

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETO  
FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA

RŪTA DAPKUTĖ  
(TEISĖS IR VALDYMO MAGISTRANTŪROS STUDIJOS)

**TEMA**  
**EUROPOS SOCIALINIO FONDO LĖŠŲ PANAUDOJIMO IR KONTROLĖS**  
**TEISINIS REGULIAVIMAS**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –  
Doc. Dr. A. Miškinis

Vilnius, 2005

# Turinys

<b>ĮVADAS</b> .....	<b>3</b>
<b>1. EUROPOS SOCIALINIS FONDAS KAIP VIENAS IŠ EUROPOS SAJUNGOS SANGLAUDOS POLITIKOS FINANSINIŲ INSTRUMENTŲ</b> .....	<b>6</b>
1.1. Europos socialinio fondo formavimas ir jo reglamentavimas Europos Sąjungos teisėje.....	6
1.2. Europos socialinis fondas ir Lietuva .....	11
<b>2. EUROPOS SOCIALINIO FONDO LĖŠŲ PANAUDOJIMO IR KONTROLĖS TEISINIS REGULIAVIMAS</b> .....	<b>14</b>
2.1. Europos socialinio fondo lėšų panaudojimo teisinis reguliavimas ir teisės aktų įgyvendinimas Lietuvoje .....	15
2.1.1. Europos socialinio fondo tikslai, uždaviniai bei remiamos intervencijos sritys.....	15
2.1.2. Europos socialinio fondo finansų valdymas.....	19
2.1.2.1. Europos socialinio fondo finansų įnašas ir įsipareigojimai.....	19
2.1.2.2. Mokėjimai.....	24
2.1.2.3. Įsipareigojimų panaikinimas (n+2 taisyklės taikymas).....	29
2.1.3. Bendrieji ir specialieji išlaidų tinkamumo kriterijai .....	31
2.2. Europos socialinio fondo lėšų panaudojimo kontrolės teisinis reguliavimas ir teisės aktų įgyvendinimas Lietuvoje .....	36
2.2.1. ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo kontrolė (patikrinimai).....	36
2.2.2. Finansinės klaidos ir jų taisymas .....	47
<b>3. EUROPOS SOCIALINIS FONDAS 2007–2013 M. FINANSINĖJE PERSPEKTYVOJE IR LIETUVOS PASIRENGIMAS JĮ ADMINISTRUOTI</b> .....	<b>52</b>
3.1. Europos socialinio fondo teisinio reguliavimo reformos kryptys 2007–2013 m. Europos Sąjungos teisėje .....	52
3.2. Lietuvos pasirengimas administruoti Europos Sąjungos finansinę paramą .....	56
2007–2013 m. ....	56
<b>IŠVADOS</b> .....	<b>58</b>
<b>REKOMENDACIJOS</b> .....	<b>60</b>
<b>LITERATŪROS SĄRAŠAS</b> .....	<b>62</b>
<b>SANTRAUKA</b> .....	<b>73</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>74</b>
<b>PRIEDAI</b> .....	<b>75</b>

## IVADAS

„Kad darbuotojai turėtų geresnes galimybes įsidarbinti bendrojoje rinkoje ir taip padėti kelti gyvenimo lygį, pagal toliau išdėstytas nuostatas įsteigiamas Europos socialinis fondas, jo paskirtis – palengvinti darbuotojams įsidarbinti ir padidinti jų judėjimą Bendrijoje geografinės ir darbo vietos atžvilgiu“

*Europos Ekonominės Bendrijos steigimo sutarties 123 str.*

Praėjus daugiau kaip metams nuo Lietuvos įstojimo į Europos Sąjungą (toliau – ES) ir pirmiesiems projektams pradėjus įsisavinti ES struktūrinių fondų lėšas, jų panaudojimas ir kontrolė yra viena dažniausiai žiniasklaidoje aptariamų temų, nuogąstaujant, kad nesant tinkamai ir efektyviai lėšų panaudojimo kontrolei, netinkamai panaudota struktūrinių fondų parama Europos Komisijai (toliau – Komisija) turės būti gražinama iš valstybės biudžeto lėšų.

Didėjant galimybėms pasinaudoti ES struktūrinių fondų teikiama parama, auga ir šiuos fondus administruojančių institucijų atsakomybė už tinkamą paramos naudojimą, pažeidimų nustatymą ir išaiškinimą. Siekiant, kad sukurta sistema atitiktų patikimo finansų valdymo principą, yra rengiami paramos naudojimą ir kontrolę reglamentuojantys teisės aktai, kuriama ir tobulinama fondų administravimo sistema. Europos socialinio fondo (toliau – ESF) lėšų panaudojimo ir kontrolės sistemą apibūdina šios sistemos teisinis reguliavimas – socialinio valdymo instrumentas, skirtas visuomeninių santykių tvarkymui.

Šis darbas – vienas pirmųjų darbų, nagrinėjančių ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo ir kontrolės Lietuvoje klausimus, bei pirmasis besiorientuojantis į konkretaus fondo, ESF, teisinį reguliavimą šioje srityje. Tai rodo darbo aktualumą, naujumą ir teisės aktų analizės sudėtingumą, kadangi teisinė bazė yra besiformuojanti ir nuolat keičiama arba pildoma<sup>1</sup>. Tačiau esamo teisinio reguliavimo analizė padėtų įvertinti sukurtos sistemos efektyvumą, nustatyti sistemos tobulinimo bei naujos sistemos, kuri funkcionuotų 2007–2013 m. programavimo periode, kūrimo kryptis.

Atsižvelgiant į tai, šio **darbo objektas** – ESF lėšų panaudojimas ir kontrolė, o **dalykas** – ESF lėšų panaudojimą ir kontrolę reglamentuojančios ES ir Lietuvos Respublikos (toliau – LR) teisės aktų normos. Pagrindinis **darbo tikslas** – išanalizuoti ESF lėšų panaudojimą ir kontrolę reglamentuojančių ES ir LR teisės aktų sistemą, nustatyti jos praktinio taikymo ypatumus, atsižvelgiant į paramos lėšas administruojančių institucijų pateiktą informaciją apie praktinį teisės aktų įgyvendinimą, bei pateikti rekomendacijas teisės aktų tobulinimui. Dėl programos specifikos ir santykinai mažos reikšmės, darbe nebus nagrinėjamos teisės normos, susijusios su ESF finansuojamų techninės pagalbos priemonių įgyvendinimu. Remiantis iškelto tikslu, darbe siekiama patikrinti **hipotezę**, kad Lietuvoje sukurtas teisinis reguliavimas neužtikrina efektyvaus ESF lėšų panaudojimo ir kontrolės sistemos veikimo.

Pagrindinį darbo tikslą galima išskaidyti į šiuos **uždavinius**:

1. **Apibūdinti ESF formavimąsi, pagrindinius veiklos principus ir intervencijos sritis.** Apibūdinant ESF formavimąsi ir veiklą, siekiama įvardyti ESF tikslų, uždavinių ir investavimo sričių kaitą, todėl remiamasi negausiais mokslininkų ir apžvalgininkų (R. Geyer, D. Dinan, J.

<sup>1</sup> Darbe nagrinėjami ES ir LR institucijų priimti teisės aktai, galioję iki 2005 m. lapkričio 25 d.

Brine ir kt.), aprašančių ES sanglaudos politiką bei struktūrinius fondus, tarp jų ir ESF, darbais bei straipsniais; oficialiame ES interneto tinklalapyje Komisijos pateikiama informacija apie sanglaudos politiką ir programavimo laikotarpius. Darbe taip pat analizuojamos pirmųjų bei antrinių ES teisės aktų normos, aprašomi struktūriniais fondams taikomi veiklos principai. Atskirai apibūdinamas Lietuvos prisitaikymas prie ES struktūrinių fondų politikos analizuojant derybinės pozicijos dėl sanglaudos politikos, Stojimo sutarties nuostatas, aprašant teisinės bazės, nustatančios ES struktūrinių fondų paramos naudojimo taisykles, formavimą ir pritaikymą prie esamos teisės sistemos. Aprašant ESF programavimą ir intervencijos sritis, analizuojami ES antrinės teisės aktuose nustatyti bendrieji reikalavimai, detalizuojami Lietuvos programavimo dokumentuose bei kvietimų teikti paraiškas dokumentacijose.

**2. *Aprašyti ESF lėšų panaudojimą ir kontrolę reglamentuojančių ES ir LR teisės aktų sistemą bei įvertinti teisinio reguliavimo aiškumą, pakankamumą ir efektyvumą.*** Naudojant dokumentų analizės metodą, kai dokumentai (teisės aktai) kaip pirminiai informacijos šaltiniai nagrinėjami atsižvelgiant į jų padėtį teisės aktų sistemoje, analizuojami ESF paramos naudojimą ir kontrolę 2000–2006 m. programavimo periodu reguliuojantys ES ir LR teisės aktai. Analizės tikslas – nustatyti, ar ESF lėšų naudojimo ir kontrolės teisinis reguliavimas Lietuvoje yra aiškus, efektyvus ir pakankamas, t.y., ar sukurta teisinė bazė apima visus būtinus apibrėžti teisinius santykius, atitinka tarptautinių teisės normų reikalavimus, yra aiški ir nuosekli – teisės normos aiškiai apibrėžia teisinius santykius, numato aiškias ir griežtai atskirtas teisinės atsakomybės ribas, išvengiama teisės normų kolizijos ir teisinio reglamentavimo spragų.

**3. *Nustatyti ESF lėšų panaudojimo ir kontrolės mechanizmo praktinio įgyvendinimo Lietuvoje problemas.*** Naudojant empirinio tyrimo metodus, remiantis oficialia ESF administruojančių institucijų monitoringo ataskaitose pateikiama informacija bei audito ataskaitose suformuluotomis išvadomis, darbe yra atlikta ESF lėšų panaudojimo ir kontrolės mechanizmo praktinio įgyvendinimo Lietuvoje analizė, kuria siekiama išsiaiškinti ESF paramos įsisavinimo pažangą bei pagrindines problemas, kylančias įgyvendinant teisės aktus.

**4. *Nustatyti ir įvertinti pagrindines ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo ir kontrolės teisinio reguliavimo reformų kryptis 2007–2013 m. programavimo periodu.*** Informacija apie 2007–2013 m. programavimo periodą pateikiama atsižvelgiant į ESF administruojančių institucijų parengtus 2007–2013 m. programavimo periodo prioritetų aprašymus ir paskelbtus teisės aktų projektus. Nustatytos pagrindinės reformų kryptys vertinamos atsižvelgiant į išvadas, gautas atlikus 2000–2006 m. programavimo periodo teisinio reguliavimo analizę.

**5. *Remiantis atlikta analize, pateikti išvadas ir rekomendacijas teisės aktų tobulinimui.*** Naudojant indukcijos ir apibendrinimo metodus, išvados formuluojamos remiantis atlikta teisės aktų bei jų įgyvendinimo praktikos analize. Išvadomis siekiama ne tik atsakyti į šiame darbe keliamą klausimą, ar teisinis reguliavimas šioje srityje yra aiškus, pakankamas bei

užtikrinantis efektyvų ESF lėšų panaudojimą ir veiksmingą kontrolę, bet ir suformuluoti rekomendacijas nagrinėtų teisės aktų tobulinimui.

Atsižvelgiant į išskeltus uždavinius, darbo, kurį sudaro trys dalys, pirmojoje dalyje įgyvendinamas pirmas uždavinys – apibūdinamas ESF formavimas, pagrindiniai veiklos principai ir intervencijos sritys. Antroji darbo dalis susijusi su antru ir trečiu uždaviniais, t.y. analizuojamas ESF lėšų panaudojimo ir kontrolės teisinis reguliavimas bei teisės aktų įgyvendinimas atskiriant lėšų panaudojimą ir kontrolę reguliuojančias teisės normas, nes jos yra skirtingų finansų teisės institutų dalis. Trečiojoje dalyje įgyvendinamas ketvirtas uždavinys – analizuojamas ESF teisinis reguliavimas 2007–2013 m. finansinėje perspektyvoje bei Lietuvos pasirengimas administruoti ESF lėšas. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados bei rekomendacijos.

Atsižvelgiant į suformuluotus darbo uždavinius ir siekiant užtikrinti pagrindinių duomenų rinkimo, apdorojimo ir analizės būdų nuoseklumą, darbe naudojami šie tyrimo metodai [145]:

1. Empiriniai tyrimo metodai – *nestruktūruotas apžvalginis ekspertų interviu bei dokumentų analizė*. *Nestruktūruotas apžvalginis interviu* atliekamas interviuojant ESF paramą administruojančių institucijų ekspertus, vykdančius mokėjimo prašymų tikrinimo ir tvirtinimo, pavedimų į valstybės išdą formavimo, atrankinių patikrinimų bei patikrų vietoje vykdymo funkcijas. Tyrimu siekiama nustatyti problemas, su kuriomis institucijų darbuotojai, įgyvendindami ESF lėšų panaudojimą ir kontrolę reglamentuojančių teisės aktų nuostatas, susiduria dažniausiai. Respondentų atranka vykdoma pagal tikslinį grupių formavimo atrankos metodą, kadangi ne visi ekspertai disponuoja reikalinga informacija, o pats interviu yra nestrukūruotas, nes skirtingo lygmens institucijos susiduria su unikaliomis problemomis, kas neleidžia iš anksto numatyti visų klausimų.

*Teisinių ir kitų dokumentų analizė*. Analizuojant pirminius ir antrinius ES bei LR teisės aktus, reglamentuojančius ESF lėšų panaudojimą ir kontrolę, siekiama nustatyti ESF lėšų panaudojimo ir kontrolės principus, tvarką bei pagrindinius reikalavimus. Teisės aktai analizuojami kaip pirminiai informacijos šaltiniai, atitinkantys autentiškumo, patikimumo, atstovavimo ir reikšmingumo kriterijus. Siekiant nustatyti teisės aktų praktinio įgyvendinimo ypatumus, analizuojama audito ataskaitos ir kita medžiaga.

2. Teoriniai metodai. *Lyginamasis metodas* – tai socialinis tyrimas, kai lyginama informacija, gauta įvairiais istorinio vystymosi laikotarpiais (aprašant struktūrinių fondų formavimąsi remiamasi ES pirminės ir antrinės teisės aktais, kurie buvo priimti įvairiais istorinio vystymosi laikotarpiais) iš įvairių socialinių sistemų (analizuojami ES ir LR teisės aktai). Šio metodo naudojimo tikslas – pažinti objektų tarpusavio santykius, naudojant analizės ir sintezės operacijas. Numatomų gauti duomenų apdorojimui ir apibendrinimui naudojami *indukcijos ir apibendrinimo* metodai. Indukcija – mąstymo būdas, kai atskiri teiginiai, atvejai, požymiai įtraukiami į apibendrinimą. Indukcija yra vienas iš apibendrinimo būdų.

# 1. EUROPOS SOCIALINIS FONDAS KAIP VIENAS IŠ EUROPOS SĄJUNGOS SANGLAUDOS POLITIKOS FINANSINIŲ INSTRUMENTŲ

## 1.1. Europos socialinio fondo formavimas ir jo reglamentavimas Europos Sąjungos teisėje

Mokslinėje literatūroje, apibrėžiant struktūrinių fondų organizavimo politiką, dažnai nurodomos regioninės, sanglaudos ar struktūrinės politikos sąvokos, vartojamos kaip tapačios arba viena kitą apimančios.

Regioninė politika, siejama su Europos regioninės plėtros fondo (toliau – ERPF) įsteigimu, yra viena iš ES politikos sričių, kuria siekiama paskirstyti išteklius tolygiai tarp regionų, taip mažinant regionų išsivystymo skirtumus. Regioninė politika padeda „mažiau išsivysčiusiems regionams sumažinti nepalankius kitų ES politikų padarinius“ [142. P.9]. Pasak D. Dinan, sanglaudos politika (angl. – *cohesion policy*) yra platesnis terminas, apimantis tiek regioninę politiką, siekiančią mažinti regionų išsivystymo skirtumus; tiek socialinę politiką, kurios tikslas – ilgalaikės bedarbystės mažinimas ir profesinio mokymo skatinimas; tiek ir dalį bendrosios žemės ūkio politikos, besiorientuojančios į kaimo vietovių vystymą [136. P.46]. Ši politika susiformavo į Suvestinį Europos aktą (1986 m.) įtraukus skyrių „Ekonominė ir socialinė sanglauda“. Sutartyje dėl Konstitucijos Europai (2004 m.) įvedamas dar tikslesnis šios politikos pavadinimas – ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda. Kadangi regionų plėtros kontekste pagrindinis dėmesys yra skiriamas struktūriniais pokyčiams, neretai sutinkamas dar vienas sanglaudos politikos pavadinimas – struktūrinė politika.

Pagrindiniai sanglaudos politikos įgyvendinimo instrumentai – ES struktūriniai fondai, kurių lėšomis finansuojami projektai, atitinkantys konkrečius fondams suformuluotus tikslus bei uždavinius. Šiuo metu struktūriniais fondais laikomi 4 fondai: ESF, ERPF, Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Orientavimo skyrius (toliau – EŽŪOGF) bei Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas (toliau – ŽOFI). Kiekvienas iš fondų yra „atsakingas“ už tam tikras sritis, kurias nustato atitinkamas struktūrinio fondo reglamentas.

Anot R. Geyer, struktūrinių fondų idėja evoliucionavo iš savitos Šumano plano vizijos, kurioje buvo bendrai kalbama apie fondą, padėsiantį silpnesnėms šalims narėms prisitaikyti prie naujų pertvarkų, paremsiantį darbininkus, kurių socialiniam saugumui kiltų grėsmė dėl šių pertvarkų, bei padėsiantį sukurti racionaliau ir efektyviau veikiančią Europos anglies ir plieno sektorių [139. P.130]. Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutartis (1951 m.) įtvirtino poreikį užtikrinti užimtumo tęstinumą (2 str.), galimybę teikti negražintiną pagalbą darbininkams (56 str.), pašalino įdarbinimo apribojimus, susijusius su pilietybe (69 str.), tačiau konkretus finansinis instrumentas iškilusioms problemoms spręsti numatytas nebuvo.

Po 1955 m. Mesinoje vykusio Europos viršūnių tarybos susitikimo buvo deklaruojama, kad, siekiant sukurti bendrąją rinką, reikia įsteigti „readaptacijos“ fondą, padėsiantį bedarbiams įgyti naujų gebėjimų ir persikelti į regionus, kuriuose yra žemas nedarbo lygis. Atsižvelgiant į tai, Europos Ekonominės Bendrijos steigimo sutartimi (toliau – EEB sutartis) (1957 m.) buvo

įsteigtas ESF, kuris tuo metu nebuvo siejamas su sanglaudos politikos tikslais. Jis įsteigtas sektorinei politikai socialinėje srityje įgyvendinti ir padėti sukurti bendrąją rinką [139. P.134].

EEB steigimo sutarties 123 str. buvo įtvirtintas pagrindinis ESF tikslas – „palengvinti darbuotojų įsidarbinimą ir padidinti jų mobilumą Bendrijoje geografinės ir darbo vietos atžvilgiu“. Fondo administratoriumi paskirta Komisija, kuriai šį darbą atlikti padeda specialus ESF komitetas, sudarytas iš valstybių narių atstovų.

Atsižvelgiant į EEB sutarties 125 str. numatytas intervencijos sritis, ESF lėšomis pradiniam etape buvo finansuojama dalis (50%) viešosios valdžios institucijų išlaidų pagrindu perkvalifikavimo ir įdarbinimo srityse. Sutartyje numatytas finansavimo mechanizmas buvo apibrėžtas tik bendromis nuostatomis, kurias detalizavo Europos Tarybos kvalifikuota balsų dauguma priimami antrinės teisės aktai, atsižvelgiant į Komisijos pasiūlymus ir pasikonsultavus su Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu (127 str.). Visgi parengus antrinės teisės aktus, iškiilo nemažai ESF paramos lėšų įsisavinimo problemų, kaip, pavyzdžiui, tai, kad Europos Taryba antrinės teisės aktais iš esmės susiaurino ESF intervencijos sričių ratą; Komisija negalėjo naudoti ESF lėšų pačios atrinktoms inovacijų programoms remti; sukurtas „kompensacinis“ mokėjimų mechanizmas, kai valstybės narės institucija iš pradžių turėjo įgyvendinti konkretų projektą bei padengti visas jo išlaidas, o tik po to teikti paraišką išlaidų kompensavimui, siaurino galimybes naudotis ESF parama.

Priežastis keisti ESF finansavimo principus atsirado dar ir dėl to, kad EEB steigimo sutarties 126 str. buvo nustatytas pereinamasis 12 metų periodas, po kurio Europos Taryba galėjo peržiūrėti ir įvertinti vykdomą politiką. Atsižvelgdama į tai, 1971 m. Europos Taryba priėmė sprendimą Nr. 71/66/EEC [9], kuriame buvo įtvirtintos pagrindinės ESF reformos kryptys: ESF finansavimo padidinimas ir intervencijos sričių papildymas; finansavimo sistemos, kai parama skiriama įvertintiems ir patvirtintiems projektams, kurių įgyvendinimas dar nėra prasidėjęs, sukūrimas; teisės Komisijai plėtoti ESF lėšomis finansuojamus pilotinius projektus suteikimas; teisės tiesiogiai kreiptis dėl ESF paramos privataus sektoriaus organizacijoms suteikimas.

1977 m. Europos Tarybos sprendimu Nr. 77/801/EEC [77] buvo tęsiama ESF reforma orientuojant paramą į specifines tikslines grupes bei į silpniau išvystytų regionų problemų sprendimą (ši nuostata siejo ESF su sanglaudos politika), stiprinant Komisijos vaidmenį sprendimų dėl ESF lėšų paskirstymo priėmime, t.y. suteikiant Komisijai teisę leisti gaires, nustatančias rekomendacines paramos naudojimo taisykles. Gairės ilgainiui įgijo vis didesnę reikšmę. Minėtas nuostatas papildomai detalizavo 1983 m. Europos Tarybos sprendimas Nr. 83/516/EEC [78].

1981 m. į ES įstojus Graikijai, o 1986 m. Ispanijai bei Portugalijai, struktūrinių fondų politika turėjo būti peržiūrėta, nes iki tol didžiausią paramą gavusios Italija ir Vokietija [152. P.141] šia parama turėjo dalintis su naujomis valstybėmis narėmis. Suvestinis Europos aktas, EEB steigimo sutartį papildęs skyriumi „Ekonominė ir socialinė sanglauda“ (130a – 130e str.), ne tik įvedė sanglaudos sąvoką, apibrėžė jos tikslus, bet ir „sukūrė teisinę ir politinę bazę

struktūrinių fondų transformacijai“ [139. P.141] – 130d str. nurodyta, kad Komisija turi sukurti ir Tarybai pateikti pasiūlymą kaip tobulinti fondų veiklos taisykles, kad būtų galima vieningai koordinuoti jų veiklą.

Šiuo dokumentu ESF buvo įtrauktas į sanglaudos politikos finansinių instrumentų ratą, nors ir toliau jo veiklą ir tikslus reglamentuojantys straipsniai buvo skyriuje „Socialinė politika“. Taigi fondas aiškiau priskyrimo vienintelei ES politikai neturi, juolab, kad kai kurie autoriai, kaip J. Brine, remdamasi ES strateginiais dokumentais, nurodo ESF sąryšį net su šešiomis ES politikomis: profesinio mokymo, švietimo, socialine, darbo rinkos, jaunimo ir lygių galimybių [135. P.13-14].

Remiantis Suvestiniu Europos aktu, reforma, pateikta kaip I Delors finansinio paketo pasiūlymai ir 1988 m. patvirtinta Europos Viršūnių Taryboje, įvedė šiuos pakeitimus: ES struktūrinių fondų parama padidinta du kartus – iki 63 mlrd. ECU (iš jų ESF skirta 31,7 % lėšų); nustatyti 4 visiems struktūriniams fondams bendri paramos teikimo principai (koncentracijos, programavimo, partnerystės bei papildomumo) bei tikslai (angl. – *objectives*), pagal kuriuos suskirstyti paramą gaunantys regionai; Komisija gavo teisę įgyvendinti savo iš struktūrinių fondų finansuojamas iniciatyvas, kurios pradžioje buvo daugiau socialiai orientuotos, t.y. remiamos iš ESF [136. P.47]. Galima teigti, kad 1988 m. reforma sukūrė aiškia ir integruotą Bendrijos sanglaudos politikos įgyvendinimo sistemą, veikiančią iki šiol.

Europos Sąjungos sutartimi (1992 m.) ekonominė ir socialinė sanglauda buvo įtraukta į ES tikslų ir veiklos sričių sąrašą, jame atskirai išskiriant ESF apimančią politiką socialinėje srityje (3 str.). Šios sutarties 123 str. redakcija papildė EEB sutartyje įtvirtintą ESF paskirties apibrėžimą nuostata, kad ESF taip pat turėtų sudaryti sąlygas darbuotojams „prisitaikyti prie pramonės permainų ir gamybos sistemų pokyčių, ypač vykstant profesiniam mokymui ir perkvalifikavimui“. Atsižvelgiant į pakeistą 125 str., Europos Taryba sprendimus dėl ESF įgyvendinimo turėjo priimti pasikonsultavusi ne tik su Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu, bet ir su Regionų komitetu, kas dar labiau siejo ESF su sanglaudos politika.

1992 m. pateiktas ir Edinburgo Europos viršūnių tarybos susitikime patvirtintas II Delors finansinis paketas dar kartą padidino struktūriniams fondams skiriamą ES biudžeto dalį bei patvirtino 5 bendrus fondams tikslus, prie kurių 1995 m. į ES įstojus Švedijai ir Suomijai, prisidėjo ir 6 tikslas. Tuo pačiu Europos Taryba sugriežtino ESF teisinį reguliavimą antrinėje ES teisėje – priimtas naujasis ESF reglamentas Nr. 2084/93 [79] detalizavo ir griežčiau apibrėžė fondo prioritetus, paramos teikimo procedūras ir paramos intensyvumą.

1997 m. Amsterdamo sutartis paliko galioti nepakeistas ankstesnes nuostatas dėl ekonominės ir socialinės sanglaudos, tačiau papildė sutartį nauja dalimi „Užimtumas“. Ši dalis kartu su Europos užimtumo gairėmis tapo svarbi, apibrėžiant ESF intervencijos sritis.

Darbotvarkė 2000, kaip pasiruošimas 2000–2006 m. finansinei perspektyvai, įtvirtino naujus, šiuo programavimo laikotarpiu taikomus pakeitimus: siekiant koncentruoto paramos naudojimo, struktūrinių fondų paramos tikslų skaičius sumažintas iki trijų (69,7 % paramos



skiriant pirmojo tikslo regionams); ES iniciatyvų skaičius sumažintas iki keturių (viena jų EQUAL finansuojama iš ESF); nustatyta didžiausia valstybei narei skiriama paramos suma – 4% valstybės narės BVP. Struktūrinių fondų valdyme išskirti decentralizacijos ir subsidiarumo principai, valstybėms narėms suteikiant didesnius įgaliojimus įgyvendinti fondų programas ir skirstyti paramą, o Komisijai paliekant teisę atlikti paramos naudojimo patikras bei vertinimus. Šios nuostatos priimtos atsižvelgiant į tai, kad 2000–2006 m. programavimo periodas yra ilgesnis nei prieš tai buvę, o ES plėtros procese prisijungusių naujų Rytų ir Centrinės Europos valstybių regionai yra silpnai išvystyti ir turintys nemažų struktūrinių problemų.

Remiantis šiomis nuostatomis, 1999 m. buvo priimtas naujasis Europos Tarybos reglamentas Nr. 1260/99, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų [97] (toliau – Pagrindinis reglamentas), bei specialus Komisijos reglamentas Nr. 1784/99 dėl Europos socialinio fondo [94] (toliau – ESF reglamentas). Reglamentuose nustatyti pagrindiniai struktūrinių fondų, taip pat ir ESF, paramos panaudojimo galimybes apibūdinantys principai:

**Koncentracijos** principas reiškia, kad struktūrinių fondų parama turi būti naudojama menkiausiai išsivysčiusių regionų veiksmų programoms remti. Šis principas turi teminį (parama skirstoma pagal 3 tikslus), geografinį (parama skiriama tik šių tikslų kriterijus atitinkantiems regionams finansuoti) ir finansinį (parama kiekvienam tikslui yra ribota) aspektus [142. P.15].

Lyginant 1993–1999 m. ir 2000–2006 m. programavimo periodus, anksčiau numatytas 6 tikslų skaičius buvo sumažintas iki 3 tikslų [125], kurie, remiantis Pagrindinio reglamento 1 str., yra:

**1 tikslas** – „skatinti menkiausiai išsivysčiusių regionų plėtrą ir struktūrinius pokyčius“, šiam tikslui skiriant 69,7 % ES biudžeto lėšų. Pagal šį tikslą remiami nuo bendro ES vidurkio atsiliekantys regionai, kuriems būdingas sąstingis, didesnis nedarbas, gyventojų migracija, mažos gyventojų pajamos ir kt. Šio tikslo regionai turi atitikti teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros (NUTS) [99] II lygį (pvz., Lietuvoje NUTS II lygio regionu patvirtinta visa Lietuvos teritorija [13. 2.3 str.]), o BVP vienam gyventojui regionuose turi būti mažesnis nei 75 % ES BVP vidurkio.

**2 tikslas** – „remti teritorijų, kuriose iškyla struktūrinių sunkumų, ekonominę ir socialinę pertvarką“, tam skiriant 11,5 % ES biudžeto lėšų. Tikslo regionuose pagalba teikiama ekonominės krizės paliestiems sektoriams, skatinant investicijas į naujas pramonės šakas, technologijas, plečiant paslaugų sektorių ir remiant verslo struktūras. ESF šiame tikslu prisideda prie darbuotojų apmokymų, kai jų įgūdžiai neatitinka modernios ekonomikos reikalavimų [140. P.195].

**3 tikslas** – „remti švietimo, mokymo ir užimtumo politikos ir sistemų derinimą ir modernizavimą“, tam skiriant 12,3 % ES biudžeto lėšų. Nustatant tikslo regionus, atsižvelgiama į tokius kriterijus, kaip užimtumo padėtis, socialinės atskirties mastas, švietimo ir mokymo lygis, moterų dalyvavimas darbo rinkoje (Pagrindinio reglamento 7 str. 3 d.).

ESF, nors yra antras fondas pagal gaunamo finansavimo dydį, prisideda prie visų 3 tikslų įgyvendinimo, kas rodo, kad šio fondo intervencijos sritys yra taikomos plačiausiai.

Įsigaliojus dešimties naujų valstybių narių Stojimo į ES sutarčiai [25], Pagrindinio reglamento 7 str. 6 dalis, kurioje nurodomas struktūrinių fondų lėšų paskirstymas pagal tikslus, buvo papildyta nuostatomis dėl paramos šioms valstybėms narėms pasiskirstymo, 93,49 % lėšų skiriamas 1 tikslo regionams, 2 ir 3 tikslams atitinkamai – 0,86 % ir 0,79 % paramos.

**Programavimo principas** nustatytas siekiant išvengti neefektyvios ir nekoordinuotos struktūrinės pagalbos reiškia, kad fondų parama skiriama integruotoms, daugiametėms ir ES gaires atitinkančioms programoms įgyvendinti [142 P.15]. Principą apibūdina: programavimo laikotarpis – senosioms valstybėms narėms tai yra 7 metų laikotarpis nuo 2000 m. sausio 1 d. iki 2006 m. gruodžio 31 d., o naujosios narės – nuo Stojimo į ES sutarties ir su ja susijusių aktų įsigaliojimo dienos (2004 m. gegužės 1 d.) iki 2006 m. gruodžio 31 d. (Pagrindinio reglamento 14 str. 2 d.); programavimo dokumentų tipai (1 priedas), kurie skiriasi pagal fondų teikiamos pagalbos apimtį, būdus bei tikslus; programavimo procedūros – Komisija nustato preliminarų finansinės paramos dydį, parengia programavimo dokumentų rengimo gaires, o valstybės narės rengia programų projektus ir, pritarus Komisijai, juos įgyvendina (2 priedas).

**Papildomumo principas**, minimas dar Komisijos reglamente Nr. 724/75, įsteigiančiame ERPF [15], 1988 m. tapo taikomu visiems struktūriniams fondams. Principas reiškia, kad fondų parama turi papildyti, o ne pakeisti valstybių narių viešąsias išlaidas struktūriniams projektams finansuoti. Kiekviena valstybė narė turi nustatyti išlaidų, bendrai finansuojamų iš nacionalinių resursų, dydį ir proporciją, kuri turi būti išlaikyta kiekvieno finansuojamo projekto mokėjimo prašyme (Pagrindinio reglamento 11 str.). Nors papildomumo principo apibrėžimas yra aiškus, tačiau atliekant papildomumo vertinimą dėl nepilnai išvystytos papildomumo vertinimo metodologijos, programavimo periodų persidengimo ir skaičiavimo sistemų įvairovės sunku palyginti papildomumą atskirais programavimo laikotarpiais [133].

**Partnerystės principas**, įtvirtintas Pagrindinio reglamento 8 str., atspindi nuostatą, kad sėkmingas paramos naudojimas ir sanglaudos politikos įgyvendinimas priklauso nuo įvairių suinteresuotų institucijų tarpusavio veiklos koordinavimo. Užtikrinant institucijų partnerystę, ESF prasme, svarbiausia socialinė partnerystė, kada priimant sprendimus dėl paramos naudojimo, dalyvauja valstybės institucijų, darbuotojų ir darbdavių organizacijų atstovai. Atsižvelgiant į Pagrindinio reglamento nuostatas, partnerystės principas turėtų būti diegiamas paramos programų rengimo, finansavimo, priežiūros ir vertinimo metu, tačiau kai kuriose, ypač naujosiose valstybėse narėse, principas yra menkai išplėtotas.

Nors mokslinėje literatūroje apsiribojama šių keturių principų išvardijimu, Pagrindiniame reglamente išskiriami ir kiti struktūrinių fondų principai, tokie kaip subsidarumo (8 str. 3 d.), t.y. sprendimų priėmimo kuo žemesniu lygmeniu; patikimo finansinio valdymo (8 str. 4 d.); koordinavimo (10 str.), t.y. įvairių rūšių ir finansinių instrumentų paramos derinimo ir suderinamumo (12 str.) – ES bendrųjų bei horizontaliųjų politikų derinimo – principai. Visų šių

principų dėmė atskleidžia struktūrinių fondų paramos panaudojimo esmę ir yra pagrindas šioje sistemoje veikiančių subjektų teisių ir pareigų bei paramos naudojimo taisyklių nustatymui.

Apibendrinant visus ESF vystymosi etapus nuo 1957 m. iki šių dienų, galima teigti, kad visos atliktos reformos buvo kryptingos, t.y. didinančios bendrai struktūrinių fondų, taip pat ir ESF, vaidmenį ES politikų terpėje. Nuolat detalizuojamas ir tobulinamas struktūrinių fondų administravimo mechanizmas tapo pakankamai sudėtingu, dėl ko buvo pradėtas valdymo decentralizavimo procesas, paliekant daugiau laisvės valstybėms narėms priimti sprendimus ir vis dažniau santykiams reguliuoti naudojant ne įprastus ES teisinio reguliavimo metodus, o atviro koordinavimo metodą, kaip jį įvardijo R. Vilpišauskas [143. P.55], kai vietoje norminių teisės aktų dažnai leidžiamos rekomendacinio pobūdžio gairės ir geriausios praktikos pavyzdžių sąvadai.

Pats ESF tikslas ir uždaviniai reformų eigoje buvo plečiami, o intervencijos sritys koncentruojamos remti vis naujas specifines tikslines grupes regionuose, kurių poreikis paramai yra didžiausias. Unifikavus bendrą struktūrinių fondų valdymo principų sistemą, ESF, nors įsteigtas kaip socialinės politikos instrumentas, tapo neatsiejama sanglaudos politikos dalimi.

## 1.2. Europos socialinis fondas ir Lietuva

Dešimčiai naujų valstybių narių pasirašius Stojimo į ES sutartį ir jai įsigaliojus, šioms valstybėms, tarp jų ir Lietuvai, atsirado teisinis pagrindas pasinaudoti struktūrinių fondų parama. Savo išsivystymo lygiu nuo ES vidurkio ženkliai atsiliekančiai Lietuvai ES sanglaudos politika nurodoma kaip vienas akivaizdžiausių narystės ES pranašumų, tačiau, kadangi šios politikos įgyvendinimas yra ir valstybių narių atsakomybė, ES struktūrinių fondų teikiamos finansinės paramos įsisavinimas priklauso nuo paramą administruojančių institucijų pasirengimo, galimų pareiškėjų informavimo bei galimybių gauti paramą viešinio, o visų svarbiausia – nuo pakankamo ir efektyvaus paramos panaudojimo ir kontrolės teisinio reguliavimo.

