

ES FINANSINĖS PARAMOS PANAUDOJIMO KAIMO TURIZME PROBLEMINIAI KLAUSIMAI

Aldona Damulienė

Mykolo Romerio universitetas

Anotacija

Straipsnyje analizuojama ir vertinama finansinė parama Lietuvos kaimo turizmo verslui per tris Europos Sąjungos (ES) finansinius instrumentus: SAPARD programą, ES struktūrinius fondus pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento nuostatas ir Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 m. programą. Atskleidžiamos pagrindinės efektyvesnio ES paramos kaimo turizme panaudojimo kliūtys, taip pat nurodomos LR Vyriausybės priemonės paprastinant ir lengvinant paramos pagal „Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programa“ skyrimo ir administravimo tvarką, įvardijami artimiausiu metu sprendžiami klausimai.

Pagrindiniai žodžiai: kaimo turizmas, ES, finansinė parama, SAPARD programa, bendrasis programavimo dokumentas, Nacionalinė mokėjimo agentūra (NMA).

Įvadas

Tyrimo problema ir aktualumas. Kaimo turizmas Europos šalyse organizuotai plėtojamas daugiau nei keturiasdešimt metų. Ypač daug dėmesio šiam verslui buvo skiriama pastaruosius dvidešimt metų. Europos šalių fondai skatino ir rėmė įvairias iniciatyvas šiose šalyse, kūrėsi ši verslą organizuojančios ir koordinuojančios visuomeninės ir valstybinės struktūros. Daug buvo dirbama kaimo turizmo verslininkų švietimo srityje.

Lietuvoje aktyvi kaimo turizmo plėtra dėl politinės situacijos prasidėjo tik XX a. 9-ojo dešimtmečio II pusėje. Žemės ūkio veiklai mažiau tinkamose ir natūraliais kraštovaizdžiais pasižyminčiose kaimo vietovėse plėtojamas kaimo turizmas yra viena pagrindinių alternatyvių ekonominių veiklos rūšių kaime, kuri pastaraisiais metais įgauna vis didesnės reikšmės. Iniciatyvos kaime plėtoti ne žemės ūkio veiklą, kaimo turizmą ar tradicinius amatus netrūksta, bet smulkiuosius verslininkus neretai riboja finansinės galimybės. Šiuo atveju gelbsti ES lėšos. Tačiau norint efektyviau pasinaudoti šiomis lėšomis, susiduriama su nemažai problemų.

Tyrimo tikslas – atskleisti pagrindines problemas, su kuriomis susiduria kaimo turizmo verslo atstovai, pretenduojantys į finansinę ES paramą.

Tyrimo objektas – kaimo turizmas.

Tikslui pasiekti išskelti tokie **uždaviniai:**

1. atlikti ES finansinės paramos kaimo turizmo verslui analizę;
2. atskleisti pagrindines kliūtis siekiant efektyviau panaudoti ES paramą plėtojant kaimo turizmo verslą;
3. nurodyti LR Vyriausybės priemones paprastinant ir lengvinant paramos pagal „Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programa“ skyrimo ir administravimo tvarką;
4. įvardyti artimiausiu metu sprendžiamus klausimus.

Tyrimo metodai: sisteminė, bendroji, loginė, lyginamoji analizė ir apibendrinimo metodai.

1. ES finansinė parama Lietuvos kaimo turizmo verslui

Lietuvos pasirengimas stojimui į ES ir vėliau narystė joje atvėrė plačias galimybes šalies kaimo turizmo verslui pasinaudoti ES finansine parama per šiuos ES finansinius instrumentus:

- specialiąją žemės ūkio ir kaimo plėtros programą (SAPARD);
- ES struktūrinius fondus:
 - pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumentą (BPD);
 - pagal Kaimo plėtros 2007–2013 m. programą.

SAPARD ir ES struktūrinių fondų lėšomis remiami investiciniai projektai finansuojami pagal tokią schemą:

bendra projekto vertė (100 %) = privačios lėšos (50 %) + valstybės parama (50 %).

75 proc. pastarųjų lėšų sudaro ES lėšos ir 25 proc. – nacionalinio biudžeto lėšos (SAPARD).

ES skiriamos lėšos pagal visus anksčiau nurodytus finansinius instrumentus yra paramos lėšos, o ne paskola, ir jų gražinti nereikia, išskyrus tuos atvejus, kai parama panaudojama ne pagal paskirtį. Europos Komisija griežtai kontroliuoja šios paramos naudojimą. Nustačiusi netinkamus paramos naudojimo atvejus, ES gali sustabdyti ar net nutraukti programos finansavimą. Finansiniai išpareigojimai baigiami vykdyti pagal vadinamą N + 2 taisyklę, pagal kurią konkretiems metams skirtos paramos lėšos turi būti įsisavintos per einamuosius ir kitus dvejus metus.

SAPARD ir ES struktūrinių fondų lėšos išmokamos kompensavimo principu, t. y. dengiamos faktinės išlaidos, pagrįstos jas patvirtinančiais dokumentais.

1.1. SAPARD paramos Lietuvos kaimo turizmui įvertinimas

Lietuvoje SAPARD parama buvo įgyvendinama pagal Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos (ŽŪM) parengtą ir Europos Komisijos 2000 m. lapkričio 27 d. sprendimu C (2000) 3329 patvirtintą Nacionalinę žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 m. programą (ŽŪKPP). Šios programos įgyvendinimui ES numatė Lietuvos žemės ūkio ir kaimo plėtrai kasmet iki 2006 m. skirti apie 29,829 mln. eurų, kiekvienais kitais metais prie šios sumos papildomai pridedant po 1,7 proc. (SAPARD). Viena ŽŪKPP krypties (III kryptis) buvo skirta kaimo ekonominės veiklos plėtrai ir alternatyvių pajamų skatinimui, kurioje prioritetais sektoriais įvardyti: 1 sektorius – netradicinių žemės ūkio produktų gamyba; 2 sektorius – kaimo turizmas ir poilsio paslaugos; 3 sektorius – akvakultūra ir žvejyba vidaus vandenyse; 4 sektorius – pagrindinės paslaugos ir kita veikla, skatinanti kaimo gyventojų pajamų augimą; 5 sektorius – tradiciniai amatai (SAPARD paramos...).

