokymui, kvalifikacijos kėlimui ir perkvalifikavimui. Pagrindinės priemonės – profesinis mokymas ir perkvalifikavimas, darbo rinkos įstaigų plėtimas.

2 principas – papildomumo, arba kofinansavimo: siekta užtikrinti, kad socialinio ir ekonominio išsivystymo lygio skirtumų mažinimui būtų panaudojama ne tik ES struktūrinių fondų pagalba, bet ir suinteresuotų valstybių biudžeto lėšos.

3 principas – programavimo: siekta išvengti neveiksmingos ir nesuderintos struktūrinės pagalbos, kuri iki reformos buvo grindžiama atskirų tarpusavyje nederinamų nacionalinių projektų finansavimu.

4 principas – partnerystės: grindžiamas idėja, kas struktūrinės politikos formavimą ir įgyvendinimą, be nacionalinių vyriausybių, reikia įtraukti ir regionų bei vietos valdžios institucijas¹⁵.

Keturiems 2000-2006 m. struktūrinės politikos tikslams pasiekti buvo numatytos 6 finansinės priemonės, ES biudžeto lėšos regioninei politikai 2000-2006 m. laikotarpiu buvo skirstomos per keturis struktūrinius fondus – pagrindines finansines ES regioninės politikos priemones: ERPF, ESF, Bendrojo ES žemės ūkio fondo kaimo plėtros skyrių ir finansinę paramą žvejų bendruomenei¹⁶.

Kadangi ES struktūrinių fondų parama Lietuvai 2004-2006 m. nebuvo didesnė nei 1 mlrd. Eurų (3 090,9 mln. Lt ES struktūrinės paramos pagal 1-ąjį tikslą ir 1 070 mln. litų Lietuvos Respublikos biudžeto lėšų papildomumo principui užtikrinti), buvo taikoma paprastesnė programavimo procedūra¹⁷, ir parama Lietuvai teikiama pagal Lietuvos 2004-2006 m. Bendrąjį programavimo dokumentą (BPD)¹⁸, kurį pagal nustatytas procedūras patvirtino Europos

¹⁵ Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 292.

¹⁶ Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2008. P. 284.

¹⁷ Sudėtingesnės procedūros atveju ES valstybės narės Europos Komisijai turi pateikti plėtros planą, kurio pagrindu parengiamas Bendrijos paramos dokumentas ir jį įgyvendinančios (sektorinės arba regioninės) veiksmų programos ir veiksmų programų priedai (Nakrošis V. Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas. Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 27).

¹⁸ Nakrošis V. Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas. Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 26.

Komisija ir LR Vyriausybė. Dokumente išdėstyti ES struktūrinių fondų ir Lietuvos veiksmų tikslai, plėtros strategija, nurodyti ES struktūrinių fondų ir kitų finansavimo šaltinių įnašai, ir nustatyti penki investicijų prioritetai: socialinės ir ekonominės infrastruktūros plėtra (prioritetui skirta 38 proc. visų paramos lėšų), žmogiškųjų išteklių plėtra (18 proc.), gamybos sektoriaus plėtra (25 proc.), kaimo plėtra ir žuvininkystė (16 proc.), techninė parama (3 proc.)¹⁹. Detalizuoti BPD prioritetų ir priemonių aprašymai pateikiami Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento priede.

2. 2004 - 2006 m. paramos administravimo sistemos trūkumai ir jų priežastys

Spaudos apžvalga siekiant išsiaiškinti ekspertų, paramą administruojančių institucijų atstovų, paramos gavėjų nuomonę apie paramos administravimo problemas leido išskirti pagrindinius 2004-2006 m. paramos administravimo sistemos trūkumus, nustatyti jų priežastis ir išskirti pagrindines paramos administravimo sistemos problemines sritis.

Mažai struktūrinės paramos tenka Lietuvos regionams. Struktūrinės paramos tikslas yra didinti regionų sanglaudą ne tik ES, bet ir struktūrinę paramą gaunančios šalies narės lygiu. 2004-2006 m. paramos programavimo dokumentas BPD buvo suderintas su valstybės plėtros strategijomis, o pastarosios akcentuoja tolygios šalies plėtros siekį. Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje²⁰ kaip viena iš darnaus vystymosi prioritetinių kryptių nurodomas “regionų gyvenimo lygio skirtumų šalinimas panaudojant rajonų stipriausias konkurencines puses ir skirtumus”. BPD konstatuojama, jog “regioninio disbalanso didėjimo ateinančiais metais rizika yra aiški grėsmė ilgalaikiam Lietuvos valstybės klestėjimui”, kaip viena iš grėsmių įvardijami “didėjantys skirtumai tarp kaimo ir miesto, ir tarp įvairių apskričių ar regionų”²¹. Taigi į regionų poreikius ir specifines regionų problemas turėjo būti ypač atsižvelgiama.

Pradėjus skirstyti struktūrinę paramą provincijos regionams mėginama skirti daug dėmesio: paraiškoje reikalaujama pagrindimo, kaip projektas prisidės prie regionų plėtros, projektui skiriami papildomi balai, jei jis sprendžia probleminio regiono sunkumus. Paradoksalu, tačiau struktūrinės paramos įsisavinimo ataskaitos rodo, jog mažiausia paramos dalis 2004–2006 m.

¹⁹ www.esparama.lt/lt/bpd/apie_BPD; prisijungimo laikas: 2008 09 01.

²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1160 „Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 89-4029.

²¹ Bendrasis programavimo dokumentas. P. 128.

programavimo periodu teko būtent provincijos apskritims: Telšių, Tauragės, Utenos. 2008 m. spalio 28 d. duomenimis, Vilniaus apskrityje iš viso finansuojami 927 projektai, jiems paskirstyta 1 086 727 725,83 Lt BPD lėšų, tuo tarpu Telšių apskrityje finansuojama 390 projektų, jiems paskirstyta 211 162 855,39 Lt BPD lėšų, atitinkamai Tauragės apskrityje – 407 ir 154 946 044,16 Lt BPD lėšų. Nuo Vilniaus apskrities stipriai atsilieka ir Klaipėdos apskritis, tradiciškai laikyta gana stipriu ekonominiu centru – čia finansuojami 654 projektai, jiems paskirstyta 559 211 858,95 Lt BPD lėšų²².

Regionų pasyvumo priežastys siekiant struktūrinės paramos lėšų gali būti įvairios. Įvardijamas per mažas informuotumas apie paramos galimybes, ypač tarp mažų ir vidutinių įmonių, kurios sudaro 90 proc. šalyje įregistruotų įmonių²³, o mažų ir vidutinių įmonių santykinai daugiausia registruojama provincijos regionuose. Panevėžio verslo konsultacinio centro atliktas tyrimas „SVV problemos, įmonių poreikiai, verslo plėtros galimybės“ parodė, jog 52 proc. respondentų trūksta informacijos apie galimybes pasinaudoti nacionaline ar ES parama²⁴.

Viena dažniausiai minimų priežasčių - nekonkurencingi regionų pareiškėjų projektai ir netinkamai parengtos paraiškos, o tai didele dalimi sąlygoja sudėtingos paramos administravimo procedūros. Šią kliūtį kaip esminę įvardija įmonės, kritikuoja žiniasklaida: „Sudėtingas paraiškų rengimas, vertinimas, dviprasmiškų reikalavimų kėlimas pareiškėjams neleidžia provincijos regionams deramai pasinaudoti struktūrine parama, siekiant tapti konkurencingesniais šalies regionais“²⁵. Nustačius sudėtingas, painias, neproporcingas paramos administravimo procedūras, įmonėms ir įstaigoms, dėl lėšų trūkumo negalinčioms pasinaudoti konsultantų paslaugomis, parama tampa neprieinama. Tokią situaciją vertintume neigiamai - paramos administravimo procedūros ir taisyklės turi būti visiems suprantamos ir įveikiamos, kad parama galėtų pasinaudoti kiekviena įmonė ar įstaiga. Priešingu atveju pati rėmimo idėja diskredituojama, o paramos tikslas, t.y., regionų konkurencingumo didinimas, tampa nepasiekiamu. Nors bendras šalies konkurencingumas didėja ES atžvilgiu, tačiau paramą gaunančios šalies regionų konkurencingumas labai nukenčia, didėja regionų socialinė ir ekonominė atskirtis.

²² www.esparama.lt/lt/bpd/igyvendinami_projektai; prisijungimo laikas: 2008 10 28.

²³ Naujosios eilės, arba katės tampymas už ūsų//Verslo žinios, 2007 11 21, Nr. 221.

²⁴ SVV problemos, įmonių poreikiai, verslo plėtros galimybės. Tyrimo ataskaita. Panevėžio verslo konsultacinio centras, 2007. P. 35. www.pvkc.lt/files/tyrimo%20ataskaita.pdf; prisijungimo laikas: 2008 09 01.

²⁵ Linkevičiūtė R. Struktūrinė parama didina regionų skirtumus//www.balsas.lt, 2007 08 09.

Neretai pasitaikanti problema, ypač smulkių ir vidutinių įmonių atveju - lėšų projektų kofinansavimui trūkumas, kai nuosavų laisvų lėšų pareiškėjas neturi, o bankai, įvertinę riziką, atsisako suteikti paskolą. Neturėdamos kofinansavimo įmonės ir įstaigos netenka galimybių prašyti struktūrinių fondų paramos. Manytume, jog šią problemą išspręstų mikrokreditavimo paslaugos savų lėšų stokojantiems ūkio subjektams. Minėtą problemą aštrino ir privatiems projektams taikomas išlaidų apmokėjimo būdas – kompensavimas be avanso mokėjimo (LR Finansų ministro įsakymo 1K-041²⁶ 169 punktą). Projekto vykdytojai projekto veikloms išleistas lėšas dažniausiai atgauna tik pateikę mokėjimo prašymą, kai patirtų išlaidų tinkamumą patvirtima įgyvendinančioji institucija. Atsiskaitymai su pareiškėju užtrunka, todėl įmonės neretai yra priverstos skolintis ne tik kofinansavimui, bet ir apyvartinėms lėšoms.

Iš analizės matyti, jog provincijos regionai nepajėgūs konkuruoti su centriniais. Manytume, jog problemos esmė ir jos sprendimas visų pirma glūdi pasirinktame instituciniame valdymo modelyje. Lietuva 2004-2006 m. paramai administruoti pasirinko centralizuotą valdymo modelį, o vienas esminių jo trūkumų yra tas, jog į sprendimų priėmimą skirstant paramą neįtraukiamos savivaldos institucijos. Centralizuotas paramos skirstymas sumažina administracinius kaštus ir turi kitų privalumų²⁷, tačiau atima iš regionų galimybę dalyvauti paramos skirstyme ir spręsti dėl tikslingiausio ir efektyviausio jos panaudojimo. Savivaldybės, regionų plėtros tarybos turėtų daugiausiai informacijos apie konkretaus regiono specifines problemas ir poreikius, ir aiškiausią viziją, kaip jas spręsti. Manytume, jog problemą iš esmės išspręstų tik decentralizuoto institucinio valdymo modelio pasirinkimas ir savivaldos institucijų aktyvus įtraukimas į procesą. Kartu būtina pasirinkti kitokius projektų atrankos būdus. Projektų konkursas, naudotas 2004-2006 m. paramos administravimo laikotarpiu absoliučiai daugumai projektų atrinkti, turi daug trūkumų.

Apibendrinant galima teigti, jog tik decentralizuoto valdymo modelio pasirinkimas iš esmės padidintų regionų galimybes įsisavinti struktūrinę paramą. Naujajame paramos periode būtina supaprastinti paramos administravimo procedūras. Reikėtų skirti lėšų mikrokreditams kartu didinant jų prieinamumą smulkiąjam ir vidutiniam verslui ir spartinant šios paslaugos teikimą.

²⁶ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymas Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemonės, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 21-667; 2005, Nr. 64 (atitaisymas).

²⁷ Brožaitis H., Nakrosis V. Europos Sąjungos regioninės politikos padarinių Lietuvos viešajai administracijai įvertinimas. 2003, P. 29-32.

Kadangi regionuose santykinai didesnė smulkių ir vidutinių įmonių koncentracija, regionų ir SVV problemas susijusios ir sąlygoja viena kitą, todėl jas reikėtų spręsti kompleksiskai.

Mažai ES struktūrinės paramos tenka smulkiajam verslui. Statistikos departamentas 2007 m. pabaigoje atliko tyrimą „Smulkių ir vidutinių įmonių verslo sėkmės veiksniai“²⁸. Tyrimo objektu pasirinktos 2003 m. susikūrusios ir tyrimo metu veikusios įmonės, nuo įmonės egzistavimo pradžios valdomos to paties verslininko, buvo apklaustos 2000 šalies įmonių iš visų apskričių. Be kitų klausimų, tyrime siekta išsiaiškinti ir ES struktūrinių fondų panaudojimo SVV plėtrai statistiką. Tyrimo ataskaita rodo, jog tik 2 proc. tyrime dalyvavusių įmonių pasinaudojo struktūrinių fondų parama, nors norinčių ją gauti verslo plėtrai ar naujam projektui finansuoti užregistruota daug²⁹. Pasinaudoti ES lėšomis galėjo tik nedidelė apskričių verslininkų dalis, 2006 m. tokių išvis nebuvo Alytaus apskrityje, o 2007 m. - Telšių. Tyrimas taip pat atskleidė, jog 77,4 proc. verslininkų 2006 m. ir net 93,3 proc. verslininkų 2007 m. gautas ES lėšas panaudojo verslo plėtrai³⁰, todėl galima teigti, jog struktūrinė parama SVV plėtrai ypač svarbi. Iš paramos įsisavinimo ataskaitų taip pat matyti, jog didžioji dalis struktūrinių fondų lėšų tenka didelėms, turtingoms įmonėms. Pavyzdžiui, iš ESF (tik ES lėšų dalis) TEO LT darbuotojų kvalifikacijai kelti skirta 1,7 mln. Lt, UAB „Libros holdingas“ - 2,2 mln. Lt, UAB „Tromina“ – 1,5 mln. Lt, UAB „Linas ir viza“ – 1,5 mln. Lt, „Kauno grūdai“ - 1,4 mln. Lt, Lietuvos geležinkeliai“ – 0,932 mln. Lt, „Lietuva Statoil“ – 0,858 mln. Lt, „Lietuvos draudimas“ – 0,849 mln. Lt³¹. Tuo tarpu pripažįstama, jog SVV svarba tiek ES, tiek šalių narių mastu yra labai didelė. Smulkus ir vidutinis verslas vaidina lemiamą vaidmenį mažinant regionų vystymosi skirtumus ir skatina ekonominę ir socialinę sanglaudą. SVV įmonių augimas yra ne tik pagrindinis naujų darbo vietų šaltinis, bet ir tiesiogiai įtakoja šalies ekonomikos augimą³². Smulkaus ir vidutinio verslo plėtros strateginėms kryptims daug dėmesio skiriama Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje³³, kituose strateginiuose dokumentuose.

Problema, jog SVV įsisavina menką dalį ES paramos, pastebi ir Europos socialinio fondo agentūros (ESFA) atstovai. Agentūros direktoriaus pavaduotoja Gražina Kišūnienė įvardina

²⁸ Smulkių ir vidutinių įmonių verslo sąlygos. Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2007. <http://vilniustsv.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=1793>; prisijungimo laikas: 2008 10 01

²⁹ Ten pat, P. 75.

³⁰ Ten pat, P. 76.

³¹ Staniulytė T. Silpnųjų pinigai nepasiekia//Verslo žinios, 2007 11 12, Nr. 214.

³² Smulkių ir vidutinių įmonių verslo sąlygos. Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2007. P. 6.

³³ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.

priežastis ir mano, jog „mažesnės įmonės neturi gebėjimų parengti tinkamus projektus [...]. Mes norime, kad daugiau smulkių įmonių gautų lėšų, bet jiems dar trūksta gebėjimų“. Kaip išėitį ESFA atstovė įvardija paprastesnes administravimo procedūras naujuoju programavimo periodu: „Naujos 2007-2013 m. finansinės perspektyvos pinigams gauti bus paprastesnės procedūros, todėl smulkiesiems verslininkams bus lengviau prieiti prie šių lėšų“³⁴.

Patys verslininkai taip pat neretai atsisako ketinimų prašyti struktūrinių fondų paramos dėl painių paramos administravimo taisyklių. Verslininkai kaip kliūtį įvardija ir ilgus, sunkiai prognozuojamus sprendimų priėmimo terminus. Bendrovės „Umega“ vadovas Artūras Jereminas teigia, jog nemato prasmės naudotis ES parama, nes „verslui reikalingi greitai, realūs sprendimai, o to pasiekti su fondais neįmanoma, projekto įgyvendinimas nusikelia mažiausiai metams“³⁵.

Akivaizdu ir tai, jog mažoms ir vidutinėms įmonėms dažnai trūksta apyvartinių lėšų projektams kofinansuoti, o bankai smulkiesiems, įvertinę riziką, neskolina. ESFA direktoriaus pavaduotoja Gražina Kišūnienė pabrėžia, jog SVV negali prašyti paramos, nes „neturi pinigų, kurie reikalingi daliai išlaidų finansuoti“³⁶. Panevėžio verslo konsultacinio centro atlikto tyrimo metu 40 proc. apklaustų smulkių ir vidutinių įmonių nurodė, jog verslo plėtrai trūksta apyvartinių lėšų, o valstybės (fondo) garantijas kreditams gauti kaip tikslingiausią paramos SVV plėtrai kryptį nurodo 77 proc. respondentų³⁷.

Galimybė gauti finansavimą SVV kiek pagerėjo komerciniams bankams nustatčius specialius kredito limitus ir Vyriausybei 2001 m. įsteigus uždarąją akcinę bendrovę „Investicijų ir verslo garantijos“ (INVEGA), kurios paskirtis – teikti garantijas bankų teikiamoms paskoloms SVV. Kad SVV ypač aktualus kreditavimas, pagrindžia ir skaičiai – „Verslo žinios“ informuoja, jog bankai per pusantrų metų išdalijo per 32,8 mln. Lt labai mažų paskolų (mikrokreditų), kurioms Vyriausybė buvo skyrusi 28,8 mln. Lt. Panaudojus lėšas, kreditavimas vyksta iš gražintų mikrokreditų. Didžioji labai mažų paskolų sumos dalis – 29,3 mln. Lt arba 89 proc. - atiteko mažoms įmonėms. 11,5 mln. Lt mikrokreditų gavo įmonės, kurios veiklą vykdo probleminiuose regionuose³⁸.

³⁴ Staniulytė T. Silpnųjų pinigai nepasiekia//Verslo žinios, 2007 11 12, Nr. 214.

³⁵ Savickienė D. Tvirtos pramonės tradicijos ir turizmas kelia Utenos kraštą//Verslo žinios, 2008 02 28, Nr. 40.

³⁶ Staniulytė T. Silpnųjų pinigai nepasiekia//Verslo žinios, 2007 11 12, Nr. 214.

