MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
KONSTITUCINĖS IR ADMINISTRACINĖS TEISĖS INSTITUTAS

UGNĖ TUMONYTĖ
FINANSŲ TEISĖ

EUROPOS SĄJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMO IR ĮGYVENDINIMO SISTEMA LIETUVOJE. DVIGUBAS PROGRAMŲ FINANSAVIMAS IR JO PREVENCIJA

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas – Prof. dr. Rolandas Krikščiūnas

VILNIUS, 2015

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
KONSTITUCINĖS IR ADMINISTRACINĖS TEISĖS INSTITUTAS

EUROPOS SĄJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMO IR ĮGYVENDINIMO SISTEMA LIETUVOJE. DVIGUBAS PROGRAMŲ FINANSAVIMAS IR JO PREVENCIJA

Finansų teisės magistro baigiamasis darbas
Studijų programa *621M90003*

Vadovas
_____ Prof. dr. Rolandas Krikščiūnas
2015-

Recenzentas
_____ Dr. Egidija Puzinskaitė
2015-

Atliko
_____ stud. Ugnė Tumonytė
2015-

VILNIUS, 2015

TURINYS

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS 4
LENTELIŲ SĄRAŠAS 5
PRIEDŲ SĄRAŠAS 6
ĮVADAS 7
1. ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ SAMPRATA 14
1.1. Struktūrinių fondų atsiradimas ir svarba 14
1.2. ES sanglaudos politikos reikšmė 16
1.3. ES struktūrinių fondų investicijos Lietuvoje 21
2. ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMO IR ĮGYVENDINIMO SISTEMA 25
2.1. Dvigubas finansavimas. Teisinis reglamentavimas ir atsakomybė 25
2.2. ES struktūrinės paramos administravimo sistema 33
2.3. ES struktūrinės paramos valdymas ir įgyvendinimas 37
3. DVIGUBAS PROGRAMŲ FINANSAVIMAS IR JO PREVENCIJA 47
3.1. Dvigubo finansavimo takoskyrų vertinimas 47
3.2. Dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos vertinimas 51
3.3. ES šalių patirtis ir geroji praktika 55
3.4. Pasiūlymai dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos tobulinimui 58
IŠVADOS 61
LITERATŪROS SĄRAŠAS 63
ANOTACIJA 66
ANOTATION 67
SANTRAUKA 68
SUMMARY 69
PRIEDAI 70

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1. Paveikslas. 2014 – 2020 m. finansinio laikotarpio ES fondų lėšų pasiskirstymas.....20
2. Paveikslas. 2014–2020 m. Lietuvai skiriami ES struktūriniai ir investiciniai fondai.....22
3. Paveikslas. ES fondų investicijų administravimo schema.....37

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1. Lentelė. Teisės aktuose ir kituose dokumentuose pateikiami dvigubo finansavimo apibrėžimai.....26
2. Lentelė. EK reglamentai, nustatantys reikalavimus bei šalių atsakomybę dvigubo finansavimo atžvilgiu.....28
3. Lentelė. Dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procedūras bei atsakomybes reglamentuojantys teisės aktai Lietuvoje.....30
4. Lentelė. Pagrindiniai teisės aktai ir kiti dokumentai, reglamentuojantys dvigubo finansavimo problematiką.....48
5. Lentelė. Informacija, naudojama dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procese.....54

PRIEDŲ SĄRAŠAS

1 PRIEDAS. 2007-2013 m. ES paramos panaudojimo statistika.....71

2 PRIEDAS. EK Finansinio skaidrumo sistema.....72

3 PRIEDAS. ESI fondų suderinamumo ir demarkacijų priemonių lentelė. Prioritetas „Informacinių ir ryšių technologijų prieinamumo, naudojimo didinimas ir kokybės gerinimas“.....73

4 PRIEDAS. Institucijų apklausos rezultatai dėl pasitaikiusių dvigubo finansavimo atvejų 2007 - 2013 m. finansinio laikotarpio metu.....74

ĮVADAS

Temos aktualumas. 2004 metų gegužės 1 d. Lietuva įstojo į Europos Sąjungą (ES) ir tapo unikalios ekonominės ir politinės Europos valstybių narių sąjungos dalimi. Lietuva, prisijungdama prie bendrosios Europos rinkos įsipareigojo dalyvauti ES politikos įgyvendinime, kurios viena iš bendrųjų dalių – struktūrinė politika. Tokiu būdu Lietuva įgijo teisę naudotis ES finansine parama, sukuriant dar palankesnes sąlygas šalies ūkio plėtrai ir stiprinimui.

Europos Sąjungos struktūrinių fondų parama – ES skiriama parama iš specialių fondų, kurių tikslas - nuoseklus socialinių ir ekonominių išsivystymo skirtumų tarp ES šalių narių, atskirų regionų ir socialinių grupių mažinimas. Pamatines struktūrinių fondų vertybes geriausiai galima apibūdinti dviem žodžiais – „Solidarumas“ ir „Sanglauda“. Solidarumas išreiškiamas padedant ekonomiškai ir socialiai skurdesniems, lyginant su ES vidurkiu, regionams. Sanglauda pasireiškia pajamų bei turtinių skirtumų tarp skurdesnių ir turtingesnių regionų mažinimu, naudingu visiems. Šiai politikai skiriama daugiau kaip 1/3 ES biudžeto. ES socialinės ir ekonominės atskirties mažinimo raida tiesiogiai siejama su Europos integracijos plėtra.[1]

ES ir kita tarptautinė parama Lietuvai teikiama iš skirtingų finansavimo šaltinių: struktūrinių fondų, Sanglaudos fondo, pagal atskiras bendrijų iniciatyvas, tarptautinius finansinius mechanizmus bei kitus instrumentus. 2014 m. birželio 20 d. patvirtintoje Lietuvos Respublikos Partnerystės sutarties 2 dalyje yra nustatyta, kad siekiant išvengti skirtingų ES finansinių priemonių persidengimo investavimo srityse, kurios gali būti finansuojamos iš kelių ES finansinių šaltinių, veiksmų programos lygiu turi būti pateikiama informacija apie skiriamosios ribos nustatymą tarp skirtingų ES finansinių priemonių. Šiuo metu galiojančiuose patvirtintuose veiksmų programos prieduose apsiribojama informacija apie vidinį koordinavimą tarp ESI fondų, su kitais ES ir nacionaliniais finansavimo instrumentais ir Europos investicijų banku (EIB). Tai sudaro prielaidą manyti, kad finansavimo atskyrimas nėra pakankamas ir nėra užtikrintos takoskyros su kitais finansiniais instrumentais, kurie yra įgyvendinami Lietuvoje. Egzistuoja rizika, kad tos pačios išlaidos gali būti kompensuojamos kelis kartus. Siekiant kuo labiau sumažinti dvigubo finansavimo riziką, atliekama priemonių analizė, kad būtų galima nustatyti, kurios finansuojamos sritys yra panašios, dėl kurių gali kilti pavojus neužtikrinti paramos atskyrimo. Taip pat siekiant ilgalaikių rezultatų svarbu takoskyrų nustatymo procesą ir rezultatus įvertinti sistemiškai bei pagal nustatytas procedūras.[2]

Siekiant išnagrinėti dvigubo programų finansavimo problematiką prieš tai yra svarbu suprasti ES struktūrinių fondų idėją, išsiaiškinti kuo reikšminga ir ypatinga yra ES sanglaudos

[1] Oficialus FM administruojamas 2007 – 2013 m. ES paramos portalas http://www.esparama.lt/kas-yra-strukturine-parama

[2] 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita.

politika, nes dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės užtikrinimo procedūros yra tik nedidelė visos ES struktūrinių fondų planavimo ir įgyvendinimo sistemos dalis.

Dvigubas finansavimas – šiurkštus ir Europos Sąjungoje vienareikšmiškai draudžiamas pažeidimas. Administruojant ES struktūrinių fondų paramą atsiranda rizika, kad tos pačios išlaidos gali būti apmokamos keletą kartų. Dvigubo finansavimo prevencijos bei kontrolės užtikrinimo sistema yra integruota ES struktūrinių fondų planavimo ir įgyvendinimo sistemos dalis, vykdoma visose jos dalyse ir etapuose bei yra grindžiama principu, kad šalis narė yra atsakinga už pažeidimų identifikavimą ir ištaisymą.

Finansinės paramos priemonės Lietuvai kinta: koreguojamos remiamos veiklos, atsiranda naujų finansinių priemonių, instrumentų. Todėl darbe siekiama įvertinti, ar esama dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistema veikia efektyviai ir kaip ji turėtų būti patobulinta, kokios priemonės reikalingos, siekiant užtikrinti sistemos efektyvumą bei tinkamą finansavimo takoskyrų stebėseną.[3]

Ankstesnis problemos ištyrimas. Parama Lietuvai iš ES struktūrinių fondų yra teikiama nuo jos įstojimo į ekonominę ir pinigų sąjungą, tačiau iki šiol dvigubo finansavimo problema literatūroje nebuvo plačiai nagrinėta. Bendrosios ES struktūrinės politikos formavimasis yra nesibaigiantis procesas, nes Europa, kaip sąjunga nuolat susiduria su naujais iššūkiais ir kaskart siekiant spręsti iškilusias problemas yra iš naujo nustatomi prioritetai ir koreguojamos finansinės paramos perspektyvos. Be to, skiriasi ir skirtingų programavimo laikotarpių teisinis reguliavimas. Literatūros, kurioje būtų plačiai ir išsamiai nagrinėjama dvigubo finansavimo problema nėra. Apskritai, literatūra, nagrinėjanti ES struktūrinius fondus, jų veikimą, problemas, kt. yra labai fragmentiška. Todėl rašant darbą pagrinde remiamasi ES ir nacionaliniais teisės aktais, nacionaliniais strateginiais dokumentais, įvairiomis rekomendacijomis, gairėmis, oficialiomis atsakingų institucijų vertinimo ataskaitomis. Taip pat darbe perteikiama oficiali ir patvirtinta Finansų Ministerijos administruojamų ES paramos portalų skelbiama informacija, nes tai bene vienintelis patikimos ir apibendrintos informacijos šaltinis apskritai apie ES struktūrinę paramą. Siekiant užtikrinti efektyvų ES struktūrinių fondų ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų panaudojimą bei įvertinti dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procesą, buvo parengtas 2014 – 2020 m. finansinio laikotarpio ES struktūrinių fondų paramos lėšų administravimo procesų aprašymas. Kaip jau buvo paminėta, ES struktūrinė politika nuolat keičiasi ir formuojasi, todėl keičiasi ir su jos įgyvendinimu susiję teisės aktai. Todėl svarbu pabrėžti, kad dėl nuolatinių teisinės bazės pokyčių, kai kurie darbe aprašomi ir analizuojami teisės aktai ar konkrečios jų nuostatos gali likti už analizės lauko ribų.