III krypties veiklai buvo tikėtasi iš viso paskirstyti iki 14 proc. viešų lėšų (ES parama ir nacionalinė para-

ma) ir užtikrinti subsidinę paramą 1500 projektų. Tiesioginės viešos išlaidos paskirstytos netradiciniams žemės ūkio produktams (9 proc.), kaimo turizmui ir rekreacijai (15 proc.), vandens gyvių ir augalų veisimui bei žvejybai vidiniuose vandenyse (1 proc.), pagrindinėms paslaugoms bei kitoms veiklos rūšims (70 proc.) ir tradicinių amatų veikloms (5 proc.) (SAPARD ataskaita, 2003).

Lyginant SAPARD III krypties realius rodiklius (pasirašytos 52 sutartys) su 2000–2006 m. ŽŪKPP numatytais tikslais (1500 projektų), matyti, kad reali situacija buvo prasta: norma įvykdyta vos 3,5 proc., o paramą pagal III veiklos kryptį gavusių pareiškėjų dalis tarp visų paramos gavėjų nesudarė nei 6 proc. (5,88 proc.). Skirtos paramos šiai kryptčiai dydis sudarė 5,54 proc. viso SAPARD paramos dydžio (Astromskienė, Sirusienė, 2004).

Nepaisant to, kad ekonominės veiklos plėtros ir alternatyvių pajamų skatinimo kryptyje SAPARD paramai gauti daugiausia projektų buvo pateikta kaimo turizmo sektoriuje (45 paraiškos 20,4 mln. litų paramai), jų patenkinta mažiausiai – tik 17 paraiškų už 6,2 mln. litų sumą, o tai sudaro 37,78 ir 18,19 proc. bendroje III krypties apimtyje (žr. 1 lent.). Atmestos net 28 paraiškos. Tai pats mažiausias prašymų patenkinimo procentas, lyginant su visomis kitomis SAPARD programos kryptimis per visą SAPARD laikotarpį.

1 lentelė

NMA gautos ir patvirtintos paraiškos SAPARD paramai gauti pagal kryptį „Ekonominės veiklos plėtra ir alternatyvių pajamų skatinimas“ (suma, mln. Lt)

Apskritis	Ekonominės veiklos plėtra ir alternatyvių pajamų skatinimas				Iš jų kaimo turizmui ir poilsio paslaugoms			
	Gauta paraiškų		Pasirašyta sutarčių		Gauta paraiškų		Pasirašyta sutarčių	
	vnt.	Suma	vnt.	Suma	vnt.	Suma	vnt.	Suma
Alytaus	10	7,599	8	5,708	0	0	0	0
Kauno	16	12,603	14	11,079	8	4,634	5	2,671
Klaipėdos	9	6,672	3	2,565	5	3,418	1	789
Marijampolės	2	2,409	1	1,176	0	0	0	0
Panevėžio	4	2,579	1	216	1	414	0	0
Šiaulių	8	5,828	4	2,803	2	1,500	0	0
Tauragės	8	5,897	1	347	6	3,445	1	347
Telšių	2	975	2	923	1	115	1	70
Utenos	17	6,333	7	2,467	11	3,204	5	1,775
Vilniaus	20	11,436	11	6,873	11	3,685	4	561
Iš viso:	96	62,331	52	34,157	45	20,414	17	6,214
Vidutiniškai 1 gavėjui	***			0,657				0,365

Šaltinis: sudaryta remiantis SAPARD statistika. Paramos statistika pagal paramos kryptį „Ekonominės veiklos plėtros ir alternatyvių pajamų skatinimas“ [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://www.nma.lt/index.php?-926033623>>.

Kaimo turizmo ir poilsio paslaugų išskyrimas į atskirą sektorių rodo, kad ši verslinė veikla kaimo plėtros strateginiuose dokumentuose įvardyta kaip gana reikšminga. Tačiau šios veiklos plėtrai per visą SAPARD programos laikotarpį Nacionalinės mokėjimų agentūros duomenimis, teko vos 1 proc. visų SAPARD programos lėšų (Socialinės ir ekonominės...).

Turistams patraukliausi yra Aukštaitijos ir Žemaitijos regionai, kuriuose daugelį poilsiautojų vilioja ežerų gausa ir pajūris. Todėl ir paraiškų kaimo turizmo paramai daugiausia gauta iš Utenos, Kauno ir Vilniaus apskričių ūkininkų. Šiose apskrityse didžiausias ir paraiškų patenkinimo laipsnis (žr. 1 lent.). Utenos ir Kauno apskritims atiteko ir didžioji SAPARD

paramos kaimo turizmui dalis – atitinkamai 28,56 ir 42,98 proc.

Kaimo turizmo sektoriuje pateikti ir patvirtinti daugiausia smulkūs projektai: vidutiniškai vienam pareiškėjui skirta 365,5 tūkst. litų parama (žr. 1 lent.), tuo tarpu žemės ūkio ir žuvininkystės produktų perdirbimo ir rinkodaros tobulinimo kryptyje vienam projektui teko daugiau nei 5 mln. Lt paramos. Tačiau dažniausia gavus paramą buvo įrengtos didesnio ploto sodybos, skirtos didelėms poilsiautojų grupėms. Iki sodybų atnaujinimo vidutiniškai vienoje pareiškėjo sodyboje buvo 12 vietų, įgyvendinus SAPARD programai pateiktus projektus, vidutiniškai vienos sodybos vietų skaičius išaugo iki 26. Tačiau klientai pasigenda su gera infrastruktūra mažų, individualiam poilsiui skirtų sodybų. Deja, tokios sodybos dėl pernelyg aukštų ekonominio gyvybingumo rodiklių ir sudėtingos paraiškos ir reikiamų paramai gauti dokumentų parengimo bei pateikimo procedūros negalėjo dalyvauti SAPARD paramoje.

