

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
STRATEGINIO VALDYMO IR POLITIKOS FAKULTETO
APLINKOS POLITIKOS IR VALDYMO KATEDRA**

**RAIMONDA FAIDUŠIENĖ
(APLINKOS APSAUGOS POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS)**

**ES SANGLAUDOS FONDO FINANSUOJAMŲ VANDENTVARKOS
PROJEKTŲ ADMINISTRAVIMO EFEKTYVUMAS**
Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
dr. doc. Danius Lygis

Vilnius, 2006

TURINYS

1. ĮVADAS	3
2. LITERATŪROS APŽVALGA	5
2.1. Projekto samprata ir klasifikacija	5
2.2. Projekto ciklas	8
2.3. Projekto administravimo ypatumai.....	10
2.4. Europos Sąjungos programos ir fondai	12
3. TYRIMO METODAI IR MEDŽIAGA.....	16
4. TYRIMO REZULTATAI IR JŲ APTARIMAS	20
4.1. ES Sanglaudos fondo paramos teikimo principai.....	20
4.2. ES Sanglaudos fondo parama vandentvarkos sektoriui.....	21
4.3. ES Sanglaudos fondo finansuojamo vandentvarkos projekto ciklo etapai.....	22
4.4. ES Sanglaudos fondo lėšų administravimo ir kontrolės sistema Lietuvoje.....	31
4.5. Anketinės apklausos tyrimo rezultatai.....	35
4.5.1. Institucijų gebėjimai įgyvendinant Sanglaudos fondo finansuojamus projektus .	35
4.5.2. Sanglaudos fondo finansuojamų projektų rengimo ir valdymo tyrimas	38
5. IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS.....	58
LITERATŪROS SĄRAŠAS	60
SANTRAUKA	64
SUMMARY	65
PRIEDAI	66

1. ĮVADAS

Europos Sąjungos finansinė parama Lietuvai – reikšmingas indėlis šalies ekonomikos augimui, ūkio plėtrai, gyvenimo kokybės gerinimui, bet svarbiausia – aplinkosaugai. Europos Sąjungos finansinėmis priemonėmis siekiama sumažinti ekonominę ir socialinę sanglaudą tarp senųjų Europos Sąjungos šalių ir naujųjų narių, kaip pavyzdžiui Lietuva. Todėl šiuo metu ir ateityje panaudojant Europos Sąjungos fondų paramos lėšas Lietuvos gyventojai pajus akivaizdžią naudą. Kaip pavyzdžiui galima paminėti, kad 2001 metais *ECOTEC Research Ltd.* atliktoje studijoje [24] yra įvertinta metinė nauda gyventojui, siekiant šalims kandidatėms atitikti ES aplinkosaugines normas. Lietuvoje ši nauda (įtraukiant vandens, atliekų ir oro sektorius) sudarys nuo 79 eurų (273 Lt) iki 353 eurų (1219 Lt) gyventojui per metus. Minėtoje studijoje ekspertai įvertino metinę naudą kiekvienai šaliai kandidatėi atskirai. Lietuvoje įgyvendinus ES aplinkosaugines normas, metinę naudą sudarys apie 295 mln. eurų (1019 mln. Lt) – vandens sektoriuje ir apie 6 mln. eurų (21 mln. Lt) – atliekų sektoriuje.

Lietuvai, tapusiai Europos Sąjungos nare, atsivėrė naujos finansinės galimybės (papildomas finansavimas) pasinaudoti Europos Sąjungos įkurtais fondais, skirtais socialinei ir ekonominei sanglaudai stiprinti, tokiu kaip *Sanglaudos fondas*, keturiais *Europos Sąjungos struktūriniais fondais* (Europos regioninės plėtros fondas, Europos socialinis fondas, Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas ir Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas), *PHARE* ir *LIFE* programomis.

Europos Sąjunga šalims kandidatėms 1999 m. sukūrė finansavimo instrumentą *ISPA (priešstojiminės struktūrinės politikos instrumentas)*, skirtą transporto ir aplinkosaugos projektams finansuoti, o tuo pačiu – pasirengti panaudoti didesnes investicijas įstojus į Europos Sąjungą. 2000-2003 m. laikotarpiu kasmet per šį fondą didiesiems aplinkosaugos projektams finansuoti Lietuvai buvo skirta apie 26 mln. Eurų. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, ISPA fondą pakeitė Sanglaudos fondas. Šio fondo lėšos yra skiriamos transporto ir aplinkosaugos projektams finansuoti. 2004 - 2006 m. laikotarpiui Lietuvos aplinkos sektoriui skirta 307 mln. eurų (1,060 mln. litų) Sanglaudos fondo parama. Iš viso Sanglaudos fondo (įskaitant ir ISPA paramą) 2000-2006 m. parama vandentvarkos sektoriui sudaro 962 mln. litų.

Naujuoju 2007-2013 m. ES finansavimo periodu aplinkosaugai numatytos investicijos artėja prie milijardo eurų, todėl labai svarbu tinkamai ir laiku šią paramą panaudoti siekiant vystyti šalies ūkį ir gerinti aplinkosaugą.

Pagrindinė priemonė leidžianti panaudoti Europos Sąjungos paramą – projektai. Projekto sąvoka apibrėžiama kaip laikina veikla, nukreipta į unikalios tikslų pasiekimą (pvz. infrastruktūros ar paslaugos sukūrimą), turinti savo pradžią ir pabaigą bei baigtinius išteklius.

Lietuvoje Europos Sąjungos paramos lėšomis finansuojamų projektų valdymas yra gana sudėtingas, nes Europos Sąjungos paramos lėšų panaudojimui yra sukurtas atskiras administravimo mechanizmas, dalyvauja įvairios suinteresuotosios institucijos, atliekama eilė sudėtingų procedūrų.

Šiame darbe ypatingas dėmesys bus skiriamas Europos Sąjungos vandens sektoriaus projektams, aiškinama šių projektų specifika bei ypatumai, nagrinėjama Europos Sąjungos paramos administravimo sistema visuose instituciniuose lygiuose. Šis tiriamasis darbas leis palyginti projektų koordinavimą juos administruojančiose institucijose, įgyvendinančiųjų institucijų administracinius gebėjimus, išanalizuoti projektų valdymo sistemos trūkumus, kliūtis sėkmingai projektų priežiūrai bei pateikti pasiūlymus Europos Sąjungos Sanglaudos fondo administravimo sistemos tobulinimui.

Pagrindiniai klausimai, į kuriuos reikėtų atsakyti yra: ar priimti visi reikalingi teisės aktai, užtikrinantys galimybę naudotis bei įteisinantys atsakomybę naudojantis ES Sanglaudos fondo parama, ar buvo sukurta tinkama Sanglaudos fondo lėšų administravimo sistema?

Todėl šio **darbo tikslas** – išanalizuoti Europos Sąjungos Sanglaudos fondo finansuojamų vandentvarkos projektų administravimo efektyvumą Lietuvoje ir pateikti pasiūlymus administravimo sistemos efektyvumo padidinimui.

Šiam tikslui pasiekti buvo suformuluoti tokie **uždaviniai**:

- Aprašyti Europos Sąjungos Sanglaudos fondo paramos vandens sektoriui administravimo sistemą;
- Atlikti sistemos efektyvumo tyrimą;
- Identifikuoti sistemos problemas;
- Pateikti pasiūlymus leisiančius išspręsti esamas problemas.

Tikslui pasiekti buvo iškelta **hipotezė** – ES Sanglaudos fondo finansuojamų vandentvarkos sektoriaus projektų administravimas yra efektyvus.

Šio darbo **tyrimo objektas** – ES Sanglaudos fondo finansuojamų projektų administravimo sistema, kuri yra nagrinėjama per vandentvarkos projekto valdymo ciklo etapus.

2. LITERATŪROS APŽVALGA

Nors Sanglaudos fondo, tiksliau Europos Sąjungos fondų įsisavinimo tema šiuo metu yra labai aktuali Lietuvai, *literatūros* šia tema nėra daug. Pagrindiniai literatūros šaltiniai – teisės aktai, interneto duomenys bei surinkta informacija iš Europos Sąjungos Sanglaudos fondo paramą administruojančių institucijų. Nagrinėjant ES Sanglaudos fondo vandentvarkos projektų valdymo efektyvumą, visų pirma reikėtų pradėti nuo pačio „projekto“ ir projekto vadybos sąvokų. Todėl literatūros apžvalgoje visų pirma apžvelgiami projekto rengimo ir valdymo teoriniai pagrindai.

2.1. Projekto samprata ir projektų klasifikacija

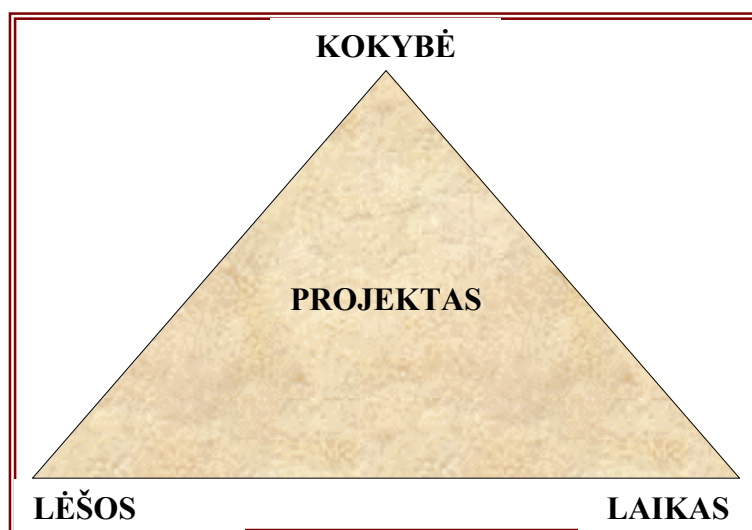
Literatūros šaltiniuose įvairūs autoriai pateikia įvairius projekto apibrėžimus. Kadangi vieno apibrėžimo nėra, būtų tikslinga apžvelgti projekto apibrėžimus, naudojamus skirtinguose projekto vadybos teorijos šaltiniuose.

J.D.Frame nurodo, kad „Projektas – tai unikalūs darbas, turintis konkretų tikslą ir pasireiškiantis koordinuojamu kelių tarpusavyje susijusių veiklų atlikimu“ [29]. Šiame apibrėžime autorius pabrėžia žodį „unikalus“ – kalba eina apie darbą, kuris bus atliekamas pirmą kartą ir bus naujas bent vienai iš projekto šalių. Šiuo atveju būtų galima išskirti tai, kad unikalumas gali sukelti problemas, kliudančias pasiekti užsibrėžtą tikslą. Projektas gali būti suprantamas kaip iš anksto numatytas ir parengtas veikimo planas arba iš anksto parengtas dokumentas, kuriuo remiantis numatytą objektą galima pastatyti, patobulinti ar suremontuoti [33].

Tarptautinė projektų valdymo asociacija (angl. – IPMA, Olandija) pateikia dar vieną projekto apibrėžimą: „Projektas – tai unikali koordinuojamų veiksmų visuma su tiksliai apibrėžtu pradžios ir pabaigos laiku, per kurį asmuo ar organizacija turi pasiekti specifinių tikslų, laikantis numatyto tvarkaraščio, neviršijant skirto biudžeto ir įgyvendinant kokybės parametrus“ [30]. Šiame apibrėžime atkreipiamas dėmesys į tris svarbius projekto tikslus: rezultatas turi būti pasiektas laiku, jis turi atitikti kokybinius parametrus ir turi būti pasiektas neviršijant numatyto biudžeto. Visi minėti reikalavimai formuoja trilypį projekto tikslą ir yra vadinami šio tikslo apimties arba kokybės (ką ir kaip reikia padaryti?), trukmės (per kiek laiko reikia padaryti?) ir išlaidų (kokia kaina reikia padaryti?) dėmenimis [33,50].

Šiuos projekto kintamuosius yra svarbu apibrėžti taip, kad būtų galima kuo tiksliau apskaičiuoti ir išmatuoti. Tokiu atveju, jei projekto tikslas yra konkrečiai neapibrėžtas, bus sunku pasakyti ar projekto tikslas pasiektas. Taip pat projekto įgyvendinimo metu svarbu išlaikyti tinkamą santykį tarp minėtųjų projekto kintamųjų. Kadangi projektų valdyme

dažniausiai pasitaiko, jog užsakovas nori kokybiško rezultato, mažinant projekto išlaidas ir trukmę. Laikas, investicijos ir kokybė labai tarpusavyje susiję ir daro poveikį vienas kitam o svarbiausia – poveikį projekto tikslams pasiekti. Pvz., jei sutrumpinamas projektui skirtas laikas, būtina ieškoti papildomų lėšų kokybiškai atlikti numatytus darbus. Tuo tarpu jeigu projektui numatytų lėšų nepakanka, tenka ieškoti būdų, kad nenukentėtų projekto metu sukuriamos paslaugos ar produkto kokybė (1 pav.).



1 paveikslas. Pagrindiniai projekto kintamieji [33, 35 45, 49, 47, 50]

Projektas yra tik tuo atveju sėkmingas, jei per nustatytą trukmę atliekami visi veiksmai ir pasiekiami visi uždaviniai, neviršijus projektui skirtų investicijų.

Projektų įvairovė yra gana didelė ir bendros nusistovėjusios projektų klasifikacijos nėra. Todėl projektus galima klasifikuoti pagal labai įvairius kriterijus. Projektai gali skirtis apimtimi, trukme, turiniu, sudėtingumu: būti dideli arba maži, konkretūs arba abstraktūs, ilgi arba trumpi, skirtis savo turiniu, dalyvių skaičiumi. 2 paveiksle pateikiama projektų klasifikacija, atsižvelgiant į įvairius kriterijus.

Atitinkamai kiekvienas projekto tipas numato ir skirtingą požiūrį į jo valdymą. Todėl atskirai būtų galima išskirti viešojo sektoriaus projektus. Pereinamojo laikotarpio ekonomikos šalims būdingas didelis viešojo sektoriaus (vyriausybinių organizacijų ir kitų tarptautinių paramos organizacijų) finansuojamų projektų skaičius. Siekiant šio tipo projekto tikslų dažniausiai iškylančios problemos būna dviejų tipų [50]:

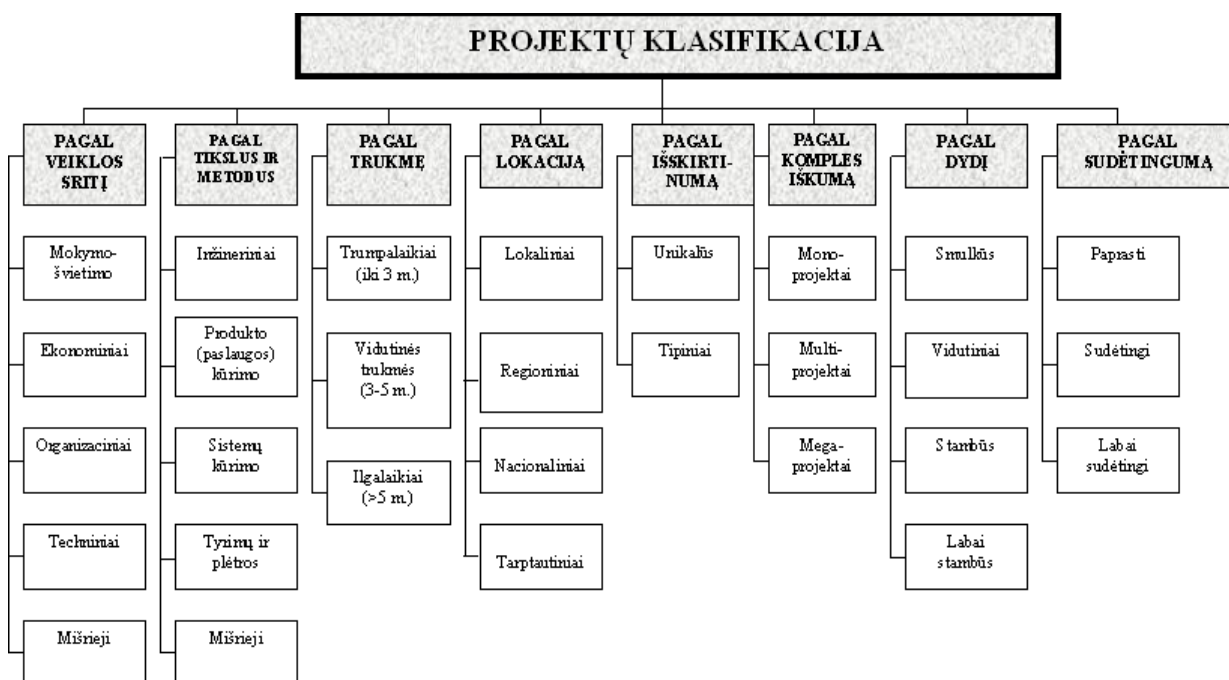
- *įgyvendinant projektus akcentuojami finansuotojų, o ne vartotojų prioritetai.*

Dažniausiai tai būna būdinga tarptautinę paramą gaunantiems projektams, kai paramos gavėjas netinkamai juos planuoja. Projekto užsakovas, Lietuvos institucija, turi užtikrinti, kad projekto rezultatai bus naudingi visuomenei. Tuo tarpu projekto finansuotojas laikomas

pagrindiniu projekto sprendimų priėmėju. Susidaro situacija, kai projekto užsakovas klaidingai mano, jog menkai gali paveikti projekto planavimą ir todėl deda per mažai pastangų apibrėžiant projekto tikslus ir uždavinius. Todėl daugelis parengtų projektų dažnai atitinka tik finansuotojų interesus, o ne objektyvius visuomenės poreikius. Šios priežastys dažniausiai gali turėti įtakos projekto tęstinumui. Rezultatas akivaizdus – projekto rezultatas gali būti nebereikalingas, o pats projektas – betikslis.

- *projekto įgyvendinimas nukrypsta į pavienius tikslus.* Tai nutinka dėl projekto uždavinių sąsajos nebuvimo. Tokio tipo projektuose svarbu suderinti strateginės reikšmės siekius, t.y. svarbu įvertinti ir suderinti tarpusavyje kiekvieno atskiro projekto indėlį ir skirtingų projektų įtaką vienas kitam jų įgyvendinimo metu. Priešingu atveju – projektas gali nukrypti į fragmentiškus rezultatus, kurie gali tapti nebereikalingais.

Apibendrinant galima teigti, kad kiekvienas projektas turi kelių projekto tipų bruožų, o tai ypač būdinga viešojo sektoriaus projektams.



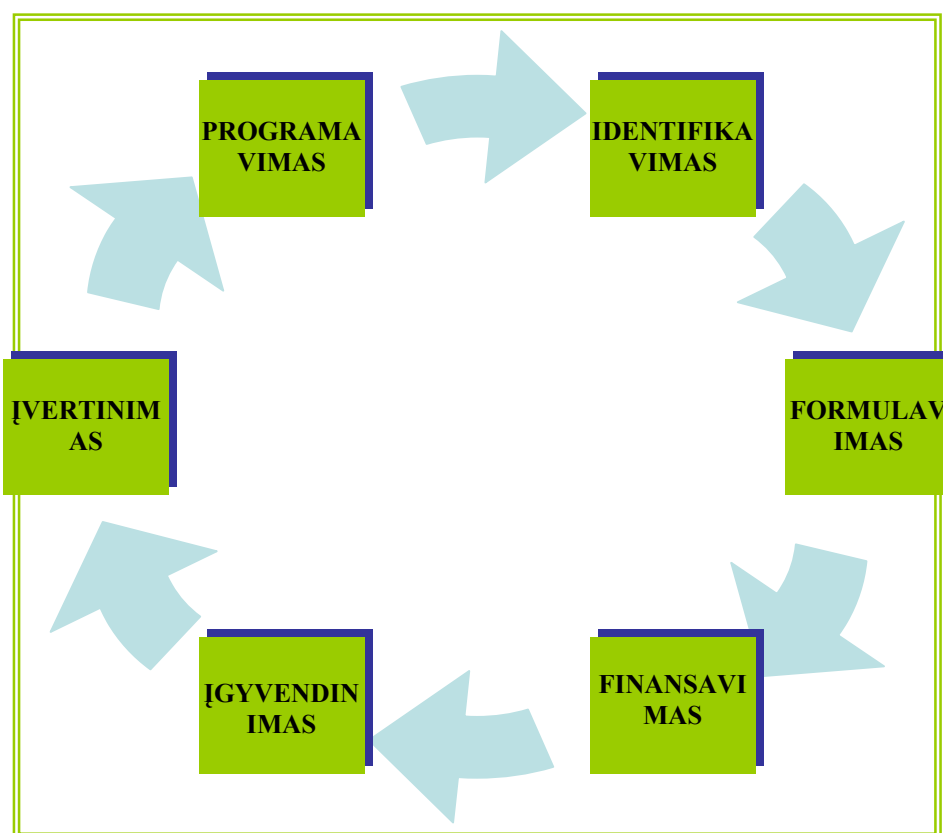
2 paveikslas. Projektų klasifikacijos schema [33, 50]

2.2. Projekto ciklas

Siekiant apibrėžti projektų valdymą, visų pirma būtina apžvelgti su projektu valdymu susijusias sudedamąsias dalis – etapus.

Atsižvelgiant į tai, kad projekto trukmė yra griežtai apibrėžta, dažnai vartojama sąvoka - projekto ciklas – laikotarpis nuo projekto idėjos suformulavimo iki projekto užbaigimo [33].

Ciklas prasideda idėjos identifikavimu, vėliau idėja išplėtojama į darbų programą, kuri bus įgyvendinama ir įvertinama projekto pabaigoje, pateikiant ataskaitą. Projekto ciklas leidžia parengti projektus struktūrizuotu būdu konsultuojantis su atitinkamomis suinteresuotomis grupėmis.



3 paveikslas. Projekto ciklo etapai [25,46,47].

Europos Komisija 1990 metais [25,46,47] įvedė projekto ciklo metodą, kad patobulinti projektų rengimą, valdymą bei paramos efektyvumą. Projekto ciklą sudaro pagrindiniai etapai: *strateginis planavimas* (apima programavimą, identifikavimą, formulavimą ir finansavimą), *įgyvendinimas ir įvertinimas* (3 pav.). Taigi, taikant projektų ciklo metodą atsirado tam tikri privalumai: tapo aiškūs sektoriniai strateginiai prioritetai, sprendimai tapo paremti paklausa, atliekama pakankama situacijos analizė, planuojama remiantis tikslais, patikrinamas poveikis, kreipiamas dėmesys kokybei, parengti standartizuoti

projektinių dokumentų formatai [46,47]. Projektų ciklo metodas leidžia parengti aukštos kokybės projektus, kurie atitinka programos ir naudos gavėjų poreikius, gali pasiekti uždavinius ir turi tęstinumą.

Programavimas. Šiame projekto ciklo etape analizuojama situacija nacionaliniu lygiu, siekiant nustatyti problemas, apribojimus ir galimybes bei identifikuojamos problemos. Pagrindinis analizės tikslas - nustatyti pagrindinius uždavinius, šakų plėtros prioritetus, sukuriant informacinį pagrindą projektams rengti. Šiame etape numatomi projekto uždaviniai, prioritetai ir priemonės. Suformuluojamos ir paskelbiamos programos, sukuriant tinkamą projektų identifikavimo ir parengimo schema. Kaip pavyzdys galėtų būti Sanglaudos fondo strategija 2004-2006 metams – Europos Sąjungos Sanglaudos fondo paramos teikimo teisinis dokumentas.

Identifikavimas. Šiuo etapu identifikuojamos projektų idėjos, turinys atsižvelgiant į dokumentus bei naudos gavėjų poreikius. Identifikavimo etapu taip pat atliekama problemų analizė ir pasirenkamas pagrindinis projekto uždavinys [25,47]. Šiuo etapu gali būti atliekamos galimybių studijos, finansinė ir ekonominė analizė, poveikio aplinkai vertinimo procedūros bei kiti parengiamieji darbai. Atliekant identifikavimą būtina remtis programos reikalavimais: programos uždaviniais, finansuojamomis kryptimis bei finansuojamomis veiklomis, projekto vykdymo vietoje, projekto trukme, projekto partneriais ir kt.

Formulavimas. Šiuo etapu projekto idėja konkretinama parenkant projekto veiksmų planą, kuriame nurodoma kas, kaip ir kada bus padaryta – atliekamas planavimas. Taip pat yra nustatomi projekto tikslai, uždaviniai bei rezultatai, apibrėžiami jų pasiekimo rodikliai, parengiamas veiklos tvarkaraštis, sudaromas projekto biudžetas. Manoma, kad tinkamas planavimas lemia apie 60 proc. projekto sėkmės [25,33,47].

Finansavimas. Šiuo etapu yra atliekamas projektų administracinis, techninis bei finansinis vertinimas. Techninis vertinimas atliekamas pagal tinkamumo, (t.y. ar projektas atitinka poreikius), įmanomumo (ar projektas bus sėkmingas), tęstinumo (ilgo laikotarpio naudos pasireiškimo galimybė) kriterijus [25,47]. Pasibaigus vertinimui, priimamas sprendimas, ar projektas bus finansuojamas. ES Sanglaudos fondo projektų finansavimo atveju strategijoje yra įvardinti finansuoti projektai, todėl yra vertinami kokybiniai ir techniniai paraiškų reikalavimai.

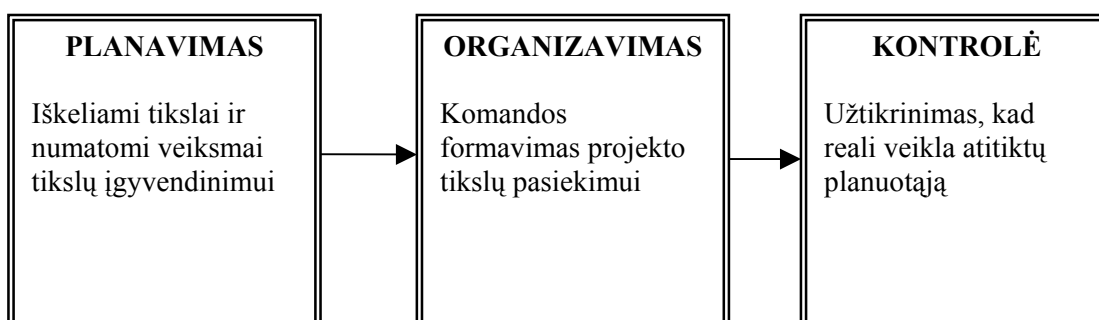
Igyvendinimas. Šiuo etapu yra vykdomos projekto veiklos bei siekiama užsibrėžtų rezultatų. Įgyvendinant projektą yra rengiami viešieji paslaugų, įrangos ir darbų tiekimo konkursai bei sudaromos sutartys. Kadangi projektai gali nukrypti nuo iš anksto numatyto plano ar pasikeisti projekto aplinkybės, šiuo etapu pertvarkomos veiklos ir rezultatai nekeičiant pagrindinių projekto uždavinių. Nukrypimai nuo pirminio projekto parašymo yra

gana dažni, kadangi daugeliu atvejų praeina nemažai laiko nuo ES fondų lėšomis finansuojamo projekto idėjos ir aprašymo iki sutarties pasirašymo su vykdytojais. Šis laikotarpis gali trukti nuo 1 iki 2 metų ir daugiau, per kuriuos gali gerokai pasikeisti poreikiai. Todėl, įgyvendinant projektą jo vykdytojas nuolat stebi projekto eigą bei vertina pasiektą pažangą, lygindamas ją su planuotąja. Esant reikalui (pavyzdžiui, pasikeitus aplinkos sąlygoms), koreguoja projektą arba atskirus jo uždavinius. Pagaliau šiuo etapu prižiūrima, ar tinkamai atliktos veiklos ir pasiekti rezultatai.

Vertinimas. Šiuo etapu finansuojanti institucija arba nepriklausomi ekspertai atlieka projekto sukauptos patirties, laimėjimų ir sėkmės įvertinimą. Nustatomi projekto rezultatai, poveikis ir įvertinamas jo tinkamumas, produktyvumas, efektyvumas bei tęstinumas. Vertinimo išvados ir rekomendacijos naudojamos kito laikotarpio programai ar projektams tobulinti. Nuo to ar projektas yra vertinamas projekto įgyvendinimo viduryje ar pasibaigus projektui, priklauso vertinimo išvadų bei rekomendacijų naudojimas. Vidinį vertinimą gali atlikti projekto vykdytojai, o išorinį – atsakingos institucijos.

2.3. Projektų administravimo ypatumai

Projekto administravimą arba valdymą galima būtų apibrėžti kaip žinių, įgūdžių, priemonių ir technologijų taikymą įgyvendinant projektą tam, kad būtų patenkinti visų dalyvių poreikiai [49]. Kitaip tariant – išteklių planavimas, organizavimas ir kontroliavimas tam, kad būtų laikomasi projekto laiko, kaštų ir techninių apribojimų [48]. Taigi, pagrindinės projekto valdymo turinio dalys (4 pav.) apima *planavimą, organizavimą ir kontrolę* [50].