[3] 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita

Darbo tikslas – išsiaiškinti ar Lietuvoje veikianti ES struktūrinės paramos administravimo sistema užtikrina pakankamą dvigubo finansavimo prevenciją ir kontrolę.

Darbo uždaviniai:

- Nustatyti kas yra dvigubas finansavimas.
- Įvertinti pagrindinius teisės aktus, reglamentuojančius dvigubą programų finansavimą ir jo prevenciją.
- Atlikti šiuo metu veikiančios finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos analizę ir pasiūlyti būdus kaip ji turėtų būti patobulinta.
- Įvertinti atsakingų institucijų atliekamas dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procedūras bei pateikti rekomendacijas jų tobulinimui.

Darbo struktūra. Darbą sudaro trys pagrindiniai skyriai. Pirmajame skyriuje aprašomas struktūrinių fondų atsiradimas ir svarba, apibrėžiamos bendros struktūrinių fondų nuostatos, ES sanglaudos politika 2014 – 2020 metų finansiniu laikotarpiu. Aprašomos ES struktūrinių fondų investicijos Lietuvoje. Antrajame skyriuje nagrinėjama ES struktūrinės paramos administravimo sistema ir procesas, dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procesas bei sisteminė aplinka, apibrėžiama atsakomybė įvykdžius pažeidimą. Trečiajame skyriuje nagrinėjamas dvigubo finansavimo takoskyrų vertinimas ir jo teisinis reglamentavimas, analizuojama kaip turi būti užtikrinama sisteminė dvigubo finansavimo prevencija ir kontrolė. Vertinamas dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos efektyvumas. Analizuojama užsienio valstybių patirtis. Pateikiami pasiūlymai institucijoms dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos tobulinimui.

Tyrimo metodai - teorinis ir empirinis problemos tyrimo lygmenys, kurie skiriasi savo dalyku, priemonėmis ir tyrimo metodais. Tyrimo uždaviniai sprendžiami skirtingų kiekybinių ir kokybinių metodų pagalba. Teoriniais metodais, kurie remiasi teorinio mąstymo nustatytais dėsningumais, mokslinis tyrimas pradedamas, atliekamas ir apibendrinamas, gavus empirinius tyrimo duomenis.[4] Siekiant kuo išsamiau išnagrinėti dvigubo finansavimo problematiką darbe naudojami šie teoriniai ir empiriniai mokslinio tyrimo metodai:

Lyginimo metodas – analizuojami ES ir nacionaliniai teisės aktai, nacionaliniai strateginiai dokumentai siekiant išsiaiškinti kas yra dvigubas finansavimas, kaip išsamiai skirtinguose teisės aktuose yra aprašomos procedūros ir priemonės dvigubo finansavimo prevencijai ir kontrolei užtikrinti.

Sisteminės analizės metodas - skatina sisteminį požiūrį į tyrimo objektą ir padeda jį matyti platesniame kontekste. Šio metodo pagalba darbe yra siekiama nustatyti kaip Lietuvoje yra

[4] K. Kardelis. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Kaunas, 2002, 103 - 115 psl. Elektroninė versija.

užtikrinama dvigubo programų finansavimo prevencija ir kontrolė, vertinant teisės aktuose ir kituose dokumentuose nustatytas procedūras ir priemones.

Apibendrinimo metodas – šio metodo pagalba išanalizavus atskiras teisės aktų nuostatas, ES struktūrinės paramos valdymo ir įgyvendinimo sistemos etapus, procedūras ir priemones yra pateikiami vertinimai, išvados bei pasiūlymai.

Dokumentų analizės metodas - analizuojami ES ir nacionaliniai teisės aktai išskiriant ir lyginant konkrečias juose aprašomas nuostatas. Taip pat atliekama statistinių duomenų analizė, kuria remiantis darbe pateikiama apibendrinta informacija.

Interviu metodas – darbe siekiama kuo išsamiau išnagrinėti dvigubo finansavimo problematiką ir įvertinti veikiančią dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemą ne tik teoriniu, bet ir praktiniu požiūriu. Interviu tikslas – atsakyti į konkrečius su dvigubo finansavimo prevencija ir kontrole susijusius klausimus, įvertinant šiuo metu veikiančią dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemą, ją užtikrinančias procedūras bei naudojamas priemones.

Objektas – ES struktūrinių fondų valdymo ir įgyvendinimo sistema Lietuvoje. Dvigubas programų finansavimas ir jo prevencija.

Tyrimo dalykas – Europos Bendrijos priimti teisės aktai. Europos Teisingumo Teismo sukurti bendrieji teisės principai. Lietuvos teisės aktai, reglamentuojantys dvigubą finansavimą ir prevenciją iš ES struktūrinių fondų. Nacionaliniai strateginiai dokumentai. Teismų praktika.

Darbo teorinė ir praktinė reikšmė. ES struktūrinė parama yra dalis ES vykdomos politikos, kuri įgyvendinama teikiant dotacijas bei laikantis skaidrumo ir vienodų sąlygų principų. Todėl šiame darbe analizuojami ES ir nacionaliniai teisės aktai bei kiti dokumentai, reglamentuojantys dvigubą finansavimą, jo prevenciją ir kontrolę. Tų pačių išlaidų deklaravimas skirtingiems finansavimo šaltiniams, siekiant gauti finansavimą iš visų jų yra laikomas piktnaudžiavimu visuomenės lėšomis, kuris griežtai draudžiamas. Darbe apibrėžiama ir finansavimo takoskyrų sąvoką. Analizuojami teisės aktai ir kiti reglamentuojantys dokumentai, nustatantys reikalavimus, susijusius su atitinkamų ES ir ne ES finansinių priemonių finansuojamų veiklų atskyrimu, identifikuojant egzistuojančią tam tikrų priemonių/ sričių persidengimo riziką bei nustatant jų atskyrimo kriterijus. Darbe remiantis teoriniais bei praktiniais aspektais pateikiama Lietuvoje veikianti dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos analizė.

SĄVOKOS IR SUTRUMPINIMAI

Aplinkos projektų valdymo agentūra (APVA) – „Aplinkos ministerijos agentūra, administruojanti ES fondų ir Lietuvos Respublikos lėšomis finansuojamus aplinkos sektoriaus projektus. Agentūra vertina ir atrenka finansuotinus projektus, rengia konsultacijas ir mokymus pareiškėjams ir projektų vykdytojams, prižiūri įgyvendinamus projektus ir t. t.

Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014 – 2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programą, taisyklės – dokumentas, kuriame numatoma institucijų, atsakingų už ES investicijų veiksmų programos įgyvendinimą, atsakomybė, funkcijos ir teisės.

Bendrasis vidaus produktas (BVP) – vienas iš pagrindinių rodiklių, atspindinčių valstybės ekonomikos išsivystymo lygį. BVP – galutinė šalyje sukurtų prekių ir paslaugų rinkos vertė per tam tikrą laikotarpį.

Centrinė projektų valdymo agentūra (CPVA) – Finansų ministerijos įsteigta agentūra, atsakinga už ES, įvairių tarptautinių institucijų, valstybės, kitomis lėšomis finansuojamų programų bei projektų administravimą Lietuvoje ir užsienyje. Taip pat agentūra atlieka Viešosios ir privačios partnerystės kompetencijos centro funkcijas, rengia mokymus Lietuvos bei užsienio šalių institucijų atstovams.

Duomenų mainų svetainė (DMS) – interneto svetainė, sukurta duomenų mainams tarp projektų vykdytojų ir institucijų, kurios prižiūri projektų įgyvendinimą. DMS skirta tiems, kas įgyvendina projektus pagal 2007–2013 m. veiksmų programas ar 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programą. Norint prisijungti prie DMS, reikalingas naudotojo identifikavimo priemonių lapas, kurį įsigaliojus sutarčiai gauna projektų vykdytojai.

2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programa (veiksmų programa) – programavimo dokumentas. Pagal Veiksmų programą ir Partnerystės sutartį Europos Komisija ES narėms skiria struktūrinių fondų lėšas. Kiekviena ES šalis rengia savo veiksmų programų projektus ir teikia derinti Europos Komisijai.

Europa 2020 – iki 2020 m. užsibrėžta įgyvendinti ES ekonomikos augimo strategija. Joje numatyti penki tikslai užimtumo, inovacijų, švietimo, socialinės įtraukties, klimato ir energetikos srityse.

Europos Komisija (EK) – viena pagrindinių ES institucijų, atstovaujanti ir ginanti visos ES interesus. EK rengia naujų ES teisės aktų pasiūlymus ir rūpinasi ES politikos įgyvendinimu bei ES lėšų panaudojimu.

Europos parlamentas (EP) – ES parlamentas, kurį tiesioginiuose rinkimuose renka ES piliečiai. EP svarsto ES teisės aktus ir kartu su ES Taryba juos priima; tikrina kitų ES institucijų darbą, visų pirma Komisijos, siekdamas užtikrinti, kad jos veiktų demokratiškai; svarsto ES biudžetą ir kartu su ES Taryba jį priima.

Europos regioninės plėtros fondas (ERPF) – fondas, kuriuo siekiama sustiprinti ekonominę ir socialinę ES sanglaudą bei sumažinti regionų skirtumus. Fondas teikia regionams įvairų finansavimą, jo lėšos sudaro apie pusę visų ES struktūrinių fondų biudžeto.