Įvertinant tai, kad kaimo turizmo sektoriui skirta, skaičiuojant vienam objektui, pati mažiausia parama, galima teigti, kad dalyvauti SAPARD programoje smulkiems kaimo turizmo verslininkams buvo pernelyg sudėtinga.

Didėjanti kaimo turizmo paslaugų paklausa skatino kaimo turizmo sodybų šeiminkus aktyviau rengti investicinius projektus. Tačiau priimtų ir atmestų projektų analizė parodė, kad iš visų paramos kryptių ir sektorių dalyvauti kaimo turizmo ir paslaugų paramos sektoriuje buvo sudėtingiausia: kritiškiausiai buvo vertintos būtent kaimo turizmo ir paslaugų sektoriaus paslaugos. Daugelis šio sektoriaus paraiškų atmesta, nes projektas neatitiko programos reikalavimų, dalis – dėl nepakankamo ekonominio gyvybingumo rodiklių lygio, 4 proc. – dėl sukčiavimo. Kita vertus, atmesti prašymai rodo, kad konsultavimo tarnybos nebuvo pajėgios patenkinti potencialių paramos gavėjų reikalavimų – suteikti jiems profesionalių konsultacijų, todėl buvo pateikti blogos kokybės siūlymai (Astroskienė, Sirusienė, 2004).

Apibendrinant SAPARD paramos įtakos kaimo turizmo verslo plėtrai tendencijas, pastebėta, kad SAPARD parama nepasiekė strateginiuose žemės ūkio ir kaimo plėtros dokumentuose planuoto poveikio. Rengiant SAPARD III krypties (Ekonominės veiklos plėtra ir alternatyvių pajamų skatinimas) prioritetinius sektorius, tikėtasi, kad programa paskatins naujų verslų kaimiškuose regionuose kūrimąsi, kur kaimo turizmas būtų pagrindinis elementas. Tikėtasi, kad ten, kur ūkininkavimas dėl nepalankių dirvos, ekonominių ir kitokių sąlygų yra nuostolingas, kaimo turizmas ir kitos ekonominės veiklos rūšys panaikins nuostolius ir gyvensena kaime taps pajamų šaltiniu. Tačiau šios SAPARD krypties įgyvendinimas sąlygojo nepakankamus kaimo ekonominių veiklų plėtros, gyventojų užimtumo ir pajamingumo augimo tempus. Dėl SAPARD paramos kaimo turizmo sektoriuje sukurtos tik 48 nau-

jos darbo vietos, vietoje projekcinėje dokumentacijoje planuotų įkurti 96: du trečdalius naujai sukurtų darbo vietų užėmė moterys ir vos penktadalį – jaunimas (Astroskienė, Sirusienė, 2004).

Kita vertus, įgyvendinant SAPARD, buvo sukaupta daug patirties ir žinių, patobulinti administraciniai gebėjimai. Tai būtina prielaida sėkmingiau administruoti vėlesnes programas. SAPARD įgyvendinimas suteikė vertingos administracinės patirties, kaip įgyvendinti atskirą priemonę su visais duotais reikalavimais ir fondais. Vadinasi, galima įvertinti, kiek reikės gebėjimų siekiant įgyvendinti visą programą, esant pakankamam atitinkamų institucijų darbuotojų skaičiui ir jų kompetencijai.

1.2. ES finansinė parama iš ES struktūrinių fondų pagal BPD

Lietuvai įstojus į ES, atsivėrė realios galimybės pasinaudoti ES struktūrinių fondų parama ir kartu su visomis ES valstybėmis narėmis siekti vieno svarbiausio ES tikslų – ekonominės ir socialinės sanglaudos.

Lietuvoje struktūrinių fondų parama buvo administruojama pagal Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento nuostatas. BPD – tai Lietuvos parengtas ir su Europos Komisija suderintas strateginis dokumentas, kuriame išdėstyti ES struktūrinių fondų ir valstybės narės veiksmų tikslai, plėtros strategija, ES struktūrinių fondų ir kitų finansavimo šaltinių įnašai. BPD pateikta strategija suskirstyta į 5 prioritetus ir įgyvendinama pagal vieną arba kelias priemones. Parama kaimo plėtrai ir žuvininkystei teikiama pagal BPD strategijos 4 prioriteto priemones. Kaimo turizmas ir amatų skatinimas priskirtas 4 prioriteto 4 priemonei „Kaimo vietovių pritaikymo ir plėtros skatinimas“.

Pagal BPD Lietuvai 2004–2006 m. buvo numatyta skirti 663 mln. Lt finansinės paramos. Parama turėjo būti skiriama ekonomiškai naudingiems, tačiau negreitai atsiperkantiems projektams.

Lietuvoje 2004–2006 m. kaimo plėtros programos įgyvendinimas prasidėjo 2004 m., tačiau pirmaisiais metais pareiškėjai nebuvo itin aktyvūs. Didžiausio susidomėjimo sulaukta 2005 m., kai NMA iš viso gavo 56,25 proc. (1323 paraiškas) visų BPD laikotarpio paraiškų pagal Kaimo plėtros ir žuvininkystės prioritetą. Pagal kaimo turizmo ir amatų skatinimo priemonę šis rodiklis 2005 m. siekia net 79,8 proc. šiai priemonei skirtų viso laikotarpio lėšų (Informacija apie BPD...).

Per tris metus iš viso buvo gauta 2352 paraiškų 975,59 mln. Lt sumai, iš jų – 118 kaimo turizmo ir amatų skatinimo paraiškų 104,53 mln. Lt. Taigi matyti, kad pagal kaimo turizmo ir amatų skatinimo priemonę paramai gauti buvo prašoma 2,1 karto daugiau lėšų, lyginant su BPD šiai priemonei skirta suma. Palyginus su pateiktomis paraiškomis, pasirašyta tik

37,29 proc. sutarčių 39,84 proc. prašytos sumos. Taigi gerokai mažiau paraiškų patenkinama, lyginant ne tik su BDP 4 prioriteto paraiškų patenkinimo vidurkiu,

bet ir su BPD 4 prioriteto 4 priemonės paraiškų patenkinimu (žr. 2 lent.).