³⁷ SVV problemos, įmonių poreikiai, verslo plėtos galimybės. Panevėžio verslo konsultacinio centras, 2007. P. 30, 45. www.pvkc.lt/files/tyrimo%20ataskaita.pdf; prisijungimo laikas: 2008 09 01

³⁸ Išdalino 32,8 mln. Lt//Verslo žinios, 2008 01 21, Nr. 13.

Apibendrinant galima teigti, jog norint pagerinti SVV galimybes pasinaudoti struktūriniu parama, naujajame paramos periode būtina supaprastinti paramos administravimo procedūras. Įvertinus faktą, jog sudėtingų administravimo procedūrų kaštai smulkiąjam ir vidutiniam verslui santykinai yra labai dideli, būtų naudinga taikyti proporcingumo kriterijų SVV projektams, kurie paprastai būna mažesnės apimties, ir jų bei paraiškų rengimui taikyti supaprastintas paramos administravimo procedūras. Vertėtų svarstyti galimybę nustatyti atitinkamas struktūrinės paramos proporcijas stambiam ir smulkiam bei vidutiniam verslui. Atsižvelgiant į kofinansavimo lėšų trūkumą, būtina skirti pakankamai lėšų mikrokreditams kartu didinant jų prieinamumą SVV ir spartinant šios paramos rūšies teikimą. Tai ypač svarbu ekonominės krizės akivaizdoje, bankams smarkiai sugriežtinus paskolų teikimo sąlygas. Tikslinga keisti privatiems projektams taikomą projekto išlaidų apmokėjimo būdą ir išlaidas apmokėti ne kompensuojant, o apmokant sąskaitas. Tokiu būdu sumažėtų įmonių poreikis skolintis apyvartinėms lėšoms.

Sudėtingos paramos administravimo procedūros. Ekspertai, verslo ir valdžios atstovai pripažįsta, kad ES paramos administravimo sistema sudėtinga, neproporcinga, paini ir lėta. „Ji labai sudėtinga, biurokratizuota, pernelyg popierinė. Jei tris kartus daugiau pinigų skirstysime esant tokiam pat požiūriui ir biurokratizmui, paskęsime tame liūne, ir žmonės ES paramos baidysis“, mano Seimo Europos reikalų komiteto pirmininko pavaduotojas Petras Auštrevičius³⁹. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė ataskaitoje „ES finansinės paramos valdymas 2004–2006 m.“ teigia, jog „ES struktūrinių fondų atveju pagrindiniai trūkumai buvo susiję su projektų vertinimo ir atrankos procedūrų nepakankamu aiškumu“⁴⁰.

Projektų vertinimas ir sprendimo dėl finansavimo priėmimas trunka labai ilgai. Verslininkai ir ekspertai, vertindami 2004-2006 m. paramos administravimo procedūras vieningai išskiria nepagrįstai ilgą projekto vertinimo laikotarpį. Dėl šios priežasties potencialūs pareiškėjai neretai atsisako ketinimų siekti ES struktūrinių fondų paramos. Bendrovės „Umega“ vadovas Artūras Jereminas teigia, jog nemato prasmės naudotis ES parama, nes „verslui reikalingi greiti, realūs sprendimai, o to pasiekti su fondais neįmanoma, projekto įgyvendinimas nusikelia mažiausiai metams“⁴¹. UAB „Arginta“ vadovas Gintautas Kvietkauskas paskaičiavo, jog nuo bendrovės paraiškos pateikimo iki projekto vykdymo pradžios (statybų) praėjo beveik du metai⁴².

³⁹ Lietuva su ES parama nesusitvarko//BNS, 2006 10 16.

⁴⁰ ES finansinės paramos valdymas 2004–2006 m. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, 2008 m. balandžio 16 d., Nr. VA-60-7P-7. P. 2. www.vkontrolė.lt/auditas_ataskaita.php?2346; prisijungimo laikas: 2008 09 10.

⁴¹ Savickienė D. Tvirtos pramonės tradicijos ir turizmas kelia Utenos kraštą//Verslo žinios, 2008 02 28, Nr. 40.

⁴² Vernickaitė A. Pasirengimas naujam šuoliui//Verslo žinios, 2007 10 30, Nr. 206.

Atlikus teisės aktų analizę matyti, jog viena šios problemos priežasčių – *nėra nustatyta aiškių imperatyvių terminų*, per kuriuos paramą administruojančios institucijos privalėtų įvertinti pateiktą paraišką ir priimti sprendimą dėl finansavimo. LR Finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymo Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymo Nr. 1K-033 „Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo pakeitimo“⁴³ (aktuali redakcija) 15 punkte nustatyta, jog įgyvendinančioji ir tarpinė institucijos turi užtikrinti, kad „paraiškų vertinimas ir atranka vyktų sklandžiai ir truktų kuo trumpiau“. Rekomenduojama, kad iki sprendimo dėl paramos skyrimo (arba paraiškos atmetimo) priėmimo dienos praeitų ne daugiau kaip 3 mėnesiai nuo galutinės paraiškų pateikimo dienos, tačiau ypač dažni pareiškėjų nusiskundimai rodo, jog šio termino nesilaikoma. Teisės akte įtvirtintas terminas yra rekomendacinio pobūdžio, taigi nepakankamai drausminantis. 2007-2013 m. paramos administravimo procedūrose būtina nustatyti aiškius imperatyvius terminus, per kuriuos atsakingos institucijos privalo įvertinti paraiškas ir priimti galutinį sprendimą dėl paramos skyrimo.

Lėtas sprendimų priėmimas yra ir *didelio skaičiaus atsakingų institucijų įtraukimo į paraiškų vertinimo ir sprendimų priėmimo procesą rezultatas*. Tai labai sulėtina paramos administravimą, juo labiau, kaip jau minėta, aiškių sprendimų priėmimo terminų teisės aktuose nenustatyta. Remiantis Europos Komisijos rekomendacijomis ir šalių narių patirtimi išskiriama „auksinė taisyklė“: kuo mažesnis skaičius institucijų (paprastai ministerijų), dalyvaujančių struktūrinių fondų valdyme, tuo efektyvesnio administravimo galima tikėtis⁴⁴.

Struktūrinės paramos skirstymas užtruko ir dėl pasirinktų *netinkamų projektų atrankos būdų*. 2004 – 2006 m. paramos administravimo laikotarpiu projektų konkurso procedūra buvo dominuojanti. Išskyrus tiesioginį finansavimo skyrimo būdą valstybės projektams, parama visiems likusiems – tiek viešiesiems, tiek privatiems projektams - skirstoma ribotos trukmės ir tęstinio paramos teikimo būdu (projektų konkursai). Kiekvienam kvietimui teikti paraišką buvo

⁴³ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymas Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemones, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 21-667; 2005, Nr. 64 (atitaisymas).

⁴⁴ Balčiūnaitė J. Europos Sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas. Pilietinės visuomenės institutas, 2005. P. 7. www.civitas.lt/files/Tyrimas_ES_paramos_panaudojimo_efektyvumas_Admin_LT_analize.pdf; prisijungimo laikas: 2008 09 10.

rengiamos gairės, kurios didžiaja dalimi dubliavo patvirtintas administravimo taisykles⁴⁵, ES reglamentus ar BPD priedo nuostatas. Kadangi pagal teisės aktų reikalavimus gaires rengia, derina ir tvirtina skirtingos institucijos, pasirengimo konkursams procesas užtrunka. Manytume, jog paramą viešiesiems projektams tikslingiau būtų skirstyti ne konkurso būdu, o programiniu principu, nes tai sumažintų įgyvendinančiosioms institucijoms tenkantį paraiškų srautą. Lėšų skirstymas pagal tęstinę paramos teikimo procedūrą (nuo 2005 m. tęstinių projektų konkursų atsisakyta) buvo ydingas ir todėl, jog šiuo atveju pareiškėjai nežino, kiek atskirose priemonėse likę paramos lėšų, negali įvertinti, tikslinga ar ne teikti paraišką. Taip švaistomos tiek pareiškėjų lėšos, tiek atsakingų institucijų ištekliai.

Būtina spręsti ir įgyvendinančiųjų institucijų personalo kiekio, kompetencijos, *administracinių gebėjimų klausimą*, kad procesai vyktų sklandžiau ir greičiau.

Ilgai trunkantis paraiškų vertinimas ir sprendimų priėmimo procesas yra ydinga praktika – tai piktnaudžiavimas ir demoralizuoja pareiškėjus, iškraipo jų teisėtus lūkesčius. Administruojant paramą 2007-2013 m. būtina siekti teisės aktų kokybės ir nustatyti aiškius terminus, per kuriuos atsakingos institucijos privalo įvertinti pateiktas paraiškas ir priimti galutinį sprendimą dėl projekto finansavimo. Tisinga sumažinti į sprendimo priėmimo procesą įtrauktų institucijų skaičių, stiprinti jų administracinius gebėjimus. Paramą viešiesiems projektams būtina skirstyti programiniu principu.

Ilgai užtrunka paramos sutarties keitimų derinimas. Struktūrinė paramą gavusioms įmonėms atsakingoms institucijoms tenka teikti daugybę ataskaitų, pildyti sudėtingus mokėjimo prašymus. Verslo atstovai skundžiasi nepagrįstai ilgai trukančiais projekto pakeitimų derinimais net tuo atveju, kai pakeitimai akivaizdžiai būtini sėkmingam projekto įgyvendinimui. Bendrovė „Čilija“ nutraukė ES lėšų, skirtų darbuotojų mokymams, įsisavinimą ir šią sritį finansuoja iš įmonės lėšų. Bendrovės rinkodaros vadovas Mindaugas Gumauskas teigia, jog „įtakos tokiam sprendimui turėjo biurokratinės kliūtys - dėl nelanksčios sistemos buvo sudėtinga koreguoti projekto pakeitimus ir patikslinimus, trikdė ir ilgi dokumentų derinimo terminai“⁴⁶. Struktūrinė parama darbuotojų kvalifikacijai kelti nesinaudoja AB „Lietuvos energija“. Įmonės personalo direktorė

⁴⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymas Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemonės, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 21-667; 2005, Nr. 64 (atitaisymas).

⁴⁶ Adomavičiūtė L. Stringančios ES fondų lėšos: ar verta laukti?//Verslo žinios, 2008 01 23.

Nerilė Naprienė sako, jog bendrovė kol kas nesinaudoja galimybe gauti finansavimą iš ES struktūrinių fondų, nes „projektų rengimas neatsiejamas nuo ilgo įvairios dokumentacijos rengimo, sprendimo laukimo bei papildomų išlaidų. Manome, kad savo išteklių naudojimas leidžia būti lankstesniems, keičiantis kvalifikacijos kėlimo poreikiams ar prioritetinėms sritims, operatyviai reaguoti ir rinktis iš rinkoje atsiradusių naujovių perskirstant biudžetą tarp padalinių ir jį administruojant“⁴⁷.

Užtrukęs gautos paramos administravimo procesas turi neigiamų pasekmių, ypač privačių projektų atveju - žlunga įmonių verslo planai, išauga skolinimosi kaštai tuo atveju, jei dalis kėšų projektui finansuoti buvo skolinamasi iš banko, nevykdomi įsipareigojimai klientams, projektai santykinai „pabrangsta“ dėl kylančių kainų. Projektų priežiūrą apsunkina ir **proporciumo principo netaikymas** skirtingų tipų (infrastruktūros ir „minkštiesiems“) ir dydžių projektams - mažos vertės projektai administruojami pagal tokias pačias taisykles kaip ir didelės vertės projektai. Ši problemą identifikuota ir Lietuvos 2004-2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) įgyvendinimo sistemos vertinime⁴⁸.

Sudėtingos paramos administravimo procedūros turėjo daug neigiamų pasekmių: nustačius painias, nelanksčias, su pernelyg daug saugiklių, neproporcingas paramos administravimo procedūras 2004-2006 m. paramos administravimo sistema veikė lėtai. Dėl šios priežasties parama tapo sunkiai prieinama smulkiąjam verslui ir regionams, o smulkaus ir vidutinio verslo plėtra, regionų problemų sprendimas yra vieni iš svarbiausių šalies strateginių tikslų. Dėl sudėtingų paramos administravimo taisyklių imonėms, ypač smulkiąjam verslui, paramos administravimas tampa per brangus ar apskritai neprieinams, nes samdyti konsultacines imones, kurios padėtų sukurti projektą, parengtų paraišką, pagelbėtų administruojant gautą paramą yra per brangu. Dėl šių priežasčių potencialūs pareiškėjai dažnai priversti atsisakyti ketinimų siekti struktūrinės paramos. Akvilė Ramanauskienė, Panevėžio verslo konsultacinio centro direktorė, remdamasi atlikto tyrimo „SVV problemos, imonių poreikiai, verslo plėtos galimybės“ rezultatais teigia, jog „plėtojančios verslą imonės rimtai svarsto, ar apsimoka naudotis struktūrinių fondų parama, ar geriau išsiversti savomis lėšomis - taip mažiau gaištama dėl popierizmo“⁴⁹.

⁴⁷ Ten pat.

⁴⁸ Lietuvos 2004-2006 m. Bendrojo programavimo dokumento(BPD) įgyvendinimo sistemos vertinimas. Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, 2005. P. 9.

⁴⁹ Savickienė D. Verslo aplinka jau gerėja//Verslo žinios, 2008 01 31, Nr. 21.

Aplinkos ir Žemės ūkio ministerijų patirtis administruojant ES lėšas rodo, jog administravimo procedūrų supaprastinimas paskatina pareiškėjus aktyviau teikti paraiškas, pateikiama daugiau ir įvairesnių projektų. Vykdamas Kaimo plėtros 2004-2006 m. planą, naujiems miškams privačioje žemėje sodinti skirta 92,5 mln. litų, tačiau 2004 m. panaudota tik 3,1 mln. Lt šios paramos, buvo gauta tik 171 reikalavimus atitinkanti paraiška. Aplinkos ir Žemės ūkio ministerijos, siekdamos, kad šia parama galėtų pasinaudoti kuo daugiau privačios žemės savininkų, supaprastino Kaimo plėtros 2004-2006 m. plano priemonės „Žemės ūkio paskirties žemės apželdinimas mišku“ administravimo taisykles. Supaprastinus taisykles, 2005 m. paraiškų surinkta dvigubai daugiau⁵⁰.

Dėl lėtai veikiančios paramos administravimo sistemos kilo reali grėsmė, jog Lietuva nespės įsisavinti dalies jai skirtos paramos, o neįsisavinus per nustatytą laiką (remiantis N+2 taisykle Lietuvai tai gali padaryti iki 2008 m. pabaigos) privalėtų nepanaudotas lėšas grąžinti į ES biudžetą. Vyriausybę dėl vangumo naudojant ES paramos lėšas ypač dažnai ir aštriai kritikavo už finansinį programavimą ir biudžetą atsakinga ES komisarė Dalia Grybauskaitė⁵¹. 2008 m. spalio 27 d. duomenimis, įsisavinta 2 832,7 mln. Lt iš 3 090,9 mln. Lt ES struktūrinės paramos lėšų, o tai sudaro 92 proc. nuo visos ES struktūrinės paramos sumos, tebevykdomi 632 projektai⁵².

Užtrukus struktūrinės paramos skirstymui infliacija Lietuvoje pabrangino ES lėšomis finansuojamus projektus. Nestandartinių metalo gaminių ir įrenginių gamintoja UAB „Arginta“ į naują gamyklą investavo daugiau kaip 13 mln. Lt struktūrinių fondų lėšų. 2,45 mln. Lt įmonė gavo statybos darbams ir naujai įrangai įsigyti, pačios įmonės investicijos siekė daugiau kaip 10 mln. Lt. „Planavome, kad statybos kainuos 6-7 mln. Lt, tačiau dėl biurokratinių kliūčių nuo paraiškos pridavimo iki statybų pradžios praėjo beveik dveji metai, o per tą laiką statybos labai pabrango“, - teigia UAB „Arginta“ direktorius⁵³. Siekiant pabaigti projektų įgyvendinimą, papildomų lėšų tenka ieškoti šalies biudžete.

Nustatytos 2004-2006 m. paramos administravimo pamokos ir jų priežastys leidžia išskirti šias pagrindines **paramos administravimo sistemos problemines sritis:**

⁵⁰ Norintiems įveisti mišką privačioje žemėje sudarytos palankios galimybės pasinaudoti parama. www.aplinkosauga.lt Naujienos, 2006 02 11. www.aplinkosauga.lt/news_read.php?id=1139649232; prisijungimo laikas: 2008 09 10.

⁵¹ Kmieliauskas L. Jei sugebės, Lietuva iš ES galės paimti daugiau//Verslo žinios, 2007 12 13; Staniulytė T. Silpnųjų pinigai nepasiekia//Verslo žinios, 2007 11 12; Vernickaitė A. Bara komisarė, užtaria premjeras//Verslo žinios, 2007 09 25; Staniulytė T. ES lėšos – po premjero naku//Verslo žinios, 2007 05 05.

⁵² www.esparama.lt/lt/bpd/igyvendinami_projektai; prisijungimo laikas: 2008 10 27.

⁵³ Vernickaitė A. Pasirengimas naujam šuoliui//Verslo žinios, 2007 10 30, Nr. 206.

1. Institucinis valdymo modelio trūkumai: centralizuotas-integruotas institucinis valdymo modelis netinkamas regionų problemoms spręsti.
2. Paramos administravimo procedūrų trūkumai:
 - finansavimo schemas ir projekto išlaidų apmokėjimo būdai: mažas paramos intensyvumas; projektams trūksta kofinansavimo lėšų (ypač aktualu smulkiajam ir vidutiniam verslui); projekto išlaidos privatiems projektams apmokamos tik išlaidų kompensavimo būdu;
 - paraiškų vertinimas, sprendimų priėmimas: daug institucijų įtraukta į paraiškų vertinimo, sprendimų priėmimo procesą;
 - projektų atrankos būdai: išskyrus tiesioginį finansavimo skyrimo būdą valstybės projektams, visi kiti projektai (ir viešieji, ir privatūs) atrenkami konkurso būdu, skelbiant kvietimus teikti paraiškas; viešieji projektai konkuruoja tarpusavyje; ydinga tęstinio paramos teikimo procedūra;
 - paraiškų vertinimo etapai: vienodi visiems projektams, netaikomas proporcingumo principas;
 - paramos sutarčių keitimas: visais atvejais, visiems be išimties paramos sutarčių keitimams raštu turi pritarti įgyvendinančioji institucija; sprendimai privalomai derinami su tarpine institucija, netaikomas proporcingumo principas.
3. Paramos administravimą reglamentuojančių teisės aktų trūkumai:
 - paraiškų vertinimo, sprendimų priėmimo, paramos sutarčių keitimo ir kiti terminai: teisės aktuose nėra nustatyta terminų, arba jie rekomendaciniai.

Toliau darbe apžvelgsime 2007-2013 m. paramos administravimo sistemą, šioje darbo dalyje užfiksuotose probleminėse srityse palyginsime ją su 2004 – 2006 m. paramos administravimo sistema ir įvertinsime, ar naujoji paramos administravimo sistema leis išvengti praeitame periode kilusių sunkumų.

II. ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS REFORMA 2007-2013 M., JOS ĮGYVENDINIMAS LIETUVOJE

Pirmojoje darbo dalyje identifikuotos didžiausios 2007-2013 m. paramos administravimo sistemos problemos, nustatytos jų priežastys ir išskirtos pagrindinės 2004-2006 m. paramos administravimo sistemos problemines sritys. Šioje darbo dalyje siekiama pristatyti 2007-2013 m.

paramos administravimo sistemą. Naujoji paramos administravimo sistema lyginama su veikusia 2004-2006 m., lyginant didžiausias dėmesys kreipiamas į ankstesnėje paramos administravimo sistemoje užfiksuotas problemines sritis. Tai leis įvertinti, ar į ankstesniojo programavimo periodo klaidas ir pamokas atsižvelgta tobulinant naująją paramos administravimo sistemą, įvertinti, ar naujoji sistema leis išvengti praeitame paramos administravimo periode iškilusių problemų.

1. ES regioninė politika. Regioninės politikos reformos. 2007-2013 m. ES struktūrinės politikos reformos kontekstas

Europos Sąjungos vykdomos regioninės politikos tikslas – finansinėmis priemonėmis ir koordinuojant valstybių regioninę politiką mažinti ES valstybių ekonominio ir socialinio išsivystymo skirtumus⁵⁴, t.y. siekti ES šalių narių ekonominės ir socialinės sanglaudos⁵⁵. Europos Bendrijos (toliau –EB) steigimo (Romos) sutarties preambulėje pasakyta, jog šešios valstybės steigėjos, kurdamos Europos Bendriją, siekia „stiprinti savo šalių ekonomikos vienybę ir užtikrinti darnią jos plėtrą mažinant įvairių regionų skirtumus ir mažiau išsivysčiusių regionų atsilikimą“. Tačiau, nors 1957 m. pasirašytoje EEB steigimo (Romos) sutartyje užsiminta apie ekonominės sanglaudos siekį, sanglaudos politikos dar nebuvo nei tarp bendrųjų politikų, nei tarp Bendrijos vykdomų politikos krypčių. Tik Bendrijai susidūrus su pirmosios plėtros perspektyva bei ekonominėmis krizėmis 1970-aisiais, buvo rimtai atsigręžta į problemas, kurias patyrė regionai, ir imti siūlyti jų sprendimo būdai. Įsteigti pirmieji fondai - Europos socialinis fondas (toliau - ESF) (1961 m.), Europos žemės ūkio valdymo ir garantijų fondas (EŽŪVGF) (1970 m.), Europos regioninės plėtros fondas (ERPF) (1975 m.), kurio specifinis tikslas – sumažinti ekonominę ir socialinę atskirtį tarp ES regionų. Regioninės politikos plėtros stimulu tapo Bendrijos išsiplėtimas⁵⁶ ir ekonominės integracijos procesas, neigiamai veikęs ekonominę, socialinę bei erdvinę Bendrijos sanglaudą, skatinęs nedarbą, socialinę fragmentaciją, netolygų ekonomikos augimą bei erdvinę tam tikrų ekonominių veiklų koncentraciją⁵⁷.

Kiekvieną integracijos gilinimo žingsnį lydėjo ir finansiniu, ir reguliavimo požiūriu besiplečianti sanglaudos politika, tapusi kompensaciniu mechanizmu ekonominiu atžvilgiu atsilikusioms EB

⁵⁴ Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2008. P. 260.

⁵⁵ Dėl šios priežasties regioninė politika dažnai vadinama sanglaudos politika

⁵⁶ Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2008. P. 260.

⁵⁷ Amin A., Tomaney J. The Challenge of Cohesion. Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion. London: Routledge, 1999. P. 41.

valstybėms. Tikrosios sanglaudos politikos susiformavimas sietinas su antruoju, pietiniu, Bendrijos išsiplėtimu, kai į EB buvo priimtos Graikija (1981 m.), Ispanija ir Portugalija (1986 m.), t.y. valstybės, kurių ekonominio išsivystymo lygis buvo gerokai žemesnis už Bendrijos vidutinį lygį.

1988 m. įvyko pirmoji svarbi struktūrinės politikos reforma - 1988 m. Briuselio viršūnių susitikimo metu pateiktas Deloras I pasiūlymų paketas, laikomas I-uoju programavimo periodu (1988-1992 m.), 1992 m. Europos Komisija pristatė Deloras II (II-ojo programavimo periodo) biudžetinius pasiūlymus 1993-1997 m. finansiniam laikotarpiui. Didžiausia struktūrinių fondų reforma susijusi su Darbotvarkės 2000 - III-ojo programavimo periodo - pasiūlymais, kuriuose Europos Komisija išdėstė principus dėl ES politikų (BŽŪP, ekonominės ir socialinės sanglaudos politikos) reformos, prisijungimo proceso ir finansinių metmenų 2000 – 2006 m. laikotarpiu.

2004 m. į ES įstojus dešimčiai naujų narių, o 2007 m. prisijungus Bulgarijai ir Rumunijai, siekis sumažinti regionų išsivystymo lygio skirtumus, sustiprinti ekonominę bei socialinę sanglaudą ES tapo dar aktualesnis. Dėl iššūkių, nulemtų globalizacijos skatinamo greitėjančio ekonomikos restruktūrizavimo, atviros prekybos, technologijų revoliucijos poveikio, žinių ekonomikos vystymosi, visuomenės senėjimo, imigracijos augimo, iškilo naujos teisinės priemonės būtinybė. ES regioninė ir sanglaudos politika 2007-2013 m. programavimo laikotarpiu turės spręsti keturis svarbius uždavinius:

- 1) *stiprinti sanglaudą išsiplėtusioje Sąjungoje*. Dėl ES plėtros iki 25 narių socialinių-ekonominių skirtumų padvigubėjo, o Sąjungos BVP vidurkis sumažėjo 12,5%);
- 2) *stiprinti ES prioritetus*. Siekiama pagerinti ES ekonomikos rezultatus įgyvendinant Lisabonos strategiją ir jos išplėstus tikslus - ES socialinio įtraukimo strategija (Lisabonos strategijos skurdo mažinimo tikslas) ir Geteborgo strategijos (aplinkos apsaugos ir labiau subalansuoto vystymosi tikslas);
- 3) *gerinti gyvenimo kokybę, propaguojant darnesnę ir labiau subalansuotą vystymąsi*. ES ekonomikos augimo potencialu laikomas regionų konkurencingumo didinimas panaudojant tikslingas investicijas visoje Sąjungoje ir atveriant ekonomines galimybes, padedančias žmonėms įgyvendinti savo gebėjimus;
- 4) *sukurti naują sanglaudos partnerystę, siekiant sustiprinti šios politikos veiksmingumą, skaidrumą ir politinę atsakomybę*⁵⁸.

⁵⁸ Inforegio. http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working7_lt.htm; prisijungimo laikas: 2008 10 15.

2. 2007 – 2013 m. sanglaudos politikos principai ir tikslai. Reglamentavimas ES lygiu

Atsižvelgdama į minėtus iššūkius, 2004 m. liepos 14 d. Europos Komisija pateikė penkių naujų reglamentų dėl 2007-2013 m. sanglaudos politikos reformos pasiūlymus⁵⁹. Dokumentų paketą sudarė reglamentas, nustatantis bendrąsias visų finansinių instrumentų taisykles, ir konkretūs reglamentai dėl Europos regioninės plėtros fondo (toliau - ERPF), Europos socialinio fondo (toliau - ESF) ir Sanglaudos fondo, kuriais siekta įgyvendinti penkis esminius sanglaudos politikos reformos **principus**:

1. **Siekti strategiškescnio orientavimosi į ES prioritetus** ir ES sanglaudos politikos suderinamumo su kitomis ES politikomis (pasiūlyta, kad Ministrų Taryba tvirtintų Bendrijos sanglaudos strategines gaires, kurių pagrindu valstybės narės ir regionai parengtų nacionalinius strateginius gairių dokumentus ir veiksmų programas);
2. **Koncentruoti sanglaudos politikos biudžetą pagal resursus** (pasiūlyta 78,54% visų ES sanglaudos politikai numatytų lėšų skirti konvergencijos kriterijui, 17,22% – regioniniam konkurencingumui bei užimtumui skatinti ir 3,94% – teritorinio bendradarbiavimo tikslui) ir prioritetus (programos orientuotos į Lisabonos ir Geteborgo prioritetus);
3. **Decentralizuoti ES struktūrinių fondų valdymą**, daugiau galių deleguojant valstybėms narėms ir regionams;
4. **Supaprastinti ES struktūrinių fondų paramos administravimą** (sumažinti sanglaudos finansinių instrumentų skaičių – vietoje 6 fondų palikti ERPF, Sanglaudos fondą ir ESF; vienai programai skirti vieną fondą ir taip skatinti labiau integruotus projektus; Bendrijos iniciatyvas Equal, Urban integruoti į bendras programas; Sanglaudos fondų projektus integruoti į daugiamečių programavimą; suvienodinti Sanglaudos fondo ir struktūrinių fondų administravimo taisykles; tinkamumo taisykles nustatyti nacionaliniu, o ne Bendrijos lygiu);
5. **Suefektvinti finansų valdymą ir kontrolę** (aiškiau padalinti atsakomybę tarp Bendrijos ir valstybių narių; leisti ERPF ir ESF finansuoti vienas kito remiamas sritis 5% ribose; generalizuoti N+2 taisyklę).

⁵⁹ European Commission, Proposal for a Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund (COM(2004)492 final); Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund (COM(2004) 495 final); Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund (COM(2004) 493 final); Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Cohesion Fund (COM(2004) 494 final); Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC) (COM(2004) 496 final).

Naujieji ES sanglaudos politiką nustatantys reglamentai įsigaliojo su kai kuriais pakeitimais. Pagrindiniai iš jų – 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006 nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantį reglamentą (EB) Nr. 1260/1999 (vadinamasis Bendrasis reglamentas). Jame pateiktos bendrosios taisyklės, taikomos Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui ir Sanglaudos fondui. Reglamentas pagrįstas bendru Europos Sąjungos, valstybių narių ir regionų valdymo principu, apibrėžia naują programavimo procesą ir naujas finansinio valdymo, kontrolės ir projektų vertinimo normas.

Reglamentą 1083/2006 papildė 2006 m. gruodžio 8 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1828/2006 nustatantis Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, ir Europos Parlamento bei Tarybos reglamento (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo, įgyvendinimo taisyklės. Priimti ir trys reglamentai dėl kiekvieno finansavimo šaltinio – ERPF, ESF ir SF⁶⁰.

Naujojoje sanglaudos politikoje, vietoj iki 2006 m. buvusių keturių, išskiriami **trys nauji prioritetiniai tikslai**: (1) **konvergencija**, (2) **regionų konkurencingumas ir užimtumas** bei (3) **Europos teritorinis bendradarbiavimas**. Pagal naujuosius ES teisės aktus, 2007-2013 m. finansiniu laikotarpiu ES struktūrinė parama skiriama šiems prioritetams:

- 1. Konvergencijos prioritetą** skirtas silpniau išsivysčiusiems šalims narėms ir regionams. Šiam prioritetui skiriama apie 82 % visų ES sanglaudos politikai numatytų lėšų.
- 2. Regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetą** skirtas labiau išsivysčiusiems regionams, kurie negali gauti paramos pagal Konvergencijos prioritetą. Šiam prioritetui siūloma skirti apie 16 % visų ES sanglaudos politikai numatytų lėšų.
- 3. Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetą** skirtas bendradarbiavimui abipus ES vidaus sienų ir tarp šalių narių tam tikrose teritorinėse zonose. Šiam prioritetui siūloma skirti apie 2,5 % visų ES sanglaudos politikai numatytų lėšų.

⁶⁰ 2006 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1783/1999; 2006 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1081/2006 dėl Europos socialinio fondo ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1784/1999; 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1084/2006 įsteigiantis Sanglaudos fondą ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1164/94.

Spartesnis augimas ir daugiau darbo vietų visuose Europos Sąjungos regionuose ir miestuose – tokia sanglaudos politikos ir jos priemonių esmė 2007-2013 m. laikotarpiu. Siekdama remti regionų augimo darbotvarkes ir skatinti darbo vietų kūrimą, ES per sanglaudos politikos priemones šiuo laikotarpiu investuos daugiau nei bet kada iki šiol – 308 mlrd. eurų (2004 m. kainomis). 82 % šios sumos bus skirta konvergencijos tikslui, t. y. pačioms neturtingiausioms valstybėms narėms ir regionams. Likusiuose regionuose maždaug 16 % struktūrinių fondų lėšų bus skirta naujovėms, darniam vystymuisi, geresniam prieinamumui ir mokymo projektams pagal regionų konkurencingumo ir užimtumo tikslą remti. Siekiant Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslo, 2,5 % skiriama tarpvalstybiniam, tarptautiniam ir regionų bendradarbiavimui⁶¹.

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu parama Lietuvai skiriama pagal 1-ąjį ir 3-įjį prioritetus - Konvergencijos ir Europos teritorinio bendradarbiavimo⁶², lėšos bus skiriamos iš dviejų struktūrinių fondų (ERPF ir ESF⁶³), ir Sanglaudos fondo. 2007-2013 m. Lietuva galės pasinaudoti 23 394,42 mlrd. litų ES struktūrine parama, ir ši suma prilygsta metiniam Lietuvos biudžetui (2007 m. Lietuvos biudžetas sudarė apie 22 mlrd. Lt⁶⁴). Ekspertų vertinimu, efektyviai panaudojus visas 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos lėšas, papildomai galėtų būti sukurta apie 52 mlrd. litų bendrojo vidaus produkto (BVP)⁶⁵. Šis papildomas produktas yra palyginamas su per vienerius metus Lietuvoje sukuriama prekių ir paslaugų verte (2005 m. Lietuvos BVP sudarė 71 mlrd. Lt⁶⁶). Naudodama ES struktūrinių fondų paramą Lietuva turi siekti, kad mažėtų šalies ekonominis atsilikimas nuo ES senbuvių, o kartu ir skirtumai tarp šalies regionų.

Apžvelgus svarbiausius pokyčius naujajame programavimo periode matyti, jog **ES siekia aiškumo, efektyvumo ir strategiškesnės politikos**. Supaprastinta visa paramos sistema (mažiau ir aiškesni tikslai - liko trys, ankstesniame programavimo periode buvo šeši), mažiau ir viena į kitą integruotos finansinės priemonės (liko trys, o buvo šešios finansinės priemonės (fondai) ir keturios Bendrijos iniciatyvos), pabrėžiama struktūrinių fondų valdymo decentralizacija kaip

⁶¹ Inforegio. http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working7_lt.htm; prisijungimo laikas: 2008 10 15.

⁶² www.esparama.lt/2007-2013/lt/parama; prisijungimo laikas: 2008 10 15.

⁶³ 2000 – 2006 m. programavimo periodu ES struktūriniams fondams priklausę Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Orientavimo skyrius bei Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas po reformos perėjo atitinkamai į Bendrosios žemės ūkio politikos bei Bendrosios žuvininkystės politikos reguliavimo sferą.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. www.lrv.lt/main.php?cat=240&d=3002; prisijungimo laikas: 2008 10 15.

⁶⁵ Ten pat.

⁶⁶ Ten pat.

priemonė paramos lėšoms efektyviau pasiekti regionus. Šiuo pavyzdžiu turėtų sekti ir Lietuva, maksimaliai supaprastinama paramos administravimo sistema ir siekama jos efektyvumo.

3. 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos tikslai nacionaliniu lygiu

2006 m. spalio 6 d. Tarybos sprendimo Nr. 2006/702/EB⁶⁷ priede išdėstytos Bendrijos ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos politikos strateginės gairės, kurios yra indikacinės valstybėms narėms rengiant nacionalinius strateginius gairių dokumentus ir veiklos programas 2007-2013 m. laikotarpiui. Tai politinis (turinio) dokumentas, nustatantis struktūrinės paramos panaudojimo prioritetus ES lygiu.

Remiantis Tarybos reglamentu Nr. 1083/2006 ir sprendimu Nr. 2006/702/EB, pagal procedūrą reikalavimus parengti ir patvirtinti nacionaliniai politiniai (turinio) dokumentai, nustatantys paramos panaudojimo prioritetus nacionaliniu lygiu. Naujuoju paramos laikotarpiu Lietuvos 2004-2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą (BPD), buvusį pagrindiniu paramos skirstymo dokumentu 2004-2006 m., pakeitė tarpusavyje suderinti nacionaliniai paramos panaudojimo strateginiai dokumentai. 2007-2013 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje konvergencijos tikslui įgyvendinti⁶⁸ (toliau – Nacionalinė strategija), apibrėžtos prioritetinės ES struktūrinės paramos investicijų kryptys ir nustatytas pagrindinis ES struktūrinės paramos panaudojimo tikslas – sparčiai gerinti sąlygas investuoti, dirbti ir gyventi Lietuvoje, kad ūkio augimo teikiama nauda pasiektų visus Lietuvos gyventojus. Strategijoje iškeltus tikslus ir uždavinius įgyvendina keturios veiksmų programos - Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa (jos įgyvendinimui skirta 13,80 proc. ES struktūrinės paramos lėšų), Ekonomikos augimo veiksmų programa (45,72 proc.), Sanglaudos skatinimo veiksmų programa (39,08 proc.) ir Techninės paramos veiksmų programa (1,4 proc.). Lėšų paskirstymo tarp veiksmų programų, jų prioritetų ir intervencinių sričių proporcijos patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1275⁶⁹. Kiekvienai veiksmų programai atskirai tvirtinamame priede nustatyti

⁶⁷ 2006 m. spalio 6 d. Tarybos sprendimas Nr. 2006/702/EB dėl Bendrijos sanglaudos politikos strateginių gairių

⁶⁸ Europos Komisijos 2007 m. balandžio 26 d. sprendimas K(2007)1808 (CCI 2007 LT16UNS001) patvirtinantis tam tikras Lietuvos nacionalinio strateginio krypties plano dalis

⁶⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gruodžio 18 d. nutarimas Nr. 1275 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 14 d. nutarimo Nr. 252 „Dėl atsakomybės už Europos Sąjungos 2007–2013 metų struktūrinės paramos, gaunamos pagal Europos Sąjungos sanglaudos politikos konvergencijos tikslą, administravimą paskirstymo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės Europos Sąjungos struktūrinės paramos komiteto 2004–2006 metų ir 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos klausimams spręsti sudarymo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 139-5304.

veiksmų programų prioritetus įgyvendinančios priemonės, tarp lėšų valdytojų paskirstyti asignavimų dydžiai, galimi pareiškėjai paramai gauti, atsakingos institucijos, projektų atrankos būdai, priemonės įgyvendinimo stebėsenos rodikliai, finansavimo planas ir kita. Nacionaliniai strateginiai dokumentai yra suderinti su ES lygiu nustatytais struktūrinės paramos panaudojimo prioritetais, kurie nurodyti Europos Komisijos parengtose Bendrijos sanglaudos politikos strateginėse gairėse⁷⁰ bei Lietuvos ilgalaikėmis strategijomis.