Europos Sąjunga (ES) – ekonominė bei politinė bendrija, kuriai priklauso 28 šalys. Pradžioje buvusi vien ekonomine sąjunga dabar ES tapo organizacija, veikiančia įvairiausiose politikos srityse nuo pagalbos vystymuisi iki aplinkos. ES veikla grindžiama teisinės valstybės principais: veiksmai reglamentuojami sutartimis, kurias laisva valia ir demokratiškai pasirašo visos valstybės narės. Šiuose įpareigojančiuose susitarimuose nustatomi daugelio ES veiklos sričių tikslai.

2014–2020 m. Europos Sąjungos struktūrinių fondų svetainė – interneto svetainė, kurioje talpinama informacija apie ES fondų investicijas Lietuvoje 2014–2020 m. finansavimo laikotarpiu. Svetainės adresas: www.esinvesticijos.lt.

Europos Sąjungos struktūrinių ir investicinių fondų investicijos – lėšos, skirtos nuosekliai mažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp ES šalių narių ar atskirų regionų.

Europos Sąjungos Taryba (Ministrų taryba) – ES institucija, kurios posėdžiuose dalyvauja visų ES šalių ministrai. ES Taryba priima ES teisės aktus, koordinuoja valstybių narių bendrąsias ekonomikos politikos kryptis, pasirašo ES ir kitų valstybių susitarimus, tvirtina metinį ES biudžetą, formuoja ES užsienio ir gynybos politiką, koordinuoja valstybių narių teismų ir policijos pajėgų bendradarbiavimą.

Europos socialinio fondo agentūra (ESFA) – Socialinės apsaugos ir darbo bei Švietimo ir mokslo ministerijos įsteigta agentūra, kuri skelbia kvietimus teikti paraiškas pagal Europos socialinio fondo priemones, informuoja bei konsultuoja pareiškė- jus, atlieka paraiškų vertinimą, rengia finansavimo sutartis, atlieka projektų įgyvendinimo priežiūrą.

Europos struktūriniai ir investicijų (ESI) fondai – Europos regioninės plėtros fondas (ERPF), Europos socialinis fondas (ESF), Sanglaudos fondas, Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai (EŽŪFKP) ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondas (EJRŽF).

Įgyvendinančioji institucija – institucija, atsakinga už ES lėšomis finansuojamų projektų atranką, jų įgyvendinimo priežiūrą. Institucija pareiškėjams ir projektų vykdytojams teikia informaciją apie projektų rengimo bei įgyvendinimo reikalavimus. Įgyvendinančiosios institucijos: APVA, CPVA, ESFA, INVEGA, LMT, LVPA, MITA, TID, VIPA.

Mokėjimo prašymas – projekto vykdytojo užpildytas ir įgyvendinančiajai institucijai pateiktas finansų ministro patvirtintos formos prašymas išmokėti projekto sutartyje numatytą avansą ar jo dalį arba apmokėti ir (ar) kompensuoti projekto išlaidas ir (ar) atsiskaityti už projekto veiklas.

Nacionalinė pažangos programa (2014–2020 m.) (NPP) – programa, skirta Lietuvos pažangos strategijai „Lietuva 2030“ įgyvendinti. Ši programa jungia pagrindines Lietuvos pažangos strategijos „Lietuva 2030“ ir ES strategijos „Europa 2020“ nuostatas. Programa orientuota į

pažangą, joje aprašomos ilgalaikių valstybės prioritetų įgyvendinimo uždaviniai ir kryptys, numatomos ES finansavimo proporcijos.

Pažeidimas – Bendrijos teisės nuostatų pažeidimas, susijęs su ūkio subjekto veiksmais ar neveikimu, kai dėl nepagrįstų Europos Sąjungos bendrojo biudžeto išlaidų padaroma arba gali būti padaryta žala bendrajam biudžetui.

SFMIS2014 - Europos Sąjungos struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos posistemė, skirta 2014-2020 m. laikotarpiui.

UAB „Investicijų verslo garantijos“ (INVEGA) – Lietuvos vyriausybės įkurta įmonė, teikianti paskolų smulkiajam ir vidutiniam verslui garantijas bankams bei administruojanti dalinį paskolų palūkanų dengimą. INVEGA administruoja finansines priemones, skirtas pradėti ar plėsti smulkųjį ir vidutinį verslą – lengvatines paskolas, garantijas, dalinį palūkanų kompensavimą, finansavimą pirmajam darbui.

UAB „Viešųjų investicijų plėtros agentūra“ (VIPA) – Finansų ministerijos įsteigta finansų įstaiga, teikianti finansines paslaugas, įgyvendinti ir administruoti finansines priemones, skirtas viešojo sektoriaus investicijoms viešosios infrastruktūros bei viešųjų paslaugų modernizavimui.

Vadovaujančioji institucija – institucija, atsakinga už finansavimo lėšų valdymo ir kontrolės sistemą, veiksmų programos administravimą, atliktų patikrinimų santraukos parengimą ir pateikimą Europos Komisijai.

Veiksmų programos administravimo taisyklės – dokumentas, kuriame nustatyta 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programų ir finansinių priemonių administravimo tvarka.“[5]

[5] 2014 – 2020 m. ES fondų investicijų terminų žodynėlis. LR FM. Prieiga interneto portale: http://www.esinvesticijos.lt/uploads/publications/docs/5_bb2fe70c1d0730b0570678f82e99db6b.pdf

1. ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ SAMPRATA

1.1. Struktūrinių fondų atsiradimas ir svarba

Europos Sąjungos struktūrinė parama – finansinė parama šaliai, skirta nuosekliai mažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp ES šalių narių ar atskirų regionų. Jos pamatines vertybes galima išreikšti dviem žodžiais – „solidarumas“ ir „sanglauda“. Solidarumas atspindi paramos tikslą padėti ekonomiškai ir socialiai skurdesniems regionams lyginant su ES vidurkiu. Sanglauda išreiškia tai, jog pajamų bei turtinių skirtumų tarp skurdesnių ir turtingesnių regionų mažinimas yra naudingas visiems. Šiai politikai skiriama daugiau kaip 1/3 ES biudžeto.[6]

ES struktūriniai fondai buvo įsteigti siekiant finansiškai paremti neišsivysčiusius ir ekonomiškai silpnus Europos regionus. Struktūrinius fondus sudaro Europos regioninės plėtros fondas (ERPF), Europos socialinis fondas (ESF), Sanglaudos fondas, Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondo Garantijų Finansinio žuvininkystės orientavimo (ŽOFI) ir Pasirengimo narystei pagalbos priemonė (IPA). Būtent visi šie fondai sudaro didžiąją dalį ES biudžeto. Šalia ekonominių tikslų šios lėšos taip pat yra svarbios siekiant solidarumo įgyvendinimo tarp ES regionų. Nors dauguma ekonomiškai stiprių valstybių narių pritaria silpnesnių regionu tikslams, tačiau būdai, kuriais pinigai yra skirstomi kelia daug ginčų, ypač nuo tada, kai vargingesnės šalys buvo priimtos į ES.

Idėja teikti pagalbą nepasiturintiems regionams iš struktūrinių fondų buvo pradėta plėtoti dar 1970 metais. Europos socialinis fondas buvo įkurtas 1958 metais, Europos regioninės plėtros fondas 1975 metais kol galiausiai struktūrinio finansavimo idėja nepaprastai išsiplėtė. Kartu su skurdesnių šalių – Graikijos, Ispanijos, Portugalijos – įstojimu paskutinį dvidešimto amžiaus dešimtmetį, regioninis finansavimas tapo viena pagrindinių priemonių siekiant pakelti silpnesnių šalių išsivystymo lygį iki ES vidurkio. 1994 metais ši idėja buvo įgyvendinta kartu su Sanglaudos fondo įkūrimu, kuriuo buvo siekiama skatinti ekonominę konvergenciją tarp valstybių narių, įtraukiant jas į bendrą Ekonominės ir pinigų sąjungos kūrimo procesą.[7]

1999 metais pradėtas rengti paramos programų modelis buvo kuriamas su tikslu geriau pasiruošti rytų Europos šalių įstojimui 2004 metais. Tais metais į ES įstojo Lietuva, Latvija, Estija, Lenkija, Malta, Čekija, Kipras, Slovakija, Slovėnija, Vengrija. Iškart po įstojimo šalys turėjo ribotas galimybes pasinaudoti ES struktūrinių fondų parama, tačiau derybų dėl 2007 – 2013 metų ES biudžeto metu joms pavyko išsikovoti geresnes sąlygas.

[6] http://www.verslilietuva.lt/lt/verslo-pradzia/finansavimas/strukturiniai-fondai/ [žiūrėta 2015-09-14]
[7] http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSSOC/SF2.php [žiūrėta 2015-09-14]

2004 metų gegužės 1 d. įvykęs šalių įstojimas į ES buvo didžiausias per visą ES istoriją. Šiuo metu Europos Sąjungos valstybių narių sąraše yra 28 Europos šalys − įsteigusios ją 1958 m. Europos Ekonominės Bendrijos pavadinimu ir tos, kurios prisijungė vėliau.

EK pozicija dėl naujų regionų prisijungimo prie ekonominės ir pinigų sąjungos atspindi reikalavimą, kad „regionai, norėdami įgyti teisę į struktūrinių ir investicijų fondų paramą, turi turėti bent vieną iš trijų ES nustatytų prioritetinių tikslų: padėti nepakankamai išsivysčiusiems regionams, kurių BVP yra mažesnis nei 75% ES vidurkio; padėti regionams prisitaikyti prie sparčiai besikeičiančių ekonominių sąlygų, ypač dėl didėjančio ekonominio nuosmukio mažose kaimo vietovėse; padėti regionams, kuriuose yra išaugęs poreikis stiprinti specialaus ugdymo ar užimtumo sritis.