Prieš pasiekiant susitarimą dėl ES struktūrinių fondų paramos naudojimo taisyklių naujosios valstybės narės taikymo, Lietuvai, vadovaujantis LR Vyriausybės 2001 m. sausio 15 d. nutarimu Nr. 43 [11] patvirtinta LR derybine pozicija „Regioninė politika ir struktūrinės priemonės“ (21 derybinis skyrius), teko priimti, pakeisti ar papildyti nemažai teisės aktų, kad LR teisė būtų suderinta su *aquis communautaire*. Pasiruošimas ES struktūrinių fondų įgyvendinimui ir teisės aktų derinimas atliktas šiose pagrindinėse srityse:

1. Kadangi Komisija savo 1997–1999 m. ataskaitose rekomendavo sukurti teisinį regioninės politikos pagrindą, buvo nustatomi regioninės plėtros politikos tikslai [149. P.37] – priimtas LR regioninės plėtros įstatymas [5], jame nustatant regioninės politikos tikslus, papildytas LR apskrities valdymo įstatymas, apskričių viršininkams priskiriant vykdyti regionų plėtros institucijos funkcijas [1]. Vėliau, orientuojantis į centralizuotą struktūrinių fondų valdymo sistemą, visi šie pakeitimai įtakoją tik nacionalinės regioninės politikos formavimąsi.

2. Numačius, kad ES struktūrinių fondų lėšos bus administruojamos per valstybės biudžetą, LR biudžeto sandaros įstatymas papildytas nuostatomis dėl daugiamečio (trimečio) biudžeto planavimo procedūrų [3]. LR Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543 [12] patvirtinus naują LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarką, ES struktūrinių fondų lėšų bendrafinansavimui skirti valstybės ir savivaldybių biudžetų asignavimai buvo priskirti valstybės biudžeto specialiosioms programoms.

3. Formuojama valstybinio sektoriaus vidaus kontrolės ir vidaus audito sistema – įgyvendinama LR Vyriausybės 2000 m. spalio 18 d. nutarimu Nr. 1247 patvirtinta Valstybinio sektoriaus vidaus kontrolės ir vidaus audito sistemos sukūrimo programa [10], priimtas LR vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas [8], LR finansų ministro 2003 m. gegužės 2 d. įsakymu Nr. 1K-117 patvirtinta Pavyzdinė vidaus audito metodika [13].

4. Rengiami šalies programavimo dokumentai. Siekiant gauti paramą pagal programavimo dokumentą bei remiantis tuo, kad visa Lietuvos teritorija yra pripažinta pirmojo tikslo regionu, kuriam 2004–2006 m. programavimo periodu skirta mažesnė nei 1 mlrd. EUR paramos suma, Lietuvoje parengtas Bendrasis programavimo dokumentas bei atskiros Bendrijų iniciatyvų programos (ESF atveju tai EQUAL Bendrijų iniciatyvos programa) ir jų priedai.

Komisijai 2004 m. birželio 18 d. sprendimu Nr. C(2004)2120 [92] bei Lietuvos Respublikos Vyriausybei 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimu Nr. 935 [23] oficialiai patvirtinus Lietuvos 2004–2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą (toliau – BPD), jo nuostatos iš esmės jau buvo pradėtos įgyvendinti pagal parengtą programos priedą [64], tvirtinamą programos priežiūros komiteto. Nors programos priedas yra juridinę galią turintis dokumentas, tačiau oficialiai nepaskelbtas (šiuo metu jis skelbiamas tik LR finansų ministerijos interneto svetainėje), jis neužtikrina teisinio tikrumo ir teisėtų lūkesčių principų įgyvendinimo, o jo normomis vadovaujamosi kaip rekomendacinėmis. Ši praktika ydinga, kadangi BPD priede pateikiamos imperatyvios teisės normos, kuriomis privalomai turi vadovautis paramą administruojančios institucijos.

Kadangi Lietuvoje BPD ir jo priedas buvo rengiami kaip atskiri dokumentai, ES struktūrinių fondų programos turinys tapo sudėtingu, nenuosekliu ir be aiškios operacinės strategijos, kuri dažnai pristatoma įvairiuose žemesnio lygio dokumentuose (ne BPD priede, o, pvz., paramą administruojančių institucijų teisės aktuose) [134].

Vadovaujantis Komisijos patvirtintomis EQUAL gairėmis [102], parengtas EQUAL bendrasis programavimo dokumentas (toliau – EQUAL BPD), buvo oficialiai patvirtintas Komisijos sprendimu Nr. C(2004) 2541 [93] bei LR Vyriausybės 2004 m. lapkričio 17 d. nutarimu Nr. 1458 [25]. Skirtingai nuo BPD priedo, EQUAL BPD priedas yra sudėtinė EQUAL BPD dalis.

5. Kuriama struktūrinių fondų valdymo sistema. Institucinę fondų valdymo sistemą sudaro du lygmenys – ES lygmuo (Europos Taryba, Komisija, Europos Audito Rūmai ir įvairūs komitetai) ir nacionalinis lygmuo, formuojamas atsižvelgiant į Pagrindiniame reglamente

nustatytus reikalavimus (paskirti vadovaujančiąją (9 str. n) d.), mokėjimo (9 str. o) d.) institucijas bei priežiūros komitetą (35 str.)). Atsižvelgdama į tai, pradiniame sistemos kūrimo etape LR Vyriausybė 2001 m. gegužės 31 d. nutarimu Nr. 649 [14] nustatė administravimo sistemos struktūrą, kurioje vadovaujančiosios institucijos funkcijos pavestos vykdyti LR finansų ministerijai; mokėjimo institucijomis paskirtos 3 ministerijos, iš kurių LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija paskirta vykdyti ESF mokėjimo institucijos funkcijas; ministerijomis, tvarkančiomis paramą žmonių išteklių plėtrai, paskirtos LR socialinės apsaugos ir darbo bei LR švietimo ir mokslo ministerijos, suteikiant joms teisę pagal kompetenciją įgalioti pavaldžias įstaigas vykdyti darbus, susijusius su paramos skyrimu, įgyvendinimu bei priežiūra.

Kadangi administravimo sistema buvo tik „išankstinė“, kaip numatoma minėto nutarimo 1 p., tolesnis sistemos kūrimas buvo siejamas su atskirų sistemų kiekvienam programavimo dokumentui kūrimu. ESF lėšų administravimui sukurtos 2 sistemos:

1) LR Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimu Nr. 1166 [21] nustatyta BPD administravimo sistema (3 priedas): vadovaujančiąja institucija paskirtas konkretus LR finansų ministerijos departamentas (dabar tai – Europos Sąjungos programų valdymo departamentas); mokėjimo institucija – LR finansų ministerijos Nacionalinio fondo departamentas; tarpinėmis institucijomis paskyrus tas pačias institucijas, nustatytos jų vykdomos funkcijos ir atsakomybė; atskirų priemonių administravimui paskirtos įgyvendinančiosios institucijos (ESF atveju tai bendrai LR švietimo ir mokslo bei LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijos įsteigtas Žmonių išteklių plėtros programų paramos fondas, 2005 m. pervadintas Europos socialinio fondo agentūra). Taip pat nustatytos Priežiūros komiteto, kurio institucinė sudėtis buvo patvirtinta LR Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 950 [24], o personalinė – LR finansų ministro 2004 m. rugsėjo 13 d. įsakymu Nr. 1K-309 [32], funkcijos. LR Vyriausybės 2005 m. balandžio 18 d. nutarimu Nr. 414 [26] dalis šių institucijų funkcijų buvo pakoreguota, papildomai išskiriant institucijas, atsakingas už veiklos atrankinius patikrinimus (tai tarpinių institucijų vidaus audito padaliniai) bei auditą koordinuojančią instituciją (LR finansų ministeriją).

2) 2003 m. balandžio 18 d. LR Vyriausybė nutarimu Nr. 427 [19] pavedė LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijai atlikti Bendrijų iniciatyvos EQUAL vadovaujančiosios institucijos funkcijas bei parengti iniciatyvos administravimo schemą. Schema ir jos aprašas buvo patvirtinti LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2003 m. rugsėjo 2 d. įsakymu Nr. A1-144 [40]. Sukurta sistema (4 priedas) iš esmės yra panaši į BPD administravimo sistemą be tarpinių institucijų lygmens, jų atliekamas funkcijas paskirstant vadovaujančiajai ir įgyvendinančiajai (Europos socialinio fondo agentūra) institucijoms. Auditą koordinuojančios ir veiklos atrankinius patikrinimus atliekančios institucijos funkcijas šioje sistemoje vykdo viena institucija – LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijos Vidaus audito tarnyba.

6. Kuriami struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos ryšiai – nustatomos detalios institucijų funkcijos ir jų atlikimo procedūros. Bendros BPD lėšų administravimo ir finansavimo taisyklės yra patvirtintos LR finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymu Nr. 1K-033.

Kadangi taisyklės detaliai apibrėžia paramos administravimo ir finansavimo procedūras nuo konkursinės dokumentacijos parengimo iki projektų įgyvendinimo, ataskaitų teikimo, dokumentų saugojimo ir kt., jos dažnai yra keičiamos. Šiuo metu galioja nauja taisyklių redakcija, patvirtinta LR finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymu Nr. 1K-041 [34], bei jos pakeitimai [36].

Tam, kad valdymo ir kontrolės sistema atitiktų Komisijos reglamento Nr. 438/2001 [88] reikalavimus, tarpinės ir įgyvendinančiosios institucijos, kaip numatyta LR Vyriausybės 2005 m. balandžio 18 d. nutarimo Nr. 414 9.5 ir 11.14 punktuose, rengia vidaus procedūrų aprašus. Šie institucijoms paskirtas funkcijas ir jų įgyvendinimo taisyklės detalizuojantys procedūrų aprašai iš esmės skirti tam, kad būtų atskirtos tos pačios institucijos ES paramą administruojančių padalinių funkcijos<sup>2</sup>, nustatyta atsakomybė už šių funkcijų įgyvendinimą bei užtikrinta pakankama audito seka.

Atsižvelgiant į tai, kad EQUAL vadovaujančioji ir mokėjimo institucijos skiriasi, EQUAL administravimo taisyklės pagal kompetencijos sritis rengia abi šios institucijos. LR socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymais yra patvirtintos Projektų, finansuojamų įgyvendinant Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL bendrojo programavimo dokumentą (EQUAL BPD), teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklės [41], Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo priežiūros taisyklės [46], o LR finansų ministro įsakymu patvirtintos Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo išlaidų apmokėjimo ir ataskaitų teikimo taisyklės [33] ir kiti teisės aktai.

Apibendrinant ilgiau nei 5 metus trukusį ir vis dar tebevykstantį teisinės bazės, turinčios užtikrinti tinkamą struktūrinių fondų lėšų panaudojimą, kūrimą, galima teigti, kad sukurtas sudėtingas teisės normų kompleksas, dažnai dėl savo daugialypiškumo sunkiai suvokiamas galimų paramos gavėjų, yra ypatingai detalus, o kai kuriais atvejais ir perteklinis. Sistemos efektyvumas įmanomas tik tuomet, jei ji yra aiški, nuosekli, išbaigta ir neturinti vidinių prieštaravimų. Kitame šio darbo skyriuje ir bus siekiama nustatyti, ar sukurta teisinio reguliavimo sistema ESF lėšų panaudojimo ir kontrolės srityje užtikrina efektyvų lėšų panaudojimą ir veiksmingą kontrolę.

## **2. EUROPOS SOCIALINIO FONDO LĖŠŲ PANAUDOJIMO IR KONTROLĖS TEISINIS REGULIAVIMAS**

„Teisinis reguliavimas – tai tokia socialinio reguliavimo rūšis arba forma, kai teisinis poveikis žmonių elgesiui daromas teisės normomis“ [146. P.153]. Teisinis reguliavimas įgyvendinamas teisės aktais, kuriuose detalai nurodomos teisinių santykių dalyvių teisės ir pareigos, jų atsiradimo, pasikeitimo ir išnykimo pagrindai, užtikrinama teisiniuose santykiuose

---

<sup>2</sup> Autoriaus nuomone, funkcijos turi būti atskirtos ne tik tarp paramą administruojančių padalinių, bet tarp kitų institucijos paramą neadministruojančių padalinių, kadangi pastarieji institucijos vardu gali teikti paraišką paramai gauti.

dalyvaujančių subjektų teisių apsauga. Teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna, teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius. Priešingu atveju teisės subjektams būtų apsunkintos galimybės žinoti, ko iš jų reikalauja teisė.

ESF lėšų panaudojimo ir kontrolės santykiai, kaip teisinio reguliavimo objektas, yra tarptautinių ir nacionalinių santykių derinys. Jie susidaro tarp tarptautinės organizacijos ir valstybės narės iš vienos pusės ir tarp tos valstybės institucijų bei joje veikiančių asmenų – iš kitos, todėl santykius reguliuoja tiek ES, tiek ir nacionalinės teisės normos, priklausančios viešosios teisės sričiai.

Kadangi santykiai yra siejami su finansine veikla, kuria ES biudžeto pajamos yra paskirstomos per tam tikrą tikslinį fondą, santykius reguliuoja materialinės bei procesinės finansų teisės normos, esančios kelių finansų teisės institutų (valdymo, biudžetinių santykių teisinio reguliavimo, tikslinių fondų, finansų kontrolės) dalimi. Teisinis poveikis šiems santykiams yra daromas visus tris pagrindinius poveikio būdus – draudimus, įgalinimus ir paliepinimus – derinant su tokiais teisėto elgesio stimulais, kaip rekomendacijos. Atsižvelgiant į tai, kad lėšų panaudojimą ir kontrolę reguliuojančios teisės normos yra atskirų teisės institutų dalis, jos nagrinėjamos atskiruose šio skyriaus poskyriuose.

## **2.1. Europos socialinio fondo lėšų panaudojimo teisinis reguliavimas ir teisės aktų įgyvendinimas Lietuvoje**

### **2.1.1. Europos socialinio fondo tikslai, uždaviniai bei remiamos intervencijos sritys**

ESF yra tikslinis fondas, kurio lėšos yra skiriamos tam tikroms intervencijos sritims, apibrėžtoms ESF reglamente, finansuoti. Intervencijos sritys toliau yra detalizuojamos programavimo dokumentuose bei kvietimų teikti paraiškas dokumentacijose. Taip siekiama identifikuoti ribotą skaičių kiekvieno regiono prioritetinių sričių, idant, remiantis ESF reglamento 4 str. 1 d., parama būtų skirta svarbiausioms reikmėms finansuoti.

EEB sutarties 146 str. numatyta ESF paskirtis ESF reglamento 1 str. yra performuluojama į ESF uždavinį, akcentuojant kiek kitus nei EEB sutartyje numatytus fondo veiklos aspektus, t.y. ne tik užimtumo didinimą, bet ir lyčių lygybę, subalansuotą plėtrą, ekonominę ir socialinę sanglaudą. Visgi parama užimtumo politikai nurodoma kaip pagrindinis tikslas ir prioritetas, kadangi pirmiausia remiamos veiklos, atitinkančios Europos užimtumo strategiją, metines užimtumo gaires, nacionalinius veiksmų užimtumo srityje planus, vietos užimtumo iniciatyvas ir kt. programas, susijusias su darbo rinkos ir žmonių išteklių plėtra.

ESF reglamento 2 str. 1 d. numato šio fondo intervencijos sritis, iš kurių galima spręsti, kad ESF lėšomis remiamos tiek tiesiogiai, tiek netiesiogiai (pvz., mokinių popamokinė veikla) su užimtumu susijusios priemonės, o pati ESF veikla orientuota į aktyvios, o ne pasyvios darbo

rinkos politikos priemonių plėtojimą. Nuostata, kad ESF parama gali būti teikiama visais Pagrindinio reglamento 9 str. e) d. nurodytais būdais, – pagal veiklos programas ir bendruosius programavimo dokumentus, pagal Bendrijos iniciatyvų programas ir kaip techninė ir novatoriškų priemonių pagalba, – nurodo, kad ESF intervencijos sričių apimtis yra plati.

Kaip pabrėžiama ESF reglamento 3 str. 1 d., daugiausia ESF investicijos teikiamos „paramos asmenims forma“, t.y. investuojama į įvairias veiklas, susijusias su žmonių išteklių plėtojimu, o parama „struktūroms ir sistemoms“ bei jų „lydimosioms priemonės“ teikiama kaip papildoma parama asmeniui. Tuo tarpu kiti fondai labiau orientuoti į struktūrų ir sistemų rėmimą. Nors egzistuoja intervencijos sričių, kurios laikomos „paramos asmenims forma“ ir būtų priskiriamos ESF finansavimo sričiai, tačiau dėl sektoriaus specifikos yra finansuojamos iš kitų finansinių instrumentų (pvz., jaunųjų ūkininkų mokymas finansuojamas iš EŽŪOGF lėšų).

Stojimo į ES sutarties aktu priėmus Pagrindinio reglamento pataisas, Lietuvai, kaip ir kitoms valstybėms narėms, galimybės pasinaudoti struktūrinių fondų parama iš esmės buvo susiaurintos, numatant, kad naujosios narės negalės įgyvendinti Leader+ bei URBAN iniciatyvų ir novatoriškų priemonių (Pagrindinio reglamento 7 str. 6 d.). Šios pataisos ESF paramos naudojimo būdų spektrą susiaurino mažesne dalimi nei kitų fondų, kadangi naujosioms narėms išliko galimybė gauti paramą pagal EQUAL iniciatyvą, kurios tikslas – papildyti ESF remiamas veiklas, skatinant naujų metodų kūrimą, išbandymą ir pritaikymą darbo rinkoje. Atsižvelgiant į tai, Lietuvoje, kaip ir kitose valstybėse narėse, ESF parama gali būti teikiama šiais būdais: pagal programavimo dokumentą – BPD; pagal EQUAL programą – EQUAL BPD; kaip techninė pagalba, kurios nuostatos yra integruotos tiek į BPD, tiek į EQUAL BPD, tačiau šiame darbe techninė pagalba detaliau nebus nagrinėjama.

BPD, kaip numatyta Pagrindinio reglamento 19 str., be kitų strateginiam dokumentui būdingų nuostatų, yra numatyti prioritetai bei priemonės, atitinkančios šiame darbe vartojamą intervencijos sričių sąvoką. ESF lėšomis yra remiamos 2 prioriteto „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ 2.1 priemonė „Įsidarbinimo gebėjimų ugdymas“, 2.2 priemonė „Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimo prisitaikyti prie pokyčių ugdymas“, 2.3 priemonė „Socialinės atskirties prevencija ir socialinė integracija, 2.4 priemonė „Mokymosi visą gyvenimą sąlygų plėtojimas“ ir 2.5 priemonė „Žmogiškųjų išteklių kokybės gerinimas mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje“.

BPD pateikti bendri šių priemonių aprašymai yra detalizuojami BPD priede, numatant remiamas veiklų sritis, projektų atrankos kriterijus, monitoringo indikatorius, finansavimo planą ir kt. Veiklos sritys papildomai detalizuojamos gairėse pareiškėjams, kurios yra svarbi priemonių kvietimų teikti paraišką dokumentacijos dalis.

Pagal BPD priedą, pagrindinis 2.1 priemonės tikslas – „gerinti bedarbių užimtumo gebėjimus ir jų integraciją į darbo rinką“, todėl siekiant tikslo investuojama į BPD priede nurodytas veiklos sritis, kurios daugiausia orientuotos į paramą struktūroms ir sistemoms, o vienintelis šios paramos galutinis naudos gavėjas – Lietuvos darbo birža. Tačiau pagal 2.1 priemonę LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. liepos 15 d. įsakymu Nr. A1-171



[42] patvirtintų 2004 m. kvietimo teikti paraiškas dokumentacijos gairių pareiškėjams 38 p. numatytos veiklų sritys yra formuluojamos kitaip nei BPD priede, o jų skaičius susiaurinamas iki šių trijų sričių: bedarbių ir asmenų, išpėtų apie atleidimą, profesinio rengimo plėtra, bedarbių užimtumo rėmimas, Lietuvos darbo biržos administracinių gebėjimų plėtra. Taigi gairėse atspindėtos ne visos BPD ir jo priede šiai priemonei numatytos veiklų sritys. Taip dar kartą įrodoma, kad BPD priedu vadovaujamosi kaip rekomendaciniu dokumentu.

2.2 priemonės tikslas – „didinti verslo įmonių konkurencingumą visame Lietuvos ūkyje, investuojant į mokymą ir įgūdžių formavimą, kad darbuotojai prisitaikytų prie darbo rinkos pokyčių ir sparčiai kintančių darbdavių poreikių“. Pagal šią priemonę daugiausia teikiama pagalba asmeniui, todėl ji labiausiai atitinka ESF prioritetus ir viziją, kam parama turi būti skiriama pirmiausia. 2004 m. 2.2 priemonės kvietimo teikti paraiškas dokumentacijos, patvirtintos LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. liepos 15 d. įsakymu Nr. A1-172 [43], gairių 44 p. nurodomos tos pačios veiklų sritys, kaip ir BPD priede, t.y. parama dirbančiųjų mokymui; socialinės partnerystės plėtojimas; gyventojų kompiuterinio raštingumo ugdymas ir gyventojų, gyvenančių probleminėse teritorijose ir tose, kuriose vyksta esminiai ekonominės veiklos pertvarkymai arba privatizuojamos valstybinės įmonės, perkvalifikavimas arba kvalifikacijos kėlimas. Tačiau 2005 m. kvietimo teikti paraiškas dokumentacijos, patvirtintos LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. gegužės 31 d. įsakymu Nr. A1-156 [49], gairėse paramos teikimas paskutiniajai veiklos sričiai, susijusiai su gyventojų, gyvenančių probleminėse teritorijose, perkvalifikavimu arba kvalifikacijos kėlimu, nėra numatytas.

Remiantis BPD priedu, 2.3 priemonės tikslas – „padėti mažinti socialinę atskirtį ir vykdyti jos prevenciją, skatinti lygias galimybes darbo rinkoje“ – įgyvendinamas teikiant paraiškas pagal veiklų sritis, daugiau orientuotas į pagalbą asmeniui – t.y. teikiama parama narkomanų, neįgaliųjų, tautinių mažumų, nuteistųjų ir asmenų, paleistų iš laisvės atėmimo vietų, socialinei integracijai; moterų ir vyrų lygių galimybių skatinimui. Abiejų kvietimų teikti paraiškas dokumentacijoje [43, 94] nurodytos iš esmės BPD priedą atitinkančios veiklų sritys.

2.1, 2.2 bei 2.3 priemonių veiklų sričių aprašymams, pateiktiems šių priemonių kvietimų teikti paraiškas dokumentacijoje, yra būdingas apribojimas kiekvienai veiklos sričiai priskiriant tam tikrą tikslinių grupių bei tinkamų pareiškėjų ir jų partnerių sąrašą. Taip siauriamos pareiškėjų galimybės pasinaudoti ESF parama.

Kitaip yra 2.4 bei 2.5 priemonių veiklų sričių aprašymuose. 2.4 priemonės, kurios tikslas yra „švietimo, profesinio ugdymo ir praktinio mokymo, mokslo ir aukštojo išsilavinimo sistemos sukūrimas ir geresnių sąlygų mokytis visą gyvenimą sudarymas“, o veiklos daugiau orientuotos į sistemų kūrimą (pvz., nacionalinės kvalifikacijų, žinių ir kompetencijos vertinimo, kokybės užtikrinimo ir kitų sistemų plėtra), nė viena veikla nėra apribota konkrečiu tikslinių grupių, tinkamų pareiškėjų ar jų partnerių sąrašu (šiuos sąrašus pateikiant bendrai visoms veiklų sritims). Dėl ne tokio griežto teisinio reguliavimo 2.4 priemonės kvietimų teikti paraiškas dokumentacijoje [53, 99, 104], paramą gauti ir naudoti yra lengviau.

2.5 priemonės, kurios tikslas – „didinti mokslininkų gebėjimus plėsti mokslines žinias tarptautiniu lygmeniu ir parengti specialistus, atitinkančius ekonomikos poreikius“, o veiklos susijusios tiek su pagalba asmeniui, tiek su sistemų ir struktūrų kūrimu (mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtos kokybės užtikrinimas; šios srities ekspertų rengimas; magistratūros, doktorantūros ir podiplominių studijų rėmimas ir kt.) visų trijų kvietimų teikti paraiškas dokumentacijose [44, 100, 105] veiklų sritys nėra apribotos tikslinių grupių, tinkamų pareiškėjų bei jų partnerių sąrašais.

Atsižvelgiant į trumpą programavimo laikotarpį, EQUAL BPD pasirinktos įgyvendinti tik 3 iš 9 galimų EQUAL temų. Jos atspindi pagrindines intervencijų sritis: **A tema** – atviros darbo rinkos skatinimas, kad asmenys, susiduriantys su integracijos ar reintegracijos į darbo rinką sunkumais, lengviau patektų ir grįžtų į darbo rinką; **G tema** – šeimos ir profesinio gyvenimo suderinimo skatinimas bei parama vyrų ir moterų, palikusių darbo rinką, reintegracijai vystant lankstesnes ir efektyvesnes darbo organizavimo formas bei paramos priemonės ir **I tema** – parama prieglobsčio prašytojų integracijai. Atsižvelgiant į tai, kad A ir G temoje apibrėžtos intervencijos sritys yra artimos BPD priemonių veiklų sritims, priemonės ir temos dažnai papildo, o tam tikrais atvejais ir dubliuoja viena kitą. Dalinis sutapimas įmanomas pagal 2.2 priemonę remiamos socialinės partnerystės stiprinimo srityje bei pagal 2.3 priemonę remiamose srityse, nes ši priemonė EQUAL yra artimiausia. Esamas teisinis reguliavimas nepadeda išvengti intervencijos sričių dubliavimosi, todėl problemos sprendimą turėtų užtikrinti programos koordinuojančios institucijos.

EQUAL paramos naudojimas bendrai yra mažiau apribotas nei paramos pagal programavimo dokumentus naudojimas, kadangi čia gali būti finansuojama ir tokia veikla, kuri paprastai nėra siejama su ESF, tačiau laikoma tinkama pagal kitų struktūrinių fondų specialius reglamentus, t.y. 1999 m. liepos 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1783/1999 dėl ERPF, 1999 m. gegužės 17 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1257/1999, priimtą dėl EŽŪOGF paramos kaimo plėtrai ir iš dalies pakeičiantį bei panaikinantį kai kuriuos reglamentus [96] ir 1999 m. birželio 21 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1263/1999 dėl ŽOFI [97]. Tokia veikla, kuri tinkama finansuoti iš kitų struktūrinių fondų, gali būti finansuojama tik tuo atveju, jeigu ji padės įgyvendinti programą.

Apibendrinant galima teigti, kad abiejose programose (BPD ir EQUAL BPD) ir jų prieduose remiamų priemonių sąrašai bei jų aprašymai yra gana bendro pobūdžio, o veiklos sritys orientuotos į visas ESF reglamente numatytas veiklos rūšis ir paramos teikimo būdus. Vis tik programų įgyvendinimo lankstumą riboja tarpinių institucijų tvirtinamos kvietimų teikti paraiškas dokumentacijos – daromos sąsajos tarp veiklos sričių ir galimų pareiškėjų (jų partnerių) ar tikslinių grupių riboja pareiškėjų galimybes panaudoti programos priede numatyta parama. Problema kyla ir dėl to, kad kvietimai teikti paraiškas skelbiami ne visoms BPD priede nurodytoms veiklų sritims finansuoti, o ir pačioje kvietimų dokumentacijoje nustatyti reikalavimai keičiami konkursų metu. Tačiau teisės aktuose nustatyti ribojimai tam tikrais

atvejais padeda įgyvendinti teisinio tikrumo principą (pvz., BPD priede numatytų nevyriausybinių organizacijų kaip galimų paramos gavėjų sąvoka kvietimų teikti paraiškas dokumentacijoje atspindėta kitomis sąvokomis, nurodančiomis teorinėje literatūroje šioms organizacijoms priskiriamų juridinių asmenų teisinį statusą (asociacija, viešoji įstaiga ir pan.). Taip pat kvietimų dokumentacijoje sukonkretinamos tikslinių grupių sąvokos (pvz., 2.4 priemonės kvietimų dokumentacijoje yra pateikti atskirų tikslinių grupių apibrėžimai).

### **2.1.2. Europos socialinio fondo finansų valdymas**

Patikimas ir efektyvus finansų valdymas – tai siekis panaudoti lėšas efektyviai (kad būtų pasiekti viešosios tarnybos tikslai), ekonomiškai (tikslų pasiekimas mažiausiomis sąnaudomis) ir veiksmingai (užtikrinant, kad išleidžiami pinigai duotų didžiausią naudą) [108]. Įgyvendinant šį principą užtikrinama, kad išlaidos būtų deramai pagrįstos ir patvirtintos, o mokėjimai susieti su tam tikrų įsipareigojimų planavimu, vykdymu, finansine ir įstatymų vykdymo kontrole.

Atsižvelgiant į tai, ES struktūrinių fondų finansų valdyme yra vartojamos dvi sąvokos: įsipareigojimas (angl.– *commitment*) ir mokėjimas (angl. – *payment*), kuris gali būti avansinis, tarpinis ir galutinis (Pagrindinio reglamento 31 ir 32 straipsniai).

Nors struktūriniai fondai yra ES biudžeto dalis, atsakomybę už fondų finansų valdymą, įgyvendinant subsidarumo ir partnerystės principus, dalinasi Komisija ir valstybės narės [111]:

1. Komisija derasi ir patvirtina valstybių narių pasiūlytas programas, kuriose numatytas finansinis planas yra suskirstytas pagal kiekvienų metų plėtros prioritetus. Patvirtindama programą, Komisija įsipareigoja valstybei narei sumokėti finansiniame plane numatytą pinigų sumą, kuri valstybėms narėms pervedama kaip avansinis mokėjimas.

2. Įgyvendindamos programas, valstybės narės (ar jų regionai) gaunamas fondų lėšas kartu su nacionalinėmis ir kitomis lėšomis naudoja konkrečioms projektams įgyvendinti, o šių projektų išlaidas patvirtinančių sąskaitų apibendrinimas siunčiamas Komisijai kaip reikalavimas pervesti kitą įsipareigotos sumos dalį.

3. Komisija prižiūri vykdomas programas, apmoka patvirtintas išlaidas bei tikrina, kaip yra vykdomi įsipareigojimai, kadangi, vadovaujantis Pagrindinio reglamento 31 str., ji turi teisę automatiškai panaikinti įsipareigojimą (angl. – *automatic decommitment*) pagal taisyklę n+2.

#### **2.1.2.1. Europos socialinio fondo finansų įnašas ir įsipareigojimai.**

ES struktūrinių fondų finansų valdymas prasideda dar prieš tai einančiu programavimo periodu, kai rengiama kito periodo finansinė perspektyva, kurioje numatoma didžiausia galima išlaidų kiekvienai stambiai ES biudžeto kategorijai suma. Finansinėse perspektyvose ES struktūriniams fondams skirti išteklių augo nuo 1989 m.: 1989-1993 m. periodu fondams skirta 64 mlrd. EUR, 1994–1999 m. – 155 mlrd. EUR, 2000–2006 m. – 195 mlrd. EUR (1999 m. kainomis). Patikslintoje 2000–2006 m. finansinėje perspektyvoje (2004 m. kainomis) struktūriniams fondams skirta 230 mlrd. EUR, t.y. 33 % viso ES biudžeto įsipareigojimų [81].

Fondų įnašai valstybėms narėms skiriami kaip negražintina tiesioginė pagalba arba kita pagalbos forma (gražintina pagalba, palūkanų normos pavidalo dotacija, garantija, akcijos, rizikos kapitalas ar kita finansų forma). Pagalba diferencijuojama pagal tikslinius regionus, nustatant fiksuotą sumą priemonės arba temos lygyje. Nors bendrai pagal programavimo dokumentus skiriama lėšų suma yra visų struktūrinių fondų įnašų suma, tačiau priemonės lygmenyje skaičiuojamas tik vieno fondo finansinis įnašas (Pagrindinio reglamento 28 str.).

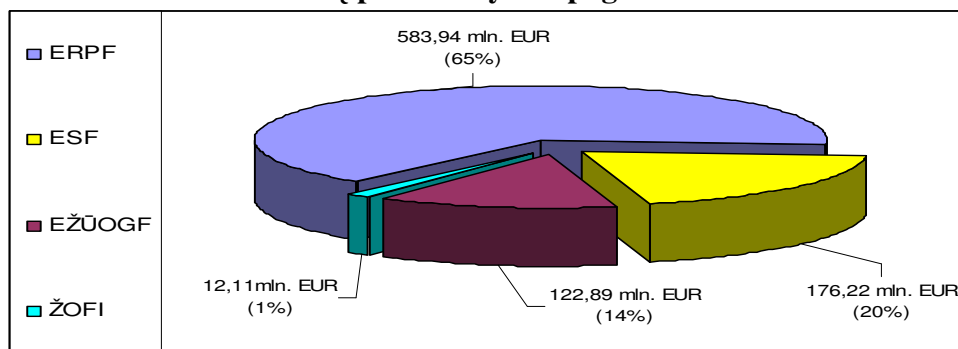
Tam, kad lėšos būtų skirtos būtiniausioms sritims finansuoti, Pagrindinio reglamento 29 str. yra nustatytos fondų įnašų ribos (1 lentelė), kurios turi atsispindėti ne tik Bendrijos įsipareigojimuose, bet ir kiekviename mokėjimo prašyme.

**1 lentelė. ES struktūrinių fondų įnašo dydžio ribos 2004–2006 m. laikotarpiu**

Fondo įnašo dydis (%)	Regionai, gaunantys nustatytą fondų įnašų dydį
Nuo 50 % iki 75 %	1 tikslo regionai
Nuo 50 % iki 80 %	Išimties tvarka ir deramai pagrindus 1 tikslo regionai, jei šių regionų valstybė narė gauna paramą iš Sanglaudos fondo
Nuo 50 % iki 85 %	1 tikslo labiausiai atsilikę regionai ir nuošalios Graikijos salos, kurių padėtis sunki dėl jų atokumo
Nuo 25 % iki 50 %	2 ir 3 tikslo regionai
Iki 40 %, 35 %, 25 %, 15 % su galimybe padidinti įnašą 10 %	Pagal specialias taisykles 1 ir 2 tikslo regionai – investicijoms į firmas ir dideles grynąsias pajamas uždirbančioms infrastruktūros investicijoms remti

Atsižvelgiant į šiuos apribojimus, Komisija kiekvienai valstybei narei skiriamo finansavimo dydžio orientacines sumas nustato savo sprendimu [84, 19, 20]. Naujosioms valstybėms narėms, kurių regionai nėra įtraukti į šiuos sprendimus, orientaciniai įsipareigoti asignavimai nustatyti Stojimo į ES sutarties aktu pakeitus Pagrindinio reglamento I bei II priedus. Šiais įsipareigojimais remiamasi tvirtinant konkrečią programą, kurioje nustatomas pirmasis Bendrijos įsipareigojimas. Kiti įsipareigojimai priimami kasmet. Savo ruožtu valstybė narė pagal su projektu, kuriems nuspręsta skirti paramą, vykdytojais sudarytas paramos sutartis, įsipareigoja finansuoti tinkamas projekto vykdymo išlaidas (valstybės narės įsipareigojimas).

**1 pav. 2004-2006 m. programavimo periodu Lietuvai skirtų ES struktūrinių fondų lėšų pasiskirstymas pagal fondus**



Pagrindinio reglamento I priede numatyta, kad, skaičiuojant 1999 m. kainomis, Lietuvai bendram programavimui skirta 792,1 mln. EUR, o pagal EQUAL iniciatyvą – 10,5 mln. EUR.

BPD įgyvendinti skirtos lėšos, perskaičiuotos 2004 m. kainomis, padidėjo, todėl Komisijos sprendime, patvirtinančiame BPD, numatyta finansinė parama fondų bendram programavimui sudaro 895,173 mln. EUR, iš kurių ESF finansuojama 19,68 % (176,218 mln. EUR) (1 pav.).

Lietuva pagal papildomumo principą turi prisidėti prie fondų įnašo, skirdama 316,248 mln. EUR (26 % bendros sumos, apie 1091,055 mln. Lt) bendrajam finansavimui. Atsižvelgdami į numatomą bendrojo finansavimo lėšų poreikį, 2002 m. balandžio mėn. vietiniai ir užsienio ekspertai kartu su LR finansų ministerijos specialistais atliko Lietuvos galimybių absorbuoti ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo paramą tyrimą [133], kuriame bandyta apskaičiuoti papildomumo bazę Lietuvoje, įvertintos Lietuvos finansinės galimybės įsisavinti struktūrinę paramą 2004–2006 m. bei pateiktos rekomendacijos, kaip šiuos pajėgumus didinti. Atliktas tyrimas parodė, kad papildomumo bazė Lietuvoje yra pakankama, todėl Lietuva pilnai gali įvykdyti savo įsipareigojimus.

Pagal patvirtintus bendrus rodiklius BPD parama yra suskirstyta pagal metus, fondus bei atskirus prioritetus, o šio dokumento priede, dar ir pagal priemones (5 priedas). Matome, kad ESF įnašų ir valstybės biudžeto lėšų daugiausia skiriama 2.4 (26,2 %) bei 2.2 (23 %,) priemonėms, kitoms priemonėms atitinkamai skiriant 20 % (2.1 priemonei), 15 % (2.5 priemonei) ir 8,8 % (2.3 priemonei) lėšų. Bendrijos paramos intensyvumas šioms priemonėms skaičiuojamas pagal bendrą 1 tikslo regionams taikomą taisyklę, pagal kurią ESF parama sudaro 75 % priemonės lėšų, o valstybės bendrasis finansavimas – 25 %. Išimtimi laikoma 2.3 priemonė, kuriai, deramai pagrindus, taikomas 80 % paramos intensyvumas.