Pagrindinis Lietuvos 2007-2013 m. struktūrinės paramos panaudojimo strategijos konvergencijos tikslui įgyvendinti tikslas - sparčiai gerinti sąlygas investuoti, dirbti ir gyventi Lietuvoje, kad ūkio augimo teikiama nauda pasiektų visus Lietuvos gyventojus. Šiai vizijai pasiekti Nacionalinėje strategijoje nustatyti trys pagrindiniai tikslai - spartinti ūkio augimą ilguoju laikotarpiu, kurti daugiau geresnių darbo vietų, plėtoti socialinę sanglaudą⁷¹ ir pasirinktos trys **prioritetinės kryptys**. Labiausiai rūpinamasi:

- *produktyviais žmogiškaisiais ištekliais*, reikalingais žinių visuomenei, t.y. siekti pritraukti ir išlaikyti žmones darbo rinkoje, skatinti aktyvų mokymąsi visą gyvenimą, plėtoti aukščiausios kvalifikacijos darbo jėgą ir didinti viešojo administravimo efektyvumą;
- *konkurencinga ekonomika* – t.y. didinti aukštos pridėamosios vertės verslo lyginamąją dalį, produktyvumo lygį versle (ypač sudarant palankią aplinką inovacijoms ir smulkiąjam bei vidutiniam verslui) ir ekonominės infrastruktūros efektyvumą;
- *gyvenimo kokybe ir sanglauda* – t.y. geriau panaudoti vietos potencialą, tiekti kokybiškas ir prieinamas viešąsias paslaugas, siekti geresnės aplinkos kokybės⁷².

Išskirtos ir bendrosios (horizontalios) sritys, kurios turėtų būti kiekvienos programos sudėtinė dalis. Panaudojant ES struktūrinę paramą turi būti atsižvelgiama į:

- informacinės visuomenės plėtrą,
- darnų vystymąsi,
- lygias galimybes,
- regioninę plėtrą⁷³.

⁷⁰ 2006 m. spalio 6 d. Tarybos sprendimas Nr. 2006/702/EB dėl Bendrijos sanglaudos politikos strateginių gairių

⁷¹ Nacionalinė strategija. P. 22-23.

⁷² Ten pat, P. 25-26.

⁷³ Ten pat, P. 26.

Proveržio sritimis, kurios turėtų labiausiai prisidėti prie Lietuvos ekonomikos augimo ilguoju laikotarpiu pasirinktos:

- Lietuvos žmonių žinių ir kvalifikacijos kėlimas (žmogiškieji ištekliai),
- moksliniai tyrimai,
- technologinė plėtra bei inovacijos.

Šioms sritims suplanuota skirti kelis kartus didesnę finansavimą palyginti su 2004-2006 m. laikotarpiu.

4. Struktūrinės paramos administravimo sistema Lietuvoje 2007-2013 m.

2007 m. prasidėjus naujam paramos administravimo periodui, ankstesnė paramos administravimo sistema buvo tobulinama norint pagerinti jos efektyvumą. Finansų ministerija tikino, kad 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos naudojimui buvo pasirengta sėkmingai, naujajame paramos administravimo laikotarpyje parama bus naudojama sparčiau, skaidriau ir efektyviau. „Iš praėjusio 2004-2006 m. periodo pasimokėme labai gerai. Projektų administravimo taisyklės gerokai tobulesnės. Dabar pasirinkome daug efektyvesnius konkursų rengimo, projektų patikros, viešųjų pirkimų vykdymo būdus. Sparčiai darbai vyks ir mažesnė administracinė našta guls ant paramos naudotojų pečių. Biurokratijos sumažės. Ūkiškumo bus daugiau“, - dienraščiui „Verslo žinios“ teigė finansų ministras Rimantas Šadžius⁷⁴. Tačiau 2007-2013 m. paramos administravimo sistemos apžvalga leidžia teigti, jog ne visi trūkumai ištaisyti.

4.1. Paramos administravimo institucinė sąranga. ES reglamentai valstybėms narėms nustato vieningą reguliacinę sistemą struktūrinės paramos valdymui. Remiantis Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1083/2006, struktūrinių fondų administravimo funkcijos turi būti deleguotos nacionalinėms institucijoms. Atsižvelgiant į šiuos reikalavimus, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimu Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“⁷⁵ paskirstytos atsakomybės tarp institucijų, apibrėžtos jų funkcijos.

⁷⁴ Verbienė I. Europinių pinigų banga//Verslo žinios, 2007 12 13, Nr 237.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 114-4637.

Institucijų funkcijos ir atsakomybė dalijamos į du lygmenis: strateginį ir administracinį. Strateginio lygmens funkcijas atlieka koordinuojančioji institucija ir tarpinės institucijos, savivaldos lygiu veikia Regionų plėtros tarybos.

Koordinuojančioji institucija (ja paskirta LR Finansų ministerija) koordinuoja ES struktūrinės paramos planavimą bei naudojimą ir yra atsakinga už ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemos sukūrimą, veikimo priežiūrą ir tobulinimą Lietuvoje. Koordinuoja strategijos ir veiksmų programos rengimą ir derinimą su EK, prireikus rengia ir derina šių dokumentų keitimus, organizuoja veiksmų programų priedų, projektų atrankos kriterijų rengimą ir keitimą, kuria ir prižiūri ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemą, rengia teisės aktus, nustatančius ES struktūrinę paramą administruojančių institucijų funkcijas, atlieka stebėsenos komiteto sekretoriato funkcijas, rengia ES struktūrinės paramos vertinimo planą.

Tarpinė institucija apibrėžta Reglamento Nr. 1083/2006 2 straipsnio 6 dalyje. Vadovaudamasi Reglamento Nr. 1083/2006 59 straipsnio 2 dalimi, vadovaujančiosios institucijos atsakomybe atlieka vadovaujančiosios institucijos pavestas užduotis. LR Finansų ministerija paskirta atlikti veiksmų programų techninės paramos prioritetų ir Techninės paramos veiksmų programos tarpinės institucijos funkcijas. Kitų veiksmų programų atveju tarpinių institucijų funkcijas atlieka ministerijos (LR Aplinkos ministerija, LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, LR Susisiekimo ministerija, LR Sveikatos apsaugos ministerija, LR Švietimo ir mokslo ministerija, LR Ūkio ministerija, LR Vidaus reikalų ministerija) ir Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LR Vyriausybės (IVPK). Paskirtos institucijos pagal kompetenciją dalyvauja rengiant strategiją (t.y. strateginiu lygmeniu atsakingos už paramos konkretiems ūkio sektoriams planavimą ir panaudojimą), veiksmų programas, veiksmų programų priedus, projektų atrankos kriterijus, teisės aktus, planuoja administruojamų prioritetų ir priemonių įgyvendinimą, rengia ir tvirtina priemonių įgyvendinimo planus, pagal kompetenciją planuoja, kokią ES struktūrinės paramos dalį skirti projektams, atrinktiems per regioninę projektų atranką, kokią – per valstybinę projektų atranką ir kokią – konkurso būdu. Tarpinė institucija planuoja valstybės ir didelės apimties projektus, sudaro ir tvirtina šių projektų sąrašus, planuoja kvietimus teikti paraiškas ir nustato jų sąlygas bei lėšų, skirtų konkrečiam kvietimui, sumas, priima sprendimus dėl valstybės, regionų ir projektų, atrinktų konkurso būdu, finansavimo, dalyvauja Stebėsenos ir veiksmų programų valdymo komitetų veikloje. koordinuoja regionų projektams įgyvendinti skirtų ES fondų ir LR valstybės biudžeto lėšų planavimą ir skirstymą tarp regionų, rengia Regionų projektų atrankos tvarkos aprašą, užtikrina, kad regionų plėtros tarybos, apskričių

viršininko administracijos ir savivaldos institucijos būtų laiku informuotos apie regionų projektų finansavimo sąlygas ir tvarką.

Regionų plėtros tarybos planuoja regionų projektus vadovaudamosi atitinkamo regiono plėtros planu, sudaro ir tvirtina regionų projektų sąrašus.

LR Vyriausybė tvirtina nacionalines strategijas ir investicijų prioritetus, pagrindinius teisės aktus, reglamentuojančius strategijos ir veiksmų programų administravimą ir finansavimą, sudaro Veiksmų programos stebėsenos komitetą.

Administracines ir technines funkcijas atlieka Vadovaujančioji, Tvirtinančioji bei Mokėjimus atliekančioji ir įgyvendinančios institucijos. Vadovaujančios, Tvirtinančios ir Mokėjimus atliekančios institucijos funkcijos pagal ES reglamentų reikalavimus pavestos atskiriems Finansų ministerijos padaliniams.

Vadovaujančioji institucija atsakinga už veiksmų programos valdymą bei įgyvendinimą ir Reglamento Nr. 1083/2006 60 straipsnyje nustatytų funkcijų atlikimą. Vadovaujančioji institucija administruoja veiksmų programas ir atsako už jų įgyvendinimą, prižiūri ES fondų lėšų panaudojimo spartą, rengia projektų administravimo ir finansavimo, išaidų tinkamumo taisyklės ir metodinius nurodymus dėl jų taikymo, informavimo planą, atlieka veiksmų programų valdymo sekretoriato funkcijas.

Tvirtinančioji institucija atsakinga už Reglamento Nr. 1083/2006 61 straipsnyje nurodytų funkcijų atlikimą. Institucija tvirtina ir siunčia EK patvirtintų išlaidų ataskaitas ir mokėjimo paraiškas, teikia išlaidų prognozes, informuoja EK apie gražintinas ir gražintas ES fondų lėšas.

Mokėjimus atliekanti institucija įsteigta vadovaujantis Reglamento Nr. 1083/2006 37 straipsnio (1 dalies g punkto iii papunktis) ir yra atsakinga už mokėjimų iš Europos Komisijos priėmimą bei lėšų projektų vykdytojams išmokėjimą. Atidaro Lietuvos banke po atskirą valstybės išdo sąskaitą ERPF, ESF (ir ES Sanglaudos fondo) lėšoms, šiose sąskaitose valdo iš EK gaunamas ES fondų lėšas, išmoka projektų vykdytojams ES fondų ir/ar Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšas, tvarko ES fondų lėšų bei gražintinų ir gražintų lėšų apskaitą.

Įgyvendinančioji institucija, vadovaudamasi Reglamento Nr. 1083/2006 59 straipsnio 2 dalimi, vadovaujančiosios institucijos atsakomybe atlieka vadovaujančiosios institucijos pavestas užduotis ir ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos, pagal kompetenciją atsakingos už bendrai finansuojamus iš ES fondų lėšų ūkio sektorius, įgaliotas atlikti funkcijas. Atlieka projektų vertinimą, pagal kompetenciją užtikrina, kad projektai būtų atrinkti vadovaujantis priemonei taikytiniais projektų atrankos kriterijais; nustato didžiausią leistiną skirti projekto tinkamoms finansuoti išlaidoms ES struktūrinių fondų ir LR valst biudž lėšų dydį; tikrina projekto vykdytojų teikiamus mokėjimo prašymus, nustato mokėjimo prašymuose nurodytų išlaidų tinkamumą finansuoti, rengia ir tvirtina išlaidų deklaracijas; pagal kompetenciją atlieka pažeidimų tyrimus; teikia pareiškėjams ir proj vykdytojams info apie projektų rengimo, paraiškų rengimo bei teikimo ir projektų įgyvendinimo reikalavimus. Įgyvendinančiųjų institucijų funkcijas atlieka Centrinė projektų valdymo agentūra (CPVA), Lietuvos verslo paramos agentūra (LVPA), Paramos fondo Europos socialinio fondo agentūra (ESFA), Aplinkos projektų valdymo agentūra (APVA), Transporto investicijų direkcija (TID), UAB „Investicijų ir verslo garantijos“ (INVEGA)⁷⁶.

1 lentelė: Atsakomybės paskirstymas tarp institucijų, atsakingų už Lietuvos 2007–2013 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijos ir žmogiškųjų išteklių plėtros, ekonomikos augimo, sanglaudos skatinimo ir techninės paramos veiksmų programų įgyvendinimą⁷⁷

Eil. Nr.	Veiksmų programa/prioritetas	Tarpinė institucija	Įgyvendinančioji institucija
	ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ PLĖTROS VEIKSMŲ PROGRAMA		
1.	Geras užimtumas ir socialinė aprėpt	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Paramos fondas Europos socialinio fondo agentūra
2.	Mokymasis visą gyvenimą	Švietimo ir mokslo ministerija	Paramos fondas Europos socialinio fondo agentūra
3.	Tyrėjų gebėjimų stiprinimas	Švietimo ir mokslo ministerija	Paramos fondas Europos socialinio fondo agentūra
4.	Administracinių gebėjimų stiprinim ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas	Vidaus reikalų ministerija	Paramos fondas Europos socialinio fondo agentūra
5.	Techninė parama	Finansų ministerija	viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra
	EKONOMIKOS AUGIMO VEIKSMŲ PROGRAMA		

⁷⁶ www.esparama.lt/2007-2013/lt/25; prisijungimo laikas: 2008 10 01

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 114-4637.

Eil. Nr.	Veiksmų programa/prioritetas	Tarpinė institucija	Įgyvendinančioji institucija
6.	Ūkio konkurencingumui ir ekonomikos augimui skirti moksliniai tyrimai ir technologinė plėtra	Ūkio ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija	viešoji įstaiga Lietuvos verslo paramos agentūra, viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra
7.	Verslo produktyvumo didinimas ir verslo aplinkos gerinimas	Ūkio ministerija	viešoji įstaiga Lietuvos verslo paramos agentūra, uždaroji akcinė bendrovė „Investicijų ir verslo garantijos“
8.	Informacinė visuomenė visiems	Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės	viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra
9.	Esminė ekonominė infrastruktūra	Susisiekimo ministerija, Ūkio ministerija	Transporto investicijų direkcija, viešoji įstaiga Lietuvos verslo paramos agentūra
10.	Transeuropinių transporto tinklų plėtra	Susisiekimo ministerija	Transporto investicijų direkcija
11.	Techninė parama	Finansų ministerija	viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra
	SANGLAUDOS SKATINIMO VEIKSMŲ PROGRAMA		
12.	Vietinė ir urbanistinė plėtra, kultūros paveldo ir gamtos išsaugojimas bei pritaikymas turizmo plėtrai	Vidaus reikalų ministerija, Ūkio ministerija, Aplinkos ministerija	viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra, viešoji įstaiga Lietuvos verslo paramos agentūra, Aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra
13.	Viešųjų paslaugų kokybė ir prieinamumas: sveikatos, švietimo ir socialinė infrastruktūra	Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra
14.	Aplinka ir darnus vystymasis	Aplinkos ministerija, Ūkio ministerija, Susisiekimo ministerija	Aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra, viešoji įstaiga Lietuvos verslo paramos agentūra, Transporto investicijų direkcija
15.	Techninė parama	Finansų ministerija	viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra
	TECHNINĖS PARAMOS VEIKSMŲ PROGRAMA		
16.	Techninė parama Europos Sąjungos struktūrinės paramos, gaunamos pagal konvergencijos tikslą, administravimui	Finansų ministerija	viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra

Pagal Reglamento Nr. 1083/2006 reikalavimus privalomas **Veiksmų programų stebėsenos komitetas** nagrinėja veiksmų programų įgyvendinimo eigą ir pažangą, veiksmų programų įgyvendinimo problemas ir teikia pasiūlymus vadovaujančiajai ir koordinuojančiajai institucijai dėl veiksmų programų keitimo, jų priedų rengimo ir tobulinimo, valdymo ir kontrolės sistemos tobulinimo, atlieka Reglamento Nr. 1083/2006 65 straipsnyje nustatytus uždavinius.

Veiksmų programų valdymo komitetas sudaromas vadovaujančiosios institucijos kiekvienai veiksmų programai (išskyrus Techninės paramos veiksmų programą) veiksmų programos planavimo ir įgyvendinimo problemoms nagrinėti. Į komiteto sudėtį įtraukiami veiksmų programą administruojančių institucijų atstovai ir socialiniai ekonominiai partneriai.

Viešųjų pirkimų taryba LR viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka kontroliuoja, kaip atliekant projektų viešuosius pirkimus laikomasi Viešųjų pirkimų įstatymo ir kitų susijusių teisės aktų reikalavimų, vykdo šių teisės aktų pažeidimų prevenciją, konsultuoja pareiškėjus, projektų vykdytojus viešųjų pirkimų atlikimo klausimais.

Audito institucija paskirta Valstybės kontrolė atlieka Tarybos reglamento Nr. 1083/2006 62 straipsnyje nurodytas audito institucijos funkcijas.

Vertinant paramos administravimo sistemos institucinę sąrangą, verta atkreipti dėmesį, jog naujajame struktūrinės paramos administravimo periode paskirta daugiau atsakingų institucijų, nei administruojant 2004-2006 m. ES struktūrinę paramą (praeitame programavimo periode buvo 18). Atsakingų institucijų skaičiaus didėjimas visuomenės, ekspertų paprastai yra vertinamas neigiamai kaip didinantis biurokratiją, mažinantis sistemos skaidrumą. 2006 m. Vyriausybei svarstant naująją Europos Sąjungos (ES) paramos administravimo schemą ir numaćius didinti paramos skirstytojų skaičių Lietuvos mokslo tarybos pirmininkas, Bendrojo programavimo dokumento (BPD) Priežiūros komiteto narys Eugenijus Butkus šiam sprendimui nepritarė: „Nemanyčiau, kad reikia plėsti ES paramos skirstytojų ratą. Kai jų daugėja, neaišku, koku pagrindu institucijos įtraukiamos, gali kilti abejonių dėl skaidrumo“⁷⁸. Lietuvos prekybos, pramonės ir amatų rūmų asociacijos generalinis direktorius Vitas Maćiulis taip pat įsitikinęs, kad kuo daugiau institucijų, tuo daugiau biurokratijos: „Manau, kad nėra reikalo didinti institucijų skaičiaus, o būtina mažinti biurokratiją, kuri pasiekusi absurdišką lygį“⁷⁹. Institucijų skaičiaus didėjimas daro sistemą labiau fragmentuotą, atsakomybę už ES paramos panaudojimą tampa sunku priskirti konkrećiai institucijai, o tai mažina sistemos efektyvumą ir skaidrumą. Priėmus sprendimą didinti institucijų skaičių būtina labai atidžiai peržiūrėti jų funkcijas, kad būtų išvengta dubliavimosi.

⁷⁸ Ekspertai kritikuoja planus didinti ES paramos skirstytojų skaičių//BNS, 2006 10 03.

⁷⁹ Ten pat.