2 lentelė

2004–2006 m. NMA gautos ir patvirtintos paraiškos ES struktūrinių fondų paramai gauti pagal 4 prioriteto 4 priemonę „Kaimo turizmas ir amatų skatinimas“ (suma, mln. Lt)

Eil. nr.	Priemonė	Patvirtinta išsipareigojimų	Iš viso gauta paraiškų		Paraiškos, lyginant su skirto- mis lėšomis, %	Pasirašytos sutartys		Paraiškų patenkinimas	
			vnt.	suma		vnt.	suma	Sutartimis % vnt. / sumos	Išmoko- mis, suma
1.	Iš viso pagal BPD 4 pri- oriteta	670,8	2 352	975,59	145,44	1 873	689,75	79,6 / 70,7	664,32
2.	4 priemonė	126,6	229	232,01	183,26	122	120,75	53,28 / 52,05	108,1
3.	tarp jų Kaimo turizmas ir amatų skatinimas	49,2	118	104,53	212,46	44	41,64	37,29 / 39,84	29,95
Kaimo turizmas, lyginant su 4 prioriteto 4 priemone, %		38,86	51,53	45,05		36,07	34,48		27,71

Šaltinis: sudaryta remiantis informacija apie BPD kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto lėšų panaudojimą ataskaitiniam laikotarpiui nuo 2004-01-01 iki 2009-06-05; Bendra BPD statistika [žiūrėta 2009-06-18].

Dar prastesnė padėtis matyti tiesioginių išmokų srityje, susijusiose su kaimo turizmu, kurios, remiantis 2009 m. birželio 18 d. duomenimis, tesudaro 29,95 mln. Lt, arba 27,71 proc. BPD 4 prioriteto 4 priemonės išmokų. Pagal pateiktas paraiškas kaimo turizmui buvo prašoma 45,01 proc. BPD 4 prioriteto lėšų, o pagal pasirašytas sutartis turėjo būti skirta 34,5 proc. (žr. 2 lent.).

Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad pagal BPD net 98 proc. projektų turėjo būti tikslinami, teikiami papildomi dokumentai, dėl neatitikimų perskaičiuojami verslo planai. Tai pareikalavo ne tik papildomo laiko, darbo, bet ir atsiliepė galutiniams programos įgyvendinimo rezultatams.

Nepaisant daug blogesnių ES finansinės paramos kaimo turizmo skatinimui rodiklių, lyginant tiek su BDP 4 prioriteto rodiklių vidurkiu, tiek su BPD 4 prioriteto 4 priemonės paraiškų patenkinimu, tai daug geresni rezultatai už tuos, kuriais galėjo pasinaudoti kaimo turizmo verslas, įsisavindamas SAPARD programą.

1.3. ES parama iš ES struktūrinių fondų pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 m. programą

Nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 m. programos tikslai ir uždaviniai išliejo ir tapo jau kitokios struktūros Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 m. programa, kuri ne tik sujungė į visumą 2004–2006 m. ES paramos investicines ir kompensacines priemones, bet ir apėmė nemažai visiškai naujų, tik šiam laikotarpiui būdingų paramos priemonių. Parama teikiama keturiomis kryptimis:

I kryptis nukreipta į žemės, maisto ūkio ir miškininkystės sektoriaus konkurencingumo didinimą (apie 44 proc. programos lėšų).

II kryptis – į aplinkos ir kraštovaizdžio gerinimą (apie 38 proc. programos lėšų).

III kryptimi siekiama gyvenimo kokybės kaimo vietovėse ir kaimo ekonomikos įvairinimo (apie 14,5 proc. programos lėšų, iš jų 41,37 proc. atiteks IV kryptčiai).

IV kryptimi įgyvendinamas LEADER metodas, remiamas vietos veiklos grupių strategijų ruošimas ir jų įgyvendinimas (apie 3,5 proc. ir dar 41,37 proc. III krypties lėšų) (Gurina, 2006).

Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 m. programai įgyvendinti skirta 7,804 mlrd. Lt ES ir LR Vyriausybės parama, iš to skaičiaus III krypties priemonėms – per 882 mln. Lt (Kaimo plėtros programos...), iš jų apie 300 mln. litų atiteks „Kaimo turizmo veikos skatinimui“ (Adomaitis, 2007).

Gyvenimo kokybei kaimo vietovėse gerinti ir kaimo ekonomikai įvairinti Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 m. programoje numatytos kelios paramos priemonės: „Perėjimas prie ne žemės ūkio veiklos“, „Parama verslo kūrimui ir plėtrai“ ir „Kaimo turizmo veiklos skatinimas“. Pirmieji paramos įsisavinimo metai rodo, kad kai kurios Programos priemonės nėra labai populiaros. 2007–2008 m. pasinaudoti parama pagal priemonę „Perėjimas prie ne žemės ūkio veiklos“ norėjo tik 4 asmenys, o paramos verslo kūrimui ir plėtrai prašė 95 pareiškėjai, prašydami 29 mln. Lt. Aktyviau paramos prašyta kaimo turizmo veiklos skatinimui – 2007–2008 m., kai užregistruotos 122 paraiškos ir prašoma 65 mln. Lt paramos (Kaimo plėtros programos...).

Parama pagal III krypties priemonę „Kaimo turizmo veikos skatinimas“ skiriama tik fiziniams asmenims – ūkininkams ir kaimo gyventojams. Pastaroji paramos priemonė suskirstyta į dvi veiklos sritis.