EQUAL BPD programa Lietuvoje taip pat finansuojama taikant 75 % ESF ir 25 % bendrojo finansavimo proporcijas, t.y. 2004 m. birželio 29 d. Komisijai sprendimu Nr. C(2004) 2541 patvirtinus 11,87 mln. EUR įsipareigojimą programai remti, Lietuva turi prisidėti bendrai finansuodama 3,95 mln. EUR. EQUAL lėšos paskirstytos šiems temoms: A temai – 69 %, G temai – 20 %, I temai – 3 % (6 priedas).

Pagal Bendrijos įsipareigojimus skirtos lėšos yra apskaitomos LR valstybės biudžete ir įtraukiamos į jį kaip pajamos iš negražintinos finansinės paramos bei asignavimai įsipareigojimams vykdyti.

“Asignavimai įsipareigojimams – didžiausia lėšų suma, kurios dydžio įsipareigojimus einamaisiais biudžetinėmis metais asignavimų valdytojai turi teisę priimti sudarydami sutartis dėl projektų, remiamų iš Europos Sąjungos finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšų“ (LR biudžetinės sandaros įstatymo 2 str. 2 d.).

Atsižvelgiant į ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo specifiką, fondų įnašai yra tikslinės paskirties, naudojami pagal daugiametę programą, apmokant projektų, kuriems finansavimas yra patvirtinamas pagal jų vykdymo trukmę, išlaidas. Šių lėšų apskaitai nustatomos kai kurios išimties iš bendrų LR biudžetiniams fondams taikomų taisyklių. Pvz., remiantis LR biudžeto sandaros įstatymu, ES struktūrinių fondų paramos ir bendrojo finansavimo lėšų negalima naudoti įsiskolinimams padengti (6 str.), paramos viršplaninės įmokos į biudžetą bei

nepanaudoti asignavimai, skirti bendram finansavimui, gali būti naudojami viršijant LR Seimo patvirtintas bendras asignavimų sumas (14 str. 2 d.), fondų paramos ir bendrojo finansavimo programų vykdymui negali būti nustatomi valstybės biudžeto mėnesinių asignavimų dydžių apribojimai (20 str. 5 d.), nevykdomas valstybės biudžetas neįtakoja fondų paramos ir bendrojo finansavimo programų vykdymo (31 str. 1 d.) ir kt. Be to, LR Vyriausybei suteikiami platūs įgaliojimai vykdant šių lėšų apskaitą, pvz., teisė perskirstyti ES paramos ir bendrojo finansavimo lėšas tarp asignavimų valdytojų, investavimo sričių, valstybės funkcijų ir ekonominės klasifikacijos straipsnių (LR biudžeto sandaros įstatymo 33 str.). Įtvirtinant šias teisės normas, siekiama sudaryti kuo geresnes sąlygas struktūrinių fondų lėšų panaudojimui.

LR Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimu Nr. 827 „Dėl Lietuvos Respublikos 2004, 2005 ir 2006 metų nacionalinio biudžeto prognozuojamų pagrindinių rodiklių“ [20] už priemonių įgyvendinimą atsakingos tarpinės institucijos paskirtos ES paramos lėšų asignavimų valdytojais bei numatytas konkretus LR valstybės biudžeto asignavimų poreikis BPD priemonėms įgyvendinti 2004 m. Tačiau apie lėšų EQUAL programai skyrimą ar asignavimų valdytojų paskyrimą šiame teisės akte nėra kalbama. Nuo 2005 m. prognozuojant biudžeto rodiklius konkretus asignavimų poreikis nėra nurodomas, tačiau įtvirtinta bendra taisyklė – „lėšos BPD įgyvendinti paskirstomos pagal BPD ir jo priede atitinkamoms priemonėms vykdyti nustatytas lėšų sumas“ [22. 6 p.]. 2006–2008 m. periodui ši taisyklė papildyta nuostata, kad lėšos taip pat paskirstomos atsižvelgiant į praėjusių kelių metų priemonių įgyvendinimo rezultatus ir kelių ateinančių metų prognozes. Tuo būdu įgyvendinamas daugiamečio valstybės biudžeto asignavimų planavimo principas, kadangi patys asignavimų valdytojai nustatytose ribose gali reguliuoti išipareigojimų prisiėmimo intensyvumą.

Institucijos, paskirtos ES struktūrinių fondų įnašų ir valstybės biudžeto bendrojo finansavimo lėšų asignavimų valdytojais, savo ruožtu paskirsto išipareigojimus projekto vykdytojams. BPD išipareigojimai skirstomi vadovaujantis LR finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymu Nr. 1K-041 patvirtintose Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklėse [43] (toliau – Administravimo ir finansavimo taisyklės) nustatytais projektų finansavimo mechanizmais, kurie skiriasi, atsižvelgiant į paramos skyrimo procedūras (7 priedas)<sup>3</sup>: 1. Ribotos trukmės paramos teikimo procedūra (Administravimo ir finansavimo taisyklių 14 p.) taikoma tada, kai yra didelė konkurencija tarp panašių ir galimų palyginti projektų, todėl skelbiamas konkursas, kurio metu iki nustatytos datos pateikiamos paraiškos yra vertinamos ir atrenkamos, o su laimėjusiais pareiškėjais yra pasirašomos paramos teikimo sutartys. Remiantis šia procedūra, finansuojama dauguma (apie 76 %) projektų. 2. Tiesioginio finansavimo procedūra (Administravimo ir finansavimo taisyklių 13 p.) taikoma tada, kai yra tik

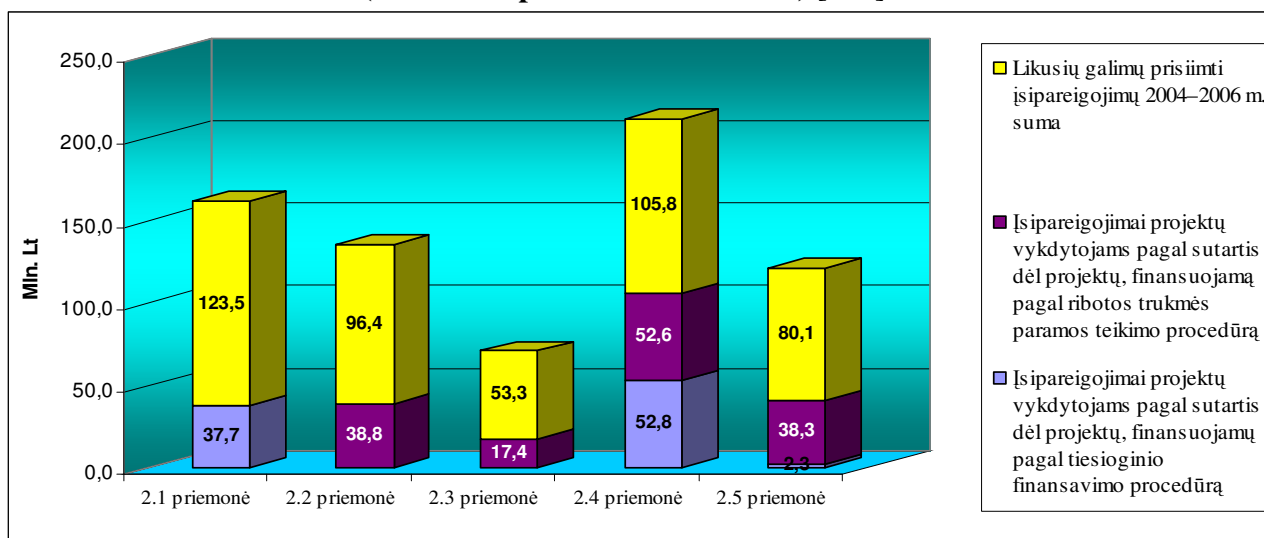
---

<sup>3</sup> Paramos skyrimo taisyklės procedūros yra atskira ir plati ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo teisinio reguliavimo dalis, tačiau, atsižvelgiant į darbo tikslą, šiuos santykius reglamentuojančios teisės normos darbe nėra nagrinėjamos.

vienas pareiškėjas, kuris pagal savo kompetenciją ir jam LR teisės aktų priskirtas funkcijas gali įgyvendinti konkrečias pagal priemonę numatytas veiklos sritis ir kuris yra tiesiogiai įvardytas BPD priede. Projektams, remiamiems pagal tiesioginio finansavimo procedūrą, t.y. valstybinės svarbos projektams, taikomos supaprastintos ribotos trukmės paramos teikimo procedūros, kadangi konkurencijos tarp šių projektų nėra.

Iš ESF finansuojamų priemonių lėšų valstybinės svarbos projektams parama buvo skirta pagal 2.1 priemonę (3 projektams), 2.4 priemonę (15 projektų, tačiau tik 12 jų parama skirta pagal tiesioginio finansavimo procedūrą), 2.5 priemonę (7 projektams, tačiau tik vienam jų skirta parama pagal tiesioginio finansavimo procedūrą). 9 LR švietimo ir mokslo ministerijos koordinuojami valstybinės svarbos projektai buvo finansuoti pagal ribotos trukmės paramos teikimo procedūrą, kadangi šių projektų pareiškėjai nebuvo tiesiogiai įvardyti BPD priede, tačiau tik šie pareiškėjai galėjo geriausiai atlikti jiems suformuluotas užduotis. Visgi remiantis Administravimo ir finansavimo taisyklėmis, pastarieji projektai neturėtų būti laikomi valstybinės svarbos projektais, kadangi jie neatitinka visų šiam projektų tipui keliamų reikalavimų.

**2 pav. Įsipareigojimai pareiškėjams pagal BPD priemones, skaičiuojant įsipareigotą išmokėti sumą pagal pasirašytas paramos teikimo sutartis (2005 m. liepos 1 d. duomenimis) [150]**

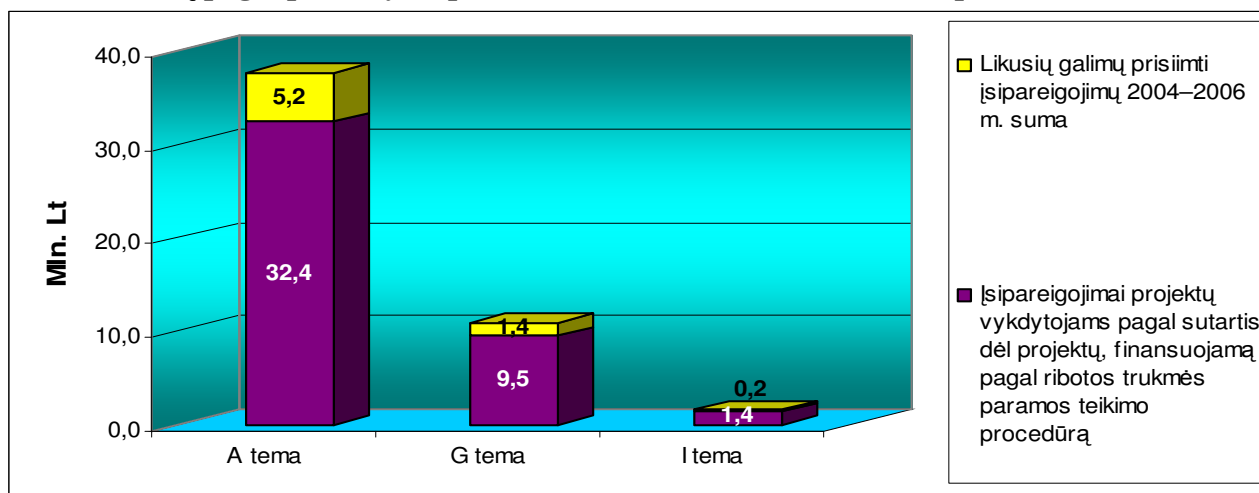


Įpusėjęs programavimo periodui (iki 2005 m. liepos 1 d.), tarpinės institucijos pagal ESF remiamas BPD priemones pasirašė paramos teikimo sutarčių už 241 mln. Lt, t.y 30% 2004–2006 m. ESF bendrajam programavimui skirtų lėšų. Daugiausia įsipareigojimų, beveik 50%, prisiimta pagal 2.4 priemonę, bet pagal kitas priemones, esant žemam įsipareigojimų lygiui (pvz., pagal 2.1 ir 2.3 priemones – 25 % sumos) yra tikimybė, kad visa 2004–2006 m. skirta suma nebus panaudota (2 pav.).

EQUAL BPD įsipareigojimai yra skirstomi vadovaujantis Projektų, finansuojamų įgyvendinant Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL Bendrojo programavimo dokumentą (EQUAL BPD), teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklėmis, patvirtintomis LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. balandžio 16 d. įsakymu Nr. A1-101 [41]. Skirstant paramą

naudojama ribotos trukmės paramos teikimo procedūra, atitinkanti Administravimo ir finansavimo taisyklėse aprašytą procedūrą. Skirtumas tik tas, kad administravimo sistemoje nesant tarpinės institucijos, pastarosios funkcijas dalijasi vadovaujančioji ir įgyvendinančioji institucijos.

**3 pav. Įsipareigojimai pareiškėjams pagal EQUAL temas, skaičiuojant įsipareigotą išmokėti sumą pagal pasirašytas paramos teikimo sutartis (2005 m. liepos 1 d. duomenimis)**



Remiantis 3 pav. pateiktais duomenimis matoma, kad yra paskirstyti beveik visi EQUAL įsipareigojimai, todėl paramos įsisavinimas priklauso tik nuo sėkmingo projektų įgyvendinimo.

#### 2.1.2.2. Mokėjimai.

Jeigu įsipareigojimai yra atliekami „iš viršaus į apačią“ (Bendrija įsipareigoja remti valstybės narės programą, o valstybė narė – pareiškėjų projektus), tai mokėjimai vykdomi „iš apačios į viršų“, išskyrus avansinius mokėjimus. Mokėjimų tarp Komisijos ir valstybės narės vykdymą reglamentuoja Pagrindinio reglamento 32 str., o tarp valstybės narės ir pareiškėjo: bendrojo programavimo atveju – Administravimo ir finansavimo taisyklės, kurių nuostatos perkeltos į priemonių kvietimų teikti paraiškas dokumentaciją, o vykdymo tvarka detalizuojama tarpinių bei įgyvendinančiosios institucijos parengtuose procedūrų aprašuose; EQUAL atveju – Bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo išlaidų apmokėjimo ir ataskaitų teikimo taisyklės, patvirtintos LR finansų ministro 2004 m. lapkričio 29 d. įsakymu Nr. 1K-383 [33].

**Avanso mokėjimai.** Pagrindinio reglamento 32 str. 2 d. nustatyta, kad priėmus pirmąjį įsipareigojimą, Komisija perveda 7 % įsipareigojimo į mokėjimo institucijos sąskaitą, tačiau per 18 mėnesių Komisijai nepateikus mokėjimų paraiškos, pateisinančios šio avanso panaudojimą, jis, ar atitinkamas jo likutis, gražinamas Komisijai. Stojimo į ES sutarties akto II priedu papildžius minėtą reglamento straipsnį, naujosioms valstybėms narėms numatytas net 16 % avansas, paskirstytas dviems biudžetiniams metams: 10 % pirmaisiais metais ir 6 % – antraisiais.

Kadangi dalis lėšų projekto vykdytojams taip pat gali būti pervedama avansiniu mokėjimu, jis pareiškėjui pervedamas tuomet, kai projekto išlaidų apmokėjimui taikomas kompensavimo su avanso mokėjimu būdas (vienas iš trijų Administravimo ir finansavimo



taisyklių 169 p. nurodytų mokėjimo projekto vykdytojui būdu; kiti du – kompensavimas be avanso mokėjimo ir sąskaitų apmokėjimo būdai). Šis mokėjimo būdas, remiantis Administravimo ir finansavimo taisyklių 173 str., taikomas viešųjų juridinių asmenų projektams ar jų daliai, kuriuos projekto vykdytojas įgyvendina pats, nesudarydamas rangos, paslaugų teikimo ar prekių tiekimo sutarčių pagal LR viešųjų pirkimų įstatymą, įgyvendinti. Taigi šis mokėjimo būdas taikomas tiems projektams, kurių vykdytojai, būdami ne pelno siekiantys juridiniai asmenys, projekto įgyvendinimo pradžioje neturi apyvartinių lėšų jam įgyvendinti. Jei visoms projekto išlaidoms taikomas tik įvardytas būdas, tai avansas gali siekti iki 20 % bendros tinkamų finansuoti išlaidų sumos, jei tik daliai – 40 % tos dalies sumos. Ankstesnėje atitinkamų Administravimo ir finansavimo taisyklių redakcijoje [34] buvo numatytos lankstesnės šio išlaidų apmokėjimo būdo taikymo sąlygas, skaičiuojant avansą pagal pareiškėjo nuosavo įnašo dydį, todėl galiojant pastarosioms taisyklėms sudarytose paramos teikimo sutartyse, šis būdas taikytas dažniausiai.

**Tarpiniai mokėjimai** iš esmės yra patirtų ar patirtinų projekto išlaidų kompensavimas, kuris gali būti apmokamas, taikant visus tris Administravimo ir finansavimo taisyklių 169 p. numatytus mokėjimo būdus: kompensavimo su avanso mokėjimu, kompensavimo be avanso mokėjimo ar sąskaitų apmokėjimo būdą.

Kompensavimo be avanso mokėjimo būdas taikomas viešųjų ir privačių juridinių bei fizinių asmenų įgyvendinamiems projektams finansuoti ir išlaidoms, patirtoms iki paramos sutarties pasirašymo dienos (jei joms netaikomas sąskaitų apmokėjimo būdas) kompensuoti (Administravimo ir finansavimo taisyklių 171 p.). Šis mokėjimo būdas taikomas, jei nėra specialių sąlygų, pagal kurias būtų taikomi kiti mokėjimo būdai.

Sąskaitų apmokėjimas pagal Administravimo ir finansavimo taisyklių 174 p. taikomas viešųjų ir privačių juridinių asmenų, kurie yra perkančiosios organizacijos LR viešųjų pirkimų įstatymo prasme, projektams ar jų daliai (daugiau nei 50 % veiklų), kuriai įgyvendinti projekto vykdytojas sudaro darbų, paslaugų teikimo arba prekių teikimo sutartis.

Kadangi ESF projektų veiklos dažnai vykdomos pačių pareiškėjų (daugiausia viešųjų juridinių asmenų) bei jų partnerių, ir tik nedidelei veiklų daliai yra sudaromos paslaugų teikimo ar prekių tiekimo sutartys (rangos sutartys praktiškai nėra sudaromos), beveik visuomet taikomi kompensavimo su/be avansinio mokėjimo būdai. Tą patvirtina ir visų ESF remiamų priemonių 2004 m. kvietimų teikti paraiškas dokumentacijoje nurodyti apmokėjimo būdai: 2.2, 2.4 bei 2.5 priemonių gairėse pareiškėjams projektų išlaidoms apmokėti numatyta taikyti kompensavimo su/be avanso mokėjimo būdus; 2.1 priemonės – kompensavimo be avanso mokėjimo būdą; 2.3 priemonės – kompensavimo su avanso mokėjimu būdą, išskyrus Lietuvos darbo biržos ir Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybos projektų išlaidas. 2005 m. visų priemonių kvietimų teikti paraiškas dokumentacijose vadovaujančiosios institucijos reikalavimu nurodyti visi 3 galimi mokėjimo būdai. EQUAL projektams, remiantis Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo išlaidų apmokėjimo ir ataskaitų teikimo taisyklių 5 p., taikomas iš esmės

toks pat kompensavimo su avanso mokėjimu būdas, tik avansas mokamas priklausomai nuo projekto etapų.

Administravimo ir finansavimo taisyklių V skyriuje (133 – 175 str.) ir Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo išlaidų apmokėjimo ir ataskaitų teikimo taisyklėse nustatyta mokėjimų vykdymo tvarka pagal visus išlaidų apmokėjimo būdus yra panaši (8 priede):

1. Projekto vykdytojas pradeda vykdyti projekto veiklas – pats arba vykdo pirkimus vadovaujantis LR viešųjų pirkimų įstatymu ir Europos socialinio fondo agentūros direktoriaus 2005 m. balandžio 6 d. įsakymu Nr. 2005-09 patvirtintomis Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos gavėjams, esantiems perkančiosiomis organizacijomis pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą, pirkimų taisyklėmis bei Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos gavėjams, nesantiems perkančiosiomis organizacijomis pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą, pirkimų tvarkos aprašu [66] arba 2005 m. kovo 15 d. įsakymu Nr. 2005-05 patvirtintomis Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL paramos gavėjams, esantiems perkančiosiomis organizacijomis pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą, pirkimų taisyklėmis bei Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL paramos gavėjams, nesantiems perkančiosiomis organizacijomis pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą, pirkimų tvarkos aprašu [65].

Perkančiosioms organizacijoms ir taip yra taikomas LR viešųjų pirkimų įstatymas, todėl papildomo teisinio reguliavimo nauda yra abejotina, o įgyvendinančiosios institucijos kompetencijos sritis yra per daug išplėsta. Pagal perkančiosioms organizacijoms taikomų pirkimų taisyklių 12 p., pirkimų dokumentai turi būti teikiami derinti įgyvendinančiajai institucijai, kuri teikia pastabas bei rekomendacijas projekto vykdytojui. Jei dokumentacijos suderinti nepavyksta, galutinę išvadą dėl pirkimo dokumentų tinkamumo pateikia tarpinė institucija (17 p.). Taip yra kontroliuojama viešųjų pirkimų veikla ir atliekama teisės aktų pažeidimų prevencija. Tačiau viešųjų pirkimų kontrolė pagal LR viešųjų pirkimų įstatymą yra Viešųjų pirkimų tarnybos kompetencijos sritis, todėl įgyvendinančioji institucija neturėtų atlikti šiai tarnybai priskirtų funkcijų ir jų dubliuoti. Įgyvendinančiųjų institucijų uždavinys būtų tik užtikrinti, kad Viešųjų pirkimų tarnyba būtų informuota apie vykdomą ar įvykdytą pirkimą, o paramą administruojančių institucijų pateiktos rekomendacijos dėl pirkimų dokumentacijos pareiškėjui privalomos nebūtų (taikomas atviro koordinavimo metodas), juolab, kad visą atsakomybę už tinkamą pirkimų vykdymą prisiima pirkimus vykdančio asmuo (projekto vykdytojas ar jo partneris).

Projekto vykdytojui (ar jo partneriui) patyrus išlaidas arba gavus sąskaitą, kurią reikia apmokėti pagal tarpinių institucijų patvirtintas formas [48, 102, 103], periodiškai rengiami mokėjimo prašymai, kaip reikalavimas pervesti kitą išsipareigotos sumos dalį. Jeigu paramos sutartyje numatyta, kad projekto vykdytojas projekto dalį finansuoja nuosavomis lėšomis, kiekviename mokėjimo prašyme deklaruota tinkamų finansuoti išlaidų suma apmokama taip, kad

būtų išlaikytas paramos sutartyje nustatytas paramos ir nuosavų lėšų santykis. Kadangi tinkamomis finansuoti išlaidomis gali būti laikomas projekto vykdytojo įnašas natūra, o galiojančiuose teisės aktuose nepateikta šio įnašo skaičiavimo metodika, neaišku, kaip skaičiuojant tokį įnašą išlaikyti paramos sutartyje nurodytą santykį.

2. Įgyvendinančiajai institucijai pateikus mokėjimo prašymą kartu su patvirtintomis išlaidas pateisinančių ir įrodančių dokumentų kopijomis arba dar neapmokėta sąskaita (sąskaitų apmokėjimo būdas), įgyvendinančioji institucija atlieka duomenų į informacinę bazę (SFMIS) suvedimą bei, remdamasi Administravimo ir finansavimo taisyklių 144 p. ir Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo išlaidų apmokėjimo ir ataskaitų teikimo taisyklių 17 p. nustatytais kriterijais, Europos socialinio fondo agentūros procedūrų vadove [67] nustatyta procedūra, vykdo pirminį mokėjimo prašymo tikrinimą ir tvirtinimą.

Atsižvelgiant į tai, kad išlaidas ESF priemonių veikloms įgyvendinti gali sudaryti smulkūs pirkimai, Administravimo ir finansavimo taisyklėse numatyta išimtis, kad dėl 2 BPD prioriteto priemonių galima nustatyti specialią tvarką išlaidas pateisintiems ir jų apmokėjimą įrodantiems dokumentams pateikti. Remiantis šia nuostata, 2004 m. 2 BPD prioriteto priemonių kvietimų teikti paraiškas dokumentacijoje buvo nurodyta, kad įgyvendinančiajai institucijai teikiami tik ataskaitinio laikotarpio išlaidas patvirtinančių ir įrodančių dokumentų, kurių suma lygi ar viršija 1000 Lt, kopijos bei visų dokumentų (jų suma gali būti mažesnė nei 1000 Lt) sąrašas, t.y. privaloma tikrinti tik stambesnes išlaidas pateisinančius dokumentus, paliekant galimybę atrankiniu būdu patikrinti ir smulkių išlaidų dokumentus. Ši nuostata, turėjusi pagreitinti ESF lėšų įsisavinimą, 2005 m. gairėse pareiškėjams nebuvo nurodyta, kadangi, Europos socialinio fondo agentūros darbuotojų teigimu, projektų administravimo pradžioje matyti, kad projekto vykdytojai mokėjimo prašymuose daro daug klaidų. Įgyvendinančiosios institucijos atstovai dažniausiai nurodo šias klaidas: pateikti ne visi reikiami išlaidas patvirtinantys dokumentai (12%); neužpildyti visi reikiami finansinės ataskaitos laukeliai (10%); aritmetinės klaidos (8%); nepateiktos darbo, autoriinių sutarčių kopijos (7%); dirbtų dienų skaičiaus neatitikimas išlaidas patvirtinančiuose dokumentuose (6%); nestandartinės finansinių ataskaitų formos (4%); netinkamos PVM išlaidos įtraukiamos į ataskaitą (4%); netinkamai pildomi kelionės lapai (2%); finansinės ataskaitos nepatiktos auditoriaus (3%); kitos klaidos (13%). Vis tik, autoriaus nuomone, atsižvelgiant į mokėjimų vykdymo intensyvumą bei ESF projektų specifiką, į gaires pareiškėjams reikėtų įtraukti minėtas nuostatas dėl specialios išlaidas patvirtinančių ir jų apmokėjimą įrodančių dokumentų tikrinimo tvarkos. Taip sutrumpėtų mokėjimo prašymų tikrinimo trukmė ir būtų patikrinti esminiai pagrindžiantys dokumentai.

Analogiška tvarka EQUAL BPD projektams yra nustatyta Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo išlaidų apmokėjimo ir ataskaitų teikimo taisyklių 10 p.

Patikrinus mokėjimo prašymą ir ištaisius jame esančius trūkumus, rengiama bei siunčiama paraiška tarpinei institucijai, kurioje nurodomi programų, iš kurių išmokamos lėšos, kodai bei lėšų funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodai. Tačiau, dėl ES lėšų panaudojimo ir

LR teisės aktų, numatančių ekonominės klasifikacijos kodų naudojimą, nesuderinamumo, tiek paramą administruojančioms institucijoms, tiek projektų vykdytojams tenka apskaityti projekto išlaidas keliais skirtingais būdais: apskaitant išlaidas pagal projekto biudžetą bei pagal funkcinės ir ekonominės klasifikacijos straipsnius. Kadangi savo apskaitoje funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodus naudoja tik biudžetinės įstaigos, kiti projekto vykdytojai (pvz., nevyriausybinių organizacijų) gali neteisingai priskirti išlaidas. Atsižvelgiant į tai, siūloma projekto išlaidų priskyrimą pagal funkcinę ir ekonominę klasifikaciją pateikti paramos sutarties priede.

3. Tarpinė institucija, remdamasi Administravimo ir finansavimo taisyklių 162 p., jį detalizuojančiu LR švietimo ir mokslo ministro 2005 m. gegužės 31 d. įsakymu Nr. ISAK-983 patvirtintu Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijos Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos lėšų pervedimo projekto vykdytojui procedūrų aprašu [57] bei LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. gegužės 3 d. įsakymu Nr. A1-118 patvirtintu Paraiškų Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijai dėl paramos lėšų pervedimo projekto vykdytojui tvirtinimo ir lėšų išmokėjimo vidaus tvarkos aprašu [47], tikrina jai atsiųstą paraišką tarpinei institucijai, siekdama nustatyti prašomos apmokėti išlaidų sumos tinkamumą, t.y. ar suma neviršija bendros projektui skirtos lėšų sumos, konkrečios priemonės ir valstybės biudžeto specialiosios programos asignavimų sumos, ar paramos sutartis yra galiojanti, ar nėra nustatyta pažeidimų ir kt. Tarpinei institucijai tikrinimas privalus ir kaip asignavimų valdytojui, kadangi pripažinus paraišką tinkama, SFMIS duomenys yra automatiškai perkeliama į valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistemą VBAM. Taip formuojama paraiška valstybės išdui, pateikiama LR finansų ministerijos Valstybės išdo departamentui. EQUAL projektuose šias tarpinės institucijos funkcijas perima vadovaujanti institucija.

4. Vadovaudamasis LR finansų ministro 2000 m. liepos 21 d. įsakymu Nr. 195 patvirtintomis Valstybės biudžeto lėšų išdavimo iš valstybės išdo sąskaitos taisyklėmis [29], valstybės išdas perveda išmokas projekto vykdytojui į specialią projektui atidarytą sąskaitą ir apie tai per SFMIS informuoja paramą administruojančias institucijas. Jei lėšos buvo išmokėtos pagal sąskaitų apmokėjimo būdą, projekto vykdytojas per nustatytą terminą iš gautų lėšų privalo apmokėti mokėjimui pateiktą sąskaitą.

Tam, kad būtų galima pateikti tarpinį mokėjimo prašymą Komisijai, projekto išlaidos turi tapti deklaruotinomis, t.y. kompensavimo su/be avanso mokėjimo būdu – nuo lėšų pervedimo projekto vykdytojui, o sąskaitų apmokėjimo būdu – kai projekto vykdytojas praneša tarpinei institucijai apie lėšų pagal gautą sąskaitą pervedimą.

Išlaidų deklaracijos pateikiamos ta pačia administravimo institucijų grandine, kaip ir mokėjimo prašymai. Mokėjimo institucija pagal gautus išlaidas pateisinančius dokumentus rengia mokėjimo paraišką Komisijai, kuria remdamasi ji perveda tarpinį mokėjimą, skirtą padengti jau padarytas ir mokėjimo institucijos patvirtintas struktūrinių fondų išlaidas. Remiantis Pagrindinio reglamento 32 str. 3 d., tarpiniai mokėjimai atliekami priemonių lygiu pagal

programos priede pateiktą finansinį planą, ir kartu su avansu, jie negali sudaryti daugiau nei 95 proc. įsipareigotos apmokėti paramos sumos. Likusios lėšos pervedamos galutinio mokėjimo metu.

Komisija gali sustabdyti visą tarpinį mokėjimą ar jo dalį, kai nustatomi dideli struktūrinių fondų lėšų valdymo trūkumai, kuriuos nedelsiant reikia taisyti. Apie tokius trūkumus Komisija nedelsdama informuoja valstybę narę (mokėjimo instituciją), ir jei valstybė narė per nustatytą terminą nesiima priemonių jiems ištaisyti arba iš viso neatsižvelgia į Komisijos pranešimą, visi tarpiniai mokėjimai yra sustabdomi (Pagrindinio reglamento 39 str.). Taigi mokėjimai yra betarpiškai susiję su finansų kontrole.

**Galutiniai mokėjimai.** Projekto įgyvendinimo metu atliekamas vienintelis galutinis mokėjimas, reiškiantis ne tik paskutinį lėšų pervedimą arba gražinimą, bet ir projekto ar visos programos veiklų pabaigą, todėl kartu su mokėjimo prašymu reikalaujama pateikti galutinę projekto įgyvendinimo ataskaitą bei, jei tarpinė institucija to reikalauja, auditoriaus išvadą dėl paramos lėšų panaudojimo. Jei mokėjimo prašymas yra priimtinas, pagal jį pervedamos lėšos paskutinėms projekto turėtoms išlaidoms padengti ar sąskaitoms apmokėti, tačiau išlaidų apmokėjimui taikant kompensavimo be avanso mokėjimo būdą, mokėjimo prašymas gali tapti ir prašymu gražinti paramą, jei projekto vykdytoju išmokėta didesnė paramos suma nei būtina projektui įgyvendinti.

Remiantis Pagrindinio reglamento 32 str. 4 d., Komisijai teikiama galutinio mokėjimo paraiška yra priimtina, jei yra pateikti papildomi dokumentai: sertifikuotas visų programos metu padarytų išlaidų patvirtinimas; galutinė įgyvendinimo ataskaita, kuriai pritarė Komisija; nepriklausomo auditoriaus pareiškimas, kuriame apibendrintos ir įvertintos įgyvendinant taikytos kontrolės procedūros, padarytų išlaidų teisėtumas ir teisingumas.

Kadangi šiame programavimo periode iki 2005 m. gruodžio 1 d. Komisijai buvo pateiktas tik vienas ESF tarpinis mokėjimo prašymas [157] sunku.

### **2.1.2.3. Įsipareigojimų panaikinimas (n+2 taisyklės taikymas).**

Įsipareigojimų ir mokėjimų sistema yra vientisa ir tarpusavyje susieta sistema – pagal kiekvieną įsipareigojimą turėtų būti vykdomi atitinkami mokėjimai. Kadangi ES paramos ištekliai yra riboti, tam, kad sukurta sistema užtikrintų veiksmingą lėšų panaudojimą, Bendrija numatė automatinio įsipareigojimo panaikinimo galimybę pagal n+2 taisyklę (n – įsipareigojimo metai, 2 – du metai, per kuriuos skaičiuojami mokėjimai pagal n metais įsipareigotą apmokėti sumą), kaip sankciją už tai, kad pagal įsipareigojimus mokėjimai nėra vykdomi.

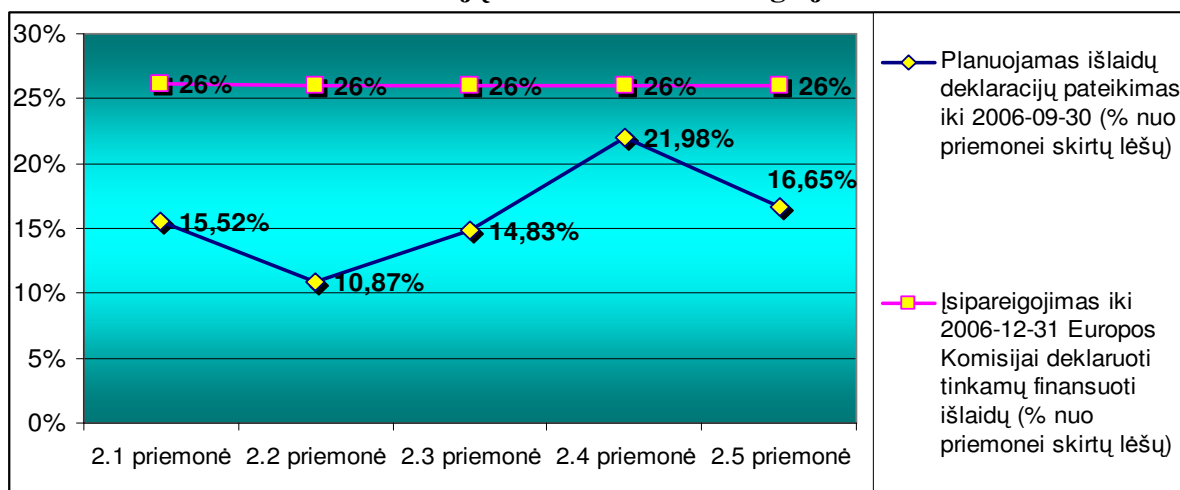
Galimybė automatiškai panaikinti įsipareigojimą reiškia, jog vadovaujantis Pagrindinio reglamento 31 ir 52 straipsniais, Komisija automatiškai panaikins bet kokią įsipareigojimų dalį, kuri nebuvo pervesta avansu arba kuriai nebuvo gauta priimtina mokėjimo paraiška iki antrųjų metų pabaigos po įsipareigojimo atlikimo metų arba iki nustatyto galutinės ataskaitos pateikimo termino. Procedūra netaikoma toms sumoms, kurios yra teisinės arba administracinės

procedūros tarp Komisijos ir valstybės narės objektas, kai šiomis procedūromis yra stabdomas projekto įgyvendinimas, mokėjimo prašymų teikimas ar pripažinimas tinkamais apmokėti.

Nors regionuose struktūrinių fondų parama yra skirstoma remiantis daugiamečiais kelių skirtingų struktūrinių fondų remiamomis programomis, pagal n+2 taisyklę įsipareigojimai skaičiuojami kiekvienais metais ir kiekvienam fondui atskirai. Šiuos įsipareigojimus turi atitikti mokėjimai, Komisijos atlikti iki 2-ųjų po įsipareigojimo metų gruodžio 31 d. Skirtumas tarp taip apskaičiuotų įsipareigojimų ir mokėjimų lemia įsipareigojimų panaikinimą Komisijos sprendimu pagal valstybės narės pateiktą naują finansavimo planą. Jei Komisijai priimant sprendimą dėl automatinio įsipareigojimų panaikinimo valstybė narė nepateikia atitinkamo finansavimo plano, įsipareigojimai mažinami proporcingai kiekvienam prioritetui bei priemonei [103]. Tačiau, remiantis Europos Tarybos reglamento Nr. 1605/2002, patvirtinančio Bendrąjį biudžeto finansinių reglamentą [80], 157 str., Komisija gali nuspręsti atnaujinti panaikintus įsipareigojimus, jei programos nebuvo galima įgyvendinti dėl *force majeure* aplinkybių arba buvo pripažinta Komisijos klaida, lėmusi įsipareigojimų panaikinimą.