ES taip pat teikia paramą kaimo vietovėms pagal „Pasirengimo narystei Europos Sąjungoje pagalbos priemonę“ toms šalims, kurios dar tik ketina prisijungti prie bendros rinkos. Europos Komisija nustato prioritetus, kuriais remiantis yra skirstomos minėto fondo lėšos, ypač pabrėžiant programų, kurios gali padėti daugiau nei vienam regionui tokiu būdu sukuriant tiesioginį ryšį tarp vietos valdžios institucijų ir Komisijos.[8]

Esminiai faktai ir figūros. Bendrosios ES programos yra finansuojamos iš ES biudžeto, kuris paprastai sudaromas metams. Tačiau daugelio finansuojamų projektų įgyvendinimas užtrunka ilgiau nei metus, todėl yra tvirtinamas ne tik metinis, bet ir daugiametis biudžetas, dar vadinamas finansine perspektyva.[9] Šiuo metu Lietuva naudojasi ES finansine parama pagal 2014 – 2020 m. finansinę perspektyvą. 2014 – 2020 metų finansiniam laikotarpiui numatytas Europos struktūrinių ir investicijų fondų biudžetas siekia 351,8 milijardus eurų. Tai yra antras pagal dydį biudžetas ES ir sudaro apie trečdalį viso ES biudžeto tuo pačiu laikotarpiu. Pagal 2014–2020 metų ES fondų investicijų veiksmų programą Lietuvai, siekiant įgyvendinti ES sanglaudos politiką, yra skirta 6,709 mlrd. eurų.

Visos naujai prisijungiančios šalys turi teisę į „vieną tikslą“ (*ofic. „Objective One“).* Tai yra viena iš trijų programų sukurtų siekiant sumažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp šalių narių. Lyginant visas tris pagalbos naujai įstojusioms valstybėms programas, išskirtinis pirmosios programos prioritetas yra tai, kad parama skiriama išimtinai tiems regionams, kuriuose pragyvenimo lygis pagal bendrą vidaus produktą (BVP) vienam žmogui yra mažesnis arba lygus 75 % ES vidurkio.[10]

Teigiami ir neigiami argumentai. Galima įvardinti ne vieną teigiamą argumentą, pagrindžiantį ES struktūrinių fondų naudą. Struktūriniai fondai padeda mažiau išsivysčiusiems

[8] http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSSOC/SF2.php [žiūrėta 2015-09-14]
[9] A. Jakaitienė. *Ekonomikos teorija ir praktika. Pinigų studijos 2007/2.* Europos Sąjungos finansinės paramos poveikis Lietuvos ekonominei raidai". Prieiga per internetą: http://www.lb.lt/jakaitiene_1
[10] http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSSOC/SF2.php [žiūrėta 2015-09-14]

regionams prisitaikyti prie sparčiai besikeičiančių ekonominių sąlygų. Ypač jie gelbsti siekiant kompensuoti neigiamą įstojimo į bendrą ES rinką poveikį.[11] Be to, ne mažiau svarbu ir tai, kad solidarumas yra teigiamas veiksnys, skatinantis ekonomikos augimą visoje ES. Europos struktūriniai ir investicijų fondai yra orientuoti tiesiogiai į tas sritis, kurioms reikalinga pagalba, todėl galima daryti prielaidą, jog be ESI tiesioginis lėšų paskirstymas šalių narių nacionalinėms vyriausybėms nebūtų toks efektyvus.

Tačiau taip pat galima teigti, kad struktūriniai ir investiciniai fondai yra netinkamas lėšų paskirstymo įrankis, nes daugiausia dėmesio skiriant neturtingiems regionams, yra ignoruojamas skurdas, egzistuojantis labiau išsivysčiusiuose regionuose. Tiesioginis Europos Komisijos ryšys su skurstančiais regionais ir susikoncentravimas tik į problemines sritis prieštarauja teisėtam nacionalinių vyriausybių siekiui dalyvauti priimant sprendimus dėl konkrečių regionų finansavimo. Kaskart Europos Sąjungai pasipildžius naujais skurdesniais regionais struktūrinių ir investicijų fondų lėšų paskirstymas tampa netvarus ir tai reiškia, kad neturtingi regionai senosiose valstybėse narėse praranda turėtą prioritetą gauti finansinę paramą.

1.2. ES sanglaudos politikos reikšmė

Kaip 2008 m. balandžio 7 – 8 dienomis Maribore vykusioje konferencijoje yra pasakiusi regioninės politikos komisarė Danuta Hübner: "ES sanglaudos politika nėra paprastas perskirstymo mechanizmas ar "pinigų karuselė". Tai yra investicijų politika [...]."[12] Todėl siekiant išnagrinėti dvigubo programų finansavimo problematiką prieš tai yra svarbu suprasti ES struktūrinių fondų idėją, išsiaiškinti kuo reikšminga ir ypatinga yra ES sanglaudos politika, nes dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės užtikrinimo procedūros yra tik nedidelė visos ES struktūrinių fondų planavimo ir įgyvendinimo sistemos dalis.

EK „diskutuoti dėl ES sanglaudos politikos ateities po 2013 m. pradėjo dar 2007 m. Per šį laikotarpį aptarta nemažai svarbių aspektų: nuo ES sanglaudos politikos apimties ir tikslų pagrįstumo, sąsajos su strategija „Europa 2020“, galimybių susidoroti su naujai kylančiais iššūkiais, teritorinės sanglaudos dimensijos įgyvendinimo, makroregioninių strategijų vaidmens ES sanglaudos politikoje iki ES sanglaudos politikos įgyvendinimo supaprastinimo galimybių. Šių diskusijų rezultatas – modernaus ES sanglaudos politikos biudžeto principų suformavimas. Jis remiasi orientacija į rezultatus, ES struktūrinės paramos panaudojimo supaprastinimu bei modernių finansinių instrumentų taikymu, panaudojant ES struktūrinius fondus.

ES valstybės narės yra pasirengusios nedidinant finansinių išteklių kuo efektyviau kurti pridėtinę vertę ES viduje ES sanglaudos politikai skirtomis ES biudžeto lėšomis. Todėl naujajame

[11] http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSSOC/SF2.php [žiūrėta 2015-09-17]
[12] EK Regioninės politikos generalinio direktorato 2008 m. gegužės mėn. „Inforegio News“ publikacija Nr. 168. Prieiga per internetą: file:///C:/Users/ugntum9/Desktop/KNAB08168LTC_002.pdf [žiūrėta 2015-09-22].

laikotarpyje pabrėžiama ES sanglaudos politikos sąsaja su strategijos "Europa 2020" tikslais - skatinti ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą. Jas susiejant tikimasi kryptingai artėti pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo link.[13]"

2012 m. lapkričio 28 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1482 buvo patvirtinta 2014 - 2020 m. programavimo laikotarpio nacionalinės pažangos programa (NPP). Šio nacionalinės reikšmės dokumento pagrindu Lietuvoje buvo parengti minėto finansinės paramos teikimo laikotarpio ES struktūrinės paramos programavimo dokumentai: Partnerystės sutartis ir Veiksmų programa.

Remiantis oficialiai pateikiama informacija, 2014 - 2020 m. ES sanglaudos politikos tikslams įgyvendinti Lietuvai yra skirta maždaug 6,79 mlrd. eurų iš ES struktūrinių fondų, tame tarpe Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslui – apie 113,76 mln. eurų.[14]

Remiantis Finansų Ministerijos oficialaus 2014 – 2020 m. finansinio laikotarpio struktūrinių investicijų portalo pateikiamais duomenimis, „ES sanglaudos politika yra bendroji ES politika, kurios tikslas – mažinti išsivystymo skirtumus tarp ES regionų. Šiuo tikslu visa ES yra padalinta į regionus, kurie pagal jų išsivystymo lygį (lyginant BVP vienam gyventojui rodiklį su ES vidurkiu) yra suskirstyti į tris kategorijas:

- Mažiau išsivystę regionai (BVP vienam gyventojui mažesnis nei 75 proc. ES vidurkio). 2014 - 2020 m. laikotarpiu iš ES struktūrinių fondų 72 mažiau išsivysčiusiems regionams (tarp jų ir Lietuvai) numatyta skirti 182,2 mlrd. eurų (einamosiomis kainomis);
- Pereinamojo laikotarpio regionai (BVP vienam gyventojui tarp 75 ir 90 proc. ES vidurkio). 2014 - 2020 m. laikotarpiu iš ES struktūrinių fondų 51 pereinamojo laikotarpio regionui numatyta skirti 32,4 mlrd. eurų (einamosiomis kainomis).
- Labiau išsivystę regionai (BVP vienam gyventojui didesnis nei 90 proc. ES vidurkio). 2014 - 2020 m. laikotarpiu iš ES struktūrinių fondų 151 labiau išsivysčiusiam regionui numatyta skirti 54,4 mlrd. eurų (einamosiomis kainomis).

ES sanglaudos politika įgyvendinama Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo, įskaitant „Jaunimo užimtumo iniciatyvos", ir Sanglaudos fondo lėšomis bei pasitelkiant kitas finansines priemones. 2014 - 2020 m. laikotarpio ES biudžete numatyta 351,8 mlrd. eurų (arba trečdalis viso ES biudžeto) skirti ES sanglaudos politikos tikslams: ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo tikslui, taip pat Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslui.

2014 - 2020 m. laikotarpiu pabrėžiama ES sanglaudos politikos sąsaja su strategijos "Europa 2020" tikslais – skatinti ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą, tikintis kryptingai artėti

[13] FM oficiali 2007 – 2013 m. ES paramos svetainė. Prieiga per internetą: http://www.esparama.lt/2014-2020-laikotarpis [žiūrėta 2015-09-22]
[14] Ibid

pažangaus, tvaraus ir integracinio augimo link. Šio strateginio matmens nustatymas reiškia tai, kad ES sanglaudos politikos lėšomis siekiama strategijoje „Europa 2020“ nustatytų tikslų.“[15]

Kaip skelbiama ES investicijų portale: „2014 - 2020 m. ES sanglaudos politikos kontekste ES valstybės narės yra pasirengusios nedidindamos finansinių išteklių kuo efektyviau kurti pridėtinę vertę ES viduje. Tai turi įtakos moderniam ES sanglaudos politikos biudžeto principų formavimuisi.