Kita vertus, atsakingų institucijų skaičiaus padidėjimas 2007-2013 m. paramos periodu daugiausiai susijęs su regionų plėtros tarybų įtraukimu į ES struktūrinių fondų administravimą siekiant pritraukti daugiau struktūrinės paramos lėšų į regionus, ir ši dalinė paramos administravimo decentralizacija yra sveikintina naujovė. Nacionalinėje strategijoje nurodoma, kad „regioninį plėtros strategijos aspektą padės užtikrinti ir tai, jog įgyvendinant šios strategijos pagrindu parengtas veiksmų programas, į vietos savivaldos kompetenciją patenkančios investicijos bus remiamos laikantis subsidarumo principo (dalį funkcijų – pirminę projektų atranką ir investicijų paketo sudarymą – perduodant regioninėms institucijoms), proporcingumo principo (investicijų apimtį atskirų regionų plėtrai nustatant pagal aiškiai suformuluotus kriterijus), taip pat viešumo principo. Tuo būdu vietos ir regioniniai partneriai aktyviai įsitrauktų į investicijų planavimo ir įgyvendinimo procesą ir padėtų jas nukreipti taip, kad jos geriausiai atitiktų vietos poreikius ir galimybes, be to, efektyviau prisidėtų prie šios strategijos ir pagal ją parengtų veiksmų programų tikslų įgyvendinimo. Investuojant bus siekiama padėti iki 2013 m. pasiekti, kad nedidėtų skurdžiausių regionų išsivystymo lygio atsilikimas nuo Lietuvos vidurkio“⁸⁰. Manytume, jog dalinį paramos administravimo decentralizavimą reikėtų laikyti vienu teigiamiausių pasikeitimų ES struktūrinių fondų administravimo modelyje, nes tai turėtų užtikrinti tinkamą finansavimą regionų problemoms spręsti.

Reikia atkreipti dėmesį, jog naujai įtrauktų institucijų darbas pirmaisiais paramos administravimo metais gali būti nepakankamai efektyvus trūkstant tinkamo pasirengimo. 2004-2006 m. laikotarpiu iš techninei pagalbai skirtų lėšų nebuvo stiprinami administraciniai gebėjimai regionuose siekiant parengti regionų plėtros tarybas darbui skirstant ES paramą. Pripažįstama, jog mokymų vaidmuo labai svarbus, jie padeda darbuotojams tinkamai administruoti sistemas⁸¹. Naujajame paramos administravimo laikotarpyje, kaip ir 2004-2006 m. etape, išlieka rizika paramą administruoti klaidų-pamokų principu, o tai vėl sąlygotų vėlavimą įsisavinant lėšas.

200-2013 m. ES struktūrinių fondų administravimo sistemoje ir centriniame valdymo lygmenyje yra institucijų, kurios neturi tiesioginės patirties struktūrinių fondų valdyme. Vidaus reikalų ministerija, kuri 2004-2006 m. programavimo laikotarpyje ES struktūrinių fondų valdyme dalyvavo tik per atstovavimą Priežiūros komitete, 2007-2013 m. ji paskirta tarpine institucija

⁸⁰ Nacionalinė strategija. P. 44.

⁸¹ Brožaitis H., Linartas R., Nakrošis V. ir kt. Europos Sąjungos regioninės politikos pasekmių įvertinimas Lietuvos viešajai administracijai. Nacionalinė regionų plėtros agentūra, 2002. P. 48.

dviejų veiksmų programų – Žmogiškųjų išteklių ir Sanglaudos skatinimo - įgyvendinime. Pagal Žmogiškųjų išteklių veiksmų programos 4 prioritetą „Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas“ administruos 2,5 proc. arba 584,86 mln. Lt visos naujojo programavimo laikotarpio ES struktūrinės paramos, pagal Sanglaudos skatinimo veiksmų programos 1 prioritetą „Vietinė ir urbanistinė plėtra, kultūros paveldo ir gamtos išsaugojimas bei pritaikymas turizmo plėtrai“ - dar 4,59 proc (arba 119,68 mln. Lt)⁸². Uždaroji akcinė bendrovė „Investicijų ir verslo garantijos“ (INVEGA) paskirta viena iš ES paramą įgyvendinančių institucijų pagal Ekonomikos augimo veiksmų programos 2 prioriteto „Verslo produktyvumo didinimas ir aplinkos verslui gerinimas“ priemonę „Darnios plėtros projektų paskolų palūkanų kompensavimas“⁸³, ji atsakinga už naujų finansinės paramos priemonių taikymą (šiuolaikinių finansų inžinerijos) smulkiojo ir vidutinio verslo subjektams. Šiai iniciatyvai skirta 275 mln. Lt ES struktūrinių lėšų. Į šių institucijų galimai nepakankamus administracinius gebėjimus taip pat reikėtų atsižvelgti siekiant sumažinti paramos įsisavinimo vėlavimą – jis potencialiai gali būti didesnis naujų institucijų administruojamose srityse.

4.2. Institucinis valdymo modelis. Nors ES struktūrinių fondų administravimo struktūroms ES reglamentais yra nustatyta vieninga reguliacinė sistema, dėl skirtingų viešojo administravimo sistemų ir tradicijų bei nevienodo funkcijų delegavimo lygio regioninių institucijų kompetencijai, nacionaliniuose kontekstuose ES struktūrinių fondų valdymo (įgyvendinimo) sistemos varijuoja centralizuoto/decentralizuoto valdymo bei integruotos-neintegruotos sistemos skalėse.

Centralizuotas/decentralizuotas ES struktūrinių fondų paramos valdymas apibrėžia, kiek struktūrinių fondų paramos valdymas yra centralizuotas ar decentralizuotas teritoriniu ar valdymo lygmeniu⁸⁴. Šis modelis apibrėžiamas trimis kriterijais:

- ES struktūrinių fondų finansuojamos programos yra centralizuotos (sektorinės veiksmų programos arba bendrasis programavimo dokumentas skirtas visai valstybės teritorijai ir nustato centralizuotas priemones) arba decentralizuotos (regioninės veiksmų programos arba bendrieji programavimo dokumentai skirti tam tikriems regionams ir numato decentralizuotas priemones);

⁸² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 252 „Dėl atsakomybės už Europos Sąjungos 2007–2013 metų struktūrinės paramos, gaunamos pagal Europos Sąjungos sanglaudos politikos konvergencijos tikslą, administravimą paskirstymo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės Europos Sąjungos struktūrinės paramos komiteto 2004–2006 metų ir 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos klausimams spręsti sudarymo“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 31-1085.

⁸³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 114-4637.

⁸⁴ Brožaitis H., Nakrošis V. Europos Sąjungos regioninės politikos padarinių Lietuvos viešajai administracijai įvertinimas, 2003. P. 24.

- centralizuotas arba decentralizuotas sprendimų priėmimas - pavyzdžiui, projektų atranka atliekama centralizuotai (vienos institucijos) arba decentralizuotai (kai kurių regioninių institucijų);
- centrinio arba regioninio ir vietos valdymo lygio institucijų naudojimas ES struktūriniams fondams įgyvendinti⁸⁵.

Iš pateiktos informacijos matyti, jog centralizuoto/decentralizuoto ES struktūrinių fondų valdymo laipsnis stipriai priklauso nuo regioninių institucijų įtraukimo į sprendimų priėmimo procesą ir joms deleguotų funkcijų apimtį. Centralizuoto institucinio modelio atveju institucinė atsakomybė ir funkcijos tenka nedideliame institucijų skaičiui, dažniausiai vyraujant centriniam valdžios lygiui. Decentralizuoto institucinio modelio atveju vykdoma platesnė funkcijų decentralizacija, t.y., didesnis regioninių institucijų ir savivaldybių vaidmuo.

Integruotas/neintegruotas ES struktūrinių fondų paramos valdymas apibrėžia, kiek struktūrinių fondų parama valdoma per esamas nacionalines ar specialiai tam sukurtas naujas administracines, ekonomines ir finansines sistemas bei struktūras. Integruotas/neintegruotas valdymas apibūdinamas remiantis trimis kriterijais:

- mažas arba didelis administracinis papildomumas, t.y., arba struktūrinių fondų paramą valdo (pavyzdžiui, atlieka projektų vertinimą ir atranką) esamos nacionalinės institucijos, arba specialiai struktūriniams fondams sukurtos struktūros;
- mažas arba didelis ekonominis papildomumas, t.y., arba struktūriniai fondai bendrai finansuoja esamas nacionalines programas, arba visiškai naujos, specialiai struktūrinių fondų paramai naudoti skirtos programos bendrai finansuojamos iš nacionalinių iš nacionalinių šaltinių. Šiam kriterijui būdinga tai, kad ES struktūrinių fondų finansuojamos programos gali būti derinamos arba nederinamos su esamais nacionaliniais strateginiais dokumentais;
- mažas arba didelis finansinis papildomumas, t.y. arba struktūrinių fondų lėšos yra nacionalinio biudžeto sudedamoji dalis, arba ne⁸⁶.

Pagal centralizuoto/decentralizuoto valdymo bei integruotos/neintegruotos sistemos bruožus galima išskirti keturis pagrindinius ES struktūrinių fondų paramos administravimo tipus:

⁸⁵ Ten pat, P. 25.

⁸⁶ Ten pat, P. 24-25.

- *Centralizuotą integruotą ES struktūrinių fondų valdymo modelį*, kai sprendimų priėmimas yra centralizuotas, visai paramą gaunančiai teritorijai yra parengtos bendros ES struktūrinių fondų paramos programos, ir ši administravimo sistema pasižymi aukštu administraciniu papildomumu;
- *Centralizuotą neintegruotą ES struktūrinių fondų valdymo modelį*, kai ES struktūrinių fondų paramos programos yra centralizuotos, tačiau joms administruoti yra steigiamos naujos administracinės struktūros;
- *Decentralizuotą integruotą ES struktūrinių fondų valdymo modelį*, kai ES struktūrinių fondų paramos programos arba jų valdymas yra decentralizuotas, t.y. ES struktūrinių fondų parama (jos dalis) yra valdoma per regionines veiksmų programas ir/arba dalis valdymo funkcijų yra deleguotos egzistuojančioms regioninėms institucijoms;
- *Decentralizuotą neintegruotą ES struktūrinių fondų valdymo modelį*, kai ES struktūrinių fondų paramos programos arba jų valdymas yra decentralizuotas, o šioms programoms administruoti kuriamos naujos institucijos⁸⁷.

Kiekvienas ES struktūrinių fondų valdymo modelis turi pranašumų ir trūkumų. Centralizuotas sprendimų priėmimas užtikrina mažesnius programos valdymo kaštus, administracinių gebėjimų akumuliaciją, efektyvesnį paramos koordinavimą tarp skirtingų sektorių ir regionų, todėl valstybės narės, taikančios centralizuotą ES struktūrinių fondų administravimo modelį, pasižymi efektyvesniu ES lėšų administravimu. Decentralizuotas modelis sprendimų priėmimą priartina prie pačių paramos gavėjų ir tokiu būdu didina tikimybę, kad parama bus panaudota konkrečiau regiono identifikuotoms specifinėms ekonominėms-socialinėms problemoms spręsti. Centralizuoto modelio pranašumai - rengiant vieną, centralizuotą bendrąjį programavimo dokumentą sutrumpėjo programavimo procesas, sudarytos sąlygos greičiau pradėti 2004-2006 m. programos įgyvendinimą. Esant vienai centrinei valdymo institucijai sumažėja būtinybė skirti ir stiprinti naujas valdymo institucijas. Centralizuoto modelio trūkumai - sprendimų priėmimas ir vienos programos naudojimas galimai menkiausiai atitinka specifinius konkrečiau regiono plėtros poreikius, centralizuota programos valdymo struktūra administravimo sumetimais teiks didesnės apimties projektams, o ne mažiems bendruomenių projektams⁸⁸. Autorių nuomone, centralizuota-integruota struktūrinių fondų valdymo sistema turi daugiau pranašumų nei trūkumų: jos naudojimas leistų įsisavinti daugiau ES struktūrinių fondų lėšų, įdiegimas

⁸⁷ Ten pat, P. 27-31.

⁸⁸ Ten pat, P. 29-30.

reikalautų mažesnių kaštų ir mažesnio masto administracinės pertvarkos⁸⁹. Tradiciškai centralizuotą institucinio valdymo sistemą pasirenka ES valstybės narės, kurių visa teritorija gauna ES paramą pagal ES regioninės politikos 1-ąjį tikslą. Dėl šių priežasčių Lietuva paramai administruoti 2004-2006 m. pasirinko centralizuotą-integruotą valdymo modelį.

Kaip matyti iš 2004-2006 m. paramos administravimo trūkumų analizės, viena opiausių struktūrinės paramos administravimo problemų yra ta, jog struktūrinės paramos lėšos sunkiai pasiekia Lietuvos regionus, didėja regionų atskirtis. Manytume, jog tai visų pirma sąlygojo stipri paramos administravimo centralizacija.

2007-2013 m. paramos administravimo sistemoje yra pokyčių. Nacionalinėje bendrojoje strategijoje nurodoma, kad „regioninį plėtros strategijos aspektą padės užtikrinti ir tai, jog įgyvendinant šios strategijos pagrindu parengtas veiksmų programas, į vietos savivaldos kompetenciją patenkančios investicijos bus remiamos laikantis **subsidiarumo principo** (dalį funkcijų – pirminę projektų atranką ir investicijų paketo sudarymą – perduodant regioninėms institucijoms), **proporcingumo principo** (investicijų apimtį atskirų regionų plėtrai nustatant pagal aiškiai suformuluotus kriterijus) ir viešumo principo. Tuo būdu vietos ir regioniniai partneriai aktyviai išitrauktų į investicijų planavimo ir įgyvendinimo procesą ir padėtų jas nukreipti taip, kad jos geriausiai atitiktų vietos poreikius ir galimybes, be to, efektyviau prisidėtų prie šios strategijos ir pagal ją parengtų veiksmų programų tikslų įgyvendinimo. Investuojant bus siekiama padėti iki 2013 m. pasiekti, kad nedidėtų skurdžiausių regionų išsivystymo lygio atsilikimas nuo Lietuvos vidurkio“⁹⁰. Taigi regionų įtraukimas į projektų planavimą yra labai svarbus pasikeitimas 2007-2013 m. paramos administravimo sistemoje. Veiksmų programose numatyti savivaldos kompetencijai priskirtini veiksmai planuojami savivaldybėse, o bendrą projektų sąrašą kiekvienam regionui formuoja Regionų plėtros tarybos. Lietuvos savivaldos institucijos dalyvaus skirstant 2007-2013 m. struktūrinę paramą.

Apibendrinant galima teigti, jog 2007-2013 m. esmės išlaikyta centralizuota ES struktūrinių fondų valdymo sistema (išlieka centralizuotos programos - sektorinės veiksmų programos skirtos visai valstybės teritorijai ir nustato centralizuotas priemones; ES struktūrinę paramą įgyvendina centrinio valdymo lygio institucijos), tačiau pakito centralizacijos mastas - decentralizuotas sprendimų priėmimas. Teisė atlikti regionų projektų atranką deleguota savivaldai. Net dalinį

⁸⁹ Ten pat, P. 32.

⁹⁰ Nacionalinė strategija. P. 44.

paramos administravimo decentralizavimą reikėtų laikyti vienu teigiamiausių pasikeitimų ES struktūrinių fondų administravimo sistemoje. Jis turėtų užtikrinti tinkamą finansavimą regionų problemoms spręsti, leis nukreipti investicijas prioritetiniams regionų projektams įgyvendinti.

4.3. Paramos administravimo procedūros. Aiškių, paprastų paramos administravimo procedūrų nustatymas yra vienas iš svarbiausių veiksnių, lemiančių sėkmingą ES struktūrinės paramos įsisavinimą. Šioje darbo dalyje siekiama įvertinti 2007 – 2013 m. taikomų paramos administravimo procedūrų efektyvumą ir nustatyti, ar paramos administravimo procedūros patobulintos ir leis išvengti 2004-2006 m. programavimo periodu iškilusių nesklandumų. Vertinant atlikta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimo Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“⁹¹, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimo Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“⁹², Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymo Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymo nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemones, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“⁹³ ir susijusių teisės aktų analizė.

4.3.1. Finansavimo schemas ir projekto išlaidų apmokėjimo būdai. 2004-2006 m. 2007 paramos administravimo laikotarpyje ES struktūrinės paramos ir valstybės biudžeto lėšomis (bendrojo finansavimo lėšos) dažniausiai finansuojama dalis projekto vertės (tinkamų išlaidų). Vadinamasis paramos intensyvumas priklausė nuo projektų - parama viešiesiems projektams galėjo siekti 100 % tinkamų projekto išlaidų, privatiems - iki 50 proc. visų tinkamų išlaidų (išimtis SVV – iki 65 %)⁹⁴. Tikslus paramos intensyvumas nustatomas kiekvienu atskiru atveju, kvietimo teikti paraiškas dokumentuose. Daugumoje atvejų pareiškėjai dalį projekto išlaidų privalėjo padengti savo lėšomis.

⁹¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 114-4637.

⁹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 4-132.

⁹³ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymas Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymo nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemones, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 21-667; 2005, Nr. 64 (atitaisymas).

⁹⁴ Bendrojo programavimo dokumento priedas, P. 227.

2007-2013 m. finansavimo dydis įvairiems projektams taip pat skirtingas. Ši informacija detalizuojama Veiksmų programų prieduose (patvirtinamas finansavimo planas), atskirų priemonių projektų finansavimo sąlygų aprašuose. Viešiesiems projektams finansavimo dydis gali siekti 100 proc., privačių projektų atveju dalis projekto išlaidų finansuojama ES ir valstybės biudžeto lėšomis, likusią, dažnai didesniąją, dalį savo lėšomis dengia paramos gavėjas.

Naujosios paramos administravimo sistemos naujovė - smulkusis ir vidutinis verslas galės pasinaudoti šiuolaikinėmis finansų inžinerijos priemonėmis, į kurias bus investuojamos 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų lėšos. Finansinės inžinerijos priemonės, kurioms numatyta beveik 400 mln. Lt – tai rizikos kapitalo fondai, paskolų garantijų fondo sudarymas, investicinių kreditų palūkanų dengimas ir mikrokreditavimo priemonės. Finansinės inžinerijos priemonėms būdinga tai, kad jos nėra negražinama parama - skirtos lėšos ne išdalijamos negrįžtamai, o suteikiamos paskolų, garantijų ar rizikos kapitalo investicijų forma. Įmonėms sėkmingai įgyvendinus planuotus projektus, lėšos sugražinamos į programą ar administratoriui ir gali būti suteikiamos naujiems kitų įmonių projektams finansuoti. 2007-2013 m. mikrokreditams bus skirta 75 mln. Lt, portfelinėms ir individualioms garantijoms – 100 mln. litų (29 mln. eurų), rizikos kapitalo fondams – 80 mln. litų (23 mln. eurų), Bendrų investicijų fondas „Verslo angelai“ – 20 mln. litų (6 mln. eurų). Labai svarbu, jog jau 2009 m. antrąjį ketvirtį labai mažos, mažos ir vidutinės įmonės (MVI), kurių projektai atitiks Ekonomikos augimo veiksmų programos 2 prioriteto „Verslo produktyvumo didinimas ir aplinkos verslui gerinimas“ reikalavimus, galės naudotis kelių rūšių išoriniais finansavimo šaltiniais. Pavyzdžiui, MVI turės galimybę gauti mikrokreditus geresnėmis sąlygomis nei įprastai juos suteikia bankai, mikrokreditai iki 25 000 eurų bus skirti įmonėms, kuriose dirba iki 10 darbuotojų. Portfelinės ir individualios garantijos leis kreditoriams prisiimti didesnę nei įprastai rizikos laipsnį. Rizikos kapitalo investicijos orientuotos į dideliu augimo potencialu ir didele veiklos rizika pasižyminčias įmones⁹⁵.

