MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS

FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA

IGNAS BRIGEVIČIUS

EUROPOS SĄJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMO IR KONTROLĖS SISTEMOS REGULIAVIMO YPATUMAI LIETUVOJE

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
Prof. dr. A. Miškinis

VILNIUS, 2012

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS

FINANSŲ IR MOKESČIŲ KATEDRA

EUROPOS SĄJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMO IR KONTROLĖS SISTEMOS REGULIAVIMO YPATUMAI LIETUVOJE

Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 61N30005

Vadovas
Prof. dr. Algirdas Miškinis
2012 03

Recenzentas
.....
2012 04

Atliko
FVmns0-01 gr. stud.
Ignas Brigevičius
2012 03 26

VILNIUS, 2012

TURINYS

ĮVADAS....7
1. EUROPOS SĄJUNGOS STRUKTŪRINIAI FONDAI 10
1.1. ES struktūrinių fondų vertybės 10
1.2. ES struktūrinių fondų retrospektyva....14
1.3. Sanglaudos politika 2007 – 2013 m. 18
1.4. ES struktūriniai fondų tikslai ir paskirtys 22
1.5. ES struktūrinių fondų teisinis reglamentavimas 26
2. ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMO IR KONTROLĖS REGLAMENTAVIMAS, REIKALAVIMAI BEI PRINCIPAI 30
2.1. Valdymo samprata 30
2.2. Kontrolės samprata 32
2.3. Valdymo ir kontrolės sistema 34
2.4. ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimas 36
3. ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMO IR KONTROLĖS SISTEMOS REGULIAVIMO YPATUMAI LIETUVOJE 46
3.1. ES struktūrinių fondų kontrolės ir valdymo sistemos institucijos Lietuvoje 46
3.2. ES struktūrinių fondų kontrolės ir valdymo sistemos institucijų funkcijos Lietuvoje 55
3.3. ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimas Lietuvoje 58
3.4. Audito institucijos atlikto ES struktūrinių fondų audito vertinimas Lietuvoje 60
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI....65
LITERATŪRA 68
ANOTACIJA 72
SANTRAUKA 74
PRIEDAI 76

LENTELĖS

1 lentelė. ES sanglaudos politikos tikslai naujajame ir ankstesniame perioduose 20
2 lentelė. ES sanglaudos politikos tikslus įgyvendinantys fondai.....22
3 lentelė. ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos pagrindinės institucijos 37
4 lentelė. Atsakomybės paskirstymas tarp Tarpinių ir Įgyvendinančių institucijų 52
5 lentelė. 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos Audito institucijos valstybėse narėse 53
6 lentelė. Vadovaujančiajai institucijai privalomų ir priskirtų funkcijų palyginimas 55
7 lentelė. Tvirtinančiajai institucijai privalomų ir priskirtų funkcijų palyginimas 57
8 lentelė. Audito institucijai privalomų ir priskirtų funkcijų palyginimas 57
9 lentelė. Pastebėjimai pagal EK gairės nustatytus reikalavimus valdymo ir kontrolės sistemoms 62
10 lentelė. Pastebėjimai pagal EK nustatytus reikalavimus deklaruotoms išlaidoms 64

PAVEIKSLAI

1 pav. ES struktūrinių fondų vystymosi etapai 15
2 pav. Valdymo procesas 31
3 pav. Pagrindiniai kontrolės proceso žingsniai 33
4 pav. ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistema 40
5 pav. ES struktūrinių fondų valdyme dalyvaujančios įstaigos Lietuvoje 50
6 pav. 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos ES Audito institucijų funkcijos valstybėse narėse 54
7 pav. EK įvykdytų mokėjimų dalis nuo visų skirtų Lietuvai struktūrinės paramos lėšų, proc. 58
8 pav. EK įvykdytų mokėjimų dalis nuo visų skirtų ES struktūrinių fondų, proc. 59
9 pav. Siektinos ribos įvykdymas 2011 m. Lietuvoje 60
10 pav. Vidaus ir išorės kontrolės lygiai Lietuvoje 61

SANTRUMPOS

Trumpinys	Paaiškinimas
BNP	Bendras nacionalinis produktas
BVP	Bendrasis vidaus produktas
EEB	Europos Ekonominė Bendrija
EK	Europos Komisija
EK VKS	EK gairės, nustatančios valdymo ir kontrolės sistemų vertinimo metodologiją
ERPF	Europos regioninės plėtros fondas
ES	Europos Sąjunga
ESF	Europos socialinis fondas
EŽF	Europos žuvininkystės fondas
EŽŪFKP	Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai
EŽŪOGF	Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondas
GD	Generalinis direktoratas
MVĮ	Maža ir vidutinė įmonė
SF	Sanglaudos fondas
TI	Tarpinė institucija
TvĮ	Tvirtinančioji institucija
VK	Valstybės kontrolės 8-asis audito departamentas
VI	Vadovaujančioji (Valdančioji) institucija
ŽOFI	Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas

ĮVADAS

Lietuvos valstybės įstojimas į Europos Sąjungą (toliau – ES) šaliai atvėrė didelę galimybę pasinaudoti milijardinėmis ES struktūrinių fondų investicijomis, atitinkamai prisidedant prie įvairių regionų bei sektorių ekonominių-socialinių sąlygų gerinimo. Šiais laikais ES struktūriniai fondai tapo tokie svarbūs, kad be jų pagalbos nebūtų galimybės tinkamai ir nuosekliai įgyvendinti regioninės politikos ar pasiekti nustatytos Valstybės ilgalaikės raidos strategijos tikslų.

Tyrimo aktualumas. Nuo 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvai įstojus į ES, mūsų šaliai atsirado plačios galimybės pasinaudoti ES teikiama struktūrine parama. Ši parama skiriama tam tikslui, kad tarp visų ES šalių narių būtų mažinami socialiniai ir ekonominiai skirtumai. Nuo ES struktūrinės paramos neatsiejami du žodžiai – „solidarumas“ ir „sanglauda“, kadangi paramos tikslas padėti ekonomiškai ir socialiai skurdesnėms ES šalims narėms ir todėl, kad skirtumų tarp turtingų ir skurdžių šalių mažinimas yra naudingas visai ES.

Šiuo metu, kai šalyje egzistuoja aukštas nedarbo lygis ir sulėtėjusi ekonomika, aktuali tema – ES struktūrinės paramos gavimas ir panaudojimas Lietuvoje. Labai svarbu teisingai ją panaudoti, kadangi taip būtų galima pasiekti reikšmingų rezultatų siekiant pakelti Lietuvos išsivystymo lygį, sulyginti regionų netolygumus, ugdyti kvalifikuotus specialistus, investuoti į mokslinius tyrimus ir palankesnę socialinę aplinką. 2007 – 2013 m. laikotarpiui ES struktūrinė parama yra skiriama trims prioritetams: Konvergencijos prioritetui, skirtam silpnai išsivysčiusioms ES šalims narėms, Regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetui, skirtam labiau išsivysčiusioms šalims, negaunančioms paramos pagal pirmą prioritetą bei Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetui, skirtam bendradarbiavimui abipus ES vidaus sienų.

Suprantant ES struktūrinių fondų didelę svarbą mūsų šalyje, kai jų parama sudaro apie 15 proc. viso valstybės biudžeto pajamų, ne ką mažiau svarbus ir šių fondų valdymo ir kontrolės efektyvumas. Lyginant su ankstesniu ES struktūrinių fondų programavimo laikotarpiu Lietuvoje, naujuoju laikotarpiu informacijos bei įvairių duomenų kiekis išaugo, taip pareikalaudamas didesnio įvairių išteklių (tiek žmogiškųjų, tiek finansinių) poreikio. Taigi valstybei siekiant kuo efektyviau panaudoti ir įsisavinti finansinę fondų paramą, pirmiausia privalu pasirūpinti efektyvia valdymo ir kontrolės sistema, apimančia ES struktūrinių fondų paramos planavimo, stebėsenos, vertinimo, audito ir kitų veiklų kokybę ir veiksmingumą, todėl yra aktualu išnagrinėti kaip ir kokie ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos ypatumai buvo įgyvendinti Lietuvoje, bei ar jų kontrolė yra pakankama, kad užtikrintų tinkamą paramos valdymą, nerizikuojant prarasti ES skiriamų lėšų.

Nors ES struktūrinių fondų, ypač 2000-2006 m. programavimo laikotarpio, įvairios temos, tokios kaip panaudojimas, tikslai, principai, nauda ir kt. yra plačiai nagrinėtos įvairių užsienio ir kai kurių

Lietuvos autorių literatūroje, tačiau pačių ES struktūrinių fondų, o ypač aktualaus 2007-2013 m. laikotarpio, valdymo ir kontrolės klausimas praktiškai visai nėra paliestas nei viename moksliniame straipsnyje. ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės aspektai Lietuvai ypač aktualūs tapo tik po įstojimo į ES, galbūt todėl, kad praėjo dar palyginus nedaug laiko, išlieka didelis praktinių bei teorinių struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės studijų ar tyrimų trūkumas.

Tad šiame darbe yra aprašyti ir ištirti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumai Lietuvoje, palyginant su reikalavimais nustatytais privalomuose Europos Komisijos (toliau – EK) reglamentų nuostatuose. Taip pat bus ištirti audito nustatyti pastebėjimai dėl sistemos efektyvumo bei išanalizuoti paramos įsisavinimo tempai Lietuvoje. Tinkamai veikianti sistema yra visos paramos pagrindas, nes ES teisės aktais Lietuva yra įpareigota sukurti efektyvų fondų panaudojimo reguliavimo mechanizmą, t.y. užtikrinti tikslų ir skaidrų lėšų naudojimą. To neįvykdžius valstybei gali būti sumažinta ar apskritai panaikinta ES struktūrinių fondų parama.

Tyrimo problema. Šiuo metu vis daugiau subjektų siekia gauti ES struktūrinę paramą, taigi būtina užtikrinti, kad ši parama būtų panaudota pagal paskirtį ir laikantis visų paramos gavėjui nustatytų sąlygų. Todėl labai svarbu išsiaiškinti, ar tinkamai yra užtikrinamas ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimas Lietuvoje. Kokios institucijos ir kaip tai atlieka?

Tyrimo objektas. ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistema.

Tyrimo tikslas. Ištirti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumus Lietuvoje, nustatyti šios sistemos atitikimą keliamiems EK reikalavimams ir juos įvertinus pateikti išvadas bei rekomendacijas.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išnagrinėti ES struktūrinių fondų atsiradimo priežastis, istoriją, vertybes ir einamojo laikotarpio sanglaudos politiką;
2. Išsiaiškinti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos tikslus, paskirtis bei reglamentavimą;
3. Išanalizuoti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumus;
4. Ištirti ES struktūrinių fondų kontrolės ir valdymo sistemos institucijas ir jų funkcijas Lietuvoje;
5. Ištirti ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimą Lietuvoje.
6. Ištirti atliktą ES struktūrinių fondų sistemos veiksmingumo auditą Lietuvoje;

Tyrimo metodai. Analizuojant pasirinktą temą naudojami šie metodai: įvairios mokslinės literatūros analizė, Lietuvos ir EK teisės aktų analizė, statistinių duomenų analizė.

Darbo struktūra. Magistro baigiamasis dabas yra sudarytas iš trijų skyrių. Pirmame skyriuje, remiantis įvairių mokslininkų ir teisės aktų literatūra, yra pateikiamos ES struktūrinių fondų atsiradimo priežastys, istorija ir vertybės. Taip pat aprašoma ES 2007-2013 m. sanglaudos politika ir jos principai,

ES struktūrinių fondų tikslai ir paskirtys, bei aptariamas ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reglamentavimas. Antrame skyriuje, remiantis teisės aktais, paaiškinami bendri ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumai. Trečiame skyriuje pateikiami atlikti ES struktūrinių fondų kontrolės ir valdymo sistemoje dalyvaujančių Lietuvos institucijų bei jų funkcijų tyrimai. Taip pat analizuojamas ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimo tempas Lietuvoje. Galiausiai šiame skyriuje pateikiamas atlikto audito, dėl ES struktūrinių fondų sistemos veiksmingumo, tyrimas. Darbo pabaigoje yra pateikiamos išvados ir pasiūlymai. Darbas yra naudingas tolesniems moksliniams tyrimams tęsti. Darbas remiasi 59 literatūros šaltiniais ir 7 priedais.

1. EUROPOS SĄJUNGOS STRUKTŪRINIAI FONDAI

ES struktūrinių fondų parama siekiama palaipsniui sumažinti ekonominius bei socialinius skirtumus, kurie egzistuoja tarp ES narių ir tarp atskirų regionų joje. Pagrindines ES vertybes galima išreikšti dviem aspektais[1] – Solidarumas ir Sanglauda.

1.1. ES struktūrinių fondų vertybės

Siekiant suprasti ES pagrindus ir kokia pagrindinių ES vertybių reikšmė pirmiausia reikėtų panagrinėti šių žodžių, o kartu ir ES esmę. Solidarumas – pagal Lietuvių kalbos žodyną[2] reiškia veikimas iš vieno su kitais, sutarimas, bendrumas. Taip pat žodis aiškinamas ir Tarptautinių žodžių žodyne[3] – solidarumas tai bendramintiškumas, vieningumas, interesų bendrumas, bendra atsakomybė, tarpusavio parama. Pati EK (Europos Bendrijų Komisija, 2007) šį žodį apibrėžia taip, kad solidarumas – socialinės sanglaudos ir socialinės darnos skatinimas, užtikrinant, kad nebūtų nusigręžiama nė nuo vieno žmogaus ir siekiant gerovės, t.y. nors visuomenė ir negali garantuoti vienodų rezultatų savo piliečiams, tačiau ji turi daug ryžtingiau skatinti lygias galimybes.

Žodis sanglauda pagal Lietuvių kalbos žodyną yra suprantamas, kaip glaudus bendradarbiavimas/ryšiai, sąjunga. Europos Taryba (Europos Socialinės sanglaudos komitetas, 2004, p. 3) sanglaudą apibrėžia kaip visuomenės sugebėjimą užtikrinti visų savo narių gerovę sumažinant skirtumus ir išvengiant susiskaldymo. Gerovė yra susijusi ne tik su lygių galimybių sudarymu ir diskriminacijos uždraudimu įgyvendinant žmogaus teises, bet ir su:

- kiekvieno asmens orumu, jo galių pripažinimu ir darbu visuomenės labui gerbiant įvairias kultūras, nuomones ir religines pažiūras;
- kiekvieno asmens teise mokytis visą gyvenimą;
- kiekvieno asmens galimybe būti visateisiu visuomenės nariu, dalyvaujančiu jos gyvenime.

Konkrečiau šis žodis aiškinamas ES oficialiame portale. Pagal ES oficialiojo portalo aiškinamąjį žodynėlį „skatinti socialinę sanglaudą“ reiškia, jog ES, pvz., kovodama su skurdu, nedarbu ir diskriminacija, stengiasi užtikrinti, kad kiekvienas rastų savo vietą visuomenėje (ES portalo aiškinamasis žodynėlis).

Taigi apibendrinant įvairias literatūroje minimas sąvokas būtų galima teigti, kad pagrindinės ES vertybės yra:

---

[1] Mackevičienė N., „Europos Sąjungos struktūriniai fondai. Europos socialinis fondas ir jo parama Lietuvai“, 2004
[2] Lietuvių kalbos žodynas : http://lkzd.lki.lt/Zodynas/Visas.asp
[3] Tarptautinių žodžių žodynas, http://www.tzz.lt

- Solidarumas, kai ES paramos tikslas yra visiems kartu padėti Bendrijoje egzistuojančioms pačioms ekonomiškai bei socialiai skurdžiausioms ES narėms, kurios stipriai atsilieka lyginant su ES vidurkiu;
- Sanglauda – t.y. ES šia vertybe siekia skirtumų lygio tarp skurdesnių ir turtingesnių Bendrijos regionų mažinimo, atitinkamai siekiant kuo spartesnio konkrečios atsiliekančios šalies narės bendro ekonominio bei visuomeninio gyvenimo kokybės augimo.

Kaip matyti iš ES struktūrinių fondų vertybių, jų žvilgsnis yra koncentruojamas į žodį – regionas. Regionizmo raidos kelias ilgas – per šimtmečius ir tūkstantmečius keitėsi jo turinys, net atitinkamai keitėsi ir valstybinių teritorinių ir makrodarinių susidarymo būdai bei funkcijos (Čaplikas V., 2006). Nuo XX a. regiono samprata pradėta vartoti vis dažniau, o vartojimas tapo vis platesnis, tačiau tiriant skirtingas problemas yra taikomi ir skirtingi regiono apibrėžimai – nuo labai plačių iki labai konkrečių, kurie tiksliai nusako tam tikrą objektą (Čepaitienė N., Pukelienė V., 2004). Visgi panagrinėjus mokslinę literatūrą galima teigti, kad įprastai nagrinėjant regiono sampratą atsižvelgiama į regionines charakteristikas ir teritorijas.

Taigi per tiek metų regionus tyrinėjo daugelis mokslų, todėl ir šis terminas apibrėžiamas labai skirtingai: jis gali būti apibrėžiamas geografiškai – kaip teritorinis vienetas, kuris geografiniu požiūriu yra skiriamas nuo kitų vienetų tam tikru funkciniu pagrindu, ir ekonomiškai – kaip didelių ir mažų pajamų teritorijos arba didelio ir mažo nedarbo teritorijos.

D. Štreimikienė (1999) regiono sąvoką pateikia gana plačiai, kur: *„Regionas – tai teritorija pasižyminti tam tikromis specifinėmis, gamtinėmis, demografinėmis, socialinėmis ir ekonominėmis sąlygomis, kurios jį charakterizuoja ir skiria nuo gretimų teritorijų. Šie regionai formuojasi istoriškai savaime, priklausomai nuo gamtinių ir ekonominių sąlygų“.* Tuo tarpu N. Čepaitienė ir V. Pukelienė (2004) šią sąvoką labai sukonkretina ir pateikia tokią trumpą regiono sąvoką: „Regionas - tai įvairių visuomenių jų gyvenimo vietose palaipsniui sukurtas socialinis produktas“.

Vis toliau ieškant tinkamiausios sąvokos ES regionui apibrėžti atkreipiamas dėmesys į autorę D. Volungevičienę (2005), kuri savo darbuose regiono apibrėžimui siūlo naudoti tokį apibrėžimą: „Regionas suprantamas kaip integruota ir sąlygiškai vientisa vidaus ryšiais susijusi teritorinė sistema, susiformavusi per tam tikrą laiką, išsiskirianti teritorinės sąrangos savitumu, egzistuojanti platesnėje hierarchinėje regionų sistemoje“.

Kitas žinomas autorius G. Mačys teigia, kad regionas yra grynai dirbtinis darinys įvairių reiškinių analizei palengvinti. Pasak šio mokslininko regionai gali būti klasifikuojami ir pagal rinkos potencialą, ir atitinkamos rūšies ekonominės veiklos svarbą regione ar pan. (Mačys G., 2005). Tiesa, greičiausiai toks apibrėžimas regionus sumažintų iki labai smulkaus teritorinio vieneto ir ES vertybėms netiktų. Regioną taip pat galima būtų suprasti kaip teritoriją pasižyminčią tam tikromis specifinėmis gamtinėmis, demografinėmis, socialinėmis ir ekonominėmis sąlygomis, kurios jį charakterizuoja ir

skiria nuo gretimų teritorijų (Šimelevič K., Bagdzevičienė R., 2002). Taigi apibendrinus tokią daugumą įvairių regiono sąvokų bei sutinkant su vienu iš G. Mačio apibrėžimų[4], būtų galima teigti, kad tiksliausias regiono apibūdinimas kalbant apie ES vertybes turėtų skambėti taip: regionas – socialinės ir ekonominės erdvės visuma, apibūdinama visų nuosavybės formų struktūra, gyventojų, darbo vietų koncentracija ir turinti savo teritorijos valdymo organus.

ES vertybės, kaip jau buvo minėta, orientuojasi į regionų socialinius ir ekonominius skirtumus. Dėl įvairių istorinių, gamtinių, geografinių, socialinių ir kt. priežasčių nėra ir negali būti taip, kad visi regionai būtų vienodai stiprūs ir vienodai pažengę. Kapitalistinėms ekonomikoms iš esmės yra būdingas netolygus regionų vystymasis – ekonominiai ir iš to sekantys socialiniai skirtumai atsiranda dėl įvairių priežasčių, kurias lemia tiek natūralūs veiksniai, tiek vystymosi eigoje išryškėję. Šioje vietoje didelę ir svarbią reikšmę įgyja regioninė kiekvienos valstybės politika. Jos pagrindinis tikslas – mažinti regioninius skirtumus valstybės viduje. Kiekviena visuomenės gerovės siekianti valstybė privalo apsibrėžti bei vykdyti regioninę politiką savo šalyje. Ne išimtis ir Lietuva, mūsų valstybei įstojus į ES valstybėje vykdoma regioninė politika prisijungė prie ES vykdomos regioninės politikos ir tapo jos dalimi. Tiesa, iki 2002 m. Lietuvoje regioninės politikos strategijos nebuvo.

Lietuvoje ilgą laiką regioninės politikos klausimas buvo suprantamas labai siaurai ir apsiribojo tiesiog teritorinių administracinių vienetų nustatymu, kol 1997 m. EK paskelbė dokumentą apie ES narystės siekiančias valstybes, kuriame konstatavo, kad mūsų šalyje regioninė politika nėra suprantama ir, atitinkamai, nėra vykdoma. Būtent nuo tada Lietuvoje buvo atkreiptas dėmesys ir susigriebta formuojant tinkamą regioninę politiką, kuria siekiamas socialinių ir ekonominių išsivystymo tarp šalies regionų mažinimas. Regioninės politikos principai, samprata ir tikslai jau 1998 m. buvo patvirtinti „Lietuvos regioninės politikos metmenyse“, o 2000 m. buvo patvirtinta ir Regioninės plėtros įstatymo redakcija, kuri vėlesniais metais buvo vis tobulinama ir atnaujinama siekiant atitikti ES pagrindinių vertybių principus (Volungevičienė D., 2005).

Taigi regioninės politikos suvokimas, supratimas ir įgyvendinimas, kaip tai padarė (nors ir pavėlavusi) Lietuva yra privalomas ir būtinas siekiant įgyvendinti pagrindines ES vertybes, t.y. padėti pačioms ekonomiškai ir socialiai skurdžiausioms ES narėms mažinant skirtumus tarp skurdesnių ir turtingesnių regionų. Kiekvienos valstybės vyriausybė, kurios visuomenė pažįsta ir pripažįsta socialinį teisingumą bei visuomenės harmoniją, turi būti suinteresuota tiek savo, tiek narių gerove vykdant regioninę politiką (Hill H., 2000).

Kaip reikėtų suprasti pačią regioninę politiką? Egzistuoja daug nuomonių, tačiau viena jų teigia, kad regioninę politiką atitinkamai reikėtų suprasti kaip valstybės ekonominės, ekologinės ir socialinės raidos reguliavimą, siekiant paskatinti subalansuotą visų regionų vystymąsi, sugebant išsaugoti gamtinį

[4] Mačys G. „Regionų ekonomika, politika ir valdymas Lietuvoje“, Vilnius, 2005, p. 90

bei kultūrinį to regiono išskirtinumą bei išlyginant ekonominius ir socialinius regiono skirtumus (Volungevičienė D., 2005). Kito mokslininko G. Mačio darbuose galima pastebėti tai, kad regioninės politikos apibrėžimas nėra suprantamas bei apibrėžiamas taip konkrečiai ir trumpai, kaip jis pateikiamas jau minėtos autorės D. Volungevičienės literatūroje. G. Mačys teigia, kad regioninė politika – tikslinė veikla, kuria, taikant teisines, ekonomines ir administracines priemones, daromas diferencijuotas poveikis atskirų šalies regionų socialinei ir ekonominei plėtrai, siekiant mažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp regionų ir tarpsektorines disproporcijas regionų viduje, skatinti tolygią ir subalansuotą plėtrą (Mačys G., 2005, p. 88).

Pastebėtina ir tai, kad kai kurie autoriai regioninę politiką skirsto į atskirus tipus. Įvairioje mokslinėje Literatūroje galima rasti keletą skirtingų regioninės politikos skirstymų pagal tipus, tačiau labiausiai vyrauja nuomonė, kad regioninė politika gali būti skirstoma į šiuos du tipus (Simonavičienė Ž., Kilijonienė A., 2005):

- Regioninė politika orientuota į regiono ekonominį išvystymą; bei
- Regioninė politika orientuota į vienodos gyvenimo normos visoje valstybėje palaikymą.

Šis skirstymo būdas tarsi padalina anksčiau aptartus regioninės politikos apibrėžimus į dvi atskiras dalis – ciklus. Šis tipų skirstymas gali būti paaiškintas taip, kad šalis, kenčianti nuo ekonomikos nuosmukio ar sąstingio regioninę politiką pasitelks kaip ekonomikos vystymo priemonę. Tuo tarpu, kai tik bus pasiektas ekonominis augimas šalyje, tada jau regioninės politikos svarbiausias uždavinys bus gyvenimo lygio skirtinguose valstybės regionuose sulyginimas.

Kyla klausimas kaip pasiekiamas šis ekonominis augimas? Remiantis įvairių autorių literatūra (Mačio G., Stempausko V., Kilijonienės A. ir kt.) regioninės politikos tikslai negali būti pasiekti kitaip, kaip tik įgyvendinant šiuos įvairius uždavinius: padidinant vietinio darbo našumą, efektyviau panaudojant turimus išteklius, taip panaikinant ekonominius – socialinius regionų skirtumus, kartu užtikrinant visų regione gyvenančių piliečių lygias galimybes į geresnį bei kokybiškesnį gyvenimą, ir, svarbiausia, iš to sukuriant prielaidas tolesnei regiono plėtrai.

Šie uždaviniai gali būti įgyvendinami įvairiais ekonomikoje žinomais aspektais, tokiais kaip infrastruktūros tobulinimas, naujų verslų ugdymu jiems suteikiant mokesčių lengvatas, subsidijomis ar kt. Tačiau jokie regioninės politikos tikslai nebus įgyvendinti, o uždaviniai išspręsti tol, kol nebus tam dedama pakankamai pastangų.

Regioninė politika negali apsiriboti tik vienų regionų pasivijimu kitus. Visa valstybės regioninė politika turi apimti platesnę prasmę ir skatinti viso vieneto, o ne tik regiono plėtra. Kaip teigiama kito autoriaus S. Vaitekūno literatūroje (2001, p. 306) – *„esminiai regioninės politikos reikalavimai: regioninė politika yra visos politikos decentralizavimas, būtinas šalies pažangai, bei regionine politika ne siekiama išlyginti regionų ekonominio ir socialinio gyvenimo netolygumus, o bandoma pasiekti*

pažangą visos šalies mastu. Regioninė politika turi būti integruota atsižvelgiant ne tik į savo šalies, bet ir kaimyninių šalių, ypač jų pasienio teritorijų, padėtį“.

Taigi apibendrinus, regioninės politikos supratimas tiksliausiai būtų atspindimas sujungus G. Mačio ir S. Vaitekūno darbuose minimas regioninės politikos teiginius. Regioninė politika – veikla, kuria, taikant teisines, ekonomines, socialines ir administracines priemones, duodamas impulsas įvairių valstybės regionų socialinei ir ekonominei plėtrai, siekiant mažinti socialinius, ekonominius ir sektorinius skirtumus tarp regionų ir regionų viduje, atitinkamai siekiant išlyginti ne tik atskirų regionų ekonominio ir socialinio gyvenimo netolygumus, bet kartu bandoma pasiekti pažangą visos šalies mastu.

Aptarus ES struktūrinius fondų vertybes ir regioninės politikos tikslus būtina paminėti, kad ES valstybės nėra skirstomos tiesiog į 27 regionus. Beveik kiekviena valstybė yra skirstoma į mažesnius regionus, o šie į dar mažesnius, kol teritorija susmulkinama iki mūsų anksčiau aptarto regioninio vieneto, turinčio išskirtinumą aplinkinių regionų atžvilgiu. Privalu paminėti, kad regioninė politika žiūrint Europiniu mastu yra paremta teritorinių statistinių vienetų hierarchija, sutrumpintai dar vadinama NUTS. Šis hierarchinis regionų skirstymas pagal NUTS yra paplitęs, nes patogus naudoti statistikos tikslais bei pagal juos yra skirstomi ES struktūriniai fondai (Marcou, 2002). Siekiant išmatuoti ES regionų netolygumą statistiškai imami tirti NUTS 2 lygio teritoriniai vienetai (regionai), nes skirtumai tarp mažų regionų yra ir būtų neišvengiami, bei sunkiai palyginami.

Šioje vietoje reikėtų paminėti, kad remiantis ES statistikos agentūros „Eurostat“ oficialioje svetainėje pateikiamais įvairiais statistikos duomenimis, lentelėmis bei žemėlapiais visa Lietuvos teritorija patenka po NUTS I ir NUTS II regioniniais vienetais, o tuo tarpu NUTS III regioninis vienetas apima 10 Lietuvos apskričių (žr. 1 priedą). Įgyvendinant ES struktūrinių fondų tikslus, kurie bus aptarti vėliau, visa Lietuvos teritorija yra imama kaip vienas vienetas (NUTS II), kuriam bendrai skiriama nustatyta finansinė suma bei nustatomi siektini tikslai.

Taigi skyriuje aptarus ES struktūrinių fondų pagrindines vertybes, tikslus, regionų skirstymus pagal teritorinius vienetus bei toliau siekiant suprasti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės mechanizmą pirmiausia privalu apžvelgti pačią ES struktūrinių fondų sistemą bei jos istorinį vystymąsi.

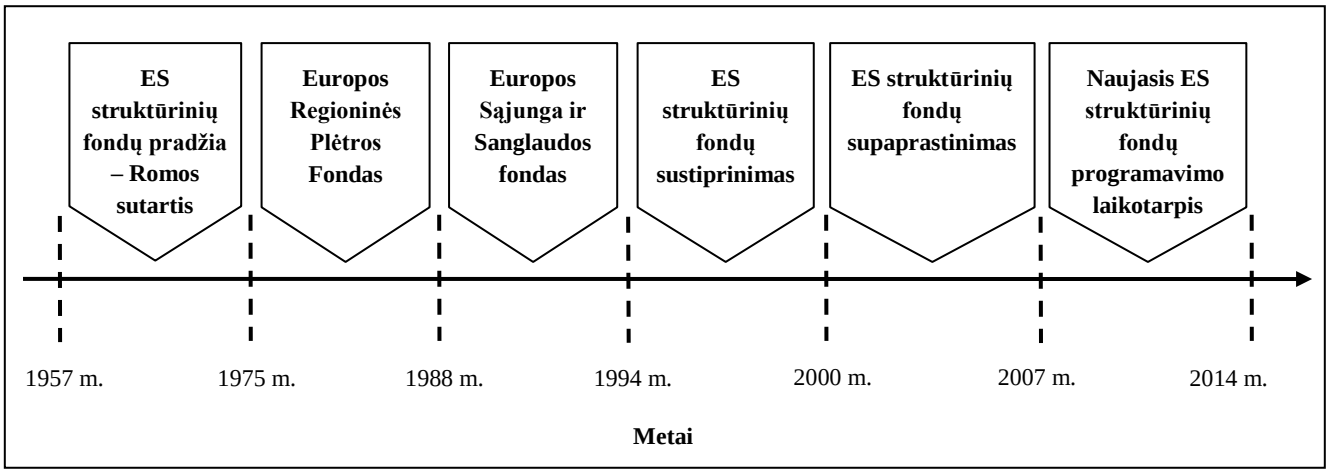
1.2. ES struktūrinių fondų retrospektyva

Pasak Brožaičio H., Linarto R. ir kt. (2002) ES regioninės politikos atsiradimo priežastis galima suskirstyti į tris pagrindines (ekonomines, socialines ir politines) grupes:

„*Visų pirma, regioninė politika buvo būtina nepalankiems rinkos integracijos padariniams ir kitų ES viešosios politikos krypčių (ypač mokslinių tyrimų ir technologijų plėtros), kurios palankesnės*

labiau išsivysčiusiems regionams, poveikiui mažiau išsivysčiusiuose regionuose sumažinti (ekonominis pagrindimas). Antra vertus, Europoje paplitusios solidarumo idėjos, kuriomis siekiama suvienodinti pragyvenimo lygį, sudarė regioninės politikos socialinį pagrindimą. Trečia regioninė politika įteisina ES politinę sistemą, nes suteikia kompensacijas nepritariančių valstybių narių tolesnei ir gilesnei integracijai (politinis pagrindimas)" (Brožaitis H. ir kt., 2002, p. 13).

Taigi, kadangi Europoje jau XX a. viduryje išsivystė visuomenės poreikis padėti visiems regionams visais aspektais (tiek ekonominiu, tiek socialiniu, tiek politiniu pagrindu), atitinkamai formavosi ir bendros politikos gairės. ES ir jos visų struktūrinių fondų retrospektyvą nuo pirmųjų iki šių dienų galima suskirstyti pagal tokią eigą:



1 pav. **ES struktūrinių fondų vystymosi etapai**

ES ir jos struktūriniai fondai savo istoriją pradeda skaičiuoti 1957 m. Kaip matyti paveiksle (žr. 1 pav.) visą ES ir jos struktūrinių fondų raidą galima suskirstyti į 6 svarbius etapus – nuo pačios ES bei jos struktūrinio fondo (ESF) susikūrimo iki šiuo metu egzistuojančio 2007-2013 m. programavimo laikotarpio įvedimo. Siekiant suprasti ES struktūrinius fondus, jų valdymą, administravimą ir kontroliavimą – visų pirma yra privalu susipažinti su jų vystymusi, taigi toliau pateikiami svarbiausi vystymosi etapų momentai.