2014 - 2020 m. laikotarpiu svarbus tampa koncentracijos principas, pagal kurį investicijos koncentruojamos į ribotą skaičių prioritetų, atsižvelgiant į tai, kad apčiuopiamos naudos jos duos tik tuo atveju, kai bus investuojama į tuos sektorius, kuriems tų investicijų labiausiai reikia ir kuriuose galima pasiekti didžiausią pokytį.

Iki šiol didelė reikšmė tiek Lietuvoje, tiek ir kitose ES valstybėse narėse buvo skiriama lėšų panaudojimui. 2014 - 2020 m. laikotarpiu akcentuojami rezultatai ir jų pasiekimas. Rezultatai atsispindės siekiamų rodiklių reikšmėse. Jų nepasiekus, bus imamasi priemonių užtikrinti efektyvų lėšų panaudojimą ir tai gali sąlygoti būtinybę perprogramuoti lėšas, keisti strateginius dokumentus ir kt.

Svarbios makroekonominės sąlygos, kurių esmė ta, kad nesilaikant fiskalinės drausmės viešuosiuose finansuose (išaugus infliacijai, padidėjus valstybės skolai ar biudžeto deficitui), gali būti stabdomi mokėjimai, keičiami strateginiai dokumentai ir pan.

2014 - 2020 m. finansiniu laikotarpiu EK daugiau dėmesio skiria iniciatyvoms, kylančioms iš vietinio lygmens**.** Numatoma įgyvendinti naujus mechanizmus (integruotos teritorinės investicijos ir bendruomenių inicijuojama vietos plėtra), iniciatyvą atiduodant į aktyvių bendruomenių rankas. Taip pat remiamos tvarios miestų plėtros priemonės, kurioms įgyvendinti skiriama mažiausiai 5 proc. Europos regioninės plėtros fondo lėšų nacionaliniu lygiu. EK deda dideles pastangas siekiant supaprastinti administravimo procesą**,** t. y. standartizuojamos procedūros, elektronizuojamos formos atsisakant popierinių dokumentų, taikomas paprastesnis atsiskaitymas projektams, kurių vertė neviršija 50 tūkst. eurų. Atliekami veiksmai, užtikrinantys geresnį planavimą ir mažesnį veiklų dubliavimąsi bei padedantys užtikrinti geresnį koordinavimą su kitomis ES priemonėmis, pavyzdžiui, programa „Horizontas 2020“, Europos infrastruktūros tinklų priemone ar Užimtumo ir socialinių inovacijų programa. Be to, 2014 - 2020 m. finansiniu laikotarpiu Lietuvoje keičiamas požiūris į ES fondų skirstymą – pereita nuo kalbų apie paramos įsisavinimą prie diskusijų apie kokybiškas investicijas.“[16] Taigi, galima daryti išvadą, kad jei anksčiau pagrindinis ES fondų paramos paskirstymo tikslas buvo užtikrinti, kad lėšos bus panaudotos numatytiems tikslams įgyvendinti, tai naujuoju finansiniu laikotarpiu svarbu ne tik

[15] FM oficiali 2014 – 2020 m. finansinio laikotarpio ES paramos svetainė. Prieiga per internetą: http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas [žiūrėta 2015-09-22]
[16] Ibid [žiūrėta 2015-09-22]

efektyvus lėšų įsisavinimas, bet ir ilgalaikė investicijų nauda. Šiuo atveju kaip praktinį pavyzdį galima būtų pateikti priemonės „Vaisių ir daržovių vartojimo skatinimo ikimokyklinio ir pradinio ugdymo švietimo įstaigose“ įgyvendinimą mokyklose. Anksčiau, paramos tikslui pasiekti, buvo numatyta kasdien išdalinti vaisių, daržovių ir vaisių tyrių porcijas vaikams pagal EK patvirtintą dienos normą. Žemės ūkio ministerija 2014 m. patvirtino naujas minėtos priemonės administravimo taisykles, kuriose numatyta, kad šios priemonės įgyvendinimui yra būtinas ir viešinimas apie vaisių ir daržovių vartojimo naudą sveikatai. Įgyvendinančios institucijos privalo užtikrinti, kad darželiuose ir mokyklose nuolat kabėtų informaciniai plakatai, skatinantys valgyti šviežius vaisius, daržoves. Atsižvelgiant į tai, konstatuotina, kad Lietuvos valdžios veiksmai siekiant pereiti prie kokybiškų investicijų duoda naudą, kuri ilgalaikėje perspektyvoje turėtų užauginti sveikesnę ir sąmoningesnę visuomenę.

Naujuoju finansiniu laikotarpiu trijų ES struktūrinių fondų – Europos socialinio fondo, Europos regioninės plėtros fondo ir Sanglaudos fondo, lėšos Lietuvai bus nukreiptos į žmogiškojo kapitalo, infrastruktūros, ir viešojo valdymo tobulinimo finansavimą. 2013 m. gruodžio 17 d., Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai metu, buvo patvirtinti ES sanglaudos politikos reglamentai, kuriuose nustatytos ES sanglaudos politikos įgyvendinimo, ES fondų paskirstymo, valdymo ir administravimo taisyklės. ES sanglaudos politikos reglamentų paketą sudaro keturi reglamentai:[17]

1. Europos parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) nr. 1303, kuriuo nustatomos Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui, Europos žemės ūkio fondui kaimo plėtrai ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui bendros nuostatos ir Europos regioninės plėtros fondui, Europos socialiniam fondui, Sanglaudos fondui ir Europos jūros reikalų ir žuvininkystės fondui taikytinos bendrosios nuostatos ir panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006.[18]
2. Europos parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1301 dėl Europos regioninės plėtros fondo ir dėl konkrečių su investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslu susijusių nuostatų, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1080/2006.[19]
3. Europos parlamento ir tarybos reglamentas (ES) Nr. 1300 dėl Sanglaudos fondo, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1084/2006.[20] Šiuo reglamentu nustatomi Sanglaudos fondo uždaviniai ir jo paramos teikimo sritis atsižvelgiant į

[17] FM oficiali 2014 – 2020 m. finansinio laikotarpio ES paramos svetainė. Prieiga per internetą: http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas [žiūrėta 2015-09-23]

[18] 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1449492330043&uri=CELEX:32013R1303

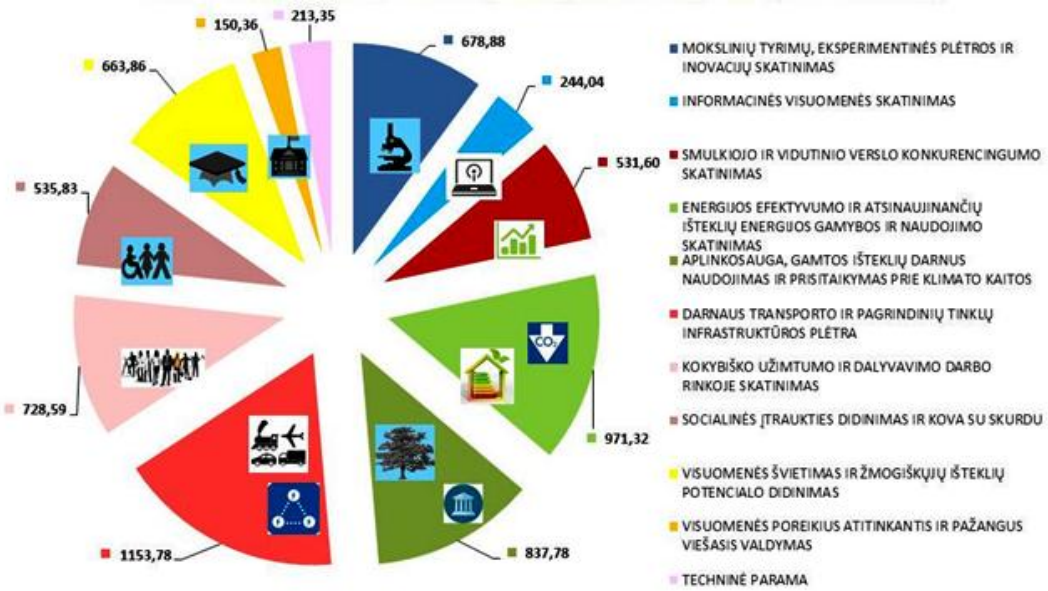
[19] 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1301/2013. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/NOT/?uri=CELEX:32013R1301&qid=1449506339268

[20] 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1300/2013. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal content/LT/TXT/?qid=1449506470324&uri=CELEX:32013R1300

Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 89 straipsnyje numatytą investicijų į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą tikslą.

4. Europos parlamento ir tarybos reglamentas (ES) Nr. 1304 dėl Europos socialinio fondo, kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1081/2006.[21] Šiame reglamente nustatomos Europos socialinio fondo (ESF), įskaitant Jaunimo užimtumo iniciatyvą (JUI), misijos, jo paramos aprėptis, specialiosios nuostatos bei tinkamos paramai gauti išlaidų rūšys.

Išvardintuose reglamentuose išskirti 11 teminių tikslų (žiūrėti paveikslą nr. 1) ir virš 50 juos įgyvendinančių investavimo prioritetų. Šie teminiai tikslai yra skirti strategijos "Europa 2020" tikslams pasiekti. Kiekviena šalis turi skirtingus plėtros poreikius, todėl gali pasirinkti skirtingus teminius tikslus. Pažymėtina, kad mažiau išsivysčiusios valstybės narės turi didžiausius plėtros poreikius skirtingose srityse, todėl jų ES sanglaudos politikos įgyvendinimo prioritetai nacionaliniu lygiu yra plačiausi.[22]



1 pav. 2014 – 2020 m. finansinio laikotarpio ES fondų lėšų pasiskirstymas (mln. eur.).

Šaltinis: paimta iš 2014 – 2020 m. ES struktūrinės paramos portalo: http://www.esinvesticijos.lt.

Pagrindinės ES struktūrinių fondų nuostatos yra išdėstytos ES Tarybos 2013 m. gruodžio 17 d. reglamente Nr. 1303. Jame taip pat išdėstomos nuostatos, kurios yra reikalingos siekiant užtikrinti ESI fondų veiksmingumą, koordinavimą tarpusavyje ir su kitomis Sąjungos priemonėmis.