4 paveikslas. Valdymo proceso sudedamųjų dalių tarpusavio ryšiai [33,50]

Projekto *planavimo* tikslas – numatyti kokius darbus yra būtina atlikti, atsižvelgti į jų tarpusavio ryšį bei turimus išteklius ir nustatyti darbų atlikimo tvarką, įvertinti visas tikėtinas projekto išlaidas ir sudaryti projekto biudžetą [33,50]. Projekto *organizavimas* yra būtinas, nes atskirų jo dalių tikslai nebūtinai sutampa su tikslais, kurių siekia užsakovas ir už kurių įgyvendinimą yra atsakingas projekto vadovas. Projekto vykdymo organizavimo

funkcija apima projekto organizacinės struktūros parengimą, pokyčių finansavimą projekte, projekto dalyvių įtraukimą į veiklą, rizikos analizę ir panašiai [33]. Projekto eigos vertinimo *kontrolė* yra svarbi kontrolės proceso dalis, leidžianti priimti finansinius ir organizacinius sprendimus nuo kurių priklausys, kiek kiekviena suinteresuotoji šalis sulauktų norimų rezultatų. Projekto kontrolė galima vertinti daugeliu požiūrių, tačiau svarbiausia yra pasirinkti rodiklius, kuo tiksliau ir aiškiau atspindinčius projekto būklę kiekvienu jo trukmės momentu.

Kaip ir kiekviename procese taip ir projektų valdyme yra ir privalumų ir trūkumų. Projektų valdymo privalumai apima valdymo lankstumą, aukštą motyvacijos ir atsakomybės laipsnį bei galimybę iš anksto numatyti problemas ir joms pasirengti. Tuo tarpu kaip ir kiekviename procese projektų valdyme yra ir trūkumų iš kurių pagrindiniai būtų šie: besikeičiantys užsakovo reikalavimai, organizacijų, kuriuose vykdomi projektai, valdymo nelankstumas, projekto rizika, technologiniai pasikeitimai ir ekonomikos nestabilumas [46].

Projekto ciklo valdymas apima ir vienoje vietoje sutelkia paramos valdymo principus, analitinius instrumentus ir metodus ir leidžia juos taikyti sprendimų priėmimo proceso metu taip, kad būtų užtikrinta, jog projektai būtų susiję su nustatyta ir patvirtinta strategija bei atitiktų realius naudos gavėjų poreikius, projektai būtų susiję su sektoriniais, nacionaliniais bei ES prioritetais ir uždaviniais, naudos gavėjai būtų įtraukti į projekto rengimą nuo pat projekto rengimo pradžios, problemų analizė būtų nuodugni, uždaviniai būtų aiškiai susieti su tikslinių grupių būsima nauda. Projektai yra įmanomi ta prasme, jog jų uždaviniai gali būti pasiekti atsižvelgiant į aplinkos ypatybes ir apribojimus bei įgyvendinančios institucijos pajėgumus: uždaviniai yra logiški ir išmatuojami, atsižvelgiama į riziką ir prielaidas, taip pat įgyvendinančios institucijos pajėgumus, priežiūra orientuota į svarbiausius tikslus ir uždavinius. Projektai yra tęstiniai: projekte yra atsižvelgiama į tęstinumą bei turinčius įtakos veiksnius (pvz., poveikį aplinkai), vertinimo metu gautos išvados yra panaudojamos rengiant kitus projektus (arba projekte remiamasi praeities vertinimų išvadomis).

Apibendrinant literatūros apžvalgą galima būtų teigti, kad apie ES Sanglaudos fondo projektus metodinės informacijos nėra. Tačiau Sanglaudos fondo projektų valdymo ypatumai yra susiję su pagrindinėmis projekto veiklomis: planavimu, valdymu ir kontrole. Atsižvelgiant į tai, kad šie projektai yra viešojo sektoriaus projektai, jiems būdingas sudėtingesnis valdymo mechanizmas nei privačios įmonės ar organizacijos vykdomuose projektuose dėl didelio projekto dalyvių ir suinteresuotųjų pusių skaičiaus. ES Sanglaudos fondo projekto sąvoka apibrėžiama tik LR Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 24 d. nutarime 1026 [6].

Taigi, Europos Sąjungos Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamos programos ar iniciatyvos yra visuomet įgyvendinamos per projektus. ES Sanglaudos fondo finansuojami

projektai yra sudedamoji nacionalinės programos ar iniciatyvos dalis. Nors ES Sanglaudos fondo reglamentuose nėra pateiktas projekto apibrėžimas, projektas gali apimti įvairias paslaugas, įrangos įsigijimą ir darbų atlikimą. ES Sanglaudos fondo finansuojami projektai pasižymi tuo, kad veiksmai yra struktūrizuoti Europos Sąjungos nuostatomis ir programų, tiksliau strategijos, reikalavimais, strategijos reikalavimuose yra suformuluoti projektų kriterijai – t.y. nurodomas sektorius, projekto tiekėjas, terminai ir bendrojo finansavimo sąlygos, projektų tikslai turi atitikti strategijos tikslus, projektų įgyvendinimo planai yra apibrėžiami strategijos reikalavimuose. Todėl toliau šiame darbe bus analizuojama ES Sanglaudos fondo finansuojamų vandentvarkos projektų valdymas ir su valdymu susijusios problemos Lietuvoje.

2.4. Europos Sąjungos programos ir fondai

Dar iki Lietuvos narystės ES mūsų šalis pradėjo gauti ES techninę ir finansinę pagalbą per PHARE programą, o nuo 2000 m. atsirado galimybės pasinaudoti tokių fondų kaip SAPARD ir ISPA lėšomis. Trumpai apžvelgsime ES fondų ir programų, kurių lėšomis gali naudotis valstybės institucijos, savivaldybės, verslo įmonės, nevyriausybinės ir kitos organizacijos bei šių programų bendraisiais reikalavimais projektams.

PHARE programa

1989 m. buvo sukurta PHARE programa. Pradinis šios programos tikslas – įtvirtinti demokratiją bei įgyvendinti rinkos ekonomikos principus. Vėlesni pokyčiai Vidurio ir Rytų Europoje pakoregavo ir PHARE programą. PHARE programos skirstomos į nacionalines ir daugiašales. 80 % ES skiriamų lėšų tenka nacionalinėms programoms, iš kurių svarbiausia yra Nacionalinė PHARE programa ir PHARE bendradarbiavimo abipus sienos programa.

Nacionalinė PHARE programa apima projektus, parengtus pagal Europos Komisijos reikalavimus ir dokumentuose „Darbotvarkė 2000“, „Stojimo partnerystė“, taip pat Nacionalinėje *acquis* priėmimo programoje numatytus prioritetus. Projektus Nacionalinei PHARE programai rengė ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir teikė juos Finansų ministerijai, kuri dvišalių derybų su Europos Komisija metu suderindavo ir parengdavo programą.

Nacionalinė PHARE bendradarbiavimo abipus sienos programa pradėta įgyvendinti 1994 m. Jos tikslas – skatinti ir plėtoti regionų bendradarbiavimą, ES ir Vidurio bei Rytų Europos šalių ryšius, padėti spręsti specifines regionų problemas. Programa apima tokias specifines sritis kaip kultūriniai mainai, vietinės demokratijos stiprinimas, žmoniškieji ištekliai, erdvinis planavimas ir plėtros studijos, ekonominė plėtra ir turizmas, valdymas ir techninė parama. Nuo 1999 m. programą sudaro dvi sudėtinės dalys: regioninės reikšmės infrastruktūriniai projektai ir Smulkiųjų projektų fondas.

Daugiašalės programos naudojamos kelių PHARE šalių bendroms problemoms spręsti. Šias programas inicijuoja ir koordinuoja pati Europos Komisija. Joms priklauso ACCESS programa, Verslo paramos programos, smulkiųjų ir vidutinių įmonių finansavimo instrumentas, smulkiųjų projektu programos.

ACCESS programa – tai institucijų stiprinimo programa, finansuojanti nevyriausybinę ir pelno nesiekiančių organizacijų veiklą bei iniciatyvas remti pilietinės visuomenės stiprinimo ir šalių kandidačių pasirengimo narystei ES projektus, atitinkančius stojimo partnerystėje išdėstytus prioritetus.

Verslo paramos programos tikslas – stiprinti verslo ir žemės ūkio interesams atstovaujančias organizacijas, skatinti tarptautinį jų bendradarbiavimą bei remti Bendrijos *acquis* įgyvendinimą šalių kandidačių įmonėse, remti tekstilės sektoriaus projektus ir institucijas pramoninės nuosavybės srityje.

Smulkiųjų ir vidutinių įmonių finansavimo instrumento tikslas – skatinti smulkiojo ir vidutinio verslo (SVV) plėtrą, sudarant įmonėse geresnes sąlygas gauti kreditus ir garantijas. Parama skiriama per šalių kandidačių bankus ir investicijų fondus, kurie teikia paramą SVV paskolų arba investicijų į įmonių nuosavybę forma.

Smulkiųjų projektų programa remia valstybės tarnautojų mokymo programas, smulkius projektus Europos integracijos srityje ir informacijos apie Europos Sąjungą skleidimo projektus [28].

ISPA programa

Per ISPA programą skiriamas finansavimas transporto ir aplinkos apsaugos infrastruktūros gerinimui. Transporto srityje prioritetas teikiamas bendro multimodalinio transporto tinklui, apimančio įvairias transporto rūšis ir jungiančiam nacionalinį tinklą su ES transporto sistema, vystyti, geležinkelių, kelių, uostų ir oro uostų plėtrai. Aplinkos apsaugos srities prioritetai apima geriamo vandens, vandens nuotekų, oro kokybės ir atliekų tvarkymo projektus. ISPA finansuoja (iki 75 % projekto vertės) didelius transporto ir aplinkos apsaugos projektus, kurių vertė ne mažesnė kaip 5 mln. eurų. Skiriant ISPA finansavimą stengiamasi išlaikyti balansą tarp aplinkos apsaugos ir transporto projektų, t.y. pusė biudžeto skiriama aplinkos apsaugos, o kita pusė – transporto projektams finansuoti [37,41].

SAPARD programa

SAPARD programa yra analogiška struktūriniam fondams, kurių lėšomis naudojami ES šalys narės. Pagrindiniai SAPARD tikslai: padėti šalims kandidatėms suderinti nacionalinę politiką su ES bendrąja žemės ūkio politika, patenkinti prioritetinius poreikius žemės ūkio ir kaimo plėtros srityse, suteikti galimybę praktiškai susipažinti su struktūrinių fondų tipo programų principais [28].

Leonardo da Vinči programa

Ši programa – tai profesinio mokymo programa, kuri remia ir skatina bendrą Europos šalių veiklą, susijusią su profesinio rengimo turinio bei organizavimo tobulinimo, kultūriniu bei kalbiniu įvairinimu.

Europos bendrijos mokslinių tyrimų, technologijų plėtros ir inovacijų programa

Ši programa skirta remti mokslinius tyrimus, technologijų plėtrą ir inovacinę veiklą, atsižvelgiant į bendruosius ES strateginius prioritetus.

Verslumo ir verslininkystės programa

Ši programa skiriama skatinti smulkųjų ir vidutinį verslą ir apima tokių sričių projektus: verslo klimato ir įstatyminės bazės gerinimas, SVV ir verslumo skatinimas, keitimosi duomenimis tarp valstybės institucijų sistemų tobulinimas, inovacijų ir technologijų panaudojimo skatinimas, verslo paslaugų aktyvinimas, elektroninio verslo ir su juo susijusių pramonės šakų skatinimas, aplinkosauga ir subalansuota plėtra, bendrosios rinkos funkcionavimo skatinimas [28].

Struktūriniai fondai

Lietuva, įstojusi į ES, kaip ir kitos šalys narės, dalyvauja formuojant ir įgyvendinant Europos Sąjungos regioninę politiką. Regioninė ir sanglaudos politika yra ekonominių, socialinių ir politinių priemonių visuma, skirta mažiau išsivysčiusiems regionams plėtoti bei tarpregioninei sanglaudai skatinti, siekiant spartesnio bendro ekonominio augimo ir visuomenės gyvenimo kokybės gerėjimo. ES regioninės politikos tikslas – sumažinti įvairių ES valstybių regionų ekonominio ir socialinio išsivystymo skirtumus bei pagerinti atsilikusių regionų konkurencingumą.

Europos Sąjungos regioninė politika įgyvendinama panaudojant *struktūrinių fondų* lėšas, kurios naudojamos ne paskoloms, bet negrąžintinai finansinei paramai teikti. Šia finansine parama siekiama išspręsti įsisenėjusias socialines ir ekonomines problemas. Yra keturi struktūriniai fondai: Europos regioninis plėtros fondas, Europos socialinis fondas, Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas ir finansinis instrumentas žuvininkystei remti. Dalis struktūrinių fondų lėšų (5,35 %) skiriama finansuoti Bendrijos iniciatyvas pagal Europos Komisijos parengtas veiksmų programas. Šiuo metu įgyvendinamos 4 Bendrijos iniciatyvos:

1. INTERREG – skatina tarptautinį, tarpregioninį ir pasienio regionų bendradarbiavimą;
2. LEADER – skatina kaimo plėtrą bei siekia skatinti inovatyvias priemones kaimo vietovėse;

3. EQUAL – remia naujų kovos su diskriminacija ir nelygybe darbo rinkoje būdų kūrimą;

4. URBAN – skatina ekonominę ir socialinę miestų, didmiesčių ir priemiesčių, patyrusių krizę, regeneraciją.

Be ES struktūrinių fondų, egzistuoja ir *Sanglaudos fondas*, kuris teikia finansinę paramą aplinkosaugos ir transeuropinių tinklų transporto infrastruktūros projektams

Apibendrinant literatūros apžvalgą galima teigti, kad apie ES Sanglaudos fondo (taip pat kaip ir kitas aukščiau išvardintas programas ar fondus) projektus metodinės informacijos nėra labai daug. Tačiau Sanglaudos fondo projektų valdymo ypatumai yra susiję su pagrindinėmis projekto veiklomis: planavimu, valdymu ir kontrole. Atsižvelgiant į tai, kad šie projektai yra viešojo sektoriaus projektai, jiems būdingas sudėtingesnis valdymo mechanizmas nei privačios įmonės ar organizacijos vykdomuose projektuose, dėl didelio projekto dalyvių ir suinteresuotųjų pusių skaičiaus. ES Sanglaudos fondo projekto sąvoka apibrėžiama tik LR Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 24 d. nutarime 1026 su vėlesniais jo pakeitimais [6].

Europos Sąjungos Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamos programos ar iniciatyvos yra visuomet įgyvendinamos per projektus. ES Sanglaudos fondo finansuojami projektai yra sudedamoji nacionalinės programos ar iniciatyvos dalis. Nors ES Sanglaudos fondo reglamentuose nėra pateiktas projekto apibrėžimas, projektas gali apimti įvairias paslaugas, įrangos įsigijimą ir darbų atlikimą. ES Sanglaudos fondo finansuojami projektai pasižymi tuo, kad veiksmai yra struktūrizuoti Europos Sąjungos nuostatomis ir programų, tiksliau strategijos, reikalavimais, strategijos reikalavimuose yra suformuluoti projektų kriterijai – t.y. nurodomas sektorius, projekto tiekėjas, terminai ir bendrojo finansavimo sąlygos, projektų tikslai turi atitikti strategijos tikslus, projektų įgyvendinimo planai yra apibrėžiami strategijos reikalavimuose. Todėl toliau šiame darbe bus analizuojama ES Sanglaudos fondo finansuojamų vandentvarkos projektų administravimas ir su juo susijusios problemos Lietuvoje.

3. TYRIMO METODAI IR MEDŽIAGA

Pagrindiniai tyrimo proceso etapai pagal Kumar (1999):

1. Tyrimo problemos formulavimas;
2. Tyrimo planas ir pobūdis;
3. Duomenų surinkimo instrumentų sukūrimas;
4. Imties nustatymas;
5. Tyrimo pasiūlymo paruošimas (šiuo darbe netaikoma);
6. Duomenų surinkimas;
7. Duomenų apdorojimas;
8. Tyrimo ataskaita.

1. Pagal Kumar (1999), **tyrimo problemos formulavimas** yra pirmas ir pagrindinis žingsnis atliekant tyrimą, suformulavus aiškiai problemą galima be klaidų suplanuoti tolimesnius tyrimo etapus – tyrimo pobūdžio, duomenų surinkimo metodų pasirinkimą, imties nustatymą ir tyrimo išvadų panaudojimą. Formuluoiant problemą būtina atsižvelgti į galimybes įvykdyti tyrimą: finansinius resursus, laiką, tyrimą vykdančio asmens žinias ir sugebėjimus. Todėl šiame darbe atliekamo tyrimo paskirtis yra surinkti duomenis apie ES Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamų projektų rengimo ir įgyvendinimo problemas iš visų projekto dalyvių (tiksliau - nustatyti probleminius ES Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamų varentvarkos projektų ciklo etapus) bei įvertinti projektų galutinių paramos gavėjų administracinius gebėjimus įgyvendinant ES Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamus projektus.

2. **Tyrimų planas ir pobūdis**. Pagal Kumar (1999), labai svarbi tyrimo savybė yra mokslinių metodų panaudojimas. Tyrimo metu sistemiškai, tiksliai, kontroliuojant eigą nustatomos priežastys, asociacijos, kas leidžia gauti tikslius duomenis, įvertinti hipotezes, nustatytų paklaidų ribose. Tyrimo rezultate nustatomas informacijos trūkumas, klaidos ir patikrinama tai kas jau žinoma. Rezultatų patikimumas labai priklauso nuo to kaip duomenys buvo surinkti. Tyrimo pobūdžio apibrėžimas atsako į klausimą – koku būdu bus gauti atsakymai į tyrimo klausimus.

Pagal Aaker, Kumar, Day (2000) visi tyrimo metodai skirstomi į tris grupes, kurios skiriasi tyrimo tikslu, tyrimo klausimais, hipotezių formulavimo preciziškumu ir duomenų surinkimo metodais:

1. Žvalgybinis;
2. Aprašomasis;

3. Priežastinis.

Šiame tyrime keliamiems klausimams atsakyti buvo pasirinktas aprašomasis tyrimo metodas, nes būtent aprašomasis tyrimas patikrina hipotezes, rezultatai galima išreikšti skaičiais. Aprašomojo tyrimo metu hipotezės egzistuoja, bet jos gali būti preliminarios.

Priežastinio tyrimo atlikti neįmanoma dėl laiko stokos ir per didelės su šiuo tyrimu susijusių darbų apimties, t.y. negalima skubiai pakeisti ES Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamų vandentvarkos projektų valdymo sistemos ir pan.

Taip pat darbe buvo naudojamas teorinės analizės ir apibendrinimo metodas.

3. **Duomenų surinkimo metodika.** Remiantis Aaker, Kumar, Day (2000) 1 lentelėje pateikti duomenų surinkimo metodai naudojami skirtingiems tyrimo metodams, atitinkamai a – būdingas metodas, b – nebūdingas metodas.

1 lentelė. Duomenų surinkimo metodai

Duomenų surinkimo metodas	Tyrimo metodas	
	Žvalgybinis	Aprašomasis
Antriniai šaltiniai		
Informacinės sistemos	a	b
Duomenų bazės	a	b
Transakcijų duomenys	a	b
Pirminiai šaltiniai		
Kokybiniai tyrimai	a	b
Apklausa	b	a
Eksperimentai	-	b

Tyrimo metu yra renkami pirminiai duomenys, todėl yra pasirenkamas aprašomajam tyrimo metodui būdingas duomenų surinkimas - apklausa.

Apklausiai atlikti buvo sudarytos dviejų tipų anketos (priedas Nr. 1):

- *ES Sanglaudos fondo paramą administruojančioms institucijoms;*
- *ES Sanglaudos fondo vandentvarkos projektų galutiniams paramos gavėjams.*

Sudarant anketas buvo remtasi bendraisiais anketų sudarymo reikalavimais: suformuluoti konkretūs klausimai ir aiškūs atsakymo variantai, vengta klausimų, kurie stumtų respondentą į vieną atsakymą ir pan. Rengiant anketas pagal klausimų formą buvo parinkti uždari klausimai (pateikti atsakymų variantai), nes į tokius klausimus lengviau atsakyti, klausimų patikimumas yra didesnis ir palengvina duomenų apdorojimą. Priešingu atveju, renkantis atvirus klausimus būtų sunku apdoroti duomenis [32].

Abiejų tipų anketos sudarytos iš dviejų dalių (suformuluota iš viso 30 klausimų):

- *I dalies klausimai* suformuluoti siekiant sužinoti institucijų gebėjimus, įgyvendinant ES Sanglaudos fondo projektus. Šioje dalyje pateikti 9 klausimai ES paramą administruojančioms institucijoms ir 10 klausimų – projekto

galutiniams paramos gavėjams. Naudota nominalinė ir intervalinė skalės, siekiant nustatyti objektyvius duomenis apie respondentą (nustatoma lytis, išsilavinimas, pareigos) ir palyginti tokius požymius kaip amžius, darbo stažas su ES projektais. Pagal Kardelį (2002) – tai sudaro demografinę anketos dalį.

- *II dalies klausimai* suformuluoti siekiant identifikuoti problemas ES Sanglaudos fondo finansuojamų projektų rengimo ir įgyvendinimo valdymo metu. Šioje dalyje pateiktas 21 klausimas ES paramą administruojančioms institucijoms ir 20 klausimų – projekto galutiniams paramos gavėjams. Naudota ranginė skalė.

4. **Imties nustatymas**. Imtis – tai iš populiacijos tyrimui atrinktų asmenų grupė, naudojama statistiniam tyrimui [23]. Pagal Kumar (1999) nuo imties pasirinkimo priklauso tyrimo rezultatų preciziškumas. Pagrindinis tikslas planuojant imtį yra sumažinti, įvertinant turimus resursus, atotrūkį tarp informacijos gautos iš pasirinktos imties ir duomenų ištyrus visą populiaciją.

Imties tūris buvo parenkamas nustatant, kad generalinė aibė yra baigtinė. Todėl pagal Kardelį (2002), atvejų skaičius yra apskaičiuojamas pagal formulę, kuri taikoma, kai duomenys yra vertinami procentais:

$$n = \frac{z^2 * S^2}{\left(1 - \frac{1}{N}\right) * \Delta^2 + \frac{z^2 * S^2}{N}}$$

Kur,

z – Stjudento koeficientas. Kadangi yra pasirinktas 95% patikimumas, z=1,96;

S – imties vidutinis kvadratinis nuokrypis. Tyrime S=50. paimtas pats nepalankiausias variantas, kai neturima duomenų apie reiškinių paplitimą ir neatliekamas pilotažinis tyrimas;

N – visos populiacijos skaičius (atvejų skaičius). Tyrime N=132;

Δ (delta) – leistinas netikslumas, t.y. skirtumas tarp atrankinės grupės ir generalinės visumos vidurkio, laisvai pasirenkamas dydis. Šiame tyrime Δ=8;

Apskaičiavus pagal formulę gauta reikalinga imtis – **70 respondentų**.

Pagal Kardelį (2002), praktikai reiškia nuomonę, kad jeigu tyrėjas savo duomenis nori apdoroti statistiškai, minimalus atvejų skaičius neturėtų būti mažesnis nei 30.

Apsibrėžus tikslią populiaciją ir paklaidą, atliekami imties pasirinkimo darbai. Imtis pasirenkama paprastos atsitiktinės atrankos būdu, šis būdas minimizuoja atrankos paklaidą ir reikalauja nedaug žinių apie populiacijos charakteristikas. Tokiu būdu apklausos rezultatai reprezentuos visas ES Sanglaudos fondo paramos administravimo sistemoje dalyvaujančias institucijas.

6. **Duomenų surinkimas**. Kiekybiniai duomenys yra surinkti apklausos būdu, anketinę apklausą atliekant internetu ir tiesiogiai bendraujant su respondentais (t.y. respondentai anketas užpildė posėdžių pertraukų metu).

7. **Duomenų apdorojimas**. Darbe duomenys yra išreikšti procentaliai naudojantis Microsoft Excell programa. Priimta prielaida, kad 30 % respondentų atsakiusių į vieną ar kitą klausimą yra ribinis dydis, todėl darbe bus daromos atitinkamos išvados, kad atsakymas yra reikšmingas. Duomenų apdorojimui taip pat buvo taikomi matematinės statistikos metodai. Statistinė duomenų analizė atlikta naudojantis Statgraphic plus 2.01 programa.

Statistinėje analizėje buvo naudojami neparametriniai metodai dėl nedidelio imties skaičiaus. Pagal reikšmingumą, kai kuriuose klausimuose buvo lyginamos dvi priklausomos imtys (t.y. viena imtis - parama administruojančios institucijos, kita - projektų galutiniai paramos gavėjai) siekiant nustatyti ar atsakymų variantai statistiškai reikšmingai skiriasi tarp šių imčių. Šiam palyginimui buvo naudojamas Mann-Whitney (Wilcoxon) testas, kuriuo lyginamos dviejų imčių medianos (mediana parodo vidurkį, nuo kurio į abi puses yra nutolęs vienodas reikšmių skaičius). Atliekant šį testą abiejų imčių duomenys yra suranguojami nuo mažiausio iki didžiausio, duomenys yra suranguojami ir lyginami vidutiniai rangai tarp šių imčių ar jie statistiškai reikšmingai skiriasi. Vidutiniai rangai parodo kurioje imtyje buvo daugiau didesnių reikšmių [23].

4. TYRIMO REZULTATAI IR JŲ APTARIMAS

4.1. ES Sanglaudos fondo paramos teikimo principai

Europos Sąjunga šalims kandidatėms 1999 m. sukūrė finansavimo instrumentą ISPA, skirtą transporto ir aplinkosaugos projektams finansuoti. Lietuvai 2000-2003 m. laikotarpiu kasmet per šį fondą didiesiems aplinkosaugos projektams finansuoti buvo skirta apie 26 mln. eurų. Būtina sąlyga šiai paramai gauti – projekto dydis ne mažiau 5 mln. eurų ir koofinansavimui skirtos lėšos iš nacionalinių ar kitų tarptautinių šaltinių. ISPA fondas finansuoja iki 75 % projekto lėšų [37,41].

Lietuvai tapus Europos Sąjungos šalimi nare ISPA fondą pakeitė Sanglaudos fondas. Sanglaudos fondo lėšos taip pat yra skiriamos transporto ir aplinkosaugos projektams finansuoti. Sanglaudos fondo 2004 - 2006 m. programavimo laikotarpiui yra skirta 614,11 mln. eurų (2,120 mln. litų), iš kurių maždaug 307 mln. eurų (1,060 mln. litų) tenka aplinkos apsaugos sektoriui. Pagrindinis Sanglaudos fondo tikslas – teikti finansinę paramą Bendrijos ekonominei ir socialinei sanglaudai stiprinti [37,41].

Lėšų dydis šaliai nustatomas remiantis šiais kriterijais:

- šalies gyventojų skaičiumi;
- šalies plotu;
- BNP vienam gyventojui;
- socialiniais - ekonominiais faktoriais.

Reikalavimai Sanglaudos fondo projektams:

- finansuojami ne mažesni kaip 10 mln. eurų vertės investiciniai projektai;
- iš fondo gali būti finansuojama ne daugiau kaip 80 - 85% projekto vertės;
- lėšos transporto ir aplinkos apsaugos sektoriams turi būti paskirstytos lygiomis dalimis [37,41].

Parama skiriama iš anksto su Europos Komisija suderintiems atskiriems projektams, atitinkantiems ilgalaikius Lietuvos tikslus bei ES politikos gaires transporto plėtros ir aplinkos apsaugos srityse. Šiuo atveju pagal patvirtintą Sanglaudos fondo strategiją 2004-2006 metams [13]. Sprendimą finansuoti projektus iš Sanglaudos fondo, gavusi kokybiškai užpildytą, nustatytos formos ir pilnos komplektacijos paraišką, priima Europos Komisija.

Sanglaudos fondas finansuoja aplinkos ir transporto infrastruktūros projektus, projektų grupes ar techniškai ir finansiškai nepriklausomas projektų dalis, taip remia technines paramos priemones, kurios apima projektų techninį parengimą, projektų įvertinimą, priežiūrą bei stebėseną [37,41].

4.2. ES Sanglaudos fondo parama vandentvarkos sektoriui

Planuodama ES finansinės paramos priemonių panaudojimą 2004–2006 metais, Lietuva nusprendė aplinkos apsaugos sektoriaus priemones, skirtas direktyvoms, kurių reikalavimams įgyvendinti reikia didelių investicijų, finansuoti per Sanglaudos fondą.

Pasiūlytų iš Sanglaudos fondo finansuoti projektų paskirtis – bendrai per ekonominį mechanizmą išspręsti vandentvarkos ūkio problemas Lietuvoje, nes atskirų investicijų projektų įgyvendinimas miestuose dalinai išsprendžia aplinkos taršos problemą, tačiau neleidžia pasiekti darnaus ūkio vystimosi tikslų [13].

Pagrindiniai reikalavimai vandentvarkos sektoriaus projektams:

- skirti įgyvendinti brangiausių ES direktyvų reikalavimus;
- projektų vertė - daugiau nei 10 mln. eurų;
- skirti įgyvendinti baseininį vandentvarkos ūkio tvarkymo principą;
- remti nacionalinės aplinkos strategijos įgyvendinimą srityse, atitinkančiose Sanglaudos fondo ir ES struktūrinių fondų reglamentų nuostatas.