Lietuvai pirmoji n+2 taisyklės taikymo data – 2006 m. gruodžio 31 d. Pagal BPD iki to laikotarpio bendrai Komisijai turėtų būti deklaruota 26 % ESF lėšų, tačiau net institucijų prognozės šio skaičiaus nesiekia.

**4 pav. Tarpinių institucijų planuojamų pateikti vadovaujančiajai institucijai išlaidų deklaracijų suma iki 2006 m. rugsėjo 30 d.**



4 pav. matome, kad bendrai 2.1–2.5 priemonių planuojamas išlaidų deklaravimas sudaro kiek mažiau nei 16% priemonėms skirtų lėšų, t.y. 10 % mažiau nei buvo prisiimta įsipareigojimų. Žinoma, deklaruotinių išlaidų procentas gali kisti, nes pagal n+2 taisyklę skaičiuojamos iki metų pabaigos pateiktos išlaidų deklaracijos, tačiau jis kistų tik 1-2 % ribose. Todėl galima daryti išvadą, kad, skaičiuojant pirmąsias automatinio įsipareigojimų panaikinimo sumas, bendrai BPD priemonėms įsipareigojimų suma gali būti sumažinta 8% programavimo laikotarpiui skirtų lėšų. EQUAL programa įsipareigojimų panaikinimo turėtų išvengti.

Remiantis Europos socialinio fondo agentūros ekspertų nuomone, tarp pagrindinių priežasčių, galinčių sutrukdyti ar apsunkinti paramos lėšų įsisavinimą yra dažna ESF lėšų

panaudojimo taisyklių bei kvietimų teikti paraiškas dokumentacijos nuostatų kaita pareiškėjams jau parengus arba pradėjus įgyvendinti projektus, kadangi, keičiantis imperatyvioms teisės normoms, neišvengiamai keičiami projektų biudžetai, paramos teikimo sutarčių sąlygos; bei užsitęsęs viešųjų pirkimų taisyklių rengimas ir tvirtinimas, dėl ko vėluoja ir suplanuotų veiklų įgyvendinimas. Be to, Phare 2001 ir Phare 2002, EQUAL I etapo bei užsienio šalių programų įgyvendino patirtis rodo, kad projektų vykdytojai įsisavina vidutiniškai apie 87 % programai skirtos lėšų sumos, todėl manoma, kad stabilus lėšų neįsisavinimo procentas projektuose, finansuojamuose iš ESF, gali siekti 10 % atskiroms priemonėms skirtos lėšų sumos.

Lietuva nebus vienintelė valstybė narė, kuriai būtų sumažinti įsipareigojimai pagal n+2 taisyklę – struktūrinių fondų neįvykdyti įsipareigojimai per visą struktūrinių fondų veiklos laikotarpį sudarė 136 mlrd. EUR, kas prilygsta beveik 5 metų mokėjimams [118]. Šiame programavimo periode ESF jau panaikinta 123,5 mln. EUR arba 1,3 % metinių įsipareigojimų [120]. Tai rodo, kad, sudarant programavimo laikotarpio biudžetą daugiamečių išlaidų programų periodui, nepakankamai atsižvelgiama į valstybių narių gebėjimą įsisavinti lėšas pagal numatytą tvarkaraštį. Tokiu būdu asignavimai lieka nepanaudoti, didėja neįvykdytų įsipareigojimų lygis.

Siekiant spartinti lėšų įsisavinimo procesą, ES paramą administruojančios institucijos turėtų parengti metodiką, kuria vadovaujantis būtų galima atlikti nuolatinį bei tikslesnį lėšų įsisavinimo prognozės planavimą, supaprastinti mokėjimo prašymų tikrinimo procedūrą, spartinti viešųjų pirkimų dokumentacijos derinimo procesą, užtikrinti teisės normų stabilumą.

### **2.1.3. Bendrieji ir specialieji išlaidų tinkamumo kriterijai**

Bendrai ES struktūrinių fondų įnašas yra apskaičiuojamas kaip procentinis dydis pagal bendras išlaidas, atitinkančias tam tikrus reikalavimus (Pagrindinio reglamento 29 str. 2 d.), todėl būtina nustatyti, kokios būtent išlaidos tinkamos finansuoti iš ESF lėšų. Lietuvoje tos pačios išlaidų tinkamumo taisyklės yra taikomos ir valstybės biudžeto bendrojo finansavimo daliai.

Išlaidų tinkamumo reguliavime galima išskirti dvi pagrindines teisės normų grupes:<sup>4</sup>

- ✓ išlaidų tinkamumo laikotarpį reglamentuojančios ES ir nacionalinės teisės normos;
- ✓ išlaidų tinkamumo taisyklės pagal išlaidų kategorijas bei pobūdį nustatančios ES ir nacionalinės teisės normos.

Išlaidų tinkamumo laikotarpis iš esmės sutampa su programavimo dokumento galiojimo laikotarpiu, tačiau ne visada. Remiantis Pagrindinio reglamento 30 str. 2 d., išlaidų tinkamumo laikotarpis gali būti nuo paraiškos dėl pagalbos Komisijai pateikimo dienos iki Komisijos sprendime skirti struktūrinių fondų įnašą nustatyto termino, kuris dar gali būti pratęstas valstybės narės motyvuotu prašymu. Taigi tinkamumo laikotarpis kiekvienam programavimo dokumentui gali būti individualus.

---

<sup>4</sup> Išlaidų tinkamumui taikomos ir kitos taisyklės, pvz., valstybės pagalbos taisyklės, tačiau, atsižvelgiant į jų reikšmę bendrame ESF išlaidų tinkamumo taisyklių reguliavime, šiame darbe analizuojamos tik pagrindinės ESF išlaidų tinkamumo taisyklės.

Stojimo į ES sutarties aktu papildžius Pagrindinio reglamento 52 str. 4 pastraipą, naujosios valstybės narės nustatytas atskiras išlaidų tinkamumo laikotarpis, prasidedantis 2004 m. sausio 1 d. Atsižvelgiant į tai, Komisijos sprendimuose skirti paramą pagal BPD ir EQUAL BPD, ši data nurodyta kaip išlaidų tinkamumo pradžia, o pabaiga (iki kurios projektų vykdytojai gali teikti mokėjimo prašymus) – 2008 m. gruodžio 31 d. Ši nuostata yra pakartota Administravimo ir finansavimo taisyklių 10 p., tačiau šių taisyklių 65.3.5 punkte numatyta, kad „konkreto projekto įgyvendinimo atveju išlaidų tinkamumo laikotarpis apibrėžiamas gairėse pareiškėjams“, o išlaidų tinkamumo pradžios diena gali būti laikoma paraiškos registravimo diena, paramos sutarties pasirašymo diena arba laikotarpis prieš paraiškos registravimą. Taigi tarpinėms institucijoms yra suteikiama teisė nustatyti kitą nei Komisijos sprendime nurodytą tinkamumo laikotarpį.

2.1, 2.2 ir 2.3 gairėse pareiškėjams numatyta, kad tinkamų išlaidų pradžia yra numatoma paramos teikimo sutartyje, t.y. daugeliu atveju tinkamomis išlaidomis laikomos tos išlaidos, kurias pareiškėjas patiria nuo paramos sutarties pasirašymo arba vėlesnės datos, iki projekto pabaigos, tačiau ne vėliau nei iki 2008 m. birželio 1 d. 2.4 ir 2.5 gairėse tiksliai įvardyta, kad išlaidų tinkamumo laikotarpio pradžia yra sutarties pasirašymo data (išskyrus valstybinės svarbos projektus, kuriems kompensuojamos viešųjų pirkimų konkursinės dokumentacijos parengimo paslaugų pirkimo išlaidos, jeigu šių paslaugų viešasis pirkimas įvyko po 2004 m. sausio 1 d.), o laikotarpio pabaiga – pagal konkretų kvietimą teikti paraiškas – 2008 m. kovo 1 d. arba 2008 m. balandžio 30 d. Remiantis Projektų, finansuojamų įgyvendinant Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL Bendrojo programavimo dokumentą (EQUAL BPD), teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklėmis, EQUAL projektų išlaidų tinkamumo finansuoti laikotarpis yra nuo sutarties įsigaliojimo dienos iki 2008 m. birželio 30 d.

Taigi pagal visas ESF remiamas priemonės ir EQUAL iniciatyvą nacionalinės taisyklės numato griežtesnius nei Pagrindiniame reglamente numatytus ribojimus išlaidų tinkamumo laikotarpiui. Taip iš vienos pusės siaurinama pareiškėjų galimybės naudotis ESF parama, iš kitos – paliekama daugiau laiko paramą administruojančioms institucijoms atlikti mokėjimų tikrinimus ir apskaitą, kad Komisijai būtų deklaruotos tik tinkamos finansuoti išlaidos.

Išlaidų tinkamumo taisyklės remiantis Pagrindinio reglamento 30 str. 3 d. yra tam tikros nacionalinės taisyklės, taikomos reikalavimus atitinkančioms išlaidoms, išskyrus atvejus, kai Komisija nustato bendras išlaidų atitikimo tam tikriems reikalavimams taisykles. Komisija, siekdama garantuoti vienodą ir teisingą struktūrinių fondų įgyvendinimą visoje Bendrijoje, reglamentu Nr. 1685/2000 [90] priėmė bendras taisykles dėl išlaidų tinkamumo. Šio reglamento taisyklės dėl realiai sumokėtų išlaidų, transnacionalinių finansinių operacijų bei pridėtinės vertės ir kitų mokesčių bei rinkliavų iš dalies keitė Komisijos reglamentas Nr. 448/2004 [91].

Reglamente Nr. 448/2000 yra nustatytos 12 išlaidų tinkamumo taisyklių, tačiau ESF remiamoms veikloms dėl šių veiklų paskirties ir specifinių intervencijos sričių yra būdingos tik šios taisyklės: 1 taisyklė – realiai sumokėtos išlaidos (tinkamos finansuoti išlaidos turi būti



realios ir pagrįstos atitinkamais išlaidas pateisinančiais dokumentais), 2 taisyklė – įsipareigojimų apskaita (projekto metu ar po jo gautos pajamos iš projekto veiklų mažina struktūrinių fondų bendrojo finansavimo sumą), 3 taisyklė – finansiniai ir kiti mokesčiai bei teismo išlaidos (nurodomos tinkamos ir netinkamos mokesčių išlaidos), 4 taisyklė – naudotų įrenginių pirkimas (nustatomi reikalavimai naudotos įrangos pirkimui), 7 taisyklė – PVM ir kiti mokesčiai bei rinkliavos (nustatoma bendra taisyklė, kad PVM nėra tinkamos išlaidos, išskyrus atvejus, kai galutinis naudos gavėjas šio mokesčio negali susigražinti), 10 taisyklė – lizingas (su lizingo veikla susijusios išlaidos yra tinkamos finansuoti pagal minėtame reglamente nustatytas taisykles), 11 taisyklė – išlaidos, padarytos valdant ir įgyvendinant struktūrinius fondus (nurodytos išlaidos pripažįstamos netinkamomis, išskyrus techninės pagalbos išlaidas), 12 taisyklė – veiklos tinkamumas, atsižvelgiant į jos vietą (tinkamo regiono taisyklė).

Nuostatos dėl žemės ar nekilnojamojo turto pirkimo, rizikos kapitalo ir paskolų bei garantijų fondo ESF išlaidoms nėra taikomos, nes šios išlaidos nėra suderinamos su ESF veiklų ir intervencijų sritimis [153]. Taip pat, remiantis 2004 m. lapkričio 29 d. redakcijos Administravimo ir finansavimo taisyklių 72.5 punktu, nėra aktualus ir 12 taisyklės taikymas, nes parama yra naudojama tik Lietuvos teritorijoje. Ši taisyklė yra aktuali projektams, finansuojamiems pagal EQUAL iniciatyvą, kadangi šiuose projektuose yra skatinamas tarptautinis bendradarbiavimas vystymo bendrijos lygmenyje.

ES Audito Rūmai savo specialioje ataskaitoje Nr. 7/2003 pabrėžė, kad 2000–2006 m. programavimo periodu nustatytos išlaidų tinkamumo taisyklės yra netobulos ir nepakankamos, paliekančios plačią laisvę valstybėms narėms jas interpretuoti savaip, kas apsunkina bendrą sistemos kontrolę. Ataskaitoje nurodoma, kad reglamente Nr. 448/2004 nėra pilnai apibrėžta galutinio naudos gavėjo koncepcija, nenustatyti ribojimai projekto administravimo išlaidoms, papildomas teisinis reguliavimas reikalingas apibrėžiant PVM bei pajamų iš projekto tinkamumo taisykles [114]. Šių santykių teisinis neapibrėžtumas sąlygoja skirtingą taisyklių interpretavimą bei skatina valstybės nares santykius papildomai teisiškai sureguliuoti, nustatant griežtesnes nacionalines išlaidų tinkamumo taisykles. Kadangi šiuo programavimo laikotarpiu siekiama, kad sukurta sistema pasiteisintų ir Lietuva taptų patikima Bendrijos partnere, vystant LR teisės aktai taip pat žymiai susiaurina Bendrijos nustatytas išlaidų tinkamumo ribas.

Remiantis atlikta kvietimų teikti paraiškas dokumentacijos analize, išlaidos pagal visas ESF remiamas priemones ir EQUAL turi atitikti 3 kriterijus – išlaidos turi būti: būtinos projektui vykdyti ir numatytos paramos teikimo sutartyje; padarytos projekto įgyvendinimo metu; faktiškai padarytos, t.y. užregistruotos projekto vykdytojo ar jo partnerių sąskaitose bei pagrįstos jas įrodančių dokumentų originalais arba oficialiai patvirtintomis kopijomis. Tačiau, kadangi detalių išlaidų tinkamumo taisyklių ESF remiamoms veikloms nustatymas yra kvietimų teikti paraiškas dokumentaciją rengiančių institucijų funkcija, išlaidų tinkamumo taisyklės skirtingų institucijų priimtose gairėse pareiškėjams, ypač 2004 m. kvietimuose teikti paraiškas, skiriasi.

LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijos administruojamų 2.1, 2.2 ir 2.3 priemonių 2004 m. kvietimuose teikti paraiškas buvo įvardyta bendra nuostata, kad šių priemonių išlaidoms yra taikomos reglamento Nr. 448/2004 taisyklės, tačiau taip pat nustatyti konkretūs apribojimai: netaikoma 4 taisyklė, t.y. negalimas naudotos įrangos pirkimas; atskirai apibrėžta 7 taisyklė dėl PVM tinkamumo; negalimas žemės ir nekilnojamojo turto pirkimas (5 ir 6 taisyklės); negalimas įnašas natūra (t.y. iš dalies ribojama 1 taisyklė).

ESF netinkamomis išlaidomis laikomos įrangos (kompensuojamos tik įrangos nusidėvėjimo išlaidos), transporto priemonių, pastatų įsigijimo ir patalpų remonto išlaidos yra tinkamos remti iš kitų struktūrinių fondų lėšų, pvz., ERPF. Draudimas kompensuoti šias išlaidas kaip nesuderinamas su ESF tikslais, apsunkina projektų įgyvendinimą, kadangi investicijos į žmonių išteklių vystymą dažnai yra susijusios su aprūpinimu tinkama darbui įranga. Nusidėvėjimo išlaidų kompensavimas problemos neišsprendžia, kadangi projekto vykdytojas turi įsigyti įrangą iš nuosavų lėšų, o nusidėvėjimo kompensavimas visų įsigijimo išlaidų nepadengia.

Problemą bandyta spręsti ERPF remiamomis priemonėmis papildant ESF priemones – konkrečiai BPD 1.5 priemone „Darbo rinkos, švietimo, profesinio mokymo, mokslo ir studijų institucijų bei socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra (papildanti ESF remiamas priemones)“. Asignavimus, skirtus šiai priemonei, bendrai administruoja LR socialinės apsaugos ir darbo bei LR švietimo ir mokslo ministerijos kaip tarpinės institucijos. Taigi dažnai pareiškėjai, siekiantys, kad ES struktūrinių fondų parama žmonių išteklių plėtrai būtų pakankama, turi teikti paraiškas pagal kurią nors ESF remiamą bei 1.5 priemones. Kadangi projektai yra tarpusavyje susieti, projektų vertinimo, atrankos ir sprendimų priėmimo procedūros turi būti koordinuojamos vieningai, nes tarpinės institucijos sprendimas neskirti paramos vienam iš projektų, gali lemti analogišką sprendimą kito projekto atžvilgiu. Kol kas koordinavimas yra neoficialus, tačiau jis turėtų būti teisiškai reguliuojamas.

LR švietimo ir mokslo ministerijos administruojamų 2.4 ir 2.5 priemonių bei LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijos koordinuojamos EQUAL iniciatyvos 2004 m. kvietimų teikti paraiškas dokumentacijose tiksliai nurodomos konkrečios reglamento Nr. 448/2004 taisyklės, taikomos būtent šioms priemonėms, t.y. 1–3, 7 ir 10 taisyklės. Tačiau 2.4, 2.5 priemonėms ir EQUAL iniciatyvai nustatyti tie patys išlaidų tinkamumo apribojimai kaip ir pagal 2.1, 2.2 bei 2.3 priemones, papildomai numatant, kad netinkamomis išlaidomis laikomos valstybės tarnautojų darbo užmokesčio sąnaudos.

2004 m. gairėse pareiškėjams apibrėžiant projekto biudžeto eilučių kategorijas, kurios skiriasi pagal 2.1, 2.2, 2.3 priemones ir 2.4, 2.5 priemones bei EQUAL iniciatyvą, numatyti papildomi kiekybiniai ir kokybiniai išlaidų tinkamumo ribojimai. Nors 2005 m. 2.2, 2.3, 2.4 bei 2.5 priemonių kvietimų teikti paraiškas dokumentacijoje nurodytos išlaidų tinkamumo taisyklės ir tinkamų išlaidų (projekto biudžeto eilučių) kategorijos suvienodintos, tačiau papildomai numatyta, kad netinkamomis laikomos lizingo išlaidos (nors jos yra tinkamos pagal reglamento Nr. 448/2004 10 taisyklę), išlaidos, susijusios su projekto valdymo grupės veikla. O 7 taisyklės

detalus taikymas nustatytas Administravimo ir finansavimo taisyklių 13 priedu patvirtinus Sumokamo pirkimo ir (arba) importo pridėtinės vertės mokesčio pripažinimo tinkamomis finansuoti projektų išlaidomis tvarkos aprašą. Tokiu būdu suvienodinta teisės taikymo šioje srityje praktika.

Remiantis Administravimo ir finansavimo taisyklių 10 p., jei parama projektui neapima visų numatomų tinkamų finansuoti išlaidų, likusios išlaidų dalies finansavimą turi užtikrinti projekto vykdytojas, t.y. pareiškėjas, projekte numatydamas netinkamas finansuoti išlaidas, turi jų atsisakyti arba finansuoti savo lėšomis. Nustatant vis daugiau apribojimų išlaidų tinkamumui, turėtų atsirasti projektų, kurių neįmanoma įgyvendinti, nenumačius netinkamų finansuoti išlaidų.

Šiuo metu pagrindinės ESF lėšų įsisavinimo problemos yra susijusios su tinkamų išlaidų apskaičiavimu, nes nėra nustatyta projekto metu gaunamų pajamų skaičiavimo metodika, nėra reglamentuojamas projekto vykdymo metu sutaupytų lėšų panaudojimas, darbo užmokesčio valstybės tarnautojams mokėjimo iš projekto lėšų tvarka ir kt.

Nėra aišku, kaip pagal ne rečiau nei 3 kartus per metus projekto vykdytojo (biudžetinės įstaigos) teikiamą mokėjimo prašymą įskaičiuoti įrenginių nusidėvėjimo išlaidas, kadangi LR finansų ministro 2001 m. kovo 16 d. įsakymu Nr.70 patvirtintos Biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos tvarkos [30] 45 str. numatyta, kad biudžetinių įstaigų ilgalaikio turto nusidėvėjimas skaičiuojamas vieną kartą per metus pagal gruodžio 31 d. būklę, nepriklausomai nuo to, kokį einamųjų metų mėnesį jis įsigytas. T.y. pagal ESF projektą nusidėvėjimas yra skaičiuojamas kiekviename mokėjimo prašyme, o pagal biudžetinių įstaigų apskaitos tvarką – kasmet.

Taip pat, kadangi daugelis mokslinių tyrimų ir plėtros srityje dirbančių mokslo ir studijų institucijų PVM požiūriu vykdo mišrią veiklą, yra sudėtinga nustatyti tinkamą ir netinkamą finansuoti iš paramos PVM. Tokiais atvejais institucijai lengviausia PVM priskirti prie netinkamo finansuoti iš paramos PVM ir prašyti tokį PVM finansuoti iš tarpinių institucijų asignavimams priskirtos specialiosios PVM programos. Todėl siūloma papildyti Administravimo ir finansavimo taisyklių 13 priedu patvirtinus Sumokamo pirkimo ir (arba) importo pridėtinės vertės mokesčio pripažinimo tinkamomis finansuoti projektų išlaidomis tvarkos aprašą, nustatant netinkamo finansuoti iš paramos PVM skyrimo procedūras.

Teisinio reguliavimo šioje srityje pažanga yra tik ta, kad 2005 m. kvietimų teikti paraiškas dokumentacijoje suvienodintos ESF išlaidų tinkamumo taisyklės ir tinkamų išlaidų kategorijos. Tai leidžia ne tik pareiškėjams, galintiems teikti paraiškas pagal daugelį BPD priemonių bei EQUAL iniciatyvą, lengviau perprasti ir taikyti išlaidų tinkamumo taisykles, bet ir įgyvendinančiajai institucijai, administruojančiai visas šias priemones bei EQUAL iniciatyvos temų, lengviau patikrinti bei apskaičiuoti projektų tinkamas išlaidas.

Šiame skyriuje atlikus ESF lėšų panaudojimo teisinio reguliavimo ir teisės aktų įgyvendinimo analizę, galima teigti, kad lėšų panaudojimo teisinis reguliavimas nėra aiškus, pakankamas ir efektyvus, kadangi analizės metu nustatyta, kad neaiškiai atskirtos institucijų teisinės atsakomybės ribos, teisinis reguliavimas, ypač išlaidų tinkamumo ir jų apskaičiavimo

srityje, yra nepakankamas, nustatytas ESF lėšų panaudojimą reguliuojančių teisės aktų ir kitų LR teisės aktų nesuderinamumas, sudarantis kliūtis laiku ir tinkamai įsisavinti ESF paramą. Šie teisinio reguliavimo trūkumai įtakoja žemą išpareigojimų lygį bei mokėjimų vėlavimą, kas gali lemti automatinį išpareigojimų panaikinimą.

## **2.2. Europos socialinio fondo lėšų panaudojimo kontrolės teisinis reguliavimas ir teisės aktų įgyvendinimas Lietuvoje**

Finansų kontrolės tikslas – įsitikinti, ar institucijų veikla sudarant, skirstant ir panaudojant piniginių fondų lėšas yra teisėta, tikslinga ir efektyvi. Finansų kontrolė privalo užtikrinti finansinės drausmės laikymąsi, fondų teikėjų finansinių interesų apsaugą, užkirsti kelią arba išaiškinti finansinės drausmės pažeidimus. Atsižvelgiant į tai, šiame skyriuje nagrinėjamos teisės normos, susijusios su ESF lėšų panaudojimo finansine kontrole bei šios kontrolės metu nustatytų finansinių klaidų taisymu.

### **2.2.1. ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo kontrolė (patikrinimai)**

Bendrąsias ES struktūrinių fondų finansų kontrolės nuostatas apibrėžia Pagrindinio reglamento 38 str., kuriame, remiantis subsidiarumo principu, išdėstomos Komisijos ir valstybės narės kompetencijos sritys, įgyvendinant finansų kontrolę. Bendras principas – Komisija atsako už Bendrijos biudžeto vykdymą, Bendrijos lėšų naudojimo veiksmingumą ir teisingumą, o valstybės narės, nepažeisdamos Komisijos galių, atsako už finansinės paramos programų įgyvendinimo kontrolę (valdymo ir kontrolės sistemos sukūrimą, patikimo finansų valdymo principo įgyvendinimą, ir kt.). Komisija ir valstybė narė, remdamosi dvišaliu administraciniu bendradarbiavimo susitarimu, bendradarbiauja tarpusavyje ir keičiasi informacija apie patikrinimų rezultatus, finansų kontrolės įstaigų pateiktas pastabas, netikslumų koregavimą.

Detalų Pagrindinio reglamento 38 str. nuostatų taikymą numato Komisijos reglamentas (EB) Nr. 438/2001, nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999 įgyvendinimo taisyklės dėl struktūrinių fondų paramos valdymo ir kontrolės sistemų [88]. Šiuo reglamentu yra nustatyta 3 lygmenų struktūrinių fondų lėšų panaudojimo vidaus ir išorės kontrolės sistema:

✓ 1-uoju lygmeniu (reglamento Nr. 438/2001 4 str.) yra įgyvendinama ex-ante (išankstinė) ir einamoji kontrolė vykdant patikrinimus projektų įgyvendinimo vietose. Šių tikrinimų metu nustatoma, ar projektu išpareigotos atlikti tam tikros veiklos yra realiai atliekamos, pvz., vykdomi mokymai, teikiamos socialinės paslaugos.

✓ 2-uoju lygmeniu (reglamento Nr. 438/2001 10 ir 15 str.) atliekama einamoji bei ex-post (paskesnioji) kontrolė. Pagal 10 str. valstybės narės organizuoja valdymo ir kontrolės sistemų efektyvumo patikrinimus ir sisteminius išlaidų deklaracijų tikrinimus, vykdomus atrankiniu būdu pagal atliktą rizikos analizę. Reglamento 15 str. nustato baigiamojo programos audito atlikimą ir baigiamosios deklaracijos pateikimą. Baigiamasis programos auditas

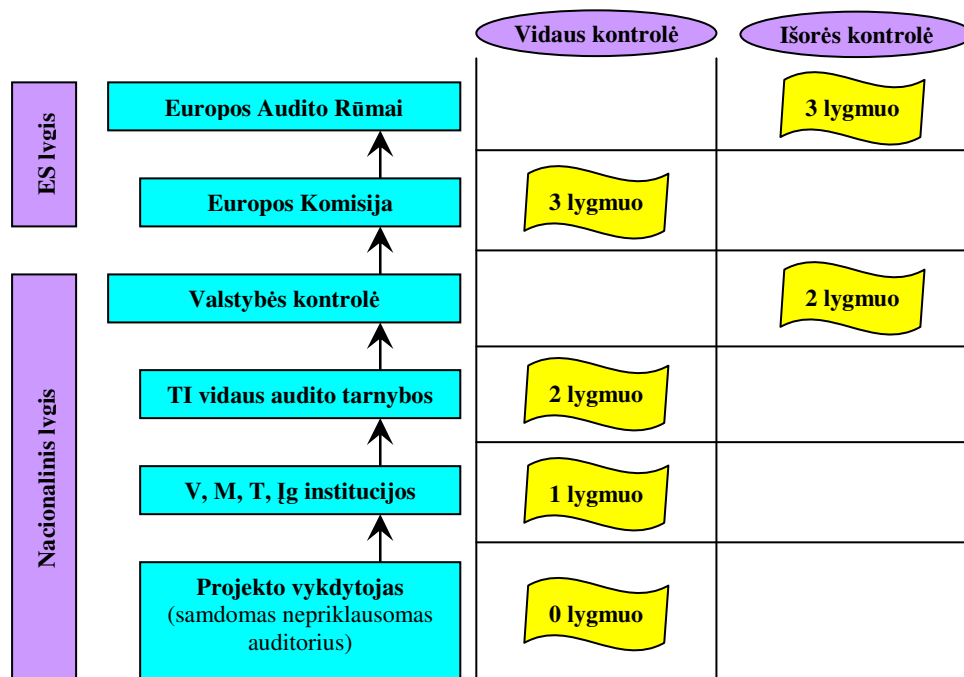
atliekamas pagal tarptautinius audito standartus apibendrinant visus programos įgyvendinimo metu atliktus patikrinimus arba atliekant papildomas patikras.

✓ 3-iojo lygmens (reglamento Nr. 438/2001 6 str.) einamoji bei ex-post (paskesnioji) kontrolė yra reguliarius valdymo ir kontrolės sistemų patikrinimai, atliekami Komisijos.

Tačiau numatyti 3 lygmenys pilnai neapima visų su struktūriniais fondais susijusių vykdomų patikrinimų. Visų pirma, nulinio lygmens ES lėšų panaudojimo patikrinimu galima laikyti projekto auditui atlikti samdomo nepriklausomo išorinio auditoriaus patikrinimus. Šie patikrinimai privalomi kiekvienam projektui. Taip pat, remiantis EEB sutarties 248 str. 1 d., ES Audito Rūmai gali tikrinti visų Bendrijos pajamų ir išlaidų sąskaitas. Tai reiškia, kad Audito Rūmai taip pat gali vykdyti 3 lygmens ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo kontrolę.

Visų 3 lygmenų kontrolės objektai yra: išlaidų sertifikavimas, projekto veiklų įgyvendinimas bei valdymo ir kontrolės sistemos efektyvumas, atitinkantis reglamento Nr. 438/2001 II skyriuje nustatytus reikalavimus.

#### 4 pav. ES struktūrinių fondų finansų kontrolės lygmenys



Patikrinimai pagal juos atliekančius subjektus skiriami į nacionalinio ir Bendrijos lygmens patikrinimus. Nacionalinio lygmens fondų lėšų panaudojimo kontrolės būdai yra:

**1. Nepriklausomo auditoriaus atliekamos patikros.** Nors nei Pagrindinis reglamentas, nei reglamentas Nr. 438/2001 nereikalauja, kad projektai būtų tikrinami projekto lėšomis samdomų nepriklausomų auditorių, šis reikalavimas kyla iš teisės aktuose bei paramos teikimo sutartyje įtvirtintos pareigos paramos gavėjui užtikrinti, kad būtų užkirstas kelias apgaulei, klaidoms ir įstatymų bei kitų norminių teisės aktų pažeidimams. Remiantis iki 2005 m. gegužės 31 d. galiojusiu Administravimo ir finansavimo taisyklių nuostatomis bei šiuo metu galiojančiomis Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo išlaidų

apmokėjimo ir ataskaitų teikimo taisyklėmis, nepriklausomo audito išvados yra pateikiamos su mokėjimo prašymais tam, kad būtų lengviau įvertinti prašomų apmokėti išlaidų tinkamumą. Tačiau 2005 m. gegužės 31 d. pakeitus atitinkamas Administravimo ir finansavimo taisyklių nuostatas, imperatyvaus reikalavimo pateikti išvadas neliko, tačiau 141 p. tarpinei institucijai paliekama teisė reikalauti projekto vykdytojo auditoriaus išvados dėl paramos lėšų panaudojimo. Visose tarpinių institucijų patvirtintose gairėse pareiškėjams šių ataskaitų yra reikalaujama.

Nepriklausomi auditoriai, vykdydami įprastinius patikrinimus, vadovaujasi LR audito įstatymo [2] nuostatomis, tarptautiniais ir nacionaliniais audito standartais, kitais teisės aktais. Tačiau, atsižvelgiant į ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo specifiką, būtina nustatyti nepriklausomo projektų audito techninę užduotį, kad nepriklausomų auditorių patikrinimai kuo mažiau dubliuotų kitų institucijų vykdomas patikras. Tuo būdu LR finansų ministerija parengė ir tarpinėms bei įgyvendinančiosioms institucijoms pristatė Projektų, finansuojamų pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemones, išlaidų audito atlikimo užduotį, kurioje numatomas projekto išlaidų audito tikslas, apimtis, organizavimas bei ataskaitų teikimas [156]. Tačiau kol ši užduotis nėra oficialiai patvirtinta, tol pareiškėjams ji neprivaloma vykdyti. Autoriaus manymu, atsižvelgiant į poreikį aiškiai atskirti finansų kontrolę atliekančių institucijų funkcijas, analogiška techninė užduotis galėtų būti patvirtinta, pvz., kaip gairių priedas. Be to, šia forma galėtų vadovautis ir EQUAL iniciatyvos projektų vykdytojai.

**2. Projekto patikros vietoje.** Lietuvoje teisė (ne pareiga) tikrinti projektus, išskyrus EQUAL, jų įgyvendinimo ir administravimo vietoje, nustatyta vadovaujančiajai, mokėjimo bei tarpinei institucijoms (LR Vyriausybės 2005 m. balandžio 18 d. nutarimo Nr. 414 8.4, 6.4 ir 10.4 str.). Tačiau Administravimo ir finansavimo taisyklių VI skyriaus I skirsnyje, Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo priežiūros taisyklių [34] III skyriuje ir šiuos teisės aktus detalizuojančiame paramos fondo Europos socialinio fondo agentūros procedūrų vadove [67], numatytos patikrų vietoje atlikimo taisyklės ir procedūros reguliuoja tik įgyvendinančiosios institucijos atliekamas patikras šioje srityje. Todėl galima daryti išvadą, kad tik įgyvendinančioji institucija reguliariai atlieka patikras vietoje, o kitos nurodytos institucijos šiuos patikrinimus gali atlikti tik esant reikalui. Tačiau taip neužtikrinamas grįžtamasis ryšys ir pakankamas projektų monitoringas.

Remiantis minėtų teisės aktų nuostatomis, kurios taip pat yra pateikiamos kvietimų teikti paraiškas dokumentacijoje, įgyvendinančioji institucija per projekto įgyvendinimo laikotarpį privalo atlikti bent vieną projekto patikrą jo įgyvendinimo vietoje, kitaip nebus išmokėta galutinė paramos suma. Įgyvendinančioji institucija tai atlieka rengdama planuotas (pagal metinį bei operatyvinį patikrų vietoje planus) ir neplanuotas (esant įtarimui) patikras paraiškų vertinimo, mokėjimų prašymų tikrinimo bei projektų įgyvendinimo metu. Pagrindė tikrinamas pareiškėjo dokumentuose pateiktos informacijos teisingumas, projekto apskaitos vedimas, specialiųjų sutarties sąlygų laikymasis, o svarbiausia – numatytų įsipareigojimų atlikti darbus, suteikti

paslaugas ar įsigyti prekes realus vykdymas. Patikros vietoje metu nustatytus neatitikimų ar paramos sutarties pažeidimų, pradedama finansinių klaidų taisymo procedūra.

Europos socialinio fondo agentūros darbuotojų pateiktais duomenimis, BPD priemonių patikros vietoje buvo pradėtos vykdyti tik 2005 m. rugsėjo mėnesį, t.y. praėjus pusei metų nuo projektų įgyvendinimo pradžios. Įgyvendinančiajai institucijai atlikus pirmąsias patikras vietoje, buvo nustatyta daug reikalavimų apskaitos sistemai pažeidimų: fiksuojamos ne visos su projektu susijusios operacijos; apskaitoje atspindima dalis netinkamų projekto išlaidų; dalis projekto išlaidų nėra pateisintos ir pagrįstos ir kt. Taip pat pastebėta nemažai netikslumų įgyvendinant projektų veiklas, smulkių pažeidimų nustatyta vykdant viešuosius pirkimus [151].

Iki 2005 m. lapkričio mėn. buvo atlikta 12 planinių patikrų vietose, tikrinant rizikingiausius (trumpo įgyvendinimo laikotarpio, kompleksinius ir kt.) projektus. Tačiau konkreti projektų atrankos metodika nėra įteisinta (įgyvendinančiosios institucijos darbuotojai neturi parengę kriterijų projektų rizikingumui vertinti), nėra sudarytas metinis patikrų vietoje planas (vadovaujamas operatyviniu), operatyvinis planas vykdomas ne pilna apimtimi (atliekama mažiau nei 50 % operatyviniame patikrų plane numatytų patikrų).

**3. Deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų tikrinimai.** Pastaruosius tikrinimus dėl BPD priemonių, remiantis LR Vyriausybės 2005 m. balandžio 18 d. nutarimu Nr. 414 patvirtintomis Institucijų, atsakingų už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti taisyklėmis [26], atlieka institucijos, atsakingos už veiklos atrankinius patikrinimus (t.y. tarpinių institucijų vidaus audito skyriai) bei auditą koordinuojanti institucija (LR finansų ministerijos Finansų kontrolės metodologijos departamentas). Auditą koordinuojanti institucija, remdamasi minėtame nutarime išvardytais funkcijomis, realiai patikrinimų neatlieka, tačiau sistema patikrinimų metu gautą informaciją, teikia ją suinteresuotoms institucijoms, rengia rekomendacijas dėl finansų kontrolės proceso tobulinimo. Analogiškas funkcijas dėl EQUAL iniciatyvos atlieka LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2003 m. rugsėjo 2 d. įsakymu Nr. A1-141 [40] audito ir kontrolės institucija paskirtas LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijos Vidaus audito skyrius. Šios institucijos funkcijų minėtas įsakymas nedetalizuoja, jos nustatytos skyriaus nuostatuose.