Pagal pirmąją bus skatinama kaimo turizmo veikla, pagal antrąją – stovyklaviečių kaimo vietovėse kūrimas ir plėtra. Projektai turi būti įgyvendinami kaimo vietovėse, pagal pirmąją veiklos sritį – ir miesteliuose iki 3 tūkst. gyventojų. Pretendentas gauti paramą turi būti įregistravęs valdą, turėti verslo liudijimą ar individualios veiklos pažymėjimą. Su paraiška pateiktaime verslo plane reikia pagrįsti, kad projektas atitinka ekonominio gyvybingumo kriterijus. Visi projektai galės gauti paramą, kuri padengs iki 50 proc. tinkamų finansuoti išlaidų. Tačiau pagal pirmąją veiklos sritį maksimali paramos suma vienam projektui negali viršyti 200 tūkst. eurų (690,5 tūkst. Lt), o pagal antrąją veiklos sritį – 40 tūkst. eurų (138,1 tūkst. Lt). Teikiant paraiškas pagal abi veiklos sritis, maksimali paramos suma abiem projektams negali viršyti 200 tūkst. eurų (690,5 tūkst. Lt) (Adomaitis, 2007).

Norintys gauti ES paramą pagal minėtą KPP priemonę, turi ne tik atitikti bendruosius reikalavimus, taikomus visiems į paramą pagal investicines priemones pretenduojantiems asmenims, bet ir turėti reikiamą, su kaimo turizmu susijusią kvalifikaciją arba išsipareigoti baigti specializuotus kursus iki paramos sutarties pasirašymo.

Šiandien pritraukti lankytojus į kaimo turizmo sodybas galima tik neįprastomis, unikaliosiomis paslaugomis ar tradicinėmis sodybomis. Todėl teikiant paraišką investicinei paramai gauti kaimo turizmo veiklai, aktualus yra tradicinių kaimo turizmo sodybų, jose gaminamų nacionalinių valgių ir teikiamų paslaugų išsaugojimas. Tai padėtų išsaugoti valstybės etninės kultūros bruožus, tradicijas ir tautinį savitumą. Iš specialiosios kaimo rėmimo programos sertifikuotų tautinio paveldo produktų išsaugojimui, gamybai ir realizavimui skatinti teikiama valstybės pagalba. Pripažinto tautinio paveldo produkto statusas suteikia galimybę ir prioritetą gauti ES investicinę paramą ir priemonei „Kaimo turizmo veiklos skatinimas“.

2. ES finansinės paramos efektyvesnio panaudojimo kaimo turizmo versle problemos

Lietuvos kaimas gali būti patraukli erdvė turizmui ir poilsiui tik su išplėta gamybine ir socialine infrastruktūra, išsilavinusių ir iniciatyvių žmonių bendruomene, sveika aplinka ir gražiu kraštovaizdžiu. Visa tai reikalauja nemažų finansinių išteklių, kurių vienas šaltinių – ES finansinė parama.

ES paramos nepakankamą panaudojimą kaimo turizmo veiklos finansavimui lėmė daugelis veiksnių. Vieni jų susiję su ES paramos programų nuostatomis ir reikalavimais, kiti riboja paties kaimo turizmo plėtrą ir kartu didesnę ES lėšų panaudojimą.

Barjerai, kurie riboja paties kaimo turizmo plėtrą ir kartu didesnę ES lėšų panaudojimą. Pirmiausia galima išskirti netobulą įstatyminę bazę.

Teisiniai barjerai. Kaimo turizmo, kaip verslo, plėtra neišvengiamai susijusi su gamtinės aplinkos – vandens telkinių ir miško rekreacinių galimybių – panaudojimu žmonių poilsiui, teikiant atitinkamas paslaugas ir pramogas. Šias paslaugas ir pramogas teikti įmanoma tik sukūrus atitinkamą infrastruktūrą (pastatus, įrenginius ir priemones). Tuo tarpu ūkinė veikla ir infrastruktūros įrengimas gamtinėje aplinkoje ir saugomose teritorijose griežtai apibrėžiami Vandens, Miškų ir Saugomų teritorijų įstatymuose (Žin., 1994, nr. 96-1872; 1993, nr. 63-1188) arba poįstatyminiuose teisės aktuose.

Todėl šalies teisinė aplinka sukuria nemažai neprecedentinių teisinių prieštaravimų ir privačios nuosavybės disponavimo bei naudojimo teisių pažeidimų, kaip antai:

- pagal Miškų įstatymą ir naudojimo tvarką mišką galima iškirsti, bet mišką, kaip rekreacinį išteklių, negalima naudoti kaimo turizmui, nes tokia veikla nenumatyta įstatyme, o statybos miško žemėje neleidžiamos, nes tai traktuojama kaip miško žemės pavertimas kitomis naudmenomis, nors miškas šiuo atveju yra būtina kaimo turizmo veiklos sąlyga (Žin., 1994, nr. 96-1872);
- Saugomų teritorijų įstatyme (Žin., 1993, nr. 63-1188) nacionaliniai ir regioniniai parkai yra paskelbiami valstybiniais parkais (4 str. 1 d. 4 p. bei 12 ir 13 str.), o tai reiškia, kad nuosavybės turėtojas yra valstybė. Tačiau net 60–70 proc. šios teritorijos yra privačiai nuosavybei priklausančios valdos. Tuo tarpu Saugomų teritorijų įstatymas niekur nenurodo, kad jo nuostatos taikomos tik valstybės priklausomybės teritorijoms. Taigi ši sąvoka prieštarauja teisei realybei ir paverčia savininkus valstybinio reguliavimo įkaitais;
- nacionaliniai ir regioniniai parkai steigiami pirmiausia aplinkosaugos tikslais, nors pagal europinę sampratą regioniniai parkai – aktyvaus turizmo skatinimo teritorijos. Šių parkų steigimo tiksluose nurodomas „pažintinis turizmas“, tačiau Saugomų teritorijų įstatymo 2 str. 27 d. jau nepalieka vietos kaimo turizmui ir kitoms turizmo veiklos rūšims;
- nors veiklą nacionaliniuose ir regioniniuose parkuose reglamentuoja Saugomų teritorijų įstatymo 13 str. nuostatos, tačiau to paties straipsnio 1 d. veiklos reguliavimo teisė suteikiama ir Vyriausybės tvirtinamiems nuostatomis, planavimo dokumentams ir individualiems reglamentams, kuriuos tvirtina aplinkos ministras ir kurie gali būti net „griežtesni“ nei nustatyta įstatyme (3 d.). Tai reiškia, kad minėtų planų rengėjai savo nuožiūra gali apibrėžti privačios nuosavybės naudojimą, nurodyti, kur ir ką daryti ir pan., kas ir vyksta realybėje;