Pagal suderintą su Europos Komisija investicijų projektų įgyvendinimo grafiką siekiant atitikti ES direktyvų reikalavimus nuotekų tvarkymo srityje iki 2009 m. gruodžio 31 d. reikės investuoti apie 320 mln. eurų (1,1 mlrd. litų). Todėl Aplinkos ministerija identifikavo 5 gamtiniu principu suformuotus **upių baseinus**: *Nemuno žemupio, Nemuno vidurupio, Nemuno aukštupio, Neries ir Ventos – Lielupės* (5 paveikslas). Kiekvienas baseinas apima 11-13 savivaldybių. 2003 metais buvo užbaigti rengti šių 5 upių baseinų investicijų vandentvarkos planai 20 metų laikotarpiui, įvertintas kiekvienos gyvenvietės, kurioje yra daugiau kaip 500 gyventojų, poveikis baseino vandens kokybei ir investicijų poreikis.

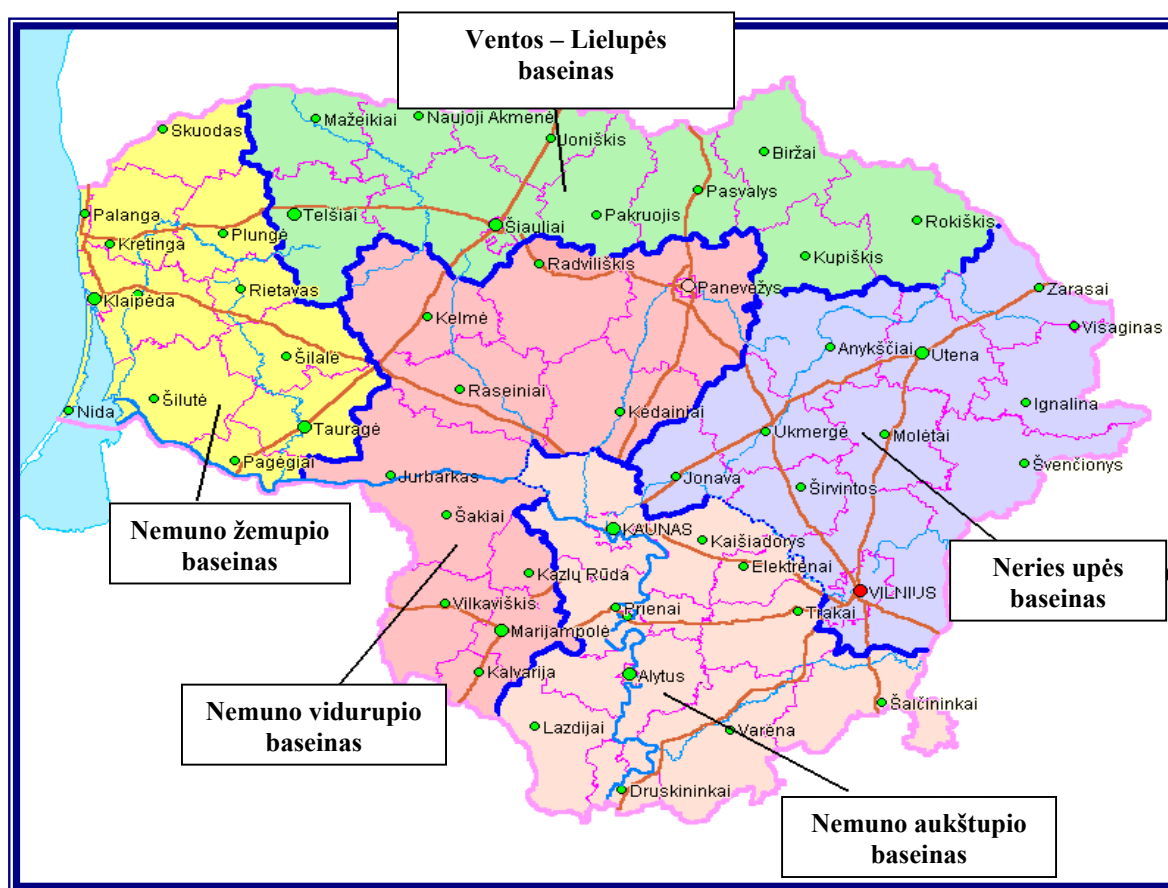
Remiantis šiais planais kiekviename baseine buvo formuojami 3 investicijų paketai:

– *1-ojo etapo investicinio paketo* įgyvendinimas apima miesto nuotekų valymo direktyvos (91/271 EEB) [11,18] reikalavimų įgyvendinimą gyvenvietėse > 10 000 gyventojų (GE) (tiksliau – apibrėžiamas gyventojų ekvivalentas GE į kurį įskaitoma ir pramonės tarša) iki 2007-12-31. Minėtos direktyvos reikalavimai nustato pastatyti ar rekonstruoti nuotekų valymo įrenginius, kuriuose šalinamas fosforas ir azotas taip pat išplėsti nuotekų surinkimo sistemas miestuose ir gyvenvietėse, kuriose gyvena daugiau nei 2000 gyventojų (GE);

– *2-ojo etapo investicinio paketo* įgyvendinimas apima miesto nuotekų valymo direktyvos (91/271 EEB) [11,18] reikalavimų įgyvendinimą gyvenvietėse, kuriose gyvena 2000 iki 10 000 gyventojų (GE) (apibrėžiamas gyventojų ekvivalentas GE į kurį įskaitoma ir pramonės tarša) iki 2008-12-31. Minėtos direktyvos reikalavimai nustato pastatyti ar rekonstruoti biologinio nuotekų valymo įrenginius taip pat išplėsti nuotekų surinkimo sistemas miestuose ir gyvenvietėse, kuriose gyvena daugiau nei 2000 gyventojų (GE);

– 3 -iojo investicinio paketo įgyvendinimas – mažose gyvenvietėse virš 500 GE.

Pirmieji visų 5 baseinų investiciniai paketai nustatyto prioriteto tvarka buvo teikiami Sanglaudos fondo finansavimui gauti. Pirmųjų paketų vertė sudarė apie 50–60 mln. eurų. Investicijos apima ne tik nuotekų valymo įrenginių statybą ir rekonstrukciją, bet taip pat ir nuotekų bei geriamo vandens tinklų renovaciją bei plėtrą, geriamo vandens gerinimo įrenginių statybą ir rekonstrukciją bei dumblo tvarkymą. Todėl tikėtina, kad investicijų poreikis į 5 baseinus per 20 metų laikotarpį viršys ankstesnį įvertinimą, nes tuo metu skaičiuotas lėšų poreikis apėmė tik gyvenvietes virš 2 000 gyventojų.



5 paveikslas. Investicinių upių baseinų žemėlapis [36]

4.3. ES Sanglaudos fondo finansuojamo vandentvarkos projekto ciklo etapai

ES Sanglaudos fondo finansuojamo vandentvarkos projekto ciklo etapai bus apžvelgti trijuose etapuose, kurie apima strateginį planavimą (programavimą, identifikavimą, formulavimą ir finansavimą), įgyvendinimą ir vertinimą.

Strateginis planavimas

Aplinkosaugos sektoriuje Sanglaudos fondo teikiama parama tiems projektams, kuriais siekiama Europos Sąjungos sutartyje apibrėžtų ES aplinkos politikos tikslų ir kurie yra susiję su ES aplinkosaugos direktyvų reikalavimų įgyvendinimu. Be to, šie projektai turi

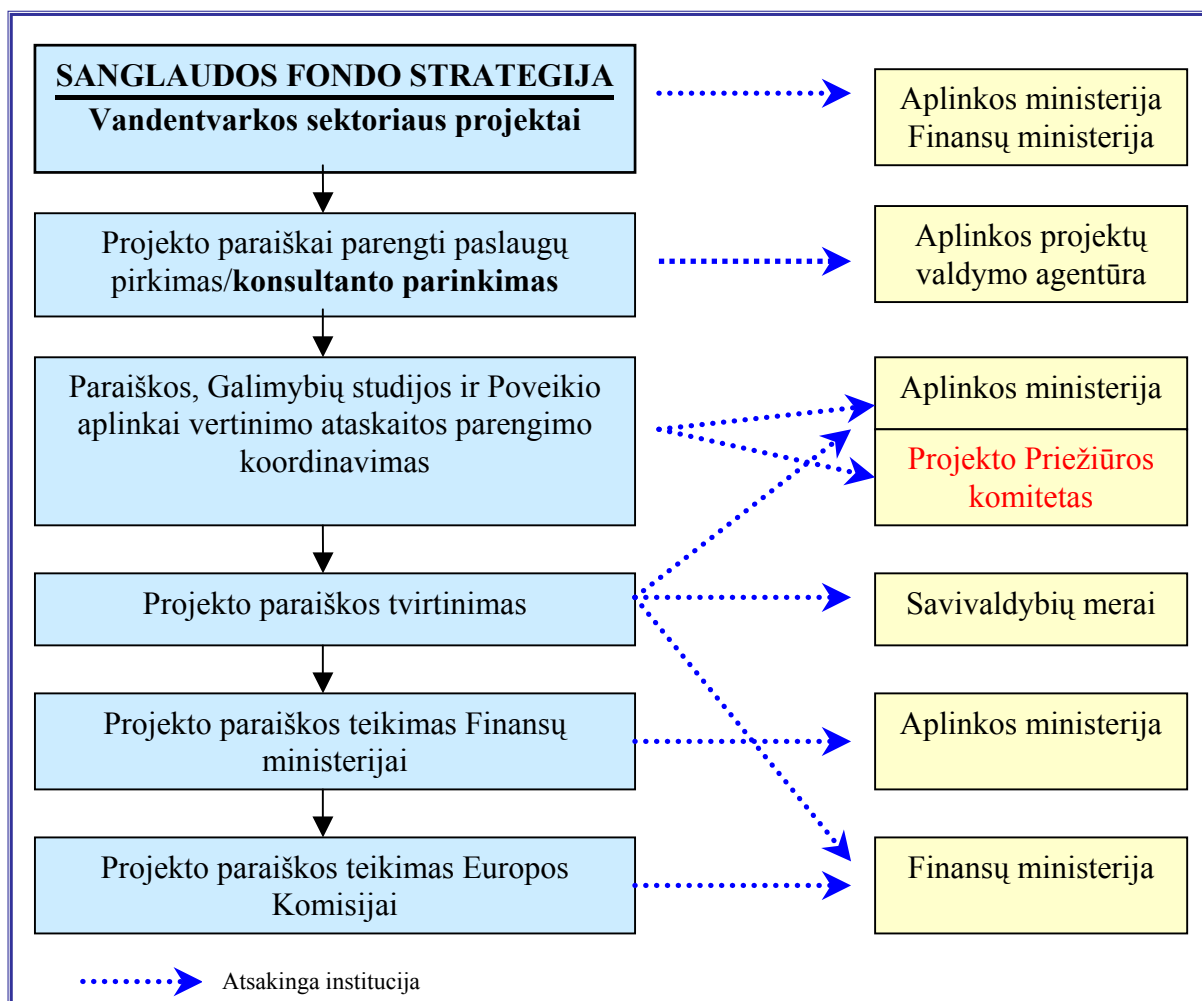
atitikti Darnaus vystimosi veiksmų programos prioritetus [13,17]. Prioritetinės fondo remiamos vandentvarkos sritys yra geriamo vandens tiekimas ir nuotekų tvarkymas [13,26,27]. Iš Sanglaudos fondo dalinai finansuojami tik dideli ir ypač svarbūs projektai, todėl parama iš šio fondo gali būti teikiama tik iš anksto numatytoms ir su Europos Komisija suderintoms priemonėms. Planuojant ES finansinės paramos priemonių panaudojimą 2004–2006 metais, buvo parengta *Sanglaudos fondo strategija 2004-2006 metams*, kuri suderinta su Europos Komisija. Strategijoje yra apibrėžtos Sanglaudos fondo panaudojimo aplinkos sektoriuje kryptys – vandens, atliekų ir oro sektoriuose, identifikuoti preliminarūs projektai, jų vertės ir finansavimo proporcijos (Sanglaudos fondo ir nacionalinio biudžeto finansavimo dalys) [13].

Pagal procedūras, patvirtinus Sanglaudos fondo strategiją, Finansų ministerija paveda Aplinkos ministerijai parengti ir pateikti planuojamų Sanglaudos fondo finansavimui teikti metinį projektų sąrašą ir šių projektų paraiškų teikimo Europos Komisijai datas [9], kadangi Aplinkos ministerija yra atsakinga už paraiškų parengimą [6,7]. Paraišką ir jos lydimojus dokumentus (galimybių studiją ir poveikio aplinkai vertinimo ataskaitas) rengia konsultantai, kurių paslaugas perka ir sutartį su jais pasirašo Aplinkos projektų valdymo agentūra. Projekto paraiškos rengimas dažnai atliekamas padedant konsultantams, kurių paslaugos paprastai yra apmokamos tarptautinių finansavimo institucijų techninei pagalbai teikti skiriamomis lėšomis, šiuo atveju – Sanglaudos fondo lėšomis, kurios gali būti skiriamos kaip techninė parama [20], tokiu būdu užtikrinant tinkamą projektų kokybę, tai yra jų parengimą, valdymą ir poveikį. Pagal Europos Komisijos reikalavimus rengiant Sanglaudos fondo paraišką būtina prie šio dokumento parengti galimybių studiją, kaštų naudos - finansinę ir ekonominę analizę, poveikio aplinkai vertinimo dokumentaciją ir kt. [27]. Galimybių studijoje yra įvertinamas projekto įgyvendinamumas techniniu, finansiniu, ekonominiu, socialiniu ir aplinkosaugos požiūriu, o pagrindiniai rezultatai yra pateikiami paraiškoje [51]. Galimybių studijos parengimo trukmė priklauso nuo projekto dydžio ir sudėtingumo. Vandentvarkos sektoriaus projektuose, kadangi jie yra sudėtingi ir apima investicinės programos etapus (žr. 4.2 punktą), Galimybių studija dažniausiai parengiama per 6-7 mėnesius [35].

Sanglaudos fondo paraiškos rengimo etape dalyvauja ir šį rengimą koordinuoja ne tik Aplinkos ministerija, kaip atsakinga institucija, tačiau yra sudaromas ir projekto Priežiūros komitetas – pagrindinė projekto dokumentų rengimo priežiūros institucija [8]. Priežiūros komitetams vadovauja Aplinkos ministerijos pareigūnai. Pagrindinė priežiūros komitetų funkcija yra užtikrinti rengiamų dokumentų kokybę, techninių sprendinių tinkamumą, atitikimą techninės užduoties reikalavimams. Priežiūros komitetas sudaromas kiekvienam

projektui atskirai. Į jo sudėtį įtraukiami galutiniai paramos gavėjai, Aplinkos projektų valdymo agentūros, Finansų ministerijos ir kitų suinteresuotųjų institucijų atstovai.

Parengtą paraišką parašais tvirtina galutinių paramos gavėjų atstovai – savivaldybių merai, aplinkos ir finansų ministrai. Kiekvieno projekto paraiška paramai iš Sanglaudos fondo gauti pateikiama Europos Komisijos Regioninės politikos generaliniam direktoratui individualiai, ir Europos Komisija sprendimą dėl kiekvieno projekto finansavimo priima atskirai, paprastai per 3 mėnesius nuo paraiškos gavimo datos [17]. Projekto paraiškos rengimo ir tvirtinimo etapai grafiškai yra pavaizduoti 6 paveiksle.



6 paveikslas. Projekto paraiškos parengimo ir tvirtinimo bendrieji etapai

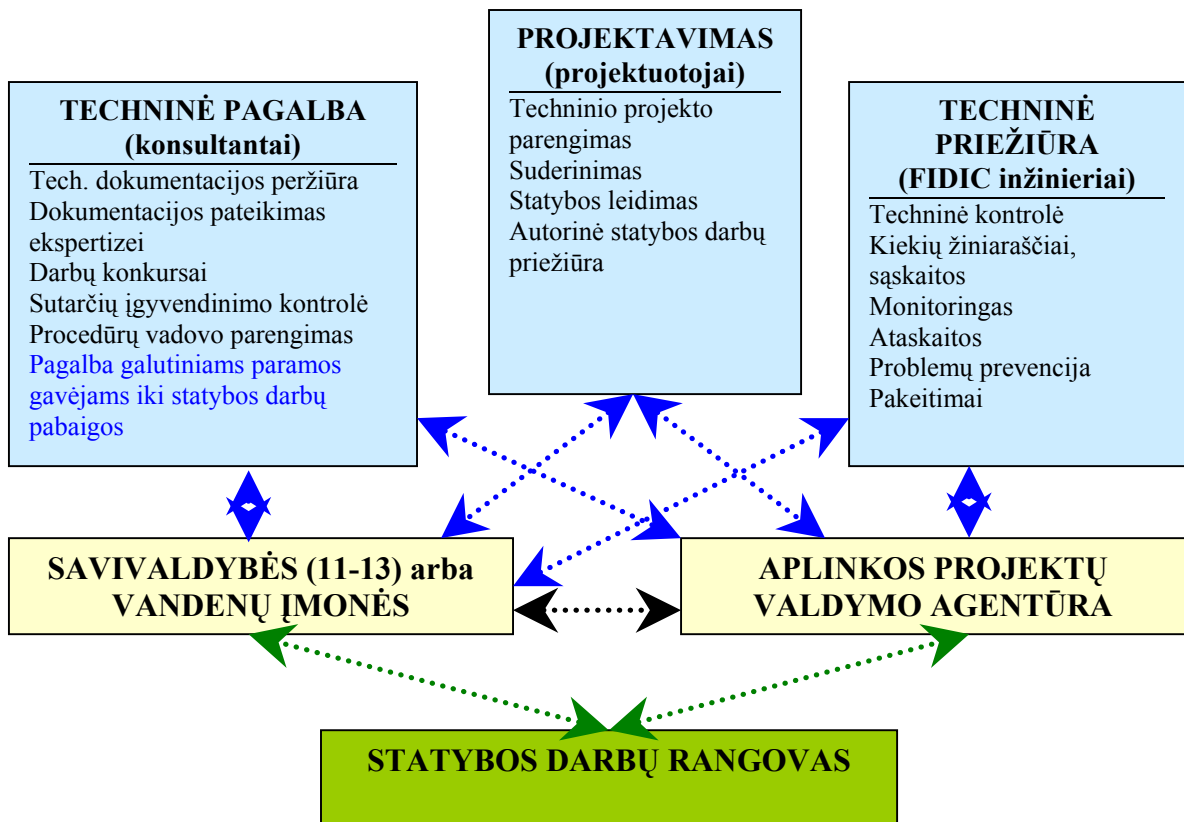
Igyvendinimas

Europos Komisijai patvirtinus Sanglaudos fondo finansavimą tam tikram projektui (pasirašomas Europos Komisijos sprendimas dėl finansavimo skyrimo), prasideda projekto įgyvendinimas. Šiame etape už techninį projekto įgyvendinimo organizavimą [6,7] yra atsakinga Aplinkos projektų valdymo agentūra, kuri yra Perkančioji organizacija ir asignavimų valdytoja (teikia mokėjimo prašymus Finansų ministerijai). Aplinkos projektų

valdymo agentūra atsakinga už konkursų skelbimą, kontraktavimą, projektų įgyvendinimo priežiūrą ir mokėjimo procedūras.

Vandentvarkos projekto įgyvendinimas – gana sudėtingas etapas, kadangi vykdoma ne viena sutartis, o kelios vienu metu. Projekto įgyvendinimui pasirašomos įvairios paslaugų sutartys – projektavimo, techninės pagalbos teikimo galutiniams projektų paramos gavėjams, techninės priežiūros statybos darbų vykdymui. Atskirai kiekvienai sutarčiai yra taikomos skirtingos įgyvendinimo schemas, dalyvauja dvi, o kai kur trys sutarties šalys – Aplinkos projektų valdymo agentūra, projekto galutinis paramos gavėjas (savivaldybė ar vandentvarkos įmonė) ir paslaugų teikėjas. Todėl Aplinkos projektų valdymo agentūrai tenka didelis krūvis koordinuojant projekto įgyvendinimą. Svarbu pažymėti tai, kad šiame projekto etape Aplinkos ministerija atlieka tik bendrąjį projekto koordinavimą, t. y. derina pirkimo dokumentus su Aplinkos projektų valdymo agentūra, komentuoja sutarties metu rengiamas ataskaitas ir kitą dokumentaciją, kompetencijos ribose sprendžia probleminius klausimus, o svarbiausia tai, kad ji nėra paslaugų sutarčių šalis [10].

Galutinis projekto paramos gavėjas šiame etape užima svarbų vaidmenį, kadangi gauna tiesioginę naudą (statomi arba rekonstruojami objektai, pereinantys nuosavybes teise). Galutinio paramos gavėjo funkcijos, teisės ir pareigos nėra apibrėžtos ES Sanglaudos fondo lėšų administravimo taisyklėse, kuriose abstrakčiai yra nurodoma, kad galutinis paramos gavėjas atlieka kitas Aplinkos projektų valdymo agentūros priskirtas jam funkcijas [6,7]. Tačiau galutinis paramos gavėjas turėtų lygiomis teisėmis (lyginant su kitomis institucijomis) prisiimti atsakomybę įgyvendinant projektą. Todėl Aplinkos projektų valdymo agentūra sudaro dvišales – trišales sutartis su galutiniu paramos gavėju (t.y. savivaldybe ir vandentvarkos įmone) dėl funkcijų ir atsakomybės pasiskirstymo [31]. Paslaugų ir statybos darbų sutarčių sudarymas grafiškai yra pavaizduotas 7 paveiksle.



7 paveikslas. Paslaugų ir statybos darbų sutarčių sudarymas

Pagrindinės Aplinkos projektų valdymo agentūros funkcijos šiame etape apima [12, 15]:

- pirkimo planų sudarymą;
- pirkimo procedūrų vykdymą;
- sutarčių įgyvendinimo kontrolę;
- ataskaitų teikimą;
- finansinę kontrolę, priežiūrą ir sąskaitų apmokėjimą;
- finansavimo susitarimų pakeitimų inicijavimą;
- informavimo ir viešinimo priemonių vykdymą.

Pirkimų planas – projekto įgyvendinimo eiga, išdėstyta laike, nurodant konkrečius kiekvienos sutarties įgyvendinimo laikus (pirkimo dokumentų parengimą, pirkimo procedūrų pravedimą, sutarčių įgyvendinimo pagrindinius etapus).

Sutarčių įgyvendinimo kontrolę apima [12]:

- sutartyje numatytų procedūrų laikymosi užtikrinimas;
- sutartyje numatyto įgyvendinimo grafiko monitoringas;
- siūlymas dėl sutartyse numatytų sankcijų taikymo;
- sutarčių pakeitimo vykdymas.

Aplinkos projektų valdymo agentūros vandenų projektų administravimo skyriaus projekto vadovas seka ar sutartį pasirašiusios šalys vykdo visus sutartyje numatytus įsipareigojimus. Aplinkos projektų valdymo agentūra nėra atsakinga už projekto techninių klausimų sprendimą. Remiantis Aplinkos projektų valdymo agentūros ir galutinio paramos gavėjo sutartimi už šių klausimų sprendimą yra atsakingas galutinis paramos gavėjas [12].

Galutinio paramos gavėjo pagrindinės funkcijos ir atsakomybė šiame etape apima [31]:

- pirkimo dokumentų parengimo kontrolę ir derinimą tarp savivaldybės institucijų;
- dalyvavimą konkursinėse procedūrose;
- sutarčių pasirašymą Užsakovo vardu;
- kreipimąsi laiku į savivaldybes dėl specialiųjų techninių sąlygų bei sąlygų sąvado projektavimui išdavimo;
- laiku sprendžiamus nuosavybės teisės klausimus, susijusius su žeme, kuri reikalinga projekto įgyvendinimui;
- projekto techninių sprendinių įgyvendinimo kontrolę bei projekto įgyvendinimą pagal Europos Komisijos sprendime dėl paramos skyrimo nustatytas sąlygas;
- projekto administratoriaus, finansininko – projekto buhalterinei apskaitai paskyrimą;
- pakeitimo pasiūlymų Europos Komisijos sprendimui dėl finansavimo skyrimo teikimą;
- tikrinimą ir pasirašymą Rangovo pateiktiems mokėjimo dokumentams;
- atsakomybę už ES ir valstybės biudžeto lėšų įsisavinimą laiku;
- ataskaitų teikimą;
- informavimo ir viešinimo priemonių vykdymą.

Galutinis paramos gavėjas tikrina ir pasirašo rangovo pateiktus mokėjimo dokumentus. Mokėjimo prašymai teikiami Aplinkos projektų valdymo agentūrai, kuri atlieka mokėjimo prašymų tikrinimą ir išlaidų tinkamumo finansuoti nustatymą [12,15]. Patvirtinus mokėjimo prašymus, agentūra išmoka ES lėšas ir valstybės biudžeto lėšas.

Šioje dalyje yra apibrėžtos galutiniu paramos gavėjų funkcijos projekto administravimo lygmenyje, tiksliau jų detalios funkcijos yra apibrėžtos žemiausiame administravimo lygmenyje – sutartyse su Aplinkos projektų valdymo agentūra dėl funkcijų pasiskirstymo, įgyvendinant projektus. Tačiau būtina apžvelgti galutinių paramos gavėjų – savivaldybių ar vandentvarkos įmonių – atsakomybę, apibrėžtą įstatymų nuostatomis aplinkosauginiame vandentvarkos sektoriaus lygmenyje.

Šiuo metu, pagal galiojančius LR teisės aktus LR aplinkos ministerija reglamentuoja ir administruoja, o savivaldybės organizuoja geriamo vandens tiekimą ir nuotekų tvarkymą [4]. ES direktyvų reikalavimai, reglamentuojantys geriamo vandens tiekimą ir nuotekų tvarkymą, yra perkelti į Lietuvos Respublikos teisės aktus. Direktyvose, pvz., dėl miesto nuotekų valymo (91/271/EEB), yra nustatyti pereinamieji laikotarpiai, kuriuos šalis narė turi įgyvendinti keliais etapais, o jų neįgyvendinus šaliai narei bus taikomos finansinės sankcijos – baudos (pagal ES taikomas skaičiavimo metodikas) [2,3,4,11].

Norint įgyvendinti nacionalinius teisės aktus (tuo pačiu ir direktyvos reikalavimus) reikia didelių investicijų, kurias Lietuva gali skirti iš nacionalinio biudžeto ir pasinaudoti ES Sanglaudos fondo parama arba savivaldybės/vandentvarkos įmonės gali imti paskolą. ES Sanglaudos fondo paramos skyrimo priemonė – projektas. Sanglaudos fondo parama teikiama tik dideliems projektams (t.y. kurių vertė daugiau nei 10 mln. Eurų), kurie turi būti iš anksto suderinti su Europos Komisija (per strateginį dokumentą). Taigi, šiame etape pagrindinis vaidmuo tenka Aplinkos ministerijai. ES projektų administravimas – ES Sanglaudos fondo lėšų administravimas – yra reglamentuotas, tačiau šiame etape savivaldybių ir vandentvarkos įmonių kaip galutinių paramos gavėjų funkcijos neapibrėžtos, o tai gali sukelti įvairias problemas įgyvendinant projektus laiku, o tuo pačiu – įgyvendinti miesto nuotekų valymo direktyvos reikalavimus laiku.

Kitų institucijų funkcijos ir atsakomybė yra aprašytos 4.4. skyriuje.

Priežiūra, vertinimas ir kontrolė

Įgyvendinant projektus yra labai svarbu vykdyti jų priežiūrą, vertinimą bei finansų kontrolę ir auditą.

Sanglaudos fondo lėšų finansuojamiems projektams yra nustatyti 3 pagrindiniai priežiūros metodai, kurie yra naudojami norint užtikrinti tinkamą Sanglaudos fondo paramos sistemos valdymą ir kontrolę:

1. Sanglaudos fondo Priežiūros komiteto veikla;
2. priežiūros ataskaitų sudarymas, nagrinėjimas ir teikimas Europos Komisijai;
3. atrankinių patikrinimų bei kitų patikrinimų atlikimas LR institucijų bei Europos Komisijos paskirtų atstovų.

Sanglaudos fondo Priežiūros komitetas yra institucija, įkuriamą bendru Lietuvos Respublikos ir Europos Komisijos sutarimu, vadovaujantis Europos Bendrijos Tarybos 1994 m. gegužės 16 d. reglamentu Nr. 1164/94, įsteigiančiu Sanglaudos fondą. Priežiūros komitetas – pagrindinė institucija, įsteigta Sanglaudos fondo projektų pradėtų įgyvendinti 2000-2006 metais, įgyvendinimo priežiūrai.

Priežiūros komitetas atlieka bendrą projektų įgyvendinimo priežiūrą, reguliariai tikrina ar tinkamai įgyvendinami iš Sanglaudos fondo lėšų finansuojami projektai pagal Europos Komisijos sprendime dėl paramos skyrimo nustatus fizinius ir finansinius rodiklius, nagrinėja projektų metines ir pusmečio ataskaitas, prižiūri projektų viešinimą Lietuvoje, vertina kaip siekiama Sanglaudos fondo strategijos 2004-2006 metams tikslų, teikia rekomendacijas institucijoms dėl projektų papildymo, finansavimo planų ar techninių sprendinių pakeitimo bei jų teikimo Europos Komisijai ir kitas funkcijas.