Kadangi sisteminių išlaidų deklaracijų tikrinimą atlieka institucijų vidaus audito padaliniai, pirmiausia savo veikloje jie vadovaujasi LR vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymu [8], kurio 5 str. 2 d. vienu iš vidaus audito uždavinių nurodytas viešojo juridinio asmens iš ES institucijų ar fondų gautų lėšų administravimo ir panaudojimo vertinimas. Tačiau, remiantis BPD priede nurodytu tinkamų pareiškėjų sąrašu, pagal 2.2 bei 2.5 priemonės paraiškas gali teikti ne tik viešieji, bet ir privatūs juridiniai asmenys, kurių atžvilgiu atliekami tie patys veiksmai (organizuojami patikrinimai). Todėl LR Vyriausybės 2005 m. balandžio 18 d. nutarimu Nr. 414 ar LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2003 m. rugsėjo 2 d. įsakymu Nr. A1-141 nustatyti valdingi įgalinimai šioms institucijoms atlikti visų projektų vykdytojų, neišskiriant jų

juridinio statuso, patikras, pernelyg išplečia LR vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymu šioms tarnyboms nustatytą veiklos sričių ribas.

Remiantis LR vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo 11 str. 1 d., LR finansų ministerija metodiškai vadovauja finansų kontrolės ir vidaus audito klausimais. Šis vaidmuo iš dalies sutampa su LR finansų ministerijos atliekama ES struktūrinių fondų auditą koordinuojančios institucijos funkcija. Atlikdama minėtą funkciją, LR finansų ministerija tvirtina Pavyzdinę vidaus audito metodiką [31], kuria vadovaujasi vidaus audito tarnybos, atlikdamos įprastinius patikrinimus. Tačiau šioje metodikoje audituojamuoju subjektu vėlgi nurodomas tik viešasis juridinis asmuo arba jo padalinys.

Dėl specifinių Bendrijos teisėje įtvirtintų reikalavimų ES lėšų panaudojimo kontrolei bei nacionalinio teisinio reguliavimo ypatumų kilo būtinybė LR finansų ministro įsakymu patvirtinti specialią Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemonėms įgyvendinti, veiklos atrankinių patikrinimų pavyzdinę metodiką [37] (toliau – Pavyzdinė metodika). Pavyzdinė metodika nustato deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų bei vidaus ir kontrolės sistemų efektyvumo patikrinimų planavimo, atlikimo ir ataskaitų rengimo bei pateikimo tvarką, kuria vadovaudamosi institucijos, atsakingos už veiklos atrankinius patikrinimus, arba EQUAL audito ir kontrolės institucija tvirtina atliekamų patikrinimų metodikas.

Pavyzdinėje metodikoje įtvirtintų nuostatų išaiškinimas pateikiamas Nuolatinės tarpžinybinės komisijos vidaus audito sistemos kūrimui valstybiniame sektoriuje koordinuoti 2003 m. kovo 13 d. posėdyje patvirtintoje Rekomendacijoje dėl ES paramos lėšų vidaus auditui [162]. Rekomendacija naudojama kaip papildoma informacinė priemonė, pateikianti vidaus auditoriams principus, sąvokas ir rekomendacijas, kurios jiems būtų naudingos vykdant ir organizuojant savo veiklą bei rengiant specialias vidaus audito metodikas. Rekomendacija yra parengta pagal Komisijos patvirtintą Struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemų audito vadovą [109], nustatantį bendrus valdymo ir kontrolės bei deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų audito atlikimo principus. Nors Pavyzdinė metodika ir rekomendacija yra skirtos tik BPD priemonių auditui reglamentuoti, tačiau realiai šiais dokumentais vadovaujasi ir EQUAL audito ir kontrolės institucija.

Pavyzdinėje metodikoje yra detalizuojami reglamente Nr. 438/2001 nustatyti pagrindiniai reikalavimai sisteminių išlaidų deklaracijų tikrinimui. Akcentuojamas pagrindinis principas, kad veiklos atrankinių patikrinimų turi būti atlikta tiek, kad vidaus audito tarnybos galėtų susidaryti nuomonę apie valdymo ir kontrolės sistemos efektyvumą ir deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų pagrįstumą, tačiau taip pat yra nustatyti minimalūs privalomi patikrinimų apimties reikalavimai:

1. Per programos įgyvendinimo laikotarpį patikrinama ne mažiau kaip 5 % visų deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų (Pavyzdinės metodikos 11 p.).

2. Pagal pateiktą projektų rizikos apskaičiavimo metodiką nustatomos projektų rizikos grupės (didelės, vidutinės ir mažos rizikos grupės), iš kiekvienos grupės į metinį vidaus audito



tarnybos planą įtraukiant bent vieną kiekvienos grupės projektą (Pavyzdinės metodikos 17 –27 p.). Rizikų nustatymas yra audito planavimo pagrindas, todėl vertindami rizikas auditoriai turėtų įvertinti ne tik įgimtas projekto rizikas, kylančias dėl silpnos administravimo sistemos tam tikrose srityse (pvz., dėl sudėtingų reguliavimo mechanizmų ar valdymo daugiapakopiškumo), bet ir kontrolės riziką, t.y. riziką, kad kontrolė nenustatys pažeidimų [162]. Vidaus audito planavimas turi apimti abiejų šių rizikos rūšių veiksnius bei rizikingiausias sritis.

3. Patikrinimai turi būti tolygiai paskirstyti per visą BPD priemonės įgyvendinimo laikotarpį ir apimti skirtingais laikotarpiais deklaruotas tinkamas finansuoti išlaidas (Pavyzdinės metodikos 28 p.). Pastarasis reikalavimas nėra vykdomas, kadangi iki šiol pagal BPD priemonės ESF deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų patikrų nėra atlikta, o EQUAL projektų patikros dar tik pradėtos vykdyti.

Pagal Pavyzdinės metodikos 37 str. nurodytą deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų patikrų apimtį galima spręsti, kad kai kuriais aspektais deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų tikrinimai dubliuoja įgyvendinančiųjų institucijų vykdomas patikras vietose, pvz., auditą atliekantis vidaus audito padalinys tikrina, ar mokėjimo prašymuose nurodyti darbai yra atlikti, prekės pateiktos, paslaugos suteiktos, kas iš esmės tikrinama patikrų vietose metu. Tikrinimus atliekančių institucijų funkcijų dubliavimas nėra tikslingas, kadangi įgyvendinančioji institucija projektą patikrina bent vieną kartą jo įgyvendinimo metu, tuo būdu nelieka nepatikrintų projektų. Komisija reglamento Nr. 438/2001 4 ir 10 str. patikras atskiria pagal patikrinimų laiką – patikros vietoje vykdomos veiklos atlikimo metu, o veiklos atrankiniai patikrinimai po veiklų atlikimo [154], tačiau minėtuose teisės aktuose šie aspektai aiškiai neatskiriami.

Deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų patikros taip pat apima ir kai kuriuos valdymo ir kontrolės sistemos efektyvumo patikrinimo aspektus, pvz., tikrinama, ar projekto vykdytojas, įgyvendinančioji institucija ir tarpinė institucija projektų dokumentus saugo teisės aktų nustatyta tvarka. Kiti deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų patikrų punktai tiesiogiai susiję su išlaidų tinkamumu, viešųjų pirkimų vykdymo, apskaitos tvarkymo ir kt. tikrinimais.

Vadovaudamosios Pavyzdinė metodika, institucijos, atsakingos už veiklos atrankinius patikrinimus, turi parengti savo ES struktūrinių fondų paramos lėšų veiklos atrankinių patikrinimų metodikas, kuriose būtų detalizuojamos bendros taisyklės. Šiuo metu veiklos atrankinių patikrinimų metodiką patvirtino tik LR socialinės apsaugos ir darbo ministerija ministro 2005 m. spalio 7 d. įsakymu Nr. A-266 [51]. Šia metodika vadovaujamasi atliekant ne tik BPD priemonių, bet ir EQUAL projektų auditą. LR švietimo ir mokslo ministerija yra parengusi tik veiklos atrankinių patikrinimų metodikos projektą [62]. Institucija turi užtikrinti, kad metodika bus patvirtinta iki atliekant projektų deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų patikras.

**4. Valdymo ir kontrolės sistemos patikrinimai.** Valdymo ir kontrolės sistemos auditas, kurį atlieka tos pačios institucijos, kaip ir deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų tikrinimus, turi nustatyti, ar sistema veikia efektyviai, bei užkirsti kelią klaidoms.

Pati valdymo ir kontrolės sistema, remiantis reglamento Nr. 438/2001 3 str., visų pirma yra aiškiai apibrėžtos ir deramai paskirstytos paramą administruojančių institucijų funkcijos. Kadangi funkcijos turi būti detalios, kad užtikrintų pakankamą audito seką, pagal reglamento 2 str., valstybė narė turi užtikrinti, kad paramą administruojančios institucijos gautų tinkamas gaires dėl valdymo ir kontrolės sistemų kūrimo. LR Vyriausybė, kaip vykdomosios valdžios institucija, formuojanti struktūrinių fondų politiką Lietuvoje, apsiribojo tik fondų administravimo funkcijų paskirstymu institucijoms, pavesdama vadovaujančiosioms institucijoms koordinuoti fondų lėšų administravimo sistemos kūrimą bei kartu su kitomis paramą administruojančiomis institucijomis rengti ir tvirtinti detalias administravimo funkcijų atlikimo taisykles ir procedūras. Taigi iš esmės valdymo ir kontrolės sistemos kūrimo gairės bei pačios sistemos kūrimas buvo pavestas ES paramą administruojančioms institucijoms, kas prieštarauja reglamente įtvirtintoms nuostatomis. Dėl to ilgą laiką paramą administruojančios institucijos nebuvo parengusios detalių valdymo ir kontrolės sistemos aprašų, o pirmųjų vykdytų valdymo ir kontrolės sistemų patikrinimų išvadose buvo pabrėžiama, kad nėra užtikrinama pakankama audito seka.

Valdymo ir kontrolės sistemos patikrinimams taikomos tos pačios metodikos, kaip ir deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų tikrinimams, tačiau reikalavimai audito atlikimui skiriasi. Valdymo ir kontrolės sistemos patikrinimams taip pat yra nustatomi kiekybiniai apribojimai – Pavyzdinės metodikos 6.2 p. nurodoma, kad turi būti atliktas mažiausiai vienas kiekvienos tarpinės institucijos, įgyvendinančios institucijos ir projektų vykdytojų valdymo ir kontrolės sistemos efektyvumo patikrinimas per priemonės įgyvendinimo laikotarpį. Tačiau minėtos metodikos 10 p. nurodyta, kad audito tarnyba neprivalo kiekvienais metais planuoti atlikti valdymo ir kontrolės sistemų efektyvumo patikrinimų, jeigu ši sistema per kalendorinius metus nepasikeičia. Siekiant nepažeisti 6.2 p. nustatytų reikalavimų, sistema turėtų būti tikrinama kiekvienais metais.

Pirmiausia yra tikrinamas valdymo ir kontrolės sistemos egzistavimas, t.y. paramą administruojančių institucijų, jų padalinių ir darbuotojų funkcijų atskyrimas ir jų teisinis reglamentavimas, o nustačius, kad valdymo ir kontrolės sistema egzistuoja, vertinama, ar ji užtikrina patikimą finansų valdymą, tinkamą priemonių įgyvendinimą ir kt. (Pavyzdinės metodikos 31 p.). Iki šiol yra atlikti pirminiai tarpinių institucijų sukurtos ESF valdymo ir kontrolės sistemos efektyvumo tikrinimai, kurių išvadose daugiausia akcentuojama, kad valdymo ir kontrolės sistema nėra efektyvi tiek, kad užtikrintų pakankamą audito seką [122].

Tiek Komisija, tiek ir Audito Rūmai savo ataskaitose ne kartą yra pabrėžę valstybių narių valdymo ir kontrolės sistemų silpnumą ir nepakankamą teisinį apibrėžtumą. Atsižvelgiant į tai, 2004 m. gruodžio mėn. ES valstybių narių Aukščiausiųjų audito institucijų vadovų ir Europos Audito Rūmų Ryšių palaikymo komiteto Struktūrinių fondų darbo grupė paskelbė „Lygiagretaus audito ataskaitą dėl iš struktūrinių fondų gaunamos paramos valdymo ir kontrolės sistemų“ [116]. Tikimasi, kad valstybės narės, tarp jų ir Lietuva, ataskaitoje pateiktas išvadas galės panaudoti savo valdymo ir kontrolės sistemų vystymui.

**5. Baigiamoji išlaidų deklaracija.** Pagrindinio reglamento 38 str. ir reglamento Nr. 438/2001 15 str. reikalaujama, kad, baigus įgyvendinti kiekvieną paramos programą, institucija, nepriklausoma nuo vadovaujančiosios ir mokėjimo institucijų, surašytų užbaigiamąją deklaraciją bei pateiktų ją Komisijai. Šioje deklaracijoje turėtų būti apibendrinti atliktų patikrinimų rezultatai, apmokėjimo reikalavimų pagrįstumas, teisėtumas bei reguliarumas.

Šiuo tikslu 2003 m. papildytas LR valstybės kontrolės įstatymas [7], suteikiantis naujus įgaliojimus LR valstybės kontrolės institucijai ir leidžiantis tiksliau apibrėžti jos vaidmenį ES finansinės paramos kontrolės sistemoje. Valstybės kontrolės funkcijų sąrašas, pateikiamas įstatymo 9 str., papildytas nuostata, kad Valstybės kontrolė audituoja atitinkamas lėšų administravimo institucijas ir paramos gavėjus, siekdama nustatyti, kaip naudojamos gautos ES lėšos bei kaip vykdomos programos, kuriose dalyvauja Lietuva. Tačiau straipsnio formuluotė nesukonkretina, kokius tiksliai patikrinimus pagal reglamentą Nr. 438/2001 ši institucija atlieka. LR Seimo 2003 m. liepos 1 d. nutarimu Nr. IX-1667 [9] apibrėžta Valstybės kontrolės atliekamo ES finansinės paramos audito apimtis, nurodomi privalomi audituoti pasirengimo ES narystei finansiniai instrumentai. Vis tik išskyrus tai, jog numatyta, kad patikrinimai turi būti atlikti pateikiant galutinio mokėjimo paraišką Komisijai, kas netiesiogiai nurodo kad minėti patikrinimai, skirti baigiamajai programos ataskaitai parengti, tiksli nuoroda į ES finansinės paramos audito būdą nepateikta. Funkcijų nesukonkretina ir Valstybės kontrolės 2004–2006 metų strateginis veiklos planas [163], kuriame vienu iš strateginių tikslų įvardijamas skaidraus ir efektyvaus ES finansinės paramos valdymo ir naudojimo skatinimas bei Bendrijų finansinių interesų gynimas.

Atlikus tarpinių institucijų rizikos analizę, 2005 m. gegužės mėn. vykęs ES struktūrinių fondų paramos valdymo ir kontrolės sistemos vertinimo valstybinis auditas apėmė visų BPD prioritetų, išskyrus 5 prioritetą „Techninė parama“ ir Bendrijos iniciatyvas, valdymo ir kontrolės sistemą reguliuojančių norminių teisės aktų tikrinimą. ESF valdymo ir kontrolės sistema buvo tikrinama LR švietimo ir mokslo ministerijoje bei Europos socialinio fondo agentūroje. Audito ataskaitoje pateiktos išvados, kad Pagrindinio reglamento bei reglamento Nr. 438/2001 reikalavimai fondus administruojančioms institucijoms yra tinkamai perkelti į LR teisės aktus, tačiau valdymo ir kontrolės sistema Lietuvoje nepilnai parengta (nereglamentuotos institucijų atskaitomybės, neaiškiai ir neišsamiai apibrėžtos institucijų funkcijos bei atsakomybė už jų vykdymą, nenustatytos vidaus darbo procedūros ir kt.), todėl audito seka neužtikrina teisėto ir efektyvaus paramos naudojimo. Taip pat pastebėta, kad vidaus audito tarnybos dėl specialių gebėjimų trūkumo ir netobulo veiklos planavimo nėra visiškai pasirengusios atlikti veiklos atrankinių patikrinimų [123].

2005 m. rugsėjo – spalio mėn. Valstybės kontrolės Finansinio audito 7-asis departamentas pagal visas BPD priemones atliko struktūrinių fondų paraiškų atrankos sistemos efektyvumo vertinimą, kurio metu tikrinant pasirinktus projektus nustatyta, kad paraiškų vertinimo bei atrankos procedūros ne visais atvejais yra pakankamos ir aiškios; neveikia vidaus kontrolės

sistemos, užtikrinančios, kad vertinimai atitiktų nustatytas procedūras; ne visais atvejais aiškūs projektų vertinimo kriterijai [124].

Remiantis Europos Sąjungos finansinės paramos valstybinio finansinio audito 2005 m. gegužės – 2006 m. balandžio programa [63], iki 2006 m. vidurio planuojama atlikti BPD priemonių 2004–2005 m. išlaidų ataskaitų auditą bei 3 EQUAL iniciatyvos auditus tikrinant išlaidų ataskaitas, valdymo ir kontrolės sistemą bei pažeidimų administravimą.

Analizuojant Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitas matoma, kad Valstybės kontrolės ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos patikrinimai vykdomi vadovaujantis visiems patikrinimams bendrais audito reikalavimais, kuriuose specifinių nuostatų dėl ES struktūrinių fondų audito išskirta nedaug. Papildomai vadovujamasi Komisijos parengtu Struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemų audito vadovu [109], tačiau šis dokumentas yra tik rekomendacinio pobūdžio. Atsižvelgiant į tai, kad ES finansinės paramos valstybinio finansinio audito patikrinimų skaičius šiame bei naujame programavimo periode žymiai išaugs, o reikalavimai šios srities auditui yra specifiniai – nustatyti ES antrinės teisės aktuose – siūloma, kad Valstybės kontrolė savo patikrinimus vykdytų pagal specialią, šiam tikslui parengtą metodiką. Metodika turėtų apimti ne tik eilinių patikrinimų atlikimą, bet ir baigiamosios programos audito ataskaitos rengimą.

Bendrijos lygmens ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo kontrolės būdai yra:

**1. Komisijos vykdomi patikrinimai.** EEB sutarties 274 str. Komisijai priskirta biudžeto vykdymo funkcija atitinka teisės aktų nuostatas, susijusias su patikimo finansų valdymo principu. Taigi Bendrijos, taip pat ir struktūrinių fondų, išlaidas, kontroliuoja Komisija.

Esminius Komisijai suteiktus įgaliojimus apibrėžia Pagrindinio reglamento 38 str., kuriame nurodoma, kad Komisija, siekdama užtikrinti, kad valstybės narės turėtų pakankamas valdymo ir kontrolės sistemas bei, kad Bendrijos lėšos būtų naudojamos veiksmingai ir teisingai, remdamasi dvišaliais administraciniais susitarimais su valstybe nare, projektų įgyvendinimo vietose vykdo atrankinius veiklos bei valdymo ir kontrolės sistemos patikrinimus. Nors, kaip nustatyta Pagrindinio reglamento 38 str. 3 d., Komisija ir valstybės narės derina patikrinimų planus, metodus bei jų įgyvendinimą, tikrinimų dubliavimo ne visada gali pavykti išvengti, kadangi Komisijos įgalinimai šioje srityje atitinka atskirų valstybių narių patikrinimus atliekančių institucijų įgalinimus.

Todėl, siekdama sumažinti patikrinimų dubliavimo galimybę, Komisija ne rečiau kaip kartą per metus tikrina ir vertina savo bei valstybės narės institucijų atliktų tikrinimų rezultatus, nustatytų netikslumų finansinį poveikį bei priemones, kurių buvo imtasi jiems ištaisyti (Pagrindinio reglamento 38 str. 3 d.). Remdamasi šiuo tikrinimu, Komisija gali pateikti pastabas, ypač dėl nustatytų netikslumų finansinio poveikio, kurios gali būti oficialiai patvirtintos kaip išvados (Pagrindinio reglamento 38 str. 4 d.) – tuomet jos tampa teisiškai įpareigojančios.

Taigi Pagrindiniame reglamente Komisijos funkcijos apibrėžtos plačiau – jos apima tiek patikras vietoje vykstant į valstybę narę, tiek ir valstybės narės ataskaitų tikrinimą; tiek išlaidų

tinkamumo tikrinimus, tiek valdymo ir kontrolės sistemos patikras. Tuo tarpu reglamente Nr. 438/2001 Komisijai nustatyti įgalinimai tik tikrinti valdymo ir kontrolės sistemas pagal valstybių narių pateikiamas ataskaitas (6 str.), o apie patikras vietoje netiesiogiai užsimenama 18 str., kuriame bendrai nustatoma apskaitos informacijos, kuri turi būti saugoma ir siunčiama Komisijai paprašius, forma ir turinys. Autoriaus nuomone, abiejų reglamentų nuostatos turėtų sutapti.

Komisija savo patikrinimus organizuoja remdamasi audito standartais – 2000 m. Komisija priėmė 24 Vidaus audito standartus, kuriais Komisijos Generaliniai direktoratai vadovaujasi atlikdami auditus ir pristatydami Metines veiksmų ataskaitas [101].

Kadangi naujosiose valstybėse narėse struktūrinių fondų programos pradėtos įgyvendinti tik 2004 m., Komisijos Generalinių direktoratų patikrinimai šiais metais daugiau apėmė 15 senųjų valstybių narių sistemas. 2004 m. buvo atlikti 42 sistemų auditai ir surengta 17 koordinavimo susitikimų su kontrolės institucijomis, paskirtomis atlikti reglamento Nr. 438/2001 10 ir 15 str. numatytas funkcijas. Naujosiose valstybėse narėse valdymo ir kontrolės sistemų aprašymai buvo peržiūrėti pagal reglamento Nr. 438/2001 5 str. nurodytas ataskaitas, kurias papildė penkios vietoje vykdomos faktų nustatymo misijos. Atlikusi patikras, Komisija kaip ir ankstesniais metais pripažįsta riziką, kad valstybėse narėse valdymo ir kontrolės sistemos nėra pakankamos, kad galėtų garantuoti 2000–2006 m. programavimo laikotarpio operacijų teisėtumą ir tvarkingumą [118].

Komisijos Darbo, socialinių reikalų ir lygių galimybių generalinio direktorato atstovai pirmąją techninę ir žvalgomąją misiją Lietuvoje dėl ESF paramos valdymo ir kontrolės sistemos atliko 2004 m. balandžio 28-29 d. Misijos ataskaitoje buvo pažymima, kad kompleksinė ir sudėtinga paramos administravimo sistema gali sąlygoti valdymo ir kontrolės įgyvendinimo problemas; vadovaujančioji institucija skatinama labiau įsitraukti į išlaidų tinkamumo tikrinimo bei tvirtinimo procesą, kadangi paramą administruojančios institucijos gali deleguoti savo funkcijas žemesnio administravimo lygmens institucijoms, tačiau jų atsakomybė už šių funkcijų atlikimą išlieka; keliamos abejonės dėl Europos socialinio fondo agentūros bei tarpinių institucijų ryšių – nors paramos fondas yra įsteigtas tarpinių institucijų, tačiau nėra aiškiai nustatytas institucinis pavaldumas ir kt. [121].

Tačiau ataskaitoje pažymima, kad vykusi misija buvo tik žvalgomoji, todėl jos valdymo ir kontrolės sistemos patikra įvardyti negalima. 2005 m. gruodžio 5-9 d. buvo atliktas Komisijos Lietuvoje sukurtos ESF valdymo ir kontrolės sistemos auditas, kurio preliminariose išvadose dėl įtariamų pažeidimų ir klaidų įgyvendinant projektus, ruošiamasi siūlyti sustabdyti lėšų išmokėjimą tam tikriems projektams. Preliminarios audito išvados rodo valdymo ir kontrolės sistemos nepakankamumą, institucijų nesugebėjimą užtikrinti finansinės drausmės laikymąsi ir savalaikį pažeidimų nustatymą. Tam įtakos turi nepakankamas bei neefektyvus teisinis reguliavimas.

**2. Audito Rūmų vykdomi patikrinimai.** Audito Rūmų tikslas – įvertinti finansų valdymą visoje sistemoje. Remiantis EEB sutarties 248 str. 1 d., ES Audito Rūmai gali tikrinti visų

Bendrijos pajamų ir išlaidų sąskaitas, nustatant, ar visos pajamos buvo gautos ir išlaidos padarytos teisėtai bei tvarkingai, taip pat, ar finansų valdymas yra patikimas. Europos Tarybos reglamento Nr. 1605/2002 142 str. numatyti Audito Rūmų įgaliojimai atliekant Bendrijos biudžeto pajamų ir išlaidų auditą bei nustatytos šios institucijos teikiamos ataskaitų formos – pasibaigus finansiniams metams Audito Rūmai rengia metinę ataskaitą, be to, jie gali bet kada pateikti pastabas konkrečiais klausimais specialiujų ataskaitų ir nuomonių forma. Audito Rūmai neturi teismo galių, todėl jų ataskaitos ir nuomonės nėra teisiškai įpareigojančios. Tačiau, siekdami patobulinti ES finansų valdymą, Audito Rūmų ataskaitomis remiasi teisėkūros subjektai, lėšų ir programų valdytojai bei administratoriai.

Audito Rūmai finansų kontrolės funkcijas įgyvendina nepriklausomai nuo kitų ES institucijų ir nacionalinių vyriausybių, todėl pati institucija turi teisę nuspręsti, kokius tikrinimus atlikti, kokias temas pasirinkti, kuriuos metodus naudoti bei kaip ir kada pateikti pastabas ir skelbti audito metu nustatytus faktus [117]. Atsižvelgdami į tai, Audito Rūmai kiekvienais metais neaudituoja visų biudžeto išlaidų kategorijų, o vadovaudamiesi Audito strategija ir standartais [104], kurie yra Bendrijos kontekstui pritaikyti bendrieji tarptautiniai standartai, atliekama tik pasirinktų biudžeto ar valdymo sričių, viena kurių – struktūrinės priemonės, auditą.

Nuo savo veiklos pradžios Audito Rūmai yra patvirtinę 28 metines ataskaitas. Jose yra pateiktos skirtingų ES struktūrinių fondų auditų išvados – tiek dėl valdymo ir kontrolės sistemų, tiek ir dėl Bendrijos įsipareigojimų, mokėjimų, įsipareigojimų automatinio panaikinimo ir kt. Paskutiniają, 2004 finansinių metų ataskaitą dėl ES bendrojo biudžeto įvykdymo, Audito Rūmai priėmė 2005 m. rugsėjo 28 d. posėdyje. Rengdami šią ataskaitą, Audito Rūmai patikrino, kaip taikomi su išlaidų teisėtumu ir tvarkingumu susiję pagrindiniai Komisijos vidaus kontrolės standartai, atrankiniu būdu patikrino valdymo ir kontrolės sistemų valstybėse narėse veikimą ir reikšmingus teisinių reikalavimų nesilaikymo atvejus, atlikę savarankiškus projektų audito testus, nustatė daug netinkamų apmokėti išlaidų deklaravimo, tų pačių išlaidų daugkartinio deklaravimo, su valstybės paramos schemomis ir viešaisiais pirkimais susijusių taisyklių nesilaikymo ir kitus pažeidimų atvejus [116]. Iš esmės 2004 finansinių metų ataskaitoje pateiktos išvados yra tipinės, kadangi ir ankstesnėse metinėse ataskaitose Audito Rūmai akcentavo valdymo ir kontrolės sistemų nepakankamumą bei išlaidų deklaravimo pažeidimus, todėl galima daryti išvadą, kad tai yra sisteminio pobūdžio klaidos ir neatitikimai, kuriuos lemia nepakankamas, dažnai painus ir pilnas vidinių prieštaravimų teisinis reguliavimas bei nepakankama teisės aktų įgyvendinimo priežiūra.

Be metinių ataskaitų Audito Rūmai nuo šio programavimo periodo pradžios struktūrinių priemonių srityje yra pateikę viso 10 specialiujų ataskaitų, iš kurių su ESF remiamomis veiklomis yra susijusios šios: Specialioji ataskaita Nr. 3/2000 dėl Europos socialinio fondo ir Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (Orientavimo skyriaus: paramos jaunimo užimtumui) [127]; Specialioji ataskaita Nr. 10/2001 dėl struktūrinių fondų finansinės kontrolės, Komisijos reglamentų (EB) Nr. 2064/97 ir (EB) Nr. 1681/94 [128], Specialioji ataskaita Nr.

12/2001 dėl tam tikrų struktūrinių veiksmų padėčiai gerinti: ERPF paramos poveikio užimtumui ir ESF kovos su ilgalaikiu nedarbu priemonių [129], Specialioji ataskaita Nr. 3/2002 dėl Bendrijos užimtumo iniciatyvos – Integra [130], Specialioji ataskaita Nr. 4/2002 dėl vietinių užimtumui skirtų veiksmų [131] ir Specialioji ataskaita Nr. 7/2003 dėl paramos programų rengimui įgyvendinimo 2000–2006 m. struktūrinių fondų srityje [132]. Specialiosios ataskaitos yra aktualios dėl jose pateikiamų rekomendacijų, į kurias dažniausiai atsižvelgiama rengiant naujus arba keičiant jau priimtus teisės aktus konkrečiose srityse.

Atlikus visų finansų kontrolės lygmenų veiklos teisinio reguliavimo analizę, galima pastebėti, kad dažniausiai dėl nepakankamo vykdomų patikrinimų teisinio reguliavimo bei aiškaus institucijų atliekamų funkcijų atskyrimo trūkumo, šiuo metu ESF lėšų panaudojimo finansų kontrolė Lietuvoje nėra efektyvi, nes kai kuriuose lygmenyse patikros nėra atliekamos arba atliekamos neparengus visų joms atlikti būtinų dokumentų.

### **2.2.2. Finansinės klaidos ir jų taisymas**

Vienas iš finansinės kontrolės uždavinių – išaiškinti finansinės drausmės pažeidimus bei nustatyti už šiuos pažeidimus atsakingus asmenis, kuriems yra taikomos teisės aktuose nustatytos sankcijos. Šioje finansų kontrolės srityje būtina išskirti teisės normas, įvardijančias pažeidimų sąvoką, pažeidimų nustatymo ir tyrimo procedūras bei už pažeidimus taikomas sankcijas.

ES struktūrinių fondų paramos teikimo pažeidimams apibrėžti yra taikoma bendra ES finansinių interesų pažeidimo sąvoka, nustatyta Europos Tarybos reglamente Nr. 2988/95 [95]:

„Pažeidimas – tai bet kuris Bendrijos teisės aktų nuostatų pažeidimas, susijęs su ekonominės veiklos vykdytojo veiksmų ar neveikimo, dėl kurio Bendrijų bendrajam biudžetui ar jų valdomiems biudžetams padaroma žala sumažinant ar iš viso prarandant pajamas, gaunamas iš tiesiogiai Bendrijų vardu surinktų nuosavų lėšų, arba darant nepagrįstas išlaidas“ (reglamento Nr. 2988/95 1 str. 2 d.).

Taigi pažeidimas, remiantis apibrėžimu, yra bet koks elgesys, pasireiškiantis ekonominės veiklos vykdytojo veikimu arba neveikimu, sukeltantis apibrėžime įvardytas pasekmes ir pagal savo pobūdį galintis būti: tyčiniu arba netyčiniu, su finansiniu poveikiu arba be finansinio poveikio, sisteminiu arba vienkartinu [151]. Tačiau reglamente pateiktas apibrėžimas neapima veikų, kai, Bendrijos biudžetui žala padaroma dėl valstybių narių paramą administruojančių institucijų aplaidumo arba kėsınamasi atlikti veikas, kurios gali būti laikomos pažeidimu.

Pažeidimo sąvoka taip pat apibrėžiama LR finansų ministro 2005 m. spalio 17 d. įsakymu Nr. 1K-307 patvirtintų Europos Sąjungos finansinės paramos naudojimo pažeidimų nustatymo bei šalinimo ir apribojimų gauti Europos Sąjungos finansinę paramą nustatymo taisyklių [39] 2 p., kuriame pažeidimas apibūdinamas kaip „LR ir (arba) ES teisės aktų nuostatų pažeidimas veikimu arba neveikimu, dėl kurio atsirado arba galėjo atsirasti valstybės ir (arba) Europos Bendrijų biudžeto nuostolių“. Apibrėžimas yra labiau specializuotas ir pritaikytas ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo Lietuvoje sričiai, juo nustatomos platesnės pažeidimo sąvokos ribos,

kadangi pažeidimu laikomas ir kėsintis atlikti veikas, kurios laikomos pažeidimu, taip pat neakcentuojamas subjektas, galintis atlikti pažeidimą.

Minėtame punkte apibrėžiamas ir specifinis pažeidimas – paramos ir valdymo kontrolės sisteminis trūkumas, kuris yra „paramą administruojančios institucijos ir (arba) projekto vykdytojų sisteminis nesilaikymas paramos administravimui ir naudojimui nustatytų reikalavimų“. Pagal termino esmę, paramos valdymo ir kontrolės sisteminis trūkumas turėtų būti nustatomas atliekant valdymo ir kontrolės sistemos patikrinimus, kai nustatomi trūkumai, lemiantys sisteminę klaidą. Tačiau kitaip nei pažeidimai, trūkumai nėra siejami su konkrečiu projektu ar pareiškėju, todėl taikomos ne paramos gražinimo procedūros, o valdymo ir kontrolės sistemos koregavimo veiksmai. Minėtose taisyklėse pateiktas paramos ir valdymo kontrolės sisteminio trūkumo apibrėžimas šių aspektų tiksliai neįvardija, todėl, vadovaujantis minėtu apibrėžimu, tam tikrais atvejais būtų sunku nustatyti, kuriam tipui pažeidimas tiksliai priklauso.

Reglamentas Nr. 2988/95 nustato ir galimas sankcijas už pažeidimus, t.y. priemones ir nuobaudas. Priemone, kuri taikoma neatsižvelgiant į pažeidimo pobūdį, laikomas neteisėtai įgytos naudos panaikinimas, t.y. įpareigojimas gražinti neteisėtai gautas sumas ir, jei taip nustatyta, palūkanas (reglamento Nr. 2988/95 4 str.). Nuobauda yra taikoma už padarytus tyčinius pažeidimus arba pažeidimus dėl aplaidumo, todėl gali būti taikoma administracinė bauda; reikalavimas sumokėti didesnę sumą, negu neteisėtai gautos arba vengiamos mokėti sumos, tam tikrais atvejais pridėjus palūkanas; visiškai ar dalinai panaikinant Bendrijos taisyklėmis suteiktą naudą; nesuteikiant arba panaikinant naudą tam tikram laikotarpiui po pažeidimo; laikinai panaikinant teisę dalyvauti Bendrijos pagalbos sistemoje; nusavinant užstatą/depozitą bei kitos grynai ekonominės nuobaudos (reglamento Nr. 2988/95 5 str.).

Taigi Bendrijos finansinių interesų pažeidimai yra administraciniai pažeidimai, už kuriuos Bendrijos teisė numato tik administracinę atsakomybę, tuo tarpu valstybės narės gali taikyti ir kitas atsakomybės rūšis, pvz., baudžiamąją atsakomybę. Tuomet baudžiamosios sankcijos yra taikomos remiantis nacionaliniais baudžiamaisiais įstatymais. EEB sutarties 280 str. numato, kad „valstybės narės prieš piktnaudžiavimus, kenkiančius finansiniams Bendrijos interesams, imasi tų pačių priemonių kaip ir prieš piktnaudžiavimus, kenkiančius jų pačių finansiniams interesams“.

Už pažeidimų nustatymą, tyrimą ir nustatytų finansinių klaidų taisymą, remiantis Pagrindinio reglamento 39 str. 1 d., yra atsakinga valstybė narė. Pažeidimų nustatymas vyksta įgyvendinančiajai institucijai atliekant planines ir neplanuotas patikras bei auditus arba gavus informaciją apie sutarties sąlygų pažeidimus, kurių nebaigtinis sąrašas yra nustatomas Administravimo ir finansavimo taisyklių 211 p. ir Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo priežiūros taisyklių 61 p. Nors nėra nustatyta, kokia tvarka informacija gali būti gauta (tokiu atveju gali būti ir anoniminis pranešimas), siekiant išvengti klaidų, numatyta, kad įgyvendinančioji institucija privalo atlikti papildomą projekto vykdytojo gautų dokumentų tikrinimą ir (arba) patikrą vietoje. Minėti teisės aktai aiškiai nereglamentuoja, koku



tikslu papildomi tikrinimai yra atliekami – tik nustatyti pažeidimo faktą ar papildomai išsiaiškinti jo apimtis. Dėl to nėra aišku, ar atliktus tikrinimus galima vadinti pažeidimų tyrimais.

Remdamosios minėtais teisės aktais ir atsižvelgdamos į nustatytus faktus bei aplinkybes ir pareiškėjo paaiškinimus, tarpinė arba EQUAL vadovaujančioji institucija gali priimti sprendimą dėl finansinių klaidų taisymo, kas yra adekvatu priemonių (reglamento Nr. 2988/95 prasme) už pažeidimus taikymui, t.y. valstybė narė inicijuoja paramos teikimo ir vienašalią paramos sutarties nutraukimą bei neteisėtai gautų paramos lėšų grąžinimą (dalinę arba visišką restituciją) arba sumažina paramą vienašališkai pakeičiant paramos sutarties nuostatas. Be šių priemonių gali būti taikomas laikinas paramos teikimo sustabdymas pažeidimų pašalinimo laikotarpiui. Priemonės, kurias paramą administruojančios institucijos gali taikyti, yra aiškios, tačiau atvejai, kuriais viena ar kita priemonė gali būti taikoma, neapibrėžti. Autoriaus nuomone, tai gali lemti ES paramą administruojančių institucijų teisės nustatyti taikomą priemonę piktnaudžiavimo atvejus.