1957 – 1974 metai: ES struktūrinių fondų pradžia. Europos Sąjunga nuo pat pradžių suprato, kad regioninių skirtumų tarp turtingesnių ir nuskurdusių regionų problema gali būti kliūtis ekonominiam ES suartėjimui ir sustabdyti integracijos pažangą[5]. „Pasiryžę sukurti glaudesnės Europos tautų sąjungos pamatus, nusprendę bendrais veiksmais, kuriais šalinamos Europą skaldančios kliūtys, užtikrinti savo šalių ekonominę ir socialinę pažangą, teigdami, kad esminis jų pastangų siekis – nuolat gerinti savo tautų gyvenimo ir darbo sąlygas, norėdami stiprinti savo šalių ekonomikos vienybę ir užtikrinti darnią jos plėtrą mažinant įvairių regionų skirtumus ir mažiau išsivysčiusių regionų

[5] Mačys G. „Regionų ekonomika, politika ir valdymas Lietuvoje", Vilnius, 2005, p. 94

atsilikimą“[6] – tokiais ir kitais panašiais teiginiais vedini šešių valstybių (Belgijos, Italijos, Liuksemburgo, Olandijos, Prancūzijos bei Vokietijos) vadovai 1957 metais pasirašė Romos sutartį, kuria buvo įsteigta Europos ekonominė bendrija (EEB).

Siekiant šių tikslų šioje sutartyje buvo įtrauktas straipsnis, kuriuo įkurtas Europos Socialinis Fondas (toliau ESF). ESF – pirmasis struktūrinis fondas, kurio paskirtis buvo palengvinti sąlygas darbuotojams įsidarbinti ir padidinti jų judėjimą Bendrijoje geografinės ir darbo vietos atžvilgiu (Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis (Romos sutartis), 1957). Šis fondas buvo įkurtas 1958 metais. 1968 m. papildomai buvo sukurtas generalinis direktoratas (“DG Regio”), kurio pagrindinė paskirtis buvo nubrėžti Bendrijos regionų politiką (ES portalas: Istorija).

1975 – 1987 metai: Europos Regioninės Plėtros Fondas. 1973 m. prasidėjusi pirmoji pasaulyje naftos krizė, kurios metu naftos kaina išaugo beveik 5 kartus, o JAV vienu metu net 20 proc. degalinių neturėjo kuro, atsiliepė ir JAV sąjungininkams Europoje. Tais pačiais 1973 metais prie Europos Ekonominės Bendrijos prisijungė Airija, Danija ir Jungtinės Karalystės, kurios tuo metu kentė nuolatinius regioninius ekonominius ir socialinius nelygumus. Tai lėmė, kad šiuo laikotarpiu stipriai išaugo skirtumai tarp regionų, kai BVP skirtumas tarp tam tikrų regionų siekė 3,5 karto, o nedarbo rodiklio skirtumai tarp regionų sudarė net iki 7 kartų.

Taigi dėl šių Europoje vyravusių tendencijų 1975 m. tuo pagrindu buvo įsteigtas Europos Regioninės Plėtros Fondas (toliau ERPF), kuriuo siekiama finansuoti įvairius infrastruktūros projektus labiausiai atsiliekančiuose regionuose, t. y. perskirstyti dalį valstybių narių įnašų į biudžetą skurdžiausiems regionams (Čaplikas V., 2006). Investicijomis pirmiausia buvo remiami smulkiųjų kompanijų projektai, kurių pagalba buvo sukuriama bent 10 naujų darbo vietų.

1984 m. Taryba priėmė sugriežtintas taisykles dėl Bendrijos regionų politikos. Taisyklės buvo griežtesnės, nes buvo pastebimos tendencijos, kad nors ERPF projektai turi būti finansuojami bendrai su valstybės narės lėšomis, tačiau EB regioninei politikai skirtos lėšos vis labiau pakeičia valstybių valdymo išlaidas. ERPF projektai vis labiau virsdavo tiesiog valstybių valdymo išlaidų padengimu. Taigi atnaujintose taisyklėse buvo numatytos papildomos priemonės: ERPF lėšos pradėtos skirstyti pagal minimalias ir maksimalias ribas konkrečiai šaliai, taip pat prašymai finansuoti nebebuvo automatiškai tvirtinami, o turėjo būti derinami pagal bendrus kriterijus ir pan. (Mačys G., 2005).

1981 m. prie EEB prisijungus Graikijai, o 1986 m. Ispanijai ir Portugalijai Bendrijos sritis aprėpė jau gana didelę dalį žemėlapio, taigi kartu buvo priimtas „Vieningos Europos aktas“, kuriame pirmą kartą buvo užsibrėžtas konkretus tikslas iki 1992 m. sukurti vieningą Bendrijos rinką, taip stiprinant socialinę ir ekonominę sanglaudą. Šis aktas padėjo pagrindą tikrai sanglaudos politikai, skirtai palengvinti bendrosios rinkos naštą pietinėms valstybėms ir kitiems prastesnėje padėtyje esantiems Bendrijos regionams. Atitinkamai 1988 m. numatytas ir veiksmų planas, kuriuo remiantis struktūrinių

[6] Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis (Romos sutartis), 1957

fondų biudžetas iki 1992 m. padvigubėjo lyginant su buvusiu 1987 m. Taip pat veiksmų planas apėmė dar vieną ERPF sugriežtinimą – lėšos pradėtos skirstyti atsižvelgiant ir į gyventojų skaičių bei santykinę regionų gerovę (European Communities, 2008).

1988 – 1993 metai: Europos Sąjunga ir Sanglaudos fondas. Europos Vadovų Taryba Briuselyje peržiūrėjo Struktūrinių fondų (tuo laikotarpiu vadintais Solidarumo fondais) panaudojimą. 1989 m. pradėta Struktūrinių fondų reforma, kuria buvo patvirtintas daugiametis fondų programavimo principas, suformuluoti prioritetiniai plėtros tikslai bei paskatintas bendradarbiavimas tarp šalių narių bei ekonominių/socialinių asmenų. Reforma įvedė struktūrinių fondų paskirstymo principą, padėjusį formuoti Bendrijos lygmens sanglaudos politiką (Sinkevičius E. ir kt., 2002).

1992 m. buvo pasirašyta Mastrichto sutartis (ES sutartis), kuri įsigaliojo 1993 m. Šia sutartimi sanglauda įvardinta kaip vienas pagrindinių ES tikslų, greta ekonominės, piniginės sąjungos bei bendrosios rinkos.[7] Atitinkamai pagal sutartį įsteigiamas Sanglaudos fondas, skirtas remti aplinkos apsaugos ir transporto projektams skurdžiausiose valstybėse narėse.

1994 – 1999 metai: Sustiprinimas. EEB tapus ES paruošiamas šešerių metų Struktūrinių fondų laikotarpis. Iškeltų ES tikslų (sanglauda, solidarumas – mažinant regioninius skirtumus) stiprėjimas tarp valstybių narių privedė prie to, kad Edinburgo Europos Vadovų Taryba 1994-1999 m. laikotarpiui padvigubino Struktūrinių fondų asignavimus ir nuo tada sanglaudos politika užima jau trečdalį Bendrijos biudžeto. Taip pat sukuriama ir nauja priemonė – Europos žvejybos orientavimo finansinis fondas. Prasidėjus paskutiniesiems šio laikotarpio metams 1999 m. kovo mėn. ES valstybių vadovai įgyvendina antrąją Struktūrinių fondų reformą, kuria bandoma efektyvinti skiriamų išteklių panaudojimą labiausiai padedant atsiliekantiems regionams bei socialinėms grupėms, t.y. atitinkamai pradedami Struktūrinių fondų ilgalaikiai programavimai – ES ilgalaikių tikslų siekimas ir derinimas su atitinkamų fondų priemonių tikslais ir tinkamais projektais (ES portalas: Istorija).

2000 – 2006 metai: Fondų valdymo supaprastinimas. Pirmiausia šiame laikotarpyje PHARE programa (finansavusi ekonomines bei socialines reformas Centrinėje ir Rytų Europoje) papildoma Pasirengimo narystei struktūrinės politikos (ISPA) ir Specialiąja žemės ūkio ir kaimo plėtros (SAPARD) programomis, kuriomis siekiama skatinti šalių kandidačių vystymąsi. Šios programos buvo labai reikalingos Lietuvai, nes jų pagalba buvo ruošiamasi atitikti ES reikalavimus stojimo dieną.

2000 metų kovo mėn. Berlyno Europos Vadovų Taryba patvirtino naujesnę strategiją, kuri buvo orientuota į užimtumą ir kuria ES siekta paversti pačia konkurencingiausia ir dinamiškiausia žiniomis pagrįsta ekonomika pasaulyje. Taip pat šiuo laikotarpiu EK nusprendžia, kad Struktūrinių Fondų valdymas ateityje turi būti supaprastintas, nes vyraujanti administracinė našta ir biurokratizmas stabdė ES ir narių plėtros galimybes. Pradžioje sumažintas iniciatyvų skaičius – nuo keturiolikos iki keturių:

[7] Europa. Europos Sąjungos portalas. Sutartys ir teisė. http://europa.eu/abc/treaties

Interreg, Urban, Leader, Equal.[8] Apibrėžti keturi programavimo principai: 1) koncentravimo principas, kuriuo siekiama, kad Bendrijos regioninė parama orientuotųsi į griežtai apibrėžtą gyventojų skaičių ir teritorijas; 2) programavimo principas, kuriuo siekiama, kad lėšos būtų skiriamos tik daugiamečiams planams; 3) partnerystės principas, kuriuo siekiama užtikrinti bendradarbiavimą tarp EK ir į procesą įtrauktų institucijų; 4) papildomumo principas, kuriuo siekiama užtikrinti, kad ES fondų parama nepakeis atskiros valstybės regioninei politikai skiriamų lėšų (Mačys G., 2005). Atitinkamai mažinant administracinę naštą didesnis vaidmuo suteiktas vietinės valdžios institucijoms – pereinama prie decentralizacijos, kai šalys narės prisiima atsakomybę už programų finansavimą ir valdymą.

Pradedant šiuo laikotarpiu – nebe pati Komisija turi įsitikinti, o pačios šalys narės turi garantuoti, kad ES fondai naudojami efektyviai ir yra kontroliuojami, o klaidos yra identifikuojamos ir ištaisomos. O jau nuo 2006 gegužės 17 d. ES Taryba, Parlamentas ir EK pasirašo susitarimą dėl 2007–2013 m. biudžeto, ir įsigalioja 2007–2013 m. struktūrinių fondų reglamentai bei ES sanglaudos politikos strateginės gairės, kuriomis grindžiama naujoji politika ir kuriose apibrėžiami 2007–2013 m. principai bei prioritetai (Oficiali Europos Komisijos svetainė: History of the Structural Funds).

2007 – 2013 metai: Naujasis programavimo laikotarpis. Šiuo metu veikia ES struktūrinių fondų valdymo laikotarpis, apimantis 2007 – 2013 m. laikotarpį. Šį laikotarpį – jo tikslus, priemones, naujoves bei skirtumus, lyginant su senuoju programavimo laikotarpiu, plačiau aptarsime kitame poskyryje.

Taigi siekiant įgyvendinti išsikeltus darbo tikslus, kituose darbo skyriuose bus nagrinėjama būtent 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistema – bus identifikuoti pagrindiniai jos efektyvumui ir veikimui keliami EK reikalavimai, taip pat bus patikrintas šių reikalavimų įgyvendinimas Lietuvos sistemoje bei peržiūrėtas šių fondų lėšų įsisavinimo lygis.

1.3. Sanglaudos politika 2007 – 2013 m.

Palyginus su 2000–2006 metų programavimo laikotarpiu, 2007 – 2013 m. laikotarpiu priimtos keletas reformų. Visų pirma buvo atnaujinta sanglaudos politika. Naujojoje sanglaudos politikoje strateginis požiūris derinamas su atsakomybės decentralizavimu, perduodant ją valstybių narių ir regionų politikos veikėjams, turintiems patirties ar įgūdžių, kurie būtini norint sėkmingai įgyvendinti sanglaudos politiką. Bendrąją strategiją suderinus su EK, jau patiems regionams tenka priimti esminius sprendimus tokiais klausimais kaip projektų atranka ar valdymas. Taigi visa tai lemia pagreitėjusį paramos ciklą ir sumažėjusią administracinę naštą ir biurokratizmą su EK.

[8] Nakrošis V., "Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas", Vilnius, 2003

Taip pat naujuoju laikotarpiu buvo imtasi svarbių priemonių teisės aktams racionalizuoti ir sanglaudos programų valdymo taisyklėms supaprastinti. Dėl to sanglaudos politikos vykdymas tapo paprastesnis ir veiksmingesnis. Iš šių priemonių galima paminėti finansinių priemonių sumažinimą nuo šešių iki trijų ir Bendrijos taisyklių pakeitimus nacionalinėmis tinkamumo taisyklėmis. Galiausiai EK, Europos investicijų bankas ir kitos finansinės institucijos sukūrė 3 iniciatyvas, kurios padėtų narėms geriau naudotis finansų inžinerijos priemonėmis: JASPERS – teikia valstybėms narėms ir regionams pagalbą rengiant stambius projektus, JEREMIE – pagerina galimybes gauti finansavimą mažoms ir vidutinėms įmonėms (MVĮ) vystyti, o JESSICA – skatina tvarias investicijas į miesto zonas.

Naujieji reglamentai sudaro vientisą sistemą, kurios dėka sanglaudos politika ir toliau gali duoti konkrečių rezultatų. Šiai sistemai, numatyta skirti 50 mlrd. eurų investicijų per metus. Siekiant kuo išsamiau apibūdinti fondų valdymą ir kontroliavimą bei iš to kylančius galimus įvairius iššūkius 2007–2013 metų laikotarpiui buvo priimtos tokios teisės normos (Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras, 2007):

- Bendrasis reglamentas, kuriame pateikiamos bendros taisyklės, taikomos Europos regioninės plėtros fondui (ERPF), Europos socialiniam fondui (ESF) ir Sanglaudos fondui. Šis reglamentas, pagrįstas bendro Sąjungos, valstybių narių ir regionų valdymo principu, apibrėžia naują programavimo procesą ir naujas valdymo, kontrolės ir projektų vertinimo normas. Sanglaudos politikoje išskiriami trys nauji prioritetiniai tikslai: konvergencija, regionų konkurencingumas ir užimtumas bei Europos teritorinis bendradarbiavimas;
- Reglamentas apibrėžiantis kiekvieną finansavimo šaltinį atskirai – ERPF, ESF ir Sanglaudos fondą;
- Bei pirmiau paminėtų trijų ES struktūrinių fondų įgyvendinimo taikymo reglamentai.

Taigi svarbus skirtumas lyginant 2000-2006 ir 2007-2013 m. programavimo laikotarpius, kad valstybėms narėms apskritai suteikiama didesnė laisvė valdant veiksmų programas. Taip pat kontrolės atžvilgiu privalu išskirti tai, kad šiuo laikotarpiu buvo nustatyta, kad valstybei narei nuo pat pradžių įrodžius Komisijai, kad šalies kontrolės sistema yra pakankamai patikima, jos įsipareigojimai Komisijai tampa mažesni – tokiu atveju valstybės narės kontrolės institucijai kasmet tereikia pateikti patikinimo pareiškimą. Naujuoju laikotarpiu į pirmą vietą iškeliamas strateginis požiūris, o ne Komisijos vaidmuo, o tai yra tikroji Bendrijos pridėtinė vertė. 2007–2013 metams sanglaudos politikai šiuo laikotarpiu buvo skirta 347 mlrd. eurų, o tai daugiau nei 30 proc. viso ES biudžeto, bet ši politika nėra tik finansinė parama, svarbiausias siekis apima minėtą regioninės politikos supratimą – pagerinti konkurencingumą ir padidinti augimo potencialą vietos, regioniniu ir nacionaliniu lygiu.[9]

[9] Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras, "Sanglaudos politika 2007–2013", Liuksemburgas, 2007

Kaip buvo supaprastinta naujojo 2007-2013 m. programavimo laikotarpio sistema palyginus su 2000-2006 m. programavimo laikotarpio sistema galima matyti iš pateiktos lentelės (žr. 1 lent.):

1 lentelė. ES sanglaudos politikos tikslai naujajame ir ankstesniame perioduose

Sanglaudos politikos struktūra				
2000 – 2006			2007-2013	
Tikslai / Iniciatyvos	Finansinės priemonės		Tikslai	Finansinės priemonės
1-asis tikslas Atsiliekantys regionai	ERPF, ESF, EŽŪOGF, ŽOFI	→	Konvergencija	ERPF, ESF, Sanglaudos fondas
Sanglaudos fondas	Sanglaudos fondas			
2-asis tikslas Ekonominės ir socialinės pertvarkos zonos	ERPF, ESF	→	Regionų konkurencingumas ir užimtumas	ERPF, ESF
3-iasis tikslas Mokymo ir užimtumo skatinimo sistemos	ESF			
Interreg	ERPF	→	Europos teritorinis bendradarbiavimas	ERPF
Urban	ERPF			
Equal	ESF			
Leader+	EŽŪOGF Orientavimo skyrius)			
Kaimo plėtra ir į 1-ąjį tikslą neįtraukto žuvininkystės sektoriaus restruktūrizavimas	EŽŪOGF Garantijų skyrius, ŽOFI			

Šaltinis: adaptuota pagal Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras, 2007, p. 10

Lentelėje matome, kad 2000-2006 m. programavimo laikotarpis iš viso apėmė 4 tikslus, 4 Bendrijos iniciatyvas, Sanglaudos fondą ir iš viso 6 skirtingas priemones (struktūrinius fondus) skirtas jiems visiems pasiekti. Tuo tarpu naujojo 2007-2013 m. programavimo laikotarpio sistema lyginant su prieš tai buvusio – pastebimai supaprastėjo, atitinkamai supaprastinant administravimą, valdymą, kontrolę, mokėjimus ir pan. Šiuo metu veikiančiu laikotarpiu liko tiesiog 3 aiškūs tikslai, kuriuos stengiamasi pasiekti likusių 3 priemonių (struktūrinių fondų) pagalba.

Toliau lyginant supaprastinimą su 2000-2006 m. programavimo laikotarpiu, 2007-2013 m. laikotarpiu Interreg, Urban ir Equal tikslai buvo prijungti prie Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslo, o Urban ir Equal taip pat papildomai buvo integruoti ir į Konvergencijos bei Regionų konkurencingumo ir užimtumo prioritetus. Visa tai tik prisidėjo prie sistemos supaprastinimo.

Taip pat svarbu tai, kad 2007–2013 m. laikotarpiu Sanglaudos fondas nebevykdo savarankiškos veiklos kaip anksčiau, tačiau yra konvergencijos tikslo dalis. Tokiu atveju nebereikia daug atskirų teisinių aktų reglamentavimo ir visiems trims fondams yra taikomos tos pačios programavimo ir valdymo taisyklės. Trys naujieji tikslai naujuoju laikotarpiu apima senųjų 1-ojo, 2-ojo ir 3-iojo tikslų bei trijų ankstesnių Bendrijos iniciatyvų – Interreg, Equal ir Urban – uždavinius.

Labai didelis skirtumas tarp programavimo laikotarpių ir tai, kad naujajame laikotarpyje Leader+ programą ir Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondą (EŽŪOGF) pakeitė Europos žemės

ūkio fondas kaimo plėtrai (EŽŪFKP), o Žuvininkystės orientavimo finansinis instrumentas (ŽOFI) tapo Europos žuvininkystės fondu (EŽF). Nuo šio laikotarpio pradžios EŽŪFKP ir EŽF jau turi atskirą teisinį pagrindą ir nebėra priskiriami, kaip sanglaudos politikos dalis, kas atskyrė valstybių kaimo politiką, kaip atskiras sritis nuo šalies ekonominio – socialinio regionų skirtumo mažinimo apibrėžto struktūrinių fondų tikslo.

Taigi ES struktūrinių fondų 2007-2013 m. laikotarpio sanglaudos politikos tikslai skirstomi į šiuos tris pagrindinius prioritetus (Vitkus G., 2008):

1. Konvergencijos prioritetas. Šiuo tikslu siekiama skatinti augimą ir užimtumą mažiausiai išsivysčiusiuose regionuose. Daugiausia dėmesio skiriama inovacijoms ir žinių visuomenei, gebėjimui prisitaikyti prie ekonominių bei socialinių pokyčių, aplinkos kokybei ir administravimo veiksmingumui.

Šis tikslas finansuojamas visų struktūrinių fondų (ERPF, ESF ir Sanglaudos fondo) lėšomis ir skiriamas mažiausiai išsivysčiusioms valstybėms narėms ir regionams, atitinkamai šiam prioritetui skiriant apie 82 procentus visų ES sanglaudos politikai numatytų lėšų. Lietuva ir visas regionas patenka po šiuo konvergencijos prioritetu (žr. 2 priedą). Konvergencijos tikslo reikalavimus atitinkančios zonos apima regionus, kurie yra tinkami pagal regioninius kriterijus, kai BVP/gyv. < 75 % ES vidurkio, ir valstybes nares, kurios atitinka Sanglaudos fondo reikalavimus pagal nacionalinius kriterijus, kai BNP < 90 % ES vidurkio (Office for Official Publications of the EC, 2007).

Kaip galima matyti iš 1 priede pateikto Europos žemėlapio tokie, po konvergencijos prioritetu papuolantys regionai, pagrinde yra centrinės ir rytų Europos valstybių narių teritorijos (buvę Sovietų Sąjungos regionai) bei pietinių Europos valstybių narių – Graikijos, Italijos, Ispanijos, Portugalijos pietiniai regionai.

2. Regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetas. Šis tikslas skirtas labiau išsivysčiusiems regionams, kurie negali gauti paramos pagal Konvergencijos prioritetą. Bendrija, palyginti su ankstesniuoju 1-uoju tikslu, nebeskirstoma į zonas (kaimo, miesto ar pan.). Dabartiniu laikotarpiu pirmenybė teikiama vientisai strategijai, kuri būtų taikoma visam regionui, o ne mikrozonoms (bendruomenėms, apskritims ir t. t.) kaip anksčiau (žr. 3 priedą). Šį prioritetą atitinka visi likę regionai, kurie nepatenka po pirmuoju ES struktūrinių fondų prioritetu – Prancūzijos, Švedijos, Suomijos, vakarų Vokietijos ir kt. stipriųjų šalių regionai.

Regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioritetui yra numatyta skirti apie 16 procentų visų ES sanglaudos politikai numatytų lėšų.

3. Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetas. Šis prioritetas yra skirtas bendradarbiavimui abipus ES vidaus sienų ir tarp šalių narių tam tikrose apibrėžtose teritorinėse zonose. Šiam prioritetui šiuo laikotarpiu skiriami apie 2 procentai visų ES sanglaudos politikai numatytų lėšų.

Jis papildo kitus prioritetus, nes jam priskiriami regionai atitinka taip pat ir konvergencijos tikslo arba regionų konkurencingumo ir užimtumo tikslo reikalavimus. Šį prioritetą finansuoja ERPF. Juo siekiama skatinti įvairių šalių valdžios institucijas priimti bendrus sprendimus tokiose srityse kaip miestų, kaimų ir pakrančių plėtra, ekonominių santykių vystymas bei mažųjų ir vidutinių įmonių (MVĮ) tinklo kūrimas.

Europos teritorinis bendradarbiavimo prioritetas skirstomas į tarpvalstybinį bendradarbiavimą – kur reikalavimus atitinka regionai, esantys prie visų vidaus ir tam tikrų išorės sausumos sienų ir prie jūrų sienų, jei šiuos regionus vienus nuo kitų skiria ne daugiau kaip 150 km (žr. 4 priedą); taip pat tarptautinį bendradarbiavimą – kur Komisija, suderinusi su valstybėmis, nustatė trylika bendradarbiavimo zonų (žr. 3 priedą, kuriame nepateiktas tik 1 Karibų regionas); bei tarpregioninį bendradarbiavimą, tinklų kūrimui ir patirties mainams – kur reikalavimus atitinka visi Europos regionai.

Naujuoju laikotarpiu bendradarbiavimą su ES nepriklausančiom šalim remia ne struktūriniai fondai, tačiau dvi naujos priemonės – Europos kaimynystės ir partnerystės priemonė bei Pasirengimo narystei pagalbos priemonė. Taip pat pastebėtina yra tai, kad tarpvalstybinis bendradarbiavimas, o ypač jūrinių valstybių bendradarbiavimas, apima platesnę geografinę teritoriją nei buvęs Interreg.

Taigi apibendrinant reikia paminėti, kad šiuo metu veikiančiu 2007–2013 m. ES struktūrinių fondų laikotarpiu ES struktūrinė parama mūsų valstybei, kaip labiau atsilikusiai ekonomiškai nuo ES bendro vidurkio, yra skiriama pagal Konvergencijos ir Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetus.

1.4. ES struktūrinių fondų tikslai ir paskirtys

Kaip buvo aptarta pirmiau esančiame skyrelyje naujasis 2007-2013 m. programavimo laikotarpis apima tris tikslus ir tris ES struktūrinius fondus pateiktus lentelėje:

2 lentelė. ES sanglaudos politikos tikslus įgyvendinantys fondai

Tikslas	Europos regioninės plėtros fondas	Europos socialinis fondas	Sanglaudos fondas
Konvergencija	+	+	+
Regionų konkurencingumas ir užimtumas	+	+	
Europos teritorinis bendradarbiavimas	+		

Konvergencijos prioritetas įgyvendinamas visų trijų ES struktūrinių fondų pagalba, regionų konkurencingumo ir užimtumo prioriteto siekiama ERPF ir ESF struktūriniais fondais, o Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas įgyvendinamas tik per ERPF (žr. 2 lent.).

Taip pat privalu paminėti, kad visiems 3 tikslams skirtos paramos teikimo pagrindiniai principai, kiek naujai apibrėžti, tačiau išliko tokie patys kaip ir 2000–2006 m. – papildomumas, suderinamumas, koordinavimas ir atitiktis, tačiau atsirado ir keletas naujų – proporcingumas, vyrų ir moterų lygybė bei nediskriminavimas, tvarus vystymasis ir fondų paramos skyrimas Lisabonos prioritetams.

Kaip jau buvo minėta anksčiau ES trys pagrindiniai tikslai siekiami įgyvendinti remiantis trijų struktūrinių fondų pagalba, tad toliau aptariami šių fondų tikslai ir paskirtys:

- **Europos regioninės plėtros fondas.** Siekiant sukurti bei išsaugoti darbo vietas šis fondas numato investicijas į gamybą, paramą smulkiam ir vidutiniam verslui (mokslinių tyrimų plėtra, įmonių rinkos tyrimai, konsultavimas ar pan.), o siekiant sujungti periferinius ES regionus su centriniais, fondas numato investicijas į infrastruktūrą (energetiką, kelius, telekomunikacijas) (Leonard D., 2005).

Taip pat iš ERPF lėšų finansuojamos finansinės priemonės (rizikos kapitalo fondai, vietos plėtros fondai ir pan.), siekiant remti vietos bei regioninę plėtrą, skatinant miestus bendradarbiauti su regionais. Galiausiai fondo lėšomis finansuojamos ir techninės pagalbos priemonės, t.y. skatinamas keitimasis patirtimi, seminarų organizavimas, bendradarbiavimas kuriant tinklus ir tarpusavio peržiūrą, kuriais nustatoma ir skleidžiama gera praktika, skatinamas abipusis mokymasis ir tarpvalstybinis bei tarpregioninis bendradarbiavimas (Europos parlamento ir tarybos reglamentas Nr. 1080/2006).

Pirmiau minimas, ERPF remiamas sritis galima suskirstyti taip (Oficiali EK svetainė: Fondai):

✓ Pagal konvergencijos tikslą remiama: moksliniai tyrimai ir technologijų plėtra, naujovių diegimas ir verslumas, informacinė visuomenė, aplinka, rizikos prevencija, turizmas, kultūra, transportas, energetika, švietimas bei sveikata;

✓ Siekiant regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioriteto, pirmenybė teikiama šioms sritims: stiprinti finansų inžineriją, išvalyti užterštas vietoves, plėtoti švarų visuomeninį miesto transportą, kurti gamtinių ar technologinių pavojų prevencijos ir valdymo planus;

✓ Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas per ERPF remia: tarptautinės ekonominės ir socialinės veiklos plėtojimą, dvišalį jūrų regionų bendradarbiavimą, bei regionines ir vietos valdžios institucijas kurti tinklus bei dalytis patirtimi[10].

ERPF fondas yra išskirtinis, nes ypatingą dėmesį skiria teritoriniams ypatumams. ERPF veikla siekiama spręsti įvairias miestų problemas: socialines, ekonomines ir aplinkos. Regionams su geografinėmis bei gamtinėmis kliūtimis – saloms, kalnuotoms, nuošalioje padėtyje esančioms ar retai apgyvendintoms vietovėms – teikiama speciali parama. Taigi pagrindinė šio fondo paskirtis yra skatinti investicijas bei padėti atkurti ES regionų ekonominę ir socialinę pusiausvyrą.

- **Europos socialinis fondas.** ESF – tai vienas iš ES struktūrinių fondų, įsteigtas siekiant mažinti skirtumus tarp įvairių ES valstybių narių ir regionų gyvenimo kokybės ir šitaip skatinantis ekonominę ir socialinę sanglaudą. ESF išsiskiria tuo, kad visų pirma orientuojasi į užimtumo problemų

[10] Europos parlamento ir tarybos reglamentas (EB) Nr. 1080/2006, str. 3

sprendimą remiant projektus susijusius su socialinėmis sferomis, t.y. skatinamas įvairių įmonių ir darbuotojų gebėjimas prisitaikyti bei investicijos į žmogiškąjį kapitalą. Finansuojamas švietimas, profesinis mokymasis, įsidarbinimo galimybių plėtra bei jų visų sistemų tobulinimo projektai[11].

Kaip jau buvo minėta anksčiau bei remiantis EK Regioninės politikos GD oficialia informacine svetaine[12] ESF pagalba įgyvendinami du iš trijų ES struktūrinių fondų tikslai – konvergencijos ir regionų konkurencingumo bei užimtumo. Penki ESF rėmimo prioritetai yra susiję ir su konvergencijos tikslu, ir su regionų konkurencingumo ir užimtumo tikslu, o dar du – tik su konvergencijos tikslu[13]. 2007–2013 m. laikotarpiu ankstesniame laikotarpyje vykdyti EQUAL iniciatyvos uždaviniai yra įtraukiami į ESF tikslus, tad vykdant ESF programas valstybės atitinkamai toliau plėtoja ir EQUAL iniciatyvos iki tol sėkmingai remtą bendradarbiavimą bei inovacijas (Smail R., Broos L., 2008). Taigi pagal reglamentą valstybės įgyvendindamos „Konvergencijos“ ir „Regioninio konkurencingumo ir užimtumo“ tikslus privalo savo programose daug dėmesio skirti 5 sritims:

- ✓ Didinti darbuotojų, įmonių ir verslininkų gebėjimą prisitaikyti - skatinant mokymąsi visą gyvenimą, kvalifikacijos kėlimą, verslumo skatinimą, našesnių darbo organizavimo būdų kūrimą, įskaitant geresnius darbuotojų sveikatos ir saugos užtikrinimo būdus ir pan.;
- ✓ Gerinti darbo ieškančių žmonių ir neveiklių žmonių užimtumo galimybes, užkertant kelią nedarbui, visų pirma ilgalaikiam ir jaunimo, skatinant: darbo rinkos institucijų modernizavimą ir stiprinimą, naujus darbo rinkos produktus išlaikant ilgą aktyvų darbingumą, konkrečius veiksmus siekiant gerinti moterų užimtumo galimybes, kalbų mokymą ir t.t.;
- ✓ Stiprinti socialiai pažeidžiamų žmonių socialinį įtraukimą siekiant jų tvaraus integravimo užimtumo srityje;
- ✓ Stiprinti žmogiškąjį kapitalą, pirmiausia skatinant: švietimo ir mokymo sistemų reformų rengimą ir diegimą gerinant mokymo pritaikymą prie darbo rinkos poreikių, aukštojo mokslo įstaigų, mokslinių tyrimų ir technologijų centrų bei įmonių veiklą;
- ✓ Skatinti partnerystes ir susitarimus kuriant atitinkamų suinteresuotų subjektų (pvz. nevyriausybinių organizacijų) tinklą tarpvalstybiniu, nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygiu.