Šiame reglamente apibrėžiami tikslai, kurių siekti padeda struktūriniai fondai ir Sanglaudos fondas, kriterijai, kuriuos turi atitikti valstybės narės ir regionai tų fondų paramai gauti,

[21] 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1304/2013. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1449506584942&uri=CELEX:32013R1304

[22] FM oficiali 2014 – 2020 m. finansinio laikotarpio ES paramos svetainė. Prieiga per internetą: http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas [žiūrėta 2015-09-28]

turimi finansiniai ištekliai ir jų paskirstymo kriterijai. Taip pat apibrėžiamos sanglaudos politikos taikymo sąlygos, įskaitant Bendrijos strateginių gairių dėl sanglaudos nustatymo metodą, nacionalinę bendrąją strategiją ir nagrinėjimo Bendrijos lygiu procesą. Šiuo tikslu reglamentu nustatomi partnerystės, programavimo, vertinimo, valdymo, įskaitant finansų valdymą, stebėsenos ir kontrolės principai bei taisyklės, grindžiami bendra valstybių narių ir Komisijos atsakomybe.[23]

„Pagrindiniai nacionaliniai strateginiai dokumentai, skirti įgyvendinti 2014 - 2020 m. ES sanglaudos politiką, yra 2014 m. birželio 20 d. EK patvirtinta Partnerystės sutartis ir 2014 m. rugsėjo 8 d. EK patvirtinta 2014 - 2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programa. Šie dokumentai parengti remiantis 2014 - 2020 m. nacionalinės pažangos programa, patvirtinta 2012 m. lapkričio 28 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1482, kuri skirta strategijos „Europa 2020“ ir Lietuvos pažangos strategijos „Lietuva 2030“ nuostatoms įgyvendinti ir apimanti ne tik ES fondus, bet ir kitus finansavimo šaltinius.

Nacionalinių strateginių dokumentų rengimo procesą koordinavo Finansų ministerija. Rengiant Partnerystės sutartį ir Veiksmų programą, dalyvavo ministerijos (Vidaus reikalų ministerija, Sveikatos ministerija, kt.) ir joms pavaldžios įstaigos (Policijos departamentas, Viešojo saugumo tarnyba, regionų Visuomenės sveikatos centrai, kt.) socialiniai ir ekonominiai partneriai. Veiksmų programos išankstinį vertinimą atliekantys ekspertai teikė savo įžvalgas. Vyko derybos su Europos Komisija. Plačioji visuomenė turėjo galimybę pastabas ir pasiūlymus pateikti viešųjų aptarimų metu.

Partnerystės sutartis apibrėžia Europos struktūrinių ir investicinių fondų panaudojimo 2014 - 2020 m. finansiniu laikotarpiu strategiją. Pagal šią sutartį Lietuvai skirta 8,386 mlrd. eurų iš penkių ESI fondų: Europos regioninės plėtros fondo; Europos socialinio fondo; Sanglaudos fondo; Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai; Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo.“[24]

1.3. ES struktūrinių fondų investicijos Lietuvoje

EK 2014 m. birželio 20 d. patvirtintoje Partnerystės sutartyje pateikiama Lietuvos aplinkos analizė, identifikuojami iššūkiai ir augimo potencialas, nustatytos priemonės veiksmingam ESI fondų įgyvendinimui užtikrinti bei prioritetinės sritys, į kurias bus investuojamos ESI fondų lėšos 2014 – 2020 m. finansinės paramos teikimo laikotarpiu.

Lietuvoje prioritetinės sritys finansuojamos iš penkių ESI fondų, apimančių ES sanglaudos, žemės ūkio ir žuvininkystės politikas. Prioritetinių sričių apjungimas viename

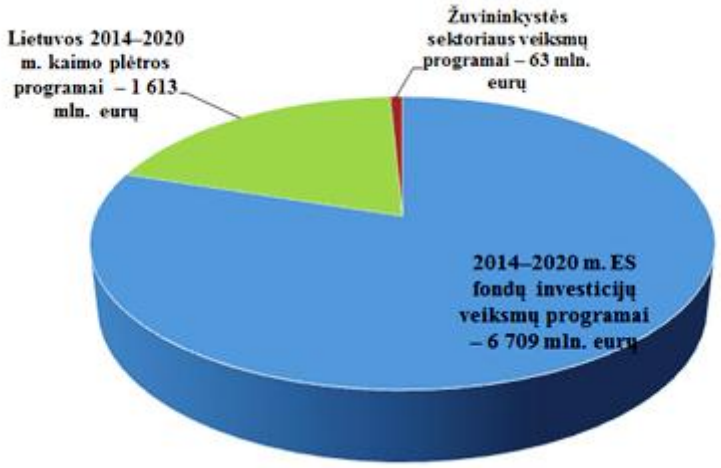
[23] 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013, 1 str. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1449492330043&uri=CELEX:32013R1303

[24] FM oficiali 2014 – 2020 m. finansinio laikotarpio ES paramos svetainė. Prieiga per internetą: http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas [žiūrėta 2015-09-28]

dokumente skatina veiklų integralumą, užtikrina geresnį koordinavimą tarp atskirų finansinių instrumentų, mažina veiklų dubliavimosi atvejus, sukuria bendrus stebėsenos mechanizmus.

Pagal Partnerystės sutartį parengtos trys programos: (žiūrėti paveikslą nr. 2)

- 2014 - 2020 metų ES fondų investicijų veiksmų programa (6,709 mlrd. eurų), skirta įgyvendinti ES sanglaudos politiką Lietuvoje. šioje veiksmų programoje numatomos iš Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo finansuotinos veiklos Partnerystės sutartyje identifikuotiems iššūkiams įveikti ir ekonominiams bei socialiniams pokyčiams Lietuvoje pasiekti 2014 - 2020 m. laikotarpiu;
- Lietuvos 2014 - 2020 metų kaimo plėtros programa (1,613 mlrd. eurų), skirta įgyvendinti ES žemės ūkio politiką Lietuvoje;
- Žuvininkystės sektoriaus 2014 - 2020 metų veiksmų programa (0,063 mlrd. eurų), skirta įgyvendinti ES žuvininkystės politiką Lietuvoje.[25]



2 pav. 2014–2020 m. Lietuvai skiriami ES struktūriniai ir investiciniai fondai.

Šaltinis: paimta iš 2014 – 2020 m. ES struktūrinės paramos portalo: http://www.esinvesticijos.lt.

Remiantis Finansų ministerijos skelbiamais statistiniais duomenimis, darbe pateikiama detali 2007 - 2013 m. finansinio laikotarpio ES paramos panaudojimo rezultatų analizė. 2007 – 2013 metų finansavimo laikotarpiu Lietuvai numatytas finansavimas veiksmų programose ir jų prieduose iš viso siekė 7 423 436 547 eurų. Iš jų net 91,27 %, t. y. 6 775 492 823 eurų buvo numatyta skirti iš ES biudžeto.

Užregistruotų paraiškų skaičius šiuo laikotarpiu buvo 12656, kuriomis remiantis visas prašomas finansavimas siekė 10 034 680 817,86 eurų ir tai buvo net 35,18 % didesnė suma nei numatyta veiksmų programose. Tačiau tik 2/3 užregistruotų paraiškų buvo patvirtintos finansuoti.

[25] FM oficiali 2014 – 2020 m. finansinio laikotarpio ES paramos svetainė. Prieiga per internetą: http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas [žiūrėta 2015-10-02]

2007 – 2013 metų laikotarpiu finansuoti 8004 projektai, iš kurių baigtų įgyvendinti projektų skaičius yra 6717, o jų bendra vertė - 7 724 789 240,53 eurai. Atitinkamai baigtų įgyvendinti projektų vertė siekia 5 751 808 426,72 eurų, o šiuo metu dar įgyvendinamų projektų – 2 936 163 989,57 eurų.

Iš viso per laikotarpį išmokėta paramos suma siekė 5 467 173 091,09 eurų. Tai sudarė 73,65 % visų 2007 – 2013 metais numatytų Lietuvai skirti paramos lėšų, iš kurių 1 478 223 852,18 eurų atiteko šiuo metu vis dar įgyvendinamų projektų vykdytojams, o 3 988 949 238,91 eurų – baigtų įgyvendinti projektų vykdytojams. Svarbu paminėti, kad didžioji dalis iš visų per paramos laikotarpį išmokėtų lėšų, t. y. 5 295 907 669,78 eurai, buvo pripažintos deklaruotinomis Europos Komisijai[26] (žiūrėti priedą nr. 1).

2014 – 2020 metų prioritetinės investavimo sritys Lietuvoje. „Ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo tikslui įgyvendinti pagal 2014 - 2020 metų ES fondų investicijų veiksmų programą skirta 6,709 mlrd. eurų: 3,501 mlrd. eurų iš Europos regioninės plėtros fondo; 1,127 mlrd. eurų iš Europos socialinio fondo; 2,049 mlrd. eurų iš Sanglaudos fondo; 31,8 mln. eurų iš specialiųjų asignavimų Jaunimo užimtumo iniciatyvai. Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslui įgyvendinti skirta 113,7 mln. eurų iš Europos regioninės plėtros fondo.

Įgyvendinant ekonomikos augimo ir darbo vietų kūrimo tikslą, 2014–2020 m. laikotarpiu didelį dėmesį numatoma skirti į aukštą pridėtinę vertę orientuotai ekonomikai. Lėšos koncentruojamos tose srityse, kurios gali užtikrinti ilgalaikį ir tvarų ekonomikos augimą ir jos konkurencingumą. Apie 10 proc. ES fondų lėšų planuojama skirti mokslinių tyrimų, eksperimentinės plėtros ir inovacijų skatinimui, apie 8 proc. – smulkaus ir vidutinio verslo skatinimui. Tikimasi, kad šios investicijos prisidės prie sąlygų vietinių ir užsienio investicijų pritraukimui pagerinimo, didins verslo konkurencingumą ir sudarys prielaidas spartesniam ekonomikos augimui. Taip pat labai svarbios yra investicijos į energetinio efektyvumo bei atsinaujinančios energetikos sritis, kurioms numatoma skirti 14,5 proc. 2014 - 2020 m. ES fondų lėšų. Informacinės visuomenės skatinimui numatoma skirti 3,6 proc. lėšų.