Remiantis paramą administruojančios institucijos sprendimu susigrąžinti lėšas arba įsiteisėjusiu teismo sprendimu dėl lėšų panaudojimo ne pagal paskirtį ar nustatytą tvarką, o taip pat vadovaujantis LR Vyriausybės 2005 m. gegužės 30 d. nutarimu Nr. 590 patvirtintomis Europos Sąjungos finansinės paramos, Europos ekonominės erdvės ir Norvegijos finansinių mechanizmų bei bendrojo finansavimo lėšų, išmokėtų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto specialiųjų programų ir (arba) panaudotų pažeidžiant teisės aktus, grąžinimo į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą, šių lėšų registravimo, apskaitos, projektų vykdytojų skolų pripažinimo abejotinomis ir abejotinių skolų nurašymo taisyklėmis [28], vykdomas paramos ir bendrojo finansavimo lėšų, išmokėtų ir (arba) panaudotų pažeidžiant ES ir LR teisės aktus, grąžinimas, apskaita, skolų pripažinimas abejotinomis arba jų nurašymas. Būtina pažymėti tai, kad taisyklių nuostatos galioja ir teisėtai išmokėtų lėšų grąžinimui (pvz., kai išmokama didesnė lėšų suma, negu nurodyta paramos sutartyje). Funkcijomis šioje srityje dalinasi paramą administruojanti institucija bei AB Turto bankas, su kuriuo sudaroma reikalavimo teisių perleidimo dėl abejotina pripažintos skolos, kurios vertė didesnė nei 10 tūkst. Lt, (cesijos) sutartis (taisyklių 8 p.). Nors reikalavimo teisės yra perleidžiamos, AB Turto banko veikla taisyklėse numatytais atvejais turi būti suderinta su paramą administruojančia institucija, o grąžintos lėšos kartu su delspinigiais pervedamos į administruojančios institucijos sąskaitą.

Priemonės, skatinančios grąžinti skolą, yra delspinigiai bei apribojimas iki 5 metų po pažeidimo nustatymo gauti ES finansinę paramą, taigi pasirenkamos tik kelios iš reglamente Nr. 2988/95 nurodytų galimų taikyti sankcijų. Pagal minėtose taisyklėse pateikiamą delspinigių skaičiavimo metodiką, nustatant delspinigius vadovujamasi kas ketvirtį LR finansų ministro įsakymu nustatomu delspinigių dydžiu. Šiuo metu patvirtintas delspinigių dydis yra 0,03 % už kiekvieną pavėluotą dieną [38], kas neatitinka ESF paramos teikimo sutartyse nustatyto delspinigių dydžio – 0,02 % už kiekvieną pavėluotą dieną.

Kadangi minėtų taisyklių šiuo metu joks teisės aktas nedetalizuoja, nėra reglamentuojama, kaip paramą administruojanti institucija įgyvendina taisyklių 6 p. įtvirtintą pareigą „imtis visų priemonių“, kad projekto vykdytojas grąžintų sprendime nurodytą grąžintiną lėšų sumą (realiai paramą administruojanti institucija nedisponuoja jokiais poveikio priemonėmis, kurios galėtų įtakoti lėšų grąžinimą) bei kaip administruojamos ir išieškomos abejotomis pripažintos skolos, kurių suma mažesnė nei 10 000 Lt.

Pagal Institucijų, atsakingų už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti taisyklių 5.20, 7.11, 9.18 p., vadovaujančioji, mokėjimo bei tarpinė institucijos, nustačiusios pažeidimus, praneša apie tai aukštesnio administravimo lygmens paramą administruojančioms institucijoms bei Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybai prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – FNTT).

Minėtose taisyklėse numatyta ES paramą administruojančiose institucijose steigti pažeidimų kontrolieriaus pareigybę. Pažeidimų kontrolierius rinktų informaciją apie pažeidimus, juos registruotų, organizuotų bei dalyvautų tyrime, vykdytų pažeidimų prevenciją, teiktų ataskaitas, bendradarbiautų su FNTT ir kt. Taigi būtų užtikrintas operatyvus informacijos perdavimas ir tyrimas. Tačiau iki šiol nė vienoje ESF tarpinėje institucijoje pažeidimų kontrolieriai nėra paskirti, o taip pat nėra patvirtinti atliekamų procedūrų aprašai. Šiuo metu galiojanti Europos Bendrijos iniciatyvos EQUAL administravimo Lietuvoje schema net nenumato FNTT informavimo apie pažeidimus, todėl schemos aprašymas turėtų būti papildytas, kadangi neteikiant informacijos FNTT, ši institucija negalėtų atlikti jai LR Vyriausybės 2002 m. balandžio 5 d. nutarimu Nr. 481 [16], kuriuo patvirtinti FNTT nuostatai, bei Institucijų, atsakingų už Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumentui įgyvendinti taisyklių 18 p., paskirtų funkcijų.

FNTT, įgyvendindama pagrindinį jai pavestą uždavinį – saugoti valstybės finansų sistemą nuo nusikalstamo poveikio (FNTT nuostatų 4.1 p.) – ir vykdydama operatyvinę veiklą, ūkinės finansinės veiklos patikrinimus, revizijas ar kitais tyrimo būdais nustačiusi arba gavusi informaciją, kad esama pažeidimų, susijusių su deklaruotomis tinkamomis finansuoti išlaidomis, atsako už informacijos apie nustatytus pažeidimus bei atliktus tyrimus pateikimą Komisijai, o tiksliau jos padaliniui – Europos kovos su sukčiavimu tarnybai (toliau – OLAF) [17]. Šios ataskaitos apie pažeidimus yra teikiamos įgyvendinant Komisijos 1994 m. liepos 11 d. reglamento (EB) Nr. 1681/94 dėl neatitikimų ir su struktūrinės politikos finansavimu ir šios srities informacinės sistemos organizavimu susijusių neteislingai sumokėtų sumų susigrąžinimo [83] nuostatas.

Reglamentu Nr. 1681/94 valstybės narės įpareigojamos teikti ketvirčio ataskaitas apie visus pažeidimus, susijusius su didesne nei 4 tūkst. EUR suma, dėl kurių atliktas parengtinis administracinis arba teisminis tyrimas, bei apie procedūras, kurios pradėtos dėl padarytų pažeidimų. OLAF pareiga – prižiūrėti šio reglamento įgyvendinimą ir nuostatų interpretaciją, rinkti ir kitiems Komisijos padaliniams teikti apibendrintą informaciją apie pažeidimus.

Audito Rūmų 2001 m. atlikto OLAF veiklos patikrinimo metu buvo nustatyta, kad OLAF nesurenka pakankamai detalios informacijos, iš kurios būtų galima spręsti, ar valstybių narių veiksmai atitinka teisės aktuose numatytus reikalavimus. Informavimo stoką lemia, tai, kad valstybės narės skirtingai supranta informacijos, kurią reikalaujama pateikti pagal reglamentą Nr. 1681/94, apimtį ir pobūdį. Taip yra todėl, kad reglamente Nr. 2988/95 pateiktą pažeidimų sąvoka kiekviena valstybė narė interpretuoja savaip. Ataskaitoje pažymima, kad Komisija neatlieka pateiktos informacijos analizės, nerengia žvalgomųjų vizitų valstybėse narėse, o pačios valstybės narės renka nepakankamą informaciją apie pažeidimus ir jų tyrimą [115]. Taigi matome, kad tiek ES, tiek šiuo metu galiojantys LR teisės aktai nepakankamai detalieai reguliuoja santykius, kylančius iš ES paramos naudojimo pažeidimų.

OLAF, vadovaudamasi EEB sutarties 274 ir 280 str., Komisijos sprendimu Nr. 1999/352 [75], kurio pagrindu įkurtas OLAF bei Europos Tarybos ir Europos Parlamento reglamentu [100] Nr. 1073/99, nustatančiu OLAF tyrimo procedūras, atlieka administracinį pažeidimų tyrimą ir gautą informaciją perduota valstybių narių teisėsaugos institucijoms. Taip pat OLAF rengia Komisijos kasmetinius metinius pranešimus dėl Bendrijos finansinių interesų apsaugos.

2004 m. pranešime pažymima, kad 1994–1999 m. programavimo periodu buvo pranešta apie pažeidimus, kurių tyrimo pasėkoje neteisėtai išmokėtomis ir gražintinomis pripažintos lėšos siekė 1,370 mlrd. EUR, t.y. 0,88 % visų programavimo periodui skirtų lėšų. 2004 m. valstybės narės pranešė apie 3,3 tūkst. pažeidimo atvejų, kurių bendra vertė 695,6 mln. EUR [126]. Tarp valstybių narių daugiausia pažeidimų nustatyta Graikijoje, Belgijoje bei Italijoje, mažiausiai – Švedijoje, kitose Skandinavijos šalyse. Dažniausiai valstybėse narėse yra nustatomi pažeidimai, susiję su išlaidų tinkamumu arba išlaidas pateisinančių ir jų apmokėjimą įrodančių dokumentų klastojimu. Įtarimas sukčiavimu dažniausiai patvirtinamas 17 % atveju, iš kurių ESF procentas yra didžiausias [112].

Tačiau pažeidimus gali nustatyti ne tik valstybės narės institucijos, bet ir Komisija, vykdydama patikrinimus. Pagrindinio reglamento 39 str. 2 d. nustatyta, kad Komisija nustato pažeidimus, kai yra padaroma išvada, kad valstybė narė nesilaiko įsipareigojimų, susijusių su pažeidimų tyrimu ir finansinių klaidų taisymu, atliekamos fondų įnašo ar jo dalies nepateisinančios veiklos bei nustatomi dideli valdymo ir kontrolės sistemos darbo trūkumai.

Jei fondų lėšų panaudojimo pažeidimus nustato valstybės narės, susigražintos sumos iš naujo perskirstomos kitoms programos sritims ar projektams finansuoti (Pagrindinio reglamento 39 str. 1 d.), tačiau Lietuvoje susigražintų lėšų panaudojimas teisiškai dar nėra reglamentuotas.

Jei pažeidimą nustato ir lėšų susigražinimo procedūrą inicijuoja Europos Komisija, o konkreti programa nėra baigta įgyvendinti, valstybei narei gali būti sumažinta arba atšaukta pagal konkrečią programą skirta paramos suma (Pagrindinio reglamento 39 str. 3 d.). Jei programa yra pasibaigusi, neteisėtai išmokėtos lėšos, susijusios su pažeidimais, kuriuos nustatė Komisija, į Bendrijos biudžetą gražinamos iš valstybės narės nuosavų lėšų. Ši finansinių klaidų taisymą detalizuoja Komisijos reglamentas Nr. 448/2001, nustatantis finansinių koregavimų

atlikimo tvarką [89]: finansinių koregavimų apimties nustatymo principus, apskaičiavimo metodus (ekstrapoliavimo ir vienodo dydžio sumos metodai), paaiškinimų teikimo, papildomo tyrimo bei neteisėtai išmokėtos paramos gražinimo terminus ir kt.

Taigi valstybės narės turėtų būti suinteresuotos pačios išaiškinti pažeidimus, atlikti jų tyrimą bei inicijuoti lėšų susigrąžinimą, kadangi tuo būdu regiono programai skiriamas finansavimas nėra mažinamas. Tačiau Lietuvoje finansinių klaidų nustatymą ir taisymą reglamentuojančios teisės normos dar tik kuriamos, todėl teisinis reguliavimas sistema šioje srityje nėra pakankamas. Sukurtos finansinių klaidų taisymo sistemos efektyvumas šiuo metu praktiškai negali būti įvertintas, kadangi iki šiol pažeidimų, susijusių su ESF lėšų panaudojimu, nebuvo nustatyta.

### **3. EUROPOS SOCIALINIS FONDAS 2007–2013 M. FINANSINĖJE PERSPEKTYVOJE IR LIETUVOS PASIRENGIMAS JĮ ADMINISTRUOTI**

#### **3.1. Europos socialinio fondo teisinio reguliavimo reformos kryptys 2007–2013 m. Europos Sąjungos teisėje**

Dar nepasibaigus 2000–2006 m. programavimo periodui, rengiami ir viešai aptariamai 2007–2013 m. programavimo dokumentų projektai ir reformų kryptys. Numatytos ES sanglaudos politikos reformos kryptys yra panašios į ankstesnių reformų kryptis – siekiama atsižvelgti į ES plėtrą, supaprastinti ir decentralizuoti ES struktūrinių fondų programavimą ir įgyvendinimą bei didinti ES struktūrinių fondų paramos efektyvumą. Nauja kryptimi galima laikyti didesnę ES struktūrinių fondų strateginę orientaciją.

Pagrindinis pasikeitimas 2007–2013 m. periode yra tas, kad struktūrinių fondų skaičius yra mažinamas iki 3 – ESF, ERPF ir Sanglaudos fondo, todėl naujai rengiami reglamentų projektai apima tik šių fondų veiklos teisinį reguliavimą. Šiuo metu yra parengti 2 reglamentų projektai, susiję su ESF, t.y. Europos Tarybos reglamento, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo (toliau – Pagrindinio reglamento projektas) bei Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl Europos socialinio fondo (toliau – ESF reglamento projektas) projektai [107].

Pasiūlytame Pagrindinio reglamento projekte iš esmės išlaikyta ankstesniais programavimo laikotarpiais nustatyta ES lėšų panaudojimo ir kontrolės sistema, tačiau taip pat pasiūlyti reikšmingi sistemos patobulinimai. Lietuvai svarbiausi šie bendrieji struktūrinių fondų teisinio reguliavimo pakeitimai:

✓ ES finansinių instrumentų skaičius yra sumažinamas iki 3 struktūrinių fondų, atsisakant Bendrijos iniciatyvų ir novatoriškų priemonių. Autoriaus nuomone, šis pakeitimas ESF atveju yra reikšmingas, kadangi taip išvengiama dvigubo to paties tikslo ar veiklos finansavimo pagal ESF programavimo dokumentus ir EQUAL iniciatyvą. Veiksmų, kurie

anksčiau buvo finansuojami iš EQUAL programos, integravimas į bendrą programą supaprastins ESF finansuojamų programų valdymą, daugiau atsakomybės bus perduota į nacionalinį lygmenį.

✓ 2007-2013 m. laikotarpiu ES struktūriniai fondai turės šiuos prioritetinius tikslus: *konvergencijos tikslas* (buvęs 1 tikslas), jam skiriant 78,54 % ES struktūriniams fondams skirtų lėšų, *regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslas* (buvę 2 ir 3 tikslai), kuriam skiriama 17,22% lėšų, ir *Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas* (panašus į buvusią INTERREG programą), kuriam skiriama 3,94 % lėšų (9 priedas). Nors iš ESF finansuojami ne visi, o tik 1 ir 2 tikslai, ESF intervencijos sritys nėra apribotos, nes 2 tikslas apima buvusius 2 ir 3 tikslus.

✓ ES struktūrinių fondų pagrindinių principų sąrašas papildytas proporcingumo bei patikimo finansų valdymo principais. Iš esmės šie principai ir anksčiau buvo taikomi ES struktūrinės politikos įgyvendinime, tačiau teisinis jų apibrėžimas sukonkretina principų interpretaciją.

✓ ES sanglaudos politika bus glaudžiau susieta su Lisabonos ir kitomis ES strategijomis, t.y. Bendrijos mastu Taryba nustato strategines gaires dėl ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos, o užimtumo ir žmonių išteklių srityje papildomai vadovaujama Europos užimtumo strategijos prioritetais. Autoriaus nuomone, reikalavimas, kad sąsaja su strateginiais dokumentais turi žymia dalimi atsispindėti valstybių narių rengiamose nacionalinės strategijos orientaciniuose metmenyse, turėtų užtikrinti tinkamą, efektyvą ir kryptingą paramos lėšų naudojimą. Nors iki šiol valstybėse narėse buvo naudojamas pasyvus programų suderinimo su strateginiais dokumentais būdas, pateikiant nuorodas į atitinkamus ES strateginius dokumentus, tačiau naujame programavimo periode šio būdo gali nepakakti, siekiant, kad valstybės programa būtų Komisijos patvirtinta. Struktūrinių fondų parama galėtų prisidėti prie ES strategijų įgyvendinimo ne tik per plėtros priemonių finansavimą, bet ir per „geros praktikos“ sklaidą bei apsikeitimą patirtimi, kas padėtų efektyviau taikyti atvirąjį koordinavimo metodą [134].

✓ Pakeista ES struktūrinių fondų programavimo tvarka – bus rengiamas nacionalinis strateginių gairių dokumentas ir veiksmų programos, panaikinant Bendrijos paramos pagrindą ir programos priedus. Programos priedo panaikinimas vertinamas teigiamai, nes jis supaprastintų programavimą ir panaikintų galimą šių dokumentų prieštaravimą, nekiltų neaiškumų dėl programos priedo teisinės galios.

✓ Decentralizuotas ir supaprastintas ES struktūrinių fondų paramos valdymas bei pakeista atsakingų institucijų sąranga – numatytos 3 pagrindinės paramą nacionaliniu lygmeniu administruojančios institucijos – vadovaujančioji, sertifikuojanči ir audito institucija. Kaip ir dabar, visos šios institucijos iš esmės gali būti ir viena organizacija, tačiau tos organizacijos viduje kiekvienos šių institucijų funkcijos privalo būti aiškiai apibrėžtos ir atskirtos. Taip pat išlieka galimybė paskirtai institucijai dalį savo funkcijų deleguoti kitoms institucijoms, su sąlyga, jog šios bus pajėgios jas tinkamai vykdyti.

✓ Naudojant vertinimo, priežiūros, veiklos ir išlaidų rezervo priemones, daugiau dėmesio teikiama veiklos valdymui, kad būtų pasiektas didesnis ES struktūrinių fondų valdymo efektyvumas;

✓ Pagal principą „vienas fondas – viena programa“, viena veiksmų programa turės būti finansuojama tik iš vieno fondo, tačiau ESF ir ERPF galės finansuoti vienas kito finansuojamas sritis atskirose programose 5 % ribose. ESF reglamento projekte numatyta, kad toks finansavimas socialinės atskirties srityje galėtų sudaryti iki 10 % programai skirtų lėšų. Dėl infrastruktūros plėtros poreikių šioje srityje minėta nuostata turėtų užtikrinti kompleksinių projektų finansavimo galimybes, tačiau atsižvelgiant į šiame programavimo periode ESF paraiškose numatytų netinkamų išlaidų, kurios galėjo būti finansuojamos iš ERPF, dydį, ši riba turėtų būti didesnė (15 % ar daugiau).

✓ Sustiprintas partnerystės principas, numatant socialinių, ekonominių bei regioninių partnerių dalyvavimą visuose ES struktūrinių fondų valdymo etapuose. Šio reikalavimo priežiūra yra labai svarbi, atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje partnerystė nėra išvystyta – partneriai daugiau dalyvavo programų rengimo bet ne įgyvendinimo etape.

✓ Kaip ir dabar galiojančiuose teisės aktuose, siūloma nustatyti tam tikrus minimalius reikalavimus valstybėje narėje turinčiai veikti paramos administravimo institucijų struktūrai. Šių minimalių reikalavimų esminė ašis – reikalavimas, jog kiekvienoje šalyje egzistuotų pakankama ES paramos valdymo ir kontrolės sistema. Ji laikoma pakankama, kai atitinka Pagrindinio reglamento projekto 57 str. išdėstytus 10 reikalavimų. Reikalaujama, jog visa sistema būtų nuosekliai aprašyta (dokumentuota), o jos atitikimą minėtiems reikalavimams įvertintų ir sertifikuotų nepriklausoma atitikties įvertinimo institucija. Valdymo ir kontrolės sistema privalo būti sukurta ir įvertinta dar prieš pateikiant programas, todėl būtų išvengta šio programavimo periodo klaidų, kai valdymo ir kontrolės sistema yra kuriama vykdam programą.

✓ Kiekvienai šaliai siūlomas suformuoti nacionalinis nenumatytų išlaidų rezervas (nuo 1 iki 3 % paramos), kurį galima būtų panaudoti krizių atveju.

✓ Pagrindinio reglamento projekte apibrėžta, jog ateityje finansinis lėšų valdymas bei atsiskaitymas už jas bus vykdomas ne priemonių, o prioritetų lygmenyje. Tai supaprastina paramos administravimą, tačiau tikėtina, kad Lietuva nustatys papildomus apribojimus.

✓ Finansinio valdymo ir kontrolės srityje daugiausia pakeitimų susiję su atsakingų institucijų (Komisijos ir nacionalinių administracijų) santykiais (pvz., Komisija patikras vietoje atliks tik išimties atveju, nes pasikliaus nacionalinės kontrolės rezultatais). Komisijos intervencijos laipsnis priklausytų nuo Bendrijos įnašo dydžio, taip pirmiausia užtikrinant didžiausių fondų investicijų apsaugą.

✓ Nustatomos detalesnės ir kai kuriose srityse griežtesnės mokėjimų taisyklės, pvz., likutinio apėjimo automatinio panaikinimo taisyklė, iki nustatytos datos nepateikus galutinio mokėjimo prašymo, nuostatos dėl mokėjimų išskaitymo, iškilus abejonėms dėl valdymo ir kontrolės sistemos funkcionavimo, ir kt.

✓ Siekiant patikimo finansų valdymo principo užtikrinimo, sukonkretintos nuostatos dėl finansinių klaidų taisymo.

Žinoma, visi šie pakeitimai, siekiant ES struktūrinių fondų programavimo ir įgyvendinimo supaprastinimo ir decentralizavimo bei efektyvaus lėšų panaudojimo, yra vertintini teigiamai, tačiau reglamente neišvengiama teisinio neapibrėžtumo, spragų ir kitų neatitikimų.

Galima sutikti su Audito rūmų išvada, kad Pagrindinio reglamento projekte nėra nurodyta galutinė Komisijos atsakomybė, o kai kuriais atvejais ji pernelyg susiaurinama (pvz., 12 str. 2 d. Komisijos atsakomybė už biudžeto vykdymą susiaurinta iki valdymo ir kontrolės sistemų funkcionavimo tikrinimo, 69 str. 1 d. nustatant atsakomybę valstybėms narėms užtikrinti patikimą veiklos programų finansų valdymą), taip susiaurinant EEB sutarties 274 str. numatytas Komisijos atsakomybės ribas. Pats patikimo finansų valdymo principas yra suvedamas tik į valdymo ir kontrolės sistemų teisėtumą ir tvarkingumą. Taip pat nenumatytas Komisijos informavimas apie valstybių narių atliekamų patikrų papildomumo principo įgyvendinimui nustatyti rezultatus [119].

Kai kurioms reglamento nuostatomis trūksta tikslumo ir konkretumo: pateikiama daug vertinamųjų ir neapibrėžtų sąvokų („tinkama pusiausvyra“, „objektyviai ir teisingai“, „netikslumai“ ir kt.), nėra nurodomi konkretūs skaičiai ir terminai, neįvardinami konkretūs subjektai. Kai kuriuose Pagrindinio reglamento projekto straipsniuose neišlaikomas loginis nuoseklumas, pvz., procedūra, kuria tikrinama, kaip taikomas papildomumo principas, yra numatyta tik 1 tikslui (13 str.); nepateikiamos nuostatos dėl nacionalinės strategijos orientacinių metmenų tikslinimo, pasikeitus Bendrijos strateginėms gairėms, ir kt.

ES struktūrinių fondų valdymo decentralizavimas ir supaprastinimas gali sukurti teisinio reguliavimo „vakuumą“, kuris gali būti netinkamai panaudotas (pvz., sukuriant dar detalesnes nacionalines taisykles) [134]. Siekiant, kad nuostatų dėl finansų valdymo ir kontrolės supaprastinimas neturėtų neigiamų pasekmių, jis turi būti vykdomas kartu su griežtesnių nuobaudų ir priemonių, padėsiančių greitai susigrąžinti lėšas, nustačius netikslumus ir sukčiavimą, taikymu.

ESF reglamento projekto 2 str. nustatytas naujasis fondo veiklos vykdymo tikslas yra siejamas su Europos užimtumo strategija, todėl ir fondo uždaviniai yra formuluojami remiantis šios strategijos nuostatomis. Atsižvelgiant į tai, kad ESF programa 2007–2013 m. programavimo periode integruoja EQUAL ir novatoriškas priemones, į ESF uždavinius papildomai yra įtraukiamos sritys ir priemonės (pvz., administracinių gebėjimų ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas), kurios gali neturėti tiesioginio ryšio su pagrindiniu ESF tikslu, tačiau tai yra neišvengiama siekiant finansavimo nuoseklumo. ESF reglamento projekte konvergencijos tikslo atveju ypatingas dėmesys skiriamas vykdomai švietimo ir mokymo sistemų reformai, šios sistemos pritaikymui žinių visuomenės ir darbo rinkos poreikiams [134]. Taip pat reglamento

projekte akcentuojamas regioninis bendradarbiavimas, novatoriškos veiklos skatinimas, lyčių lygybė. Tai turėtų tapti horizontaliomis ESF politikomis.

Be tematinių nuostatų, į ESF reglamento projektą įtrauktos minimalios išlaidų tinkamumo taisyklės, numatančios, kad ESF negali finansuoti PVM, kuri galima susigražinti, palūkanų už skolas, infrastruktūros, nusidėvinčių transporto priemonių, turto ir žemės įsigijimo. Tačiau taip pat numatyta, kad (nepažeidžiant nacionalinių taisyklių) ESF galės finansuoti trečios šalies mokamą užmokestį projektų dalyviams ir projektų įgyvendinimui reikalingus netiesioginius kaštus. Tai rodo, kad finansų valdymo ir kontrolės srityje nebus taikomi detalūs išlaidų tinkamumo reikalavimai, tačiau valstybėms narėms paliekama plati laisvė nustatyti nacionalines išlaidų tinkamumo taisykles, kurios, kaip rodo šio periodo sanglaudos politikos įgyvendinimo praktika, didele apimtimi ribotų pareiškėjų galimybes naudotis parama.

Apibendrinant naujos 2007–2013 m. finansinės perspektyvos teisės aktų projektus, galima teigti, kad ES struktūrinių fondų reforma su tam tikromis išimtimis atitinka ankstesnių reformų kryptis, kai siekiama supaprastinti ir decentralizuoti struktūrinių fondų lėšų panaudojimo sistemą. Tačiau tam, kad finansų valdymo reformos pasiteisintų, sistemos supaprastinimas turi būti tinkamai teisiškai apibrėžtas ir siejamas su efektyviu kontrolės mechanizmu.

### **3.2. Lietuvos pasirengimas administruoti Europos Sąjungos finansinę paramą 2007–2013 m.**

Valstybėse narėse 2005 m. jau pradėdamas programavimo dokumentų rengimo procesas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 2 d. nutarimu Nr. 484 [27] sudaryta Komisija Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai rengti ir veiksmų programoms nustatyti (toliau – Komisija), patvirtinus jos personalinę sudėtį, 2005 m. gegužės 12 d. pradėjo savo darbą – Nacionalinės strategijos orientacinių metmenų rengimą (toliau – Strategija). Rengiant pasiūlymus dėl Strategijos prioritetų, įvyko 5 Komisijos posėdžiai. Po ketvirtojo posėdžio Komisijos pasiūlymai dėl Strategijos prioritetų buvo viešai aptarti su socialiniais, ekonominiais ir regioniniais partneriais 2005 m. birželio 23 d. vykusios konferencijos metu. Po viešo aptarimo penktojo Komisijos posėdžio metu buvo apibendrinti partnerių pasiūlymai ir pastabos, ir pakoreguotas Strategijos prioritetų aprašas buvo pateiktas LR Vyriausybei. LR Vyriausybės 2005 m. liepos 14 d. pasitarime (protokolas Nr. 43) Strategijos prioritetams, kurie yra: Žinių visuomenė, Konkurencinga ekonomika, Gyvenimo kokybė ir sanglauda, buvo pritarta [160].

Pirmasis prioritetas – Žinių visuomenės plėtra, bus remiamas iš ESF lėšų. Žinių visuomenės plėtra yra pagrindinis ekonomikos plėtros, darbo vietų kūrimo ir socialinės gerovės veiksnys. Laikomasi nuomonės, kad šis prioritetas iš esmės prisidės prie šiuo metu sudėtingos situacijos darbo rinkoje sprendimo. Pagal jį bus finansuojamos 4 kryptys: užimtumo ir lankstesnės darbo rinkos skatinimas, mokymosi visą gyvenimą skatinimas, žmogiškojo potencialo plėtra mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtros srityje, administracinių gebėjimų



stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas [155]. Šios kryptys iš dalies atitinka šiame programavimo periode remiamas ESF priemones.

Nors dar nėra parengtos Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijos rengimo tvarkos bei oficialiai nepaskirtos už Strategijos įgyvendinimą atsakingos institucijos, jau svarstomas veikslių programų skaičius. Didelis jų ir prioritetų jose skaičius varžytų veikslių laisvę ES struktūrinės paramos įgyvendinimo metu, tad tikėtina, jog daugiau privalumų turėtų ir Lietuvai palankesnė būtų programavimo dokumentų struktūra, pasižyminti gerą koordinavimą užtikrinančiu nacionaliniu strateginių gairių dokumentu bei nedideliu veikslių programų (4-5) ir prioritetų jose skaičiumi [134].

Šios nuostatos laikosi ir kitos valstybės narės, pvz., Latvija ruošiasi priimti 3-6 veikslių programas, Estija – 3-5. Tačiau tos valstybės narės, kurias sudaro didelis regionų skaičius, turės administruoti nemažą skaičių programų, pvz., Lenkija – 30 veikslių programų, Vengrija – 20, Suomija – 23 [158]. Komisija Lietuvoje pasiūlė įgyvendinti 5 veikslių programas (10 priedas), iš kurių viena – Žmonių išteklių plėtros veikslių programa, būtų finansuojama iš ESF.

Kadangi programavimo dokumentai šiuo metu dar nėra parengti, valdymo ir kontrolės sistema 2007–2013 m. programavimo periodui taip pat nepradėta rengti. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad kiekviena veikslių programa turėtų turėti savo vadovaujančiąją instituciją, LR finansų ministerija siūlo unifikuoti kiekvieno struktūrinio fondo paramos panaudojimo taisykles, t. y. nustatyti vienodus reikalavimus visų veikslių programų administravimui, sukurti bendrą nacionalinę ES struktūrinių lėšų administravimo sistemą, kurią bus lengviau audituoti ir ištaisyti trūkumus, bei paskirti instituciją, atsakingą už šių taisyklių rengimą, laikymąsi ir vadovaujančiųjų institucijų kontrolę [161].

Kadangi siūloma sistema nustatytų didelį administracinių lygmenų skaičių, autoriaus nuomone, ji galėtų būti veiksminga, tik jei koordinuojanti institucija vykdytų vien veikslių programų įgyvendinimo taisyklių unifikavimo bei veiklos praktikos vienodinimo funkcijas, vadovaujančiųjų institucijų kontrolės funkcijas paliekant auditą koordinuojančioms institucijoms. Siekiant išvengti 2004–2006 m. programavimo periode nustatytų klaidų, struktūrinių fondų lėšų panaudojimo ir kontrolės taisykles unifikuojanti institucija neišvengiamai turėtų analizuoti šio programavimo periodo lėšų panaudojimo ir kontrolės santykius reguliuojančias taisykles, atsižvelgdama į finansų kontrolės institucijų nustatytus vienkartinis ir sisteminius pažeidimus. Todėl šio programavimo laikotarpio sistemos tyrimai ir studijos yra aktualūs ir orientuojantys į kitą programavimo laikotarpį.

## IŠVADOS

Apibendrinant atliktą darbą, galima suformuluoti šias pagrindines išvadas:

1. Apžvelgus visus ESF vystymosi etapus nuo fondo įsteigimo 1957 m. iki šių dienų, galima teigti, kad visos sanglaudos politikos reformos buvo kryptingos, t.y. didinančios bendrai struktūrinių fondų, tarp jų ir ESF, vaidmenį ES politikų terpėje. Nuolat detalizuojamas ir tobulinamas struktūrinių fondų valdymo mechanizmas tapo pakankamai sudėtingu, dėl ko buvo pradėtas valdymo decentralizavimo procesas, paliekant daugiau laisvės valstybėms narėms priimti sprendimus ir vis dažniau santykiams reguliuoti naudojant ne įprastus ES teisinio reguliavimo metodus, o atvirąjį koordinavimą. Unifikavus bendrą struktūrinių fondų valdymo principų sistemą, ESF, nors įsteigtas kaip socialinės politikos instrumentas, tapo neatsiejama sanglaudos politikos dalimi.

2. Į aktyvios darbo rinkos politikos priemonių plėtojimą orientuotos ESF intervencijos sritys Lietuvoje yra atspindėtos abiejose ESF remiamose programose (BPD ir EQUAL BPD), tačiau pareiškėjų galimybes teikti paraiškas pagal visas ESF intervencijos sritis riboja kvietimų teikti paraiškas dokumentacijose pabrėžiamos sąsajos tarp intervencijos sričių ir galimų pareiškėjų, partnerių ar tikslinių grupių sąrašo, bei ne visoms programose nurodytoms intervencijų sritims skelbiami kvietimai teikti paraiškas. Autoriaus nuomone, pateisinami tik tie LR teisės aktuose nustatyti ribojimai, kurie padeda įgyvendinti teisinio tikrumo principą.

3. Nors Lietuvoje sukurtas ESF lėšų panaudojimo teisinis reguliavimas yra detalus, tačiau atlikus jo analizę nustatytos pagrindinės teisinio reguliavimo problemos leidžia teigti, kad teisinis reguliavimas šioje srityje nėra aiškus, efektyvus, o tuo labiau pakankamas. Analizės metu nustatyti šie teisinio reguliavimo trūkumai:

3.1. neaiškiai atskirtos institucijų teisinės atsakomybės ribos (išimtinai LR viešųjų pirkimų tarnybai įstatymu priskirtas viešųjų pirkimų veiklos kontrolės ir pažeidimų prevencijos funkcijas vykdo įgyvendinančiosios institucijos);

3.2. nepakankamas teisinis reguliavimas (nėra reglamentuojamas projekto vykdymo metu sutaupytų lėšų panaudojimas; nenustatytos netinkamo finansuoti iš paramos lėšų PVM skyrimo procedūros; neparengtos pareiškėjo nuosavo įnašo, projekto metu gautų pajamų skaičiavimo bei lėšų įsisavinimo planavimo metodikos; nenustatyta darbo užmokesčio valstybės tarnautojams mokėjimo iš projekto lėšų tvarka; nereglamentuotas institucijų veiksmų koordinavimas, administruojant viena kitą papildančias BPD priemones);

3.3. ESF lėšų panaudojimą reguliuojančių ir kitų LR teisės aktų nesuderinamumas, sudarantis kliūtis laiku ir tinkamai įsisavinti ESF paramą (išlaidų apskaitos pagal projekto biudžetą nesuderinamumas su funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodų naudojimu);

3.4. dažna teisinio reguliavimo kaita (ESF lėšų panaudojimo taisyklių bei kvietimų teikti paraiškas dokumentacijos nuostatų kaita pareiškėjams parengus arba pradėjus įgyvendinti projektus);

3.5. neveiksmingas teisinis reguliavimas (taikoma neefektyvi išlaidas pateisinančių ir jų apmokėjamą įrodančių dokumentų pateikimo ir tikrinimo tvarka lėtina paramos įsisavinimo procesą).

4. Apibendrinus ESF lėšų panaudojimo kontrolės teisinio reguliavimo ir teisės aktų įgyvendinimo analizę, nustatytos šios pagrindinės teisinio reguliavimo problemos:

4.1. neaiškiai skiriamos teisinės atsakomybės ribos (tarpinių institucijų deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų tikrinimai dubliuoja įgyvendinančiųjų institucijų vykdomas patikras vietose bei valdymo ir kontrolės sistemos patikrinimus);

4.2. nepakankamas teisinis reguliavimas (nepatvirtintos įgyvendinančiosios institucijos vykdomų patikrų vietoje projektų atrankos, LR švietimo ir mokslo ministerijos veiklos atrankinių patikrinimų, Valstybės kontrolės vykdomų patikrinimų ir baigiamosios programos audito ataskaitos rengimo metodikos; nenustatyta nepriklausomo projektų audito techninė užduotis; nėra paskirti pažeidimų kontrolieriai bei patvirtinti jų atliekamų funkcijų procedūrų aprašai; nėra nustatyta tvarka, kuria remiantis atliekami biudžeto asignavimų tikslinimai inicijavus paramos lėšų grąžinimo procedūrą; tarpinėms ir vadovaujančiosioms institucijoms nenumačius funkcijos reguliariai vykdyti patikras vietoje, neužtikrinamas grįžtamasis ryšys ir pakankamas projektų monitoringas);

4.3. ESF lėšų panaudojimo kontrolę reguliuojančių teisės aktų ir kitų LR teisės aktų nesuderinamumas, sudarantis kliūtis efektyviai įgyvendinti finansų kontrolės funkciją (vidaus kontrolės ir vidaus audito santykius reglamentuojančiuose teisės aktuose audituojamu subjektu nurodomas tik viešasis juridinis asmuo, tačiau ESF paramą gali gauti ir privatus juridinis asmuo);

4.4. teisinis neapibrėžtumas (neaiškiai atskirtos pažeidimo bei valdymo ir kontrolės sisteminio trūkumo sąvokos).