Kaip minėta prieš tai – ESF taip pat turi du prioritetus atskirus nuo regioninio konkurencingumo ir užimtumo tikslo. Tik pagal konvergencijos tikslą ESF remia:

- ✓ Investicijų į žmogiškąjį kapitalą plėtrą ir gerinimą (skatinant švietimo ir mokymo sistemų reformas – dėl mokymosi visą gyvenimą poreikių, ankstyvo paliekančiųjų mokyklą skaičiaus mažinimo, antros bei trečios aukštojo mokslo studijų pakopų mokslininkų skaičiaus didinimo ir pan.);

---

[11] Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras, “Sanglaudos politika 2007–2013”, Liuksemburgas, 2007

[12] EK Regioninės politikos GD oficiali informacinė svetainė: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_lt.cfm

[13] Europos parlamento ir tarybos reglamentas (EB) Nr. 1081/2006, str. 3.

✓ Nacionalinio, regioninio ir vietos lygio institucijų (pvz.: viešojo administravimo) gebėjimų stiprinimus (remiant mechanizmus, kuriais siekiama gerinti tinkamą politikos krypčių ir programų rengimą, stebėseną ir vertinimą, ypač vykdant vadovų ir personalo nuolatinį mokymą).

Geras valdymas ir partnerystė – du svarbiausi naujojo ESF reglamento klausimai (Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras, 2007). Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad jei 2000–2006 m. laikotarpiui skirtame reglamente buvo išvardyta, „ką gali finansuoti ESF“, tai 2007– 2013 m. reglamente aiškiai apibrėžiamos išlaidos, neatitinkančios reikalavimų ESF paramai gauti. Tai suteikia valstybėms daugiau laisvės tinkamumo taisyklėms nustatyti.

Apibendrinant galima teigti, kad ESF paskirtis – užimtumo skatinimas ES. Šiems uždaviniams įgyvendinti 2007–2013 m. valstybėms narėms ir regionams paskirstyti maždaug 75 milijardai eurų.

- **Sanglaudos fondas.** Kaip buvo minėta darbo pradžioje SF buvo įsteigtas pagal Mastrichto sutartį ir yra jauniausias struktūrinis fondas. SF finansiškai padeda projektams valstybėse narėse, kurių BNP vienam gyventojui yra mažesnis nei 90 % ES BNP vidurkio, ir tik su konvergencijos tikslu susijusioms veikloms (Leonard D., 2005). Šio fondo parama skiriama šiems projektams[14]:

✓ Europiniams transporto tinklams, ypač ES nustatytiems visai Europai svarbiems prioritetiniams projektams, kaip nustatyta Sprendime Nr. 1692/96/EB;

✓ Aplinkos srityje naudingiems energetikos ir transporto srities projektams, susijusiems su energijos efektyvumu, atsinaujinančių išteklių naudojimu, upių/jūrų transportu, geležinkelių plėtojimu, oro eismo valdymu, parama kelių transporto rūšių derinimui, viešojo transporto gerinimu ir t.t.

Remiantis Europos Komisija (2008) fondo biudžetas naujuoju laikotarpiu sudaro trečdalį naujosioms valstybėms narėms skirto biudžeto paketo, kai tuo tarpu 2000-2006 m. laikotarpiu jis sudarė tik 12 %. Taip pat svarbi naujovė ta[15], kad Sanglaudos fondas naujuoju laikotarpiu yra integruojamas prie likusių abiejų fondų, taigi jam yra taikomos tos pačios programavimo, valdymo ir kontrolės taisyklės kaip ir likusiems. Senuoju laikotarpiu EK privalėjo tvirtinti kiekvieną Sanglaudos projektą, o 2007-2013 m. EK nebereikia tvirtinti kiekvieno šio fondo projekto (išskyrus didelės apimties projektus, apibrėžtus Bendrojo reglamento 39 straipsnyje[16]), tai lėmė, kad buvo sumažintos biurokratinės kliūtys ir administracinė našta.

Galiausiai, svarbus aspektas tai, kad Sanglaudos fondas yra vienintelis, kuris atsižvelgia į makroekonominės valstybės sąlygas. Tai reiškia, kad remiantis Stabilumo ir augimo pakto tikslais, jeigu paramą gaunančioje valstybėje susidaro sąlyga, kai valstybės biudžeto deficitas tampa perviršinis (didesnis už nustatytą deficito ribą), o vyriausybė nesiima būtinų priemonių, tokiu atveju ES Taryba turi teisę nuspręsti sustabdyti dalies arba net visų fondo įsipareigojimų vykdymą (Brožaitis H., 2004).

---

[14] EK Regioninės politikos GD oficiali svetainė: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_lt.cfm
[15] Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras, “Sanglaudos politika 2007–2013”, Liuksemburgas, 2007
[16] Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantis Reglamentą (EB) N. 1260/1999, str. 39.

1.5. ES struktūrinių fondų teisinis reglamentavimas

Įstojimas į ES stipriai įtakojo Lietuvos teisinę sistemą pertvarkydamas jos aktų hierarchiją. Stojimas į ES reiškė, kad valstybės perduos dalį savo galių ES institucijoms, kurių priimti teisės aktai tampa viršesni už nacionalinius. Ne išimtis buvo ir Lietuvos. Šis aspektas buvo įtvirtintas nacionaliniu lygmeniu Lietuvoje – Konstituciniame akte „Dėl narystės Europos Sąjungoje“[17]. Įstojus į ES, jos teisės normos tapo sudedamąja LR teisinės sistemos dalimi, o tai reiškia, kad jau nuo 2004 m. atsiradus teisės normų kolizijai, ES reglamentai turi viršenybę prieš LR įstatymus ar kitus LR teisės aktus.

Pastebėtina tai, kad bendrai paėmus ES struktūrinių fondų sistemos reglamentavimas nėra įprastas, nes jis skirstomas į reglamentavimą proceso atžvilgiu ir reglamentavimą turinio principu[18]. Proceso reglamentavimas skirstomas į ES institucijų priimtus reglamentus ir į Lietuvos institucijų priimtus teisės aktus, o turinys reglamentuojamas EK patvirtintais strateginiais aktais (strategija ar veiksmų programomis) ir LR priimtais paramos panaudojimo kriterijais (veiksmų programų priedais).

Kalbant apie ES reglamentus reikėtų pabrėžti, kad šie aktai nėra perkeliami į Lietuvos teisę, nes jie automatiškai tiesiogiai reglamentuoja teisinius santykius ir jais nustatomi bendro pobūdžio reikalavimai valstybėms dėl jų administravimo sistemų, administravimo principų, išlaidų tinkamumo ir kitų bendro pobūdžio reikalavimų. Valstybėms, tuo tarpu, paliekamas reikalavimas savo teisės aktais apsibrėžti šių reglamentų reikalavimų įgyvendinimus procedūrų, dėl projektų įgyvendinimo ir tam reikalingų nacionalinių institucijų sąrangos, atžvilgiu (Smail R. ir kt., 2008).

Apibendrinant struktūrinius fondus įtakojančius aktus, juos galima suskirstyti į (žr. 5 priedą):

1) ES struktūrinių fondų turinį reglamentuojančius EK aktus;
2) ES struktūrinių fondų administravimą reglamentuojančius EK aktus;
3) ES struktūrinių fondų turinį reglamentuojančius nacionalinės teisės aktus;
4) ES struktūrinių fondų administravimą reglamentuojančius nacionalinės teisės aktus.

Pratęsiant mintį apie EK reikalavimų perkėlimą į nacionalinę bazę – būtina paminėti, kad Lietuvos struktūrinės paramos panaudojimo strategijos (pagrindinis ES struktūrinių fondų turinį reglamentuojantis aktas) tikslai – gerinti sąlygas investuoti, gyventi ir dirbti Lietuvoje – yra panašūs į Lisabonos strategijoje minimus ES tikslus – darbo vietų kūrimas, ūkio augimas ir socialinių ryšių stiprinimas. Tai siejasi ir su Valstybės ilgalaikės raidos prioritetais – konkurencingos ekonomikos, žinių ir saugios visuomenės siekiais. Tai parodo, kad Lietuvos struktūrinės paramos panaudojimo strategija – perkelta į nacionalinę bazę taip, kad būtų bendra ES ir LR strateginių tikslų sistemų dalimi.

[17] Konstitucinis aktas: http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm#SUDEDAMOJIDALIS
[18] ES struktūrinių fondų teisės aktų hierarchija: http://www.esparama.lt/2007-2013/lt/tazemelapis

Taigi šiame darbe reikėtų išskirti bei toliau detaliau analizuoti valdymo ir kontrolės prasme svarbiausius ES reglamentus ir nacionalinius ES struktūrinių fondų administravimą reglamentuojančius teisės aktus.

ES priimti su struktūriniais fondais susiję teisės aktai:

- Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. liepos 5 d. reglamentas (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir panaikinantis Reglamentą Nr. 1783/1999[19]. Reglamentu nustatyti ERPF uždaviniai, taikymo sritys ir reikalavimų paramai gauti atitikimo taisyklės;
- Europos Parlamento ir Tarybos 2006 m. liepos 5 d. reglamentas (EB) Nr. 1081/2006 dėl Europos socialinio fondo ir panaikinantis Reglamentą Nr. 1784/1999[20]. Reglamentu nustatyti ESF uždaviniai, taikymo sritys, konkrečios nuostatos bei tinkamos paramai gauti išlaidų rūšys;
- Europos Tarybos 2006 m. liepos 11 d. reglamentas (EB) Nr. 1084/2006 įsteigiantis Sanglaudos fondą ir panaikinantis Reglamentą Nr. 1164/94[21]. Reglamentu nustatyti Sanglaudos fondo uždaviniai, taikymo sritys bei išlaidų rūšys, kurios yra tinkamos paramai gauti;
- Europos Tarybos 2006 m liepos 11 d. reglamentas (EB) Nr. 1083/2006 nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantis Reglamentą (EB) Nr. 1260/1999[22]. Šiuo reglamentu nustatomos bendrosios taisyklės ir kriterijai, reglamentuojantys ERPF, ESF ir Sanglaudos fondo veiklas. Taip pat nustatomi programavimo, vertinimo, valdymo, stebėsenos ir kontrolės principai bei taisyklės;
- EK 2006 m. gruodžio 8 d. reglamentas (EB) Nr. 1828/2006[23] nustatantis Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, ir Europos Parlamento bei Tarybos reglamento (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo, įgyvendinimo taisykles. Šiuo reglamentu nustatomos pagrindinių reglamentų detalesnės įgyvendinimo taisyklės, susijusios su valdymo ir kontrolės sistemomis, pažeidimais ir kt. reglamentų turiniuose apibrėžtais aspektais.

ES struktūrinių fondų turinį reglamentuojantys nacionalinės teisės aktai:

- Europos Komisijos 2007 m. balandžio 26 d. sprendimu Nr. CCI 2007LT16UNS001[24] patvirtinta Lietuvos 2007–2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija[25].

[19] ES teisės aktų bazė: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0011:LT:PDF
[20] ES teisės aktų bazė: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0012:0018:LT:PDF
[21] ES teisės aktų bazė: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:034:0003:0010:LT:PDF
[22] ES teisės aktų bazė: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:LT:PDF
[23] ES teisės aktų bazė: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:045:0003:0115:LT:PDF
[24] EK sprendimas , patvirtinantis strateginių krypčių plano dalis: http://www.esparama.lt/download.php?law_act_pub=560

Strategija yra pagrindinis struktūrinių fondų turinį reglamentuojantis dokumentas, kurio pagrindinis tikslas yra kuo sparčiau Lietuvoje gerinti sąlygas investuoti, gyventi ir dirbti, o tam padės toliau išvardintos priimtos strateginės veiksmų programos;

- Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa[26], patvirtinta 2007 m. rugsėjo 24 d. EK sprendimu Nr. CCI 2007LT051PO001[27]. Programą sudaro patvirtinti 5 prioritetai ir 68 priemonės (aktuali redakcija nuo 2010 m. gruodžio 10 d.);
- Ekonomikos augimo veiksmų programa[28], patvirtinta 2007 m. liepos 30 d. EK sprendimu Nr. CCI 2007LT161PO002[29]. Programą sudaro patvirtinti 6 prioritetai ir 61 priemonė (aktuali redakcija nuo 2009 m. lapkričio 5 d.);
- Sanglaudos skatinimo veiksmų programa[30], patvirtinta 2007 m. liepos 30 d. EK sprendimu Nr. CCI 2007LT161PO001[31]. Programą sudaro patvirtinti 4 prioritetai ir 67 priemonės (aktuali redakcija nuo 2010 m. liepos 2 d.);
- Techninės paramos veiksmų programa[32], patvirtinta 2007 m. gruodžio 18 d. EK sprendimu Nr. CCI 2007LT051PO02[33]. Programą sudaro patvirtintas 1 prioritetas ir 3 priemonės (aktuali redakcija nuo 2009 m. lapkričio 5 d.);
- Veiksmų programų priedai, kurie sukonkretina veiksmų programų nuostatas bei nustato detalius paramos skyrimo kriterijus (pvz.: pateikia remiamas veiklas, galimus pareiškėjus ir kt.);

ES struktūrinių fondų administravimą reglamentuojantys nacionalinės teisės aktai:

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1139, kuriuo patvirtinamos atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas, taisyklės[34];
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443, kuriuo patvirtinamos projektų administravimo ir finansavimo taisyklės[35];

---

[25] Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija: www.euro.lt/documents/es_paramos_panaudojimo_dokumentai/Strategija_2007-03-30.doc

[26] 1VP: http://www.euro.lt/documents/es_paramos_panaudojimo_dokumentai/1VP_LT_2007-07-30.doc

[27] EK sprendimas, patvirtinantis 1VP: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/teises_aktai/K4475.pdf

[28] 2VP: http://www.euro.lt/documents/es_paramos_panaudojimo_dokumentai/VP_Ekonomikos_augimo_2007-07-05.doc

[29] EK sprendimas, patvirtinantis 2VP: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/teises_aktai/eb/K3740.pdf

[30] 3VP: http://www.euro.lt/documents/es_paramos_panaudojimo_dokumentai/VP_Sanglaudos_skatinimo_2007-07-05.doc

[31] EK sprendimas, patvirtinantis 3VP: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/teises_aktai/eb/K3738.pdf

[32] 4VP:http://www.euro.lt/documents/es_paramos_panaudojimo_dokumentai/Technines_Paramos_Veiksmu_Programa.doc

[33] EK sprendimas, patvirtinantis 4 VP: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/teises_aktai/Veiksmu_programos_EK_sprend/TPVP_sprendimas.pdf

[34] Teisės aktų duomenų bazė: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=413280&p_query=&p_tr2=2

[35] Teisės aktų duomenų bazė: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=388428&p_query=&p_tr2=2

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. lapkričio 12 d. nutarimas Nr. 1225, kuriuo patvirtinamos veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklės[36].

Taigi visi šie prieš tai paminėti teisės aktai yra pagrindiniai dokumentai, reglamentuojantys įvairiausiais aspektais ES struktūrinius fondus ir nustatantys reikalavimus jų administravimui, valdymo ir kontrolės sistemai. Šių teisės aktų pagrindu bei anksčiau aptartų ES vertybių, tikslų ir principų atžvilgiu toliau ir nagrinėsime reikalavimus šalių narių kontrolės ir valdymo sistemoms bei jų atitikimą Lietuvos valstybėje.

[36] Teisės aktų duomenų bazė: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=388428&p_query=&p_tr2=2

2. ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMO IR KONTROLĖS REGLAMENTAVIMAS, REIKALAVIMAI BEI PRINCIPAI

ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos efektyvumas yra pats svarbiausias aspektas siekiant nepriekaištingo, teisingo ir tikslingo šių fondų skiriamos paramos panaudojimo. Tik sukūrus veiksmingą, efektyvią, darnią bei tvirtą kontrolės ir valdymo sistemą, galima tikėtis, kad visi ankstesniame skyriuje apibrėžti LR ir ES strateginių dokumentų tikslai, principai, uždaviniai ir vertybės bus pilnai ir tinkamai įgyvendinti. Nesant tinkamos sistemos – nebus pasiektas ir ES struktūrinių fondų pagalba siekiamas Europos žmonių gerovės tikslas. Tačiau prieš nagrinėjant ES struktūrinių fondų kontrolės ir valdymo sistemą, pirmiausia būtina panagrinėti ir suprasti pačių šių sąvokų reikšmę. Taigi šiame skyriuje toliau aptarsime kontrolės ir valdymo sampratas, vėliau pereinant prie 2007-2013 m. programavimo laikotarpiu ES struktūrinių fondų sistemoje nustatytų reikalavimų šiems aspektams. Pasinaudojant informacija surinkta šioje darbo dalyje, remiantis ja kitame skyriuje bus atliekamas tyrimas dėl kontrolės ir valdymo sistemos ypatumų ir įsisavinimo Lietuvoje.

2.1. Valdymo samprata

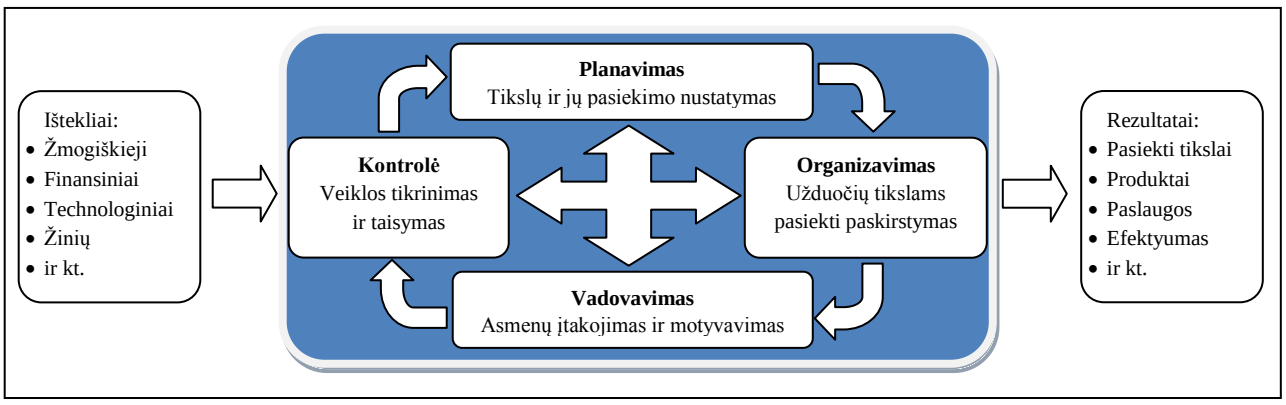
Siekiant suprasti bei toliau tinkamai išnagrinėti kontrolės ir valdymo sistemą, pirmiausia panagrinėsime šių sąvokų reikšmę įvairių ją nagrinėjusių autorių literatūroje, pradedant nuo valdymo sampratos.

Pats žodis valdymas yra labai senas. Jis yra kilęs iš lotynų kalbos, kur *„manus“* (valdymas) pažodžiui reiškė – naudojant ranką t.y. jėgą ir teisingumo vykdymą. Valdymo sąvoka pirmą kartą anglų kalboje buvo paminėta dar XVI a. ir nuo tada plačiai analizuojama. Pasak mokslininko, nagrinėjusio valdymo sampratą M. Witzel (2004) valdymas yra savo bei kitų subjektų/objektų veiklų koordinavimas ir nukreipimas link konkretaus tikslo pasiekimo. Kaip galima suprasti, valdymo tikslas – pasiekti organizacijos uždavinius įgyvendinant reikalingas užduotis (Witzel M., 2004, p. 9).

Lietuvių autorė R. Smaliukienė (2007) savo literatūroje valdymo sąvoką apibrėžia, kaip tam tikro subjekto, siekiančio įgyvendinti savo interesus, kryptingas poveikis tam tikram objektui. Pasak šios autorės valdymas – tai tam tikro subjekto veikla, kuri daro įtaką tam tikriems objektams, kai šia veikla siekiama išspręsti aktualias kasdienes, ir ne tik, problemas ar pašalinti trūkumus, sukurti neproblemiškas situacijas bei paskatinti veikiamų objektų kokybinius pokyčius, numatant šioje veikloje nuolat organizuoti į kokybinius pokyčius orientuotų valdymo sprendimų rengimo ir įgyvendinimo ciklus (Smaliukienė R., 2007, p. 8). Tuo tarpu Teisės ir valdymo centro (2008) straipsnyje apie valdymo principus, valdymas apibūdinamas, kaip „įvairios kilmės organizuotų sistemų

(biologinių, socialinių, techninių) funkcija, užtikrinanti tam tikros struktūros išsaugojimą, tam tikrą veiklos rėžimo palaikymą, veiklos programų ir tikslų realizavimą“. Kaip ir R. Smaliukienės nuomone, taip ir prieš tai minėtoje literatūroje pastebima, kad valdyme svarbu sujungti į vieną visumą pastangas, koordinaciją, reguliavimą ir kontrolę tam, kad būtų užtikrinta svarbiausia valdymo užduotis – individualių darbo veiklos formų suderinamumas. Valdymo užduočiai įgyvendinti valdymo procese reikalingi elementai yra subjektas – tas, kas valdo, objektai – tie, kuriuos valdo, tiesioginiai ir susidarantys grįžtamieji ryšiai bei socialinė aplinka.

Užsienio literatūros autoriai, tarp jų mūsų pirmiau minėtas autorius J. Stoner (2000), valdymą apibūdina labai panašiai į Lietuvių autorius, tik trumpesniu ir konkretesniu apibrėžimu. Pasak jo valdymą galima apibūdinti, kaip organizacijos narių darbo planavimą, organizavimą, vadovavimą ir kontrolę. Panašiai valdymą apibūdina ir šių laikų mokslininkai, kaip pvz. profesorius D. L. Richard, nusipelnęs valdymo teorijos tyrinėjime, teigia, kad valdymas – kuo efektyvesniais ir veiksmingesniais planavimo, organizavimo, vadovavimo ir kontroliavimo būdais pasiekti organizacijos tikslai. Valdymas taip pat turėtų būti suprantamas, kaip organizacijos veiksmų įgyvendinimas su kitų asmenų pagalba, atitinkamai jiems sukuriant patrauklią veikimo aplinką ir sąlygas, kuri šiuos asmenis skatintų jiems paskirtus veiksmus atlikti kuo efektyviau (Richard D., 2011, p. 8). Autorius taip pat išsamiai ir aiškiai sujungia pirmiau minėtas valdymo funkcijas į vieną bendra schemą:



2 pav. **Valdymo procesas**

Šaltinis: adaptuota pagal Richard D., 2011, p. 9

Schema (žr. 2 pav.) iliustruoja valdymo procesą, kuris apima keturias įvairias, viena su kita tiek vertikaliai, tiek horizontaliai susijusias, funkcijas. Būtina paminėti ir tai, kad visų keturių funkcijų įgyvendinimas yra įmanomas tik su įvairių išteklių, pradedant žmogiškųjų ir baigiant technologinių, pagalba bei valdymo funkcijos turi privesti prie apčiuopiamų, prieš pradedant veiklą išsikeltų, tikslų ir uždavinių pasiekimo.

Apibendrinant autorių pateikiamas valdymo sampratas ir schemas galima teigti, kad valdymas yra įmonės ar valstybės – kitaip tariant bet kokios organizacijos veiklos planavimo, vadovavimo,

organizavimo, kontrolės procesas bei kuo efektyvesnis visų organizacijoje esančių išteklių naudojimas išsikeltiems organizacijos tikslams siekti. Planavimas apima visos organizacijos tikslų ir trokštamų pasiekti rezultatų išsikėlimą, jų siekimo principus. Tai stengiamasi įgyvendinti veiklos vadovavimo ir organizavimo etapuose, o kontrolės proceso pagalba stengiamasi užtikrinti, kad nebūtų nukrypimų einamuoju momentu bei patikrinama, tai kas buvo faktiškai pasiekta konkrečiu laikotarpiu, atitinkamai sudarant grįžtamąjį ryšį, kur naujas valdymo ciklas apimtų identifikuotas klaidas ir būtų patobulintas, taip, kad šie nukrypimai būtų nepasikartojantys.

Taigi ES struktūrinių fondų valdymas, literatūroje kartais vadinamas viešasis valdymas, turėtų būti suprantamas, kaip teisės aktais reglamentuojama ES institucijų, valstybės bei jos įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta reglamentams, įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti.

2.2. Kontrolės samprata

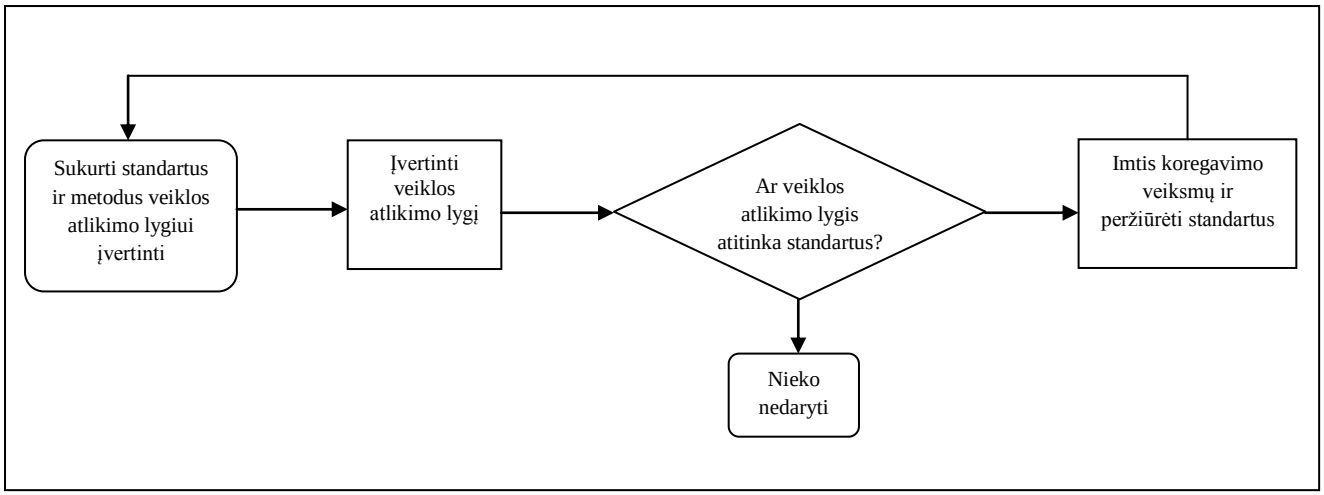
Panagrinėjus ir išsiaiškinus valdymo sampratą reikėtų pereiti prie kontrolės sąvokos supratimo. Kaip minėta skyrelyje prieš tai, kontrolė ir valdymas yra labai susijusios sąvokos. Nagrinėjant praėjusio amžiaus pabaigos mokslinę vadybos literatūrą – pastebima tendencija, kad kontrolė yra suprantama, kaip valdymo dalis. Tiesa, dvidešimt pirmojo amžiaus literatūroje ši mintis yra kritikuojama šiuos abu dalykus sugretinant kaip vienas kitam lygius. Tačiau visgi kontrolę šiame darbe reikėtų suprasti, kaip valdymo funkciją, nes valdymas be kontrolės egzistuoti gali, tačiau kontrolės be valdymo nebus.

Remiantis tarptautinių žodžių žodynu – kontrolė aiškinama, kaip ko nors tikrinimas, priežiūra arba įstaiga, tikrinanti kitų įstaigų ar asmenų veiklą, atsakomybę, kaip pvz. Valstybės kontrolės tikrinimas dėl ES lėšų naudojimo tikslingumo[37].

Pagal vieno iš valdymą ir kontrolę analizuojančių autorių J. Stoner (2000, p. 549) sampratą, kontrolė – procesas, užtikrinantis realios ir planuotos veiklos atitikimą. Kontrolė padeda organizacijų vadovams stebėti savo planavimo, organizavimo ir vadovavimo efektingumą – t.y. stebėti valdymo dalis, todėl kontrolė – visada žengia šalia valdymo. Šis autorius taip pat pritaria daugumos autorių literatūroje vyraujančiai nuomonei, kad kontrolės esmė – iškilus reikalui – siūlyti koregavimo veiksmus, o tai kartu jau yra valdymas, atsirandantis iš kontrolės metu gautų rezultatų.

Kontrolė J. Stoner literatūroje, taip pat, kaip ir Robert Mockler darbuose, susideda iš keturių privalomų pagrindinių žingsnių – standartų ir metodų veiklos atlikimo lygiui įvertinti sukūrimas, veiklos atlikimo lygio vertinimas, veiklos atitikimo standartams įvertinimas ir koregavimo veiksmai (žr. 3 pav.).

[37] Tarptautinių žodžių žodynas, http://www.tzz.lt/



3 pav. **Pagrindiniai kontrolės proceso žingsniai**

Šaltinis: James A. F. Stoner ir kt., 1999, p. 551

Pirmasis žingsnis kontrolei užtikrinti, remiantis 3 paveikslu, yra preciziškai tiksliai ir aiškiai suformuotų veiklos atlikimo tikslų bei uždavinių sukūrimas. Po šio žingsnio seka veiklos atlikimo lygio vertinimo etapas, kurio metu siekiama gauti kažkokius apibrėžtus rezultatus, kuriuos sekančiame etape būtų galima palyginti su nustatytais standartais. Taigi trečiasis žingsnis kontrolės procese yra nustatymas, ar veiklos atlikimo lygis atitinka standartus, tikslus ar uždavinius. Nustačius kokį nors standartų ar nustatyto organizacijos tikslo nukrypimą, ketvirtuoju kontrolės proceso etapu atliekami koregavimo veiksmai. Koregavimo žingsnis neturėtų būti suprantamas siaurai – kaip tiesiog klaidų ištaisymas, tačiau kartu juo turėtų būti peržiūrimos nukrypimų priežastys ir esant reikalui koreguojami patys iškelti tikslai ir uždaviniai ateičiai. Taigi kontrolė privalo būti dinamiškas procesas, kaip tai atspindima J. Stoner paveiksle (žr. 3 pav.) ir papildyti pats save.

Šiai užsienio autorių nuomonei pritaria ir lietuvių autoriai, tokie kaip V. Aleknevičienė (2005) bei R. Smaliukienė (2007), kurie kontrolę įvardina kaip valdymo funkciją, kurios metu tikrinama kaip laikomasi susijusių įstatymų reikalavimų, išmokų teisingumo. Taip pat tikrinami pasiektinų rodiklių nuo faktiškai pasiektų nuokrypiai, nustatomos to priežastys, stengiamasi užkirsti visus būdus švaistyti finansus tiek einamuoju metu, tiek ateityje – taip sukuriant jau minėtą grįžtamąjį ryšį.

Verta pastebėti, kad šis literatūroje apibrėžiamas kontrolės procesas nėra svetimas ir ES struktūrinių fondų įgyvendinimo schemoje, kur galima identifikuoti visus minėtus kontrolės žingsnius – nuo tikslų bei uždavinių iškėlimo iki auditų dėl sistemos veikimo atlikimo ir jų rezultatų pateikimo.

ES veikloje kontrolė, kaip viena iš valdymo funkcijų, atsirado tam, kad ji galėtų įsitikinti, kad jos nustatyti kriterijai ir piniginės lėšos yra įsisavinami teisingai bei veikia tikslingai, t.y., kad ES biudžeto pinigai yra panaudojami protingai, o nėra grobstomi.

Taigi apibendrinant šio skyrelio pradžioje minėtas kontrolės įvairias sampratas ir kontrolės žingsnius būtų galima teigti, kad kontrolės sistema apskritai, įskaitant ir ES struktūrinių fondų kontrolės sistemą, visų pirma turėtų susidėti iš tikslų išsikėlimo ir priemonių jiems pasiekti nustatymo. Po to kontrolės sistemoje turi atsirasti tuos tikslus administruojantys bei įgyvendinantys subjektai. Šioje vietoje atsiranda nagrinėjimo subjektas (kontrolė, kaip pvz. auditas), kuris tirs procesą, t.y. nustatys kaip bandoma pasiekti ES išsikeltus tikslus, kokia apimti tie tikslai yra pasiekti, kokios klaidos daromos, kaip jų išvengti ateityje ir pan. Šiam žingsniui turi būti paskirtos įvairios institucijos, kurios visą tai įgyvendintų ir stebėtų ar tikslingai yra panaudojamos ES fondų valstybei skiriamos lėšos. Šios institucijos išnagrinėjusios tikslų vykdymą turėtų sukuri grįžtamąjį ryšį centrinei įstaigai (EK) su nustatytomis problemomis, ir galimomis rekomendacijomis šalies ar viso regiono mastu.

Literatūroje taip pat nerastumėme vieningos nuomonės dėl pačios kontrolės įgyvendinimo metodų. Įvairioje literatūroje kontrolėje yra išskiriami patikrinimo, tyrimo, ekspertizės, inventorizacijos, analizės, revizijos, stebėjimo ir audito metodai. Darbo autoriaus nuomone, visi šie metodai yra svarbios kontrolės dalys ir negali būti grupuojami tik, kad vieni iš jų tinkami kontrolei, kiti ne. Visi šie metodai gali būti kontrolės dalys, tik kiek labiau išskiriant auditą, kuris visą veiklą tikrina šiek tiek giliau ir plačiau, nei kiti minėti metodai. Tačiau audito nereikėtų vertinti kaip tolygaus kontrolei. Remiantis audito įstatymu auditas - tai nepriklausomas bet kokios organizacijos finansinės atskaitomybės ir su ja susijusios informacijos tyrimas, kuris užbaigiamas nuomonės apie ją išreiškimu. Taigi apskritai auditas yra traktuojamas kaip ekonominė sritis, tuo tarpu kontrolė galėtų būti traktuojama ir suprantama kaip sociologinis, teisinis bei ekonominis dalykas.