2014 - 2020 m. laikotarpiu taip pat numatomos didesnės nei 2007 - 2013 m. laikotarpiu investicijos iš Europos socialinio fondo, kuriuo finansuojamos neinfrastruktūrinės veiklos, orientuotos į socialinės atskirties mažinimą, švietimą, žmogiškųjų išteklių potencialo didinimą, socialinės atskirties mažinimą. Bendrai šioms sritims numatoma skirti 28,8 proc. 2014 - 2020 m. ES fondų lėšų. Iš jų ne mažiau nei 20 proc. lėšų bus skirta kovai su skurdu. Viešojo valdymo veikloms, taip pat finansuojamos Europos socialinio fondo lėšomis, bus skirta 2,2 proc. ES fondų lėšų.

[26] FM oficiali 2007 – 2013 m. finansinio laikotapio ES paramos panaudojimo statistikos svetainė. Prieiga per internetą: http://www.esparama.lt/en/2007-2013/10157/barometras [žiūrėta 2015-10-05]

2014 - 2020 m. laikotarpiu toliau bus plėtojama ir gerinama transporto ir energetikos infrastruktūra (bendrai šioms sritims numatoma skirti 17,2 proc. ES fondų lėšų) bei bus investuojama į aplinkosaugos priemones (apie 12,5 proc. ES fondų lėšų).“[27]

Išvados

ES politikos tikslas – mažinti išsivystymo skirtumus tarp ES regionų. Šiuo tikslu visa ES yra padalinta į regionus pagal jų išsivystymo lygį: mažiau išsivystę regionai, pereinamojo laikotarpio regionai, labiau išsivystę regionai.

EK patvirtintuose reglamentuose yra nustatytos išankstinės sąlygos, kurios turi būti įgyvendintos, norint panaudoti ES fondų lėšas. Siekiant investicijų efektyvumo panaudojant ES fondų lėšas, Lietuvoje buvo parengta ilgalaikis investicijų planas. Pagrindiniai nacionaliniai strateginiai dokumentai, skirti įgyvendinti 2014 - 2020 m. ES sanglaudos politiką, yra 2014 m. birželio 20 d. EK patvirtinta Partnerystės sutartis ir 2014 m. rugsėjo 8 d. EK patvirtinta 2014 - 2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programa**.** Šie dokumentai parengti remiantis 2014 - 2020 m**.** Nacionalinės pažangos programa, patvirtinta 2012 m. lapkričio 28 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1482, kuri skirta strategijos „Europa 2020“ ir Lietuvos pažangos strategijos „Lietuva 2030“ nuostatoms įgyvendinti ir apimanti ne tik ES fondus, bet ir kitus finansavimo šaltinius.

2014 - 2020 m. finansiniu laikotarpiu Lietuvai skirta 8,386 mlrd. eurų iš penkių ESI fondų: Europos regioninės plėtros fondo; Europos socialinio fondo; Sanglaudos fondo; Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai; Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo.

[27] FM oficiali 2014 – 2020 m. finansinio laikotarpio ES paramos svetainė. Prieiga per internetą: http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas [žiūrėta 2015-10-05]

2. ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ VALDYMO IR ĮGYVENDINIMO SISTEMA

2.1. Dvigubas finansavimas. Teisinis reglamentavimas ir atsakomybė

EB steigimo sutarties 249 str. teigia, kad "Reglamentas yra taikomas visuotinai. Jis visas privalomas ir tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse."[28] Ši nuostata atspindi ES teisės tiesioginio taikymo koncepciją ir reiškia, kad reglamentai yra valstybių narių teisės sistemos dalimi ir nereikia, kad valstybė narė priimtų sprendimus dėl jų įtraukimo į nacionalinę teisę. Tuo tarpu teisinis proceso reglamentavimas ir jo praktinis įgyvendinimas Lietuvoje - taisyklės, procedūros, nutarimai aiškinantys ir detalizuojantys valstybėms narėms bendrai taikomų reglamentų nuostatas.

Dvigubo finansavimo apibrėžimas. ES struktūrinė parama yra dalis ES vykdomos politikos, kuri įgyvendinama teikiant dotacijas bei laikantis skaidrumo ir vienodų sąlygų principų. Dvigubas finansavimas Europos Komisijos yra apibrėžiamas kaip tų pačių išlaidų deklaravimas skirtingiems finansavimo šaltiniams, siekiant gauti finansavimą iš visų jų. 2012 m. spalio 25 d. Reglamente Nr. 966 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių 129 str. 1 d. yra aiškiai apibrėžta, kad „Bet kuriuo atveju tos pačios išlaidos du kartus iš biudžeto nefinansuojamos“.[29] Remiantis šia nuostata, teigtina, kad dvigubas finansavimas yra griežtai draudžiamas piktnaudžiavimas visuomenės lėšomis.

Visi ES ir nacionalinėje teisėje identifikuojami dvigubo finansavimo apibrėžimai turi panašumų (žiūrėti lentelę nr. 1), tačiau atsiranda problemų siekiant įgyvendinti su apibrėžimo taikymu susijusias funkcijas – priklausomai nuo pasirinkto dvigubo finansavimo apibrėžimo taikymo, tuo pačiu keičiasi ir prevencijos bei kontrolės veiksmų atlikimo procedūrų detalumas bei joms atlikti reikalingų išteklių kiekis,[30] nes ne visi teisės aktai vienodai išsamiai apibūdina dvigubą finansavimą, prevencijos užtikrinimo procedūras bei priemones. Be to, nėra iki galo aišku kuris apibrėžimas turi būti taikomas atliekant atsakingų institucijų veiksmų kontrolę (pvz. Valstybės kontrolės audito). Atsižvelgiant į tai, teigtina, kad atsakinga institucija, t. y. Finansų ministerija LR teisės aktuose turėtų pateikti vieningą dvigubo finansavimo apibrėžimą bei atlikti viešinimo procedūras, kad visos institucijos, administruojančios ES struktūrinę paramą būtų apie tai informuotos. Svarbu paminėti, kad toks apibrėžimas neturi prieštarauti ES teisės aktams.

[28] Europos Bendrijos Steigimo Sutartis. 249 str. Nr. 11997E. 2002/C 325/01. Prieiga per intermetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FB955915C80F

[29] 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012. 129 str 1 d. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:02012R0966-20140618&qid=1449507384170

[30] 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita. 2011 m. gegužės 11 d. Sut. Nr. 14P-46.

Lentelė nr. 1 Teisės aktuose ir kituose dokumentuose pateikiami dvigubo finansavimo apibrėžimai

Dokumentas	Dokumento tekstas
2012 m. spalio 25 d. Reglamento Nr. 966 129 str. 1 d.	„bet kuriuo atveju tos pačios išlaidos du kartus iš biudžeto nefinansuojamos.“
Rekomendacijų dėl projektų išlaidų atitikties Europos Sąjungos struktūrinių fondų reikalavimams 2014 – 2020 metams apie netinkamas finansuoti išlaidas 10.8 punktą	„netinkamomis finansuoti laikomos išlaidos perkant, nudėvint arba nuomos ar finansinės nuomos (lizingo) būdu įsigyjant turtą, produktus, paslaugas ar darbus, kurių įsigijimo išlaidos jau buvo deklaruotos Europos Komisijai, taip pat darbo užmokesčio ar kitų išmokų išlaidos, kurios jau buvo deklaruotos Europos Komisijai.“
Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų taisyklės	„dvigubas tos pačios veiklos tų pačių išlaidų finansavimas.“
Finansų ministerijos rekomendacijos „Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės, 2008 m. redakcija.	„dvigubas finansavimas apibrėžiamas kaip tų pačių išlaidų finansavimas/ kompensavimas keletą kartų“
Finansų ministerijos rekomendacijos „Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės, 2008 m. redakcija.	„tos pačios sąskaitos apmokėjimas du kartus.“

Šaltinis: sudaryta išanalizavus teisės aktus.

Kaip pavyzdį galima pateikti Rekomendacijų dėl projektų išlaidų atitikties Europos Sąjungos struktūrinių fondų reikalavimams 2014 – 2020 metams apie netinkamas finansuoti išlaidas 10.8 punktą, kuriame rašoma: „netinkamomis finansuoti laikomos išlaidos perkant, nudėvint arba nuomos ar finansinės nuomos (lizingo) būdu įsigyjant turtą, produktus, paslaugas ar darbus, kurių įsigijimo išlaidos jau buvo deklaruotos Europos Komisijai, taip pat darbo užmokesčio ar kitų išmokų išlaidos, kurios jau buvo deklaruotos Europos Komisijai.“ Siekdamos įvertinti, ar projekto vykdytojo planuojamos įgyvendinti ar jau įgyvendinamos veiklos, taip pat ar veiklų įgyvendinimo išlaidos nebus pakartotinai finansuojamos (t. y. ar veiklos nebuvo įgyvendintos ir išlaidos finansuotos pagal kitus įgyvendinamus ar įgyvendintus projektus ir deklaruotos Europos Komisijai), atsakingos institucijos vykdo dvigubo finansavimo prevenciją ir kontrolę.[31] Išanalizavus pavyzdį, galima daryti išvadą, kad vienintelė procedūra, kurios pagalba galima efektyviai užtikrinti dvigubo

[31] 2014–2020 m. rekomendacijų dėl projektų išlaidų atitikties Europos Sąjungos struktūrinių fondų reikalavimams 10.8 punktas.

finansavimo prevenciją yra kryžminė dokumentų patikra, t. y. sąskaitų faktūrų patikra su visų kitų veiksmų programų priemonių ir kitų finansinių instrumentų finansuotas išlaidas pagrindžiančiais pirminiais apskaitos dokumentais.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. birželio 4 d. nutarimu patvirtintose Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014 - 2020 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą, taisyklėse dvigubas finansavimas apibrėžiamas kaip „dvigubas tos pačios veiklos tų pačių išlaidų finansavimas“[32]