- Saugomų teritorijų įstatymas visoje šalyje leidžia už vandens telkinio apsaugos juostos ribų esančiose sodybose pasistatyti tik vieną iki 25 kv. m. ploto „asmeninio naudojimo pirtį“. Tačiau kaimo turizmo paslaugos teikėjas gali turėti iki 20 kambarių ir tokia asmeninio naudojimo pirtis šiuo atveju netenkina nei paslaugos teikėjo, nei paslaugos vartotojo poreikių (Žin., 2002, nr.123-5507);
- kaimo turizmo plėtra reikalauja specifinės kaimo sodybos teritorinės struktūros. Poilsio paslaugoms skirti plotai turi būti atskiri nuo ūkinėms reikmėms naudojamų plotų. Naujų kaimo turizmo objektų statyba ir esamų atnaujinimas rekreaciniu požiūriu palankiose, tačiau valstybės saugomose teritorijose smarkiai ribojamas saugomų teritorijų naudojimo taisyklėmis ir reikalavimais. Kita vertus, kaimo turizmo plėtojimas sudaro prielaidas ūkio naudmenų transformacijai, ypač nederlingose žemėse. Žemės naudojimo paskirties pakeitimo procedūros gana ilgos ir sudėtingos, dažnai tampančios rimtu stabdžiu kaimo turizmo objekto plėtrai;
- poįstatyminiais aktais nereguliuota kompensacijų dėl veiklos apribojimų saugomose teritorijose skyrimo tvarka;
- neparengti kaimo turizmo verslo plėtojimą nenašiose žemėse skatinantys teisiniai svertai;
- turizmo srautų ir infrastruktūros plėtrą stabdo vizų gavimo sunkumai Rytų rinkos turistams, nepakankamas skatinimas investuoti į kultūros paveldo išsaugojimą ir pritaikymą turizmui, sudėtingos statybos leidimų išdavimo ir projektų derinimo procedūros.

Būtent teisiniai aktai dažnai yra rimtas stabdis plėtojant kaimo turizmą patraukliose rekreacinėse vietose.

Techniniai veiksniai. Tai pačios valstybės, kaimo ir konkrečių ūkių nepakankama viešoji infrastruktūra. Juntami aiškūs infrastruktūriniai užsienio turistų srauto į Lietuvą apribojimai: žema geležinkelio paslaugų kokybė, nepatenkinama rajoninių ir ypač vietinės reikšmės kelių būklė, neišplėtotą keleivinio susisiekimo jūra, vidaus vandenių ir dviračių turizmo trasomis infrastruktūra, neparengti turistams lankyti ir nenaudojami turizmui kultūros paveldo objektai, silpna turizmo objektų ženklavimo ir informacijos sistema, netolygi apgyvendinimo paslaugų tinklo plėtra, nepakankamos laisvalaikio pramogos. Šiandien turistui dažniausia siūlomos tik sodybos šeimininko teikiamos paslaugos, sodybos ir aplinkos, šeimininkų fantazijos ir finansinių lėšų dydžio sąlygotos pramogos. Trūksta specializacijos, išskirtinumo.

Socialiniu aspektu bene didžiausias ribojantis kaimo turizmo plėtrą veiksnys yra kaimo šeimų intelekto lygis ir bendra kaimo visuomenės socialinė būklė.

Nemažai kaimo gyventojų turi nepakankamą išsilavinimą, jaučia bendravimo su turistais barjerą dėl užsienio kalbų nemokėjimo, stokoja verslumo. Dalis kaimo gyventojų psichologiškai dar nepasirengę užsienio turistų aptarnavimu, apie 30 proc. mano, kad esą tam per seni.

Poilsiautojų aptarnavimo kultūrai ir jų plėtrai tiesioginę įtaką daro ir pačių kaimo regionų socialinių paslaugų būklė, kuri, deja, ne be priekaištų.

ES finansinių instrumentų sukurti barjerai – per griežtos paramos programų įgyvendinimo ir administravimo taisyklės (nuostatos ir reikalavimai).

Galimybę dalyvauti SAPARD ir 2004–2006 m. KPP įgyvendinimo programose riboja:

- tai, kad programoje galėjo dalyvauti tik ūkininkai, nustatyta tvarka įregistruotą ūkininko ūkį. Kaimo turizmo veikla dažniausia plėtojama žemės ūkio veiklai mažiau palankiuose regionuose, kuriuose jokia žemės ūkio veikla nėra vykdoma. Todėl dažnam sodybos šeimininkui buvo netikslinga įregistruoti ūkininko ūkį;
- tai, kad pareiškėjai visas investicijas turėjo atlikti rangos būdu, nebuvo kompensuojami pačių sodybos šeimininkų atlikti darbai. Tai dirbtinai padidindavo investicijų apimtis ir daugeliui mažų sodybų šeimininkų buvo per brangu dalyvauti paramos programoje. Kita vertus, programų griežtas reikalavimas už lėšų panaudojimą atsiskaityti dokumentais, įrodančiais medžiagų įsigijimą, trukdė panaudoti tradicines statybines medžiagas, vietos meistrų gebėjimus ir pačių ūkininkų darbą;
- sudėtinga paraiškos ir dokumentų parengimo ir pateikimo paramai gauti procedūra. Beje, šią kliūtį taip pat nurodė 27 proc. Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centro „Vilmorus“ 2009 m. organizuotoje apklausoje dalyvavusių respondentų. 23 proc. šios apklausos respondentų teigė, kad informacija apie paramą per sudėtinga (Apie Kaimo plėtrą...);
- ilga investicijų tikslingumo tikrinimo procedūra ir vėluojantis paramos lėšų pervedimas. Vėluojantys nacionaliniai mokėjimų atsiskaitymai apsunkina paskolų gražinimo eigą ir sukelia apyvartinių lėšų trūkumą.