Galutinai apibendrinus įvairių autorių išreikštas mintis apie kontrolės esmę, būtų galima teigti, kad kontrolė – procesas, kuriuo sistemingai stebima faktinė įmonės, organizacijos ar kt. darinio (pvz.: ES) veikla ir, atitinkamai, siekiama nustatyti reikšmingus (ar ateityje galinčius būti reikšmingais) jo nukrypimus nuo sukurtų taisyklių, reikalavimų ar normų, taip pat juos analizuoti nustatant jų priežastis bei rengiant rekomendacijas jų naikinimui. Tiek nedidelės įmonės, tiek valstybės, tiek didžiausios organizacijos, kaip Bendrija, savo veiklos neįsivaizduoja be kontrolės, nes ji palaiko organizacijos judėjimą nustatyta kryptimi ir patikrina, kaip jos veikla atitinka taisykles ir kaip tikslingai yra nukreipta į tikslų siekimą.

2.3. Valdymo ir kontrolės sistema

Panagrinėjus valdymo ir kontrolės sąvokas galiausiai panagrinėsime valdymo ir kontrolės visumos, t.y. sistemos sampratą.

Lietuvių kalbos ir Tarptautinių žodžių žodynai žodį sistema apibūdina labai panašiai: sistema, tai aibė elementų, kuriuos sieja tam tikri santykiai bei ryšiai, sudarantys vienybę. Taip pat sistema, tai

organizaciškai sujungtų ūkinių vienetų ir įstaigų visuma[38]. Panašiai šis žodis yra apibūdinamas ir Verslo žodyne – tikslinga, organizuota ir bendrų tikslų siekianti struktūra, kurią sudaro tarpusavyje susiję bei vienas kitą (tiesiogiai ar netiesiogiai) nuolatos įtakojantys elementai[39].

Tuo tarpu teisinėje literatūroje sistema yra apibūdinama, kaip tarpusavyje susijusių bei sąveikaujančių elementų visuma, sudaranti vientisą darinį. Kiekvieną sistemą galima padalinti į posistemes, kurios savaime taip pat yra sistemos. Tačiau sistemas būtina atskirti nuo tiesiog suminių darinių, kaip pvz.: krūvos akmenų ar pėsčiųjų masės, kurie lyg ir turi sistemos požymių, kadangi susideda iš atskirų tam tikruose ryšiuose esančių elementų, bet visgi tarp tų elementų nėra sistemai privalomos tarpusavio priklausomybės. Abu pavyzdžiai yra tik fiziniai elementai, kurie nesudaro sistemos, tačiau minėtą akmenų krūvą sudėjus tam tikra tvarka ir tikslu, kaip pavyzdžiui akmenų vitražu, kur kiekvienas elementas jau turi savo vaidmenį ir tikslus – ši buvusi krūva tampa sisteminiu dariniu (Teisės ir valdymo centras, 2008).

Taigi ir anksčiau minėtų ES struktūrinių fondų pagalba per valdymo objektus ir subjektus bandomi pasiekti bendri tikslai ir vertybės, taip pat tiesioginiai ir susidarantys grįžtamieji jų ryšiai turi visus sistemai būtinus elementus. Kitaip sakant, tiek valdymo subjektas turi savo valdančiąją sistemą, tiek valdymo objektai turi savo pačių valdomąsias sistemas, o jų ryšys, kai subjektas nukreipia valdymo reikalavimus objektui, o šis tuo tarpu grįžtamuoju ryšiu informuoja apie valdymo būklę, sukuria bendrą valdymo ir kontrolės sistemą.

Apibendrinant aiškiausiai ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistema apibūdinama viename iš Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų, kur sistema – vadovaujančiosios, tvirtinančiosios, tarpinės, įgyvendinančiosios, mokėjimus atliekančiosios ir audito institucijų, įsteigtų vadovaujantis Reglamentu Nr. 1083/2006, Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės atliekamų funkcijų ir procedūrų sistema, užtikrinanti veiksmų programų įgyvendinimą, atitinkantį Europos Bendrijos teisės aktų nuostatas ir principus[40].

Taigi aptarus valdymo ir kontrolės įvairius niuansus, matyti, kad remiantis daugumos autorių nuomone valdymas ir kontrolė yra labai susijusios sąvokos, nes kontrolė yra ta valdymo funkcija, kuri įsitikina valdymo veiksmingumu. Tad toliau šiame darbe siekiant užsibrėžtų tikslų, ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemose valdymą suprasime kaip įvairioms institucijoms reglamentuose priskirtų funkcijų vykdymą, kurių veiksmingumas, efektyvumas ir atitiktis nustatytiems reikalavimams yra įsitikinamas kontrolės metu.

---

[38] Lietuvių kalbos žodynas: http://www.lkz.lt

[39] Verslo žodynas: http://www.businessdictionary.com

[40] LR Vyriausybės nutarimas Nr. 1139: „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas"

2.4. ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimas

Prieš tai išnagrinėjus pačią valdymo ir kontrolės sistemos sampratą ir toliau norint pasiekti šio darbo tikslus, t.y. išnagrinėti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumus Lietuvoje, kitu žingsniu išnagrinėsime ES nustatytus reikalavimus struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoms šalyse narėse. Tik išnagrinėjus ES bendrus reikalavimus kontrolės ir valdymo sistemoms, kitame skyriuje remiantis gauta informacija bus galima ištirti šių reikalavimų perkėlimo į Lietuvos valstybės sistemą tinkamumą.

Sanglaudos politikai skirtas išlaidas 2007-2013 m. laikotarpiu valdo EK (per Regionines politikos bei Užimtumo, socialinių reikalų ir lygių galimybių generalinius direktoratus) ir 27 valstybės narės kartu, pagal bendro valdymo sistemą apibrėžtą reglamentu Nr. 1083/2006, kur bendros valdymo ir kontrolės sistemos principai teigia, kad visų valstybių narių parengtose veiksmų programose privalo būti apibrėžtos dalyvaujančios įstaigos, taip pat procedūros, kurios užtikrintų išlaidų teisingumą, stebėsenos sistemos, kai institucija perduoda kažkokias savo funkcijas kitai įstaigai, tinkama audito seka ir kiti bendros sistemos reikalavimai. Nors reglamentuose ir teigiama, kad institucijų tarpusavio funkcijos privalo būti atskirtos, tačiau ES reglamentai išlaikant funkcijų atskyrimą leidžia pagrindinėms 3 nacionalinėms institucijoms būti vienos tos pačios įstaigos dalimi. Tai darbo autoriaus nuomone savo ruožtu yra naudinga siekiant optimizuoti patiriamas administracines įstaigų išlaidas, palyginus su atveju, kai jos visos veiktų kaip atskiros įstaigos. Šioje sistemoje taip pat nepamirštama ir EK, nes nors ir decentralizavusi ES fondų veiklą, tačiau EK šioje sistemoje ir toliau atlieka svarbų – prižiūrinčiosios institucijos vaidmenį bei įgyvendindama savo pareigą – įgyvendinti ES bendrąjį biudžetą, tikrina, ar valstybėse veikia tinkamai nustatytos valdymo ir kontrolės sistemos.

Siekiant paprastai suvokti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemą ją reikėtų suprasti taip – pirmiausia EK patvirtino kiekvienos valstybės narės veiklos programas, patikrindama ar jose apibrėžti lėšų panaudojimo tikslai atitinka iškeltas ES vertybes. Tada, kasdienėje veikloje, jau pačių valstybių atsakingos institucijos priima pareiškėjų projektus, patikrina dėl jų atitikimo nustatytiems reikalavimams bei išmoka lėšas jiems įgyvendinti. Galiausiai valstybės reguliariai deklaruoja bendras patiriamas išlaidas, kol 2015 m. galutinai užbaigus visus projektus valstybių atsakingos institucijos EK pateiks galutinius išlaidų apmokėjimo prašymus ir taip bus uždarytos programos.

Iš pažiūros sukurta valdymo ir kontrolės sistema atrodo gana aiškiai ir paprastai, tačiau iš tikrųjų viskas yra daug sudėtingiau, nes visgi nuo sistemos efektyvumo priklauso trečdalio ES biudžeto (t.y. apie 350 mlrd. EUR) panaudojimo tikslingumas (žr. 6 priedą), iš kurių beveik 7 mlrd. EUR numatyti skirti Lietuvai. Taigi sistemos sudėtingumas yra neišvengiamas.

Remiantis EK teisės aktais reglamentuojančiais struktūrinius fondus (EK reglamentu 1083/2006 ir 1828/2006) – valstybėse narėse turi būti trys skirtingi ir vienas nuo kito nepriklausomi nacionaliniai

valdymo ir kontrolės lygmenys – Valdančioji, Sertifikuojanti ir Audito institucijos. Kiekvienas iš šių nacionalinių valdymo ir kontrolės lygmenų remiasi ankstesniojo lygmens darbu, taip sukuriant ciklinį mechanizmą. Šiame cikle dalyvaujančių asmenų kompetencijai kelti nuolat rengiami įvairūs mokymai.

2007-2013 m. fondų laikotarpyje, lyginant su 2000-2006 m. laikotarpiu valdymo ir kontrolės institucinė klasifikacija tapo truputį sudėtingesnė, tačiau pagrindiniai bruožai buvo išlaikyti, t.y. atskirtas funkcijas turinčių trijų nacionalinių institucijų hierarchinė sandara (žr. 3 lent.).

3 lentelė. ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos pagrindinės institucijos

2000-2006 m. laikotarpis	2007-2013 m. laikotarpis
Vadovaujančioji institucija	Vadovaujančioji institucija
Mokėjimo institucija	Sertifikavimo institucija
Audito funkcijas atliekanti institucija	Audito institucija

Prieš detaliai aptariant kiekvienos institucijos funkcijas ir pareigas, pirmiausia jas vertėtų trumpai apžvelgti. Pagrindiniame reglamente yra apibrėžta, kad iš esmės visos šios institucijos (žr. 3 lent.) galėtų būti vienoje, toje pačioje, įstaigoje, tačiau įstaigos viduje kiekvienos iš šių institucijų funkcijos privalėtų būti aiškiai apibrėžtos ir atskirtos viena nuo kitos. Lyginant su ankstesniu laikotarpiu, truputį pasipildė Vadovaujančiosios institucijos atsakomybė. Ji tapo labiau operacinio, o ne koordinuojančiojo tipo institucija, mat jos funkcijose dabar yra pabrėžiama vykdomų projektų priežiūra, jų patikrinimai, atsakomybė dėl projektų dokumentų saugojimo procedūrų sukūrimo ir laikymosi. Tuo tarpu, minima Sertifikuojančioji institucija iš esmės yra ta pati Mokėjimo institucija tik pakeistu pavadinimu, kas iš tikrųjų supaprastino jos funkcijų supratimą. Ši institucija daugiausia yra atsakinga už EK mokėjimo prašymų rengimą deklaruojant projektų patirtas išlaidas. Tuo tarpu pati mokėjimo funkcija šiai institucijai gali būti priskirta, bet gali būti ir perduota kitai institucijai, priklausomai nuo valstybės narės norų. Audito institucijai lyginant su ankstesniu laikotarpiu naujų patobulinimų nebuvo priskirta išskyrus tai, kad jai oficialiai reglamentu patikėta rengti galutinę audito deklaraciją uždarant programą, kai anksčiau šis uždavinys teisės aktuose buvo įvardintas kaip atskiras ir niekam konkrečiai nepriskirtas.

Kaip ir ankstesniuose laikotarpiuose, taip ir šiuo metu veikiančiame 2007-2013 m. laikotarpyje tinkama sistema yra pats svarbiausias aspektas, nes jei bet kurioje valstybėje ši sistema būtų įgyvendinama netinkamai, tai aišku vestų prie valstybės narės numatytų tikslų neįgyvendinamumo, o tokiu atveju šaliai grėstų ES struktūrinių fondų paramos laikinas sustabdymas, ar net apskritai panaikinimas. Taigi tikslinis gaunamų lėšų panaudojimas labai stipriai priklauso nuo veiksmingos struktūrinių fondų sistemos ir jos teisinio reguliavimo. Todėl toliau aptarsime pagrindines ir privalomas sistemos institucijas, kurios kiekvienoje valstybėje narėje turi siekti šių tikslų ir stengtis užtikrinti tinkamą bei efektyvią fondų valdymo ir kontrolės sistemą. Kiekviena iš toliau paminėtų institucijų gali būti skirta valdyti tiek vienai, tiek dviem, ar net visoms veiksmų programoms kartu.

Valdančioji (vadovaujančioji) institucija. Pirmasis nacionalinis valdymo ir kontrolės lygmuo yra valdančioji institucija. Šios institucijos kasdieninė veikla yra priskiriama pirmajai gynybos linijai, o jos valdymo patikros yra visos valdymo ir kontrolės sistemos pamatas. Minimi valdymo patikrinimai apima atitinkamai administracinį, finansinį, techninį ir fizinį paramos gavėjų įgyvendinamų projektų aspektus, kuriais siekiama įsitikinti, kad paramos gavėjų deklaruojamos patirtos išlaidos yra realios, prekės/paslaugos suteiktos laikantis patvirtintų sutarčių, paraiškos yra teisingos bei išlaidos atitinka ES ir nacionalines taisykles, atitinkamai jomis nesiekiant dvigubo išlaidų finansavimo iš kitų fondų. Patikros apima tiek administracinius patikrinimus, tiek atskirų projektų patikrinimus vietoje. Ši institucija turi siekti, kad programos būtų tinkamai ir efektyviai įgyvendinamos. Apibendrinant, Vadovaujančioji institucija, kaip atsakinga už programų valdymą, turi atlikti šias funkcijas[41]:

- užtikrinti, kad programai parinktos operacijos atitiktų kriterijus;
- įdiegti ir vykdyti vidaus kontrolę skirtą įsitikinti, kad paramos gavėjų išlaidos buvo patirtos iš tikrųjų ir yra tinkamos finansuoti;
- nustačius netinkamas išlaidas atsiimti jas iš paramos gavėjų;
- užtikrinti, kad veiktų dokumentų apskaitos apie kiekvieną projektą registravimo bei saugojimo sistema;
- užtikrinti, kad tvirtinančioji institucija gautų visą reikalingą informaciją apie atliktas su išlaidų vertinimu susijusias procedūras ir patikrinimus;
- siųsti EK metines ir galutinę programos rezultatų ataskaitas;
- teikti stebėsenos komitetui būtinus dokumentus, kad šis galėtų tinkamai vykdyti veiksmų programos įgyvendinimo kokybės stebėseną;
- ir kt.

Taigi kasdienines valdymo patikras apima akylus visų paramos gavėjų dokumentų tikrinimas, t.y. sąskaitų peržiūrėjimas, pateikiamų paramos gavėjų pažangos ir galutinių ataskaitų nagrinėjimas bei atsirinktų projektų patikrų vietoje atlikimas. Institucija tai turi atlikti taip išsamiai, aiškiai ir detaliai, kad jos patikrinimai leistų tiek jiems patiems, tiek EK visiškai pilnai bei pagrįstai įsitikinti, kad projektuose atliktos investicijos ar patirtos išlaidos yra tikslios, teisingos bei atitinkančios programos ir ES struktūrinių fondų pagrindinius tikslus.

Sertifikuojanti (tvirtinančioji) institucija. Antrasis nacionalinis valdymo ir kontrolės lygmuo yra Tvirtinančioji (Sertifikuojanti) institucija. Pats pagrindinis šios institucijos uždavinys yra prieš siunčiant į EK išlaidų ataskaitas ir mokėjimo paraiškas jas tvirtinti, t.y. peržiūrėti iš Valdančiosios

[41] Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo.

institucijos gautas deklaruojamas išlaidas įsitikinant, kad jos atitinka kriterijus ir yra teisingos, tikslios ir gautos remiantis patikimomis apskaitos sistemomis[42].

Minėtą įsitikinimą Sertifikuojančioji institucija gauna pirmiausia išanalizavusi Valdančiosios institucijos pateikiamus patikrų vietoje duomenis, patikrindama pareiškėjų duomenis informacinėse sistemose bei atsižvelgdama į kontrolės sistemos veikimo ataskaitas, kurias parengia Audito institucija. Atlikus visus šiuos minėtus veiksmus bei nustačius kokius nors neaiškumus ar nesutapimus Sertifikuojančioji institucija siekdama galutinai įsitikinti tam tikrų duomenų patikimumą ir realumą turi teisę atlikti papildomas patikras. Galiausiai, tvirtinančioji institucija taip pat yra atsakinga už tai, kad jos Komisijai deklaruotų išlaidų apskaitos įrašai būtų saugomi kompiuterinėse laikmenose bei apskaitoje atsispindėtų visos iš debitorių susigrąžintinos sumos.

Audito institucija. Trečiasis nacionalinis valdymo ir kontrolės lygmuo yra Audito institucija. Ši institucija auditą atlieka nacionaliniu – valstybės narės lygiu. Jo metu institucija tikrina bei vertina pirmojo ir antrojo valdymo bei kontrolės lygmens institucijų įgyvendinamų sistemų veiksmingumą, kurio metu įvertina galimybę, kad kažkokios netinkamos finansuoti išlaidos, tyčia ar netyčia, būtų praleistos, kaip tinkamos finansuoti iš ES pinigų (Tarybos reglamentas Nr. 1083/2006 str. 62). Šis, vadinamasis Valdymo ir Kontrolės auditas, yra atliekamas kiekvienais metais, ir apima praėjusių laikotarpių patirtų išlaidų vertinimą. Jis yra grindžiamas sistemų ir projektų auditu. Šio audito metu atrankos būdu atsirinkus tikrintinus paramos gavėjų projektus yra patikrinama, ar pats projektas tikrai atitiko veiksmų programai taikomus atrankos kriterijus bei siektinus tikslus, ar projektas buvo įgyvendintas pagal pasirašytas sutartis, ar deklaruotos išlaidos atitinka turimus apskaitos dokumentus, ar patirtos išlaidos atitinka viešųjų pirkimų taisykles ir pan. Taip yra įsitikinama, kad projektai buvo įvertinti bei patvirtinti teisingai visuose sistemos lygmenyse, o valdymo ir kontrolės sistema veikė efektyviai. Atitinkamai jau patvirtintų projektų vertinime nustačius kažkokias klaidas, o esant reikalui dar ir papildomai padarius naujas atrankas, yra identifikuojami sistemoje esantys trūkumai. Taigi Audito institucija remdamasi atliktais audito rezultatais parengia audito išvadas ir metinę Valdymo ir Kontrolės ataskaitą teikia Komisijai.

Be minėtų kasmetinių Audito ataskaitų, Audito institucija programos pabaigoje (apie 2017 m.) dar turės EK pateikti deklaraciją dėl programos užbaigimo, kurioje ji įvertins galutinio iš ES struktūrinių fondų prašomo išmokėti likučio pagrįstumą ir teisėtumą viso paramos laikotarpio atžvilgiu bei peržiūrės visų iki tol pateiktų rekomendacijų valdymo ir kontrolės sistemai įgyvendinimą.

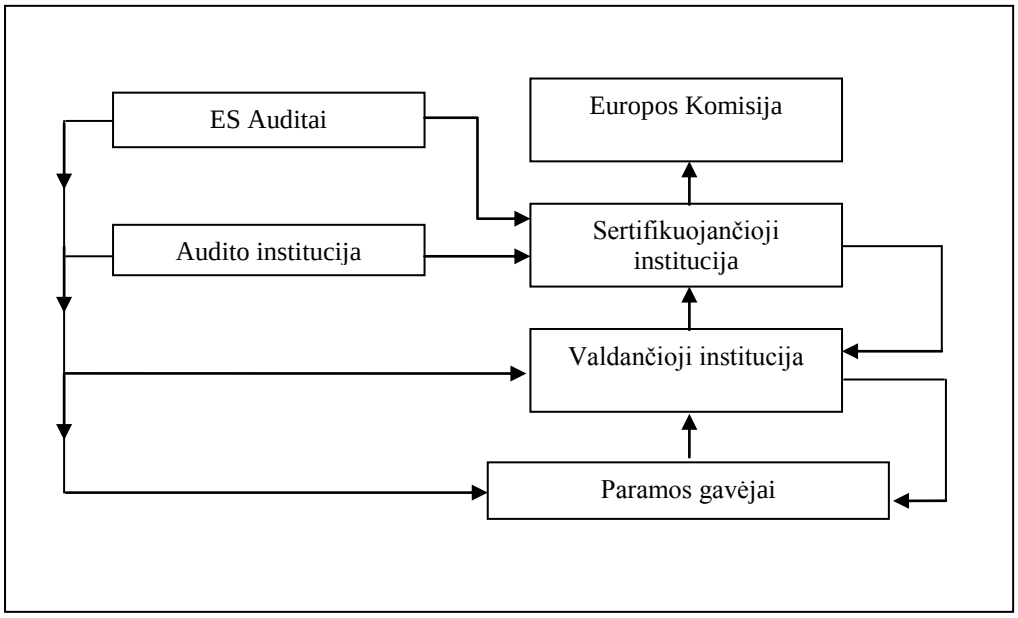
Tiesa, pažymėtina, kad kaip ir tikro audito metu, taip ir šios institucijos atlikto audito metu atskleidus tam tikrus neatitikimus ar klaidas Audito institucija nesiima jų spręsti ir taisyti, o tiesiog pateikia savo atlikto audito išvadas bei rekomendacijas į ką reikėtų atkreipti dėmesį, ką ir kaip reikėtų

[42] Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo.

pataisyti, kur egzistuoja kažkokios problemos, kurią valdymo ir kontrolės vietą reikėtų stiprinti papildomai ir pan. Taigi audito pateikiamomis išvadomis ir rekomendacijomis savo darbo veikloje būtinai turi remtis Valdančioji ir Sertifikuojančioji institucijos, nes efektyvi valdymo ir kontrolės sistema įmanoma tik nuolat ją tobulinant. Auditas remiasi tarptautiniais audito standartais, EK priimta audito strategija ir metodologija, o tai, kaip ir nuolatinis personalo kvalifikacijos kėlimas fondų pagalba, audito įstaigai suteikia galimybes kuo efektyviau identifikuoti esamus sistemos trūkumus. Minėti išsamūs audito institucijų rezultatai kasmet atsispindi EK pateikiamose ataskaitose.

Kiekvienos valstybės narės Audito institucijos atliekamų auditų metu pateikiamais valdymo ir kontrolės sistemos įvertinimais ir rekomendacijomis, t.y. Metine Valdymo ir Kontrolės ataskaita bei nuomone apie tai, ar valdymo ir kontrolės sistema valstybėje veikia efektyviai, yra sukuriamas jau anksčiau darbo autoriaus minėtas visoms tikroms sistemoms būdingas ir privalomas nuolatinis grįžtamasis ryšys.

Taigi siekiant kuo labiau suprasti visą minėtą sistemą, aptarus pagrindinių ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos lygmenis apimančių institucijų funkcijas bei uždavinius, toliau juos būtų galima sujungti į trumpą, bet kartu aiškią ir konkrečią fondų kontrolės ir valdymo sistemos schemą:



4 pav. **ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistema**
Šaltinis: adaptuota pagal EK Regioninės politikos oficialią svetainę

Pateiktoje schemoje (žr. 4 pav.) yra pažymėtos visos privalomos ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje dalyvaujančios subjektų kategorijos pradedant paramos gavėjais bei baigiant pačia Europos Komisija.

Rodyklės esančios kairėje, t.y. išeinančios iš audito subjektų, parodo pirmiau minėtus audito srautus, kai audituojamas tiek pirmojo ir antrojo valdymo bei kontrolės lygmens institucijų sistemų

veiksmingumas, tiek reikalui esant patys paramos gavėjai, tiek pati auditą atlikusi institucija. Rodyklės esančios per vidurį (kylančios į viršų) parodo mokėtinų išlaidų srautus, t.y. kaip sistemoje juda lėšų paramos gavėjams skyrimas – nuo paraiškų pateikimo Valdančiajai institucijai, paraiškų tikrinimo, išlaidų tvirtinti perdavimo Sertifikuojančiajai institucijai iki EK lėšų išmokėjimo. Minėtos pirmojo ir antrojo valdymo bei kontrolės lygmens institucijų operacinės patikros ir tikrinimai atsispindi rodyklėse esančiose dešinėje schemos pusėje.

Taigi, kaip jau buvo minėta, ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje egzistuoja trys kontrolės ir valdymo lygmenys nacionaliniame lygyje – Valdančioji, Sertifikuojančioji ir Audito institucija, tačiau šalia jų sistemoje, kaip buvo matyti 4 paveiksle, yra dar dvi, tačiau jau Europos lygmeniu, svarbios institucijos, tai EK ir Europos Audito Rūmai. Visa tai, kas vyksta su pačia ES plačiąja prasme, jos tikslais, jos parama, įskaitant ES struktūrinius fondus, iš esmės yra EK prerogatyva, mat EK paskirtis yra palaikyti visos Sąjungos interesus bei siūlyti naujas idėjas per teisės aktus parlamentui ir tarybai. Audito rūmai tuo tarpu yra tarsi dešinė EK ranka, t.y. ta institucija, kuri akylai stebi, tikrina ir užtikrina ar teisingai vykdomas ES biudžetas.

Europos Komisija. ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje šios institucijos vienintelis ir pagrindinis tikslas – priežiūra, t.y. ES lygmeniu Komisija stebi ar fondų valdymo ir kontrolės sistemos yra parengtos tinkamai bei ar jos yra veiksmingos. Taigi EK savo veikloje atsakinga už atitikties vertinimo procedūras, metinių kontrolės bei audito ataskaitų nagrinėjimą, konsultacijų įvairiais klausimais teikimą, programų valdymo priežiūrą nagrinėjant metines įgyvendinimo ataskaita ar dalyvaujant stebėsenos komiteto posėdžiuose[43].

EK savo atsakingų direktoratų pagalba, pasitelkiant įvairias skirtingų valstybių narių ataskaitas, jas analizuojant bei išnagrinėjant savo pačios atliktų auditų rezultatus, nuolatos stengiasi atnaujinti audito metodologijas taip, kad būtų kuo efektyviau užtikrinamas patikimas ir veiksmingas valdymo bei kontrolės sistemų darbas visose valstybėse narėse.

Europos Audito Rūmai. Fondų valdymo ir kontrolės struktūroje ši institucija užima išorės auditoriaus funkciją. Rūmai kasmet audituoja valstybes nares bei pateikia patikinimo pareiškimą apie tai ar ES išlaidos ir pajamos įvairiose biudžeto srityse yra teisėtos bei tikslingos. Ne išimtis yra ir struktūriniai fondai, kurie taip pat patenka po ES biudžetu bei neišvengia Europos Audito Rūmų patikrinimų. Savo pakankamos apimties auditui atlikti Rūmai šalyse narėse atsirenka apie 180 projektų apimančias reprezentuojančias imtis, kurias jie ir audituoja. Būtent Europos Audito Rūmams atlikus auditą toliau daug juo remiamasi Europos Parlamentui ir Tarybai tvirtinant EK sąskaitų uždarymą bei biudžeto įvykdymą[44].

---

[43] Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo.

[44] Europos Audito Rūmų oficiali svetainė: http://eca.europa.eu

Tarpinė institucija. Taigi toliau nagrinėjant ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemą reglamentuojančius teisės aktus, be jau minėtų privalomų trijų nacionalinių ir dviejų ES lygmens institucijų, reglamentuose taip pat yra apibrėžta leidžiama paskirti Tarpinė institucija – valstybinė ar privati įstaiga arba tarnyba, kuri yra pavaldi vadovaujančiai arba tvirtinančiai institucijai, arba kuri tokios institucijos vardu atlieka pareigas, susijusias su projektus įgyvendinančiais paramos gavėjais[45]. Kitaip sakant bet kuri valstybė narė arba jos vadovaujančioji institucija gali perduoti kurios nors veiksmų programos dalį valdyti ir įgyvendinti vienai (ar daugiau) iš valstybės narės arba vadovaujančios institucijos paskirtų tarpinių institucijų (pvz.: vietos valdžios institucijai, nevyriausybinei organizacijai ar kt.).

Šioje vietoje, darbo autoriaus nuomone ir prasideda iš pažiūros lengvos ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos biurokratinio aparato išsipūtimas ir sudėtingumas. Visų pirma šalia poros aiškių institucijų gali atsirasti keletas visiškai skirtingų ir pašalinių įstaigų (Tarpinių institucijų), taip didinant biurokratinį aparatą, o tai savo ruožtu padidintų popierizmą ir projektų įgyvendinimo laiką, nes tai greičiausiai prailgintų projekto patvirtinimo grandinę, kol projektas nuo jo pateikimo pasiektų išmokėjimo stadiją. Visų antra, žiūrint iš eilinio paramos gavėjo pusės, atsiradus įvairioms Tarpinėms institucijoms jam tikriausiai sudėtingėtų paraiškos pateikimo sąlygos (didėtų administracinė našta), t.y. tokiu atveju tektų labiau „pavargti“ kol būtų išsiaiškinta ką ir, tuo labiau, kokiai Tarpinei institucijai reikia pateikti, kai tuo tarpu esant tik kelioms pagrindinėms institucijoms būtų aiškesnis kelias dėl projekto pateikimo. Taip pat, padidėjęs įstaigų skaičius reiškia ir išaugusias įstaigų sąnaudas (tiek LR, tiek ES biudžetui per techninę paramą) – pradedant ofisų nuoma bei baigiant papildomais nereikalingais administracijos etatais (sekretorės, vadovai, buhalteriai, ūkvedžiai ir pan.), kurių užtektų mažiau, jei visą sistemą sudarytų tik keletas pagrindinių institucijų. Galiausiai, išsiplėtus minėtam biurokratiniam aparatui, įstaigų valdymo sistemoje galėtų atsirasti atsakingumo rizika, t.y. kuo daugiau institucijų dalyvautų ES struktūrinių fondų valdyme, tuo būtų didesnė tikimybė, kad esant neaiškumams kiekviena iš jų galutinę atsakomybę perkeltų vis ant kitos įstaigos.

Žinant tai, kad Lietuvos valstybėje egzistuoja gana aukštas biurokratizmo lygis, dar nenagrinėjus Lietuvos ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos jau iš anksto būtų galima spėti, kad funkcijų perdavimo kokioms nors Tarpinėms institucijoms Lietuvoje nebuvo išvengta. Atitinkamai tai gali turėti įtakos paramos įsisavinimo lėtiems tempams, bet tai bus patikrinta ir ištirta kitame skyriuje.

Stebėsenos komitetas. Paskutinis ES struktūrinių fondų veiklą reglamentuojančiuose aktuose išskiriamas subjektas dalyvaujantis struktūrinių fondų veikloje yra Stebėsenos komitetas, kuriam pirmininkauja valstybės narės arba vadovaujančiosios institucijos atstovas. Šio komiteto uždavinys yra įsitikinti veiksmų programų įgyvendinamumu ir kokybiškumu. Stebėsenos komitetas įgyvendindamas

[45] Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo.

jam reglamentuose apibrėžtą uždavinį, t.y. siekdamas, kad veiksmų programos būtų efektyviai įgyvendinamos, yra atsakingas už projektų atrankos kriterijų tvirtinimą ir nuolatinį tobulinimą. Taip pat komitetas reguliariai nagrinėja kiekvienos veiksmų programos pasiektus tikslus. Tai jis atlieka apskaičiuodamas veiksmų programose nurodytus įvairius finansinius rodiklius ir juos palygindamas su numatytais. Atitinkamai, komitetas po to turi patvirtinti ataskaitas dėl veiksmų programų įgyvendinimo, o Vadovaujančioji institucija jas turi pateikti peržiūrai EK, kuriai tai yra dar vienas priežiūros metodas.

Taigi, kaip buvo aptarta pirmiau, visų ES struktūrinių fondų institucijų vienas pagrindinių tikslų yra veiksminga bei patikima fondų valdymo ir kontrolės sistema. Šį tikslą viso laikotarpio metu siekiama įgyvendinti užkertant, aptinkant ir taisant bet kokius įmanomus pažeidimus. Minėtą patikimumo užtikrinimą bandoma užtikrinti keletu skirtingų etapų metu, t.y. dar prieš prasidedant naujausiam programavimo laikotarpiui, paties laikotarpio metu ir, galiausiai, programavimo laikotarpiui pasibaigus. Taigi įvairių priemonių, kuriomis buvo, yra ir bus siekiama užtikinti patikimą valdymo ir kontrolės sistemą, įgyvendinimo etapus galima suskirstyti taip:

1. Ex-ante (iš lot. kalbos: *iš anksto*) etapas, t.y. kontrolės sistemos įdiegimo etapas. Šiuo etapu, prieš prasidedant naujajam paramos administravimo laikotarpiui (maždaug 2006 m. IV ketv. metu), fondų valdymo ir kontrolės sistemos patikimumą buvo siekiama užtikrinti per fondų programų tvirtinimą. EK peržiūrėdavo, kad būtų paskirtos tinkamos ir pakankamos atsakingos institucijos bei, kad būtų ištaisytos visos praėjusiu fondų paramos administravimo laikotarpiu nustatytos sistemos problemos.