5. Apibendrinant ESF lėšų panaudojimo ir kontrolės teisinio reguliavimo praktinį įgyvendinimą, galima teigti, kad nustatyti teisinio reguliavimo trūkumai įtakoja žemą įsipareigojimų lygį, mokėjimų vėlavimą, neadekvatų lėšų panaudojimo planavimą, todėl nėra užtikrinamas patikimo finansų valdymo principo įgyvendinimas. Neaiškus ir nepakankamas lėšų panaudojimo kontrolės teisinis reguliavimas lemia tai, kad ESF lėšų panaudojimo finansų kontrolė Lietuvoje šiuo metu nėra efektyvi, t.y. kai kuriuose kontrolės lygmenyse patikros nėra atliekamos arba atliekamos neparengus visų joms atlikti būtinų dokumentų. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad darbe iškelta hipotezė – Lietuvoje sukurtas teisinis reguliavimas neužtikrina efektyvaus ESF lėšų panaudojimo ir kontrolės sistemos veikimo – yra patvirtinta.

6. Apibendrinant naujosios finansinės perspektyvos teisės aktų projektus, galima teigti, kad 2007–2013 m. ES struktūrinių fondų reforma tęsiamos ankstesnių reformų kryptys, t.y. siekiama supaprastinti ir decentralizuoti struktūrinių fondų lėšų panaudojimo sistemą. Tačiau tam, kad finansų valdymo reformos pasiteisintų, sistemos supaprastinimas turi būti tinkamai reglamentuotas ir siejamas su efektyviu finansų kontrolės mechanizmu. Todėl norint išvengti

2004–2006 m. programavimo periode nustatytų klaidų, turėtų būti analizuojamos šio programavimo periodo lėšų panaudojimo ir kontrolės santykius reguliuojančios taisyklės, atsižvelgdama į finansų kontrolės institucijų nustatytus vienkartinis ir sisteminius pažeidimus.

## REKOMENDACIJOS

Atsižvelgiant į nustatytus ESF lėšų panaudojimo ir kontrolės teisinio reguliavimo trūkumus, pateikiamos šios rekomendacijos:

1. Įgyvendinančiajai institucijai:
  - 1.1. papildyti paramos teikimo sutarties standartinių priedų sąrašą projekto išlaidų priskyrimo pagal funkcinę ir ekonominę klasifikaciją lentele;
  - 1.2. patvirtinti vykdomų patikrų vietoje projektų atrankos metodiką;
  - 1.3. pirkimų taisyklėms taikyti ne įprasto teisinio reguliavimo, o atviro koordinavimo metodą;
  - 1.4. suderinti paramos teikimo sutarties ir Europos Sąjungos finansinės paramos, Europos ekonominės erdvės ir Norvegijos finansinių mechanizmų bei bendrojo finansavimo lėšų, išmokėtų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto specialiųjų programų ir (arba) panaudotų pažeidžiant teisės aktus, grąžinimo į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą, šių lėšų registravimo, apskaitos, projektų vykdytojų skolų pripažinimo abejotinomis ir abejotinių skolų nurašymo taisyklių nuostatas dėl delspinigių skaičiavimo.
2. BPD tarpinėms institucijoms:
  - 2.1. kvietimų teikti paraiškas dokumentacijoje patvirtinti specialią išlaidas patvirtinančių ir jų apmokėjamą įrodančių dokumentų pateikimo ir tikrinimo tvarką, pagal kurią būtų tikrinami tik stambias išlaidas patvirtinantys ir jų apmokėjamą įrodantys dokumentai;
  - 2.2. kvietimų teikti paraiškas dokumentacijoje nustatyti išimtis biudžetinėms įstaigoms dėl įrangos nusidėvėjimo skaičiavimo terminų;
  - 2.3. kvietimų teikti paraiškas dokumentacijoje patvirtinti nepriklausomo projekto audito techninę užduotį;
  - 2.4. parengti ir patvirtinti netinkamo finansuoti iš paramos lėšų PVM skyrimo metodiką.
3. Institucijoms, atsakingoms už veiklos atrankinius patikrinimus (LR švietimo ir mokslo ministerijai) – patvirtinti veiklos atrankinių patikrinimų metodiką.
4. Vadovaujančiosioms/ mokėjimo institucijoms:
  - 4.1. parengti ir patvirtinti pareiškėjo nuosavo įnašo skaičiavimo, lėšų įsisavinimo planavimo bei projekto metu gautų pajamų skaičiavimo metodikas;
  - 4.2. parengti ir patvirtinti arba pavesti įgyvendinančiosioms institucijoms parengti darbo užmokesčio valstybės tarnautojams mokėjimo iš projekto lėšų tvarką;
  - 4.3. parengti biudžeto asignavimų tikslinimo, inicijavus paramos lėšų grąžinimą procedūras, tvarką;

4.4. EQUAL administravimo Lietuvoje schemeje paramą administruojančioms institucijoms numatyti FNTT informavimo apie pažeidimus funkcija;

4.5. Europos Sąjungos finansinės paramos naudojimo pažeidimų nustatymo bei šalinimo ir apribojimų gauti Europos Sąjungos finansinę paramą nustatymo taisyklėse aiškiai atskirti pažeidimo bei valdymo ir kontrolės sisteminio trūkumo sąvokas;

4.6. Administravimo ir finansavimo taisyklėse bei Pavyzdinėje metodikoje aiškiai atskirti deklaruotų tinkamų finansuoti išlaidų tikrinimų, patikrų vietose bei valdymo ir kontrolės sistemos patikrinimų objektus;

4.7. Administravimo ir finansavimo bei Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL projektu įgyvendinimo priežiūros taisyklėse numatyti tarpinės ir vadovaujančiosios institucijos atliekamų patikrų vietoje procedūras;

4.8. inicijuoti LR vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo pataisą, numatant išimtį, kad audituojamu subjektu ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo kontrolės atveju yra ne tik viešasis, bet ir privatus juridinis asmuo.

5. Valstybės kontrolei – parengti ir patvirtinti vykdomų patikrinimų ir baigiamosios programos audito ataskaitos rengimo metodiką.

6. Visoms ESF paramą administruojančioms institucijoms – paskirti pažeidimų kontrolierius ir nustatyti jų atliekamų funkcijų procedūrų aprašus.

Įgyvendinus įvardytas rekomendacijas, ES lėšų panaudojimo ir kontrolės teisinis reguliavimas būtų iš esmės patobulintas, tačiau sukurtos sistemos praktinio įgyvendinimo efektyvumas priklausytų ir nuo paramą administruojančių institucijų administracinių gebėjimų.

## LITERATŪROS SĄRAŠAS

### Lietuvos Respublikos teisės aktai

#### I. Įstatymai

1. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 5, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 20 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 92-2886;
2. Lietuvos Respublikos audito įstatymas// Valstybės žinios. 1999, Nr. 59-1916;
3. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas// Valstybės žinios. 2004, Nr. 4-47;
4. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 17 straipsnio pakeitimo įstatymas// Valstybės žinios. 2000, Nr. 90-2778;
5. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas// Valstybės žinios. 2000, Nr. 66-1987;
6. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas// Valstybės žinios. 1995, Nr. 51-1243;
7. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo 9 straipsnio papildymo įstatymas// Valstybės žinios, 2003, Nr. 73-3346;
8. Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas// Valstybės žinios. 2002, Nr. 123-5540.

#### II. Lietuvos Respublikos Seimo ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai

9. Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. liepos 1 d. nutarimas Nr. IX-1667 „Dėl pavedimo Lietuvos Respublikos valstybės kontrolei atlikti Europos finansinės paramos auditus“// Valstybės žinios. 2003, Nr. 70-3171;
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. spalio 18 d. nutarimas Nr. 1247 „Dėl Valstybinio sektoriaus vidaus kontrolės ir vidaus audito sistemos sukūrimo programos patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2000, Nr. 89-2764;
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 15 d. nutarimas Nr. 43 „Dėl Lietuvos Respublikos derybinių pozicijų derybose dėl narystės Europos Sąjungoje patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2001, Nr. 6-165;
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2001, Nr. 42-1455;
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 16 d. nutarimas Nr. 569 „Dėl Europos nacionalinių sąskaitų sistemos diegimo“// Valstybės žinios. 2001, Nr. 43-1515;
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimas Nr. 649 „Dėl Atsakomybės už Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos įgyvendinimą Lietuvoje pasiskirstymo tarp valstybės institucijų“// Valstybės žinios. 2001, Nr. 48-1676;
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 188 „Dėl priežiūros komisijos ir darbo grupės Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento projektui parengti sudarymo“// Valstybės žinios. 2002, Nr. 15-581;
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 5 d. nutarimas Nr. 481 „Dėl Mokesčių policijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos pertvarkymo į Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybą prie Vidaus reikalų ministerijos ir Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2002, Nr. 38-1395;
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 24 d. nutarimas Nr. 747 „Dėl institucijos, atsakingos už bendradarbiavimą su Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF), paskyrimo“// Valstybės žinios. 2002, 53-2092;

18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. sausio 31 d. nutarimas Nr. 144 „Dėl Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento“// Valstybės žinios. 2003, Nr. 13-508;
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 427 „Dėl Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL administravimo Lietuvoje“// Valstybės žinios. 2003, Nr. 35-1482;
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl Lietuvos Respublikos 2004, 2005 ir 2006 metų nacionalinio biudžeto prognozuojamų pagrindinių rodiklių“// Valstybės žinios. 2003, Nr. 61-2807;
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimas Nr. 1166 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimo Nr. 649 „Dėl atsakomybės už Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos įgyvendinimą Lietuvoje pasiskirstymo tarp valstybės institucijų“ pakeitimo“// Valstybės žinios. 2003, Nr. 88-3999;
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 31 d. nutarimas Nr. 657 „Dėl Lietuvos Respublikos 2005, 2006 ir 2007 metų nacionalinio biudžeto preliminarių pagrindinių rodiklių“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 88-3218;
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimas Nr. 935 „Dėl Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 123-4486;
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 11 d. nutarimas Nr. 950 „Dėl Priežiūros komiteto Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimo priežiūrai atlikti sudarymo“// Valstybės žinios. 2004, Nr.128-4598;
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. lapkričio 17 d. nutarimas Nr. 1458 „Dėl 2004-2006 metų Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr.169-6223;
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 414 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimo Nr. 649 „Dėl Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų administravimo Lietuvoje“ pakeitimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 51-1700;
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 2 d. nutarimas Nr. 484 „Dėl Komisijos Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai rengti ir veiksmų programoms nustatyti sudarymo ir koordinuojančios institucijos paskyrimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr.57-1956;
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m gegužės 30 d. nutarimas Nr. 590 „Dėl Europos Sąjungos finansinės paramos, Europos ekonominės erdvės ir Norvegijos finansinių mechanizmų bei bendrojo finansavimo lėšų, išmokėtų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto specialiųjų programų ir (arba) panaudotų pažeidžiant teisės aktus, gražinimo į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą, šių lėšų registravimo, apskaitos, projektų vykdytojų skolų pripažinimo abejotinomis ir abejotinių skolų nurašymo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 69-2469;

### **III. Kiti Lietuvos Respublikos teisės aktai**

29. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2000 m. liepos 21 d. įsakymu Nr. 195 „Dėl biudžetinių įstaigų finansavimo iš valstybės biudžeto taikant tiesioginį apmokėjimą tiekėjams“// Valstybės žinios. 2000, Nr. 65-1976;
30. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2001 m. kovo 16 d. įsakymas Nr. 70 „Dėl Biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos tvarkos patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2001, Nr. 30-978;
31. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 m. gegužės 2 d. įsakymas Nr. 1K-117 „Dėl Pavyzdinės vidaus audito metodikos ir vidaus auditorių profesinės etikos taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2003, Nr. 43-1982;

32. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. rugsėjo 13 d. įsakymas Nr.1K-309 „Dėl Priežiūros komiteto Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimo priežiūrai atlikti personalinės sudėties“// [http://www.finmin.lt/notes\\_images/web/stotis\\_inf.nsf/0/A0E9AE8BD72960B0C2256E9E0033C27F/\\$File/PK%20pers%20sud.doc](http://www.finmin.lt/notes_images/web/stotis_inf.nsf/0/A0E9AE8BD72960B0C2256E9E0033C27F/$File/PK%20pers%20sud.doc); prisijungimo laikas: 2005-10-29;
33. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. lapkričio 29 d. įsakymas Nr. 1K-383 „Dėl Europos bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo išlaidų apmokėjimo ir ataskaitų teikimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 175-6504;
34. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymas Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymo Nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemones, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 21-667;
35. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. balandžio 18 d. įsakymas Nr. A1-104 „Dėl socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. lapkričio 19 d. įsakymo Nr. A1-256 „Dėl Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo priežiūros taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 56-1932;
36. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. gegužės 13 d. įsakymas Nr. 1K-161 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymo Nr. 1K-033 „Dėl Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemonių ir projektų, finansuojamų įgyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 64-2314;
37. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. rugpjūčio 1 d. įsakymas Nr. 1K-226 „Dėl Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemonėms įgyvendinti, veiklos atrankinių patikrinimų pavyzdinės metodikos patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 96-3615;
38. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. rugsėjo 8 d. įsakymas Nr. 1K-263 „Dėl delspinigių dydžio nustatymo 2005 m. ketvirtajam ketvirčiui“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 111-4050;
39. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. spalio 17 d. įsakymas Nr. 1K-307 „Dėl Europos Sąjungos finansinės paramos naudojimo pažeidimų nustatymo bei šalinimo ir apribojimų gauti Europos Sąjungos finansinę paramą nustatymo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 127-4588;
40. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2003 m. rugsėjo 2 d. įsakymas Nr. A1-144 „Dėl Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL administravimo schemos Lietuvoje patvirtinimo“// [http://www.equal.lt/uploads/docs/Del\\_adm\\_schemos\\_patvirtinimo.doc?PHPSESSID=44bfd733058f29fb6253aaf4a641b061](http://www.equal.lt/uploads/docs/Del_adm_schemos_patvirtinimo.doc?PHPSESSID=44bfd733058f29fb6253aaf4a641b061); prisijungimo laikas: 2005-11-19;
41. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. balandžio 16 d. įsakymas Nr. A1-101 „Dėl Projektų, finansuojamų įgyvendinant Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL bendrojo programavimo dokumentą (EQUAL BPD), teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 61-2197;
42. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. liepos 15 d. įsakymas Nr. A1-171 „Dėl Paraiškų teikimo gairių Lietuvos darbo biržai pagal Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento 2.1 priemonę „Užimtumo gebėjimų ugdymas“ patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 119-4423;
43. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. liepos 15 d. įsakymas Nr. A1-172 „Dėl Gairių pareiškėjams pagal Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento 2.2 priemonę „Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimų prisitaikyti prie pokyčių ugdymas“ patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 119-4424;
44. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. liepos 15 d. įsakymas Nr. A1-173 „Dėl Gairių pareiškėjams pagal Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo



- programavimo dokumento 2.3 priemonę „Socialinės atskirties prevencija ir socialinė integracija“ patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 119-4425;
45. Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. lapkričio 29 d. įsakymas Nr. 1K-383 „Dėl Europos bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo išlaidų apmokėjimo ir ataskaitų teikimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 175-6504;
  46. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. balandžio 18 d. įsakymas Nr. A1-104 „Dėl Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. lapkričio 19 d. įsakymo Nr. A1-256 „Dėl Europos bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo priežiūros taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 56-1932;
  47. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. gegužės 3 d. įsakymas Nr. A1-118 „Dėl Paraiškų Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijai dėl paramos lėšų pervedimo projekto vykdytojui tvirtinimo ir lėšų išmokėjimo vidaus tvarkos aprašo patvirtinimo“;
  48. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. gegužės 19 d. įsakymas Nr. A1-140 „Dėl mokėjimo prašymo ir projekto įgyvendinimo ataskaitos formų ir jų pildymo instrukcijų, įgyvendinant Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijai priskirtas Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento 2 prioriteto „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ 2.1, 2.2 ir 2.3 priemonės, patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 66-2379;
  49. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. gegužės 31 d. įsakymas Nr. A1-156 „Dėl Gairių pareiškėjams pagal Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento 2.2 priemonę „Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimų prisitaikyti prie pokyčių ugdymas“ patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 82-3034;
  50. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. gegužės 31 d. įsakymas Nr. A1-157 „Dėl Gairių pareiškėjams pagal Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento 2.3 priemonę „Socialinės atskirties prevencija ir socialinė integracija“ patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 86-3246;
  51. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. spalio 4 d. įsakymas Nr. A1-266 „Dėl Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų, skirtų Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemonėms įgyvendinti, panaudojimo atrankinių patikrinimų metodikos patvirtinimo“;
  52. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos valstybės sekretoriaus 2003 m. rugpjūčio 4 d. potvarkis Nr. A3-73 „Dėl darbo grupės Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL programinio dokumento ir jo priedui rengimo sudarymo“;
  53. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2004 m. liepos 15 d. įsakymas Nr. ISAK-1142 „Dėl Gairių pareiškėjams pagal Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento 2 prioriteto „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ 4 priemonę „Mokymosi visą gyvenimą sąlygų plėtojimas“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 119-4419;
  54. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2004 m. liepos 15 d. įsakymas Nr. ISAK-1143 „Dėl Gairių pareiškėjams pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento 2 prioriteto „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ 5 priemonę „Žmogiškųjų išteklių kokybės gerinimas mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje“ patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 119-4420;
  55. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2004 m. rugsėjo 22 d. įsakymas Nr. ISAK-1464 „Dėl Gairių kvietimui teikti paraiškas pagal ribotos trukmės paramos teikimo procedūrą valstybinės svarbos projektams įgyvendinti pagal Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento 2 prioriteto „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ 4 priemonę „Mokymosi visą gyvenimą sąlygų plėtojimas“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 146-5312;
  56. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2004 m. spalio 22 d. įsakymas Nr. ISAK-1465 „Dėl Gairių kvietimui teikti paraiškas pagal ribotos trukmės paramos teikimo procedūrą valstybinės svarbos projektams įgyvendinti pagal Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento 2 prioriteto „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ 5 priemonę

- „Žmogiškųjų išteklių kokybės gerinimas mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje“ patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. ISAK-1465;
57. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo 2005 m. gegužės 31 d. įsakymas Nr. ISAK- 983 „Dėl Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijos Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos lėšų pervedimo projekto vykdytoju procedūrų aprašo patvirtinimo“;
  58. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2005 m. birželio 2 d. įsakymas Nr. ISAK-1003 „Dėl mokėjimo prašymo formos patvirtinimo“// Informaciniai pranešimai. 2005, Nr. 46-414;
  59. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2005 m. liepos 7 d. įsakymas Nr. ISAK-1342 „Dėl mokėjimo prašymo pildymo instrukcijos patvirtinimo“// Informaciniai pranešimai. 2005, Nr. 55-536;
  60. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2005 m. liepos 15 d. įsakymas Nr. ISAK-1457 „Dėl Gairių pareiškėjams pagal Lietuvos 2004–2006 m. Bendrojo programavimo dokumento 2 prioriteto „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ 2.4 priemonę „Mokymosi visą gyvenimą sąlygų plėtojimas“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 101-3769;
  61. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2005 m. liepos 15 d. įsakymas Nr. ISAK-1458 „Dėl Gairių pareiškėjams pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento 2 prioriteto „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ 2.5 priemonę „Žmogiškųjų išteklių kokybės gerinimas mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje“ patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2005, Nr. 102-3799;
  62. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro įsakymo „Dėl Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos lėšų veiklos atrankinių patikrinimų metodikos patvirtinimo“ projektas, 2005 m. lapkričio 15 d.;
  63. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2005 m. gegužės 20 d. įsakymas Nr. V-74 „Dėl Europos Sąjungos finansinės paramos valstybinio finansinio audito 2005 m. gegužės - 2006 m. balandžio programos patvirtinimo“;
  64. Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento priedas// [http://www.finmin.lt/notes/images/web/stotis\\_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/\\$File/BPD%20priedas\\_2005.doc](http://www.finmin.lt/notes/images/web/stotis_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/$File/BPD%20priedas_2005.doc); prisijungimo laikas: 2005-09-12;
  65. Paramos fondo Europos socialinio fondo agentūros direktoriaus 2005 m. kovo 15 d. įsakymas Nr. 2005-05 „Dėl Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL paramos gavėjams, esantiems perkančiosiomis organizacijomis pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą, pirkimų taisyklių ir Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL paramos gavėjams, nesantiems perkančiosiomis organizacijomis pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą, pirkimų tvarkos aprašo patvirtinimo“// <http://www.equal.lt/lt/pages/view/?id=82>; <http://www.equal.lt/lt/pages/view/?id=83>; prisijungimo laikas: 2005-10-15;
  66. Paramos fondo Europos socialinio fondo agentūros direktoriaus 2005 m. balandžio 6 d. įsakymas Nr. 2005-09 „Dėl Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos gavėjams, esantiems perkančiosiomis organizacijomis pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą, pirkimų taisyklių ir Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos gavėjams, nesantiems perkančiosiomis organizacijomis pagal Lietuvos Respublikos Viešųjų pirkimų įstatymą, pirkimų tvarkos aprašo patvirtinimo“// <http://www.esf.lt/lt/?p=news>; prisijungimo laikas: 2005-10-15;
  67. Paramos fondo Europos socialinio fondo agentūros direktoriaus 2005 m. rugpjūčio 24 d. įsakymas Nr. 2005-45 „Dėl 2005 m. liepos 21 d. direktoriaus įsakymo Nr. 2005-31 “Dėl Paramos fondo Europos socialinio fondo agentūros procedūrų vadovo tvirtinimo“ pakeitimo“.

## Europos Sąjungos teisės aktai

### IV. Pirminiai Europos Sąjungos teisės aktai

68. Amsterdamo sutartis, iš dalies pakeičianti ir papildanti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus// Official Journal C'1997, Nr. 340-1;
69. Belgijos Karalystės, Danijos Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos, Graikijos Respublikos, Ispanijos Karalystės, Prancūzijos Respublikos, Airijos, Italijos Respublikos, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės, Nyderlandų Karalystės, Austrijos Respublikos, Portugalijos Respublikos, Suomijos Respublikos, Švedijos Karalystės, Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės (Europos Sąjungos valstybių narių) ir Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos, Slovakijos Respublikos 2003 m. balandžio 16 d. sutartis dėl Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos stojimo į Europos Sąjungą// <http://www.euro.lt/sutartis/2201.doc>; prisijungimo laikas: 2005-09-20;
70. Europos anglių ir plieno bendrijos steigimo sutartis// <http://www3.lrs.lt/c-bin/eu/preps2?-Condition1=9177&Condition2=Europos%20anglių%20ir%20plieno%20bendrijos%20steigimo%20sutartis>; prisijungimo laikas: 2005-09-15.
71. Europos Ekonominės Bendrijos steigimo sutartis (Suvestinė redakcija)// Official Journal C'1997, Nr. 340-1;
72. Europos Sąjungos sutartis (Mastrichto sutartis)// Official Journal C'1992, Nr. 191-1;
73. Nicos sutartis, iš dalies pakeičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus su jomis susijusius aktus// Official Journal C'2001, Nr. 80-1;
74. Suvestinis Europos aktas// Official Journal L'1987, Nr. 169-1.

### V. Antriniai Europos Sąjungos teisės aktai

75. Commission Decision No 1999/352 of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF)// Official Journal L'1999, Nr. 136-20;
76. Council Decision of 1 February 1971 on the reform of the European Social Fund (71/66/EEC)// Official Journal L'1971, Nr. 028-15;
77. Council Decision of 20 December 1977 amending Decision 71/66/EEC on the reform of the European Social Fund ( 77/801/EEC)// Official Journal L'1977, Nr. 337-8;
78. Council Decision of 17 October 1983 on the tasks of the European Social Fund (83/516/EEC)// Official Journal L'1983, Nr. 289-38;
79. Council Regulation (EEC) No 2084/93 of 20 July 1993 amending Regulation (EEC) No 4255/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Social Fund// Official Journal L'1993, Nr. 193-39;
80. Council Regulation (EC, Euroatom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities// Official Journal L'2002, Nr. 248-1;
81. Decision of European Parliament and of the Council No 2003/430/EC of 19 May 2003 on the adjustment of the financial perspective for enlargement// Official Journal L'2003, Nr. 147-25;
82. Europos Komisijos 1975 m. kovo 18 d. reglamentas (EB) Nr. 724/75, įsteigiantis Europos regioninės plėtros fondą// Official Journal L'1975, Nr. 073-1;

83. Europos Komisijos 1994 m. liepos 11 d. reglamentas (EB) Nr. 1681/94 dėl neatitikimų ir su struktūrinės politikos finansavimu ir šios srities informacinės sistemos organizavimu susijusių neteisingai sumokėtų sumų susigrąžinimo// Official Journal L'1994, Nr. 178-43;
84. Europos Komisijos 1999 m. liepos 1 d. sprendimas Nr. 1999/501/EB, nustatantis orientacinį išipareigotų asignavimų, skirtų fondų 1 tikslui 2000-2006 m. laikotarpiu, pasiskirstymą pagal valstybes nares// Official Journal L'1999, Nr. 194-49;
85. Europos Komisijos 1999 m. liepos 1 d. sprendimas Nr. 1999/502/EB, pateikiantis sąrašą regionų, kuriems taikomas struktūrinių fondų 1 tikslas 2000-2006 m. laikotarpiu// Official Journal L'1999, Nr. 194-53;
86. Europos Komisijos 1999 m. liepos 1 d. sprendimas Nr. 1999/504/EB, nustatantis orientacinį išipareigotų asignavimų, skirtų struktūrinių fondų 2 tikslui 2000-2006 m. laikotarpiu, pasiskirstymą pagal valstybes nares// Official Journal L'1999, Nr. 194-60;
87. Europos Komisijos 1999 m. liepos 1 d. sprendimas Nr. 1999/505/EB, nustatantis orientacinį išipareigotų asignavimų, skirtų struktūrinių fondų 3 tikslui 2000-2006 m. laikotarpiu, pasiskirstymą pagal valstybes nares// Official Journal L'1999, Nr. 194-63;
88. Europos Komisijos 2001 m. kovo 2 d. reglamentas (EB) Nr. 438/2001, nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999 įgyvendinimo taisykles dėl struktūrinių fondų paramos valdymo ir kontrolės sistemų// Official Journal L'2001, Nr. 063-21;
89. Europos Komisijos 2001 m. kovo 2 d. reglamentas (EB) Nr. 448/2001, nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999 dėl iš struktūrinių fondų suteiktos paramos finansinių koregavimų atlikimo tvarkos, įgyvendinimo taisykles// Official Journal L'2001, Nr. 064-13;
90. Europos Komisijos 2000 m. liepos 28 d. reglamentas (EB) Nr. 1685/2000, nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999 įgyvendinimo taisykles dėl struktūrinių fondų bendrai finansuojamos veiklos išlaidų tinkamumo// Official Journal L'2000, Nr. 193-39;
91. Europos Komisijos 2004 m. kovo 10 d. reglamentas (EB) Nr. 448/2004, iš dalies pakeičiantis Reglamentą (EB) Nr. 1685/2000, nustatantį išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1260/1999 įgyvendinimo taisykles dėl struktūrinių fondų bendrai finansuojamos veiklos išlaidų tinkamumo, ir panaikinantį Reglamentą (EB) Nr. 1145/2003// Official Journal L'2004, Nr. 72-66;
92. Europos Komisijos 2004 m. birželio 18 d. sprendimas, patvirtinantis Bendrijos struktūrinės paramos, skiriamos pagal 1 tikslą Lietuvoje, Bendrąjį programavimo dokumentą. C(2004) 2120 galutinis// [http://www.finmin.lt/notes\\_images/web/stotis\\_inf.nsf/0/BA52679E81AF-E651C2256EC10033AEA7/\\$File/EK%20sprendimas%20del%20BPD.pdf](http://www.finmin.lt/notes_images/web/stotis_inf.nsf/0/BA52679E81AF-E651C2256EC10033AEA7/$File/EK%20sprendimas%20del%20BPD.pdf); prisijungimo laikas: 2005-10-10;
93. Europos Komisijos 2004 m. birželio 29 d. sprendimas Nr. C(2004) 2541, patvirtinantis Bendrijos iniciatyvos programą, skirtą kovai su diskriminacija ir nelygybe darbo rinkoje (EQUAL) Lietuvoje;
94. Europos Parlamento ir Tarybos 1999 m. liepos 12 d. reglamentas (EB) Nr. 1784/1999 dėl Europos socialinio fondo// Official Journal L'1999, Nr. 213-5;
95. Europos Tarybos 1995 m. gruodžio 18 d. reglamentas (EB, Euroatomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos// Official Journal L'1995, Nr. 312-1;
96. Europos Tarybos 1999m. gegužės 17 d. reglamentas (EB) Nr. 1257/1999 dėl Žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo paramos kaimo plėtrai ir iš dalies pakeičiantis bei panaikinantį tam tikrus reglamentus// Official Journal L'1999, Nr. 160-80;
97. Europos Tarybos 1999 m. birželio 21 d. reglamentas (EB) Nr. 1260/1999, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų// Official Journal L'1999, Nr. 161-1;
98. Europos Tarybos 1999m. birželio 21 d. reglamentas (EB) 1263/1999 dėl Žuvininkystės orientavimo finansinio instrumento// Official Journal L'1999, Nr. 161-54;

99. Europos Parlamento ir Tarybos 2003 m. gegužės 26 d. reglamentas (EB) Nr. 1059/2003 dėl bendro teritorinių statistinių vienetų klasifikatoriaus (NUTS) nustatymo// Official Journal L'2003, Nr. 154-1;
100. Regulation (EC) No 1073/99 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF)// Official Journal L'1999, Nr. 136-1.

## VI. Kiti Europos Sąjungos dokumentai

101. Communication from Ms Schreyer and Mr Kinnock No SEC(2000)2203/5. Supporting the reform of financial management – a new framework for authorising officers// [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/edoc\\_management/docs/ref/2000\\_2203\\_5\\_sec\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/edoc_management/docs/ref/2000_2203_5_sec_en.pdf); prisijungimo laikas: 2005-10-27;
102. Communication from the Commission to the Member States establishing the guidelines for the Community Initiative EQUAL concerning transitional co-operation to promote new means of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with labour market, 14.04.2000, C (2000)853// Official Journal C'2000, Nr. 127-2;
103. Communication to the Commission from Mr. Barnier in agreement with Mrs Shreyer, Mrs Diamantopoulou and Mr. Fischler: Application of the „n+2“ rule under article 31.2 of Regulation 1260/1999// [http://64.233.183.104/search?q=cache:uP\\_-at4rePUJ:-www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/budg/20030901/comen.PDF+%22Communication+to+the+Commission+from+Mr.+Barnier%22&hl=lt](http://64.233.183.104/search?q=cache:uP_-at4rePUJ:-www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/budg/20030901/comen.PDF+%22Communication+to+the+Commission+from+Mr.+Barnier%22&hl=lt); prisijungimo laikas: 2005-11-13;
104. Court Audit Policies and Standards; [http://www.eca.eu.int/audit\\_approach/policies/docs/caps\\_en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_approach/policies/docs/caps_en.pdf); prisijungimo laikas: 2005-11-10;
105. Europe's Agenda 2000: a manifesto for change; <http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000>; prisijungimo laikas: 2005-09-14;
106. Europos Komisijos 2004 m. liepos 14 d. pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl Europos socialinio fondo. KOM (2004) 493 galutinis// [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/com\(2004\)493\\_lt.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/com(2004)493_lt.pdf); prisijungimo laikas: 2005-10-20;
107. Europos Komisijos 2004 m. liepos 14 d. pasiūlymas. Europos Tarybos reglamentas, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo. KOM (2004) 492 galutinis; [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/com\(2004\)492final\\_lt.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/general/com(2004)492final_lt.pdf); prisijungimo laikas: 2005-10-20;
108. Europos Parlamento 2004 m. gegužės 4 d. pranešimas Nr. A5-0283 dėl dešimties kandidačių į Audito Rūmų narius paskyrimo// [http://www.europarl.eu.int/comparl-cont/adopt/date/rapports/2004/theato/283\\_lt.pdf](http://www.europarl.eu.int/comparl-cont/adopt/date/rapports/2004/theato/283_lt.pdf); prisijungimo laikas: 2005-10-20;
109. Management and Control Audit Manual for the Structural Funds// [http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis\\_inf.nsf%2F0%2FDFA1036004ECCDF9C22570060049A5AD](http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FDFA1036004ECCDF9C22570060049A5AD); prisijungimo laikas: 2005-11-03;
110. Rekomendacijos dėl ES paramos lėšų vidaus auditui, Nuolatinės tarpžinybinės komisijos vidaus audito sistemos kūrimui valstybiniame sektoriuje koordinuoti 2003 m. kovo 13 d. posėdžio protokolas Nr. 1 (sprendimas Nr. 5)// [http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis\\_inf.nsf%2F0%2FF8F40AAE31D4F0B042256CD900415EB4](http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FF8F40AAE31D4F0B042256CD900415EB4); prisijungimo laikas: 2005-10-27;
111. Sound management of Structural Funds: a major issue for the Union's development, Inforegio// [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/informat/manage\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/informat/manage_en.pdf); prisijungimo laikas: 2005-10-01.

## Tyrimai ir ataskaitos

112. Commission Staff working document No COM(2005) 323, Annex to 2004 Report from the Commission Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud: Statistical Evaluation of Irregularities - Agricultural, Structural and Cohesion Funds and Own Resources - Year 2004// [http://www.europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/reports/commission/2004/stat\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/commission/2004/stat_en.pdf); prisijungimo laikas: 2005-11-05;
113. Court of Auditors Special Report No 6/99 concerning principle of additionality, together with Commission's replies// Official Journal C'2000, Nr. 68-1;
114. Court of Auditors Special Report No 7/2003 on the implementation of assistance programming for period 2000 to 2006 within the framework of the Structural Funds together with Commission's reply// Official Journal C'2003, Nr. 174-1;
115. Court of Auditors Special Report No 10/2001 concerning the financial control of the Structural Funds, Commission Regulations (EC) No 2064/97 and (EC) No 1681/94, together with the Commission's replies// Official Journal C'2001, Nr. 314-26;
116. Europos Audito Rūmų 2005 m. rugšėjo 28 d. 2004 finansinių metų metinė ataskaita// [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/annual\\_reports/docs/2004/lt/AS\\_05\\_-\\_Kapitel\\_05.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/annual_reports/docs/2004/lt/AS_05_-_Kapitel_05.pdf); prisijungimo laikas: 2005-11-12;
117. Europos Audito Rūmai: Europos Sąjungos finansų valdymo tobulinimas// [http://www.eca.eu.int/services/information/docs/brochure\\_lt.pdf](http://www.eca.eu.int/services/information/docs/brochure_lt.pdf); prisijungimo laikas: 2005-11-10;
118. Europos Audito Rūmų informacinis pranešimas: 2004 finansinių metų metinės ataskaitos// [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/annual\\_reports/docs/2004/nira04\\_lt.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/annual_reports/docs/2004/nira04_lt.pdf); prisijungimo laikas: 2005-11-10;
119. Europos Audito Rūmų nuomonė Nr. 2/2005 dėl Tarybos reglamento, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, pasiūlymo (KOM(2004) 492 galutinis, 2004 m. liepos 14 d.)// Official Journal C'2005, Nr. 121-14;
120. Europos Komisijos 2005 m. spalio 28 d. 16-oji struktūrinių fondų įgyvendinimo 2004 m. metinė ataskaita KOM(2005) 533// [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/-fs2004/com2005\\_533\\_fsannuel\\_lt.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/-fs2004/com2005_533_fsannuel_lt.pdf); prisijungimo laikas: 2005-11-11;
121. Europos Komisijos Darbo, socialinių reikalų ir lygių galimybių generalinio direktorato 2004 m. rugšėjo 20 d. raštas Nr. 14504 „Techninės ir žvalgomosios misijos Lietuvoje ataskaita dėl ESF valdymo ir kontrolės sistemų 2004–2006 m. programavimo periode“;
122. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijos Vidaus audito skyriaus 2005 m. kovo 10 d. ataskaita Nr. 26.5-77-VA2-10 „Dėl valdymo ir kontrolės sistemos pasiruošimo Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų administravimui“;
123. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės Finansinio audito 7-ojo departamento 2005 m. gegužės 20 d. Lietuvos Respublikoje sukurtos ES struktūrinių fondų paramos valdymo ir kontrolės sistemos vertinimo valstybinio audito ataskaita Nr. 1070-7-70// [http://www.vkontrole.lt/veikla\\_ataskaitos.php?f](http://www.vkontrole.lt/veikla_ataskaitos.php?f); prisijungimo laikas: 2005-11-05;
124. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės Finansinio audito 7-ojo departamento 2005 m. spalio 5 d. Lietuvos Respublikoje sukurtos ES struktūrinių fondų projektų paraiškų atrankos sistemos vertinimo valstybinio audito ataskaita Nr. 1070-3-39// [http://www.vkontrole.lt/veikla\\_ataskaitos.php?f](http://www.vkontrole.lt/veikla_ataskaitos.php?f); prisijungimo laikas: 2005-11-05;
125. Reform of the Structural Funds 2000-2006: Comparative Analysis (June 1999)// [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf2000/regulations/comparative\\_analysis/en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/regulations/comparative_analysis/en.pdf); prisijungimo laikas: 2005-09-05;
126. Report from the Commission to the Council and the European Parliament No. COM(2005)323. Protection of the financial interests of the Communities - fight against

- fraud- Commission's annual report 2004// [http://www.europa.eu.int/comm/anti\\_fraud-reports/commission/2004/en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/anti_fraud-reports/commission/2004/en.pdf); prisijungimo laikas: 2005-11-05;
127. Specialioji ataskaita Nr. 3/2000 dėl Europos socialinio fondo ir Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo (Orientavimo skyriaus: paramos jaunimo užimtumui)// Official Journal C'2000, Nr. 100-1;
  128. Specialioji ataskaita Nr. 10/2001 dėl struktūrinių fondų finansinės kontrolės, Komisijos reglamentų (EB) Nr. 2064/97 ir (EB) Nr. 1681/94// Official Journal C'2001, Nr. 314-26;
  129. Specialioji ataskaita Nr. 12/2001 dėl tam tikrų struktūrinių veiksų padėčiai gerinti: ERPF paramos poveikio užimtumui ir ESF kovos su ilgalaikiu nedarbu priemonių// Official Journal C'2001, Nr. 334-1;
  130. Specialioji ataskaita Nr. 3/2002 dėl Bendrijos užimtumo iniciatyvos Integra// Official Journal C'2002, Nr. 263-1;
  131. Specialioji ataskaita Nr. 4/2002 dėl vietinių užimtumui skirtų veiksų// Official Journal C'2002, Nr. 263-22;
  132. Specialioji ataskaita Nr. 7/2003 dėl paramos programų rengimui įgyvendinimo 2000–2006 m. struktūrinių fondų srityje// Official Journal C'2003, Nr. 174-1;
  133. Viešosios politikos ir vadybos institutas. Lietuvos galimybių absorbuoti ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo paramą tyrimas: galutinė ataskaita. Vilnius, 2002// [http://www.vpvi.lt/edit/uploads/Galimybiu\\_isisavinti\\_ES\\_parama\\_tyrimas.pdf](http://www.vpvi.lt/edit/uploads/Galimybiu_isisavinti_ES_parama_tyrimas.pdf); prisijungimo laikas: 2005-11-03;
  134. Viešosios politikos ir vadybos institutas. 2007–2013 m. ES struktūrinių fondų reglamentų projektų poveikio vertinimas. Vilnius, 2004// <http://www.vpvi.lt/edit/uploads/-ES%20SF%20reglamentu%20projektu%20vertinimas-ataskaita.pdf>; prisijungimo laikas: 2005-10-30.