Į Priežiūros komiteto sudėtį įeina: Europos Komisijos, Finansų ir Aplinkos ministerijų, Aplinkos projektų valdymo agentūros atstovai (pastaba: įvardinta sudėtis tik aplinkosaugos sektoriaus projektams). Personalinė Priežiūros komiteto sudėtį tvirtina Finansų ministras. Komiteto posėdžiai vyksta ne rečiau kaip 2 kartus per metus.

Pagal ES Sanglaudos fondo lėšų administravimo Lietuvoje taisykles [6,7], Aplinkos projektų valdymo agentūra rengia projektų, kuries skirta Sanglaudos fondo lėšų, įgyvendinimo būklės mėnesio, pusmečio, metines, galutines ir pažeidimų ataskaitas Finansų ministerijai. Finansų ministerijos Nacionalinio fondo departamentas rengia finansines projektų įgyvendinimo būklės ataskaitas ir teikia Finansų ministerijos Sanglaudos fondo valdymo skyriui, kuris atsakingas už iš Sanglaudos fondo gaunamą paramą aplinkosaugos infrastruktūros projektams. Ši funkcija tinkamiausiai yra įgyvendinama naudojantis ataskaitų sistema, įtraukiančia visas su iš Sanglaudos fondo lėšų finansuojamų projektų įgyvendinimu susijusias institucijas. Ataskaitos, susijusios su Sanglaudos fondo projektų priežiūra yra:

- projekto įgyvendinimo būklės mėnesio ataskaita;
- projekto finansinės būklės mėnesio ataskaita;
- pusmečio ataskaita;
- metinė ataskaita;
- galutinė ataskaita;
- ataskaita dėl pažeidimų.

Atrankiniai ir kiti patikrinimai apima visus finansinio, techninio arba administracinio pobūdžio aspektus, kurie lemia veiksmingą paramos lėšų naudojimą.

Atrankiniai patikrinimai yra apibrėžiami, kaip 2002 m. liepos 29 d. Europos Komisijos reglamento (EB) Nr. 1386/2002 [19] ketvirtajame skyriuje numatyti patikrinimai – šiuo atveju tikrinamas Lietuvos Respublikoje taikomos Sanglaudos fondo lėšų valdymo bei kontrolės sistemos efektyvumas ir, - remiantis rizikos analize, atrinktos mokėjimo paraiškos Europos Komisijai įvairiais sistemos lygiais. Atrankiniai patikrinimai iki 2006 metų pabaigos turi apimti ne mažiau kaip 15 procentų tinkamų finansuoti išlaidų, patirtų įgyvendinant projektus, kuriems buvo skirta Sanglaudos fondo lėšų.

Atrankinius patikrinimus aplinkos apsaugos sektoriuje atlieka ir atitinkamas ataskaitas rengia Aplinkos ministerijos Vidaus audito padalinys. Atrankinių patikrinimų procesą koordinuoja ir numatytą kasmetinę ataskaitą Europos Komisijai teikia Finansų ministerijos Finansų kontrolės metodologijos departamentas.

Patikrinimų metu siekiama nustatyti, ar:

- valdymo ir kontrolės sistemos yra taikomos praktikoje ir yra efektyvios;
- projektai yra vykdomi pagal sprendimo skirti paramą sąlygas ir projekto tikslus;
- pakankamas skaičius apskaitos dokumentų atitinka Aplinkos ministerijos ir Aplinkos projektų valdymo agentūros turimus patvirtinančius dokumentus;
- audito seka yra pakankama;
- atitinkamame išlaidų straipsnių skaičiuje nurodytų išlaidų pobūdis ir datos atitinka Bendrijos nuostatas ir patvirtintas projekto specifikacijas bei realiai atliktus darbus;
- bendrai finansuojami projektai buvo įgyvendinami pagal Bendrijos taisykles ir politiką.

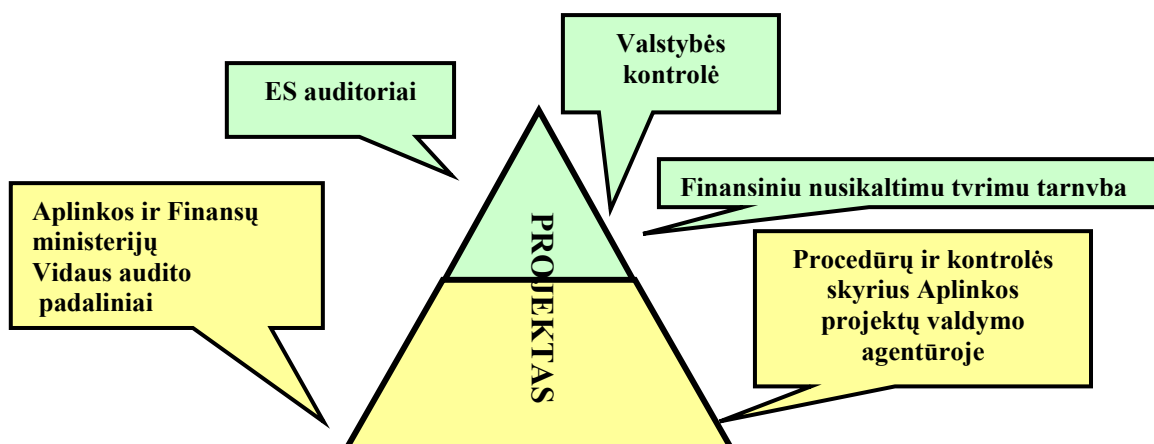
Lietuvos Respublikoje kitus patikrinimus atlieka Aplinkos projektų valdymo agentūra pagal jai priskirtas funkcijas, t. y. atlieka Sanglaudos fondo finansuojamų projektų kontrolę jų įgyvendinimo laikotarpiu, tikrina projektus jų įgyvendinimo vietose, registruoja šiuos patikrinimus, imasi būtinų veiksmų aptiktiems pažeidimams pašalinti. Bent vieną kartą kiekvieno projekto įgyvendinimo laikotarpiu Aplinkos projektų valdymo agentūra taip pat atlieka patikrinimą jo įgyvendinimo vietoje. Atliekami tiek planiniai (pagal patvirtintą metinį planą), tiek neplanuoti patikrinimai vietose.

Projektų įgyvendinimą tikrinti taip pat turi teisę ir ES atstovai, tačiau praktikoje tai yra paliekama Lietuvos Respublikos institucijų kompetencijai. Atsakingos LR institucijos, atlikusios tokius patikrinimus, apie rastus pažeidimus turi informuoti Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba, taip pat imtis priemonių tokiems trūkumams šalinti.

Kaip nustatyta Europos Tarybos 1994 m. gegužės 16 d. reglamente (EB) Nr. 1164/1994 [17], įsteigiantį Sanglaudos fondą, šalys narės turi prisiimti atsakomybę už finansinę paramos kontrolę. Todėl projektams yra atliekamas vidaus ir išorinis auditas. Vidaus auditą atlieka institucijos Vidaus audito padalinys, o išorės auditą atlieka Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė bei Europos Komisijos auditoriai.

Taip pat pagal Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo nuostatas Valstybės kontrolė būdama įpareigota prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomas ir naudojamas valstybės turtas, tarp jų ir gaunamos Sanglaudos fondo lėšos, audituoja atitinkamas lėšų valdymo institucijas ir paramos gavėjus, kaip jie naudoja Lietuvos Respublikos gautas ES lėšas.

Projekto vidaus ir išorinė ES Sanglaudos fondo lėšų panaudojimo kontrolė grafiškai yra pavaizduota 8 paveiksle.



8 paveikslas. ES Sanglaudos fondo projekto vidinė ir išorinė kontrolė

Galima daryti išvadą, kad priežiūra – tai labai svarbus projektų valdymo įrankis. Tai besitęsiantis procesas visu projektų įgyvendinimo laikotarpiu, kuriuos yra užtikrinamas numatytų rezultatų siekimas naudojamais ištekliais bei užtikrinamos prevencinės priemonės. Tačiau projektų vertinimas, kurio paskirtis yra tobulinti Europos Sąjungos paramos kokybę pateikiant siūlymus dėl programos valdymo ir turinio pakeitimo, įvertinti programos progresą siekiant užsibrėžtų tikslų, įvertinti programos priemonių finansinio įsisavinimo pajėgumą, pagrįsti finansinių išteklių perskirstymą, bei pasikeisti patirtimi yra ne ką mažiau svarbus įrankis.

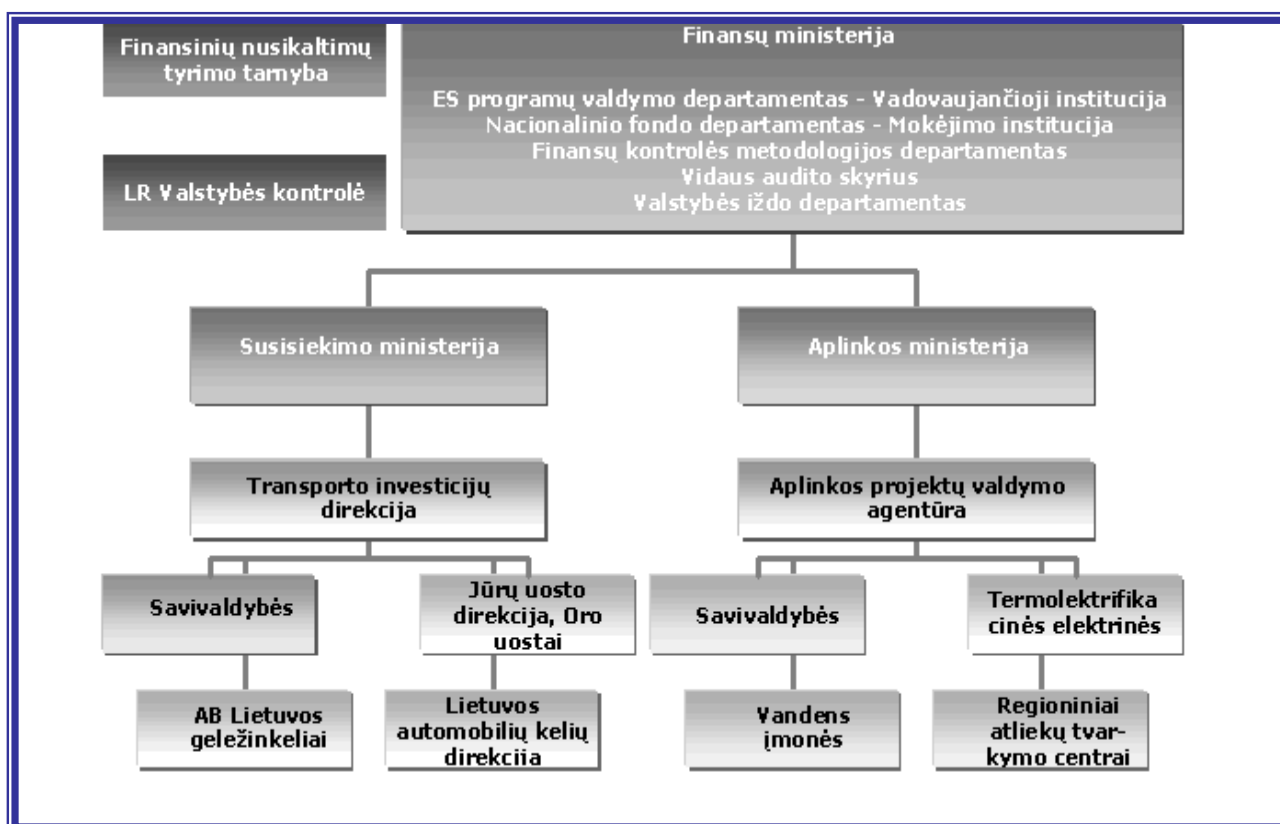
4.4. ES Sanglaudos fondo lėšų administravimo sistema Lietuvoje

2002 m. liepos 29 d. Europos Komisijos reglamente (EB) 1386/2002 [19], valstybei narei, gaunančiai Sanglaudos fondo lėšas, yra nustatyti reikalavimai valdymo ir kontrolės sistemai. Todėl, vykdydama minėtą reglamentą, LR Vyriausybė 2001 m. rugpjūčio 24 d. nutarimu Nr. 1026 [6] patvirtino Europos Sąjungos Sanglaudos fondo lėšų administravimo Lietuvoje taisyklės, kuriose nustatė institucijų funkcijas ir teises. Po Lietuvos įstojimo į ES ir vadovaujantis Tarybos reglamentų nuostatomis dėl Sanglaudos fondo įsteigimo bei jo lėšų administravimo, aukščiau minėtas nutarimas buvo išdėstytas nauja redakcija (LR Vyriausybės 2004 m. birželio 28 d. nutarimas Nr. 802 [7]), ir patvirtintos ES Sanglaudos fondo lėšų administravimo Lietuvoje taisyklės, kuriose apibrėžtos institucijų funkcijos ir teisės.

Šiuo metu visų Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamų projektų (projektų, pradėtų įgyvendinti pagal ISPA programą bei tęsiamų iš Sanglaudos fondo lėšų) administruojančios institucijos yra pavaizduotos 9 paveiksle.

Vadovaujančioji institucija – Finansų ministerija- koordinuoja valdymo ir kontrolės sistemos kūrimą ir atlieka jos veikimo priežiūrą, bendradarbiauja su Europos Komisija, organizuoja Priežiūros komiteto posėdžius, atlieka kitas funkcijas, priskirtas pagal ES Sanglaudos fondo reglamentus ir Sanglaudos fondo administravimo taisykles. Finansų ministerijos Sanglaudos fondo valdymo skyrius koordinuoja Sanglaudos fondo įgyvendinimą. Apibendrinant – vadovaujančioji institucija koordinuoja tarpinių ir įgyvendinančiųjų institucijų veiklą administruojant Sanglaudos fondo lėšas.

Auditą koordinuojanti institucija – Finansų ministerijos Finansų kontrolės ir metodologijos departamentas. Komisijos reglamente [19] nurodyta, kad valstybės narės organizuoja atitinkamai atrinktų projektų patikrinimus, konkrečiai skirtus taikomų valdymo ir kontrolės sistemų efektyvumui patikrinti. LR Vyriausybės 2004-06-28 nutarimu [7] patvirtintų Europos Sąjungos Sanglaudos fondo lėšų administravimo Lietuvoje taisyklėse nurodyta, kad atrankinių patikrinimų procesą koordinuoja ir minėtose taisyklėse numatyta kasmetinę ataskaitą Europos Komisijai teikia Finansų ministerija. Finansų ministerijos Finansų kontrolės ir metodologijos departamento Vidaus audito metodologijos ir priežiūros skyriui atrankinių patikrinimų koordinavimo funkcija priskirta finansų ministro įsakymu [14].



9 paveikslas. Sanglaudos fondą administruojančios institucijos Lietuvoje [40]

Mokėjimo institucija – Finansų ministerijos Nacionalinio fondo departamentui finansų ministro 2004 m. liepos 23 d. įsakymu [14] pavesta atlikti ES sanglaudos fondo mokėjimo institucijos funkcijas. Jas vykdydamas Nacionalinio fondo departamentas administruoja Sanglaudos fondo lėšas; tvirtina ir teikia mokėjimo paraiškas Europos Komisijai; užtikrina tinkamą projektų įgyvendinimo finansinę priežiūrą yra atsakingas už Europos Komisijai neteisėtai išmokėtų lėšų grąžinimą.

Finansų ministerijos Valstybės išdo departamentui pavesta administruoti valstybės išdo sąskaitose esančias ES Sanglaudos fondo lėšas, atlikti Sanglaudos fondo ir bendrojo finansavimo lėšų mokėjimus rangovams, paslaugų teikėjams, prekių tiekėjams ir tvarkyti šių lėšų apskaitą.

Tarpinė institucija aplinkos sektoriuje yra **Aplinkos ministerija**, kuri pagal savo kompetenciją rengia Sanglaudos fondo strategiją, užtikrina teikiamų paraiškų projektams finansuoti atitikimą ES ir Lietuvos teisės aktams. Tarpinės institucijos Vidaus audito skyrius užtikrina finansuojamų projektų atrankinių patikrinimų atlikimą pagal Komisijos reglamento [19] reikalavimus.

Įgyvendinančioji institucija aplinkos sektoriuje yra LR aplinkos ministerijos **Aplinkos projektų valdymo agentūra**, kuri, kaip Sanglaudos fondo (taip pat ir buvusio ISPA fondo) projektus įgyvendinanti institucija, užtikrina, kad projektai būtų įgyvendinami pagal Sanglaudos fondui taikomas taisykles ir Sanglaudos fondo bei bendrojo finansavimo lėšos būtų naudojamos vadovaujantis LR ir ES teisės aktais; galutinių paramos gavėjų pateiktuose mokėjimo prašymuose būtų tik faktiškai patirtos išlaidos, padarytos per Europos Komisijos sprendime skirti projektui Sanglaudos fondo lėšų numatytą tinkamumo laikotarpį, kurios gali būti įrodomos patvirtintais apskaitos dokumentais ir yra susijusios su darbais. Apibendrinant galima būtų įvardinti, kad Aplinkos projektų valdymo agentūra yra atsakinga už konkursų skelbimą, sutarčių pasirašymą, projektų įgyvendinimo priežiūrą ir mokėjimo procedūras. Taip pat Aplinkos projektų valdymo agentūra kiekvienais metais atlieka visų darbų sutarčių įgyvendinimo patikras vietoje.

Galutinis paramos gavėjas – Sanglaudos fondo strategijoje nurodyta įmonė ar įstaiga ar organizacija, kaip užsakovas vykdomas projektą, kuriam skirta Sanglaudos fondo lėšų, ir atliekanti kitas įgyvendinančiosios institucijos perduotas jai funkcijas. Galutiniai paramos gavėjai Sanglaudos fondo vandentvarkos projektuose yra savivaldybės arba vandentvarkos įmonės.

Priežiūros komitetas yra pagrindinė Sanglaudos fondo finansuojamų projektų, pradėtų įgyvendinti 2000 – 2006 metais, priežiūrą atliekanti institucija. Jo funkcijos patvirtintos Europos Sąjungos Sanglaudos fondo lėšų administravimo Lietuvoje taisyklėse [6,7];

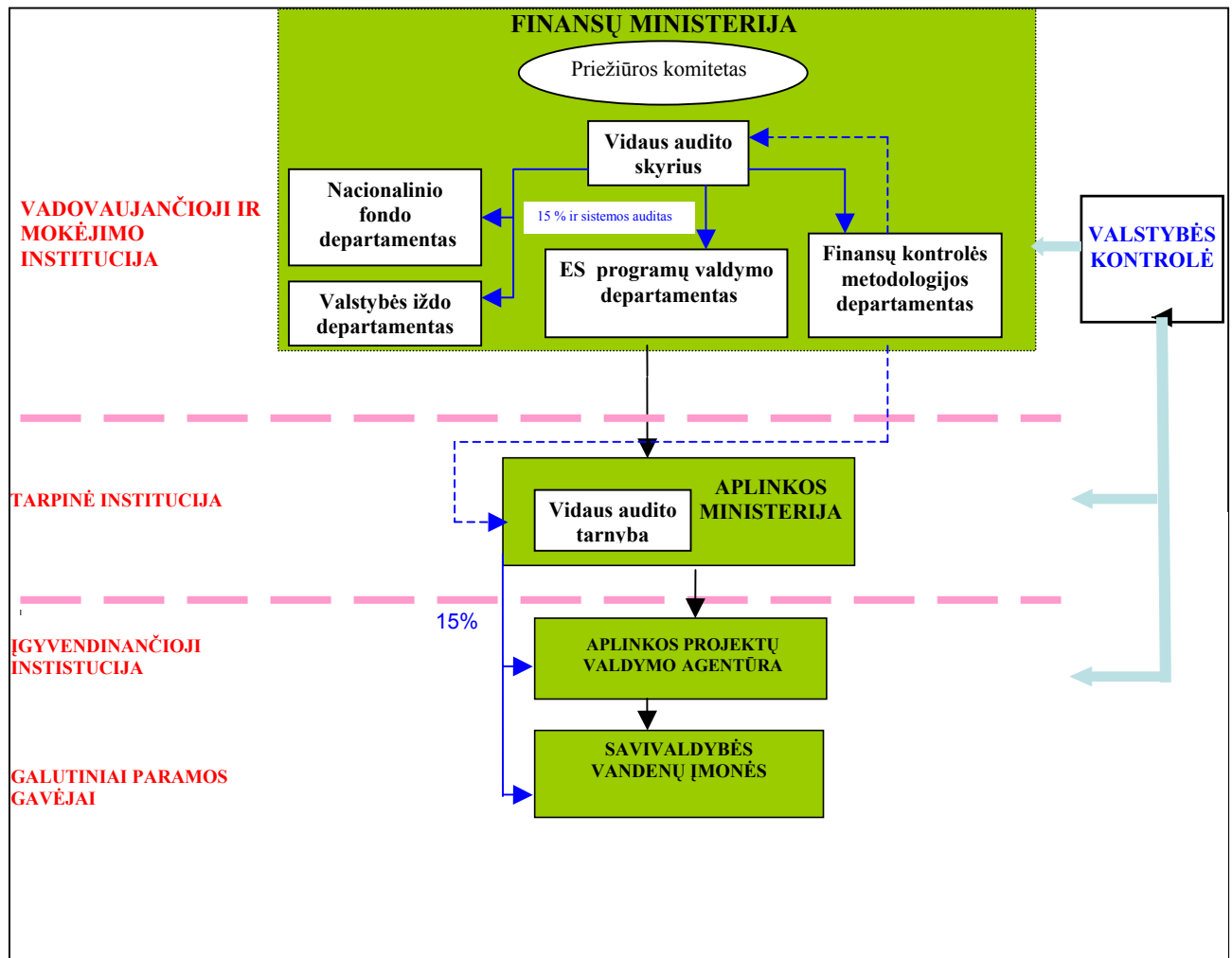
sudarymo tvarka, darbo organizavimas, funkcijos ir teisės nustatytos Sanglaudos fondo priežiūros komiteto darbo reglamente. Už priežiūros komiteto posėdžių organizavimą atsako vadovaujanti institucija. Komiteto sudėtis tvirtinama finansų ministro įsakymu.

Valstybės kontrolės pagrindinė funkcija - audituoti kaip naudojamos Lietuvos Respublikoje gautos Europos Sąjungos lėšos ir kaip vykdomos programos, kuriose dalyvauja Lietuva. Taigi, LR Valstybės kontrolė, kuri yra atskaitinga LR Seimui, atlieka ES finansinės paramos auditą, ES finansinės paramos baigiamuosius ir patvirtinamuosius auditus, kuriuos nustatyta tvarka teikia atitinkamoms ES institucijoms. Sanglaudos fondo projektų baigiamųjų auditų rezultatai Europos Komisijos naudojami paramos lėšų valdymo ir kontrolės veiksmingumui įvertinti ir priimti sprendimą dėl galutinio projektams skirtų lėšų likučio pervedimo [1,5,43,44].

Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba. 2003 m. spalio 9 d. Lietuvos Respublikos Seimui priėmus Lietuvos Respublikos Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos pakeitimo ir papildymo įstatymą Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybai prie Vidaus reikalų ministerijos yra pavesta atskleisti ir tirti nusikalstamas veiklas, susijusias su Europos Sąjungos ir užsienio valstybių finansinės paramos lėšų gavimu ir panaudojimu, įgyvendinti prevencines priemones, užkertančias kelią Europos Sąjungos ir užsienio valstybių finansinės paramos lėšų pasisavinimui ir iššvaistymui. Siekiant užtikrinti nusikalstamų veiklų bei kitų teisės pažeidimų, susijusių su Europos Sąjungos ir užsienio valstybių finansinės paramos lėšų gavimu ir panaudojimu, atskleidimą ir tyrimą 2005 m. kovo 1 d. Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyboje įsteigtas naujas struktūrinis padalinys – Neteisėto paramos panaudojimo tyrimo skyrius [38].

Bendra Sanglaudos fondo valdymo ir kontrolės schema aplinkos sektoriuje yra pavaizduota 11 paveiksle (3 priede pateikta bendra Sanglaudos fondo valdymo ir kontrolės schema).

SANGLAUDOS FONDO VALDYMO IR KONTROLĖS SCHEMA APLINKOS SEKTORIUJE



11 paveikslas. Sanglaudos fondo valdymo ir kontrolės sistema aplinkos sektoriuje [pagal 16]

4.5. Anketinės apklausos tyrimo rezultatai

4.5.1. Institucijų gebėjimai įgyvendinant ES Sanglaudos fondo projektus

Socialinės respondentų charakteristikos

Kaip minėta darbo tyrimo metodikoje, anketos buvo išplatintos ES paramą administruojančių institucijų (Finansų ir Aplinkos ministerijos bei Aplinkos projektų valdymo agentūros) ir projektų galutinių paramos gavėjų (savivaldybių ir vandentvarkos įmonių) atstovams. Kadangi socialinės charakteristikos nėra pagrindinis šio tyrimo objekto kintamasis, rezultatai pateikti 2 lentelėje.

2 lentelė. Socialinės respondentų charakteristikos

Institucija	
Finansų ministerija	2,8%
Aplinkos ministerija	8,5%
Aplinkos projektų valdymo agentūra	20,0%
Savivaldybės	45,7%
Vandentvarkos įmonės	22,8%
Lytis	
Moteris	28,5%
Vyras	71,5%
Amžius	
20-25 m.	1,4%
25-30 m.	18,5%
30-40 m.	17,1%
40-50 m	31,4%
50 m. ir daugiau	30,0%
Išsilavinimas	
Vidurinis	0,0%
Aukštesnysis	2,8%
Aukštasis	97,1%
Kita	0,0%
Pareigos	
Vadovas	45,7%
Specialistas	32,8%
Projekto vadovas	20,0%
Technologas	0,0%
Kita	1,4%

Iš 70 apklaustųjų 45,7% respondentų sudarė savivaldybių atstovai, 22,8% - vandentvarkos įmonių atstovai, 20% - Aplinkos projektų valdymo agentūros atstovai, 8,5% - Aplinkos ministerijos atstovai ir tik 2,8% - Finansų ministerijos atstovai. Tyrime dalyvavo 68,5% projektų galutinių paramos gavėjų ir 31,4% - ES paramą administruojančių institucijų atstovų. Todėl galima būtų teigti, jog tiriamųjų skaičius leis objektyviai identifikuoti ir įvertinti Sanglaudos fondo finansuojamų vandentvarkos projektų valdyme kylančias problemas.

Tyrime daugiausia dalyvavo vyrai, net 71,5%, o tuo tarpu moterys sudarė mažesnę grupę – 28,5%.

Ištyrus respondentų pasiskirstymą pagal amžių, nustatyta, kad daugiausia dominuoja vyresnio amžiaus žmonės nuo 40-50 metų ir daugiau, atitinkamai 31% ir 30%. Mažesnę dalį apklaustųjų sudaro 25-30 metų 30-40 metų grupės, atitinkamai 18% ir 17%.

Daugiau nei 97% respondentų turi aukštąjį išsilavinimą. Daugiau nei 45% respondentų yra vadovai, beveik 33% - specialistai ir 20% - projektų vadovai.

Institucijų gebėjimai įgyvendinant Sanglaudos fondo projektus

Ištirus respondentų darbo stažą su ES finansuojamais projektais paaiškėjo, kad daugiausia yra respondentų turinčių nuo 1-3 metų darbo stažą – 37,1%, o nuo 4-6 metų yra 31,4% respondentų, iki 1 metų darbo stažą turi tik 14% apklausoje dalyvavusių dalyvių ir 7 metų ir ilgesnę darbo patirtį turi po 8,5% (3 lentelė). Tiriant respondentų darbo stažą, galima teigti, kad institucijose (tiek ES paramą administruojančiose, tiek ir savivaldybėse/vandentvarkos įmonėse) yra didelė darbuotojų kaita, tačiau taip pat yra nemažai darbuotojų, turinčių gan didelę patirtį dirbant su ES finansiniais instrumentais.

3 lentelė. Institucijų gebėjimai įgyvendinant ES projektus

Darbo stažas su ES projektais	
iki 1 m.	14,2 %
1-3 m.	37,1 %
4-6 m.	31,4 %
7-9 m.	8,5 %
10 m. ir daugiau	8,5 %
Ar laiku atliekamos priskirtos užduotys ES finansuojamo projekto įgyvendinimo metu	
Taip	75,7%
Ne	7,1%
Kita	15,7%
Atliekamų užduočių kokybė administruojant ES finansuojamą projektą priklauso nuo:	
Laiko	55,7%
Žmoniškųjų išteklių	51,4%
Tinkamo planavimo	40,0%
Kita	10,0%
Klausimas savivaldybėms ir vandentvarkos įmonėms	
Ar institucijoje/įmonėje yra Projekto įgyvendinimo grupė arba panaši struktūra, atsakinga už projektų įgyvendinimą	
Taip	63,0%
Ne	17,0%
Kita (pvz., paskirti atsakingi asmenys)	20,0%

Nors dauguma (75,7%) respondentų pažymėjo, kad laiku atlieka jiems priskirtas užduotis ES Sanglaudos fondo projekto įgyvendinimo metu, tačiau vis dėlto labiausiai trūksta laiko (55,7%) ir žmoniškųjų išteklių (51,4%). Tinkamą planavimą, kaip problemą, įvertino 40% respondentų. Taip pat būtų galima paminėti, kad 15,7% respondentų pažymėjo, jog ne visada laiku spėja (ar dėl per didelio darbo krūvio) atlikti jiems priskirtas užduotis projekto įgyvendinimo metu arba tos užduotys nėra aiškios. Atsakymuose buvo pažymėta ir tai, kad atliekamų užduočių kokybė priklauso nuo darbo krūvio, sprendimų nebuvimo arba jų pavėluoto priėmimo, o taip pat dėl to, kad projektų įgyvendinime dalyvauja ir daugiau

institucijų, nuo kurių sprendimų ir užduočių vykdymo priklauso projekto įgyvendinimas (10%).