Įvertinusios SAPARD ir KPP tikslų ir uždavinių įgyvendinimo praėjusiu laikotarpiu rezultatus bei iškilusias problemas, LR žemės ūkio ministerija ir ES paramą žemės ūkiui bei kaimo plėtrai administruojanti Nacionalinė mokėjimo agentūra ėmėsi tam tikrų veiksmų Kaimo plėtrą 2007–2013 m. programos administravimui paspartinti ir palengvinti:

- agentūroje įdiegtos informacinės technologijos – seniūnijose įrengtos kompiuterinės darbo vietos ir sukurta NMA elektroninė asmenų bei organizacijų informacijos paieškos sistema „Informacinis portalas“;

- itin palankiai galima vertinti ir Agentūroje vieno langelio principu veikiančią nemokamą „Pasitikėjimo liniją“, kurios telefonu paskambinus galima gauti visą reikalingą informaciją ar išsakyti savo komentarus;
- supaprastintos prekių, paslaugų ar darbų pirkimo sąlygos (Projekto vykdytojo, pretenduojančio...);
- svarstoma galimybė vietoje išlaidų kompensavimo įteisinti sąskaitų apmokėjimo būdą;
- taip pat svarstyta galimybė skolintis ne tik iš kredito institucijų, bet ir fizinių bei juridinių asmenų;
- siūloma peržiūrėti skolos rodiklio reikšmę ir šio rodiklio skaičiavimo tvarką.

Atsižvelgiant į kintančią ekonominę situaciją ir ūkininkų pageidavimus, ŽŪM ir NMA inicijavo ES paramos pagal kaimo plėtros 2007–2013 m. programos priemones supaprastintą paraiškų teikimo tvarką smulkiems investiciniams projektams (Smulkiems investiciniams projektams...), tarp jų ir „Kaimo turizmo veiklos skatinimo“ (LR žemės ūkio ministro įsakymas...), kai prašomos paramos suma yra ne didesnė kaip 150 tūkst. Lt. Pagal naująsias supaprastintas taisykles:

- paraiškos priimamos iš pareiškėjų ir registruojamos jau NMA teritoriniuose skyriuose pagal numatomą projekto įgyvendinimo vietą;
- prieš užregistruojant paraišką, atliekamas administracinės atitikties tikrinimas, dalyvaujant ir pačiam ūkininkui, ir NMA darbuotojui, kuris užtrunka ne ilgiau kaip 1 darbo dieną. Šio tikrinimo metu nustatoma, ar paraiška tinkamai užpildyta, ar pateikti visi paraiškoje nurodyti dokumentai, taip pat nurodomi pareiškėjui jo pateiktuose dokumentuose nustatyti trūkumai ar neatitikimai, kurie yra svarbūs paraiškos tinkamumo vertinimui ir kuriuos būtina ištaisyti;
- antrasis paraiškos vertinimo etapas negalės trukti ilgiau kaip 20 darbo dienų, nes į jį pateks jau tinkamai sukomplektuotos paraiškos (Smulkiems investiciniams projektams...). Tokiu būdu parama ūkininkus pasieks daug greičiau;
- ketinama taip suderinti visų paramos skyrime dalyvaujančių institucijų veiksmus, kad ūkininkams nereikėtų ruošti kelių verslo planų, ataskaitų, pakartotinai teikti dokumentų atskiroms institucijoms ar dar kartą kreiptis į konsultantus.

Pagal supaprastintą paramos teikimo tvarką kaimo plėtros 2007–2013 m. programos III krypties priemonėms, tarp jų ir „Kaimo turizmo veiklos skatinimo“, nuo 2008 m. gegužės 18 d.:

- verslo planas bus integruotas į paramos paraiškos formą. Pareiškėjui nereikės pateikti verslo plano atskirai – visa reikiama informacija turės būti nurodyta pačioje paramos paraiškoje;
- paramos sutartys nebus sudaromos;
- jei pareiškėjas iki paramos paraiškos pateikimo patyrė ir apmokėjo dalį ar visas su projekto įgyvendinimu susijusias išlaidas, kurioms finansuoti prašo skirti paramą, kartu su paramos paraiška pareiškėjas turėtų pateikti mokėjimo prašymą ir išlaidas pagrindžiančius dokumentus.

Numatoma paprastinti administravimą ir spartinti paraiškų vertinimą ir stambiems projektams.

Be abejo, visos šios priemonės teigiamai įtakos ES lėšų įsisavinimą.

Tačiau spartesnę kaimo turizmo plėtrą ir didesnę ES finansinės paramos panaudojimą šiame sektoriuje dar tebestabdo anksčiau nurodyta esama kaimo turizmo sodybų steigimo bei plėtros reglamentavimo tvarka.

Išvados

1. ES parama per SAPARD programą ir struktūrinius fondus buvo ir yra svarbus instrumentas, saugant Lietuvos kaimo vietovių gyvybingumą ir konkurencingumą. Vienas svarbiausių ES finansinės paramos tikslų – Lietuvos kaimo regionų pajamingumo didinimas per darbo vietų konkurencingose žemės ūkio ir kaimo ekonominėse veiklose kūrimą iš dalies pasiektas.
2. SAPARD parama šiuo požiūriu buvo įgyvendinta pernelyg siaurose ekonominėse veiklose. Netobuli įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai, pernelyg sudėtinga paraiškų paramai gauti pateikimo procedūra ir pernelyg aukšti atrankos kriterijai dar nepradėtoms ar vos tik pradėtoms veiklos rūšims, pradinių finansinių išteklių stoka, sudėtinga kaimo verslo kreditavimo sistema, itin sudėtinga investicijų tikslingumo patikros sistema ir vėluojantys atsiskaitymai iš esmės ap sunkino galimybes pasinaudoti SAPARD programos finansine parama ir sudarė kliūtis turizmo verslo plėtrai.
3. Projektų atrankos kriterijai stabdė jaunų, pradedančiųjų savo verslą, turinčių mažai nuosavų lėšų kaimo verslininkų dalyvavimą šioje programoje.
4. Sėkmingam paramos panaudojimui per visą KPP įgyvendinimo laikotarpį buvo tobulinama paramos administravimo tvarka, o įgyta patirtis leido sukurti kur kas tobulesnę 2007–2013 m. programą ir efektyvesnius paramos administravimo mechanizmus.
5. Tikėtina, kad ES paramos naujojoje finansinėje 2007–2013 m. perspektyvoje Lietuvos kaimo turizmui bus skirta daugiau dėmesio ir ši veikla sulauks