Manytume, jog naujosios finansinės inžinerijos priemonės yra teigiamas pokytis. Mikrokreditavimas ypač aktualus smulkiąjam verslui, pradedančioms įmonėms, rizikingų investicijų reikalaujantiems projektams. Iš atliktos 2004-2006 m. paramos administravimo trūkumų analizės matyti, jog dažnai smulkusis ir vidutinis verslas negalėdavo teikti paraiškų struktūrinei paramai gauti tik todėl, jog kofinansavimui neturėjo savų lėšų, o bankai paskolų

⁹⁵ Verbiėnė I. Europinių pinigų banga//Verslo žinios, 2007 12 13, Nr. 237. www.invega.lt/content/view/314/12/; prisijungimo laikas: 2008 10 10.

nesuteikdavo. Naujosios finansinės inžinerijos priemonės padės išspręsti šią problemą. Numatoma, jog visos smulkios ir vidutinės įmonės galės būti tinkami pareiškėjai, veiklos sričiai nekeliama specialių reikalavimų, o tai maksimaliai išplečia tokios paramos gavėjų ratą. Sprendimas tuo pačiu rodo, kad imama atsižvelgti į realius ūkio subjektų poreikius, o ne kuriama nuo vartotojo nutolusi paramos administravimo sistema. Kita vertus, būtina nustatyti kuo paprastesnes finansinės inžinerijos priemonių administravimo taisykles – tokio pobūdžio valstybės parama turėtų būti ypač lanksčiai administruojama, sprendimai ją teikti priimami greitai.

Deja, 2007-2013 m., remiantis LR Vyriausybės nutarimo Nr. 1443⁹⁶ 138 punktu, privačių juridinių asmenų įgyvendinamų projektų tinkamoms finansuoti išlaidoms kompensuoti ir toliau yra taikomas išlaidų kompensavimo būdas. Sąskaitų apmokėjimo būdas privatiems projektams gali būti taikomas tik tuo atveju, jei jie finansuojami iš Europos socialinio fondo arba įgyvendinami pagal Sanglaudos skatinimo veiksmų programos priemonę „Daugiabučių namų atnaujinimas pirmiausia didinant jų energijos vartojimo efektyvumą“ (nutarimo 141 punktas). Būtina atkreipti dėmesį, jog 2004-2006 m., remiantis LR finansų ministro įsakymo 1K-041⁹⁷ 169 punktu, privatiems projektams taikytas kompensavimo be avanso mokėjimo būdas sąlygojo lėšų trūkumo problemas ir ypač neigiamai atsiliepė smulkiojo ir vidutinio verslo galimybėms pasinaudoti struktūrine parama.

Atsižvelgiant į pasaulį krečiančią finansų krizę, būtina spręsti kreditavimo problemą ir didelėms įmonėms. Bankams maksimaliai sugriežtinus paskolų teikimo sąlygas, o įmonei neturint savų lėšų, daugeliui stambių įmonių struktūrinė parama gali tapti neprieinama. Tokiu atveju 2007-2013 m. struktūrinę paramą bus vėluojama įsisavinti, arba ji gali būti prarasta dėl N+2 taisyklės taikymo. Sprendžiant šias problemas, būtina didinti paramos intensyvumą privatiems projektams (pagal dabartines taisykles, stambioms įmonėms suteikiama parama vidutiniškai siekia 30 proc., smulkioms - apie 40 procentų), atsisakyti praktikos privačius projektus finansuoti išlaidų kompensavimo būdu ir imti taikyti sąskaitų apmokėjimą. Tokiu būdu įmonėms sumažėtų poreikis apyvartinių lėšų skolintis iš bankų.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 4-132.

⁹⁷ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymas Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemones, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 21-667; 2005, Nr. 64 (atitaisymas).

4.3.2. Projektų atrankos būdai. Administruojant struktūrinę paramą 2007-2013 m. viešojo ir privataus sektoriaus projektams, pateiktiems finansuoti iš ES struktūrinės paramos, taikomos skirtingos projektų atrankos procedūros. Projektai, pretenduojantys į ES paramą, atrenkami taikant vieną iš trijų projektų atrankos būdų: valstybinę projektų atranką, regioninę projektų atranką ir konkursą. Projektų atrankos procedūras reglamentuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1139⁹⁸ ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443⁹⁹, šiuos nutarimus įgyvendinantys teisės aktai.

2007-2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo laikotarpiu dauguma viešojo sektoriaus projektų atrenkami nacionalinių (valstybinių) ir regioninių investicinių planų pagrindu. **Valstybinė projektų atranka** – projektų, pateiktų finansuoti iš ES struktūrinės paramos, atranka, kurią atlieka tarpinės institucijos, remdamosi atitinkamais strateginio planavimo dokumentais, strateginiais veikos planais ir institucijos programomis bei vadovaudamosi Stebėsenos komiteto patvirtintais projektų atrankos kriterijais. Valstybinė projektų atranka naudojama viešųjų investicijų ir viešųjų paslaugų teikimo atveju, kai vadovaujantis nacionaliniais strateginio planavimo dokumentais yra galima skaidriai ir pagrįstai sudaryti projektų ir paramos gavėjų sąrašą. Projektai ir jiems skirtos lėšos turi būti numatyti nacionaliniuose strateginio planavimo dokumentuose arba institucijų strateginės veiklos planuose. Planuojama, jog dauguma viešojo sektoriaus projektų skirstant 2007-2013 m. struktūrinę paramą bus atrenkami nacionalinių (valstybinių) ir regioninių investicinių planų pagrindu.

Regioninė projektų atranka – projektų, pateiktų finansuoti iš ES struktūrinės paramos lėšų, atranka, kurią atlieka regionų plėtros tarybos, vadovaudamosi nustatyta tvarka¹⁰⁰. **Regioninė projektų atranka** naudojama viešųjų investicijų ir viešųjų paslaugų teikimo atveju, kai remiantis regioniniais strateginio planavimo dokumentais yra galima skaidriai ir pagrįstai

⁹⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 114-4637.

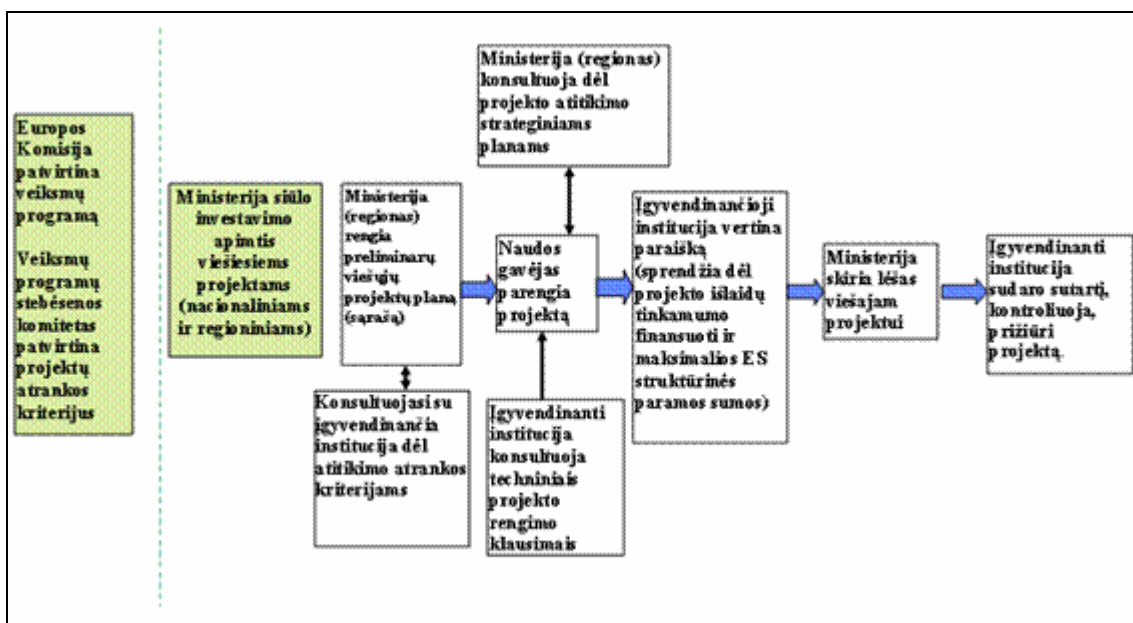
⁹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 4-132.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. balandžio 17 d. nutarimas Nr. 352 „Dėl Europos Sąjungos fondų ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšomis finansuotinių regionų projektų atrankos tvarkos aprašo patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2008, Nr.48-1778.

sudaryti projektų ir paramos gavėjų sąrašą. Projektai ir jiems skirtos lėšos turi būti numatyti regionų plėtros planuose¹⁰¹.

2 lentelė. Valstybinių ir regioninių projektų atranka ir įgyvendinimas

Procesas taikomas, kai parama teikiama valstybinės, regioninės ar savivaldos institucijų kompetencijos srityse ir kai vadovaujantis nacionaliniais, regionų arba savivaldybių strateginiais planavimo dokumentais galima skaidriai ir pagrįstai planuoti projektus (sudaryti jų sąrašus)



Saltinis: www.esparama.lt

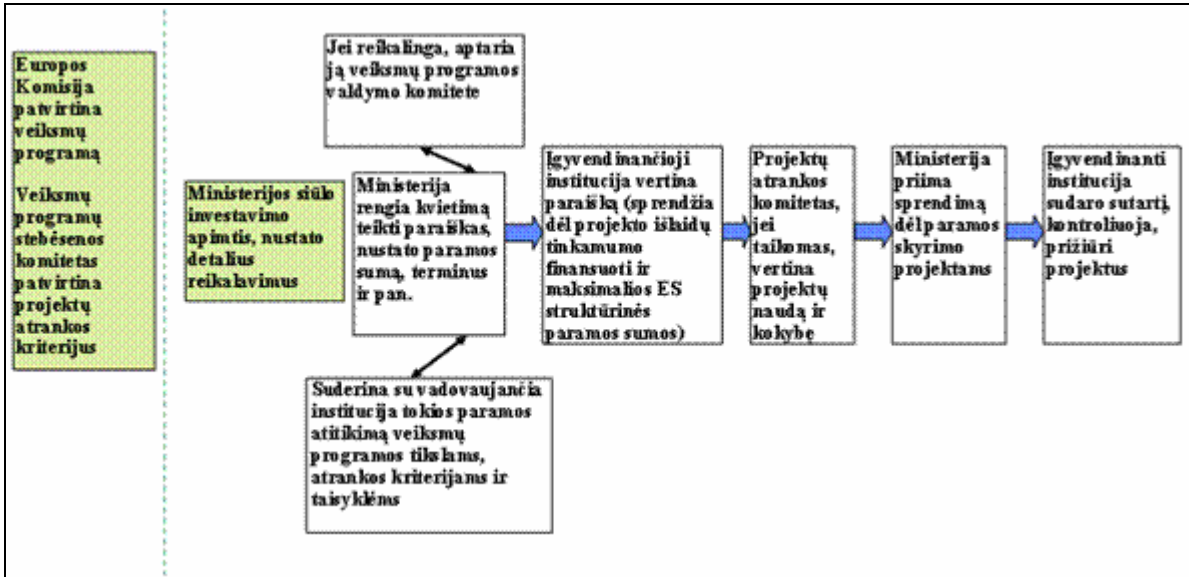
Projektų konkurso procedūra taikoma paramos verslui ir nevyriausybiniam sektoriui atveju bei viešųjų investicijų ir viešųjų paslaugų teikimo atveju, kai tą pačią veiklą gali atlikti daug skirtingų institucijų, ir valstybė suinteresuota skatinti konkurenciją tarp jų, siekdama atrinkti projektus, kurie duoda daugiausiai naudos ir yra kokybiškiausiai parengti ir surinkę daugiausiai balų¹⁰². Įgyvendinančiosioms institucijoms paskelbus kvietimus teikti paraiškas, iš pateiktų projektų atrankos komitetai, vadovaudamiesi Stebėsenos komiteto patvirtintais projektų atrankos kriterijais, atranka geriausius, ekonomiškai labiausiai pagrįstus, geriausiai Veiksmų programų tikslus atitinkančius projektus. Taigi konkurso procedūra bus taikoma visiems privataus sektoriaus ir kai kuriems viešiesiems projektams.

¹⁰¹ www.esparama.lt/2007-2013/lt/gaires/proj_atrankos_budai; prisijungimo laikas: 2008 10 10.

¹⁰² Ten pat.

3 lentelė. Konkursinių projektų atranka ir įgyvendinimas

Procesas taikomas, kai remtiniems projektams teikiama valstybės pagalba (verslo projektai) pareiškėjai nėra pavaldūs valdžios institucijoms (įskaitant nevyriausybinių sektorių), remtini projektai yra smulkūs ir kai neįmanoma iš anksto įvertinti, kuris sprendimas ar idėja yra geriausias, tinkamiausias efektyviausia siekiant veiksmų programos tikslų



Saltinis – www.esparama.lt

Vertinant naujosios paramos administravimo sistemos projektų atrankos būdus matyti teigiamų pokyčių. Imti taikyti du nauji projektų atrankos būdai - valstybinė projektų atranka ir regioninė projektų atranka, leidžianti viešąsias (valstybės) investicijas planuoti ir finansuoti programiniu principu, planuojant investicijas.

2004 – 2006 m. laikotarpiu parama skirstyta pasirenkant vieną iš trijų (vėliau – dviejų) procedūrų. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymo Nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004-2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemonės, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“ 7 punktą nustatė, jog skiriant paramą naudojama viena iš trijų procedūrų: tiesioginis finansavimo skyrimas, tęstinis paramos teikimas arba ribotos trukmės paramos teikimas. Tiesioginio finansavimo skyrimo procedūra taikoma tik tada, kai egzistuoja tik vienas pareiškėjas, kuris pagal savo kompetenciją ir Lietuvos Respublikos teisės aktais priskirtas funkcijas gali įgyvendinti konkrečias BPD numatytas priemonės veiklas. Naudojant šią procedūrą parama skiriama valstybinės svarbos projektams, pareiškėjai ir galimi paramos gavėjai tiesiogiai įvardijami BPD priede (9 punktą). Tęstinio paramos teikimo procedūra naudojama, kai tikimasi

sulaukti daug ir įvairių, sunkiai tarpusavyje palyginamų projektų (10 punktas), ribotos trukmės paramos teikimo procedūra naudojama, kai yra didelė konkurencija tarp panašių ir galimų palyginti projektų (11 punktas). Taikant dvi pastarąsias procedūras, tinkamos pareiškėjų grupės nustatomos konkretaus kvietimo teikti paraiškas gairėse pareiškėjams, kurios buvo rengiamos vadovaujantis BPD priedu. Tačiau 2005 m. vasario 4 d. priimta nauja įsakymo redakcija (patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu Nr. 1K-041) paliko galioti tik dvi - tiesioginio finansavimo ir ribotos trukmės paramos skyrimo - procedūras (12 punktas).

Manytume, jog tęstinio paramos teikimo procedūra nebuvo efektyvi, iš dalies sąlygojo labai ilgai trunkantį paraiškų vertinimą, taigi jos atsisakyta pagrįstai. Terminuoti kvietimai suteikia pareiškėjams tam tikrą orientacinį aiškumą dėl atitinkamam kvietimui skirtų paramos lėšų, taip pat dėl tikėtino paraiškų įvertinimo laiko.

Taigi 2004-2006 m. laikotarpiu, išskyrus valstybinės reikšmės projektus, kurie finansuoti naudojant tiesioginio paramos skyrimo procedūrą (t.y., programiniu principu), visiems kitiems - tiek viešiesiems, tiek privatiems – projektams parama buvo skirstoma skelbiant kvietimus teikti paraiškas, t.y., projektų konkurso būdu. Konkurso procedūra neišvengiama skirstant paramą privatiems projektams, tačiau manytume, jog ši procedūra nebuvo teisingas pasirinkimas visų be išimties viešųjų projektų atžvilgiu. Strateginę reikšmę turintys viešieji projektai turėtų būti planuojami atsižvelgiant į valstybės strateginius tikslus, atskirų regionų ekonominę-socialinę situaciją ir specifinius poreikius ir tarpusavyje nekonkuruoti. Pasirinkimas absoliučią daugumą projektų atrinkti konkurso būdu 2004-2006 m. paramos laikotarpiu buvo ydingas ir sąlygojo daug nesklandumų administruojant ir įsisavinant paramą. Taikant konkurso procedūrą absoliučiai visiems projektams, neišskaidomi projektų „srautai“, todėl įgyvendinančioms institucijoms tenka išties didelis krūvis organizuojant kvietimus teikti paraiškas, kiekvienam kvietimui rengiant gaires, pastarųjų rengimas ir derinimas užtrukdavo. Dėl didelių krūvių labai ilgai trukdavo pačių paraiškų atranka ir vertinimas (remiantis Finansų ministro įsakymo Nr. 1K-041 51 punktu, įgyvendinančioji institucija privalėdavo atlikti kiekvienos pateiktos paraiškos administracinės atitikties vertinimą, tinkamumo skirti paramą vertinimą ir projekto kokybės ir naudos vertinimą, paraiškų vertinimo procese dalyvavo dviejų lygių institucijos - įgyvendinančioji ir tarpinė). Pareiškėjai išėikvodavo daug laiko ir lėšų rengdami viešųjų projektų, kurie negaudavo paramos, paraiškas. Be to, nebuvo galimybės atsižvelgti į specifines regionų problemas.

2007-2013 m. paramos administravimo laikotarpiu taikomos valstybinės ir regioninės projektų atrankos procedūros sumažins įgyvendinančioms institucijoms tenkančius paraiškų srautus, leis sutaupyti projektų rengėjų ir administruojančių institucijų laiką, lėšas bei pajėgumus, parama bus skiriama pagal aiškius strategijų prioritetus ir tikslus valstybės ir regionų mastu būtiniams projektams. Taigi naujieji projektų atrankos būdai turėtų paskatinti strategiškesnę ES paramos panaudojimą, o šito ypač trūko ankstesniame programavimo laikotarpyje. Kaip rodo ES valstybių narių patirtis (pavyzdžiui, Airijos), tokia projektų atranka padeda efektyviausiai užtikrinti veiksmų programos uždavinių ir tikslų siekimą¹⁰³. 2004-2006 m. pagal tiesioginio paramos skyrimo procedūrą paskirstyta apie 10 proc. paramos, o 2007-2013 m. valstybės ir regionų atrinktiems projektams numatyta skirti daugiau nei 75 proc. struktūrinės paramos lėšų.