Pateikus papildomus klausimus galutiniams paramos gavėjams (48 respondentai) – savivaldybėms ir vandenų įmonėms – ar jie turi atskirą padalinį atsakingą už projektų įgyvendinimą, iš 48 respondentų teigiamai atsakė 63 %. Tokio padalinio neturi tik 17 %, tuo tarpu 20 % pažymėjo, kad yra paskirti atsakingi asmenys arba projektų vadovai. Tuo tarpu ES projekto administravimas yra papildomas darbas 77% respondentų, o tiesioginis darbas – tik 19% respondentų.

Apibendrinant šią dalį būtų galima teigti, kad institucijose (tiek ES paramą administruojančiose, tiek ir savivaldybėse/vandentvarkos įmonėse) yra didelė darbuotojų kaita, tačiau taip pat yra nemažai darbuotojų, turinčių gan didelę patirtį dirbant su ES finansiniais instrumentais. Darbuotojams trūksta laiko ir žmogiškųjų išteklių laiku atlikti užduotis projekto įgyvendinimo metu, nors atsakymuose vyrauja ir prieštaringa nuomonė, kad respondentai šį darbą atlieka laiku. Funkcijų delegavimas ir projekto įgyvendinimo grupės ar panašios struktūros įkūrimas savivaldybėse ar vandentvarkos įmonėse yra būtinybė. Tai negali būti papildomas darbas, kuris gali būti apibrėžtas pareiginėse instrukcijos kaip papildomos pareigybės funkcijos.

4.5.2. Sanglaudos fondo finansuojamų projektų rengimo ir valdymo tyrimas

Sanglaudos fondo finansuojamų projektų rengimo ir valdymo tyrimo dalis išskaidyta į smulkesnes dalis, kurios analizuojamos atskirai:

- projekto planavimas;
- projekto įgyvendinimas – projektavimo stadija;
- projekto įgyvendinimas – statybos darbų stadija;
- Sanglaudos fondo projektų valdymo sistemos efektyvumas – ES paramą administruojančių institucijų atliekamų funkcijų tinkamumas;
- siūlomas funkcijų priskyrimas institucijoms ateityje.

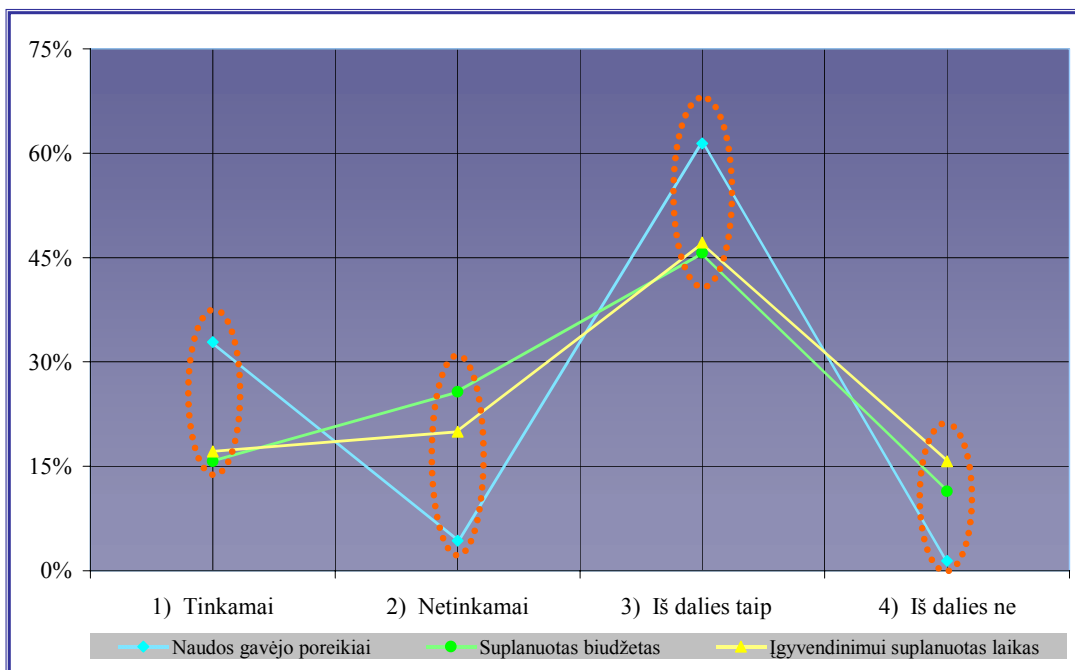
- Projekto planavimas

Projekto planavimo metu teisingai paskirstyti ištekliai, laikas ir kokybė sudaro pagrindą sėkmingam projekto įgyvendinimui. Todėl tyrimo metu buvo nustatoma ar Sanglaudos fondo finansuojami vandentvarkos projektai yra tinkamai planuojami pagal šiuos tris pagrindinius projekto kintamuosius.

Ištyrus respondentų nuomonę šiuo klausimu paaiškėjo, kad projektų paramos gavėjų poreikiai (61,4%), biudžetas (45,7%) ir laikas (47,1%) tinkamai suplanuoti yra tik iš dalies (1

grafikas). Kad projektai yra planuojami netinkamai sudarant projekto biudžetą mano 25,7% respondentų, nepakankamai numatyta laiko jiems įgyvendinti – 20% respondentų ir tik 4,2% respondentų mano, kad yra netinkamai išreikšti projektų paramos gavėjų poreikiai. Taip pat būtų galima pažymėti, kad 32,8% respondentų mano, jog projekto paramos gavėjo poreikiai projekto planavime yra išreikšti tinkamai, 15,7% - kad yra tinkamai suplanuotas biudžetas, ir 17,1% respondentų mano, kad projektams yra pakankamai laiko įgyvendinti.

1 grafikas. Projekto planavimo komponentės



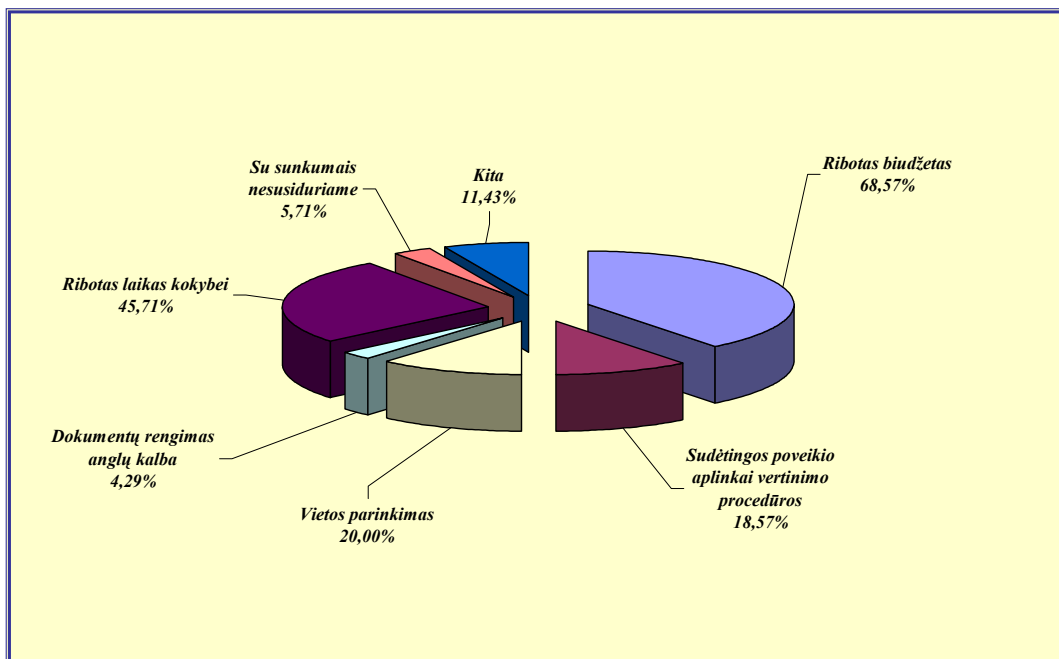
Apibendrinant šias tris projekto planavimo komponentes būtų galima daryti tokias išvadas. Projekto paramos gavėjo poreikiai išreikšti tinkamai tik iš dalies todėl, kad planavimo metu šie poreikiai dėl riboto ES Sanglaudos fondo biudžeto yra prioretizuojami, t. y. prioritetą teikiamas derybiniais ES direktyvų įsipareigojimų objektams, o ne galutinių paramos gavėjų visiems poreikiams. Atitinkamai ES direktyviniai įsipareigojimai neleidžia suplanuoti racionalaus laiko projekto įgyvendinimui, todėl respondantai teigė, kad tinkamai suplanuotas laikas projekto įgyvendinimui yra tik iš dalies.

Projekto tikslas ir uždaviniai yra identifikuojami ir konkrečiai formuluojami rengiamose paraiškose Sanglaudos fondo finansavimui gauti. Todėl tyrime buvo apžvelgiama su kokiais sunkumais dažniausiai susiduria institucijos ir projektų galutiniai paramos gavėjai paraiškos Sanglaudos fondo finansavimui gauti rengimo metu.

Atlikus tyrimą paaiškėjo, kad didžiausios problemos – ribotas biudžetas (atsakė 68,5% respondentų) ir per trumpas laikas paraiškos parengimo kokybei (45,7%). Mažiau aktualesnės problemos – vietos parinkimas konkrečiam objektui (20%) ir sudėtingos Poveikio aplinkai

vertinimo procedūros (18,5%). Dokumentų parengimą anglų kalboje (4%) kaip problemą nurodė tik savivaldybių atstovai. Su sunkumais nesusiduria rengiant Sanglaudos fondo paraiškas tik 5,7% respondentų. 11,4% respondentų pažymėjo, kad susiduria su tokiomis problemomis kaip: daug galutinių paramos gavėjų, todėl sunku suderinti visus paraiškos dokumentus; apribotos apimtys (tai sietina su ribotu biudžetu); projektą inicijuoja ne galutinis paramos gavėjas; galimybių studijos sprendinių derinimas savivaldybėse ir panašiai (2 grafikas).

2 grafikas. Pagrindiniai sunkumai Sanglaudos fondo finansavimui gauti rengiamose paraiškose



Pastaba. Atsakant į šį klausimą, respondentai galėjo pažymėti kelis atsakymų variantus, todėl šiame grafike pateikta atsakymų procentinė išraiška nuo atitinkamą atsakymą pažymėjusio respondentų skaičiaus.

Statistinė duomenų analizė

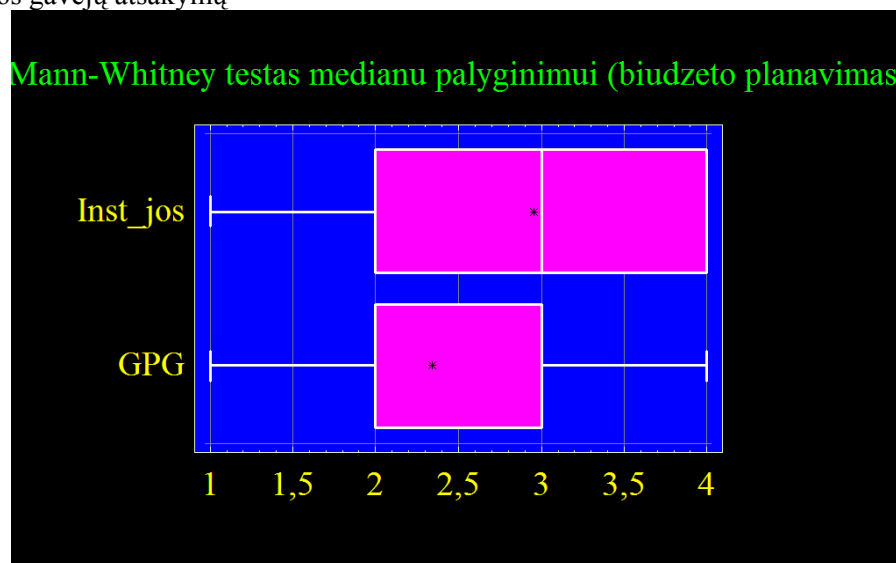
Kadangi projekto planavimo stadija yra viena svarbiausių, įtakojanti tolimesnį sėkmingą projekto įgyvendinimą, tyrime atlikta statistinė duomenų analizė, kuria nustatyta ar statistiškai reikšmingai skiriasi atsakymų variantai tarp ES paramą administruojančių institucijų pateiktų atsakymų ir galutinių projektų paramos gavėjų atsakymų. Šiam palyginimui buvo naudojamas Mann-Whitney (Wilcoxon) testas, kuriuo lyginamos dviejų imčių medianos (mediana parodo vidurkį, nuo kurio į abi puses yra nutolęs vienodas reikšmių skaičius). Atliekant šį testą abiejų imčių duomenys yra surūšiuojami nuo mažiausio iki didžiausio, duomenys yra suranguojami ir lyginami vidutiniais rangais tarp šių imčių, ar jie statistiškai reikšmingai skiriasi. Vidutiniai rangai parodo kurioje imtyje buvo daugiau didesnių reikšmių.

Atlikus minėtą analizę tiriant ar *tinkamai išreikšti paramos gavėjo poreikiai*, gautas

rezultatas, kad medianos tarp dviejų imčių statistiškai reikšmingai nesiskiria ($p \geq 0,05$, esant patikimumo lygmeniui 95%). Todėl atsakymai tarp galutinių paramos gavėjų ir ES paramą administruojančių institucijų statistiškai reikšmingai nesiskiria.

Tiriant ar *tinkamai suplanuotas biudžetas*, gautas rezultatas, kad medianos tarp dviejų imčių statistiškai reikšmingai skiriasi ($p < 0,05$ esant patikimumo lygmeniui 95%) (3 grafikas), todėl atsakymai tarp galutinių paramos gavėjų ir ES paramą administruojančių institucijų statistiškai reikšmingai skiriasi.

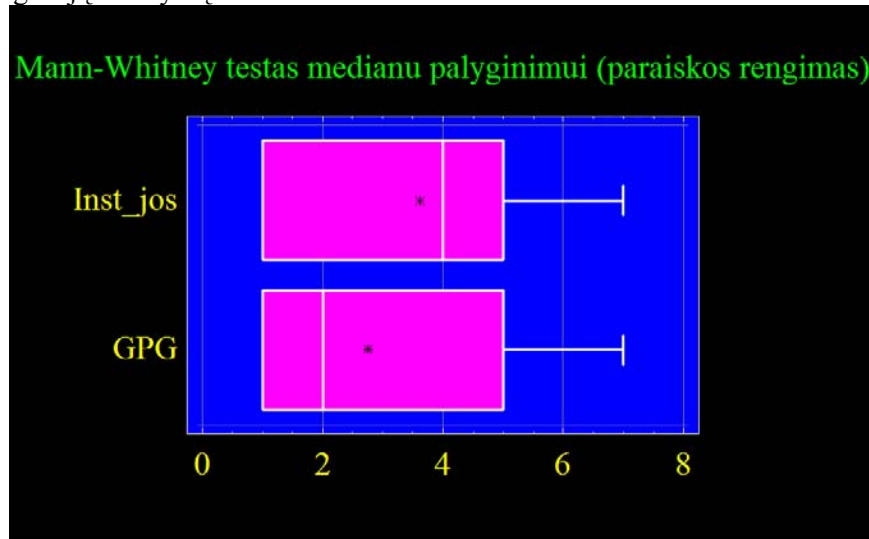
3 grafikas. Mann-Whitney testas medianų palyginimui tarp institucijų ir galutinių paramos gavėjų atsakymų



Tiriant ar *tinkamai suplanuotas laikas*, gautas rezultatas, kad medianos tarp dviejų imčių statistiškai reikšmingai nesiskiria ($p \geq 0,05$, esant patikimumo lygmeniui 95%). Todėl atsakymai tarp galutinių paramos gavėjų ir ES paramą administruojančių institucijų statistiškai reikšmingai nesiskiria.

Tiriant ar taip pat įvardintos *problemos Sanglaudos fondo paraiškos* ES finansavimui gauti rengimo metu, gautas rezultatas, kad medianos tarp dviejų imčių statistiškai reikšmingai skiriasi ($p < 0,05$ esant patikimumo lygmeniui 95%) (4 grafikas). Todėl atsakymai tarp galutinių paramos gavėjų ir ES paramą administruojančių institucijų statistiškai reikšmingai skiriasi.

4 grafikas. Mann-Whitney testas medianų palyginimui tarp institucijų ir galutinių paramos gavėjų atsakymų



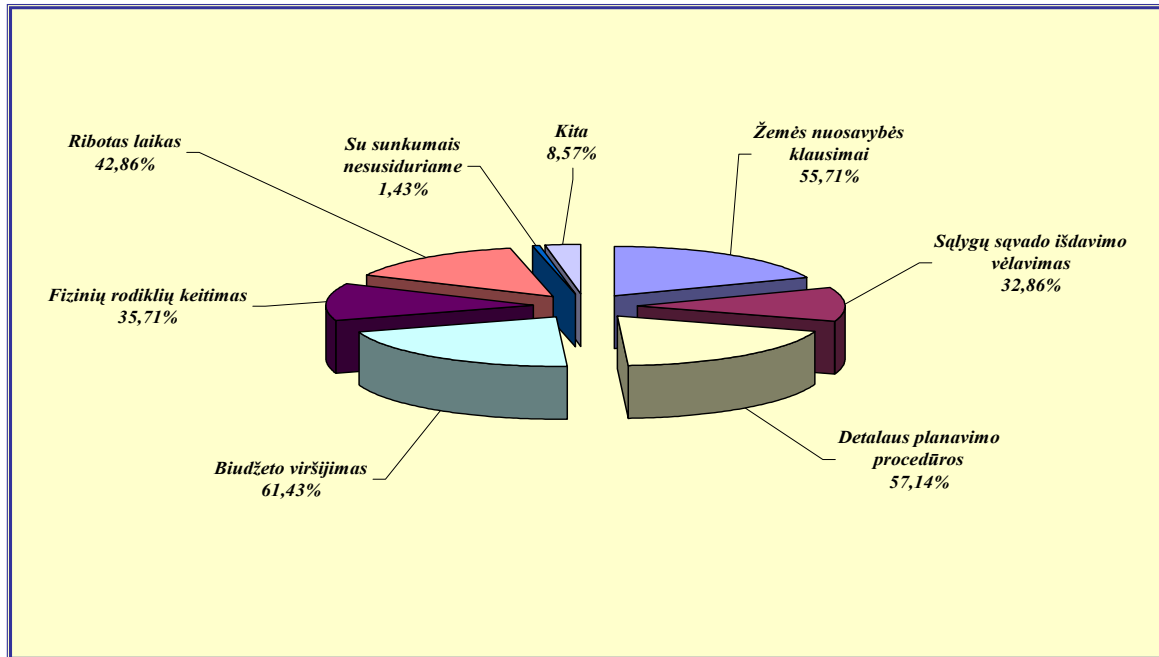
Klausimuose, kuriuose medianos statistiškai reikšmingai skiriasi, galima paaiškinti tuo, kad nors vyraujantis atsakymas tas pats, tačiau bendras atsakymų išsibarstimas tarp grupių skiriasi.

Apibendrinant šią dalį būtų galima teigti, kad projekto paraiškos rengimo etape pagrindinė problema – ribotas biudžetas, kaip ir aukščiau šiame tyrime buvo minėta, įtakojamas riboto ES Sanglaudos fondo biudžeto. Projekto biudžetas paraiškose Sanglaudos fondo finansavimui gauti yra planuojamas atsižvelgiant pirmiausia į ES direktyvų derybinių ir kitų objektų įgyvendinimą, todėl vienas ar kitas projekto galutinis paramos gavėjas šią situaciją suvokia lokaliai, o ES paramą administruojančios institucijos – globaliu mastu. Be to šioje situacijoje skiriasi ir galutinių paramos gavėjų poreikiai – jiems labiau apsimoka investuoti į pelną generuojančius objektus (geriamo vandens sistemą) nei į direktyvų derybinius objektus (tokius kaip nuotekų valymo įrenginiai ir nuotekų surinkimo sistemos). Galutiniai projekto paramos gavėjai (o jų yra projekte nuo 11-13) situaciją mato lokaliai, nes biudžeto sumažinimas vienam ar kitam projekto paramos gavėjui yra nepriimtinas (tai gali būti suprantama ir politine prasme), tuo tarpu ES paramą administruojančios institucijos šią situaciją priima strategiškai, atsižvelgiant į ateities projektų biudžetą ir Sanglaudos fondo strategijoje nustatytus prioritetus.

- Projekto įgyvendinimas – projektavimo stadija

Projektų įgyvendinimo stadijoje – projektavimo metu, gali būti susiduriama su įvairiomis problemomis, kurios nebuvo identifikuotos ir įvertintos projekto planavimo metu. Todėl atliekant tyrimą buvo nustatyta, kurios problemos yra aktualiausios vandentvarkos projektuose apibrėžtų objektų projektavime - techninių projektų rengime.

5 grafikas. Pagrindinės problemos projektavimo stadijoje



Pastaba. Atsakant į šį klausimą, respondentai galėjo pažymėti kelis atsakymų variantus, todėl šiame grafike pateikta atsakymų procentinė išraiška nuo atitinkamą atsakymą pažymėjusio respondentų skaičiaus.

Atlikus tyrimą paaiškėjo, kad praktiškai visos anketos atsakymuose išvardintos problemos yra aktualios: biudžeto viršijimas 61,4%, detalaus planavimo procedūros - 57,1%, žemės nuosavybės klausimai – 55,7%, ribotas laikas – 42,8%, fizinių rodiklių (fiziniai rodikliai apibrėžiami kaip konkretūs objektai, pvz., tinklų ilgis) keitimas – 35,7%, sąlygų sąvado išdavimo savivaldybėse vėlavimas – 32,8% (5 grafikas). 8,5% respondentų kaip pagrindinę problemą pažymėjo ribotą projektuotojų rinką, todėl projektavimo darbai atliekami ne laiku. Ši problema gali būti siejama su ribotu laiku, nes vėluojant projektuoti vėluojama laiku įgyvendinti visą projektą – įvykdyti statybos darbus. Tuo tarpu laikas sietinas su dabartiniu metu rinkoje augančiomis statybos darbų kainomis – atitinkamai projekte biudžetas viršijamas. Projekto kintamasis laikas yra sietinas ir su detalaus planavimo procedūromis ir sąlygų sąvadų išdavimo vėlavimu savivaldybėse – atitinkamai yra įtakojamas ir projekto biudžetas.

Statistinė duomenų analizė

Kadangi projekto planavimo stadija yra viena svarbiausių, įtakojanti tolimesnį sėkmingą projekto įgyvendinimą, tyrime atlikta statistinė duomenų analizė, kuria nustatyta ar statistiškai reikšmingai skiriasi atsakymų variantai tarp ES paramą administruojančių institucijų pateiktų atsakymų ir galutinių projektų paramos gavėjų atsakymų. Šiam palyginimui buvo naudojamas Mann-Whitney (Wilcoxon) testas, kuriuo lyginamos dviejų imčių medianos (mediana parodo vidurkį, nuo kurio į abi puses yra nutolęs vienodas reikšmių

skaičius). Atliekant šį testą abiejų imčių duomenys yra surūšiuojami nuo mažiausio iki didžiausio, duomenys yra suranguojami ir lyginami vidutiniai rangai tarp šių imčių, ar jie statistiškai reikšmingai tarpusavyje skiriasi. Vidutiniai rangai parodo kurioje imtyje buvo daugiau didesnių reikšmių.

Tiriant ar taip pat įvardintos *problemos projektavimo* metu, gautas rezultatas, kad medianos tarp dviejų imčių statistiškai reikšmingai nesiskiria ($p \geq 0,05$ esant patikimumo lygmeniui 95%). Todėl atsakymai tarp galutinių paramos gavėjų ir ES paramą administruojančių institucijų statistiškai reikšmingai nesiskiria.

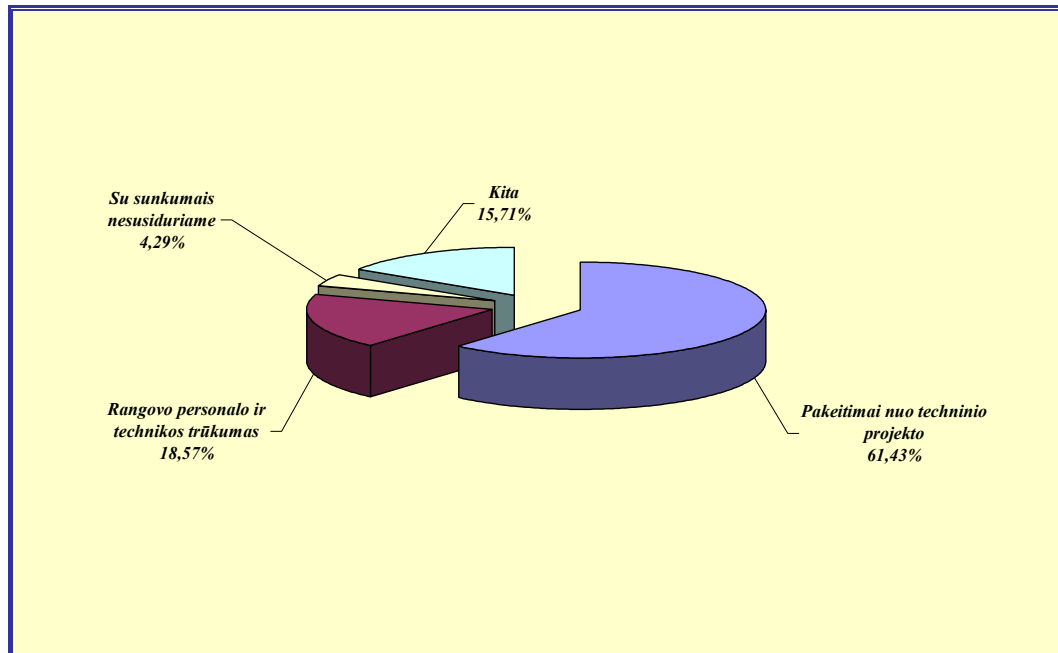
Apibendrinant šią tyrimo dalį galima teigti, kad planavimo metu iškilusios problemos įtakoja projektavimo eigą. Ribotas laikas įtakoja detalaus planavimo procedūras, nes daug kur Lietuvoje nėra patvirtintų bendrųjų ir specialiųjų planų, be to detalaus planavimo procedūrose didžioji dalis atsakomybės tenka savivaldybėms išduodant planavimo sąlygas laiku ir tvirtinant detaliuosius planus savivaldybių Tarybose. Žemės nuosavybės klausimai taip pat įtakoja sklandų tolimesnį projekto įgyvendinimą, nes pvz., planuojant tiesti nuotekų ar vandentiekio tinklus per privačias žemes, būtinas savininko sutikimas arba kai kuriais atvejais būtinas privačios žemės išpirkimas (šiuo atveju privačios žemės savininkas gali prašyti nepriimtinos kainos). Galimas sprendimo būdas – valstybinės reikšmės statuso suteikimas projektams, kurie yra finansuojami iš ES Sanglaudos fondo lėšų. Biudžeto išaugimas daugumoje atvejų yra pasikartojantis reiškinys dėl rinkoje augančių statybos darbų kainų. Kaip galimas sprendimo būdas – valstybės biudžete numatyti papildomų lėšų finansuoti ES finansuojamo projekto kaštų išaugimo skirtumą visiems projektams. Projektavimo sąlygų sąvado išdavimo vėlavimas savivaldybėse taip pat labai aktuali problema, nes dažniausiai savivaldybės įstatymų nustatytais terminais vėluoja išduoti šias sąlygas. Tačiau įstatymuose yra numatytas terminas, per kurį neišdavus sąlygų laikoma, kad institucija pastabų neturi. Vis dėlto praktikoje projektuotojai šias sąlygas nori gauti iš savivaldybių, kad ateityje nekiltų problemų derinant techninius projektus. Tuo atveju jeigu fiziniai rodikliai technologiškai nepagrįstai ir ženkliai skiriasi nuo numatytų projekto paraiškoje (atitinkamai ir Europos Komisijos sprendime dėl paramos skyrimo projektui) gali kilti nemažai sunkumų, nes tokie pakeitimai ateityje turi būti oficialiai suderinti su Europos Komisija, kas gali įtakoti ES finansavimo sustabdymą, o kai kuriais atvejais ir nutraukimą. Todėl būtina ES finansavimą skirti tik techniškai parengtiems projektams.