### **Mokslinė literatūra**

135. Brine J. The European Social Fund and the EU: Flexibility, Growth, Stability. London: Sheffield Academic Press, 2002. P. 139;
136. Encyclopedia of the European Union/ ed. D. Dinan. Houndmills: Macmillan, 2000. P. 565;
137. European Commission. The European Social Fund 2000-2006: investing in people. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. P. 56;
138. European Economic Integration/ ed. F. McDonald & S. Dearden. USA: Longman, 1999. P. 438;
139. Geyer R. Exploring European Social Policy. Cambridge: Policy Press, 2000. P. 257;
140. Junevičius A. Europos Sąjunga: istoriniai, politiniai, teisiniai aspektai. Kaunas: KTU, 1999. P. 278;
141. Laffan B. The Finances of the European Union. New York: Macmillan, 1997. P. 293;
142. Nakrošis V. Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas. Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 132;
143. R. Vilpišauskas. Teisės integravimas į Europos integracijos tyrimus Lietuvoje: teisinio reguliavimo problematika stojant į ES// Teisės problemos. 2003, Nr. 4(42);
144. Tatham A. Europos Sąjungos teisė. Vilnius: Eugrimas, 1999. P. 425;
145. Tidikis R. Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. P. 626;
146. Vaišvila A. Teisės teorija: vadovėlis. Vilnius: Justitia, 2000. P. 525;
147. Vitkus G. Europos Sąjungos enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2002. P. 343;
148. V. Nakrošis, H. Brožaitis. Europos Sąjungos regioninės politikos padarinių Lietuvos viešajai administracijai įvertinimas// Politologija. 2003, 2(30);
149. V. Nakrošis. Lietuvos prisitaikymas prie ES sanglaudos politikos: ES įtaka ir prisitaikymo rezultatai bei padariniai// Politologija. 2003, Nr. 4(32).

## Kiti šaltiniai

150. 2005 m. liepos 8 d. pažyma Vyriausybės pasitarimui Nr. 71-94 „Dėl informacijos apie Bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimą“;
151. A. Rakšteliënė. Projektų finansų valdymas// [http://www.esf.lt/lt/?p=projects&project\\_id=9](http://www.esf.lt/lt/?p=projects&project_id=9); prisijungimo laikas: 2005-10-27;
152. Evolution of the ESF from 1957 to 1988// [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf/en/overview/chapter1.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/esf/en/overview/chapter1.htm); prisijungimo laikas: 2005-08-17;
153. F. Sebert, I. Serra. Eligibility rules regulations 1145/2003 of June 2003 on Management and control of the European Social Fund// Third seminar for acceding countries. Brussels, 27 November 2003;
154. Guidance note: Sample checks to be carried out by Member states on projects co-financed by the Structural Funds and the Cohesion Fund. Management and control of the European Social Fund// Third seminar for ascending countries. Brussels, 27 November 2003;
155. Komisija Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai rengti ir veiksmų programoms nustatyti. Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijos prioritetų aprašas// [http://www.finmin.lt/notes\\_images/web/stotis\\_inf.nsf/0/BB42EAA9987D8C58C2257026004BFE2A/\\$File/Strategijos%20prioritetai.doc](http://www.finmin.lt/notes_images/web/stotis_inf.nsf/0/BB42EAA9987D8C58C2257026004BFE2A/$File/Strategijos%20prioritetai.doc); prisijungimo laikas: 2005-11-25;
156. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2005 m. rugpjūčio 23 d. raštas Nr. (4.13-04)-6K-0508151 „Dėl projektų, finansuojamų pagal BPD priemones, nepriklausomo projektų išlaidų audito techninės užduoties“;
157. Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2005 m. lapkričio 8 d. raštas Nr. (18,6-5)-6K-0510557 „Dėl tarpinio mokėjimo paraiškos Europos socialiniam fondui“;
158. Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos 2005 m. rugsėjo 26 d. raštas Nr. (16)-3-28812 „Dėl Nacionalinių sanglaudos politikos strategijų ES valstybėse narėse“;
159. Lietuvos Respublikos Vyriausybės pasitarimo 2005 m. liepos 14 d. protokolas Nr. 43// [http://www.finmin.lt/notes\\_images/web/stotis\\_inf.nsf/0/BB42EAA9987D8C58C2257026004BFE2A/\\$File/LRV\\_protokolas.doc](http://www.finmin.lt/notes_images/web/stotis_inf.nsf/0/BB42EAA9987D8C58C2257026004BFE2A/$File/LRV_protokolas.doc); prisijungimo laikas: 2005-11-25;
160. Pasirengimas 2007-2013 m. laikotarpiui Lietuvoje// [http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis\\_inf.nsf%2F0%2FD6F124144A15FA9AC2257065002E127D](http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FD6F124144A15FA9AC2257065002E127D); prisijungimo laikas: 2005-11-25;
161. Pasiūlymai dėl veiksmų programų Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai įgyvendinti// [http://www.finmin.lt/notes\\_images/web/stotis\\_inf.nsf/0/BB42EAA9987D8C58C2257026004BFE2A/\\$File/Int5\\_5ME\\_DZ.doc](http://www.finmin.lt/notes_images/web/stotis_inf.nsf/0/BB42EAA9987D8C58C2257026004BFE2A/$File/Int5_5ME_DZ.doc); prisijungimo laikas: 2005-11-25;
162. Rekomendacija dėl ES paramos lėšų vidaus auditui. Nuolatinės tarpžinybinės komisijos vidaus audito sistemos kūrimui valstybiniame sektoriuje koordinuoti posėdžio 2003 m. kovo 13 d. protokolas Nr. 1 (sprendimas Nr. 5);
163. Valstybės kontrolės 2004–2006 metų strateginis veiklos planas// [http://www.v.kontrolė.lt/veikla\\_strateginis\\_planas.shtml](http://www.v.kontrolė.lt/veikla_strateginis_planas.shtml); prisijungimo laikas: 2005-11-03.



## SANTRAUKA

### EUROPOS SOCIALINIO FONDO LĖŠŲ PANAUDOJIMO IR KONTROLĖS TEISINIS REGULIAVIMAS

**Turinys.** Šioje santraukoje yra pateikiamos pagrindinės magistro darbe vartojamos sąvokos. Taip pat yra nurodomas darbo tikslas. Pagrindinėje santraukos dalyje autorius apibūdinama šio darbo sandarą.

**Pagrindinės sąvokos:** struktūriniai fondai, Europos socialinis fondas, Bendrijos iniciatyva EQUAL, teisinis reguliavimas, lėšų panaudojimas, finansų kontrolė, valdymo ir kontrolės sistema, bendrasis programavimo dokumentas.

Pagrindinis šio magistro darbo tikslas – išanalizuoti Europos socialinio fondo lėšų panaudojimą ir kontrolę reglamentuojančių Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisės aktų sistemą, nustatyti jos praktinio taikymo ypatumus bei pateikti rekomendacijas teisės aktų tobulinimui. Siekiant įgyvendinti šį tikslą, autorius darbą skirsto į tris dalis.

Pirmojoje dalyje apibūdinamas fondo tikslų, uždavinių ir investavimo sričių kaita, analizuojami pagrindiniai veiklos principai, apibūdinamas Lietuvos prisitaikymas prie ES struktūrinės politikos.

Antrojoje dalyje analizuojamas 2000–2006 m. programavimo periodo Europos socialinio fondo lėšų panaudojimo ir kontrolės teisinis reguliavimas bei teisės aktų įgyvendinimas siekiant nustatyti teisinio reguliavimo pakankamumą ir efektyvumą.

Trečiojoje dalyje aptariamas fondo teisinis reguliavimas 2007–2013 m. finansinėje perspektyvoje bei Lietuvos pasirengimas administruoti naujas fondo lėšas.

Magistro darbo pabaigoje autorius pateikia išvadas.

## SUMMARY

### LEGAL REGULATION OF THE USE AND FINANCIAL CONTROL OF THE SUPPORT OF EUROPEAN SOCIAL FUND

**Content.** In the summary the main concepts of the master's dissertation is being introduced. Also the main purpose of dissertation is presented. In the basic part of the summary the author describes the structure of this dissertation.

**Main concepts:** Structural Funds, European Social Fund, Community Initiative EQUAL, legal regulation, use of support, financial control, management and control system, Single Programming Document.

The main objective of this dissertation is to analyse the legal acts of European Union and the Republic of Lithuania concerning the use and financial control of the support of European Social Fund, to estimate their implementation peculiarities and submit recommendations in order to improve the legal regulation. Trying to implement this objective the author disperses the dissertation into three parts.

In the first part of the dissertation the alternation of the purpose, tasks and range of interventions of European Social Fund, also working principles of EU Structural funds and Lithuanian conformance to EU structural policy is being described.

In second part of the dissertation in order to measure sufficiency and effectiveness of legal regulation the author analyses legal acts enacted for the programming period of 2000-2006 concerning the use and financial control of the support of European Social Fund and examines their implementation.

In the third part of dissertation the author reviews legal regulation for financial perspective of 2007-2013 and preparation of Lithuania to administer new financial assistance of European Social Fund.

At the end of dissertation the author makes conclusions and recommendations.

## PRIEDAI

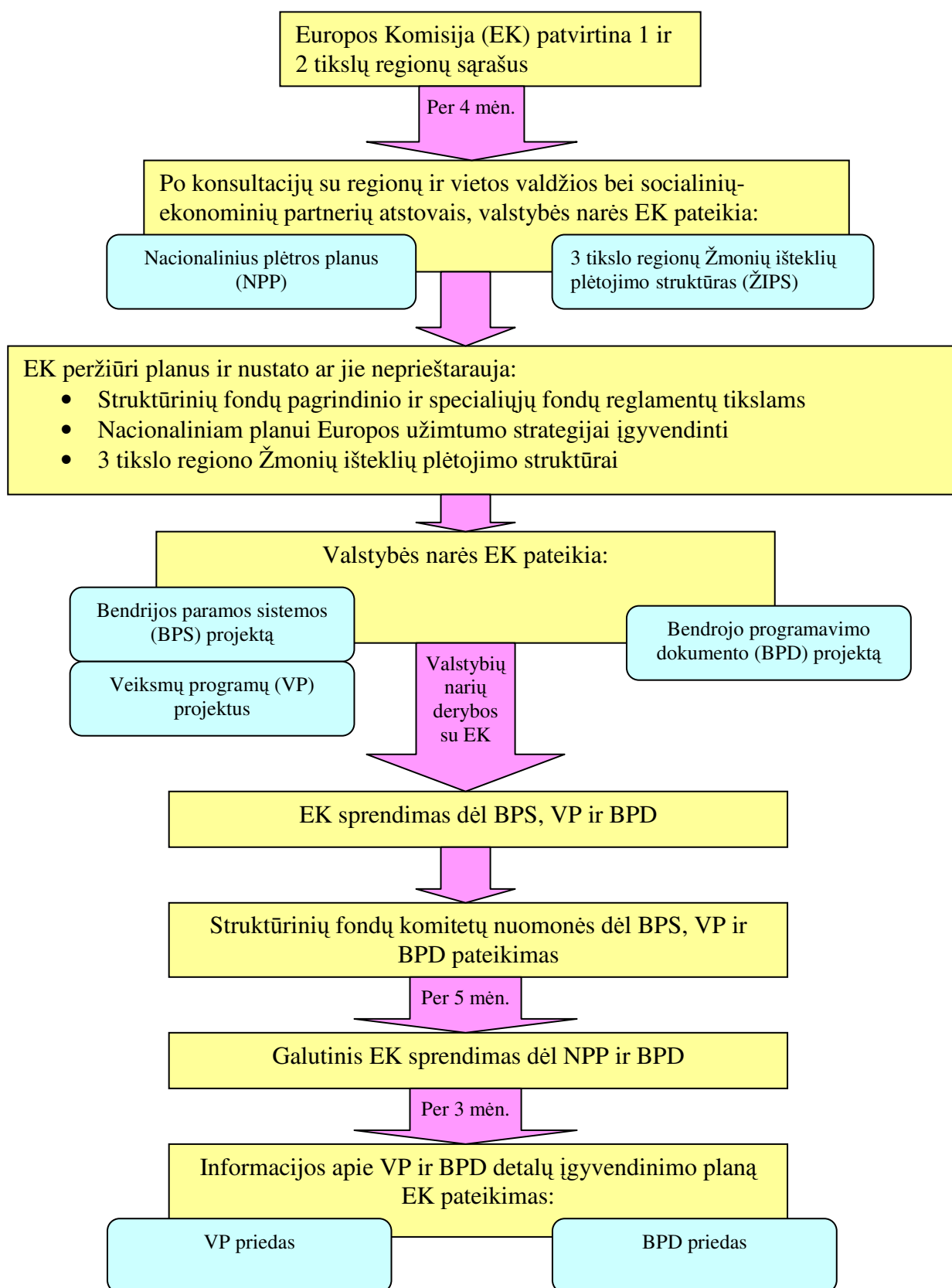
### 1 PRIEDAS. Programavimo dokumentų tipai

2000–2006 M. PROGRAMAVIMO LAIKOTARPIS			
1 tikslo regionai	1 tikslo regionai, jei parama nesiekia 1 mlrd. EUR; 2 ir 3 tikslo regionai*	Bendrijos iniciatyvos	Novatoriškos priemonės ir techninė pagalba
Nacionalinis plėtros planas	Bendrasis programavimo dokumentas	Europos Komisijos rekomendacijos	Programavimo dokumentai nėra rengiami. Komisija pagal valstybių narių pateiktą informaciją vertina paraišką gauti fondų įnašus
Bendrijos paramos sistema (dokumentas)		Bendrijos iniciatyvų programos	
Veiksmų programos			
Programų priedai	Programos priedas		

\* Dažniausiai rengiami bendrieji programavimo dokumentai, išskyrus jei valstybės narė nutaria parengti Bendrijos paramos sistemą (žr. 1 priedo lentelės 1 stulpelis). 3 tikslo regionams vietoje Nacionalinio plėtros plano rengiama Žmogiškųjų išteklių plėtojimo struktūra.

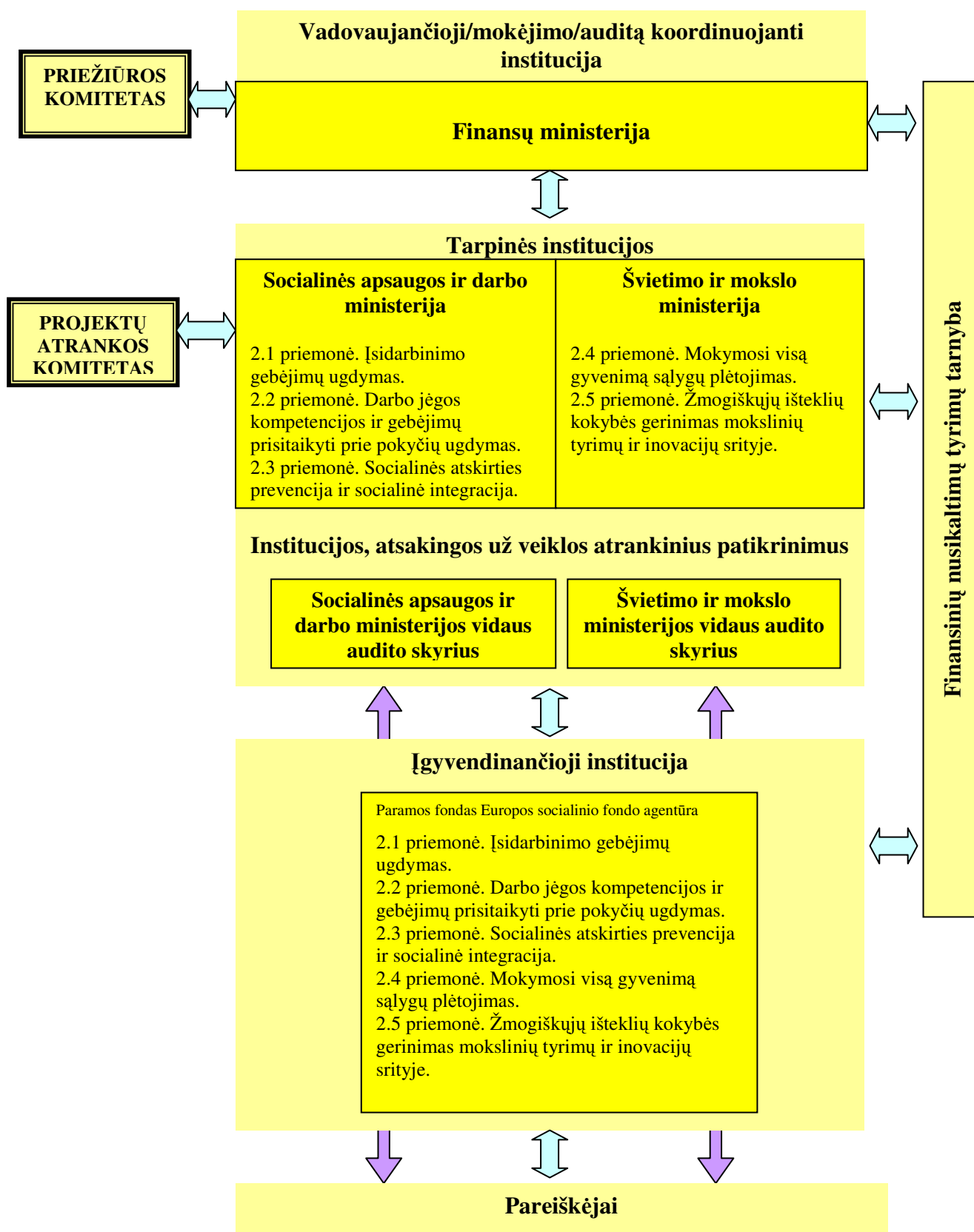
Šaltinis: sudaryta remiantis Europos Tarybos 1999 m. birželio 21 d. reglamento (EB) Nr. 1260/1999, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų, 15 str.

## 2 PRIEDAS. Programavimo procedūra



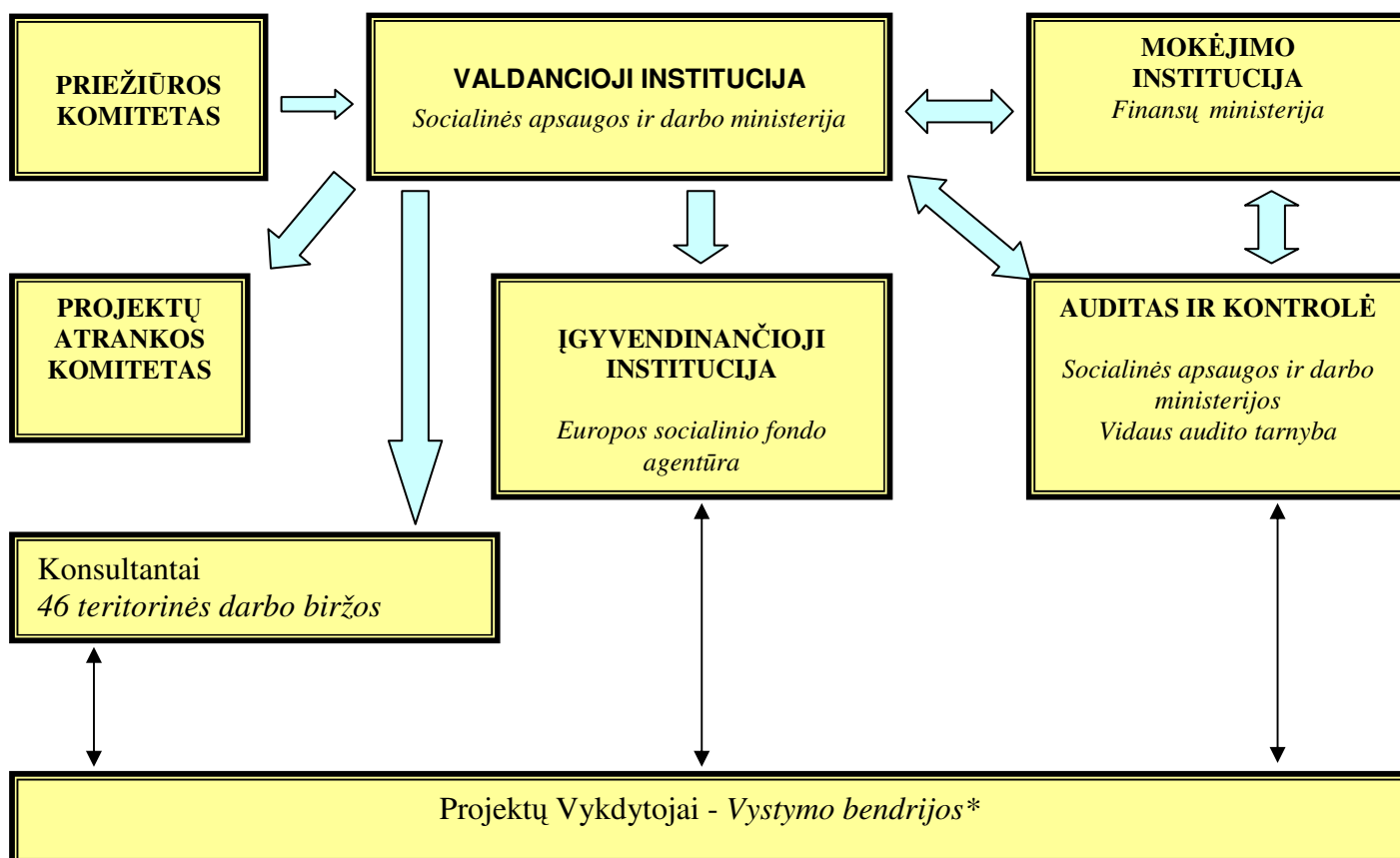
Šaltinis: sudaryta remiantis Europos Tarybos 1999 m. birželio 21 d. reglamento (EB) Nr. 1260/1999, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų, 15 str.

**3 PRIEDAS.** Europos socialinio fondo paramos pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą administravimo schema



Šaltinis: sudaryta pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 18 d. nutarimą Nr. 414 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimo Nr. 649 „Dėl Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų administravimo Lietuvoje“ pakeitimo“.

#### 4 PRIEDAS. EQUAL programos administravimo Lietuvoje schema



\* EQUAL programą įgyvendins į grupes susibūrusios atviroje darbo rinkoje veikiančios suinteresuotos organizacijos (juridiniai asmenys), vadinamos vystymo bendrijomis. Vystymo bendriją kuria ne mažiau kaip 3 ar 4 partneriai.

Šaltinis: Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2003 m. rugsėjo 2 d. įsakymas Nr. A1-144 „Dėl Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL administravimo schemos Lietuvoje patvirtinimo.“

**5 PRIEDAS.** Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemonių, finansuojamų iš Europos socialinio fondo lėšų, finansų rodikliai 2004-2006 m. (einamosiomis kainomis, mln. EUR)

Priemonė	Bendros išlaidos	Viešasis finansavimas				Privatios lėšos	EIB paskolos
		iš viso	ESF	ES dalis	nacionalinės lėšos		
1	2=3+7+8	3=4+6	4	5	6	7	8
<b>2 PRIORITETAS „ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ PLĖTRA“</b>							
2.1. Įsidarbinimo gebėjimų ugdymas	46,676	46,676	35,007	75 %	11,669	0	0
2.2. Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimo pritaikyti prie pokyčių ugdymas	53,796	53,796	40,347	75 %	13,449	0	0
2.3. Socialinės atskirties prevencija ir socialinė integracija	20,478	20,478	16,381	80 %	4,095	0	0
2.4. Mokymosi visą gyvenimą sąlygų plėtojimas	61,157	61,157	45,868	75 %	15,289	0	0
2.5. Žmogiškųjų išteklių kokybės gerinimas mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje	34,947	34,947	26,210	75 %	8,736	0	0

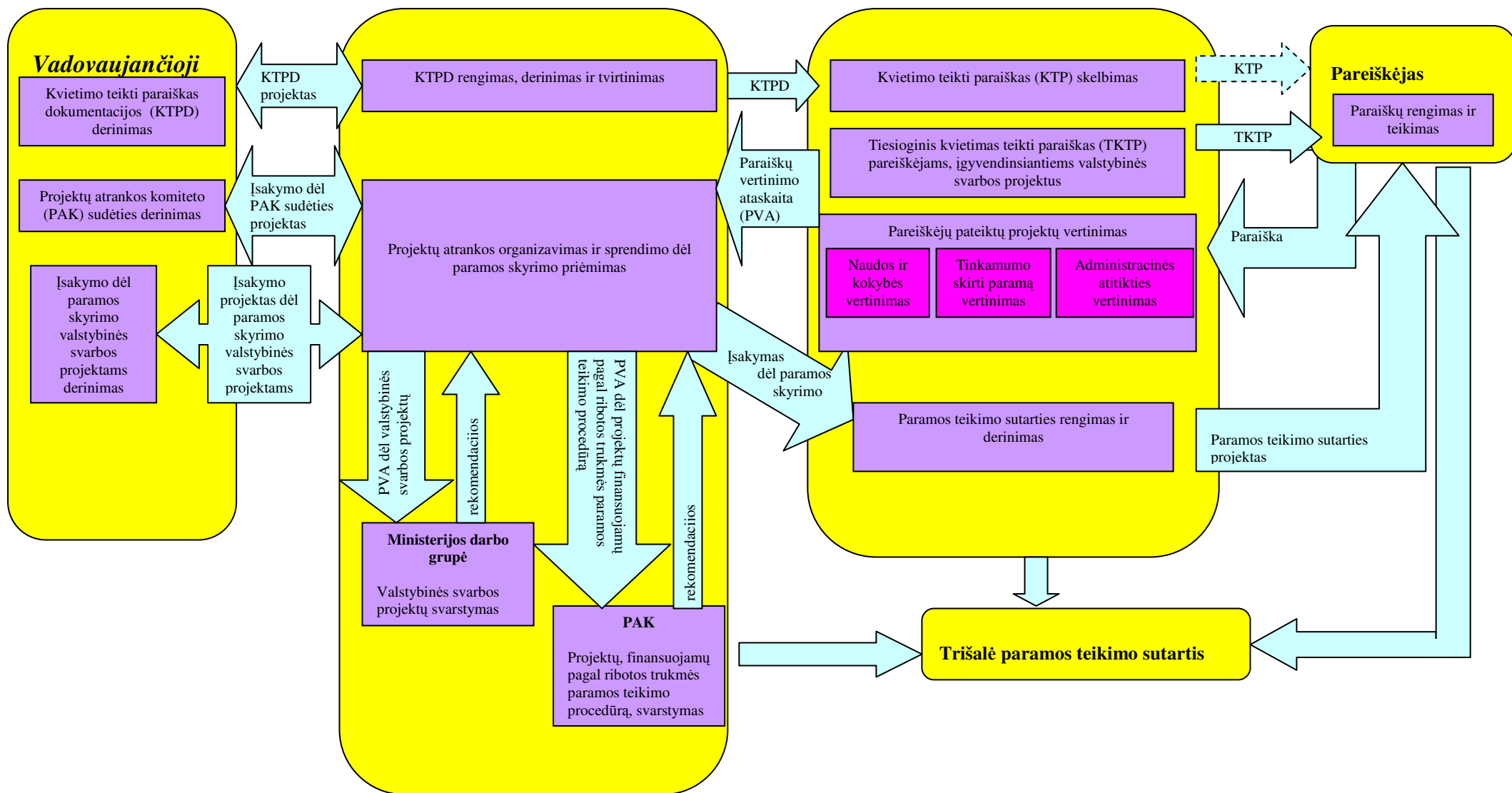
Šaltinis: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimas Nr. 935 „Dėl Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“.

**6 PRIEDAS.** Europos bendrijų iniciatyvos EQUAL Lietuvoje 2004–2006 metų finansiniai rodikliai (einamosiomis kainomis, mln. EUR)

Priemonė	Bendros išlaidos	Viešasis finansavimas				Privatios lėšos	EIB paskolos
		iš viso	ESF	ES dalis	nacionalinės lėšos		
1	2=3+7+8	3=4+6	4	5	6	7	8
I prioritetas (A tema)	10,917	10,917	8,188	75 %	2,729	0	0
II prioritetas (G tema)	3,164	3,164	2,373	75 %	0,791	0	0
III prioritetas (I tema)	0,474	0,474	0,356	75 %	0,118	0	0

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. lapkričio 17 d. nutarimas Nr. 1458 „Dėl 2004-2006 metų Europos Bendrijų iniciatyvos EQUAL bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“.

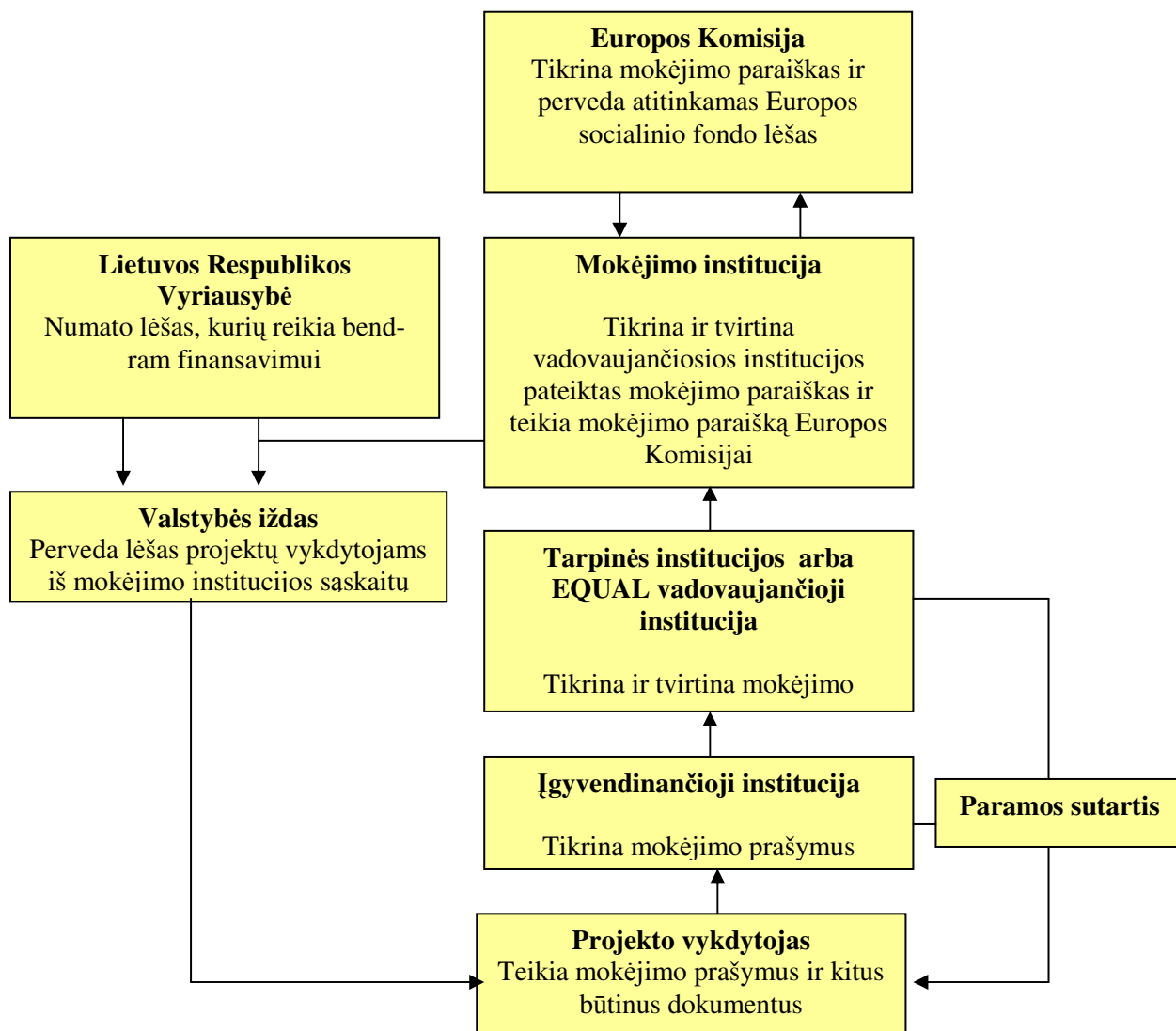
**7 PRIEDAS.** Paramos skyrimo pagal tiesioginio finansavimo ir ribotos trukmės paramos teikimo procedūras schema



Šaltinis: sudaryta remiantis Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymu Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymo Nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemones, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“.



## 8 PRIEDAS. Europos socialinio fondo lėšų mokėjimų srutai Lietuvoje



Šaltinis: sudaryta remiantis Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. vasario 4 d. įsakymu Nr. 1K-041 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. sausio 28 d. įsakymo Nr. 1K-033 „Dėl projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemones, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“ ir Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. lapkričio 29 d. įsakymu Nr. 1K-383 „Dėl Europos bendrijų iniciatyvos EQUAL projektų įgyvendinimo išlaidų apmokėjimo ir ataskaitų teikimo taisyklių patvirtinimo“.

**9 PRIEDAS.** 2000-2006 m. ir 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų ir jų prioritetinių tikslų palyginimas

2000-2006 m. programinis laikotarpis		2007-2013 m. programinis laikotarpis	
Tikslai	Finansiniai instrumentai	Tikslai	Finansiniai instrumentai
1 tikslas	ERPF, ESF, EŽŪGOF, ŽOFI, Sanglaudos fondas	Konvergencijos tikslas	ERPF, ESF, Sanglaudos fondas
2 tikslas	ERPF, ESF	Regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslas	ERPF, ESF
3 tikslas	ESF		
Bendrijos iniciatyvos (INTERREG, EQUAL, URBAN ir LEADER)	ERPF, ESF ir EŽŪGOF (priklausomai nuo iniciatyvos)	Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas	ERPF
3 tikslai ir 4 iniciatyvos	5 instrumentai (4 struktūriniai fondai ir Sanglaudos fondas)	3 tikslai	3 instrumentai (3 struktūriniai fondai)

Šaltinis: Viešosios politikos ir vadybos institutas. 2007–2013 m. ES struktūrinių fondų reglamentų projektų poveikio vertinimas. Vilnius, 2004.

10 PRIEDAS. Planuojami Lietuvos strateginiai prioritetai ir veiksmų programos 2007–2013 m. programavimo laikotarpiu



Šaltinis: Veiksmų programų turinys: Komisijos Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai rengti ir veiksmų programoms nustatyti nariai// [http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis\\_inf.nsf%2F0%2FD6F124144A15-FA9AC2257065002E127D](http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FD6F124144A15-FA9AC2257065002E127D).