   Atitinkamai patvirtinus minimas programas jose buvo įtvirtintos projektų atitikties vertinimo procedūros, kurių pagalba buvo įdiegtos išlaidų kontrolės sistemos prieš paramos gavėjams išmokant lėšas. Taip pat jau *išankstinio* sistemos patikimumo užtikrinimo etapo metu buvo patvirtinti nacionalinio lygmens Audito institucijų audito strategijų atitikimai numatytiems ES tikslams, prioritetams, valdymo ir kontrolės sistemų efektyvumui pasiekti. Atitinkamai nacionalinėms Audito institucijoms numatytas kasmetinis privalomas vidaus kontrolės sistemos atitikties audito atlikimas ir ataskaitos teikimas.

2. Šiandieninis etapas, t.y. programos įgyvendinimas einamuoju metu. Efektyvų struktūrinių fondų sistemos įgyvendinimą Komisijai šiuo metu užtikrina kiek anksčiau minėtos kelios skirtingos priemonės, t.y. pirmiausia Valdančiosios institucijos kasdien atliekamos įvairios valdymo patikros bei kasmet pateikiamos ataskaitos dėl veiksmų programų įgyvendinimo, antra Sertifikuojančios institucijos nuolat EK pateikiami patirtų išlaidų patvirtinimai, nacionalinės Audito institucijos kartu su audito nuomone teikiamos metinės kontrolės sistemos veiksmingumo ataskaitos bei EK dešiniosios rankos – Europos Audito Rūmų atliekami šalių auditai.

3. Ex-post (iš lot. kalbos: *po to)* etapas, t.y. šiuo metu veikiančios 2007-2013 m. programos uždarymo (apie 2017 m.) saugikliai. Tuo metu kertine sistemos patikimumo užtikrinimo dalimi siekiant įsitikinti, kad visu laikotarpiu visa ES struktūrinių fondų sistema veikė efektyviai, bus nacionalinė Audito institucija. Audito institucija tuo laikotarpiu atliks galutinį sistemos auditą, t.y. peržiūrės visus atliktus jos pačios ir Audito Rūmų auditus, jų buvusius pastebėjimus, rekomendacijas, pagal juos atliktus sistemos ištaisymus bei tai aprašys savo baigiamojoje ataskaitoje skirtoje išnagrinėti EK. Atitinkamai, esant neaiškumams, EK tuo metu galės pati atlikti norimos imties auditus, kad galėtų galutinai įsitikinti sistemos efektyvumu.

Apibendrinant tai, kas buvo aptarta prieš tai – visais šiais etapais siekiama ne ko kito, o visiškai, pilnai ir galutinai įsitikinti, kad visi ES skiriami pinigai valstybių narių regionų skirtumams mažinti tikrai bus panaudoti pagal paskirtį. Kad taip įvyktų ir ES numatyti struktūrinių fondų tikslai būtų pasiekti kuo efektyviau, įvairiomis priemonėmis siekiama sukurti kuo veiksmingesnę valdymo ir kontrolės sistemą, kuri užkirstų kelią ES lėšų naudojimui ne pagal numatytą paskirtį, o visgi nustačius kokius nors pažeidimus juos nedelsiant ištaisytų.

Taigi kyla klausimas, kas nutinka radus, bet kokį, kad ir mažiausią, pažeidimą? Peržvelgus fondų veiklą reglamentuojančius teisės aktus atsakymas tampa paprastas – tokiam paramos gavėjui, priklausomai nuo pažeidimo pobūdžio ir rimtumo, tenka grąžinti dalį arba net visas gautas išmokas. EK šioje srityje į išieškojimų procedūras beveik nesikiša, mat už nustatytų pažeidimų taisymą ir susigrąžinimą yra atsakingos pačios valstybės institucijos, kurios tokiu atveju pašalina netinkamai deklaruotas išlaidas iš EK teikiamų mokėjimo prašymų bei atsiima išmokas iš paties nusižengusio paramos gavėjo. Tiesa, kai paramos gavėjui neteisėtai išmokėtų sumų susigrąžinti neįmanoma, valstybė yra priversta ES grąžinti šią, dėl savo klaidos ar aplaidumo, neteisėtai išmokėtą lėšų sumą.

Tuo tarpu EK yra priversta tiesiogiai įsikišti į valstybės narės kontrolės sistemą tik tada, kai nustato, kad netinkamos išlaidos nebuvo ištaisytos ar, kad valdymo ir kontrolės sistema veikia netinkamai, dėl ko kyla didelė tikimybė apskritai neaptikti pažeidimų. Pastaruoju atveju valstybei narei gresia pati blogiausia sankcija – mokėjimų visiškas nutraukimas.

Peržiūrėjus visų struktūrinių fondų teisės aktus reglamentuojančius netinkamas išlaidas (1080, 1801 ir 1084 numeriais patvirtinti reglamentai, patvirtinti 2006 m.), dėl kurių dažnai kyla pažeidimai, reikėtų išskirti tai, kad ES nefinansuoja skolos ir kitų panašių palūkanų, žemės pirkimo, kai jos suma sudaro daugiau nei 10 proc. visų tinkamų finansuoti išlaidų, bei PVM, kai subjektas turi teisę jį susigrąžinti. Šie trys pagrindiniai aspektai tikrinant paramos dokumentus privalo užimti gana svarbią reikšmę, taip užtikrinant teisingas išlaidas. Lietuvoje randamas klaidas ištirsime kitame skyriuje.

Taigi išnagrinėjus EK priimtus įvairius teisės aktus, reglamentuojančius ES struktūrinių fondų bendruosius principus, administravimą bei reikalavimus kiekvienos valstybės narės valdymo ir kontrolės sistemoms, matyti, kad EK metai po metų tobulindama savo veiklą sukūrė stiprią, aiškią ir

išsamiai detalizuotą schemą, kuri turi užtikrinti, kad 350 mlrd. EUR iš ES biudžeto būtų įsisavinti maksimaliai tiksliai ir tikslingai. Šios teoretiškai stiprios schemos dėka turėtų būti pasiekti visi pirmajame skyriuje minėti ES siekiai ir tikslai, kuriais siekiama visos ES bendros regionų gerovės.

Reglamentuose apibrėžta ES struktūrinių fondų efektyvi valdymo ir kontrolės sistema turėtų užtikrinti darnų regioninės politikos įgyvendinimą ir prisidėti prie atsiliekančių regionų spartaus vystymosi, kartu keliant ir visą bendro regiono išsivystymo lygį pasauliniu mastu. EK sukūrus stiprius valdymo ir kontrolės pagrindus, toliau visas sistemos įgyvendinimas praktikoje priklauso tik nuo pačių valstybių narių atsakomybės perkeliant EK reikalavimus į savo kasdieninę veiklą. Beveik 7 mlrd. eurų struktūrinės paramos, kurie numatyti skirti 2007-2013 m. laikotarpiu Lietuvai, taip ir gali būti nepanaudoti, jei Lietuva atsakingai nesiims įgyvendinti sėkmingos bei efektyvios fondų valdymo ir kontrolės sistemos. Preliminariais nepriklausomų ekspertų vertinimais, pasistengus efektyviai panaudoti visas 2007–2013 m. laikotarpio ES struktūrinių fondų paramos lėšas, Lietuvoje papildomai būtų galima sukurti apie 50 mlrd. litų bendrojo vidaus produkto, o tai savo ruožtu tikrai labai smarkiai padidintų esamas Lietuvos ekonomikos apimtis. Taigi išsiaiškinus šiame skyriuje prieš tai minėtus ES reikalavimus, kitame skyriuje darbo autorius ištirs tai, kaip šie ES struktūrinių fondų reikalavimai valdymo ir kontrolės sistemai buvo perkelti į Lietuvos valstybę ir kaip ji yra įvertinama po atliktų Valdymo ir Kontrolės auditų.

3. ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMO IR KONTROLĖS SISTEMOS REGULIAVIMO YPATUMAI LIETUVOJE

Pirmajame skyriuje išnagrinėjus ES sanglaudos politikos pagrindinius tikslus ir siekius, regioninės politikos prioritetines kryptis, jų įgyvendinimui sukurtų struktūrinių fondų sampratą ir principus, o antrajame skyriuje išsiaiškinus EK reglamentuose valstybėms narėms apibrėžtus valdymo ir kontrolės reikalavimus visiems šiems aspektams pasiekti, toliau ištirsime, kaip ir kokie ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos ypatumai buvo įgyvendinti Lietuvos valstybėje, bei ar jų kontrolė yra pakankama, kad užtikrintų tinkamą paramos valdymą, nerizikuojant prarasti ES lėšų.

Visų pirma įgyvendinant EK reikalavimus Lietuvos valstybė 2007-2013 m. struktūrinių fondų lėšų panaudojimui parengė penkis pagrindinius dokumentus – ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją bei keturias atskiras veiksmų programas (Ekonomikos augimo, Žmogiškųjų išteklių plėtros, Sanglaudos skatinimo ir Techninės paramos). Strategijoje buvo numatyta, kad daugiausia struktūrinių fondų lėšų skiriama Ekonominio augimo programai – t.y. 45,32 proc. visų ES struktūrinių fondų lėšų, 38,68 proc. numatyta skirti Sanglaudos skatinimo programai, 14,6 proc. – Žmogiškųjų išteklių plėtrai, o 1,4 proc. – Techninės paramos veiksmų programai. Pirmosios dvi programos yra įgyvendinamos ERPF ir Sanglaudos struktūrinio fondo lėšų pagalba, o likusias – ESF. Kiekviena iš šių programų atitinka ES struktūrinių fondų tikslus, o ištyrus ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją matyti, kad ji, kaip yra reikalaujama EK reglamentuose, dar derinama ir su kitais ES svarbiausiais strateginiais dokumentais, tokiais kaip Lisabonos strategija, Jungtinėmis ekonomikos ir darbo vietų kūrimo gairėmis bei Bendrijos strateginėmis gairėmis „Ekonomikos augimą ir darbo vietas remianti politika“.

Be šių penkių dokumentų buvo priimti įvairūs kiti svarbūs, minėti pirmajame skyriuje, Lietuvos nacionaliniai teisiniai aktai, kuriais buvo nustatyti visi ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos ypatumai Lietuvos valstybėje, apibrėžtos atsakingos institucijos, jų atliekamos funkcijos sistemoje, numatyta audito strategija ir pan. Visi šie dokumentai toliau ir bus išnagrinėti tyrimo metu.

3.1. ES struktūrinių fondų kontrolės ir valdymo sistemos institucijos Lietuvoje

Kaip minėta skyrelyje pirmiau, Lietuvoje struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemai pagrindą davė EK teisės aktai. Išnagrinėjus minėtus reglamentus, galima teigti, kad jais valstybėms buvo nustatyti tokie minimalūs reikalavimai ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemoms, kad juos įgyvendinus būtų galima teigti, kad kiekvienoje šalyje veikia pakankama ES fondų valdymo ir kontrolės sistema. Minimalius reikalavimus užtikrina šių pagrindinių institucijų paskyrimas:

- Vadovaujančioji institucija, kuri yra atsakinga už patikimą ir veiksmingą ES struktūrinių fondų lėšų planavimą, priemonių įgyvendinimą ir priežiūrą;
- Sertifikuojančioji ir Mokėjimo institucija(-os) – atsakinga(-os) už mokėjimo prašymo pateikimą EK bei visų ES struktūrinių fondų lėšų mokėjimą, apskaitą ir pan.;
- Audito institucija, kuri EK patvirtina visos sistemos veikimą;

Kita organizacija – Stebėsenos komitetas, nors ir negalėtų būti įvardinama, kaip valdymo ir kontrolės sistemos institucija, tačiau čia jis yra taip pat ganėtinai svarbus organas, mat jį visų pirma sudaro tiek valstybės institucijų, tiek nevyriausybinių organizacijų atstovai, bei jis užtikrina valstybės veiksmų programų įvykdymo lygį, nustato atrankos kriterijus. ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje reglamentai taip pat palieka vietos ir įvairioms kitoms institucijoms, kurios galėtų dar labiau prisidėti užtikrinant efektyvią ir tikslingą veiklą – tokioms kaip deleguotas funkcijas atliekančios tarpinės institucijos, visas institucijas koordinuojančios institucijos ir t.t.

Taigi remiantis prieš tai aptartais EK reglamentais ir jų reikalavimais užtikrinančiais minimalią fondų valdymo ir kontrolės sistemą, 2007 m. spalio 17 d. LR Vyriausybė nutarimu Nr. 1139, įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją, nustatė atsakomybių ir funkcijų paskirstymą tarp Lietuvos institucijų. Šis dokumentas galima teigti yra pats pagrindinis šaltinis atspindintis visą sistemą Lietuvoje ir aiškiai apibrėžiantis ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemoje dalyvaujančias Lietuvos institucijas, jų funkcijas bei atsakomybes.

Ištyrus dokumentą pastebėtina yra tai, kad siekdama kuo labiau supaprastinti visą sistemą Lietuvos valstybė suteikė sistemoje dalyvaujančioms institucijoms galimybę pačioms nusistatyti efektyviausią savo veiklos organizavimo formą, aišku kartu užtikrinant veiklos kokybę ir ES reglamentų reikalavimų dėl objektyvumo, nešališkumo ar nepriklausomumo laikymąsi. Tai būtų galima įvertinti kaip teigiamą aspektą, nes tokiu būdu pačioms įstaigoms, žinančioms savo veiklos organizavimo aspektus, išteklius ir niuansus, tai tik palengvino darbus sukuriant procedūras savo kasdienėje veikloje. Priešingu atveju pačios valstybės nustatytos institucijų veiklos organizavimo formų procedūros galėjo būti labai nepatogios ir nepritaikytos efektyviai tam tikros įstaigos veiklai. Aišku palikta ir tam tikra rizika, kad keletas, viena po kita, hierarchijos lygyje esančių įstaigų panašią veiklos dalį galėjo apsibrėžti kiek skirtingai, taip sukeldamos kolizijas paramos gavėjui, kaip pvz.: vienos įstaigos nustatytose taisyklėse vieno iš paraiškos etapų vertinimo terminas gali būti nurodytas rekomendacinis, tačiau kitos įstaigos procedūros apraše pateiktas kaip privalomas. Siekiant sumažinti tokias rizikas vertėtų peržiūrėti ir tarpusavyje palyginti visus su programomis susijusius dokumentus.

Remiantis tuo pačiu tiriamu dokumentu, apibendrinant ES struktūrinių fondų visą valdymo sistemą Lietuvoje, būtų galima teigti, kad visos patvirtintų institucijų funkcijos ir atsakomybės yra padalijamos į du lygius – strateginį ir operacinį:

- Strateginio lygio valdymo ir kontrolės funkcijas Lietuvoje patikėta atlikti Koordinuojančiajai institucijai – Finansų ministerijai, tarpinėms institucijoms – atsakingoms ministerijoms, bei komitetams. Šios įstaigos koordinuoja, planuoja bei prižiūri veiksmų programų įgyvendinimą, taip pat pagal kompetenciją užtikrina ES lėšų įsisavinimą laiku;
- Operacinio lygio funkcijas tuo tarpu nustatyta atlikti – Vadovaujančiajai, Tvirtinančiajai (bei Mokėjimus atliekančiajai), Įgyvendinančioms ir Audito institucijoms, bei Viešųjų pirkimų tarnybai. Šios įstaigos ne planuoja, kaip strateginio lygio įstaigos, o užtikrina, kad kasdienėje veikloje veiksmų programos ir projektai būtų įgyvendinami veiksmingai, tinkamai bei laiku.

Kaip matyti, Lietuvoje struktūrinių fondų valdymo schemoje atsiranda EK reglamentuose neišskiriamos, tačiau leidžiamos papildomos institucijos – Koordinuojančioji ir Įgyvendinančioji.

Kadangi visoje struktūrinių fondų sistemoje dalyvauja gana daug įvairių institucijų, o vienai Vadovaujančiajai institucijai suvaldyti ir Tarpines, ir Įgyvendinančias institucijas neįmanoma, bei tuo pat metu taip pat yra reikalinga nuolat koordinuoti atsiskaitymą EK dėl ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos įgyvendinimo – paskirti papildomą strateginiu lygiu viską Koordinuojančią instituciją buvo reikalinga ir teisinga. Ištyrus Koordinuojančios institucijos veiklą apibūdinančius dokumentus nustatyta, kad Koordinuojančiajai institucijai buvo paskirta organizuoti ir koordinuoti strategijos, veiksmų programų rengimą, derinimą su EK, rengti ir teikti EK strategijos įgyvendinimo ataskaitas, dalyvauti komitetų veiklose, prižiūrėti ir tobulinti ES struktūrinės fondų valdymo bei kontrolės sistemą, ir kiti koordinavimo veiksmai. Taigi Finansų ministerijos, kaip Koordinuojančios institucijos paskyrimas, leido užtikrinti visos ES struktūrinių fondų paramos nenutrūkstamą ir efektyvų koordinavimą.

Tuo tarpu į operacinį lygį įtrauktos Įgyvendinančios institucijos iš pirmo žvilgsnio atrodo lyg visiškai naujas darinys, lyginant su tuo, kas yra apibrėžta EK reglamentuose. Visgi šios institucijos yra ne kas kita, kaip tos pačios Tarpinės institucijos, tik kitu pavadinimu. Kitose valstybėse narėse, tokiose kaip Estija, Latvija ar Čekija, struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje šios, Lietuvoje pavadintos Įgyvendinančiomis, institucijos iš tikrųjų yra vadinamos tiesiog antrojo lygio Tarpinės institucijos (angl. *2nd level intermediate bodies*), tačiau Lietuvos sistemoje buvo pasirinktas būtent toks, kiek išskirtinis, jų pavadinimas. Visgi su pastaruoju pavadinimu tikriausiai reikėtų sutikti, mat, kaip ir anksčiau minėtame Mokėjimo ir Sertifikavimo institucijų pavyzdyje, taip ir šiuo atveju, pavadinimas Įgyvendinančioji institucija yra daug aiškesnis negu būtų antrojo lygmens tarpinės institucijos vardas. Tarpinės – tai labiau strateginės institucijos, kurios atsakingos už konkrečių ūkio sektorių paramos planavimą, panaudojimą, gairių rengimą ir pan., kai tuo tarpu Įgyvendinančios institucijos yra tos institucijos, kurios tiesiogiai bendrauja su paramos gavėjais, administruoja projektus, vertina paraiškas, sudaro sutartis ir pan. Taigi šiuo atveju galima teigti, kad Lietuva

nesuklydo antrojo lygmens tarpines institucijas pavadindama Įgyvendinančiosiomis bei taip aiškiau, jau pačiame pavadinime, nurodydama institucijų atsakomybę.

Tyrinėjant ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemą toliau – Lietuvoje pastebima, kad iš esmės visos anksčiau minėtos pagrindinių institucijų funkcijos, išskyrus Audito institucijos funkcijas, buvo perduotos Finansų ministerijai. Ji įgyvendindama EK reikalavimus yra paskirta atlikti veiksmų programų koordinuojančiosios, vadovaujančiosios, tvirtinančiosios ir mokėjimus atliekančiosios institucijų funkcijas. Taigi trumpai apibendrinant tyrinėjamuose dokumentuose nurodytas jų funkcijas pastebėtina, kad Finansų ministerijos Europos Sąjungos struktūrinės paramos valdymo departamentas, kaip Koordinuojančioji institucija, koordinuoja ES struktūrinių fondų paramos planavimą, naudojimą, prižiūri bendrą valdymo ir kontrolės sistemą. Taip pat pastebėtina, kad Vadovaujančios, Tvirtinančios ir Mokėjimus atliekančios institucijos funkcijos nors ir yra vykdomos toje pačioje įstaigoje (Finansų ministerijoje), tačiau, kaip ir yra reikalaujama EK reglamente, jos yra atskirtos ir pavestos skirtingiems Finansų ministerijos padaliniams. Vadinasi Finansų ministerijoje yra patvirtinti trys atskiri padalinai:

- Vadovaujančioji institucija – ES struktūrinės paramos valdymo departamentas, kuris atsako už veiksmų programų valdymą;
- Tvirtinančioji institucija – Nacionalinio fondo departamentas, atsakantis už mokėjimo paraiškų patvirtinimą ir teikimą EK;
- Mokėjimus atliekanti institucija – Valstybės iždo departamentas, atsakingas už mokėjimų iš ES priėmimą ir jų išmokėjimą;

Tuo tarpu Lietuvoje Tarpinėmis institucijomis buvo paskirtos šios 8 įstaigos:

- LR Aplinkos ministerija;
- LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija;
- LR Susisiekimo ministerija;
- LR Sveikatos apsaugos ministerija;
- LR Švietimo ir mokslo ministerija;
- LR Ūkio ministerija;
- LR Vidaus reikalų ministerija;
- Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LR Susisiekimo ministerijos.

Kaip buvo minėta pirmiau, šios aštuonios atskiros Tarpinės institucijos yra paskirtos veikti strateginiu lygmeniu. Jos yra paskirtos būti atsakingomis už paramos konkretiems savo kompetencijai priklausantiems ūkio sektoriams (Sveikatos apsaugos ministerija už sveikatos sektorių, Aplinkos ministerija už aplinkos sektorių ir pan. (žr. 4 lent.)) planavimą, panaudojimą, gairių rengimą, paraiškų teikimo sąlygų nustatymą ir pan.

Vykdyti Įgyvendinančiųjų institucijų funkcijas paskirstos šios įstaigos:

- Aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra;
- VšĮ Europos socialinio fondo agentūra;
- Transporto investicijų direkcija;
- VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra;
- VšĮ Lietuvos verslo paramos agentūra;
- UAB „Investicijų ir verslo garantijos“.

Šioms institucijoms remiantis tyrinėjamais dokumentais yra paskirtos tokios užduotys kaip projektų administravimas, kvietimų teikti paraiškas skelbimas, pateiktų paraiškų vertinimas, sutarčių sudarymas, didžiausios leistinos sumos projektui nustatymas, paramos gavėjų konsultavimas ir kitos nutarimu apibrėžtos funkcijos.

Apibendrinant visas prieš tai tyrime minėtas institucijas ir įstaigas, dalyvaujančias struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje – visą Lietuvos ES struktūrinių fondų administravimo, valdymo ir kontrolės sistemą geriausiai būtų galima pavaizduoti ir suprasti remiantis toliau pateiktu paveikslu:



5 pav. **ES struktūrinių fondų valdyme dalyvaujančios įstaigos Lietuvoje**
Šaltinis: ES struktūrinių fondų svetainė, LR Finansų ministerija: www.esparama.lt

Kaip matyti iš pirmiau pateiktos schemos (žr. 5 pav.) be jau minėtų Finansų ministerijai priskirtų Koordinuojančios, Vadovaujančios, Tvirtinančios ir Mokėjimus atliekančios institucijos funkcijų, taip pat be 8 Tarpinių ir 6 Įgyvendinančiųjų institucijų, Lietuvos ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje dar egzistuoja paskirtas Audito institucijos funkcijas atliekantis Valstybės Kontrolės 8-tasis audito departamentas. Pastebėtina tai, kad Audito institucijos funkcija buvo perduoda visai kitai, nuo Finansų ministerijos nepriklausomai, trečiajai šaliai, o tai reikėtų laikyti teigiamu dalyku, nes Audito institucija yra viena svarbiausių dalių įgyvendinant EK reikalavimus ir leidžianti

EK visiškai pilnai pasikliauti jos, kaip nešališkos institucijos, nuomone apie valstybės narės sistemos efektyvumą įgyvendinant ES bei jos fondų tikslus. LR Seimo nutarimu Audito institucijos funkcija yra pavesta LR Valstybės kontrolei, kuri pagal Valstybės kontrolės įstatymą yra tik LR Seimui atskaitinga aukščiausioji valstybinio Audito institucija, todėl ji turi funkcinį nepriklausomumą nuo vadovaujančiosios ir tvirtinančiosios institucijų.

Tuo tarpu jei auditas būtų atiduotas Finansų ministerijos penktajam padaliniui, kaip tai yra padaryta su likusiomis pagrindinėmis reglamentuose reikalaujamomis institucijomis (Koordinuojančiąja, Vadovaujančiąja, Tvirtinančiąja ir Mokėjimus atliekančiąja), tokiu atveju būtų sunku užtikrinti nepriklausomumo principą, kas galėtų grėsti audito nešališkumu bei galimu jo įtakojimu. Taip galėtų atsitikti visų pirma todėl, kad tokiu atveju visos šios institucijos atsidurtų vienoje įstaigoje, kuri turėtų vieną pagrindinį vadovą ir kuriam jos visos būtų atskaitingos, todėl grėstų interesų konfliktas, kai Audito institucija, kaip Finansų ministerijos vienas iš departamentų, nustatytų kitų struktūrinių fondų veikloje dalyvaujančių Finansų ministerijos departamentų trūkumus ar netinkamą veiklą. Tai, galima manyti, netenkintų Finansų ministerijos vadovo, kai vienas jam atskaitingas departamentas ES lygiu kritikuotų kitus jam atskaitingus departamentus, o tai lemtų nuolatinį spaudimą audito institucijai. Visų antra tokioje įstaigoje ir pačiam Audituojančiajam departamentui grėstų nuolatinis interesų konfliktus, mat darbuotojai dirbtų toje pačioje įstaigoje, dalyvautų bendrose įstaigos konferencijose, seminaruose, išvykose ar šventėse, vieni kitus nuolat matytų ir pažinotų. Taigi šios priežastys lemia tai, kad būtų sunku užtikrinti nepriklausomumą. Todėl įvertinus tai, kad Audito institucijos funkcija buvo perduota trečiajai nepriklausomai šaliai – Valstybės kontrolei, tai reikėtų įvertinti kaip labai teigiamą aspektą.

Pratęsiant temą apie kitas įstaigas, dalyvaujančias ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės veikloje (žr. 5 pav.), tyrimo metu buvo nustatyta, kad be jau minėtų įstaigų sistemoje veikia ir LR Vyriausybė, kuri užima pagrindinių teisės aktų, reglamentuojančių strategijos bei veiksmų programų valdymą, tvirtinančiojo subjekto vietą, o EK – viską prižiūrinčiojo subjekto vietą. Galiausiai Regionų plėtros taryba sistemoje yra atsakinga už regionų projektų atrinkimą, Stebėsenos komitetas, kaip minėta antrame skyriuje, buvo paskirtas tvirtinti projektų atrankos kriterijus bei kasmet nagrinėti programų pasiektus tikslus, Veiksmų programų valdymo komitetai yra paskirti nagrinėti atskirų programų planavimo ir įgyvendinimo problemas, o Viešųjų pirkimų tarnyba – įstaiga, kuri kontroliuoja, kaip projektuose atliekant viešuosius pirkimus yra laikomasi viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimų.

Toliau tiriant ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemą Lietuvoje prieš tai minėtas Tarpines ir Įgyvendinančias institucijas galima suskirstyti pagal jų kompetenciją, t.y. programas, kuriose jos atitinkamai veikia kaip atliekančios Tarpines ir Įgyvendinančiąsias funkcijas (žr. 4 lent.).

4 lentelė. Atsakomybės paskirstymas tarp Tarpinių ir Įgyvendinančių institucijų

Eil. Nr.	Veiksmų programa / Prioritetas	Tarpinės institucijos atsakingos už konkrečius ūkio sektorius	Įgyvendinančioji institucija
ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ PLĖTROS VEIKSMŲ PROGRAMA			
1.	Geras užimtumas ir socialinė aprėptis	Socialinės apsaugos ir darbo min.	VšĮ Europos socialinio fondo agentūra
2.	Mokymasis visą gyvenimą	Švietimo ir mokslo ministerija	VšĮ Europos socialinio fondo agentūra
3.	Tyrėjų gebėjimų stiprinimas	Švietimo ir mokslo ministerija	VšĮ Europos socialinio fondo agentūra
4.	Administracinių gebėjimų stiprinimas ir vieš. admin. efektyvumo didinimas	Vidaus reikalų ministerija	VšĮ Europos socialinio fondo agentūra
5.	Techninė parama	–	VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra
EKONOMIKOS AUGIMO VEIKSMŲ PROGRAMA			
6.	Ūkio konkurencingumui ir ekonomikos augimui skirti MTTP	Ūkio ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija	VšĮ Lietuvos verslo paramos agentūra, VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra
7.	Verslo produktyvumo didinimas ir verslo aplinkos gerinimas	Ūkio ministerija	VšĮ Lietuvos verslo paramos agentūra, UAB „Investicijų ir verslo garantijos“
8.	Informacinė visuomenė visiems	Informacinės visuomenės plėtros komitetas	VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra
9.	Esminė ekonominė infrastruktūra	Susisiekimo ministerija, Ūkio ministerija	Transporto investicijų direkcija, VšĮ Lietuvos verslo paramos agentūra
10.	Transeuropinių transporto tinklų plėtra	Susisiekimo ministerija	Transporto investicijų direkcija
11.	Techninė parama	–	VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra
SANGLAUDOS SKATINIMO VEIKSMŲ PROGRAMA			
12.	Vietinė ir urbanistinė plėtra, kultūros paveldo ir gamtos išsaugojimas bei pritaikymas turizmo plėtrai	Vidaus reikalų ministerija, Ūkio ministerija, Aplinkos ministerija	VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra, VšĮ Lietuvos verslo paramos agentūra, Aplinkos projektų valdymo agentūra
13.	Viešųjų paslaugų kokybė ir prieinamumas: sveikatos, švietimo ir socialinė infrastruktūra	Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo min.	VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra
14.	Aplinka ir darnus vystymasis	Aplinkos ministerija, Ūkio ministerija, Susisiekimo ministerija	Aplinkos projektų valdymo agentūra, VšĮ Lietuvos verslo paramos agentūra, Transporto investicijų direkcija
15.	Techninė parama	–	VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra
TECHNINĖS PARAMOS VEIKSMŲ PROGRAMA			
16.	Techninė parama ES struktūrinės paramos administravimui	–	VšĮ Centrinė projektų valdymo agentūra

Šaltinis: 2007 m. spalio 17 d. Lietuvos Vyriausybė nutarimas Nr. 1139 (aktuali redakcija 2011-12-04)

Kaip matyti iš 4 lentelės, daugiausia prioritetų buvo priskirta Susisiekimo, Švietimo ir mokslo bei Ūkio ministerijoms, kaip Tarpinėms institucijoms, joms atitinkamai buvo numatyta ir didžiausia ES struktūrinių fondų biudžeto dalis (žr. 7 priedą), kuri bendrai siekia 59,4 proc. viso fondų biudžeto. Techninės paramos valdymas, kaip matyti patikėtas tik VšĮ Centrinei projektų valdymo agentūrai, kuri bendrai, kaip Įgyvendinančioji institucija, yra atsakinga už 8 veiksmų programų prioritetų valdymą.

Taigi apibendrinant galima teigti, kad Audito institucijos, t.y. LR Valstybės kontrolės 8-ojo audito departamento, specialistai būtent į šias institucijas turėtų kreipti didžiausią dėmesį, nes šios – Įgyvendinančiosios ir Tarpinės institucijos yra tos kontrolės ir valdymo grandys, kurios labiausiai įtakoja taip, kaip bus įsisavinama ES struktūrinių fondų parama, mat nuo jų kasdienės veiklos (ypač Įgyvendinančiųjų institucijų) ir priklauso kokiems projektams bus skirta parama.