- *Projekto įgyvendinimas – statybos darbų stadija*

Jeigu techniniai projektai parengti kokybiškai projektavimo stadijoje, statybos darbų metu teoriškai neturėtų kilti daug esminių problemų juos baigiant įgyvendinti. Tačiau statybos darbų metu susiduriama su pagrindine problema – pakeitimais nuo techninio projekto (atsakė

61,4% respondentų) bei rangovo ir personalo technikos trūkumu (atsakė 18,5% respondentų) (6 grafikas). 15,7% respondentų kaip pagrindines problemas taip pat pažymėjo, jog yra skirtingi sunkumai atskirų projektų atveju, pvz., gali būti net politiniai, kuomet statybą bandoma stabdyti, nors visos procedūros gaunant statybos leidimą išlaikytos. Gali būti nepakankamai kokybiškai atliktas techninis projektas ir atsiranda nenumatytų aplinkybių, pvz., tam tikros gamtinės sąlygos, nepakankamai gerai atlikti tyrimai projektavimo metu.

6 grafikas. Pagrindinės problemos statybos darbų metu



Projektavimo stadija yra taip pat labai svarbi kaip ir projekto planavimas. Pagal galiojančius teisės aktus projektuotojas yra atsakingas už techninius sprendimus bei už autorinę priežiūrą statybos darbų metu. Šiame tyrime, kaip pagrindinė problema, yra įvardinti pakeitimai nuo techninio projekto. Visų pirma jie atsiranda dėl projektavimo metu iškilusios problemos – biudžeto viršijimo. Skelbiant statybos darbų konkursą tikimasi gauti finansiškai tinkamą pasiūlymą. Jei negaunama – pereinama į neskelbiamas derybas – mažinamos darbų apimtys, numatytos techniniame projekte. Tokiu atveju nebeišlaikomas techninio projekto balansas, nes projektuotojas tada teisiškai nebegali prisiimti atsakomybės už, be jo žinios, padarytus pakeitimus ir tampa nebeatsakingas (prieš skelbiant statybos darbų konkursą projektuotojas privalo išimti statybos darbų leidimą). Vienintelis būdas išspręsti šią problemą – būtina rasti papildomą finansavimą išaugusiems kaštams.

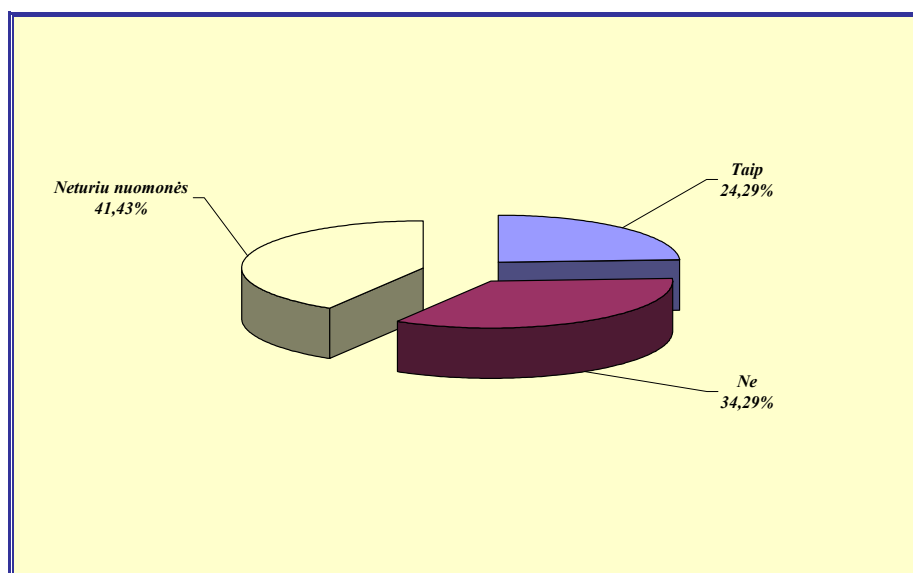
- Sanglaudos fondo projektų valdymo sistemos efektyvumas – ES paramą administruojančių institucijų atliekamų funkcijų tinkamumas

Klausimas ar dabartinė Sanglaudos fondo paramos valdymo sistema yra efektyvi

nagrinėjamas vandentvarkos projekto ciklo rėmuose (projekto rengimo ir valdymo etapuose). Šiuo atveju priimama prielaida, kad jeigu vandentvarkos projektas yra įgyvendinamas laiku ir neviršijamas biudžetas, Sanglaudos fondo lėšų administravimo sistema yra efektyvi, visos institucijos atlieka joms priskirtas funkcijas šiame procese ir problemos nekyla. Tačiau atskirai šis klausimas taip pat nagrinėjamas analizuojant ES Sanglaudos fondo lėšų administravime dalyvaujančių institucijų funkcijas ir atsakomybę.

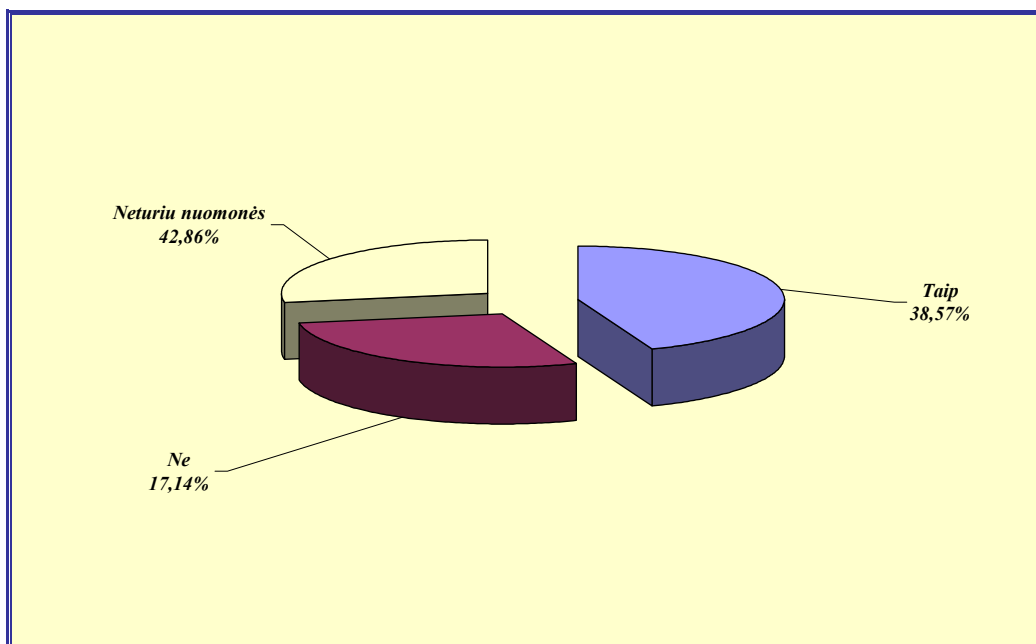
Iš 70 apklausoje dalyvavusių respondentų tik 24,3% mano, kad Sanglaudos fondo lėšų administravimo sistema yra efektyvi. Tuo tarpu 34,2% šią sistemą laiko neefektyvia, o 41,4% respondentų šiuo klausimu neturi nuomonės (7 grafikas).

7 grafikas. Sanglaudos fondo lėšų administravimo sistemos efektyvumas



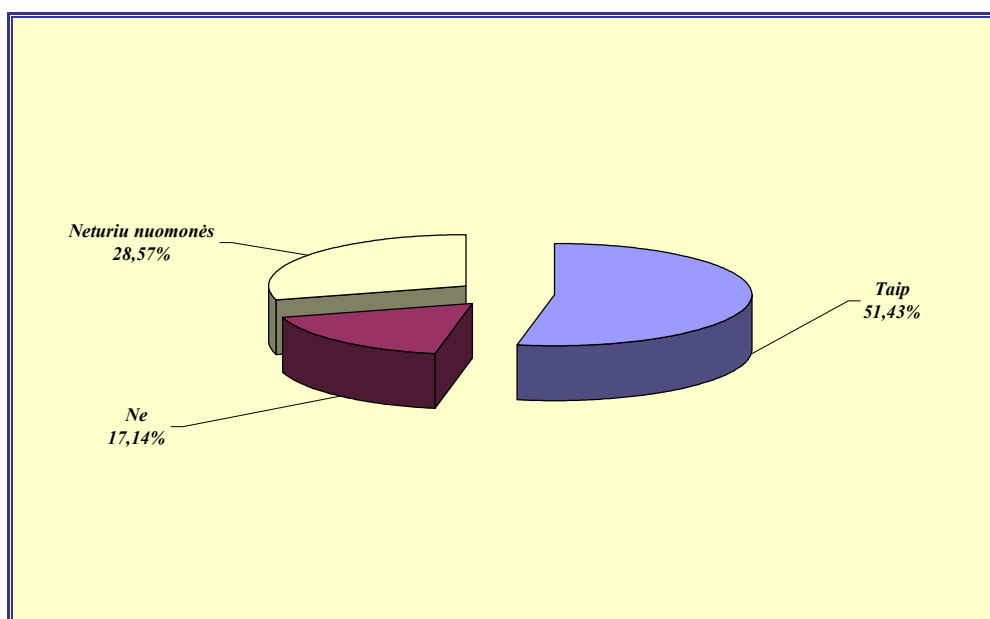
Tiriant ar tinkamai Finansų ministerija atlieka savo funkcijas, teikiant galutiniam paramos gavėjui paaiškinimus, rekomendacijas ir nurodymus dėl ES Sanglaudos fondo lėšų administravimo, atsakymai pasiskirstė praktiškai po lygiai, t. y. 38,5% respondentų mano, kad šią funkciją Finansų ministerija atlieka tinkamai, o 35,7% respondentų savo nuomonės nepareiškė (t. y. minėtu klausimu nuomonės neturėjo). 24,2% respondentų mano kad netinkamai, pažymėdami tai, kad minėtais klausimais konsultuojasi su Aplinkos projektų valdymo agentūra (tai pažymėjo daugiausia vandentvarkos įmonių atstovai). Aplinkos ministerijos atstovai pažymėjo, kad atsakymai ir rekomendacijų pateikimas užtrunka, kas neleidžia laiku įgyvendinti atitinkamų užduočių, o taipogi tai, kad Finansų ministerija galėtų aktyviau dalyvauti administravimo procese, t.y. kartu su Aplinkos ministerija aktyviau bendradarbiauti su galutiniais paramos gavėjais (8 grafikas).

8 grafikas. Finansų ministerijos atliekamų funkcijų tinkamumas



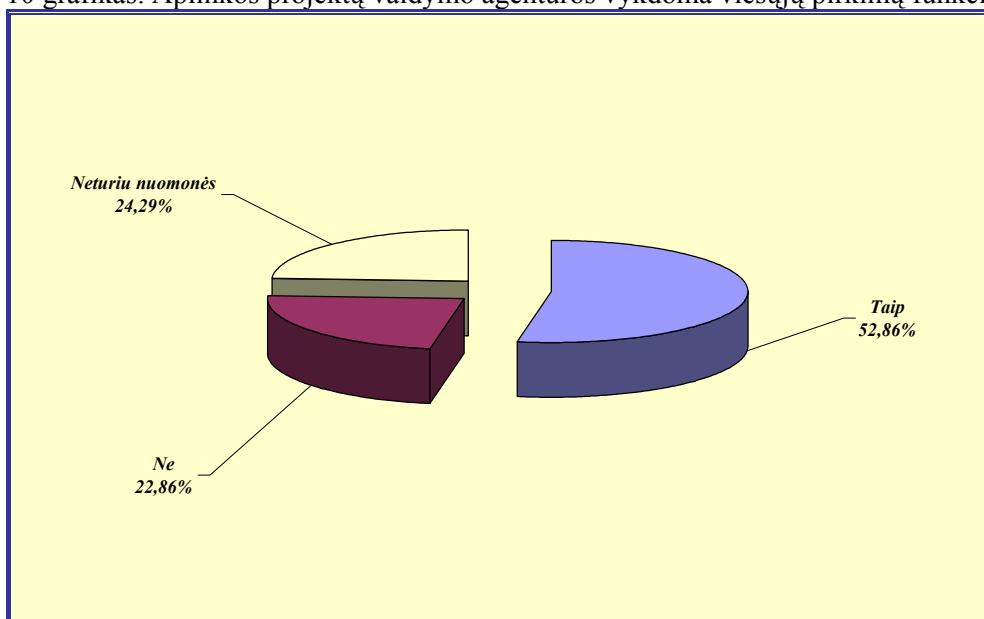
Tiriant ar Aplinkos ministerija tinkamai koordinuoja ES Sanglaudos fondo finansavimui gauti projektų paraiškų rengimą, 51,4% respondentų mano, kad tinkamai, o 28,5% respondentų šiuo klausimu nuomonės neturi. 17,1% respondentų mano, kad Aplinkos ministerija netinkamai koordinuoja paraiškų rengimą, nurodydami tokias priežastis kaip ribotas parengimo laikas, nederinamos investicijos su savivaldybėmis ir kitomis ministerijomis, nepakankamas suderinimas su galutiniais paramos gavėjais ir pan. (9 grafikas).

9 grafikas. Aplinkos ministerijos atliekamų funkcijų tinkamumas



Tiriant ar Aplinkos projektų valdymo agentūra tinkamai organizuoja viešuosius pirkimus, 52,8% respondentų mano, kad tinkamai, o 24,2% šiuo klausimu nuomonės neturi (10 grafikas). 22,8% mano, kad Aplinkos projektų valdymo agentūra viešuosius pirkimus vykdo netinkamai, nurodydami tokias pagrindines priežastis kaip: per mažai laiko konkursinių pasiūlymų pateikimui, per aukšti kvalifikaciniai reikalavimai konkurso dalyviams, per dideli projektai, nėra statybininkų. Tačiau buvo pažymėta ir tai, kad pačių pirkimų sėkmė priklauso ne tik nuo Aplinkos projektų valdymo agentūros, tai - daugiašalis procesas. Tačiau Aplinkos projektų valdymo agentūra turėtų labiau bendradarbiauti su galutiniais projektų paramos gavėjais ir kur įmanoma atsižvelgti į jų pageidavimus.

10 grafikas. Aplinkos projektų valdymo agentūros vykdoma viešųjų pirkimų funkcija



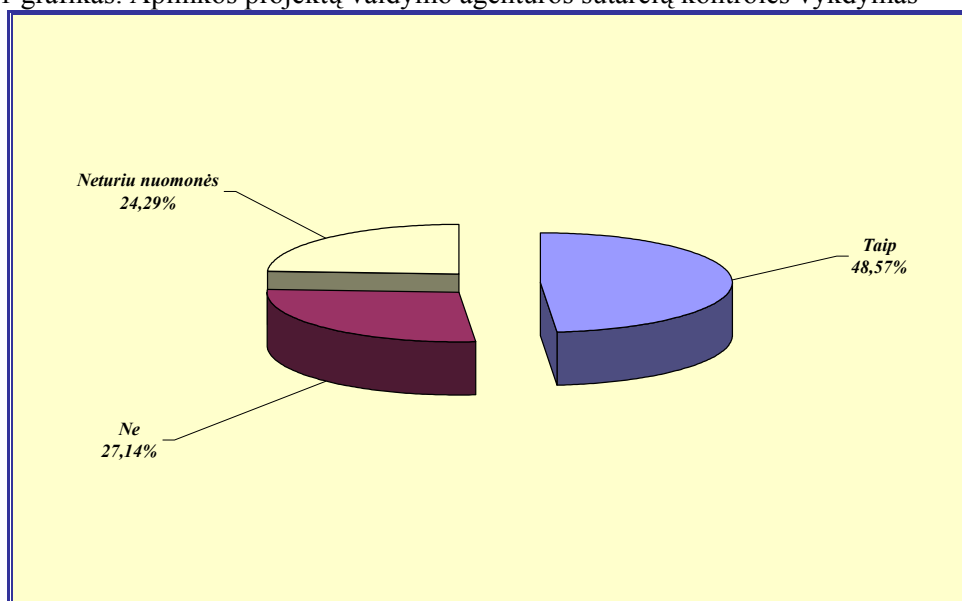
Tiriant ar tinkamai Aplinkos projektų valdymo agentūra vykdo projekto sutarčių įgyvendinimo kontrolę, 48,5% respondentų mano, kad tinkamai, o 27,1% mano, kad netinkamai, nurodydami šias pagrindines priežastis ir teikdami siūlymus (11 grafikas):

- projektų vadovai turėtų daugiau laiko skirti individuliam projektų įgyvendinimui, kad būtų didesnis pasitikėjimas tarp Aplinkos projektų valdymo agentūros ir projekto galutinio paramos gavėjo;

- ne visada taikomos sankcijos už vėlavimus;
- ne visada pastebimos išskylančios problemos;
- nepakankama projektų įgyvendinimo kontrolė;
- ne visuomet teisingas požiūris į problemų sprendimą;
- žmoniškųjų išteklių trūkumas ir personalo kompetencijos stoka.

24,2% respondentų šiuo klausimų savo nuomonės nepareiškė.

11 grafikas. Aplinkos projektų valdymo agentūros sutarčių kontrolės vykdymas



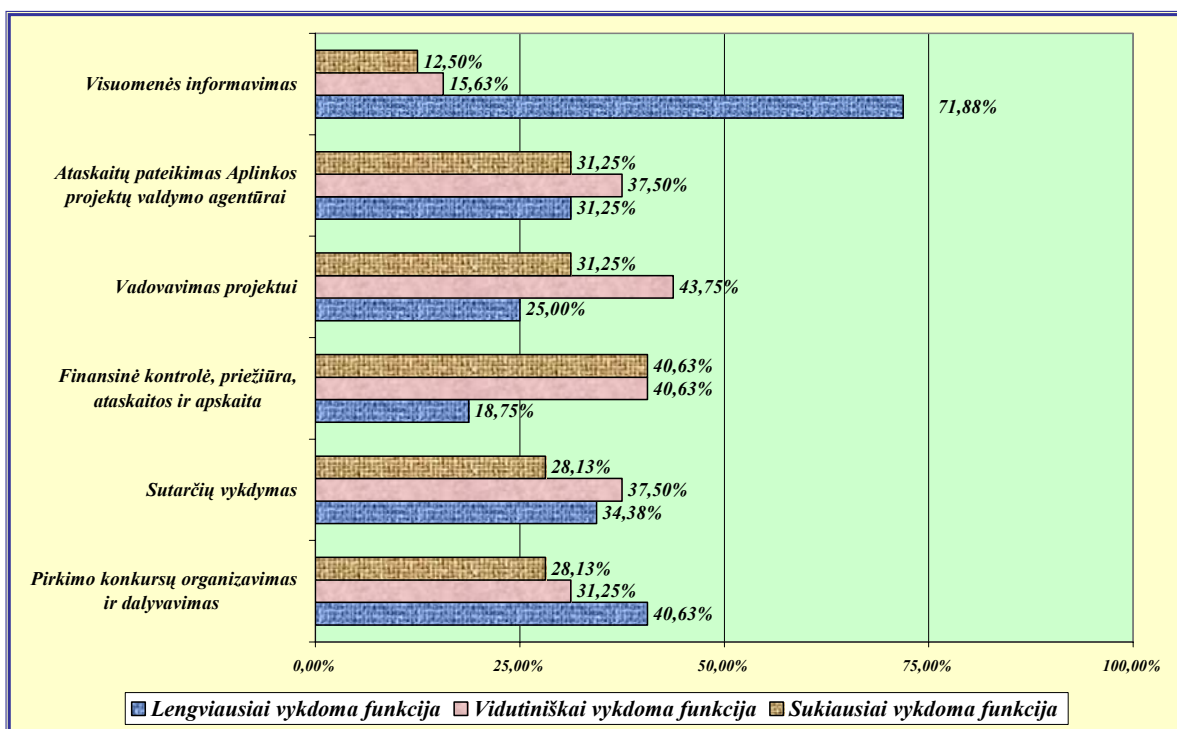
Apibendrinant šią tyrimo dalį galima teigti, jog dauguma respondentų mano, kad Sanglaudos fondo lėšų administravimo sistema neefektyvi (taip pat didelė dalis respondentų šiuo klausimu nuomonės nepareiškė). Tačiau tiriant Finansų ministerijos, Aplinkos ministerijos ir Aplinkos projektų valdymo agentūros funkcijų vykdymą pagal LR Vyriausybės nutarimą, daugumos respondentų nuomone šios institucijos atlieka joms priskirtas funkcijas tinkamai.

Taigi, nors ES paramą administruojančios institucijos ir atlieka joms priskirtas funkcijas, tačiau pati sistema veikia ne visai efektyviai dėl projekto planavimo ir projektavimo (nežymiai ir dėl statybos darbų) metu kylančių problemų ir galiausiai dėl projekto įgyvendinimo vėlavimo. Pasekoje vėluojama įsisavinti ES paramos lėšas – gauti laukiamą rezultatą.

Šioje tyrimo dalyje taip pat buvo analizuojama kokios funkcijos ES paramą administruojančioms institucijoms ir galutiniams projektų paramos gavėjams sunkiausiai ir lengviausiai vykdomos projekto įgyvendinimo metu. Ši analizė padėjo nustatyti silpnąsias ir stipriąsias institucijų vykdomas funkcijas, kurios taip pat turi įtakos ES Sanglaudos fondo paramos lėšomis administruojamiems projektams.

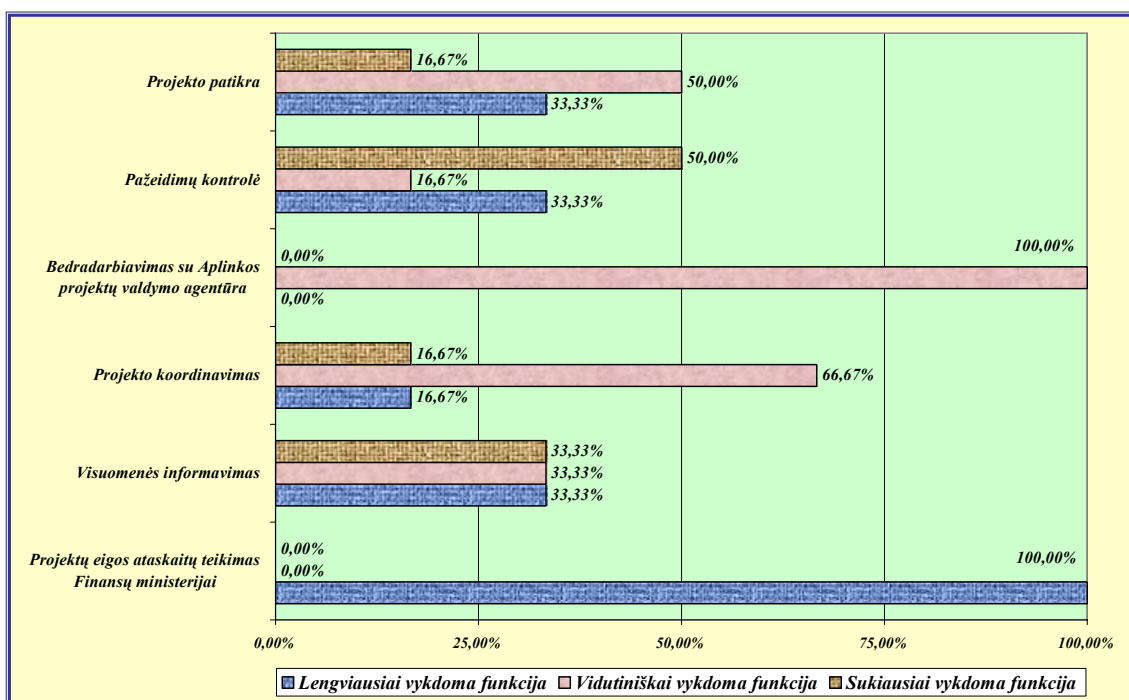
Galutiniams projektų paramos gavėjams lengviausiai vykdomas visuomenės informavimas (72% iš 48 respondentų), vidutiniškai vykdomas – vadovavimas projektui (44%), o sunkiausiai vykdoma – finansinė kontrolė, priežiūra, ataskaitos ir apskaita (41%) (12 grafikas).

12 grafikas. Galutinių paramos gavėjų vykdomų funkcijų sunkumas



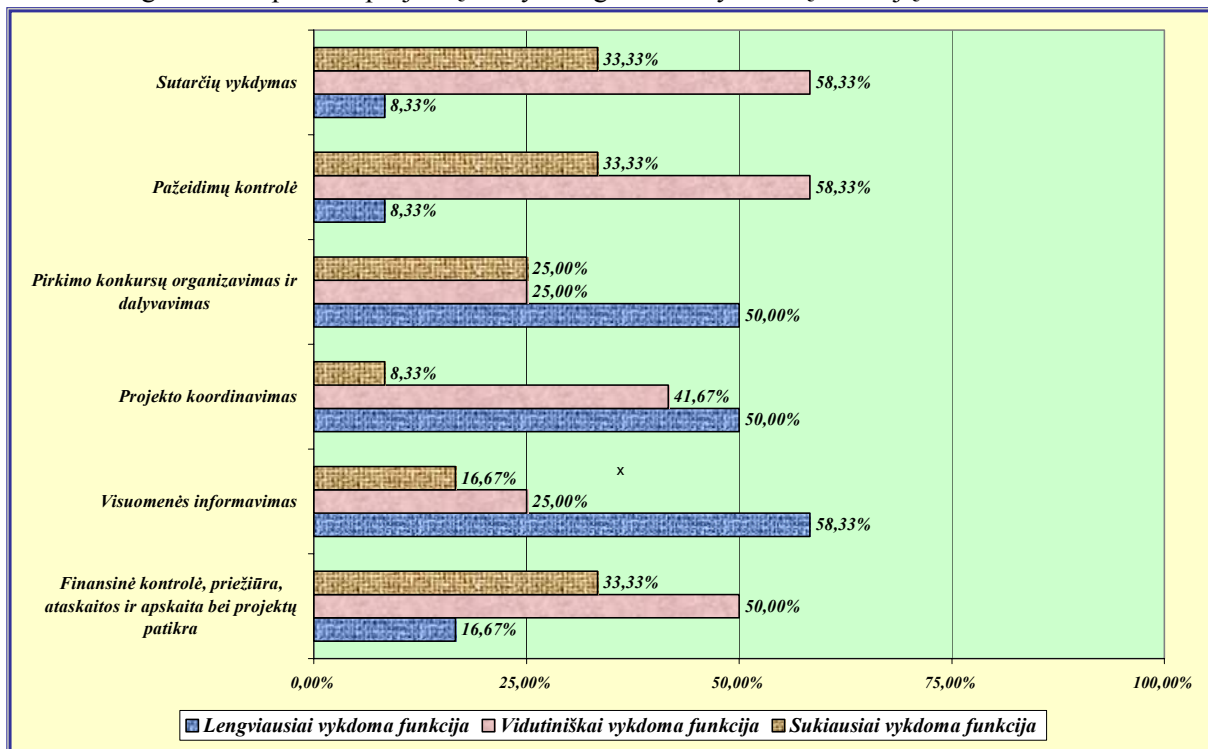
Aplinkos ministerijai lengviausiai vykdoma funkcija – projektų eigos ataskaitų teikimas Finansų ministerijai (100%), vidutiniškai vykdoma funkcija – bendradarbiavimas su Aplinkos projektų valdymo agentūra (100%), o sunkiausiai vykdoma – pažeidimų kontrolė (50%) (13 grafikas).

13 grafikas. Aplinkos ministerijos vykdomų funkcijų sunkumas



Aplinkos projektų valdymo agentūrai lengviausiai ir vidutiniškai vykdomos funkcijos yra sutarčių vykdymas, pažeidimų kontrolė ir visuomenės informavimas (58,3%), o sunkiausiai vykdomos funkcijos – sutarčių vykdymas, pažeidimų kontrolė ir finansinė kontrolė, priežiūra, ataskaitos, apskaita ir projektų patikra (33,3%) (14 grafikas).

14 grafikas. Aplinkos projektų valdymo agentūros vykdomų funkcijų sunkumas



Apibendrinant galima teigti, kad projektų galutiniams paramos gavėjams sunkiausiai vykdoma funkcija, susijusi su finansine kontrole, priežiūra, ataskaitomis ir apskaita. Tai sietina su sudėtinga finansine apskaita, kurią vykdo Aplinkos projektų valdymo agentūra bei tai, kad vykdoma projekto finansinė atskaitomybė galutiniam projekto paramos gavėjui sukelia daug problemų administruojant mokesčius ir teikiant ataskaitas valstybinėms institucijoms. Galimas sprendimo būdas – Finansų ministerijai parengti finansinės apskaitos ir atskaitomybės vadovą ES paramą gaunantiems ūkio subjektams. O Aplinkos projektų valdymo agentūra turėtų parengti vieningą ataskaitos formą, pagal kurią galutinis paramos gavėjas atsiskaitytų agentūrai apie projekto fizinį ir finansinį įgyvendinimą.

Aplinkos ministerijai sunkiausiai vykdoma funkcija – pažeidimų kontrolė, kadangi ši institucija nėra sutarties šalis projekto įgyvendinimo metu, nekontroliuoja mokėjimo dokumentų, netikrina jų (kaip tai daro Aplinkos projektų valdymo agentūra), todėl sunkiausia yra identifikuoti pažeidimus.