4.3.3. Regionų ir valstybės projektų atranka ir terminai. Projektų konkursai. Valstybės projektų atranką reglamentuoja LR Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimo Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ II dalis „Projektų planavimas“. Nutarimo Nr. 1443 8 punkto 3 dalis nurodo, jog Valstybės ir regionų projektų sąrašai turi būti sudaromi atsižvelgiant į išlaidų patyrimo prognozes ir projektų parengtumo lygį taip, kad būtų užtikrinta, jog ES fondų lėšos nebus prarastos pagal Reglamento Nr. 1083/2006 93 straipsnio¹⁰⁴ nuostatas. Valstybės projektų planavimas ir atranka atliekami pagal atsakingos ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos patvirtintą Valstybės projektų planavimo tvarkos aprašą. Sudariusi ir patvirtinusi valstybės projektų sąrašą, atsakinga ministerija ir (ar) kita valstybės institucija per 5 darbo dienas nuo projektų sąrašo patvirtinimo dienos paskelbia jį ES struktūrinės paramos svetainėje www.esparama.lt ir raštu pateikia įgyvendinančiajai institucijai. Įgyvendinančioji institucija ne vėliau kaip prieš 2 mėnesius iki projektų sąrašo nurodytos galutinės paraiškos pateikimo įgyvendinančiajai institucijai dienos projektų sąrašo nurodytų projektų pareiškėjams išsiunčia pasiūlymą pateikti paraišką. Gavusi paraišką atsakinga institucija atlieka projekto (paraiškos) vertinimą (administracinės atitikties ir projekto tinkamumo finansuoti vertinimą, kaip nustatyta LR Vyriausybės nutarimo Nr. 1443 55 punkte ir vadovaujasi LR Vyriausybės nutarimo Nr. 1443 64 punkte nustatytais terminais.

Regionų projektų atranką reglamentuoja LR Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimo Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ II dalis „Projektų

¹⁰³ Taylor S., Bachtler J., Rooney M.L. Implementing the New Generation Programmes: Project development, appraisal and selection, 2003. P. 9.

¹⁰⁴ Straipsnis reglamentuoja N+2 taisyklės taikymą

planavimas“, o procesą detalizuoja 2008 m. balandžio 17 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 352 „Dėl Europos Sąjungos fondų ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšomis finansuotinių regionų projektų atrankos tvarkos aprašo patvirtinimo“. Pastarajame teisės akte nustatyti imperatyvūs terminai: nutarimo 6 punktas regiono plėtros taryba įpareigota artimiausiame posėdyje, bet ne vėliau kaip per mėnesį nuo apibendrintų projektinių pasiūlymų gavimo dienos sudaryti ir patvirtinti regiono projektų sąrašus 2007–2010 metų laikotarpiui kiekvienai veiksmų programos prioriteto įgyvendinimo priemonei, pagal kurią planuojami regionų projektai, parengti išvadą dėl pasiūlymo regiono projektus finansuoti iš ES fondų ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų. LR Vyriausybės nutarimo Nr. 1443 10 punkte nustatyta, jog „regiono plėtros tarybai sudarius ir patvirtinus regionų projektų sąrašą, regiono plėtros tarybos sekretoriatas nedelsdamas raštu pateikia jį Vidaus reikalų ministerijai, atsakingai ministerijai ir (ar) kitai valstybės institucijai ir įgyvendinančiajai institucijai“, o Vidaus reikalų ministerija privalo per 5 darbo dienas nuo projektų sąrašo gavimo dienos paskelbti jį svetainėje www.esparama.lt. Įgyvendinančioji institucija ne vėliau kaip prieš 2 mėnesius iki projektų sąrašė nurodytos galutinės paraiškos pateikimo įgyvendinančiajai institucijai dienos projektų sąrašė nurodytų projektų pareiškėjams išsiunčia pasiūlymą pateikti paraišką (10 punktas). Gavusi paraišką atsakinga institucija atlieka projekto (paraiškos) vertinimą (administracinės atitikties ir projekto tinkamumo finansuoti vertinimą, kaip nustatyta LRV 1443 55 punkte, ir vadovaujasi LRV nutarimo Nr. 1443 64 punkte nustatytais terminais).

Regiono plėtros tarybos sekretariatui nustatyta pareiga gavus ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos, pagal kompetenciją atsakingos už bendrai finansuojamus iš ES fondų lėšų ūkio sektorius, arba įgyvendinančiosios institucijos, atsakingos už konkrečią veiksmų programos prioriteto įgyvendinimo priemonę, pagal kurią planuojami regionų projektai, arba Vidaus reikalų ministerijos prašymą, per 5 darbo dienas nuo prašymo gavimo dienos raštu pateikti šioms institucijoms projektinių pasiūlymų kopijas (LR Vyriausybės nutarimo Nr. 352 7 punktas).

Didelės apimties valstybės projektų planavimas nustatytas LRV nutarimo Nr. 1443 14-17 punktuose. Didelės apimties projektai planuojami valstybės projektų planavimo principais ir tvarka. Galutinį sprendimą dėl didelės apimties projekto priima Europos Komisija.

Projektus atrenkant konkurso būdu, naujuoju paramos administravimo laikotarpiu prieš skelbiant konkursą atsakingos institucijos parengia ir patvirtina būtinus dokumentus (kvietimo teikti paraiškas dokumentus). Atsakingos institucijos bendradarbiauja rengdamos kvietimo teikti

paraiškas dokumentus, pavyzdžiui, projektų finansavimo sąlygų aprašą tvirtina atsakingos ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos: „ministerija ir (ar) kita valstybės institucija, rengdamos Projektų finansavimo sąlygų aprašą, bendradarbiauja su įgyvendinančiąja institucija. Vadovaujančiajai institucijai paprašius, prieš tvirtindama Projektų finansavimo sąlygų aprašą, ministerija ir (ar) kita valstybės institucija jo projektą turi suderinti su vadovaujančiąja institucija. Vadovaujančioji institucija apie prašymą suderinti Projektų finansavimo sąlygų aprašo projektą informuoja ministeriją ir (ar) kitą valstybės instituciją ne vėliau kaip prieš vieną mėnesį iki jo patvirtinimo datos, nustatytos ministerijos ir (ar) kitos valstybės institucijos patvirtintame priemonių įgyvendinimo plane“ (LR Vyriausybės nutarimo Nr. 1443 18-19 punktai).

Būtina atkreipti dėmesį, jog bendradarbiavimas „visų su visais“ gali sukelti problemų. Kaip matyti iš 2004-2006 m. paramos administravimo problemų, kvietimo teikti paraiškas dokumentų rengimas ir derinimas (ypač gairių pareiškėjams) užtrukdavo labai ilgai dėl kelių institucijų įtraukimo į šį procesą. LR Finansų ministro įsakymo Nr. 1K-041 18 punktas taip pat nustatė painių dokumentacijos rengimo procesą: „Kvietimo teikti paraiškas dokumentaciją (gaires pareiškėjams, paraiškos formą ir paraiškos pildymo instrukciją, mokėjimo prašymo formą ir mokėjimo prašymo pildymo instrukciją, pavyzdines sutartis) rengia tarpinė institucija arba paveda ją rengti įgyvendinančiajai institucijai. Prieš tvirtindama kvietimo teikti paraiškas dokumentaciją, tarpinė institucija ją turi suderinti su vadovaujančiąja institucija. Suderinus su vadovaujančiąja institucija, kvietimo teikti paraiškas dokumentaciją patvirtina tarpinės institucijos vadovas arba jo įgaliotas asmuo“. Derinimo procedūra imperatyvi (t.y. konsultuojamasi ne prirėikus, o visais atvejais), nenustatyta net orientacinių terminų, per kuriuos institucijos turėtų peržiūrėti joms siunčiamą derinti dokumentą, pateikti pastabas, priimti sprendimą.

Iš teisės aktų analizės matyti, jog 2007-2013 m. projektų atrankai yra nustatyti aiškūs imperatyvūs terminai, o tai turėtų drausminti atsakingas institucijas. Tačiau manytume, jog kvietimo teikti paraiškas dokumentų derinimas atsakingoms institucijoms konsultuojantis tarpusavyje gali nebūti sklandus. Kita vertus, naujosiose paramos administravimo procedūrose mažiau imperatyvumo, konsultavimasis derinant dokumentus ne visada privalomas, o tai teigiamas pokytis.

4.3.4. Paraiškų vertinimo etapai ir terminai. LR Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ 53 punkte nustatyti šie paraiškų vertinimo etapai: 1) administracinės atitikties vertinimas, 2) projekto tinkamumo finansuoti vertinimas ir 3) projekto naudos ir kokybės vertinimas. Pirmuosius du vertinimus privaloma atlikti vertinant visas paraiškas, o projekto naudos ir kokybės vertinimas atliekamas tik tais atvejais, kai projektai atrenkami konkurso būdu (55 punktas). Manytume, jog tai teigiama naujovė, leisianti sutaupyti tiek įgyvendinančiosios institucijos, tiek pareiškėjų laiką ir išteklius valstybės ir regionų viešųjų projektų atveju.

2004-2006 m. laikotarpiu Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymo Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymo Nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemones, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“ (aktuali redakcija) 51 punktas nustatė tris paraiškų vertinimo etapus: 1) administracinės atitikties vertinimo metu patikrinama, ar paraiška yra visiškai sukomplektuota, tai yra ar pateikti visi prašomi dokumentai bei reikiama informacija; 2) tinkamumo vertinimo metu nustatoma, ar projektas yra tinkamas suteikti paramą iš ES struktūrinių fondų; 3) techninio, ekonominio ir finansinio vertinimo metu įvertinama pateiktų projektų kokybė ir atitiktis atrankos kriterijams (balais). Šie etapai buvo privalomi visoms projektų paraiškoms ir galėjo sutrumpėti tik tuo atveju, jei, pavyzdžiui, atlikus tinkamumo vertinimą buvo nustatoma, jog projektas nėra tinkamas gauti paramą iš ES struktūrinių fondų.

Vertinant paraiškas taip pat svarbu aiškūs terminai. LR Vyriausybės nutarimo Nr. 1443 64 punktas nustato pareigą įgyvendinančiajai institucijai gavus paraiškas užtikrinti, kad paraiškų administracinės atitikties ir projektų tinkamumo finansuoti vertinimas truktų ne ilgiau kaip 2 mėnesius nuo projektų sąrašė arba kvietime teikti paraiškas nurodytos paraiškos (-ų) pateikimo paskutinės dienos. Ministerija ir (ar) kita valstybės institucija taip pat turi užtikrinti, kad naudos ir kokybės vertinimas ir sprendimo dėl projektų finansavimo priėmimas vyktų ne ilgiau kaip 2 mėnesius nuo projektų tinkamumo finansuoti vertinimo rezultatų ataskaitos gavimo dienos. Kaip jau minėta, aiškių ir imperatyvių terminų nustatymas yra sveikintinas kaip drausminantis atsakingas institucijas – mažiau galimybių, jog paraiškų vertinimas užsitęs neribotą laiką, kaip neretai atsitikdavo administruojant 2004-2006 m. struktūrinę paramą. Deja, 65 punktas leidžia išlygą: „terminai pagrįstais atvejais gali būti pratęsti, atsižvelgus į gautų paraiškų apimtį ir suderinus su vadovaujančiąja institucija naują paraiškų vertinimo terminą“.

Lyginant naujuosius terminus su buvusiais 2004-2006 m. paramos administravimo laikotarpiu reikia pastebėti, jog ankstesnėse administravimo taisyklėse nustatyti terminai buvo rekomendacinio pobūdžio. LR finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymo Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymo Nr. 1K-033 "Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“ (aktuali redakcija) 15 punktas nustatė, jog įgyvendinančioji ir tarpinė institucijos turi užtikrinti, kad paraiškų vertinimas ir atranka vyktų sklandžiai ir truktų kuo trumpiau. Buvo rekomenduojama, kad iki sprendimo dėl paramos skyrimo (arba paraiškos atmetimo) priėmimo dienos praeitų ne daugiau kaip 3 mėnesiai nuo galutinės paraiškų pateikimo dienos. Tai sudarė sąlygas įgyvendinančioms institucijoms pasirinkti joms naudingus terminus, vilkinti paraiškų vertinimą. Prisidėjus dideliame paraiškų kiekiui, užsitęsęs paraiškų vertinimas ir sprendimų priėmimas 2004-2006 m. paramos administravimo laikotarpiu tapo išties opia problema.

Vertinant paraiškų vertinimo etapus ir nustatytus terminus reikia pastebėti, jog iš dalies paramos administravimo sistema ir teisės aktai patobulinti. Valstybės ir regionų suplanuotiems viešiesiems projektams nebeatliekamas projekto naudos ir kokybės vertinimas, teisės aktuose nustatyti imperatyvūs terminai drausmina sprendimus priimančias institucijas. Kita vertus, rekomenduotume atsisakyti esamų išlygų, tokių kaip „pagrįstais atvejais terminai gali būti pratęsti“, arba teisės aktuose išvardyti išlygų atvejus ir nustatyti bent rekomendacinius terminus (nors pastarieji, kaip minėta, nėra efektyvūs).

4.3.5. Projekto finansavimo ir administravimo sutarčių keitimas. Analizuojant 2004-2006 m. nustatyta, jog projektų vykdytojams sunkumų kėlė ilgas vykdomų projektų pakeitimų derinimas. LR Vyriausybės nutarimo Nr. 1K-041¹⁰⁵ 204 punktas projekto vykdytojui nustatė prievolę raštu informuoti įgyvendinančiąją instituciją apie visus numatomus pakeitimus, prašyme pagrįsti keitimų poreikį, pateikti visus prašymą pagrindžiančius įrodymus (206 punktas). Neleidžiami jokie su įgyvendinančiąja institucija nesuderinti nukrypimai nuo planuoto projekto įgyvendinimo. Paramos sutarties pakeitimui raštu turėjo pritarti įgyvendinančioji institucija, prieš

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymas Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymo Nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemones, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 21-667; 2005, Nr. 64 (atitaisymas).

tai sprendimą suderinusi su tarpine institucija ir gavusi pastarosios sutikimą (207 punktą). Tokia procedūra buvo taikoma visais atvejais, nepriklausomai nuo pakeitimų apimties ir pobūdžio. Sutartis turėjo būti keičiama 205 punkte nustatytais atvejais: (1) jei pasikeitė projekto vykdytojo rekvizitai; (2) jei būtina pakeisti projekto įgyvendinimo laikotarpį; (3) jei kurios nors projekto biudžeto išlaidų kategorijos suma nukrypusi nuo paramos sutartyje planuotos sumos daugiau kaip 10 procentų; (4) jei planuoti projekto kiekybiniai rezultatai gali sumažėti daugiau kaip 10 procentų; (5) jei yra nenumatytų aplinkybių, turinčių įtakos projekto įgyvendinimo nukrypimui nuo paramos sutarties sąlygų. Teisės akte nėra nustatyta terminų, per kuriuos turi būti priimamas sprendimas.

Naujosios paramos administravimo ir finansavimo taisyklės¹⁰⁶ keitimų derinimą kiek supaprastina. Taisyklių 169 punktą nustato, jog „projekto vykdytojui pakanka raštu informuoti įgyvendinančiąją instituciją apie projekto pakeitimus, nenurodytus šių Taisyklių 170 punkte ir neturinčius esminio poveikio projekto apimčiai, tikslams ir uždaviniams. Pakeitimas įsigalioja nuo pranešimo gavimo dienos, jeigu įgyvendinančioji institucija per 15 darbo dienų nuo pranešimo gavimo dienos nepateikia motyvuotų prieštaravimų dėl ketinamo atlikti pakeitimo ar jo dalies“.

Kaip matyti, jei įgyvendinančioji institucija per nustatytą laiką nepateikia motyvuotų prieštaravimų, pakeitimai įsigalioja automatiškai. Tačiau ši taisyklė netaikoma 170 straipsnyje išvardintiems atvejams: (1) kai būtina pakeisti projekto įgyvendinimo laikotarpį; (2) kai projekto išlaidų kategorijos sumos nukrypimas nuo projekto finansavimo ir administravimo sutartyje nustatytos sumos yra didesnis kaip 20 procentų, jeigu projektų finansavimo ir administravimo sutartyje nenustatyta mažesnė projekto išlaidų kategorijos galimo nuokrypio suma; (3) kai mažėja planuotos projekto stebėsenos rodiklių reikšmės, o projektų finansuojamų iš Europos socialinio fondo, – jeigu stebėsenos rodiklių reikšmės mažėja daugiau kaip 10 procentų; (4) kai keičiasi projekto vykdytojo teisinė forma; (5) kai keičiasi projekto veiklos ir (ar) techniniai sprendimai, turintys esminę įtaką projekto apimčiai, tikslams ir uždaviniams; (6) kai yra kitų nenumatytų aplinkybių, turinčių esminę įtaką projekto apimčiai, tikslams ir uždaviniams; (7) kai ministerija ir (ar) kita valstybės institucija priima sprendimą skirti projektui papildomų lėšų. Kadangi apribojimų nustatyta nemažai, ir jie iš esmės panašūs į taikytus 2004-2006 m., gali būti, jog šie pakeitimai pareiškėjų darbo nepalengvins. Kita vertus, teigiamu pokyčiu reikia laikyti tai,

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 4-132.

jog naujosios taisyklės sutartį įpareigoja keisti esant didesniai nei 20 proc. nukrypimui nuo projekto išlaidų kategorijos sumos. 2004-2006 m. sutartys buvo keičiamos esant didesniai nei 10 proc. nukrypimui.

Teigiamu pokyčiu reikia laikyti ir tai, jog naujosiose taisyklėse nustatyti imperatyvūs terminai. 172 punktas įpareigoja įgyvendinančiąją instituciją ne vėliau kaip per 15 darbo dienų pateikti pastabas projekto vykdytojui arba pasiūlymą ministerijai ir (ar) kitai valstybės institucijai kartu su išvada dėl galimo sutarties keitimo. Deja, sprendimą keisti paramos sutartį įgyvendinančioji institucija vis dar turi derinti su ministerija ar kita atsakinga valstybės institucija.

III. APIBENDRINIMAS

2007-2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistema, palyginti su nustatyta 2004-2006 m. laikotarpiui, yra efektyvesnė. Institucinio valdymo modelio decentralizacija, nors ir dalinė, padės efektyviau spręsti specifines Lietuvos regionų problemas. Naujuoju paramos programavimo periodu į sprendimų priėmimo procesą įtrauktos regionų valdžios institucijos joms perduodant dalį funkcijų – vykdyti pirminę projektų atranką ir sudaryti investicijų paketą. Veiksmų programose numatyti savivaldos kompetencijai priskirtini veiksmai planuojami savivaldybėse, o bendrą projektų sąrašą kiekvienam regionui formuoja Regionų plėtros tarybos. Reikia tikėtis, jog šie pokyčiai leis išspręsti vieną opiausių 2004-2006 m. paramos administravimo problemų – per menką regionų finansavimą ir sumažins jų ekonominį-socialinį atsilikimą nuo šalies vidurkio. Paramos administravimo dalinį decentralizavimą laikytume vienu teigiamiausių pasikeitimų 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų administravimo sistemoje. Tai turėtų užtikrinti tinkamą finansavimą regionų problemoms spręsti, leis nukreipti investicijas prioritetiniams regionų projektams.