Reikėtų pažymėti, kad Lietuvos valstybė norėdama užtikrinti kuo efektyvesnį sistemos veikimą visiems auditams atlikti paskyrė pačią aukščiausią audito instituciją Lietuvoje. Kaip jau buvo minėta pirmiau, Valstybės kontrolė, kaip Audito institucija yra visiškai nepriklausoma nuo kitų ES

struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje dalyvaujančių subjektų, todėl jos atlikti darbai bei pateikiama nuomonė turėtų būti pati tiksliausia, ne taip, kaip kitose valstybėse narėse:

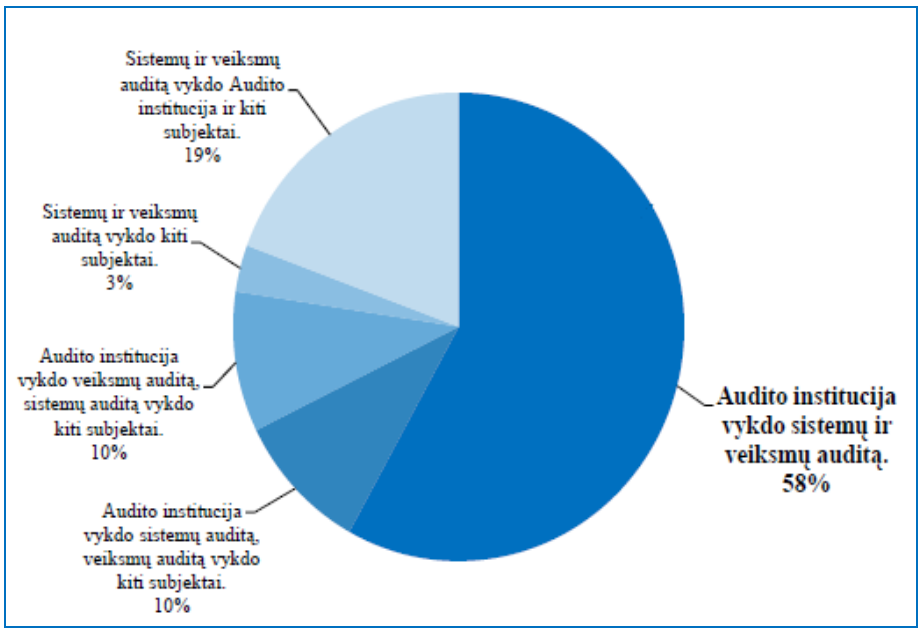
5 lentelė. 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos Audito institucijos valstybėse narėse

Vyriausybės ar kitos ministerijos nei FinMin departamentas	Finansų ministerijos departamentas	Aukščiausioji audito institucija	Savivaldybių institucijos
Airija	Bulgarija	**Lietuva**	Italija
Austrija	Čekija	Rumunija	Jungtinės Karalystės
Belgija	Estija	Vengrija	
Danija	Graikija		
Kipras	Ispanija		
Malta	Latvija		
Olandija	Lenkija		
Portugalija	Liuksemburgas		
Prancūzija	Suomija		
Slovėnija	Slovakija		
Švedija	Vokietija		

Šaltinis: ES valstybių narių oficialios ES struktūrinių fondų svetainės

Tyrimo metu panagrinėjus kitų ES valstybių narių ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemų efektyvumo auditui atlikti paskirtų Audito institucijų hierarchinį lygį valstybėse, matyti, kad praktiškai visose likusiose šalyse ES struktūrinių fondų auditas buvo patikėtas ne aukščiausiosioms audito institucijoms. Aukščiausioji audito institucija paskirta atlikti fondų auditą yra tik Lietuvoje, Rumunijoje ir Vengrijoje. Kitose valstybėse auditas patikėtas Finansų ministerijoms ar prie ministerijų esantiems kitiems departamentams. Sunku suprasti, kodėl Lietuvos kaimynai, tokie kaip Estija ar Latvija, Audito institucijos funkcijas perdavė atlikti Finansų ministerijoms, o ne Aukščiausiajai audito institucijai, nes tokiu būdu, kaip buvo aptarta pirmiau, šios šalys padidino riziką, kad auditas nebus tikrai nepriklausomas nuo susijusių institucijų.

Pastebėtina tai, kad remiantis pagrindiniais EK reglamentais nacionalinė Audito institucija turi teisę pati neaudituoti fondų kontrolės ir valdymo sistemų bei projektų, o šioje dalyje būti tiesiog audito atlikimą koordinuojančia institucija (kitos reglamentu jai nustatytos funkcijos išlieka ir toliau). Atitinkamai šias funkcijas nudeleguojant ar parduodant atlikti kuriai nors trečiajai, nepriklausomai, šaliai. Taigi tokį ar panašų valdymo ir kontrolės būdą tikriausiai ir pasirinko dauguma 5 lentelėje išvardintų valstybių, tai panagrinėsime toliau. Tiesa, toks būdas nebūtinai reiškia, kad auditas bus atliktas ir geriau, ir pigiau. Panagrinėjus Valstybės kontrolės pateikiamus skaičiavimus, bendrai visų ES audito institucijų arba jų deleguotų įstaigų atliktus auditus galima skirstyti taip:



6 pav. **2007–2013 m. ES struktūrinės paramos ES Audito institucijų funkcijos valstybėse narėse**
Šaltinis: adaptuota pagal LR Valstybės kontrolės duomenis

Pateiktas paveikslas (žr. 6 pav.) rodo, kad 58 proc. visų ES valstybėse atliktų ES struktūrinių fondų sistemų ir veiksmų auditų atliko pačios Audito institucijos. Lietuva patenka tarp šių 58 proc., nes Valstybės Kontrolės 8-tasis departamentas atlieka tiek ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemų, tiek atrinktų operacijų, siekiant patikrinti deklaruotas išlaidas, auditus pats. Taip pat pastebėtina, kad bendrai paėmus ES valstybių Audito institucijos dalyvavo vykdant bent vieną iš auditų (sistemos arba operacinį) 97 proc. visų atvejų, ir tik 3 proc. atvejų buvo, kai sistemų ir operacijų auditų nevykdė pati Audito institucija. Taigi galima teigti, kad prieš tai minėtas teiginys, kad tikriausiai daugumos valstybių Audito institucijos auditus atlikti perduoda/parduoda kitai įstaigai, nėra teisingas, o pirmiau minėta rizika dėl galimo Audito institucijos interesų konflikto negali būti atmesta.

Lyginant su ankstesniu laikotarpiu, kai vyravo individualus valstybių audito planavimas, o deklaruojamas išlaidas audituodavo ministerijų Vidaus audito tarnybos, dabartiniu laikotarpiu viskas yra apibrėžta EK patvirtintoje audito strategijoje. Atitinkamai panaikinti įvairūs audito darbo neapibrėžtumai, EK išleidžiant įvairias gaires ir metodologinius dokumentus. Taigi turint omenyje, kad audito efektyvumas esamu programavimo laikotarpiu buvo stipriai patobulintas, Lietuvos pasirinkimą viską patikėti Valstybės kontrolei reikėtų laikyti tinkamu.

Taigi trumpai aptarus ištirtas Lietuvos ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje dalyvaujančias institucijas, reikėtų pabrėžti, kad iš pažiūros sistema atrodo tinkama ir atspindinti EK reikalavimus, ypač išskiriant aukščiausios Audito institucijos paskyrimo ypatumus, teigiamai išsiskiriančius tarp kitų ES valstybių. Tačiau toliau papildomai ištirsime ar visos EK reglamentuose numatytos privalomos institucijų funkcijos atsispindi ir paskirtų Lietuvos institucijų funkcijose.

3.2. ES struktūrinių fondų kontrolės ir valdymo sistemos institucijų funkcijos Lietuvoje

Ištyrus ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje dalyvaujančias Lietuvos institucijas ir įstaigas, jų tarpusavio ryšius ir kitus niuansus, toliau pereisime prie pagrindiniuose EK reglamentuose nustatytų privalomų institucijoms vykdytinų funkcijų perkėlimo į Lietuvos institucinę bazę tyrimo, t.y. peržiūrėsime Lietuvos institucijoms priskirtas funkcijas bei jų atitikimą su EK apibrėžtais minimaliais valdymo ir kontrolės sistemų reikalavimais.

EK reglamentuose, kaip buvo minėta pirmiau, Vadovaujančiajai institucijai priskirtos funkcijos:

6 lentelė. Vadovaujančiajai institucijai privalomų ir priskirtų funkcijų palyginimas

Eil. Nr.	EK nustatytos privalomos Vadovaujančiajai institucijai (ES struktūrinės paramos valdymo departamentui) funkcijos	Ar Veiksmų programų departamentas tiesiogiai vykdo šias EK funkcijos?
1.	Užtikrinti, kad veiksmai finansavimui būtų atrinkti vadovaujantis veiksmų programai taikytinais kriterijais ir kad visą jų įgyvendinimo laikotarpį jie atitiktų <...> taisykles.	NE, perduota Tarpinėms ir Įgyvendinančioms inst.
2.	Patvirtinti, kad bendrai finansuojami produktai yra pateikti bei paslaugos suteiktos ir tai, ar paramos gavėjų deklaruotos su veiksmais susijusios išlaidos buvo faktiškai patirtos ir atitinka taisykles, o atskirų veiksmų patikrinimą vietoje atlieka atrankos būdu <...>.	NE, perduota Tarpinėms ir Įgyvendinančioms inst.
3.	Užtikrinti, kad veiktų kompiuterizuota apskaitos dokumentų apie kiekvieną <...> veiksmą registravimo bei saugojimo sistema, ir kad būtų renkami stebėsenai, patikrinimams, auditui bei vertinimui reikalingi duomenys apie įgyvendinimą.	NE, perduota Tarpinėms ir Įgyvendinančioms inst.
4.	Užtikrinti, kad paramos gavėjai <...> turėtų atskirą apskaitos sistemą arba tinkamą visų su veiksmu susijusių sandorių apskaitos kodeksą <...>.	NE, perduota Tarpinėms ir Įgyvendinančioms inst.
5.	Užtikrinti, kad 48 str. 3 d. nurodytos veiksmų programos būtų vertinamos pagal 47 str.	NE, perduota Tarpinėms ir Įgyvendinančioms inst.
6.	Nustatyti procedūras, užtikrinančias, kad visi su išlaidomis ir auditu susiję dokumentai <...>, būtų saugomi laikantis 90 straipsnio reikalavimų.	TAIP
7.	Užtikrinti, kad tvirtinanti institucija gautų visą būtiną informaciją apie tvirtinimo tikslais atliktas su išlaidomis susijusias procedūras ir patikrinimus.	NE, perduota Tarpinėms ir Įgyvendinančioms inst.
8.	Teikti gaires ir dokumentus stebėsenos komiteto darbui, kad būtų galima vykdyti veiksmų programos įgyvendinimo kokybės stebėseną atsižvelgiant į jos konkrečius tikslus.	TAIP
9.	Rengti metines ir galutines įgyvendinimo ataskaitas, o jas patvirtinus stebėsenos komitetui, teikti jas EK.	TAIP
10.	Užtikrinti, kad būtų laikomasi informavimo ir viešumo reikalavimų, nustatytų 69 str.	NE, perduota Tarpinėms ir Įgyvendinančioms inst.
11.	Teikti EK informaciją, kad ji galėtų įvertinti didelės apimties projektus.	TAIP

Tyrimo metu peržiūrėjus dokumentus, kurie nusako Vadovaujančiai institucijai – Finansų ministerijos ES struktūrinės paramos valdymo departamentui pavestas funkcijas, matyti, kad daugumą pagal EK reglamentus šiai institucijai priskirtų funkcinių reikalavimų ES struktūrinės paramos valdymo departamentas delegavo Tarpinėms ir Įgyvendinančioms institucijoms (žr. 6 lent.). Nors, kai kurios funkcijos deleguotos kitom įstaigom, tačiau, kaip ir dera tokiu atveju, Lietuvos Vadovaujančioji institucija, pavesdama Tarpinėms ir Įgyvendinančiosioms institucijoms vykdyti jai priklausančias užduotis, užtikrina, kad šias pavestas užduotis prižiūri ir kontroliuoja ji pati. Priežiūra ir kontrolė atliekama institucijoms nustatant užduočių vykdymo reikalavimus, taip pat nustatant institucijų vidaus sistemų atitikimą pavestų užduočių vykdymui bei vadovaujantis rizikos analize, nuolat peržiūrint ir

kontroliuojant atliktus veiksmus. Taip pat ES struktūrinės paramos valdymo departamentas reikalauja, kad visi svarbesni Tarpinių ir Įgyvendinančių institucijų rengiami dokumentai būtų suderinti su juo, kaip Vadovaujančia institucija.

Be EK reglamentu priskirtų funkcijų ES struktūrinės paramos valdymo departamentas, pagal kompetenciją yra paskirtas ir už įvairių dokumentų rengimą bei teikimą tvirtinti LR Vyriausybei, už veiksmų programų valdymo komitetų sudarymą, už fondų lėšų panaudojimo prognozių sudarymą, už EK informavimą apie pažeidimus, už informacijos apie veiksmų programas teikimą susijusioms institucijoms ir pan. Taigi, Valdančioji institucija Lietuvoje tiesiai su paramos gavėjais nekontaktuoja, o visą kasdienę veiklą (projektų priėmimą, tikrinimą, vertinimą ir pan.) perduoda minėtoms žemesnėms įstaigoms, sau pasilikdama stebinčios, prižiūrinčios ir strateginės institucijos funkcijas.

Tarpinės ir Įgyvendinančiosios institucijos, kaip minėta vykdo vadinamąją kasdienę – operacinę veiklą. Tiesa Tarpinės institucijos, kaip buvo minėta kituose skyriuose, taip pat yra labiau strateginės institucijos, nei kontaktuojančios tiesiogiai su paramos gavėjais, nes jos yra atsakingos už veiksmų programų prioritetų bei priemonių įgyvendinimo planavimą (paraiškų teikimo grafikai, lėšų poreikis, lėšų pasiskirstymas tarp projektų tipų ir pan.), taip pat už gairių pareiškėjams rengimą, už sprendimų dėl projektų finansavimo priėmimą, už tariamų pažeidimų tyrimų pavedimą, už struktūrinės paramos panaudojimo prognozių rengimą pagal administruojamus prioritetus ir priemones, ir kt. Tuo tarpu Įgyvendinančios institucijos yra tie subjektai, kurie tiesiogiai dirba su paramos gavėjais ir, be 6 lentelėje joms priskirtų Vadovaujančios institucijos funkcijų, tokių kaip projektų administracinės atitikties tikrinimas, tinkamumo finansuoti nustatymas, patikros vietoje ir kitų funkcijų, šios institucijos taip pat yra atsakingos už mokėjimo paraiškų dėl lėšų išmokėjimo projekto vykdytojui teikimą, už atliktų patikrinimų tvirtinant išlaidų deklaracijas informacijos teikimą, už kvietimų teikti paraiškas skelbimus, už sutarčių su pareiškėjais sudarymą, už pažeidimų tyrimų atlikimą, už neteisingai išmokėtų sumų susigrąžinimą ir kitas funkcijas.

Apibendrinant galima teigti, kad EK reikalavimai Vadovaujančiosioms institucijoms ir jų vidaus tvarkai yra pilnai išpildomi per visus tris institucijų lygius, bei galima teigti, kad net yra viršijami, nes Vadovaujančioji, Tarpinės ir Įgyvendinančios institucijos imant bendrai savo funkcijas apibrėžia daug detaliau ir plačiau nei to reikalauja EK reglamentas. Visgi dėl didelio institucijų skaičiaus, visi sprendimai gali užtrukti ilgiau, nei tai būtų esant vienai pagrindinei institucijai, nes šiuo atveju daugumą dokumentų turi peržiūrėti ir patvirtinti tiek Įgyvendinančioji institucija, tiek Tarpinė, tiek ir Valdančioji institucija, o Lietuvos biurokratiniame aparate, toks nemažas įstaigų skaičius gali papildomai prailginti paramos paskyrimo laiką.

Aptarus Valdančios institucijos funkcijas, toliau bus palyginti EK reikalavimai Tvirtinančiai institucijai su įgyvendintais Lietuvoje:

7 lentelė. Tvirtinančiajai institucijai privalomų ir priskirtų funkcijų palyginimas

Eil. Nr.	EK nustatytos privalomos Tvirtinančiajai institucijai (Nacionalinio fondo departamentui) funkcijos	Ar Nacionalinio fondo departamentas tiesiogiai vykdo šias EK funkcijos?
1.	Patvirtintų išlaidų ataskaitų ir paraiškų dėl mokėjimo parengimas ir pateikimas Komisijai.	TAIP
2.	Patvirtinti, kad išlaidų ataskaita yra tiksli, grindžiama patikimomis apskaitos sistemomis ir parengta remiantis patikrinamais patvirtinamaisiais dokumentais.	TAIP
3.	Patvirtinti, kad deklaruotos išlaidos atitinka ES ir nacionalines taisykles ir buvo patirtos vykdant veiksmus, atrinktus finansavimui pagal programai taikytinus kriterijus <...>.	TAIP
4.	Užtikrinti tvirtinimo tikslais, kad iš vadovaujančios institucijos ji gavo tinkamą informaciją apie įvykdytas procedūras ir patikrinimus, susijusius su išlaidų ataskaitose nurodytomis išlaidomis.	TAIP
5.	Atsižvelgti tvirtinimo tikslais į visų auditų, kuriuos atliko audito institucija arba kurie buvo atlikti jos atsakomybe, rezultatus.	TAIP
6.	Saugoti Komisijai deklaruotų išlaidų apskaitos įrašus kompiuterinėse laikmenose.	TAIP
7.	Vesti susigrąžintinų sumų apskaitą, išimtų sumų apskaitą panaikinus dalį veiksmui skirtos paramos arba visą paramą <...>.	TAIP

Tyrimo metu peržiūrėjus dokumentus, kuriais Nacionalinio fondo departamentui pavesta atlikti įvairias funkcijas, matyti, kad institucijai patikėtos atlikti visos EK reglamentuose nustatytos valdymo ir kontrolės sistemai privalomos funkcijos ir visas šias funkcijas departamentas atlieka pats, be kitų institucijų įsikišimo (žr. 7 lent.).

Toliau palyginsime nustatytus EK reikalavimus Audito institucijai su įgyvendintais Lietuvoje:

8 lentelė. Audito institucijai privalomų ir priskirtų funkcijų palyginimas

Eil. Nr.	EK nustatytos privalomos Audito institucijai (Valstybės Kontrolės 8-jam departamentui) funkcijos	Ar VK 8-jam departamentas tiesiogiai vykdo šias EK funkcijos?
1.	Užtikrinti, kad, siekiant patikrinti, ar veiksmų programos valdymo ir kontrolės sistemos veikia efektyviai, būtų atliekamas auditas.	TAIP
2.	Užtikrinti, kad būtų atliekamas tinkamai atrinktų operacijų auditas, siekiant patikrinti deklaruotas išlaidas.	TAIP
3.	Pateikti EK audito strategiją, nurodant įstaigas, kurios atliks aukščiau nurodytą auditą, naudotiną metodą, veiksmų audito atrankos metodą ir audito planą <...>.	TAIP
4.	Iki kiekvienų metų gruodžio 31 d. pateikti EK metinę kontrolės ataskaitą, nurodant audito <...> rezultatus ir programos valdymo ir kontrolės sistemose nustatytus trūkumus <...>.	TAIP
5.	Iki kiekvienų metų gruodžio 31 d. remdamasi atlikto audito rezultatais pateikti nuomonę apie tai, ar valdymo ir kontrolės sistema veikia efektyviai <...>.	TAIP
6.	Ne vėliau kaip iki 2017 m. kovo 31 d. pateikti EK deklaraciją dėl užbaigimo, kurioje būtų įvertintas paraiškos galutiniam likučiui apmokėti pagrįstumas ir galutinėje išlaidų ataskaitoje nurodytų sandorių, kuriais ji pagrįsta, teisėtumas ir reguliarumas.	TAIP
7.	Užtikrinti, kad auditas bus atliktas remiantis tarptautiniais audito standartus.	TAIP

Kaip ir Tvirtinančios institucijos atveju, tyrimo metu peržiūrėjus dokumentus, kuriais Valstybės kontrolės 8-jam departamentui pavesta atlikti tam tikras funkcijas, matyti, kad šiai institucijai patikėtos atlikti visos EK reglamentu nustatytos ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje jai privalomos atlikti funkcijos bei šias funkcijas Audito institucija atlieka pati (žr. 8 lent.).

Paskutiniai ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje veikiančiai pagrindinei institucijai – Mokėjimus atliekančiajai institucijai – EK reglamente, apibrėžiančiame ES struktūrinių

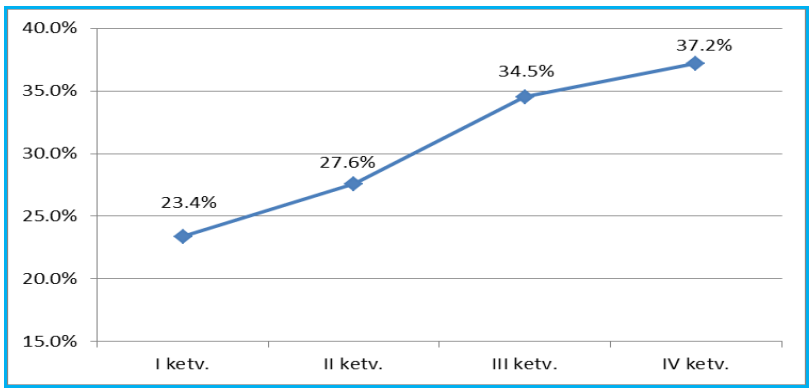
fondų valdymo ir kontrolės sistemos reikalavimus, išskirtinių funkcijų nenustatyta. Ši įstaiga turi būti atsakinga už ES lėšų priėmimą ir išmokėjimą. Šia institucija paskirtas Valstybės iždo departamentas. Taip pat ši institucija yra atsakinga už trijų atskirų sąskaitų (ERPF, ESF ir SF) Lietuvos banke atidarymą ir valdymą bei už ES fondų gautų lėšų tinkamą apskaitą.

Apibendrinant visą šį tyrimą galima teigti, kad visi Komisijos apibrėžti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reikalavimai institucijų veikloms yra išpildyti bei įgyvendinti. Visos reglamentuose apibrėžtos privalomos funkcijos Vadovaujančiajai, Tvirtinančiajai ir Audito institucijoms yra perkeltos į nacionalinę institucijų bazę Lietuvoje. Visas šioms trims pagrindinėms institucijoms privalomas funkcijas Lietuvoje bendrai padengia Finansų ministerijos Veiksmų programų departamento (kaip Vadovaujančios institucijos), Finansų ministerijos Nacionalinio fondo departamento (kaip Tvirtinančios institucijos), Valstybės kontrolės 8-tas departamento (kaip Audito institucijos), Finansų ministerijos Valstybės iždo departamento (kaip Mokėjimus atliekančios institucijos), 8 ministerijų ir Informacinės visuomenės plėtros komiteto (kaip Tarpinių institucijų) bei 6 Įgyvendinančių institucijų funkcijos.

Taigi nors Lietuva ir sukūrė visus EK reikalavimus atitinančią fondų valdymo ir kontrolės sistemą, tačiau iš pažiūros ši ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistema Lietuvoje apima didelį skaičių įstaigų (didesnį nei reikalauja EK), todėl kyla klausimas, ar tai nestabdo ES struktūrinės paramos įsisavinimo tempo bei ar tai vyksta skaidriai ir teisingai. Tad toliau trumpai ištirsime ES struktūrinės paramos įsisavinimo lygį Lietuvoje ir audito vertinimus dėl Lietuvos sistemos.

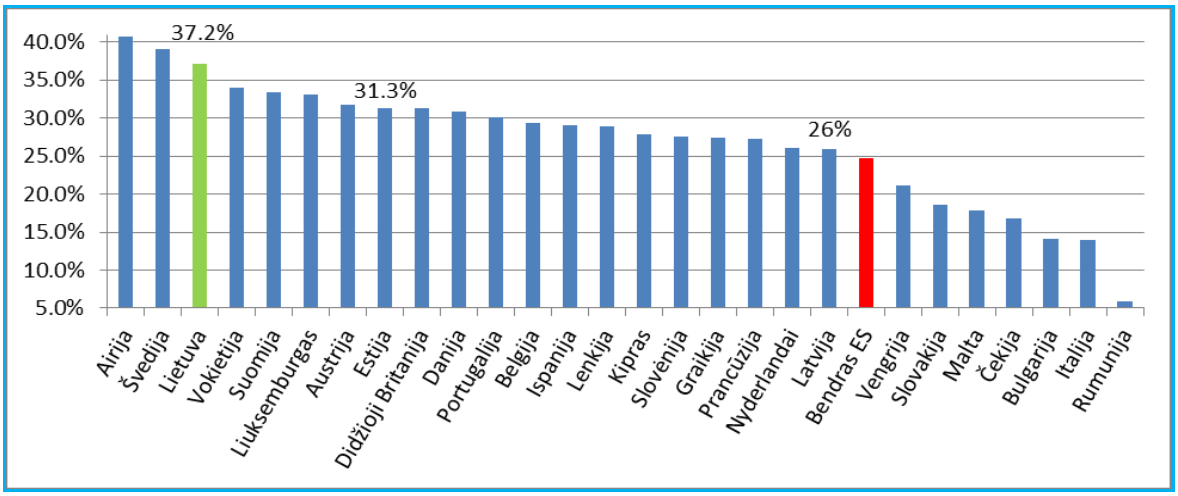
3.3. ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimas Lietuvoje

Ištyrus ES biudžetą nustatyta, kad Lietuvos valstybei 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos laikotarpiu numatyta skirti kiek daugiau nei 23 mlrd. Lt. Taigi kaip matyti iš toliau pateikto paveikslo (žr. 7 pav.) įsisavintų bei dar likusių numatomų įsisavinti struktūrinės paramos lėšų mastai Lietuvos valstybėje dideli, o tai kartu daro svarbų poveikį visai valstybės ekonomikai.



7 pav. **EK įvykdytų mokėjimų dalis nuo visų skirtų Lietuvai struktūrinės paramos lėšų, proc.**
Šaltinis: adaptuota pagal EK Biudžeto generalinio direktorato 2011 m. duomenis

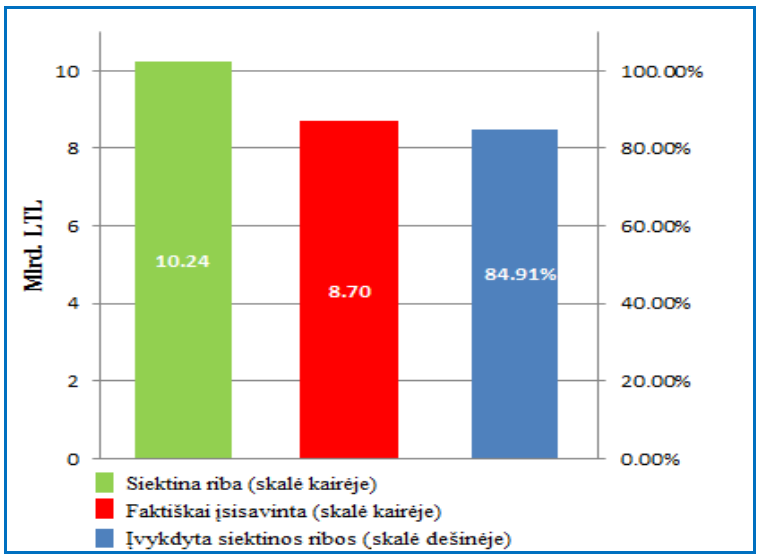
Kaip matyti iš grafiko (žr. 7 pav.) Lietuva 2011 m. I ketv., pagal EK įvykdytų mokėjimų dalį nuo visų šaliai skirtų struktūrinių fondų lėšų, buvo įsisavinusi 23,4 proc. paramos ir pagal šį rodiklį buvo trečioje vietoje tarp ES valstybių į priekį praleisdama tik Airiją ir Estiją. 2011 m. II ketv. šis Lietuvos rodiklis pasiekė 27,6 proc., o Airija (30,8 proc.) ir Estija (28,7 proc) vis dar buvo pirmoje ir antroje vietoje. Tačiau jau 2011 m. III ketv. duomenimis Lietuva pagal jai įvykdytų mokėjimų dalį pakilo į pirmąją vietą su 34,5 proc., kai tuo tarpu antroje pozicijoje atsidūrė Švedija su 31,2 proc., o trečioje – Airija vis dar su 30,8 proc. EK įvykdytų mokėjimų dalimi nuo visų valstybei skirtų ES struktūrinių fondų lėšų. Galiausiai remiantis paskutiniais duomenimis, t.y. 2011 m. IV ketv. Lietuva pasiekė 37,2 proc. ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimo lygį, bet nukrito į trečiąją vietą, į priekį praleisdama Airiją ir Švediją. Paskutiniais turimais duomenimis paramos įsisavinimas pavaizduotas šiame grafike:



8 pav. **EK įvykdytų mokėjimų dalis nuo visų skirtų ES struktūrinių fondų, proc.**
Šaltinis: adaptuota pagal ES struktūrinių fondų svetainės www.esparama.lt 2011 gruodžio 31 d. duomenis

Pateiktas grafikas (žr. 8 pav.) rodo visų ES valstybių narių ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimo lygį. Iš jo galime matyti, kad pirmajame dešimtuke vyrauja vakarų Europos šalys. Estija užima 8 vietą šiame sąraše, o Latvija tik šiek tiek viršija Bendrą ES vidurkį. Lietuva, kaip galima matyti, pagal struktūrinių lėšų įsisavinimą visus 2011 m. buvo pirmajame trejete tarp ES valstybių, tačiau tai tikrai nereiškia, kad įsisavinimo procesas šioje valstybėje yra visiškai tinkamas. Taip yra todėl, kad įsisavinimas nebūtinai atitinka numatytus valstybės planus. Lietuva turi patvirtinusi ES struktūrinės paramos lėšų panaudojimo planą, kuriame pagal metus iki programos pabaigos pateikiamos numatomos siektinos ir kritinės EK pripažintų deklaruotinomis struktūrinių fondų lėšų sumos[46]. Valstybės numatytas siektinas įsisavinimo planas ir faktas 2011 m. pateiktas šiame grafike:

[46] Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. vasario 18 d. nutarimas Nr. 110: http://www.lrs.lt



9 pav. **Siektinos ribos įvykdymas 2011 m. Lietuvoje**
Šaltinis: adaptuota pagal LRV nutarimo Nr. 110 ir EK Biudžeto generalinio direktorato 2011 m. duomenis

Tyrimo metu nustatyta, kad ES struktūrinės paramos faktinis lėšų įsisavinimas lyginant su numatytu siektinu planu nebuvo pasiektas (žr. 9 pav.). Lietuvoje 2011 m. pabaigoje buvo siekiama įsisavinti 10,24 mlrd. Lt, tačiau įsisavinta buvo 8,7 mlrd. Lt ES struktūrinių fondų lėšų, kas sudaro 15,09 proc. trūkumą. Tiesa, ankstesniais 2009 ir 2010 m. įsisavinimo procentas siekė 75 proc., taigi lyginant su ankstesniais metais rodiklis pagerėjo. Taip pat apskaičiavus LR Vyriausybės nustatytą kritinės ES fondų paramos sumos (kai numatoma įsisavinti 9,73 mlrd. Lt) įsisavinimo rodiklį, matyti, kad jis 2011 m. irgi nesiekia 100 proc. ir sudaro 89,37 proc.

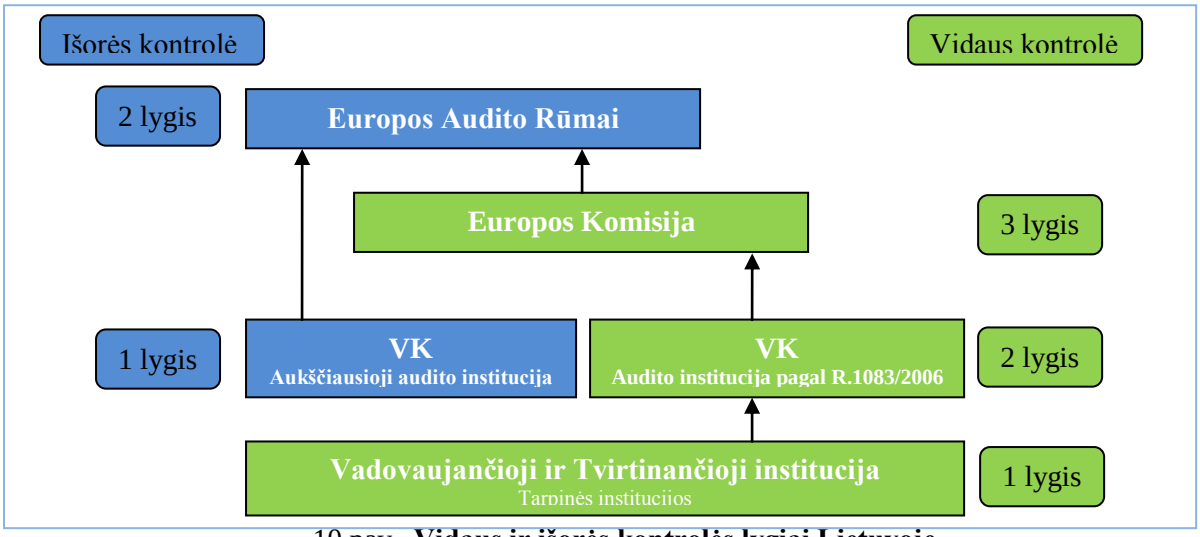
Visas šis tyrimas parodo, kad nors Lietuva ir pirmauja pagal įsisavinimo tempus Europoje, tačiau pačioje šalyje įsisavinimas atsilieka nuo numatyto plano, o tai ateityje gali grėsti nesugebėjimu laiku panaudoti visą ES struktūrinę paramą. Tai, kaip buvo aptarta darbe anksčiau, gali būti susiję su dideliu institucijų skaičiumi, kai tiesiog yra nespėjama įvertinti projektų laiku dėl galimai per didelio ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje dalyvaujančių įstaigų skaičiumi.

Taigi nors Lietuvai ir gresia tai, kad bus nespėta įsisavinti visų ES struktūrinių fondų lėšų, visgi šiuo atžvilgiu Europoje šalis yra viena pirmaujančių, t.y. turinti vieną didžiausių ES lėšų įsisavinimo procentų. Visgi, svarbu ne tik sugebėti įsisavinti kuo didesnį ES lėšų kiekį, bet ir tai atlikti teisingai bei teisėtai. Todėl kitame poskyryje ištirsime Audito institucijos atliktų auditų dėl ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos veikimo rezultatus Lietuvoje.