Aplinkos projektų valdymo agentūrai projekto įgyvendinimo metu sunkiausiai vykdoma funkcija – sutarčių vykdymas, pažeidimų kontrolė ir finansinė kontrolė, priežiūra,

ataskaitos, apskaita ir projektų patikra. Tai sietina su sudėtinga projekto įgyvendinimo sistema, kurioje dalyvauja daug suinteresuotųjų institucijų, sunkiai valdoma sutarčių kontrolė, kadangi procese dalyvauja kelios sutarties šalys. Pažeidimų kontrolė ir projektų patikra taip pat sukelia sunkumų dėl galimo galutinio paramos gavėjo ar rangovo/paslaugų teikėjo pateiktais neteisingais duomenimis, kurių šiuo metu neįmanoma patikrinti.

- Siūlomas funkcijų priskyrimas institucijoms ateityje

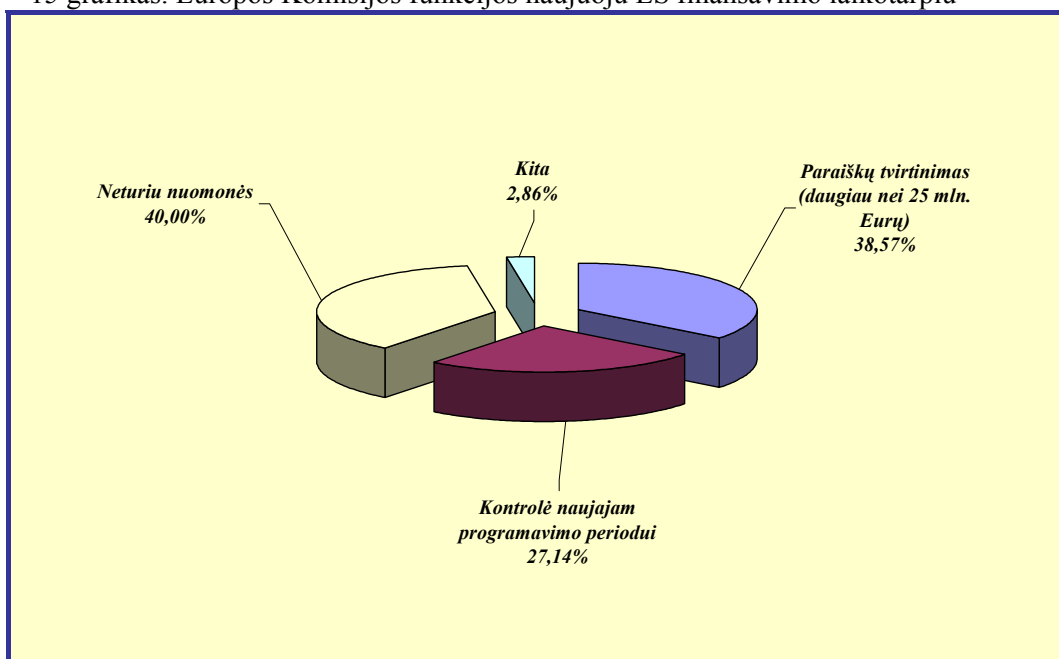
Nuo kitų metų, t. y. 2007 m., prasidės naujosios ES finansinės perspektyvos 2007-2013 metų parama. Todėl institucijoms yra ypač aktualūs klausimai, susiję su ES paramos administravimo sistemos galimais pasikeitimais.

Kadangi šiuo metu naujosios ES finansinės paramos administravimo sistema dar yra kuriama, tyrime buvo apklaustos ES Sanglaudos fondo paramą administruojančios ir parama gaunantys galutiniai projektų paramos gavėjai, kokias funkcijas jie priskirtų Europos Komisijai, Finansų ministerijai, Aplinkos ministerijai ir Aplinkos projektų valdymo agentūrai ateityje.

Tiriant Europos Komisijos ateities funkcijas ir atsakomybę (15 grafikas):

- 40% respondentų nuomonės šiuo klausimu neturi;
- 38,5% respondentų mano, kad Europos Komisija ateityje turėtų tvirtinti paraiškas (kurių vertė daugiau nei 25 mln. Eurų) ES finansavimui gauti;
- 27,1% respondentų mano, kad Europos Komisija atliks kontrolės funkcijas;
- 2,8% respondentų mano, Europos Komisija turėtų tik bendrai koordinuoti ES paramos administravimą, nesiejant detalių funkcijų, susijusių su projekto įgyvendinimu. Taip pat buvo išreikšta nuomonė, kad Europos Komisijai jau yra priskirtos funkcijos patvirtintuose reglamentuose. Naujuoju laikotarpiu šaliai nariai suteikiama daugiau funkcijų, pvz., paramos skyrimas Sanglaudos fondo finansuojamiems projektams.

15 grafikas. Europos Komisijos funkcijos naujuoju ES finansavimo laikotarpiu

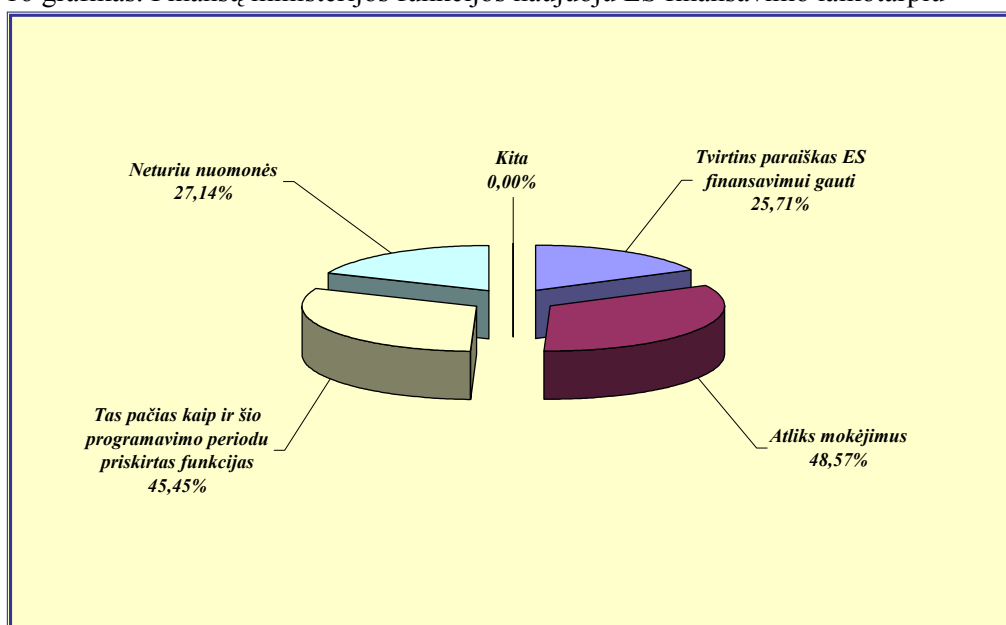


Pastaba. Atsakant į šį klausimą, respondentai galėjo pažymėti kelis atsakymų variantus, todėl šiame grafike pateikta atsakymų procentinė išraiška nuo atitinkamą atsakymą pažymėjusio respondentų skaičiaus.

Tiriant Finansų ministerijos ateities funkcijas ir atsakomybę (16 grafikas):

- 48,5% respondentų mano, kad Finansų ministerija atliks mokėjimus;
- 27,1% respondentų šiuo klausimu nuomonės neturi;
- 25,7% respondentų mano, kad tvirtins paraiškas ES finansavimui gauti;
- 45,5 % dabartiniu metu ES paramą administruojančių institucijų respondentų (22 respondentai) mano, kad Finansų ministerija atliks tas pačias funkcijas kaip ir šiuo programavimo periodu.

16 grafikas. Finansų ministerijos funkcijos naujuoju ES finansavimo laikotarpiu

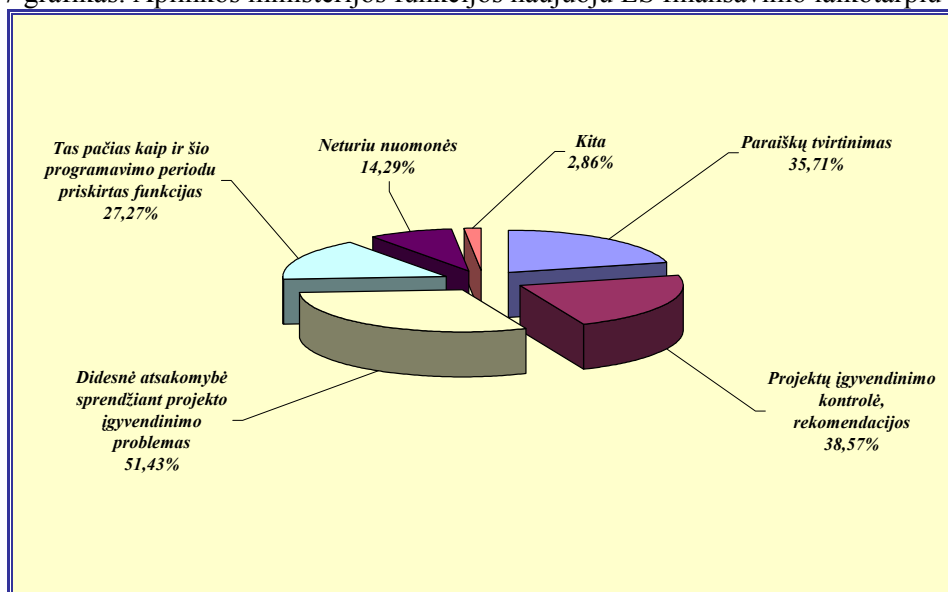


Pastaba. Atsakant į šį klausimą, respondentai galėjo pažymėti kelis atsakymų variantus, todėl šiame grafike pateikta atsakymų procentinė išraiška nuo atitinkamą atsakymą pažymėjusio respondentų skaičiaus.

Tiriamą Aplinkos ministerijos ateities funkcijas ir atsakomybę (17 grafikas):

- 51,4% respondentų mano, kad Aplinkos ministerija turėtų prisiimti didesnę atsakomybę projektų įgyvendinimo metu;
- 38,5% respondentų mano, kad Aplinkos ministerija turėtų vykdyti projektų įgyvendinimo kontrolę ir teikti rekomendacijas;
- 35,7% respondentų mano, kad Aplinkos ministerija tvirtins paramą, t.y. paraiškas ES finansavimui gauti;
- 14,2% respondentų šiuo klausimu neturi nuomonės;
- 27,2% dabartiniu metu ES paramą administruojančių institucijų respondentų (22 respondentai) mano, kad Aplinkos ministerija atliks tas pačias funkcijas kaip ir šiuo programavimo periodu
- 2,8% respondentų mano, kad Aplinkos ministerija turėtų atlikti daugiau politikos formavimo, kontrolės, kad projektai yra atrenkami pagal nustatytus aplinkosauginius kriterijus, rekomendacijų teikimo įgyvendinančiai institucijai ir galutiniams paramos gavėjams funkcijas ir tikrinti ES finansavimui gauti paraiškas.

17 grafikas. Aplinkos ministerijos funkcijos naujuoju ES finansavimo laikotarpiu

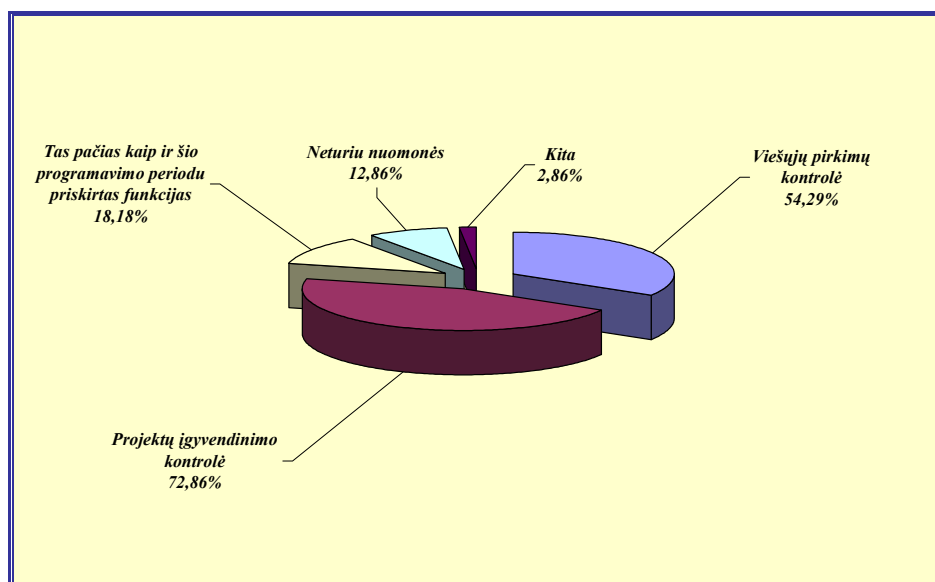


Pastaba. Atsakant į šį klausimą, respondentai galėjo pažymėti kelis atsakymų variantus, todėl šiame grafike pateikta atsakymų procentinė išraiška nuo atitinkamą atsakymą pažymėjusio respondentų skaičiaus.

Tiriant Aplinkos projektų valdymo agentūros ateities funkcijas ir atsakomybę (18 grafikas):

- 72,8% respondentų mano, kad Aplinkos projektų valdymo agentūra turėtų atlikti projektų įgyvendinimo kontrolę;
- 54,2% respondentų mano, kad viešųjų pirkimų kontrolę;
- 18,1% dabartiniu metu ES paramą administruojančių institucijų respondentų (22 respondentai) mano, kas tas pačias kaip ir šio programavimo periodu;
- 12,8% respondentų šiuo klausimu nuomonės neturi;
- 2,8% respondentų mano, kad Aplinkos projektų valdymo agentūra turėtų organizuoti viešuosius pirkimus.

18 grafikas. Aplinkos projektų valdymo agentūros funkcijos naujuoju ES finansavimo laikotarpiu



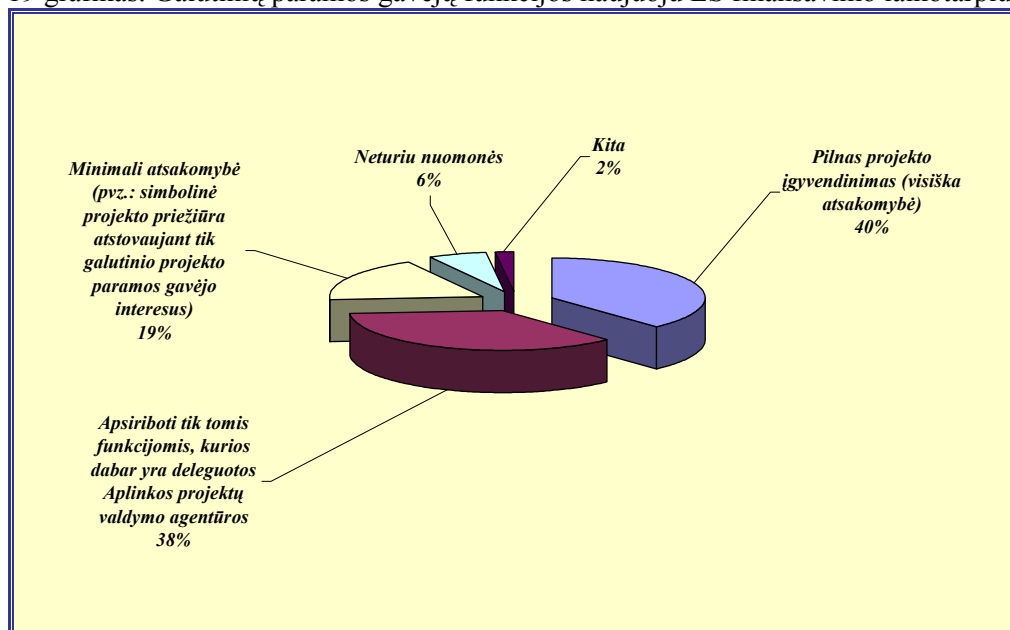
Pastaba. Atsakant į šį klausimą, respondentai galėjo pažymėti kelis atsakymų variantus, todėl šiame grafike pateikta atsakymų procentinė išraiška nuo atitinkamą atsakymą pažymėjusio respondentų skaičiaus.

Tiriant galutinių paramos gavėjų ateities funkcijas ir atsakomybę (šio klausimo tyrime apklausti tik galutiniai paramos gavėjai – 48 respondentai) (19 grafikas):

- 40% respondentų mano, kad jie turėtų būti atsakinga už projekto įgyvendinimą (visiška atsakomybė);
- 38% respondentų mano, kad jie apsiribotų tik tomis funkcijomis, kurios dabar yra deleguotos Aplinkos projektų valdymo agentūros;
- 19% respondentų prisiimtų minimalią atsakomybę (pvz., simbolinė projekto priežiūra atstovaujant tik galutinio projekto paramos gavėjo interesus);
- 6% respondentų nuomonės šiuo klausimu nepareiškė;
- 2% respondentų mano, kad jie turėtų rengti projektų paraiškas ir atstovauti

dokumentų derinime.

19 grafikas. Galutinių paramos gavėjų funkcijos naujuoju ES finansavimo laikotarpiu



Pastaba. Atsakant į šį klausimą, respondentai galėjo pažymėti kelis atsakymų variantus, todėl šiame grafike pateikta atsakymų procentinė išraiška nuo atitinkamą atsakymą pažymėjusio respondentų skaičiaus.

Apibendrinant šią dalį galima teigti, kad dauguma respondentų Europos Komisijai ateityje priskirtą kontrolę naujai ES finansinei perspektyvai, ir norėtų, kad Komisija tvirtintų paraiškas (daugiau nei 25 mln. Eurų vertės) ES finansavimui gauti. Dabartiniuose ES reglamentuose yra apibrėžiama, kad ateityje šalis narė teiks paraiškas, kurių vertė didesnė nei 25 mln. eurų, Europos Komisijos tvirtinimui, vadinasi respondentų nuomonė sutampa su reglamentuose apibrėžiamomis EK ateities funkcijomis.

Finansų ministerijai respondantai priskiria mokėjimų funkciją ir norėtų, kad ši institucija prisiimtų atsakomybę tvirtinant paraiškas ES finansavimui gauti.

Aplinkos ministerijai respondantai priskirtą didesnę atsakomybę sprendžiant projekto įgyvendinimo metu kylančias problemas, projekto įgyvendinimo kontrolę, rekomendacijų teikimą ir paraiškų ES finansavimui gauti tvirtinimą. Tačiau reikia pažymėti tai, kad Aplinkos ministerija negali prisiimti didesnės atsakomybės projekto įgyvendinimo metu, kadangi ši institucija yra strateginio pobūdžio ir formuoja aplinkosaugos politiką šalyje. Tačiau būtų racionalu, jeigu Aplinkos ministerija galėtų atlikti tik projekto įgyvendinimo kontrolę, analogišką audito funkcijai, vertinant išlaidų tinkamumą, objektų atitiktį projekte numatytiems tikslams pasiekti ir pan.

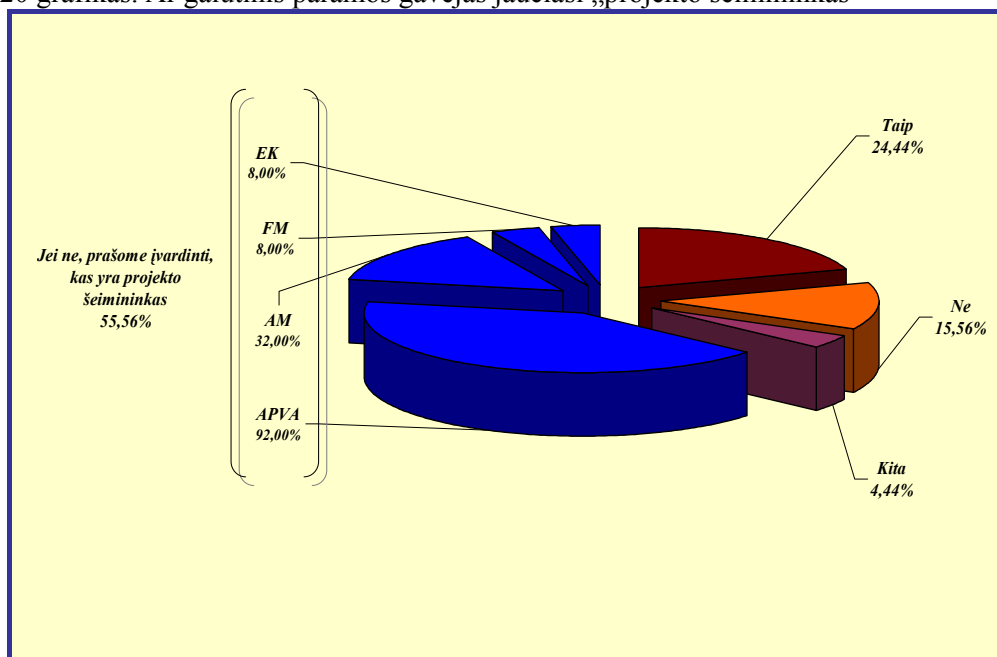
Aplinkos projektų valdymo agentūrai respondantai priskirtą projektų įgyvendinimo kontrolę ir viešųjų pirkimų kontrolę. Tai būtų pakankamai racionalu, atsižvelgiant į tai, kad

Aplinkos projektų valdymo agentūros darbuotojų įgyta ilgametė patirtis dirbant su ES projektais leistų tinkamai vykdyti projekto įgyvendinimo kontrolę.

Daugumos respondentų nuomone, galutinių paramos gavėjų funkcijos ateityje turėtų apimti pilną projekto įgyvendinimą, o tuo pačiu ir visišką atsakomybę. Tačiau kita dalis respondentų į tai žiūri gana atsargiai ir apsiribotų tik tomis galutinių paramos gavėjų funkcijomis, kurias šiuo metu Aplinkos projektų valdymo agentūra yra delegavusi galutiniams paramos gavėjams. Galutiniai paramos gavėjai geriausiai žino savo poreikius, be to sėkmingiau galėtų išvengti rizikų (kurios šiuo metu iškyla įgyvendinant projektus), žino savo regiono specifikas, todėl galima daryti išvadą, kad galutiniai paramos gavėjai turėtų prisiimti visas projekto įgyvendinimo funkcijas ir visišką atsakomybę už projekto įgyvendinimą.

Tačiau dabartiniu metu net 71% galutinių paramos gavėjų nelaiko savęs „projekto šeimininkais“. Daugumos nuomone „projekto šeimininkas“ yra Aplinkos projektų valdymo agentūra (92%) arba Aplinkos ministerija (32%) (20 grafikas). Todėl ateityje būtina perduoti visą atsakomybę savivaldybėms ir vandentvarkos įmonėms įgyvendinant ES paramos lėšomis finansuojamus projektus.

20 grafikas. Ar galutinis paramos gavėjas jaučiasi „projekto šeimininkas“



Tiriant galutinių paramos gavėjų nuomonę, ar šiuo metu yra tinkamai apibrėžtas funkcijų pasiskirstymas (sutartyse) tarp galutinio paramos gavėjo ir Aplinkos projektų valdymo agentūros, 45,8% (iš 48 respondentų) mano, kad taip. Tuo tarpu daugiau nei 58% respondentų mano, kad projektai būtų įgyvendinami efektyviau jeigu galutiniams paramos gavėjams būtų perduotos iš Aplinkos projektų valdymo agentūros viešųjų pirkimų organizavimo ir sutarčių įgyvendinimo funkcijos.

5. IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išanalizavus Europos Sąjungos Sanglaudos fondo paramos vandens sektoriui administravimo sistemą ir atlikus tyrimą darytinios šios *išvados*:

1. Sanglaudos fondo lėšų administravimas Lietuvoje vykdomas centralizuotai. Institucijos ir jų funkcijos yra apibrėžtos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 28 d. nutarime Nr. 802. Tačiau projekto galutinio paramos gavėjo funkcijos, teisės ir pareigos šiame nutarime neapibrėžtos, o tai gali sukelti įvairias problemas įgyvendinant projektus laiku, o tuo pačiu – įgyvendinti ES direktyvų reikalavimus nustatytais terminais.

2. Parengta ir Europos Komisijos patvirtinta Sanglaudos fondo strategija 2004-2006 metams, kurios pagrindu, rengiant projektus, yra skirstomos Sanglaudos fondo lėšos. Šiame etape atsakinga yra Aplinkos ministerija.

3. Vandentvarkos projekto įgyvendinimas – gana sudėtingas procesas, nes dalyvauja daug suinteresuotųjų institucijų. Projekto įgyvendinimui pasirašomos įvairios paslaugų sutartys – projektavimo, techninės pagalbos teikimo galutiniams projektų paramos gavėjams, techninės priežiūros statybos darbų vykdymui. Šiame etape didžiausia atsakomybė tenka Aplinkos projektų valdymo agentūrai, o galutinių paramos gavėjų funkcijos apibrėžiamos tik sutartyse su Aplinkos projektų valdymo agentūra.

4. Projekto planavimo etape paramos gavėjo poreikiai išreikšti tinkamai tik iš dalies todėl, kad planavimo metu šie poreikiai dėl riboto ES Sanglaudos fondo biudžeto yra prioritetizuojami, t. y. prioritetas teikiamas derybiniais ES direktyvų išipareigojimų objektams, o ne galutinių paramos gavėjų visiems poreikiams.

5. Didžiausios problemos rengiant paraiškas ES Sanglaudos fondo finansavimui gauti yra ribotas biudžetas (atsakė 68,5% respondentų) ir per trumpas laikas paraiškos parengimo kokybei (atsakė 45,7% respondentų).

6. Šios projekto planavimo metu iškilusios problemos labiausiai įtakoja projektavimo eigą: biudžeto viršijimas (atsakė 61,4% respondentų), detalaus planavimo procedūros (atsakė 57,1% respondentų), žemės nuosavybės klausimai (atsakė 55,7% respondentų), ribotas laikas (atsakė 42,8% respondentų), fizinių rodiklių (fiziniai rodikliai apibrėžiami kaip konkretūs objektai, pvz., tinklų ilgis) keitimas (atsakė 35,7% respondentų) ir sąlygų sąvado išdavimo savivaldybėse vėlavimas (atsakė 32,8% respondentų).

7. Projekto statybos darbų metu susiduriama su pagrindine problema – pakeitimais nuo techninio projekto (atsakė 61,4% respondentų), o dėl šių pakeitimų sprendimo (laiko) įtakojamas projekto biudžeto išaugimas.

8. Projekto įgyvendinimo metu galutiniams paramos gavėjams sunkiausiai

vykdoma funkcija, susijusi su finansine kontrole, priežiūra, ataskaitomis ir apskaita (atsakė 40,6% respondentų).

9. ES Sanglaudos fondo finansuojamų vandentvarkos sektoriaus projektų administravimas yra efektyvus, tačiau sistemoje dėl projekto planavimo ir projektavimo metu kylančių problemų projekto įgyvendinimas vėluoja. Pasekoje vėluojama įsisavinti ES paramos lėšas – gauti laukiamą rezultatą.

10. Naujoje ES finansinėje perspektyvoje institucijoms siūloma priskirti šias funkcijas:

- Europos Komisijai – kontrolę ES paramos lėšų panaudojimui ir paraiškų (kurių vertė daugiau nei 25 mln. eurų) ES finansavimui gauti tvirtinimą;
- Finansų ministerijai – mokėjimus ir ES finansavimui gauti paraiškų tvirtinimą;
- Aplinkos ministerijai – projektų įgyvendinimo kontrolę, rekomendacijų teikimą ir paraiškų ES finansavimui gauti tvirtinimą;
- Aplinkos projektų valdymo agentūrai – projektų įgyvendinimo ir viešųjų pirkimų kontrolę;
- Galutiniams paramos gavėjams – visiška atsakomybę rengiant paraiškas ES finansavimui gauti ir įgyvendinant projektus.

Siekiant išvengti minėtų problemų ateityje, pateikiamos šios **rekomendacijos**:

1. Suteikti valstybinės reikšmės statusą didelės apimties projektams (kurių vertė daugiau nei 25 mln. eurų), finansuojamiems iš ES Sanglaudos fondo ir naujos ES finansinės perspektyvos lėšų;

2. Valstybės biudžete visiems ES paramos lėšomis finansuojamiems projektams numatyti papildomų lėšų dėl projekto kaštų išaugimo skirtumo;

3. Skirti ES finansavimą tik techniškai (turi būti parengtas techninis projektas, konkursinė dokumentacija ir atliktos poveikio aplinkai vertinimo procedūros) parengtiems projektams;

4. Finansų ministerijai parengti finansinės apskaitos ir atskaitomybės vadovą ES paramą gaunantiems ūkio subjektams. O Aplinkos projektų valdymo agentūra turėtų parengti vieningą ataskaitos formą, pagal kurią galutinis paramos gavėjas atsiskaitytų agentūrai apie projekto fizinį ir finansinį įgyvendinimą.

5. Ateityje perduoti visą atsakomybę (teisės aktuose aiškiai nustatyti ir apibrėžti funkcijas bei atsakomybę už šių funkcijų neįgyvendinimą) galutiniams paramos gavėjams - savivaldybėms ir vandentvarkos įmonėms – įgyvendinant ES paramos lėšomis finansuojamus projektus.