didesnės paramos nei iš prieš tai buvusių programų.

6. Kaimo turizmo paslaugų paklausos augimas rodo, kad investicijos į šį verslą mūsų šalyje, kaip ir kitose Europos šalyse, kur kaimo turizmo paslaugų paklausa turi ryškias augimo tendencijas jau ilgą laikotarpį, yra tikslingos.

Literatūra ir šaltiniai

1. Adomaitis, T. (2007). Parama skatins plėtoti kaimo turizmą. *Artojas*, 5 (25), 11
2. Apie Kaimo plėtros programą sužino vis daugiau gyventojų. ŽŪM informacija [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://www.zum.lt/lt/naujienos/pranesimai-spaudai/6872/>> [žiūrėta 2009-05-12].
3. Astromskienė, A., Sirusienė, R. (2004). *SAPARD įtaka ekonominės veiklos plėtrai ir alternatyvių pajamų skatinimui kaimo turizmo versle*. Kaunas.
4. Bendra BPD statistika 2009-06-18 [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://parama.nma.lt>> [žiūrėta 2009-05-12].
5. Gurina, A. (2006). Pasirengimas administruoti 2007–2013 m. ES paramą: kaimo plėtros programa. *Integracijos žinios*, 58, 19–21
6. Informacija apie BPD kaimo plėtros ir žuvininkystės prioriteto lėšų panaudojimą ataskaitiniam laikotarpiui nuo 2004-01-01 iki 2009-06-05. ŽŪM informacija [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://parama.nma.lt>> [žiūrėta 2009-05-12].
7. Kaimo plėtros programos įgyvendinimas 2007–2008 metais. ŽŪM informacija [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://www.zum.lt/lt/naujienos/pranesimai-spaudai/6761/>> [žiūrėta 2009-05-10].
8. Lietuvos Respublikos miškų įstatymas. (1994). *Valstybės žinios*, nr. 96-1872.
9. *Lietuvos kaimo turizmo plėtojimo programa*. (1997). Vilnius: Valstybinis turizmo departamentas.
10. Lietuvos Respublikos turizmo įstatymas. (2002). *Valstybės žinios*, nr. 123-5507.
11. Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas. (1993). *Valstybės žinios*, nr.63-1188.
12. LR žemės ūkio ministro įsakymas „Dėl Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemonės „Kaimo turizmo veiklos skatinimas“ supaprastintųjų įgyvendinimo taisyklių patvirtinimo“ 2009-05-13 Nr. 3D-344 [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://www.zum.lt/lt/teisine-informacija/isakymai/4742/>> [žiūrėta 2008-12-18].
13. Projekto vykdytojo, pretenduojančio gauti paramą pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemones, prekių, paslaugų ar darbų pirkimo supaprastintos sąlygos. ŽŪM informacija [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://www.zum.lt/documents/isakymu-priedai/090220-3D-115p.pdf>> [žiūrėta 2009-04-18].
14. SAPARD ataskaita. Vidutinės trukmės SAPARD įvertinimas Lietuvos Respublikoje. Galutinė ataskaita Žemės ūkio ministerijai. AHT Agrisystems konsorciumas, 2003. [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://www.nma.lt/index.php?-1282302096>> [žiūrėta 2008-12-18].
15. SAPARD [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://www.nma.lt/index.php?578764977>> [žiūrėta 2008-12-18].
16. SAPARD statistika. Paramos statistika pagal paramos kryptį „Ekonominės veiklos plėtros ir alternatyvių pajamų skatinimas“ [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://www.nma.lt/index.php?-926033623>> [žiūrėta 2008-12-18].
17. Smulkiems investiciniams projektams bus taikomos naujos administravimo taisyklės. ŽŪM informacija, 2009-02-19 [interaktyvus]. Prieiga internete: <<http://www.zum.lt/lt/naujienos/pranesimai-spaudai/6809/>> [žiūrėta 2009-04-18].
18. Socialinės ir ekonominės plėtros centras. *Mokslo tiriamasis darbas kaimo turizmo ir amatų plėtros kaimo gyvenamosiose vietovėse 2007–2013 m. programai parengti* [interaktyvus]. Prieiga internete: <http://www.tourism.lt/upload/Kaimo_TPP-galutinis_spausdinti.doc> [žiūrėta 2009-05-12].

A. Damulienė

Problematic Issues Concerning Usage of the European Union Financial Assistance in Rural Tourism

Summary

This article is intended to disclose the problems for more efficient usage of European Union financial assistance for development of rural tourism. The article analyzes and evaluates European Union financial assistance for rural tourism business in Lithuania under two European Union financial instruments: SAPARD program and European Union structural funds under Single Programming Documents for years 2004–2006 and for years 2007–2013.

Special attention is devoted to reveal the main obstacles to more efficient usage of European Union assistance

for rural tourism. Endeavour and measures of the Government of the Republic of Lithuania in simplifying the giving and administration of assistance according to “Lithuanian rural development program for 2007–2013” are disclosed.

Keywords: rural tourism, European Union (EU), financial assistance, homestead, SAPARD, National Paying Agency (NPA), Single programming document for years 2004–2006 (SPD).