3.4. Audito institucijos atlikto, ES struktūrinių fondų sistemos Lietuvoje, audito vertinimas

Ištyrus ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemą tiek institucijų, tiek jų funkcijų, tiek paramos įsisavinimo tempų aspektais, pereisime prie svarbiausios institucijos – Valstybės kontrolės 8-ojo audito departamento (toliau VK) atlikto audito ištyrimo ar autoritetingos institucijos nuomone ši

sistema Lietuvoje veikia efektyviai ir teisingai. Kaip minėta, VK audito metu tikrina, ar fondų valdymo ir kontrolės sistema veikia efektyviai bei deklaruotos išlaidos pateiktos teisingai. Apskritai visos sistemos tikrinimas atliekamas vidaus ir išorinės kontrolės lygiais, kuriuos galima pavaizduoti taip:



10 pav. **Vidaus ir išorės kontrolės lygiai Lietuvoje**

Pateiktame grafike (žr. 10 pav.) apibendrintai pavaizduoti ES struktūrinių fondų kontrolės sistemos lygiai Lietuvoje. Valstybės kontrolės 8-tasis departamentas šioje schemoje užima vidaus kontrolės 2-ąjį ir išorės kontrolės 1-ąjį lygmenis. Vidaus kontrolė Lietuvoje visų pirma pasireiškia Finansų ministerijos atsakingų departamentų, kaip Vadovaujančios ir Tvirtinančios institucijų, bei greta jų esančių Tarpinių institucijų kasdieninėje strateginėje ir operacinėje veiklose. Šios institucijos yra pirmasis kontrolės lygis, kuris privalo užtikrinti projektų skaidrumą, nuolat peržiūrėti atliekamus veiksmus, iškilus pirkimų neaiškumams juos derinti su Viešųjų pirkimų tarnyba ir pan. Antrasis vidaus kontrolės lygmuo, kuris stengiasi dar kartą įsitikinti, kad pirmasis kontrolės lygmuo tikrai nepraleido jokių, kad ir netyčinių klaidų, yra Valstybės kontrolės 8-tasis departamentas (Audito institucija). Ji atlieka tiek visos sistemos, tiek atsirinktų operacijų auditus ir kartu su nuomone pateikia rezultatus EK. EK šiuo atveju vidaus kontrolėje užima paskutinį – trečiąjį lygmenį. Ji išnagrinėja pateiktas ataskaitas ir nustato privalomus atlikti veiksmus, ar esant neaiškumams pati atvyksta atlikti auditą vietoje. Išorės kontrolė turi du lygius, iš kurių pirmasis yra VK, kaip nepriklausoma aukščiausioji audito institucija, kuri bendradarbiauja su Europos Audito Rūmais – antruoju išorės kontrolės lygiu. Rūmai nuolat audituoja ES išlaidas, tarp kurių patenka ir struktūrinių fondų išlaidos, taigi audituojant būtent šiuos fondus, laikantis ES sutarties Rūmai atlieką šį auditą kartu su valstybių narių aukščiausiomis audito institucijomis. Apibendrinant galima teigti, kad tobulinama metai iš metų ES struktūrinių fondų kontrolės sistema šiuo metu atrodo gana patikimai ir užtikrintai, kad nustatytų visus įmanomus neatitikimus – joje dalyvauja keletas skirtingų kompetentingų institucijų, kiekvienas veiksmas yra peržiūrimas „kelių skirtingų akių“, o audituojama tiek ES, tiek Lietuvos mastu.

Taigi tyrimų metu nustačius, kad reglamentų lygmeniu Lietuvoje pati struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistema atitinka reikalaujamą, lėšų įsisavinimas lyginant su kitomis valstybėmis narėmis šalyje vyksta labai sparčiai bei sistemai tikrinti paskirta keletas skirtingų kontrolės lygių, toliau ištirsime vieno iš jų – Audito institucijos Lietuvoje – Valstybės kontrolės 8-ojo audito departamento faktinius paskutinio atlikto audito metu nustatytus rezultatus ir vertinimus dėl ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos Lietuvoje.

Valstybės kontrolės 8-tasis audito departamentas ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos bei deklaruojamų išlaidų metinę audito ataskaitą paskutinį kartą pateikė 2011 m. gruodžio 20 d. už 2010 finansinius metus. Šiuo laikotarpiu audituotos EK deklaruotos 2,85 mlrd. Lt. lėšos, iš kurių atsirinkti 94 mokėjimo prašymai (vertė 0,5 mlrd. Lt). Kaip jau buvo minėta audito ataskaitą sudaro ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos bei išlaidų (operacijų) vertinimai, kurie abu atliekami remiantis EK gairės, nustatančios valdymo ir kontrolės sistemų vertinimo metodologiją (toliau – EK VKS), reikalavimais. Pirmiausia ištirsime su valdymo ir kontrolės sistema susijusius pastebėjimus:

9 lentelė. Pastebėjimai pagal EK gairės nustatytus reikalavimus valdymo ir kontrolės sistemoms

Esminiai gairės EK VKS reikalavimai Vadovaujančiajai institucijai	Pastebėjimų skaičius
Aiškus funkcijų apibrėžimas, jų pasiskirstymas ir atskyrimas tarp VI / TI ir jų viduje	16
Tinkamos veiksmų atrankos procedūros	3
Pakankama informacija ir gairių pateikimo paramos gavėjams strategija	-
Pakankami atliekami tikrinimai	15
Pakankama audito seka	1
Patikimos apskaitos, stebėsenos ir finansinių ataskaitų teikimo kompiuterinės sistemos	-
Reikalingi prevenciniai ir korekciniai veiksmai, kai audito metu nustatomos sisteminės klaidos	5
Kita	1

Esminiai gairės EK VKS reikalavimai Tvirtinančiajai institucijai	Pastebėjimų skaičius
Aiškus funkcijų apibrėžimas, pasiskirstymas ir atskyrimas tarp ir TvI / TI	-
Tinkama audito seka ir kompiuterizuota sistema	-
Pakankami suderinimai, kad išlaidų patvirtinimas būtų patikimas ir pagrįstas	1
Pakankami susitarimai apskaityti susigrąžintinas bei susigrąžintas sumas	-
Kita	-

Pateiktoje lentelėje (žr. 9 lent.) atsispindi EK VKS gairėje numatyti esminiai reikalavimai, susiję su vidaus kontrolės testavimu, bei jų pagrindu rasti Valstybės kontrolės 8-tojo audito departamento pastebėjimai. Ištyrus ir sugrupavus visus valdymo ir kontrolės sistemai nustatytus pastebėjimus, matyti, kad Nacionalinio fondo departamento (Tvirtinančios institucijos) veikloje buvo rastas tik vienas vidutinės svarbos pastebėjimas dėl vieno dokumento neatitikimo EK reglamentui 1083/2006. Tuo tarpu ES struktūrinės paramos valdymo departamentui, kaip Vadovaujančiai institucijai kartu su Tarpinėmis ir Įgyvendinančiomis institucijomis, buvo pateiktas 41 pastebėjimas susijęs su jų veiklos neatitikimu siekiant efektyvios valdymo ir kontrolės sistemos. Didžioji dalis pastebėjimų buvo skirta

dėl neaiškaus Vadovaujančios ar Tarpinės institucijos funkcijų apibrėžimo (16 pastebėjimų) ir nepakankamų vadovybės atliekamų tikrinimų (15 pastebėjimų). Kadangi šios dvi dalys yra susijusios, nes blogai apibrėžus institucijų funkcijas, tai kartu atsiliepia ir tikrinimų efektyvumui, todėl toliau pateiksime tyrimo metu apibendrintus pagrindinius pastebėjimus dėl valdymo ir kontrolės sistemų efektyvumo klaidų. Apibendrinti pastebėjimai:

- Kai kuriose institucijose vyrauja neišsamūs viešųjų pirkimų priežiūros patikrų lapai, t.y. kai kurių prioritetų projektų tvirtinimo procedūrose numatytos kontrolės priemonės nevisiškai užtikrina, kad bus atliekami visi privalomi viešųjų pirkimų tikrinimai;
- Neaiškūs kriterijai, kuriais remiantis Vadovaujančioji institucija vertina Įgyvendinančioms institucijoms pavestas vykdyti mokėjimo prašymų tikrinimo funkcijas;
- Poros institucijų procedūrų aprašuose nebuvo numatyta patikrinti ar projektų vykdytojai laikosi, kai kurių privalomų EK reglamento 1083/2006 reikalavimų po projektų užbaigimo;
- Kai kurių institucijų mokėjimo prašymų tikrinimo lapuose nenumatyta tikrinti EK reglamentuose pažymėtų reikalavimų – ar projektuose laikomasi viešųjų pirkimų, aplinkos apsaugos taisyklių, lygių galimybių reikalavimų ir kt.;
- Vienos institucijos procedūros apraše nebuvo užtikrinamas projekto vykdytojo atsiskaitymo su tiekėju apmokėjimą įrodančių dokumentų patikrinimas;
- Vienos institucijos procedūroje nebuvo numatytos kontrolės priemonės, kurios užtikrintų tinkamą joje atliktų auditų rezultatų peržiūrą ir įgyvendinimo priežiūrą;
- Poroje institucijų identifikuoti atvejai, kai viešųjų pirkimų sąlygose buvo nustatyti konkurenciją ribojantys kvalifikaciniai reikalavimai bei pirkimai buvo atlikti nesilaikant Viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimų, o vertindamos projektus institucijos to nenustatė ir pirkimus patvirtino.

Likę, pirmiau neapibendrinti, su ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos efektyvumu susiję pastebėjimai pagrinde sudarė įvairių terminų nesilaikymą, Įgyvendinančios ir Tarpinės institucijų sprendimų tuo pačiu klausimu nesuderinamumą, viešųjų pirkimų vertinimo neįtraukimą tvirtinant projektus ir kt.

Šie apibendrinti pastebėjimai rodo, kad ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistema Lietuvoje neveikia idealiai, tačiau nustatyti pastebėjimai nėra sisteminiai, t.y. pritaikomi visoms fondų veikloje dalyvaujančioms institucijoms, o veikiau pavieniai. Visgi viešuosius pirkimus apimanti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos dalis ateityje turėtų būti stebima ir audituojama dar akyliau, nes Įgyvendinančiųjų institucijų sukurtos bei taikomos kontrolės priemonės, apimančios projektų vykdytojų atliekamų viešųjų pirkimų vertinimą, ne visai tinkamai užtikrina atitiktį viešuosius pirkimus reglamentuojančioms teisės normoms. Todėl nors ir su nedideliais privalomais ištaisyti trūkumais, tačiau visgi kontrolės sistemą Lietuvoje būtų galima vertinti teigiamai.

Taigi aptarus ištirtus su ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistema susijusius audito pastebėjimus, toliau trumpai ištirsime audito metu nustatytus pastebėjimus susijusius su deklaruotomis išlaidomis:

10 lentelė. Pastebėjimai pagal EK nustatytus reikalavimus deklaruotoms išlaidoms

Esminiai EK reikalavimai Vadovaujančiajai institucijai	Pastebėjimų skaičius
Aiškus funkcijų apibrėžimas, jų pasiskirstymas ir atskyrimas tarp VI / TI ir jų viduje	-
Tinkamos veiksmų atrankos procedūros	3
Pakankama informacija ir gairių pateikimo paramos gavėjams strategija	-
Pakankami atliekami tikrinimai	57
Pakankama audito seka	2
Patikimos apskaitos, stebėsenos ir finansinių ataskaitų teikimo kompiuterinės sistemos	-
Reikalingi prevenciniai ir korekciniai veiksmai, kai audito metu nustatomos sisteminės klaidos	-
Kita	-

Pateiktoje lentelėje (žr. 10 lent.) atsispindi EK gairėje numatyti esminiai reikalavimai, susiję su vidaus kontrolės testavimu, bei jų pagrindu Valstybės kontrolės 8-tojo audito departamento rasti EK deklaruojamų išlaidų neatitikimai. Kaip matyti, beveik visi pastebėjimai yra susiję su nepakankamu atliekamu tikrinimu, siekiant užtikrinti projektų atitikimą teisės aktais nustatytiems reikalavimams.

Tyrimo metu išanalizavus visus su deklaruotomis išlaidomis susijusius pastebėjimus matyti, kad Įgyvendinančių institucijų klaidos yra susijusios su tam tikrų terminų nesilaikymu ar mokėjimo prašymų vertinime naudojant netinkamus skaičiavimo koeficientus. Taip pat klaidos atsispindi, kai institucijos patvirtindavo mokėjimo prašymus kuriuose trūko vertintojų tikrinimus pagrindžiančių dokumentų, buvo finansuojamos netinkamas finansuoti pagal taisykles išlaidos, buvo patvirtintos tinkamomis finansuoti su tiekėjais pasirašytose sutartyse nenumatytos išlaidos ar trūko paramos gavėjų patirtų išlaidų pagrindžiančių dokumentų. Tačiau didžioji dalis pastebėjimų, t.y. daugiau nei 50 proc., vertinant deklaruotas EK išlaidas buvo susiję su viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų nesilaikymu.

Taigi, kaip buvo pastebėta tiriant nustatytas audito klaidas, susijusias su ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos veikimu Lietuvoje, taip ir ištyrus EK deklaruojamose Lietuvos išlaidose vyraujančias klaidas – didžiausia visos ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos Lietuvoje problema yra susijusi atliekamais viešaisiais pirkimais. Laiku nesiėmus iš pagrindų taisyti šios probleminės vietos, ši sritis gali tapti ne pavienių institucijų, o sistemine visos ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos Lietuvoje problema. Tai savo ruožtu gali privesti prie EK sankcijų – laikino, kas dar labiau įtakotų anksčiau aptartą per lėtą ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimo problemą, ar net visiško paramos sustabdymo.

Visgi apibendrinant, visas atliktas darbas rodo, kad ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumai Lietuvoje, nors ir su nedideliais nukrypimais, tačiau atitinka tiek EK nustatytus teorinius reikalavimus, tiek ir įgyvendinimus praktikoje.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

IŠVADOS:

1. Išnagrinėjus ES struktūrinių fondų vertybes galima daryti šias išvadas:
   - Pagrindinės ES vertybės yra solidarumas, kai visos narės kartu siekia padėti skurdžiausioms ES narėms, ir sanglauda – skirtumų lygio tarp skurdesnių ir turtingesnių regionų mažinimas;
   - Regioninė politika turi būti suprantama kaip veikla, kurios pagalba taikant įvairias priemones duodamas impulsas įvairių regionų plėtrai, taip mažinant skirtumus tarp regionų ir regionų viduje bei kartu siekiant pažangos visos šalies mastu.
2. Paanalizavus ES struktūrinių fondų atsiradimo priežastis ir istoriją galima daryti šias išvadas:
   - ES struktūrinių fondų atsiradimą įtakojo XX a. viduryje išsivystęs visuomenės poreikis padėti visiems Europos regionams visais aspektais, nes atsirado supratimas, kad regioniniai skirtumai tarp turtingųjų ir nuskurdusių regionų ateityje gali tapti kliūtimi siekiant Europos ekonominio suartėjimo, o kartu ir pačių šalių pažangos;
   - ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistema galutinai susiformavo apie 1994 m., kai pradėti taikyti struktūrinių fondų ilgalaikiai programavimai su ilgalaikiais tikslais ir padidintas fondų biudžetas. Taip pat stengiantis kuo labiau padėti valstybėms įsisavinti struktūrines lėšas, kiekvienu programavimo laikotarpiu buvo vis labiau didinama struktūrinių fondų valdymo decentralizacija ir mažinama administracinė našta visuose fondų sistemos lygiuose.
3. Išsiaiškinus ES 2007-2013 m. sanglaudos politiką ir jos principus galima daryti šias išvadas:
   - 2007–2013 m. laikotarpiu sanglaudos politikai skirta 347 mlrd. eurų, t.y. daugiau nei 30 proc. viso ES biudžeto, tačiau fondai nėra tiesiog finansinė parama, mat jų pagalba siekiama visokeriopos ES pažangos ir plėtros;
   - 2000-2006 m. programavimo laikotarpis apėmė 4 tikslus, 4 Bendrijos iniciatyvas ir 6 struktūrinius fondus, tuo tarpu 2007-2013 m. struktūrinės paramos sistema buvo supaprastinta paliekant 3 tikslus ir 3 struktūrinius fondus;
   - 2007-2013 m. laikotarpiu EŽŪOGF pakeitė EŽŪFKP, o ŽOFI tapo EŽF, kartu jų nebepriskiriant prie struktūrinių fondų. Atitinkamai valstybių kaimo politika buvo atskirta nuo ekonominio-socialinio regionų skirtumo mažinimo.
   - Sanglaudos politikos prioritetai 2007-2013 m. laikotarpiu skirstomi į Konvergencijos, Regioninio konkurencingumo ir užimtumo, bei Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslus.
4. Išnagrinėjus ES struktūrinių fondų tikslus ir paskirtis galima daryti šias išvadas:
   - Konvergencijos tikslas įgyvendinamas visų trijų ES struktūrinių fondų pagalba, regionų konkurencingumo ir užimtumo prioriteto siekiama ERPF ir ESF struktūriniais fondais, o Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslas įgyvendinamas tik per ERPF.

5. Išsiaiškinus ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės reglamentavimą galima daryti išvadą, kad Lietuvai įstojus į ES, bendrijos priimti reglamentai tapo sudedamąja LR teisinės sistemos dalimi ir atsiradus teisės normų kolizijai, ES reglamentai turi viršenybę prieš LR įstatymus ir kitus LR teisės aktus;

6. Išanalizavus ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės reglamentavimo reikalavimus ir principus galima daryti šias išvadas:

- ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistema – tai institucijų atliekamų funkcijų ir procedūrų sistema, užtikrinanti veiksmų programų įgyvendinimą, atitinkantį ES teisės aktų nuostatas ir principus;
- Priimti EK teisės aktai reglamentuojantys ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reikalavimus, valstybes nares įpareigoja sukurti tokias sistemas, kad jose būtų bent trys skirtingi ir vienas nuo kito nepriklausomi nacionaliniai valdymo ir kontrolės lygmenys – Valdančioji, Sertifikuojanti ir Audito institucijos.

7. Ištyrus ES struktūrinių fondų kontrolės ir valdymo sistemos institucijas Lietuvoje galima daryti šias išvadas:

- Lietuvoje ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje paskirtos dalyvauti institucijos yra tinkamos ir atspindinti EK keliamus reikalavimus, o ypač teigiamai, lyginant su kitomis ES narėmis, išsiskiria aukščiausios Audito institucijos paskyrimo ypatumai;
- Visos EK reglamentuose ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemoje dalyvaujančioms Vadovaujančiajai, Tvirtinančiajai ir Audito institucijoms privalomos atlikti funkcijos yra tinkamai perkeltos į teisinę bazę Lietuvoje.

8. Ištyrus ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimą Lietuvoje galima daryti išvadą, kad nors Lietuva pirmauja tarp ES valstybių įsisavinant struktūrinių fondų lėšas, tačiau pats tempas atsilieka nuo numatyto plane, o tai ateityje gali reikšti, kad nebus sugebėta laiku pasinaudoti visa ES parama.

9. Ištyrus Audito institucijos atlikto, ES struktūrinių fondų sistemos Lietuvoje, audito rezultatus, galima daryti išvadas:

- Didžiausia visos ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos Lietuvoje problema yra susijusi su viešuosius pirkimus reglamentuojančių teisės aktų nesilaikymu;
- ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumai Lietuvoje, nors ir su nedideliais nukrypimais, visgi atitinka EK reglamentuose nustatytų reikalavimų įgyvendinimą.

PASIŪLYMAI:

1. Įvertintus tai, kad ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos hierarchijoje Vadovaujančioji institucija dalį savo funkcijų perduoda Tarpinėms ir Įgyvendinančioms institucijoms,

ir atsiranda rizika, kad šios, viena po kita, hierarchijos lygyje esančios įstaigos, tą pačią veiklos dalį procedūrose galėjo apsibrėžti kiek skirtingai, taip sukeldamos kolizijas paramos gavėjui, todėl, siekiant sumažinti tokias rizikas, siūloma išorės ekspertams parduoti paslaugą – peržiūrėti ir tarpusavyje palyginti visus su programomis susijusius institucijų darbo dokumentus;

2. Įvertinus tai, kad Lietuvoje nespėjama įsisavinti numatytos ES struktūrinių fondų paramos, ir tyrimo metu nustačius labai didelį ES struktūrinių fondų veikloje dalyvaujančių įvairių institucijų skaičių, siūloma mažinti šį biurokratinį Lietuvos aparatą prijungiant Įgyvendinančias institucijas prie Tarpinių ir kartu sumažinant administracines bei projekto vertinimo laiko sąnaudas;

3. Įvertinus tai, kad Lietuvoje nespėjama įsisavinti numatytos ES struktūrinių fondų paramos, siekiant paspartinti įsisavinimo tempus, siūloma supaprastinti vertinimo procesus ir administracinę naštą tiek paramos gavėjams, tiek tarp skirtingų institucijų – sumažinant popierinių dokumentų skaičių, pakeičiant popierinius dokumentus elektroniniais dokumentais, supaprastinant pirkimų tvarkas paramos gavėjams ar pan.;

4. Įvertinus tai, kad Audito institucija ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos audito metu daugiausia klaidų nustato viešųjų pirkimų srityje, siūloma Valdančiajai institucijai numatyti papildomas kontrolės priemones, užtikrinančias reikiamą viešųjų pirkimų procedūrų vertinimą pagal viešųjų pirkimų įstatymų nuostatas;

5. Įvertinus tai, kad Įgyvendinančiųjų institucijų sukurtos kontrolės priemonės vertinant projektų gavėjų atliekamus viešuosius pirkimus, ne visai užtikrina atitiktį viešųjų pirkimų teisės aktams, siūloma viešuosius pirkimus apimančią ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos dalį ateityje stebėti ir audituoti dar akyliau.

LITERATŪRA

1. Acocella N. Economic Policy in the Age of Globalization. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, ISBN:9780521832823;
2. Aleknevičienė V. Finansai ir kreditas. Vilnius: Enciklopedija, 2005 – ISBN: 9986433355;
3. Brožaičio H. vadovaujamas VšĮ Viešosios politikos ir vadybos instituto autorių kolektyvas, 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų reglamentų projektų poveikio vertinimas. Vilnius: Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, 2004;
4. Brožaitis, H., Linartas, R., Nakrošis, V., Petkevičius, A. Europos Sąjungos regioninės politikos pasekmių įvertinimas Lietuvos viešajai administracijai. Vilnius: Atviros Lietuvos fondas, 2002;
5. Čaplikas V. Lietuvos ir ES regioninė politika, Kaunas: Atmintis, 2006 – ISBN: 9955-19-009-4;
6. Čepaitienė N., Pukelienė, V. Regiono koncepcijos formalizavimas erdvinėje ir semantinėje hierarchijoje // Inžinerinė ekonomika, Kaunas: Technologija, Nr. 4 (39), 2004;
7. Dick L. Guide to the European Union. 9th Edition, Profile Books, 2005 – ISBN: 9781861979308;
8. Europa. Europos Sąjungos portalas. Aiškinamasis žodynėlis http://europa.eu [žiūrėta 2011-07-15];
9. Europa. Europos Sąjungos portalas. Regioninė politika: Istorija http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history [žiūrėta 2011-08-28];
10. European Communities. EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future. 2008;
11. Europos Bendrijų Komisija. Perspektyvos, prieinamumas ir solidarumas. Nauja socialinė vizija XXI amžiaus Europoje, 2007;
12. Europos Bendrijų Komisija. Perspektyvos, prieinamumas ir solidarumas. 2007;
13. Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras. Sanglaudos politika 2007–2013. 2007;
14. Europos Komisija. Bendras darbas regionų labui: 2007–2013 m. ES regioninė politika / ES. Liuksemburgas: EUR-OP, 2008 – ISBN 92-79-03784-6;
15. Europos Komisijos Regioninės politikos GD oficiali informacinė svetainė. http://ec.europa.eu/regional_policy/index_lt.cfm [žiūrėta 2011-08-27];
16. EU structural funds: opportunities for Lithuania. 2006;
17. ES struktūrinė parama 2007 – 2013 metams. http://www.esparama.lt/2007-2013/lt/parama [žiūrėta 2011-03-03];
18. ES struktūrinių fondų paramą reglamentuojantys nacionalinės teisės aktai: http://www.esparama.lt/2007-2013/lt/taklasifikatorius [žiūrėta 2011-10-25];
19. Europos regioninės plėtros fondo reglamentas (EB) Nr. 1080/2006. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/l_210/l_21020060731lt00010011.pdf [žiūrėta 2011-02-16];

20. Europos socialinės politikos reglamentas (EB) Nr. 1081/2006. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/l_210/l_21020060731lt00120018.pdf [žiūrėta 2011-02-15];
21. Europos Socialinės sanglaudos komitetas. Nauja socialinės sanglaudos strategija. 2004;
22. Funck, B., Pizzati, L., Bruncko, M. Overview. European Integration, Regional Policy, and Growth.- Edited by B. Funck and L. Pizzati. Washington: The World Bank, 2003;
23. Gečas K., Jakubavičius A., Vijeikis D. Stuktūrinių fondų parama verslui: galimybės, metodai, patarimai. Vilnius: Lietuvos inovacijų centras, 2004 - ISBN 9955-04-120-X;
24. Goulet R., The control system for Cohesion Policy, EU official publications office, 2009 – ISBN: 978-92-79-09195-7;
25. Hill, H. Intra-Country Regional Disparities // Second Asian Development Forum, Australan National University, Canberra, 2000;
26. Jakaitienė A. Assessing the impact of the EU funds on the Lithuanian economic development. Monetary Studies (Bank of Lithuania), 2007;
27. Jurgutis L. Lietuvos pramonės konkurencingumo didinimas, panaudojant ES struktūrinius fondus. // Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai = Management of organizations: systematic research. Kaunas : Vytauto Didžiojo universitetas. 2004 – ISSN 1392-1142;
28. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1828/2006 nustatantis Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006, nustatančio bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, ir Europos Parlamento bei Tarybos reglamento (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo, įgyvendinimo taisykles, 2006 m. gruodžio 8 d.;
29. Lietuvių kalbos žodynas, http://lkzd.lki.lt/Zodynas/Visas.asp [žiūrėta 2011-04-29];
30. Lietuvos Respublikos Finansų ministro įsakymas: „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių įgyvendinimo“, 2008 m. vasario 20 d. Nr. 1K-066;
31. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas: „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas, 2007 m. spalio 17 d. Nr. 1139 (Aktuali redakcija nuo 2011-12-04);
32. Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimas: „Dėl Europos Sąjungos fondų lėšų naudojimo plano patvirtinimo“ 2009 m. vasario 18 d. Nr. 110;
33. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas: „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“, 2007 m. gruodžio 19 d. Nr. 1443 (Aktuali redakcija nuo 2010-12-01);
34. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas: „Dėl veiksmų programų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“, 2008 m. lapkričio 12 d. Nr. 1225 (Aktuali redakcija nuo 2011-11-30);

35. Mackevičienė N. „Europos Sąjungos struktūriniai fondai. Europos socialinis fondas ir jo parama Lietuvai“ // Euroverslo naujienos - Nr. 36, 2004;
36. Mačys G. „Regionų ekonomika, politika ir valdymas Lietuvoje“, Vadovėlis. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005 – ISBN 9955-19-009-4;
37. Mačys, G., Stempkauskas, V. Regionų ekonominė plėtra: analizės metodika ir finansiniai šaltiniai // Ekonomika ir vadyba. Aktualijos ir metodologija. Kaunas: Technologija, 2000;
38. Marcou, G. Regionalization for Development and Accession to the European Union: Comparative Perspective. Budapest: Open Society Institute, 2002 – ISBN 9639419370;
39. Melnikas B., Smaliukienė R. Strateginis valdymas. Vilnius: Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija. 2007 – ISBN 978–9955–423–65–2;
40. Nakrošis V. Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas. Vilnius: Eugrimas, 2003 – ISBN 9955-501-53-7;
41. Office for Official Publications of the European Communities. Cohesion policy 2007–13, Luxemburg: The European Communities, 2007 – ISBN 92-79-03805-2;
42. Oficiali Europos Komisijos svetainė. History of the Structural Funds, http://ec.europa.eu/index_lt.htm [žiūrėta 2011-08-02];
43. Potluka O. Impact of EU cohesion policy in Central Europe. Leipziger Universitätsverlag, 2010 – ISBN 9783865835413;
44. Richard L. Daft, Dorothy Marcic , Understanding Management – 7th Edition. Cengage Learning, 2011 – ISBN: 978-1-4390-4232-8;
45. Sanglaudos fondo reglamentas (EB) Nr. 1084/2006. Prieiga per internetą http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/oj/2006/l_210/l_21020060731lt00790081.pdf [žiūrėta 2012-02-20];
46. Simonavičienė, Ž., Kilijonienė, A. The Evaluation of Implementation of Regional Policy //Engineering Economics. Kaunas: Technologija, Nr. 4 (44), 2005 – ISSN 1392-2785;
47. Sinkevičius E., Vitkus G., Maniokas K., ir kt., Europos Sąjunga: Enciklopedinis žinynas, 2002 – ISBN 978-9955-790-05-1;
48. Smail R., Broos L., Kuijpers E. European Institute of Public Administration, 2008 – ISBN 978-90-6779-207-3;
49. Smail R., Broos L., Kuijpers E. Managing structural funds: a step-by-step practical handbook. 2008 – ISBN: 978-90-6779-207-3;
50. Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert D. R. Jr. Vadyba. / Iš anglų kalbos vertė Albina Trečiokaitė / . Kaunas: Poligrafija ir informatika, 1999 – ISBN 9986-850-28-2;
51. Šimelevič, K., Bagdzevičienė, R. Regionalizacijos procesas – vienas iš svarbiausių veiksnių, užtikrinančių regionų ekonominę plėtrą., Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2002;

52. Štreimikienė, D. Regioninės plėtros problemos Lietuvoje // Ekonomika ir vadyba. Kaunas: Technologija, Nr. 1, 1999;
53. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006 2006 m. liepos 11 d. nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo bei panaikinantis Reglamentą (EB) N. 1260/1999;
54. Vaitekūnas S. Lietuvos regionų problema Europos Sąjungos kontekste. Regionų plėtra–2001. Tarptautinės mokslinės konferencijos pranešimų medžiaga. p. 306-317. Kaunas: Technologija. 2001 - ISBN 9986139643;
55. Tarptautinių žodžių žodynas http://www.tzz.lt/ [žiūrėta 2011-04-30];
56. Teisės ir verslo centras. Viešojo valdymo esmė ir principai, 2008. http://www.teisescentras.lt/index.php/lt/VIESOJO_VALDYMO_ESME_IR_PRINCIPAI [žiūrėta 2011-01-10];
57. Vitkus G., Europos Sąjunga: Enciklopedinis žinynas. 2008 – ISBN 978-9955-790-05-1;
58. Volungevičienė, D. Regionų plėtros valdymas Lietuvoje // Ekonomika ir vadyba. Kaunas: Technologija, 2005 – ISBN 9955098937;
59. Witzel M., Management: The Basics. Routledge, 2004 – ISBN: 0-415-32017-8.

Brigevičius I. Europos Sąjungos struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumai Lietuvoje / Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. dr. Algirdas Miškinis – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012. – 84 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuoti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumai Lietuvoje, juos įvairiais aspektais palyginant su EK nustatytais reikalavimais. Pirmoje darbo dalyje, remiantis mokslininkų ir teisės aktų literatūra, yra pateikiamos ES struktūrinių fondų atsiradimo priežastys, istorija ir vertybės. Taip pat aprašoma ES 2007-2013 m. sanglaudos politika ir jos principai, ES struktūrinių fondų tikslai ir paskirtys bei aptariamas ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reglamentavimas. Antroje dalyje, remiantis teisės aktais, paaiškinami bendri ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumai. Trečioje dalyje pateikiami atlikti ES struktūrinių fondų kontrolės ir valdymo sistemoje dalyvaujančių Lietuvos institucijų bei jų funkcija tyrimai. Taip pat analizuojamas ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimo tempas Lietuvoje. Galiausiai šioje dalyje pateikiamas atlikto audito, dėl ES struktūrinių fondų sistemos veiksmingumo, tyrimas. Paskutinėje dalyje pateikiamos išvados ir pasiūlymai.

Pagrindiniai žodžiai: ES struktūriniai fondai, struktūrinių fondų valdymas ir kontrolė, ES struktūrinių fondų sistema.

Brigevičius I. The European Union's structural funds regulatory features of the management and control system in Lithuania / Master‘s Final Work in Finance Management. Supervisor assoc. prof. dr. Algirdas Miškinis – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2012. – 84 p.

ANOTATION

The European Union's structural funds regulatory features of the management and control system in Lithuania are examined in the Master‘s Final Work and compared with the different aspects of the requirements defined by the EC. The first paragraph contains with the origin, history and values of EU funds. Also it includes the policy and main principles of 2007-2013 EU funds, the aims and goals of these funds and the regulations for management and control system of EU structural funds. The second paragraph summarizes the regulatory features for management and control system of EU structural funds. The third paragraph of the work includes analyze the institutions responsible for the management and control system of EU structural funds in Lithuania, also explores the uptake of the EU structural funds support in Lithuania and explores the audit of efficiency of EU structural funds in Lithuania. There are conclusions and suggestions in the end of the work.

Key Words: EU structural funds, the management and control of the structural funds, the EU structural funds system.

Brigevičius I. Europos Sąjungos struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumai Lietuvoje / Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. dr. Algirdas Miškinis – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012. – 84 p.