LITERATŪROS ŠALTINIAI

1. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės įstatymo pakeitimo 2001 m. gruodžio 13 d. įstatymas Nr. IX-650// Valstybės žinios. 1995, Nr. 51-1243; 1997, Nr. 99-2504; 1998, Nr. 32-853, Nr. 38-999; 1999, Nr. 19-516; 2000, Nr. 34-957; 2001, Nr. 64-2328.
2. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas//Valstybės žinios. 2005, Nr. 47-1558.
3. Lietuvos Respublikos vandens įstatymas//Valstybės žinios. 2004, Nr. 73-2528.
4. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas//Valstybės žinios. 2006, Nr. 82-3251.
5. Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. liepos 1 d. nutarimas Nr. ix-1667 „Dėl pavedimo Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolei atlikti Europos Sąjungos finansinės paramos auditus“//Valstybės žinios. 2003, Nr. 70-3171.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 24 d. nutarimas Nr. 1026 „Dėl Europos Sąjungos Sanglaudos fondo lėšų administravimo Lietuvoje“//Valstybės žinios. 2001, 74-2596.
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 28 d. nutarimas Nr. 802 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugpjūčio 24 d. nutarimo Nr. 1026 „Dėl Europos Sąjungos Sanglaudos fondo lėšų administravimo Lietuvoje“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004, 103-3777.
8. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2003 m. sausio 31d. įsakymas Nr. 63 „Dėl Europos Sąjungos paramos lėšomis finansuojamų projektų Priežiūros komitetų darbo tvarkos“.
9. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2005 m. rugsėjo 16 d. įsakymas Nr. D1-452 „Dėl Europos Sąjungos Sanglaudos fondo projektų administravimo procedūrų vadovo“.
10. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2005 m. lapkričio 30 d. įsakymas Nr. D1-582 „Aplinkos ministerijos ir Aplinkos projektų valdymo agentūros funkcijų pasiskirstymas administruojant ES Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamus projektus“.
11. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2006 m. gegužės 17 d įsakymas. Nr. D1-236 „Dėl nuotekų tvarkymo reglamento patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2006, Nr. 59-2103.
12. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūros direktoriaus 2004 m. spalio 26 d. įsakymas „Aplinkos projektų valdymo agentūros procedūrų vadovas“.
13. Lietuvos Respublikos finansų, aplinkos ir susisiekimo ministrų 2004 m. vasario 20 d. įsakymas Nr. 1K-054/D1-79/3-99 „Dėl Sanglaudos fondo strategijos 2004-2006 metams patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 33-1071.
14. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. liepos 23 d įsakymas Nr. 1K-277 „Dėl Sanglaudos fondo lėšų administravimo Lietuvoje“// Valstybės žinios. 2004, Nr.116-4362.

15. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. rugpjūčio 16 d. įsakymas Nr. 1K-288 „Dėl Europos Sąjungos sanglaudos fondo ir bendrojo finansavimo lėšų išmokėjimo rangovams (paslaugų teikėjams ar prekių tiekėjams) ir atsiskaitymo už išmokėtas ar planuojamas išmokėti lėšas taisyklių patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 132-4776.
16. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2005 m. raštas Europos Komisijai Nr. (4.51-06)-6K-0506524 „Description of Cohesion fund management and control system”.
17. Europos Tarybos 1994 m. gegužės 16 d. reglamentas (EB) Nr. 1164/1994, įsteigiantis Sanglaudos fondą.
18. ES Ministrų Tarybos 1991 m. gegužės 21 d. direktyva Nr. 91/271/EEB „Dėl miesto nuotekų valymo“.
19. Europos Komisijos 2002 m. liepos 29 d. reglamentas (EB) Nr.1386/2002, nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB) 1164/94 įgyvendinimo taisykles dėl Sanglaudos fondo paramos valdymo ir kontrolės sistemų finansinių koregavimų atlikimo tvarkos.
20. Europos Komisijos 2003 m. sausio 6 d. reglamentas (EB) Nr. 16/2003 nustatantis specialias išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1164/94 įgyvendinimo taisykles dėl išlaidų priemonėms, kurias dalinai finansuoja Sanglaudos fondas, tinkamumo.
21. Aaker D.A., KumarV., Day G. *Marketing research*. New York: John Wiley, 2000.
22. Aplinkos apsaugos politikos centras. *Lietuvos miestų pasirengimas stoti į Europos Sąjungą. Vietos savivaldos institucijų strategija įgyvendinant ES reikalavimus aplinkos apsaugos srityje*. Vilnius, 2001.
23. Čekanavičius V., Murauskas G. *Statistika ir jos taikymai 2*. Vilnius: TEV, 2004.
24. Ecotec Research LTD. The institute of European environmental policy, eftec, metronomica and tme. *The benefits of compliance with the environmental acquis for the candidate countries. Final report*. 2001.
25. European Commission. *Project cycle Management training course handbook*. Europeaid Co-operation Office, 2001.
26. European Commission, Regional Policy// http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-10.
27. European Commision. *Guide to the Cohesion fund 2000-2006*//http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm; prisijungimo laikas: 2006-11-20.
28. Europos Komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. *Verslo Europos Sąjungos bendrojoje rinkoje vadovas*. Vilnius: UAB „Fantazija ir forma“, 2002.
29. Frame J.D. *Managing Projects in Organizations: How to make the best use of time, Techniques and people*. Jossey-Bass Publishers: San Francisco, 1995.

30. International Project Management Association//www.ipma.ch; prisijungimo laikas: 2006-10-21.
31. ISPA/Sanglaudos programos įgyvendinimo sutartis „Dėl užduočių ir atsakomybės pasiskirstymo tarp Aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūros ir UAB „Jonavos vandenys“ ir Jonavos rajono savivaldybės, 2004.
32. Kardelis K. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Kaunas: Judex, 2002.
33. Kučinskienė R., Kučinskas V., *Socialinių projektų rengimas ir valdymas*. Klaipėda, 2005.
34. Kumar R. *Research Methodology: A Step-by-step Guide for Beginners*. London: Sage, 1999.
35. KTU Savivaldos mokymo centras, aplinkos apsaugos politikos centras. *Aplinkos apsaugos investicijų projektų rengimas ir valdymas. Mokomoji knyga*. Kaunas, 2002.
36. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos tinklalapis//<http://www.am.lt/VI/index.php#a/5179>; prisijungimo laikas: 2006-11-20.
37. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos tinklalapis//<http://www.am.lt/VI/index.php#a/5166>; prisijungimo laikas: 2006-11-20.
38. Lietuvos Respublikos Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos prie vidaus reikalų ministerijos tinklalapis//<http://www.fntt.lt/lt/100>; prisijungimo laikas: 2006-11-15.
39. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos tinklalapis//<http://www.finmin.lt>; prisijungimo laikas: 2006-11-15.
40. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos tinklalapis//http://www.finmin.lt/finmin/selectpage.do?doclocator=%2Fweb%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FB856E7D39F06EF9C2256F240029E938%3FopenDocument&pathid=C53CB9C874AD7FE8C2256F240029DF17; prisijungimo laikas: 2006-11-27.
41. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos tinklalapis//http://www.finmin.lt/finmin/selectpage.do?doclocator=%2Fweb%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2BDEF0D59868EF781C2256F240029CFCA%3FopenDocument&pathid=0A4C9CB963309FB4C2256F240029C85C; prisijungimo laikas: 2006-11-27.
42. Lietuvos stojimo į ES sutartis//<http://www.euro.lt/sutartis/sutartis.htm>; prisijungimo laikas: 2006-11-16.
43. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2005 metų veiklos ataskaita. Vilnius, 2006 m.//http://www.vkontrole.lt/veikla_ataskaitos.php?vk; prisijungimo laikas: 2006-11-05.
44. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės tinklalapis//http://www.vkontrole.lt/apie_institucijos_paskirtis.shtml; prisijungimo laikas: 2006-11-05.
45. Литке Х., Кунов И. *Управления проектами*. Москва: Омега-Л, 2006.

46. Meilienė E. *Europos Sąjungos finansuojamų programų valdymas. Seminaro medžiaga*. Vilnius, 2005.
47. Nakrošis V. *Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas*. Vilnius: Eugrimas, 2003.
48. Palivonienė V. *Projektų valdymas. Mokymo seminaras*. Vilnius, 2006
49. Tamošaitis R. *Projektų vadybos metodiniai nurodymai*. Vilnius: „Technika“, 2004.
50. Tarptautinė aukštoji vadybos mokykla (ISM). *Žinynas Projektų valdymas*. Leidėjas UAB "Verslo žinios", 2003.
51. UAB "SWECO BKG". "Preparation of the feasibility study and organisational framework for the I package of the Nemunas upland river basin master plan", 2005.

SANTRAUKA

ES SANGLAUDOS FONDO FINANSUOJAMŲ VANDENTVARKOS PROJEKTŲ ADMINISTRAVIMO EFEKTYVUMAS

Raktiniai žodžiai: ES parama, Sanglaudos fondas, administravimo sistema, projekto ciklas.

Europos Sąjungos finansinė parama Lietuvai – reikšmingas indėlis šalies ekonomikos augimui, ūkio plėtrai, gyvenimo kokybės gerinimui, bet svarbiausia – aplinkosaugai. Pagrindinė priemonė leidžianti panaudoti Europos Sąjungos paramą – projektai. Lietuvoje ES paramos lėšomis finansuojamų projektų valdymas yra gana sudėtingas, nes ES paramos lėšų panaudojimui yra sukurtas atskiras administravimo mechanizmas, dalyvauja įvairios suinteresuotosios institucijos, atliekama eilė sudėtingų procedūrų.

Šiame darbe yra analizuojamas ES Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamų vandentvarkos projektų administravimo efektyvumas visuose administravimo sistemos lygiuose. Administravimo sistema nagrinėjama per vandentvarkos projekto valdymo ciklo etapus. Kiekviename projekto ciklo etape nustatytos problemos, įtakojančios sėkmingą projekto įgyvendinimą. Taip pat įvertinti ES paramą administruojančių institucijų ir projektų galutinių paramos gavėjų administraciniai gebėjimai įgyvendinant projektus. Darbe pateikti pasiūlymai ES Sanglaudos fondo vandentvarkos projektų administravimo efektyvumo didinimui.

SUMMARY

WATER PROJECTS FINANCED BY THE EU COHESION FUND MANAGEMENT EFFICIENCY

Key words: EU support, Cohesion fund, management system, project cycle.

The assistance from the EU funds is a contribution to Lithuanian economic development, upturn in the economy, better quality of life and it plays the significant role for the environmental protection. The project is the main measure for using the EU support. The EU financed projects management has a very complicated management mechanism, which involves a number of national and other interested authorities, as well as fulfils a number of necessary procedures.

The management system efficiency of the water sector projects financed by the EU Cohesion fund is the research object in this work. The aim of this work consists of the project cycle analysis through the management system. There were identified significant problems in the each stage of the project cycle as well as evaluated administration capabilities of the EU support managed institutions and project final beneficiaries. There were presented proposals for the EU Cohesion fund water sector projects management system efficiency increasement.

ANKETA - Galutiniams projektų paramos gavėjams

Gerbiami apklausos dalyviai,

Mykolo Romerio universiteto Aplinkos apsaugos politikos ir administravimo specialybės studentė Raimonda Faidušienė, rašydama magistrinį darbą tema “ES Sanglaudos fondo finansuojamų vandentvarkos projektų administravimo efektyvumas”, atlieka anketinę apklausą, kurios tikslas – išanalizuoti ES Sanglaudos fondo finansuojamų vandentvarkos projektų administravimo sistemą Lietuvoje ir pateikti pasiūlymus administravimo sistemos efektyvumo padidinimui.

Prašau Jūsų atsakyti į žemiau pateiktus klausimus. Garantuoju, kad bus užtikrintas Jūsų konfidencialumas ir šios anketos duomenys bus panaudoti tik tiriamojo darbo analizei. Nuosirdžiai dėkoju už atsakymus ir sugaištą laiką.

I dalis. Institucijos gebėjimai, įgyvendinant ES Sanglaudos fondo projektus

1. Institucija:

- 1) Savivaldybės atstovas
- 2) Vandenių įmonės atstovas

2. Jūsų lytis:

- 1) Moteris
- 2) Vyras

3. Jūsų amžius:

- 1) 20-25 m.
- 2) 25-30 m.
- 3) 30-40 m.
- 4) 40-50 m.
- 5) ir daugiau

4. Jūsų išsilavinimas:

- 1) Vidurinis
- 2) Aukštesnysis
- 3) Aukštasis
- 4) Kita

5. Jūsų pareigos:

- 1) Vadovas
- 2) Specialistas
- 3) Projekto vadovas
- 4) Techninis darbuotojas - technologas
- 5) Kita

6. Jūsų darbo stažas, susijęs su ES projektais:

- 1) iki 1 m.
- 2) 1-3 m.
- 3) 4-6 m.
- 4) 7-9 m.
- 5) 10 m. ir daugiau

7. Ar Jūsų institucijoje/įmonėje yra Projekto įgyvendinimo grupė arba panaši struktūra, atsakinga už projektų įgyvendinimą:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 4) Kita (pvz., paskirti atsakingi asmenys)

8. Ar ES finansuojamo projekto (ų) administravimas yra Jūsų:

- 1) Tiesioginis darbas
- 2) Papildomas
- 3) Kita

9. Ar laiku atliekate Jums priskirtas užduotis ES finansuojamo projekto (ų) įgyvendinimo metu:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Kita

10. Jūsų atliekamų užduočių kokybė administruojant ES finansuojamą (us) projektą (us) priklauso nuo:

- 1) Laiko
- 2) Žmogiškųjų išteklių
- 3) Tinkamo planavimo
- 4) Kita

II dalis. ES Sanglaudos fondo finansuojamų projektų rengimo ir įgyvendinimo valdymas

11. Ar jaučiatės „projekto šeimininkais“:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Jeigu ne, prašome pabraukti kas, Jūsų nuomone, yra „projekto šeimininkas“: Europos Komisija, Finansų ministerija, Aplinkos ministerija, Aplinkos projektų valdymo agentūra
- 4) Kita

12. Ar Jūsų administruojamame projekte (uose) yra tinkamai išreikšti naudos gavėjo poreikiai:

- 1) Tinkamai
- 2) Netinkamai
- 3) Iš dalies taip
- 4) Iš dalies ne

13. Ar Jūsų administruojamame projekte (uose) yra tinkamai suplanuotas biudžetas:

- 1) Tinkamai
- 2) Netinkamai
- 3) Iš dalies taip
- 4) Iš dalies ne

14. Ar Jūsų administruojamame projekte (uose) yra skirta pakankamai laiko jį (juos) įgyvendinti:

- 1) Pakankamai
- 2) Nepakankamai
- 3) Iš dalies taip
- 4) Iš dalies ne

15. Su kokiais sunkumais dažniausiai susiduriate paraiškos ES Sanglaudos fondo finansavimui gauti rengime (pažymėkite kelis atsakymo variantus):

- 1) Ribotas biudžetas
- 2) Sudėtingos poveikio aplinkai vertinimo procedūros
- 3) Vietos parinkimas
- 4) Dokumentų rengimas anglų kalba
- 5) Ribotas laikas kokybei
- 6) Su sunkumais nesusiduriame
- 7) Kita

16. Su kokiais sunkumais dažniausiai susiduriate projektavimo metu (pažymėkite kelis atsakymo variantus):

- 1) Žemės nuosavybės klausimai
- 2) Sąlygų sąvado išdavimo vėlavimas
- 3) Detalaus planavimo procedūros
- 4) Biudžeto viršijimas
- 5) Fizinių rodiklių keitimas
- 6) Ribotas laikas
- 7) Su sunkumais nesusiduriame
- 8) Kita

17. Su kokiais sunkumais dažniausiai susiduriate projekto statybos darbų metu:

- 1) Pakeitimai nuo techninio projekto
- 2) Rangovo personalo ir technikos trūkumas
- 3) Su sunkumais nesusiduriame
- 4) Kita

18. Ar dabartinė ES Sanglaudos fondo administravimo sistema, Jūsų nuomone, yra efektyvi:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Neturiu nuomonės

19. Ar, Jūsų nuomone, Vadovaujančioji institucija (Finansų ministerija) tinkamai teikia galutiniam paramos gavėjui paaiškinimus, rekomendacijas ir nurodymus dėl ES Sanglaudos fondo lėšų administravimo:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Jeigu ne, prašome išvardinti problemas.....
- 4) Neturiu nuomonės

20. Ar, Jūsų nuomone, Tarpinė institucija (Aplinkos ministerija) tinkamai koordinuoja ES Sanglaudos fondo finansavimui gauti projektų paraiškų rengimą:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Jeigu ne, prašome išvardinti problemas.....
- 4) Neturiu nuomonės

21. Ar, Jūsų nuomone, Įgyvendinančioji institucija (Aplinkos projektų valdymo agentūra) tinkamai organizuoja viešuosius pirkimus:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Jei ne, prašome išvardinti problemas.....
- 4) Neturiu nuomonės

22. Ar, Jūsų nuomone, Aplinkos projektų valdymo agentūra tinkamai vykdo projekto sutarčių įgyvendinimo kontrolę:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Jei ne, prašome išvardinti problemas.....
- 4) Neturiu nuomonės

23. Ar, Jūsų nuomone, yra tinkamas funkcijų pasiskirstymas tarp galutinio projekto paramos gavėjo ir Aplinkos projektų valdymo agentūros įgyvendinant projektą (us):

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Jei ne, prašome išvardinti problemas.....
- 4) Neturiu nuomonės

24. Įvertinkite pagal sunkumą funkcijas, kurias Jums sunkiausia vykdyti projekto *įgyvendinimo* metu (1- lengviausiai vykdoma funkcija, 6 - sunkiausiai vykdoma funkcija):

- ___ Pirkimo konkursų organizavimas ir dalyvavimas
- ___ Sutarčių vykdymas
- ___ Finansinė kontrolė, priežiūra, ataskaitos ir apskaita
- ___ Vadovavimas projektui
- ___ Ataskaitų pateikimas Aplinkos projektų valdymo agentūrai
- ___ Visuomenės informavimas

25. Ar, Jūsų nuomone, projektas (ai) būtų įgyvendinami efektyviau jeigu Jūsų institucijai būtų perduota iš Aplinkos projektų valdymo agentūros viešųjų pirkimų organizavimo ir sutarčių įgyvendinimo funkcijos:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Neturiu nuomonės

26. Kokias ateityje funkcijas priskirtumėte Europos Komisijai:

- 1) Paraiškų tvirtinimas (daugiau nei 25 mln. Eurų)
- 2) Kontrolė naujam programavimo periodui
- 3) Neturiu nuomonės
- 4) Kita

27. Kokias ateityje funkcijas priskirtumėte Finansų ministerijai:

- 1) Tvirtins paraiškas ES finansavimui gauti
- 2) Mokėjimai
- 3) Neturiu nuomonės
- 4) Kita

28. Kokias ateityje funkcijas priskirtumėte Aplinkos ministerijai:

- 1) Paraiškų tvirtinimas
- 2) Projektų įgyvendinimo kontrolė, rekomendacijas,
- 3) Didesnė atsakomybė sprendžiant projekto įgyvendinimo problemas
- 4) Neturiu nuomonės
- 5) Kita

29. Kokias ateityje funkcijas priskirtumėte Aplinkos projektų valdymo agentūrai:

- 1) Viešųjų pirkimų kontrolė
- 2) Projektų įgyvendinimo kontrolė
- 3) Neturiu nuomonės
- 4) Kita

30. Kokias ateityje funkcijas priskirtumėte galutiniam projekto paramos gavėjui:

- 1) Pilnas projekto įgyvendinimas (visiška atsakomybė)
- 2) Apsiriboti tik tomis funkcijomis, kurios dabar yra deleguotos Aplinkos projektų valdymo agentūros
- 3) Minimali atsakomybė (pvz.: simbolinė projekto priežiūra atstovaujant tik galutinio projekto paramos gavėjo interesus)
- 4) Neturiu nuomonės
- 5) Kita

ANKETA – ES paramą administruojančioms institucijoms

Gerbiami apklausos dalyviai,

Mykolo Romerio universiteto Aplinkos apsaugos politikos ir administravimo specialybės studentė Raimonda Faidušienė, rašydama magistrinį darbą tema “ES Sanglaudos fondo finansuojamų vandentvarkos projektų administravimo efektyvumas”, atlieka anketinę apklausą, kurios tikslas – išanalizuoti ES Sanglaudos fondo finansuojamų vandentvarkos projektų administravimo sistemą Lietuvoje ir pateikti pasiūlymus administravimo sistemos efektyvumo padidinimui.

Prašau Jūsų atsakyti į žemiau pateiktus klausimus. Garantuoju, kad bus užtikrintas konfidencialumas ir šios anketos duomenys bus panaudoti tik tiriamojo darbo analizei. Nuoširdžiai dėkoju už atsakymus ir sugaištą laiką.

I dalis. Institucijos gebėjimai, įgyvendinant ES Sanglaudos fondo projektus

1. Institucija:

- 1) Vadovaujanti institucija
- 2) Tarpinė institucija
- 3) Įgyvendinančioji institucija

2. Jūsų lytis:

- 1) Moteris
- 2) Vyras

3. Jūsų amžius:

- 1) 20-25 m.
- 2) 25-30 m.
- 3) 30-40 m.
- 4) 40-50 m.
- 5) ir daugiau

4. Jūsų išsilavinimas:

- 1) Vidurinis
- 2) Aukštesnysis
- 3) Aukštasis
- 4) Kita

5. Jūsų pareigos:

- 1) Vadovas
- 2) Specialistas
- 3) Projekto vadovas
- 5) Kita

6. Jūsų darbo stažas, susijęs su ES projektais:

- 1) iki 1 m.
- 2) 1-3 m.
- 3) 4-6 m.
- 4) 7-9 m.
- 5) 10 m. ir daugiau

7. Kiek Jūsų institucijoje yra tiesiogiai su Sanglaudos fondo projektais dirbančių darbuotojų:

- 1) 1-3 darbuotojų
- 2) 3-10 darbuotojų
- 3) 10 – 20 darbuotojų
- 4) daugiau nei 20

8. Ar laiku atliekate Jums priskirtas užduotis ES finansuojamo projekto (ų) įgyvendinimo metu:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Kita

9. Jūsų atliekamų užduočių kokybė administruojant ES finansuojamą (us) projektą (us) priklauso nuo:

- 1) Laiko
- 2) Žmogiškųjų išteklių
- 3) Tinkamo planavimo
- 4) Kita

II dalis. ES Sanglaudos fondo finansuojamų projektų rengimo ir įgyvendinimo valdymas

10. Ar, Jūsų nuomone, galutiniai projektų paramos gavėjai jaučiasi „projekto šeimininkais“:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Kita

11. Ar Jūsų administruojamame projekte (uose) yra tinkamai išreikšti paramos gavėjo poreikiai:

- 1) Tinkamai
- 2) Netinkamai
- 3) Iš dalies taip
- 4) Iš dalies ne

12. Ar Jūsų administruojamame projekte (uose) yra tinkamai suplanuotas biudžetas:

- 1) Tinkamai
- 2) Netinkamai
- 3) Iš dalies taip
- 4) Iš dalies ne

13. Ar Jūsų administruojamame projekte (uose) yra skirta pakankamai laiko jį (juos) įgyvendinti:

- 1) Pakankamai
- 2) Nepakankamai
- 3) Iš dalies taip
- 4) Iš dalies ne

14. Su kokiais sunkumais dažniausiai susiduriate paraiškos ES Sanglaudos fondo finansavimui gauti rengime (pažymėkite kelis atsakymo variantus):

- 1) Ribotas biudžetas
- 2) Sudėtingos poveikio aplinkai vertinimo procedūros
- 3) Vietos parinkimas
- 4) Dokumentų rengimas anglų kalba
- 5) Ribotas laikas kokybei
- 6) Su sunkumais nesusiduriame
- 7) Kita

15. Su kokiais sunkumais dažniausiai susiduriate projektavimo metu (pažymėkite kelis atsakymo variantus):

- 1) Žemės nuosavybės klausimai
- 2) Sąlygų sąvado išdavimo vėlavimas
- 3) Detalaus planavimo procedūros
- 4) Biudžeto viršijimas
- 5) Fizinių rodiklių keitimas
- 6) Ribotas laikas
- 7) Su sunkumais nesusiduriame
- 8) Kita

16. Su kokiais sunkumais dažniausiai susiduriate projekto statybos darbų metu:

- 1) Pakeitimai nuo techninio projekto
- 2) Rangovo personalo ir technikos trūkumas
- 3) Su sunkumais nesusiduriame
- 4) Kita

17. Ar dabartinė ES Sanglaudos fondo administravimo sistema, Jūsų nuomone, yra efektyvi:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Neturiu nuomonės

18. Ar, Jūsų nuomone, Europos Komisija tinkamai ir efektyviai teikia išaiškinimus ir rekomendacijas ES paramą administruojančioms institucijoms projekto įgyvendinimo klausimais:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Jeigu ne, prašome išvardinti problemas.....
- 4) Neturiu nuomonės

19. Ar, Jūsų nuomone, Vadovaujančioji institucija tinkamai teikia galutiniams paramos gavėjams paaiškinimus, rekomendacijas ir nurodymus dėl ES Sanglaudos fondo lėšų administravimo:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Jeigu ne, prašome išvardinti problemas.....
- 4) Neturiu nuomonės

20. Ar, Jūsų nuomone, Tarpinė institucija tinkamai koordinuoja ES Sanglaudos fondo finansavimui gauti projektų paraiškų rengimą:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Jeigu ne, prašome išvardinti problemas.....
- 4) Neturiu nuomonės

21. Ar, Jūsų nuomone, Įgyvendinančioji institucija tinkamai organizuoja viešuosius pirkimus:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Jei ne, prašome išvardinti problemas.....
- 4) Neturiu nuomonės

22. Ar, Jūsų nuomone, Aplinkos projektų valdymo agentūra tinkamai vykdo projekto sutarčių įgyvendinimo kontrolę:

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Jei ne, prašome išvardinti problemas.....
- 4) Neturiu nuomonės

23. Ar, Jūsų nuomone, yra tinkamas funkcijų pasiskirstymas tarp galutinio projekto paramos gavėjo ir Aplinkos projektų valdymo agentūros įgyvendinant projektą (us):

- 1) Taip
- 2) Ne
- 3) Jei ne, prašome išvardinti problemas.....
- 4) Neturiu nuomonės

24. **Pildo Vadovaujančiosios institucijos atstovas**. Įvertinkite pagal sunkumą funkcijas, kurias Jums sunkiausia vykdyti projekto *įgyvendinimo* metu (1- lengviausiai vykdoma funkcija, 6 - sunkiausiai vykdoma funkcija):

- ___ Finansinė kontrolė, priežiūra, ataskaitos ir apskaita
- ___ Visuomenės informavimas
- ___ Projekto koordinavimas
- ___ Paaaiškinimų, rekomendacijų ir nurodymų dėl ES Sanglaudos fondo lėšų administravimo teikimas
- ___ Pažeidimų kontrolė
- ___ Mokėjimai

25. **Pildo Tarpinės institucijos atstovas**. Įvertinkite pagal sunkumą funkcijas, kurias Jums sunkiausia vykdyti projekto *įgyvendinimo* metu (1- lengviausiai vykdoma funkcija, 6 - sunkiausiai vykdoma funkcija):

- ___ Projektų eigos ataskaitų teikimas Finansų ministerijai
- ___ Visuomenės informavimas
- ___ Projekto koordinavimas
- ___ Bendradarbiavimas su Aplinkos projektų valdymo agentūra
- ___ Pažeidimų kontrolė
- ___ Projekto patikra

26. **Pildo Įgyvendinančios institucijos atstovas.** Įvertinkite pagal sunkumą funkcijas, kurias Jums sunkiausia vykdyti projekto *įgyvendinimo* metu (1- lengviausiai vykdoma funkcija, 6 - sunkiausiai vykdoma funkcija):

- ___ Finansinė kontrolė, priežiūra, ataskaitos ir apskaita bei projektų patikra
- ___ Visuomenės informavimas
- ___ Projekto koordinavimas
- ___ Pirkimo konkursų organizavimas ir dalyvavimas
- ___ Pažeidimų kontrolė
- ___ Sutarčių vykdymas

27. Kokias ateityje funkcijas priskirtumėte Europos Komisijai:

- 1) Paraiškų tvirtinimas (daugiau nei 25 mln. Eurų)
- 2) Kontrolė naujam programavimo periodui
- 3) Neturiu nuomonės
- 4) Kita

28. Kokias ateityje funkcijas priskirtumėte Finansų ministerijai:

- 1) Tvirtins paraiškas ES finansavimui gauti
- 2) Atliks mokėjimus
- 3) Tas pats kaip ir šio programavimo periodu priskirtas funkcijas
- 4) Neturiu nuomonės
- 5) Kita

29. Kokias ateityje funkcijas priskirtumėte Aplinkos ministerijai:

- 1) Paraiškų tvirtinimas
- 2) Projektų įgyvendinimo kontrolė, rekomendacijas,
- 3) Didesnė atsakomybė sprendžiant projekto įgyvendinimo problemas
- 4) Tas pats kaip ir šio programavimo periodu priskirtas funkcijas
- 5) Neturiu nuomonės
- 6) Kita

30. Kokias ateityje funkcijas priskirtumėte Aplinkos projektų valdymo agentūrai:

- 1) Viešųjų pirkimų kontrolė
- 2) Projektų įgyvendinimo kontrolė
- 3) Tas pats kaip ir šio programavimo periodu priskirtas funkcijas
- 4) Neturiu nuomonės
- 5) Kita

BENDRA SĄGLAUDOS FONDO VALDYMO IR KONTROLĖS SCHEMA[16]
EUROPOS KOMISIJA