Vertinant institucinę sąrangą verta atkreipti dėmesį, jog naujajame struktūrinės paramos administravimo periode paskirta daugiau atsakingų institucijų, nei administruojant 2004-2006 m. ES struktūrinę paramą. Atsakingų institucijų skaičiaus didėjimas yra vertintinas neigiamai kaip didinantis biurokratiją, lėtinantis sistemos veikimą, mažinantis jos skaidrumą. Tačiau šis institucijų skaičiaus didėjimas iš esmės sąlygotas regionų plėtros tarybų įtraukimo į sprendimų procesą. Norint įsisavinti daugiau nei 23 mlrd. Lt ES struktūrinių fondų paramos, padidinti paramos ekonominį efektyvumą, sumažinti regionų atskirtį, šis žingsnis buvo būtinas.

Paramos administravimo procedūros naujajame programavimo laikotarpyje taip pat efektyvesnės. Kai kurie sprendimai tuo pačiu rodo, jog imama atsižvelgti į realius ūkio subjektų poreikius. Ypač teigiamai vertintume sprendimą didžiąją dalį paramos lėšų skirstyti taikant valstybinę ir regioninę projektų atranką - tai leis viešąsias (valstybės) investicijas planuoti ir finansuoti programiniu principu, investicijas planuoti atsižvelgiant į valstybės strateginius tikslus, atskirų regionų ekonominę situaciją ir specifinius poreikius. Panašus projektų atrankos būdas – tiesioginės paramos skyrimas - 2004-2006 m. laikotarpiu buvo taikomas labai fragmentiškai (taip paskirstyta tik 10 proc. paramos). Pasirinkimas absoliučią daugumą projektų atrinkti konkurso būdu buvo ydingas ir sąlygojo daug nesklandumų administruojant ir įsisavinant paramą. Planuojama, jog programiniu būdu bus paskirstyta apie 75 proc. 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos.

Administruojant struktūrinę paramą 2007-2013 m. viešojo ir privataus sektoriaus projektams taikomos skirtingos projektų atrankos procedūros – valstybės ir regionų projektams nebeatliekamas projekto naudos ir kokybės vertinimas, todėl sutrumpės paraiškų vertinimo ir sprendimo priėmimų laikas, bus taupomi tiek įgyvendinančiosios institucijos, tiek pareiškėjų ištekliai, tačiau tinkamu proporcingumo principo taikymu šio pokyčio įvardinti negalėtume.

Teigiama 2007-2013 m. paramos administravimo sistemos naujovė – sudarytos galimybės smulkiajam ir vidutiniam verslui pasinaudoti šiuolaikinėmis finansų inžinerijos priemonėmis (rizikos kapitalo fondai, paskolų garantijų fondo sudarymas, investicinių kreditų palūkanų dengimas, mikrokreditavimas), į kurias bus investuojamos 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų lėšos. Tai leis padidinti paramos prieinamumą smulkiajam ir vidutiniam verslui. 2004-2006 m. programavimo laikotarpiu smulkiosios ir vidutinės įmonės dažnai būdavo priverstos atsisakyti struktūrinės paramos trūkstant kofinansavimo lėšų.

Kiek tobulesnės projekto finansavimo ir administravimo sutarčių pakeitimų taisyklės. Tam tikrais atvejais projekto vykdytojams neprivaloma laukti įgyvendinančios institucijos sprendimo pritarti projekto finansavimo ir administravimo sutarties keitimui - jei įgyvendinančioji institucija per 15 darbo dienų nuo pranešimo gavimo dienos nepateikia motyvuotų prieštaravimų dėl ketinamo atlikti pakeitimo, pakeitimai įsigalioja automatiškai. Teigiamu pokyčiu reikia laikyti ir tai, jog naujosios taisyklės sutartį įpareigoja keisti esant didesniai nei 20 proc.

nukrypimui nuo projekto išlaidų kategorijos sumos. 2004-2006 m. sutartys buvo keičiamos esant didesniai nei 10 proc. nukrypimui.

Pagerėjusi teisės aktų, reglamentuojančių 2007-2013 m. paramos administravimą, kokybė. Lėtą struktūrinės paramos administravimą 2004-2016 m. iš dalies sąlygojo aiškių terminų teisės aktuose nebuvimas, arba nustatyti rekomendacinio pobūdžio terminai vertinant paraiškas, priėmiant sprendimus, keičiant paramos sutartis. Naująsias paramos administravimo taisykles reglamentuojančiuose teisės aktuose terminai nustatyti, dažniausiai jie yra imperatyvūs.

Deja, dalis problemų liko neišspręsta. Institucinis valdymo modelis decentralizuotas tik iš dalies. Didžiajai daugumai privačių projektų tebetaikomas tas pats projekto išlaidų apmokėjimo būdas – išlaidų kompensavimas. Išlikęs mažas paramos intensyvumas privatiems projektams. Neparengtos finansinės inžinerijos priemonių administravimo taisyklės. Vertinant paraiškas, priimant sprendimus įtraukta daug institucijų, įgyvendinančiajai institucijai dažnai nustatyta pareiga sprendimus derinti su tarpinėmis ar kitomis atsakingomis institucijomis net tuomet, kai pagal kompetenciją sprendimą įgyvendinančioji institucija gali priimti pati. Netaikomas proporcingumo principas skirtingos vertės ir pobūdžio (infrastruktūros ar „minkštiesiems“) projektų administravimui.

IV. IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Tyrimo metu pasiektas tyrimo tikslas, išspręsti uždaviniai. Tiriant nustatytos pagrindinės 2004-2006 m. ES struktūrinės paramos administravimo klaidos ir jų priežastys, išskirtos pagrindinės 2004-2006 m. paramos administravimo sistemos probleminės sritys. Išanalizuota 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistema (apžvelgiant institucinio valdymo modelio, paramos administravimo procedūrų tinkamumą ir struktūrinės paramos administravimą reglamentuojančių teisės aktų kokybę), ji palyginta su veikusia 2004-2006 m.. Lyginant didžiausias dėmesys skirtas 2004-2006 m. paramos administravimo sistemoje užfiksuotoms probleminėms sritims. Įvertinta, ar naujoji paramos administravimo sistema leis išvengti ankstesnio paramos periodo klaidų. Darbo rezultatai leidžia pateikti bendrąsias rekomendacijas 2007-2013 m. paramos administravimo sistemai tobulinti.

Iškelta tyrimo hipotezė pasitvirtino iš dalies. Nustatyta, jog 2004-2006 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistemos problemas sąlygojo pasirinktas centralizuotas-integruotas institucinis valdymo modelis, administravimo procedūrų sudėtingumas ir neproporcingumas bei paramos administravimą reglamentuojančių teisės aktų trūkumai. Naujojoje paramos administravimo sistemoje iš klaidų pasimokyta iš dalies – stebima institucinio valdymo modelio dalinė decentralizacija, nustatytos kiek efektyvesnės paramos administravimo procedūros ir patobulinti teisės aktai.

Tyrimo rezultai leidžia daryti tokias išvadas:

- 1) Pagrindines 2004-2006 m. paramos administravimo sistemos problemas sąlygojo (1) pasirinktas centralizuotas-integruotas institucinis valdymo modelis, (2) paramos administravimo procedūrų sudėtingumas ir neproporcingumas bei (3) paramos administravimą reglamentuojančių teisės aktų trūkumai.
- 2) 2007-2013 m. paramos administravimo sistema patobulinta ir leis išvengti kai kurių ankstesniame paramos administravimo periode kilusių problemų: (1) dalinis institucinio valdymo decentralizavimas leis daugiau struktūrinės paramos įsisavinti regionams; (2) patobulintus ir supaprastintus paramos administravimo procedūras struktūrinė parama taps labiau prieinama regionams, smulkiajam ir vidutiniam verslui, turėtų pagerėti paramos įsisavinimo laipsnis, pagreitėti paraiškų vertinimas, sprendimų priėmimas; (3) dėl paramos administravimą reglamentuojančių teisės aktų patobulinimo pagreitės paraiškų vertinimas, sprendimų priėmimas.

Atsižvelgdami į likusias neišspręstas problemas, pateikiame šias bendrąsias **rekomendacijas** 2007-2013 m. paramos administravimo sistemai tobulinti ir jos efektyvumui gerinti:

- 1) Svarstyti galimybę dar labiau decentralizuoti institucinį paramos valdymo modelį.
- 2) Kuo greičiau parengti ir priimti teisės aktus, reglamentuojančius finansinių inžinerijos priemonių administravimą, tokio pobūdžio paramos teikimą smulkioms ir vidutinėms įmonėms. Nustatyti kuo paprastesnes finansinės inžinerijos priemonių administravimo taisykles – ši valstybės parama turėtų būti ypač lanksčiai administruojama, sprendimai ją teikti priimami greitai.
- 3) Atsižvelgiant į pasaulį krečiančią finansų krizę, kuo skubiau spręsti kreditavimo problemą ir didelėms įmonėms. Tam būtina didinti paramos intensyvumą privatiems projektams, atsisakyti praktikos daugumos privačių projektų išlaidas

apmokėti kompensavimo būdu - ėmus taikyti sąskaitų apmokėjimą įmonėms sumažėtų poreikis apyvartinių lėšų skolintis iš bankų.

- 4) Vertinant paraiškas, priimant sprendimus į procesą įtraukti kuo mažiau atsakingų institucijų, vengti nustatyti privalomą konsultavimąsi ir sprendimų tvirtinimą tais atvejais, kai pagal kompetenciją įgyvendinančioji institucija sprendimą gali priimti pati.
- 5) Paprastinti paramos administravimo taisykles – suprastinti reikalavimus paraiškų rengimui, atsisakyti nebūtinės, neesminės informacijos paraiškose, paprastinti finansavimo ir administravimo sutarčių keitimą, reikalavimus mokėjimo prašymams, mažinti išlaidas pagrindžiančios informacijos kieki.
- 6) Paramos administravimo procedūras reglamentuojančiuose teisės aktuose visada nustatyti aiškius ir imperatyvius terminus.
- 7) Taikyti proporcingumo principą skirtingos vertės ir pobūdžio (infrastruktūros ar „minkštiesiems“) projektams - atsižvelgiant į projekto dydį ir pobūdį nustatyti skirtingus reikalavimus paraiškų rengimui, paraiškų vertinimui, finansavimo ir administravimo sutarčių keitimams, projektų administravimui, projekto ataskaitų ir mokėjimo prašymų rengimui.

V. Literatūros sąrašas

ES teisės aktai:

2006 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1783/1999.

2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1084/2006 įsteigiantis Sanglaudos fondą ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1164/94.

2006 m. spalio 6 d. Tarybos sprendimas Nr. 2006/702/EB dėl Bendrijos sanglaudos politikos strateginių gairių.

2007 m. balandžio 26 d. Europos Komisijos sprendimas K(2007)1808 (CCI 2007 LT16UNS001) patvirtinantis tam tikras Lietuvos nacionalinio strateginio krypties plano dalis.

2006 m. spalio 6 d. Tarybos sprendimas Nr. 2006/702/EB dėl Bendrijos sanglaudos politikos strateginių gairių.

Nacionaliniai teisės aktai:

Lietuvos 2004–2006 m. bendrasis programavimo dokumentas

Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento priedas

Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl Valstybės ilgalaikės raidos strategijos“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. balandžio 17 d. nutarimas Nr. 352 „Dėl Europos Sąjungos fondų ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšomis finansuotinių regionų projektų atrankos tvarkos aprašo patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2008, Nr.48-1778.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2008, Nr. 4-132.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1139 „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“//Valstybės žinios. 2007, Nr. 114-4637.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. gruodžio 18 d. nutarimas Nr. 1275 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 14 d. nutarimo Nr. 252 „Dėl atsakomybės už Europos Sąjungos 2007–2013 metų struktūrinės paramos, gaunamos pagal Europos Sąjungos sanglaudos politikos konvergencijos tikslą, administravimą paskirstymo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės Europos Sąjungos struktūrinės paramos komiteto 2004–2006 metų ir 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos klausimams spręsti sudarymo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 139-5304.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 252 „Dėl atsakomybės už Europos Sąjungos 2007–2013 metų struktūrinės paramos, gaunamos pagal Europos Sąjungos sanglaudos politikos konvergencijos tikslą, administravimą paskirstymo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės Europos Sąjungos struktūrinės paramos komiteto 2004–2006 metų ir 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos klausimams spręsti sudarymo“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 31-1085.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimas Nr. 935 „Dėl Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 123-4486.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1160 „Dėl Nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 89-4029.

Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymas Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymas Nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemones, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2005, Nr. 21-667; 2005, Nr. 64 (atitaisymas).

Literatūra:

Amin A., Tomaney J. The Challenge of Cohesion. Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion. London: Routledge, 1999. P. 41.

Balčiūnaitė J. Europos Sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas. Pilietinės visuomenės institutas, 2005. P. 7.

www.civitas.lt/files/Tyrimas_ES_paramos_panaudojimo_efektyvumas_Admin_LT_analize.pdf; prisijungimo laikas: 2008 09 10.

Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 292.

Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2008. P. 260.

ES finansinės paramos valdymas 2004–2006 m. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, 2008 m. balandžio 16 d., Nr. VA-60-7P-7. P. 2. www.vkontrole.lt/auditas_ataskaita.php?2346; prisijungimo laikas: 2008 09 10.

Brožaitis H., Linartas R., Nakrošis V. ir kt. Europos Sąjungos regioninės politikos pasekmių įvertinimas Lietuvos viešajai administracijai. Nacionalinė regionų plėtros agentūra, 2002. <http://politika.osf.lt/eurointegracija/santraukos/RegioninesPolitikosPasekmes.htm>; prisijungimo laikas: 2008 10 06.

Brožaitis H., Nakrošis V. Europos Sąjungos regioninės politikos padarinių Lietuvos viešajai administracijai įvertinimas. 2003. <http://www.leidykla.vu.lt/inetleid/politol/30/straipsniai/str1.pdf>; prisijungimo laikas: 2008 09 01.

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

Lietuvos 2004-2006 m. Bendrojo programavimo dokumento(BPD) įgyvendinimo sistemos vertinimas. Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, 2005. P. 9.

Nakrošis V. Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas. Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 26.

Smulkių ir vidutinių įmonių verslo sąlygos. Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2007. <http://vilniustsv.stat.gov.lt/lt/news/view/?id=1793>; prisijungimo laikas: 2008 10 01

SVV problemos, įmonių poreikiai, verslo plėtros galimybės. Tyrimo ataskaita. Panevėžio verslo konsultacinio centras, 2007. P. 35. www.pvkc.lt/files/tyrimo%20ataskaita.pdf; prisijungimo laikas: 2008 09 01.

Taylor S., Bachtler J., Rooney M.L. Implementing the New Generation Programmes: Project development, appraisal and selection, 2003.

Working paper on ex-ante evaluation for the new programming period 2007-2013. European Commission, 2005.

Spauda:

Adomavičiūtė L. Stringančios ES fondų lėšos: ar verta laukti?//Verslo žinios, 2008 01 23.

Ekspertai kritikuoja planus didinti ES paramos skirstytojų skaičių//BNS, 2006 10 03.

Išdalino 32,8 mln. Lt//Verslo žinios, 2008 01 21, Nr. 13.

Jegorova R. Įgyvendinta daugiau nei pusė ES projektų//Verslo žinios, 2007 12 12.

Kmieliauskas L. Jei sugebės, Lietuva iš ES galės paimti daugiau//Verslo žinios, 2007 12 13.

Lietuva su ES parama nesusitvarko//BNS, 2006 10 16.

Linkevičiūtė R. Struktūrinė parama didina regionų skirtumus//www.balsas.lt, 2007 08 09.

Naujosios eilės, arba katės tampymas už ūsų//Verslo žinios, 2007 11 21, Nr. 221.

Norintiems įveisti mišką privačioje žemėje sudarytos palankios galimybės pasinaudoti parama. www.aplinkosauga.lt Naujienos, 2006 02 11.

www.aplinkosauga.lt/news_read.php?id=1139649232; prisijungimo laikas: 2008 09 10.

Savickienė D. Tvirtos pramonės tradicijos ir turizmas kelia Utenos kraštą//Verslo žinios, 2008 02 28, Nr. 40.

Savickienė D. Verslo aplinka jau gerėja//Verslo žinios, 2008 01 31, Nr. 21.

Staniulytė T. ES lėšos – po premjero nagu//Verslo žinios, 2007 05 05.

Staniulytė T. Silpnųjų pinigai nepasiekia//Verslo žinios, 2007 11 12.

Verbienė I. Europinių pinigų banga//Verslo žinios, 2007 12 13, Nr. 237.

Vernickaitė A. Bara komisarė, užtaria premjeras//Verslo žinios, 2007 09 25.

Vernickaitė A. Pasirengimas naujam šuoliui//Verslo žinios, 2007 10 30, Nr. 206.

Internetiniai šaltiniai:

Inforegio puslapis internete. http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working7_lt.htm;
prisijungimo laikas: 2008 10 15.

Inforegio puslapis internete. http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working7_lt.htm;
prisijungimo laikas: 2008 10 15.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės puslapis internete. www.lrv.lt/main.php?cat=240&d=3002;
prisijungimo laikas: 2008 10 15

www.esparama.lt/lt/bpd/apie_BPD; prisijungimo laikas: 2008 09 01.

www.esparama.lt/lt/bpd/igyvendinami_projektai; prisijungimo laikas: 2008 10 27.

www.esparama.lt/2007-2013/lt/25; prisijungimo laikas: 2008 10 01

www.esparama.lt/2007-2013/lt/gaires/proj_atrankos_budai; prisijungimo laikas: 2008 10 10.

www.esparama.lt/2007-2013/lt/parama; prisijungimo laikas: 2008 10 15.

www.invega.lt/content/view/314/12/; prisijungimo laikas: 2008 10 10.

VI. SANTRAUKA

Darbe siekiama nustatyti pagrindines 2004-2006 m. ES struktūrinės paramos administravimo klaidas ir jų priežastis, ir, išanalizavus 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistemą įvertinti, ar naujoji paramos administravimo sistema leis išvengti ankstesnio paramos periodo klaidų. Tiriant nustatytos pagrindinės 2004-2006 m. ES struktūrinės paramos administravimo klaidos ir įvardintos jų priežastys, išskirtos pagrindinės 2004-2006 m. paramos administravimo sistemos probleminės sritys. Išanalizuota 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos administravimo sistema (apžvelgiant institucinio valdymo modelio, paramos administravimo procedūrų tinkamumą ir jas reglamentuojančių teisės aktų kokybę), ji palyginta su 2004-2006 m. paramos administravimo sistema. Lyginant didžiausias dėmesys skirtas 2004-2006 m. paramos administravimo sistemoje užfiksuotoms probleminėms sritims. Vertinant ar naujojoje paramos administravimo sistemoje išvengta ankstesnio paramos periodo klaidų konstatuota, jog 2007-2013 m. paramos administravimo sistema efektyvesnė – stebima institucinio valdymo modelio dalinė decentralizacija, nustatytos efektyvesnės paramos administravimo procedūros ir patobulinti teisės aktai. Atsižvelgiant į neišspręstas problemas, pateiktos bendrosios rekomendacijos 2007-2013 m. paramos administravimo sistemai tobulinti, jos efektyvumui gerinti.