SANTRAUKA

Lietuvos valstybės įstojimas į ES šaliai atvėrė didelę galimybę pasinaudoti milijardinėmis ES struktūrinių fondų investicijomis, atitinkamai prisidedant prie įvairių regionų ekonominių-socialinių sąlygų gerinimo. Suprantant ES struktūrinių fondų didelę svarbą mūsų šalyje, kai jų parama sudaro apie 15 proc. viso valstybės biudžeto pajamų, ne ką mažiau svarbus ir šių fondų valdymo ir kontrolės sistemos efektyvumas ir tinkamumas.

Vis daugiau subjektų siekiant gauti ES struktūrinę paramą, būtina užtikrinti, kad ši parama būtų panaudota pagal paskirtį ir laikantis visų paramos gavėjui nustatytų sąlygų. *Taigi iškyla problema* – ar tinkamai yra užtikrinamas ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimas Lietuvoje bei kokios institucijos ir kaip tai atlieka? *Tyrimo objektas* yra ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistema. *Tyrimo tikslas* – ištirti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumus Lietuvoje, nustatyti šios sistemos atitikimą keliamiems EK reikalavimams ir įvertinus pateikti išvadas bei pasiūlymus. *Tyrimo uždaviniai:* išnagrinėti ES struktūrinių fondų vertybes; išanalizuoti ES struktūrinių fondų atsiradimo priežastis ir istoriją; išsiaiškinti ES 2007-2013 m. sanglaudos politiką ir jos principus; išnagrinėti ES struktūrinių fondų tikslus ir paskirtis; išsiaiškinti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reglamentavimą; išanalizuoti ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumus; ištirti ES struktūrinių fondų kontrolės ir valdymo sistemos institucijas ir jų funkcijas Lietuvoje; ištirti ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimą Lietuvoje; ištirti atliktą ES struktūrinių fondų sistemos veiksmingumo auditą Lietuvoje; pateikti išvadas ir rekomendacijas. *Tyrimo metodai:* įvairios mokslinės literatūros analizė, Lietuvos ir EK teisės aktų analizė, statistinių duomenų analizė.

Atlikus ES struktūrinių fondų kontrolės ir valdymo sistemoje dalyvaujančių Lietuvos institucijų, jų funkcijų išsamius tyrimus, taip pat ištyrus atlikto ES struktūrinių fondų sistemos veiksmingumo audito rezultatus, padarytos išvados, kad ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos reguliavimo ypatumai Lietuvoje, nors ir su nedideliais nukrypimais, visgi atitinka EK reglamentuose nustatytus reikalavimus bei veikia tinkamai.

Brigevičius I. The European Union's structural funds regulatory features of the management and control system in Lithuania / Master‘s Final Work in Finance Management. Supervisor assoc. prof. dr. Algirdas Miškinis – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2012. – 84 p.

SUMMARY

Joining the European Union made it possible for Lithuania to use billions of investments of EU structural funds which could help to improve social-economic conditions in different regions. EU structural funds are very important for our country because they present 15 percent of whole income of country budget, not less important is effectiveness and relevance of management and control system of these funds.

There`s a need to ensure that this support is used correctly and all conditions are met because more and more subjects are trying to get such support from EU funds. *Therefore the problem derives* – is there a proper regulation of management and control system of EU structural funds in Lithuania and which institutions are responsible for that. *Object* of research – the management and control system of EU structural funds. *The purpose of the research* – examine the regulation of EU structural funds management and control system, to find if they satisfy all the requirements of European Commission and to provide findings and suggestions about it. *Main tasks of this research* are these: to examine the values of EU funds; to analyze the origin and history of EU structural funds; find out the policy and main principles of 2007-2013 EU funds; analyze the aims and goals of these funds; examine the regulations for management and control system of EU structural funds; summarize the regulatory features for management and control system of EU structural funds; analyze the institutions responsible for the management and control system of EU structural funds in Lithuania; explore the uptake of the EU structural funds support in Lithuania; explore the audit of efficiency of EU structural funds in Lithuania; provide findings and recommendations. *Methods of this analysis*: analysis of various research and literature, evaluation of Lithuanian and European laws, analysis of statistical data.

After the examination of Lithuanian institutions which are responsible for control and management of EU structural funds, analysis of their functions and responsibilities, evaluation of audit of efficiency of EU structural funds in Lithuania, we can make a conclusion that the regulatory features of management and control system of EU structural funds in Lithuania satisfy the requirements of European Commission laws and works properly with small exceptions.

PRIEDAI

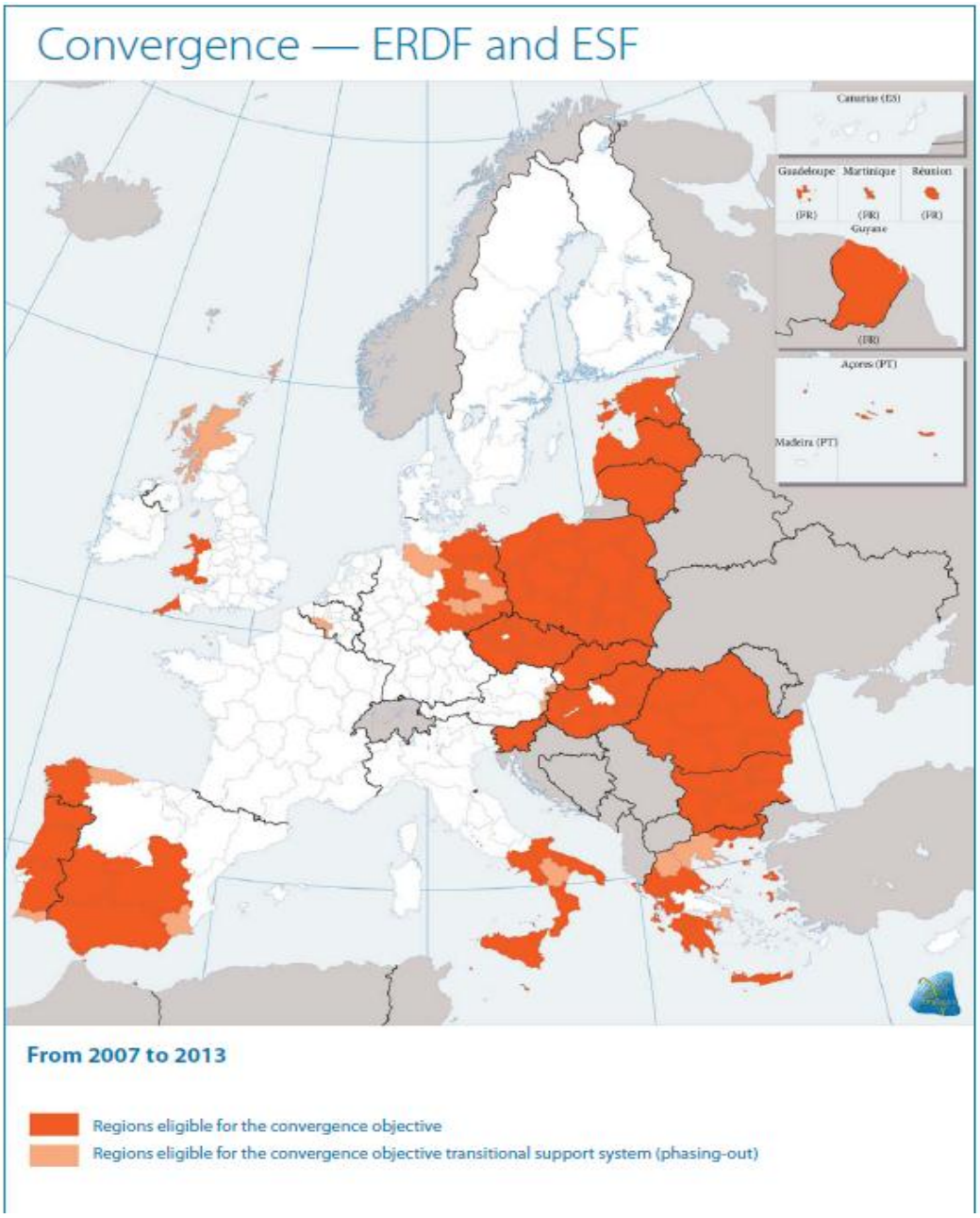
1 PRIEDAS

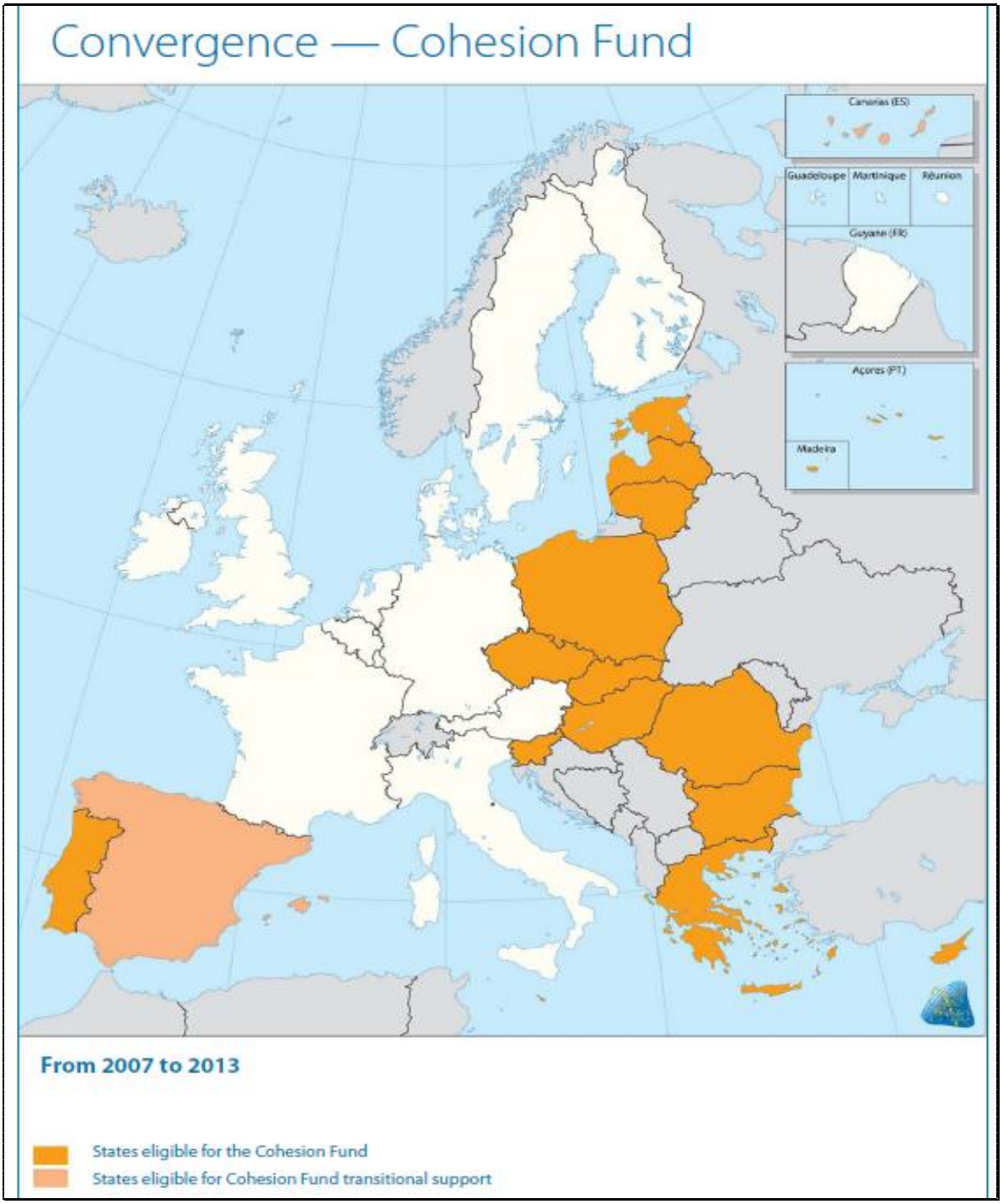
NUTS REGIONAI PAGAL VALSTYBES

Countries		NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3	
EU members	**27**		**97**		**271**		**1303**
Austria	AT	Groups of states	3	States	9	Groups of districts	35
Belgium	BE	Regions	3	Provinces (+ Brussels)	11	Arrondissements	44
Bulgaria	BG	Regions	2	Planning regions	6	Oblasts	28
Cyprus	CY	—	1	—	1	—	1
Czech Rep.	CZ	—	1	Oblasts	8	Regions	14
Germany	DE	States	16	Government regions	39	Districts	429
Denmark	DK	—	1	Regions	5	Lands	11
Estonia	EE	—	1	—	1	Groups of counties	5
Spain	ES	Groups of autonomous communities	7	17 Autonomous communities and 2 autonomous cities	19	Provinces + Islands + Ceuta and Melilla	59
Finland	FI	Mainland Finland	2	Large areas	5	Regions	20
France	FR	Z.E.A.T. + DOM	9	Regions + DOM	26	Departments + DOM	100
Greece	GR	Groups of development regions	4	Peripheries	13	Prefectures	51
Hungary	HU	Statistical large regions	3	Planning and statistical regions	7	Counties + Budapest	20
Ireland	IE	—	1	Regional Assemblies	2	Regional Authorities	8
Italy	IT	Groups of regions	5	Regions	21	Provinces	107
Lithuania	**LT**	**—**	**1**	**—**	**1**	**Counties**	**10**
Luxembourg	LU	—	1	—	1	—	1
Latvia	LV	—	1	—	1	Regions (+ Riga)	6
Malta	MT	—	1	—	1	Islands	2
Netherlands	NL	Groups of provinces	4	Provinces	12	COROP regions	40
Poland	PL	Regions	6	Voivodeships	16	Subregions	66
Portugal	PT	Continent (+ Azores and Madeira)	3	Regional Coordination Commissions + Autonomous regions	7	Groups of municipalities	30
Romania	RO	Macroregions	4	Regions	8	Counties + Bucharest	42
Sweden	SE	Regions	3	National areas	8	Counties	21
Slovenia	SI	—	1	Macroregions	2	Statistical regions	12
Slovakia	SK	—	1	Oblasts	4	Regions	8
United Kingdom	UK	Regions of England	9	Counties (some grouped); Inner and Outer London	30	Upper tier authorities or groups of lower tier authorities (unitary authorities or districts)	93
		Wales	1	Groups of unitary authorities	2	Groups of unitary authorities	12
		Scotland	1	Groups of unitary authorities or districts	4	Groups of unitary authorities or districts	23
		Northern Ireland	1	—	1	Groups of districts	5

2 PRIEDAS

KONVERGENCIJOS PRIORITETĄ ATITINKANTYS REGIONAI

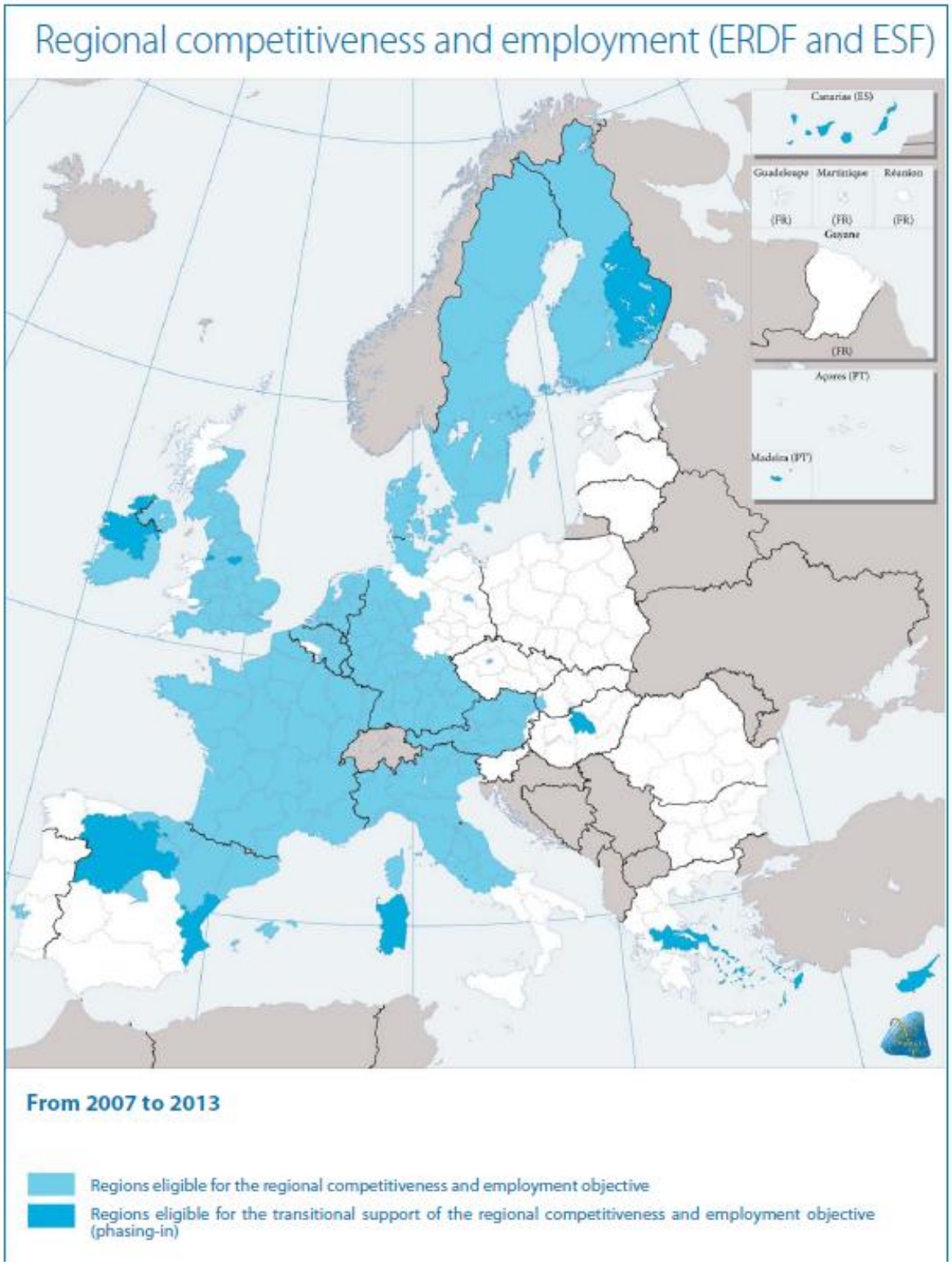




Šaltinis: Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras, 2007

3 PRIEDAS

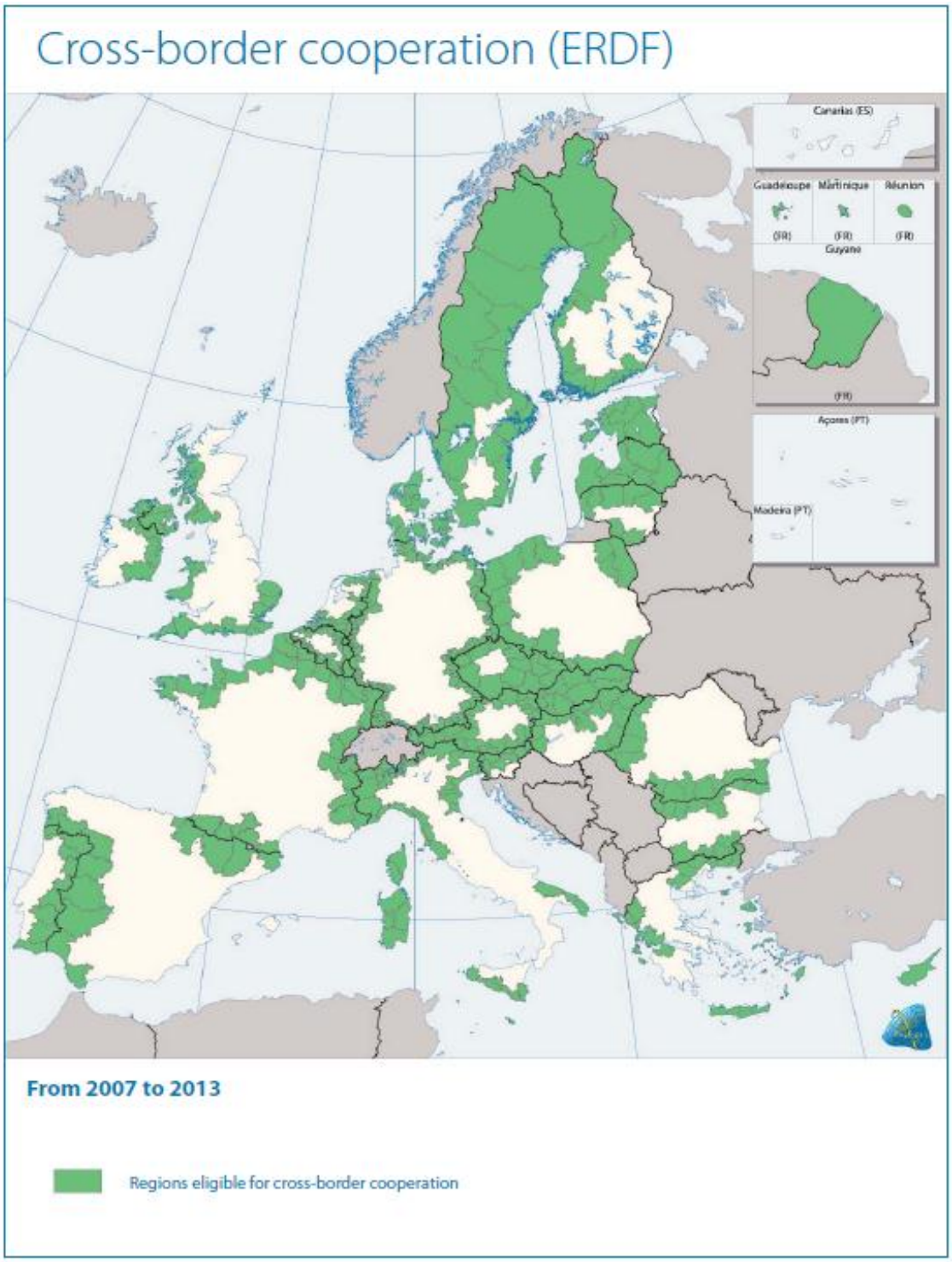
ANTRĄJĮ PRIORITETĄ ATITINKANTYS REGIONAI

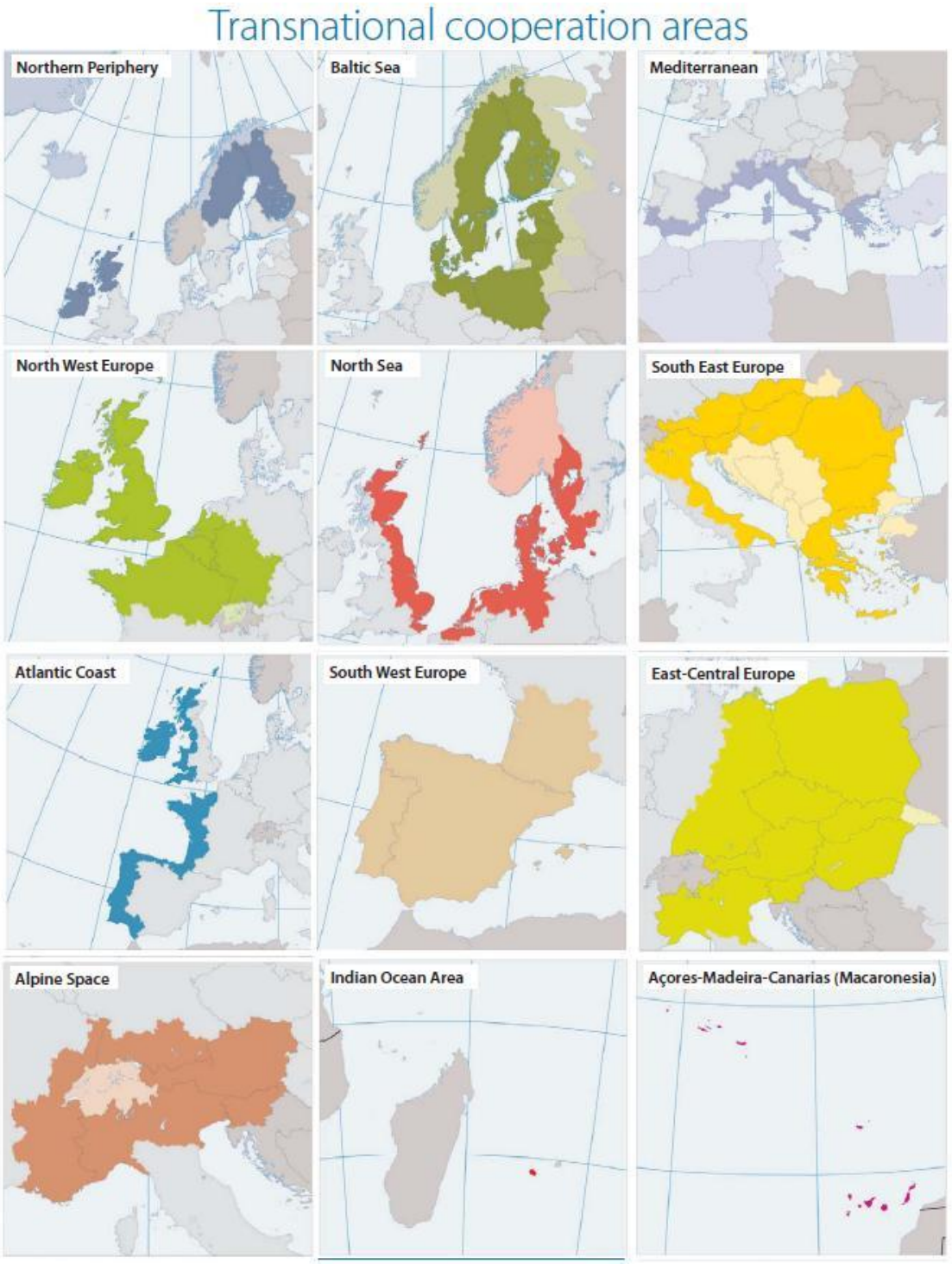


Šaltinis: Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras, 2007

4 PRIEDAS

TREČIĄJĮ PRIORITETĄ ATITINKANTYS REGIONAI

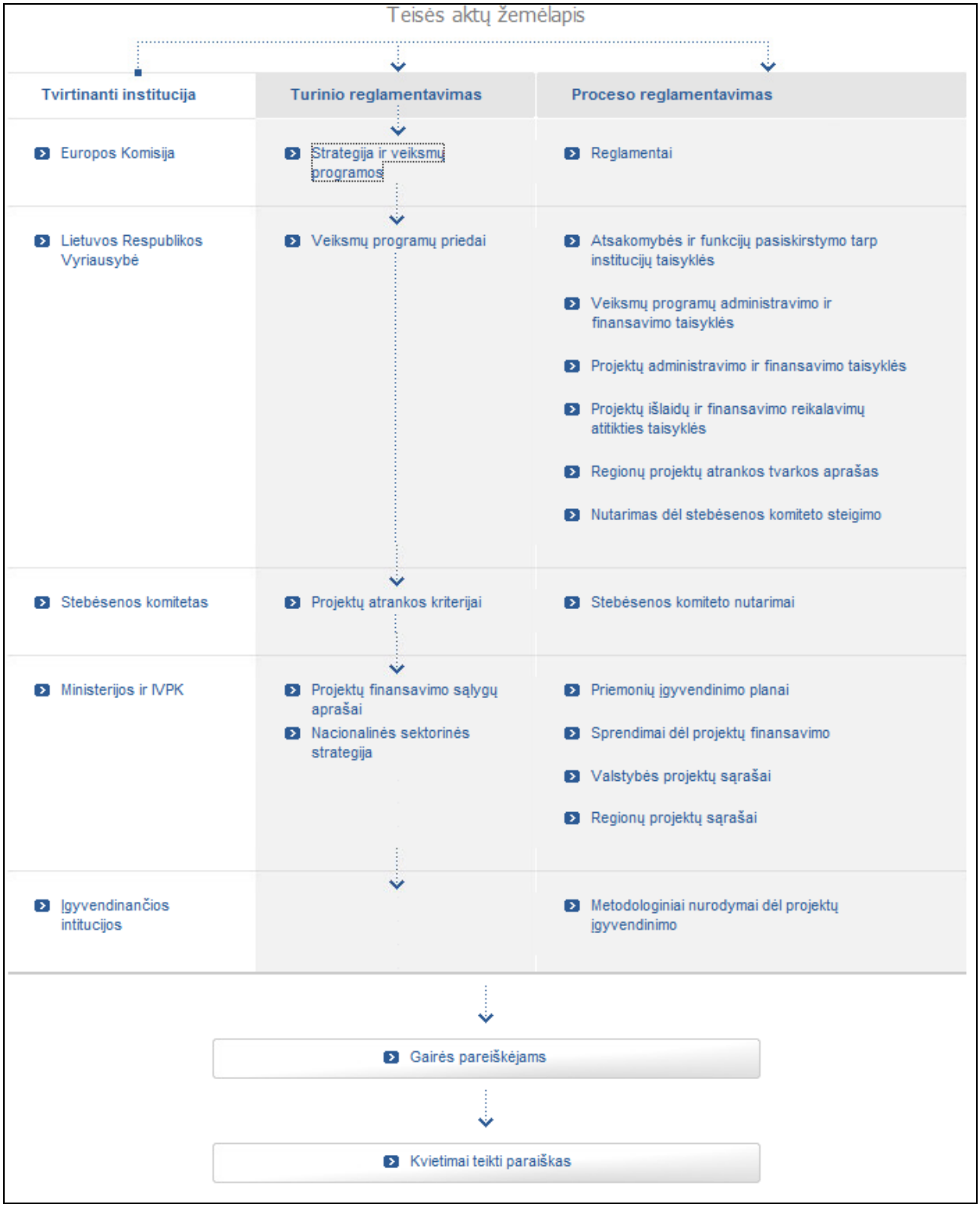




Šaltinis: Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras, 2007

5 PRIEDAS

ES STRUKTŪRINIUS FONDUS REGLAMENTUOJANTYS AKTAI



Šaltinis: ES struktūrinių fondų svetainė, LR Finansų Ministerija: www.esparama.lt

6 PRIEDAS.

ORIENTACINIS LĖŠŲ PASKIRSTYMAS VALSTYBĖMS NARĖMS, MLN EUR

	Konvergencija			Regionų konkurencingumas ir užimtumas		Europos teritorinis bendradarbiavimas	Iš viso
	Sanglaudos fondas	Konvergencija	Laipsniškas nutraukimas	Laipsniškas įvedimas	Regionų konkurencingumas ir užimtumas		
Belgija			638		1 425	194	**2 258**
Bulgarija	2 283	4 391				179	**6 853**
Čekija	8 819	17 064			419	389	**26 692**
Danija					510	103	**613**
Vokietija		11 864	4 215		9 409	851	**26 340**
Estija	1 152	2 252				52	**3 456**
Airija				458	293	151	**901**
Graikija	3 697	9 420	6 458	635		210	**20 420**
Ispanija	3 543	21 054	1 583	4 955	3 522	559	**35 217**
Prancūzija		3 191			10 257	872	**14 319**
Italija		21 211	430	972	5 353	846	**28 812**
Kipras	213			399		28	**640**
Latvija	1 540	2 991				90	**4 620**
Lietuva	2 305	4 470				109	**6 885**
Liuksemburgas					50	15	**65**
Vengrija	8 642	14 248		2 031		386	**25 307**
Malta	284	556				15	**855**
Nyderlandai					1 660	247	**1 907**
Austrija			177		1 027	257	**1 461**
Lenkija	22 176	44 377				731	**67 284**
Portugalija	3 060	17 133	280	448	490	99	**21 511**
Rumunija	6 552	12 661				455	**19 668**
Slovėnija	1 412	2 689				104	**4 205**
Slovakija	3 899	7 013			449	227	**11 588**
Suomija				545	1 051	120	**1 716**
Švedija					1 626	265	**1 891**
Jungtinė Karalystė		2 738	174	965	6 014	722	**10 613**
Tarpregioninis bendradarbiavimas/tinklai						445	**445**
Techninė parama							**868**
Iš viso	**69 578**	**199 322**	**13 955**	**11 409**	**43 556**	**8 723**	**347 410**

Šaltinis: Europos Bendrijų oficialiųjų leidinių biuras, 2007

7 PRIEDAS.

STRUKTŪRINĖS PARAMOS LĖŠŲ PASKIRSTYMAS ATSKIROMS VALDYMO SRITIMS

Atsakinga institucija	ES struktūrinės paramos lėšos (tūkst. Lt)	ES struktūrinės paramos lėšos (proc.)
Aplinkos ministerija	3 363 555	14,4%
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	2 115 665	9,0%
Susisiekimo ministerija	5 423 749	23,2%
Sveikatos apsaugos ministerija	828 972	3,5%
Švietimo ir mokslo ministerija	3 398 849	14,5%
Ūkio ministerija	5 074 261	21,7%
Vidaus reikalų ministerija	1 658 566	7,1%
Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LR Vyriausybės	828 972	3,5%
Finansų ministerija	701 833	3,0%
IŠ VISO	**23 394 422**	**100,0%**

Šaltinis: ES struktūrinių fondų svetainė, LR Finansų Ministerija: www.esparama.lt