2007 – 2013 m. ES paramos administravimo laikotarpiu LR Finansų ministerija du kartus buvo pateikusi rekomendacijas dėl dvigubo finansavimo ir prevencijos. 2008-10-03 rašte Nr. (24.9)-6K-0812638 “Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės “dvigubas finansavimas apibrėžiamas kaip tų pačių išlaidų finansavimas/ kompensavimas keletą kartų“[33]. Tuo tarpu 2010 metais pateiktame rašte jau minimas „tos pačios sąskaitos apmokėjimas du kartus“[34]. Remiantis darbe atlikto interviu medžiaga, esant poreikiui FM rekomendacijas 2014 - 2020 m. periodui teiks ateityje. Kai kurie aspektai iš 2008 m. rekomendacijų yra pakitę, o 2010 m. teiktų rekomendacijų pagrindinius principus galima pilnai taikyti ir 2014 - 2020 m. periodui, nes šiose rekomendacijose yra analizuojamos su dvigubu finansavimu susijusios situacijos, aktualios ir 2014-2020 m. Šiuo metu institucijoms aktualiausias su dvigubo finansavimo prevencija susijęs dokumentas yra Dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procesas, kuriame aprašomi dvigubo finansavimo prevencijos žingsniai kiekviename ES struktūrinių fondų administravimo etape (galima sakyti, kad jame atsispindi ir atnaujinta 2008 m. rekomendacijų informacija), taip pat pokyčiai lyginant su 2007 - 2013 m. periodu.

Analizuojant dvigubą finansavimą svarbu apibrėžti ir finansavimo takoskyrų sąvoką. Teisės aktai ir kiti reglamentuojantys dokumentai nustato reikalavimus, susijusius su atitinkamų ES ir ne ES finansinių priemonių finansuojamų veiklų atskyrimu, identifikuojant egzistuojančią tam tikrų priemonių/ sričių persidengimo riziką bei nustatant jų atskyrimo kriterijus.[35] Išsamiau finansavimo takoskyrų aprašomas antrame ir trečiame skyriuose.

Teisinis reglamentavimas. Administruojant ES struktūrinę paramą pagrindinis dokumentas, nustatantis reikalavimus bei šalių atsakomybę dvigubo finansavimo atžvilgiu, yra

[32] LR Vyriausybės Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014–2020 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą, taisyklės. Prieiga per intermetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/35957860f54a11e39cfacd978b6fd9bb/VJUiZUeJsi

[33] Finansų ministerijos rekomendacijos „Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės**“.** 2008-10-03, Nr. (24.9)-6K-0812638. Prieiga per internetą: http://www.esparama.lt/c/document_library/get_file?uuid=5c1bcc4f-c63b-4bcb-9814-1a055c89093c&groupId=10157.

[34] Finansų ministerijos rekomendacijos „Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės**“.** 2010-06-19, Nr. (24.3)-6K-1005860. Prieiga per intermetą: http://www.esparama.lt/c/document_library/get_file?uuid=472c8b74-47fc-4f48-a31f-fc6c6ca0d29f&groupId=10157

[35] 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita. 2011 m. gegužės 11 d. Sut. Nr. 14P-46.

Reglamentas Nr. 1303/2013 (žiūrėti lentelę nr 2). Reglamentas yra privalomas visas ir tiesiogiai taikomas visose valstybėse narėse. Šio reglamento 120 str. 7 dalis teigia: "Veiksmų programoje gali būti numatyta atskira iki 100 proc. bendrai finansuojama prioritetinė kryptis, skirta veiksmams, įgyvendinamiems naudojant Sąjungos lygmeniu nustatytas ir tiesiogiai arba netiesiogiai Komisijos valdomas finansines priemones, remti. Nustačius tokią atskirą prioritetinę kryptį, atitinkamos krypties paramos negalima įgyvendinti kitais būdais"[36]. Apibendrinant, galima teigti, jog ši nuostata reiškia, kad išlaidos, kurias fondai bendrai finansuoja, negali būti finansuojamos kito Bendrijos finansinio instrumento lėšomis.

Lentelė nr. 2 EK reglamentai, nustatantys reikalavimus bei šalių atsakomybę dvigubo finansavimo atžvilgiu

Dokumentas	Dokumento tekstas
2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303,120 str. 7 dalis	„Veiksmų programoje gali būti numatyta atskira iki 100 proc. bendrai finansuojama prioritetinė kryptis, skirta veiksmams, įgyvendinamiems naudojant Sąjungos lygmeniu nustatytas ir tiesiogiai arba netiesiogiai Komisijos valdomas finansines priemones, remti. Nustačius tokią atskirą prioritetinę kryptį, atitinkamos krypties paramos negalima įgyvendinti kitais būdais."
2006 m. gruodžio 8 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1828, 13 str.	„Patikrinimai, kuriuos vadovaudamasi Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 *(pakeitė reglamentas Nr. 1303/2013)* 60 straipsnio b punktu *(reg. Nr. 1303/2013 125 straipsnis)* turi atlikti vadovaujanti institucija arba programų pagal Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslą atveju valstybių narių paskirti susiję tikrintojai vadovaudamiesi Reglamento (EB) Nr. 1080/2006 16 straipsniu, apima atitinkamai administracinį, finansinį, techninį ir fizinį veiksmų aspektus."

Šaltinis: sudaryta išanalizavus teisės aktus.

Nagrinėjant dvigubą programų finansavimą dar vienas svarbus antrinės ES teisės šaltinis – 2006 m. gruodžio 8 d. priimtas Komisijos reglamentas Nr. 1828. Šio EB reglamento 13 straipsnio 2 dalis apibrėžia vadovaujančios institucijos atsakomybę, kad „patikrinimai, kuriuos vadovaudamasi Reglamento (EB) Nr. 1083/2006 *(pakeitė reglamentas Nr. 1303/2013)* 60 straipsnio b punktu *(reg. Nr. 1303/2013 125 straipsnis)* turi atlikti vadovaujanti institucija arba programų pagal Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslą atveju valstybių narių paskirti susiję tikrintojai vadovaudamiesi Reglamento (EB) Nr. 1080/2006 16 straipsniu, apima atitinkamai administracinį, finansinį, techninį ir fizinį veiksmų aspektus. Atliekant patikrinimus siekiama užtikrinti, kad deklaruotos išlaidos yra realios, prekės ar paslaugos suteiktos laikantis patvirtinimo sprendimo, paramos gavėjo paraiškos dėl kompensavimo yra teisingos ir kad veiksmai bei išlaidos atitinka Bendrijos ir nacionalines taisykles. Patikrinimai apima procedūras, taikomas siekiant išvengti dvigubo išlaidų finansavimo, pasinaudojus kitomis Bendrijos ar nacionalinėmis programomis ir kitais programavimo

[36] 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013, 120 str., 7 d. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1449492330043&uri=CELEX:32013R1303

laikotarpiais. Patikrinimai apima šias procedūras: administracinius patikrinimus, atsižvelgiant į kiekvieną paramos gavėjų paraišką dėl kompensavimo; atskirų veiksmų patikrinimus vietoje.“[37]

Išanalizavus ES teisės aktus, galima konstatuoti, kad šie ir ankstesniame poskyryje paminėti reglamentai yra pagrindiniai ir bene vieninteliai ES teisės aktai, tiesiogiai taikomi visose valstybėse narėse, kurie nustato reikalavimus dėl veiksmų ir procedūrų, apimančių dvigubo finansavimo prevenciją ir kontrolę administruojant 2014 – 2020 m. ES struktūrinių fondų paramą.

Toliau apžvelgiami pagrindiniai nacionaliniai teisės aktai bei strateginiai dokumentai (žiūrėti lentelę nr. 3). 2014 - 2020 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programoje pateikiama tokia nuostata: „Informacija apie ES struktūrinių fondų finansavimo galimybes, projektų vykdytojus ir panašiai bus skelbiama ES struktūrinių fondų svetainėje. Tokiu būdu bus užtikrinamas informacijos prieinamumas, pateikimas laiku ir prisidedama prie ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo skaidrumo užtikrinimo.“ [38] Ši nuostata yra bendro pobūdžio, tačiau labai tiksliai apibrėžia dvigubo programų finansavimo prevencijos tikslą, - užtikrinti skaidrų lėšų paskirstymą.

LR Vyriausybės 2014 m. patvirtintose Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014 - 2020 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą, taisyklėse yra numatyta, kad Ministerijos ir kitos valstybės institucijos, „pagal kompetenciją vykdo dvigubo tos pačios veiklos tų pačių išlaidų finansavimo rizikos prevenciją.“[39] Detaliau atsakingų už paramos administravimą institucijų atsakomybės aprašomos 2.2 – 3.2 poskyriuose.

2014 - 2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių 3 skirsnio 138 punktas nustato, kad „Įgyvendinančiosios institucijos, siekdamos užtikrinti efektyvią ES struktūrinių fondų lėšų skyrimo ir panaudojimo kontrolę ir sumažinti dvigubo tų pačių išlaidų finansavimo riziką, teikia kitoms ES struktūrinių fondų lėšas administruojančioms ir kontroliuojančioms institucijoms informaciją apie pareiškėją, partnerius ir rangovus, prekių tiekėjus, paslaugų teikėjus ir projekto įgyvendinimą.“[40]. Pagrindinė priemonė, kurios pagalba ES paramą administruojančias institucijas pasiekia minėta informacija yra FM administruojama „ES struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos posistemė“ (SFMIS2014).

---

[37] 2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006, 60 str b punktas. OL L 210, 2006 7 31, p. 25—78. Prieiga per intermetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/NOT/?uri=CELEX:32006R1083&qid=1449508557453

[38] 2014-2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programa. Prieiga per intermetą: http://www.esinvesticijos.lt/uploads/documents/docs/160_61751e80960605f6c8c1a2545e5c1449.pdf

[39] Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014–2020 metų europos sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą, taisyklės. Prieiga per intermetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/35957860f54a11e39cfacd978b6fd9bb/VJUiZUeJsi

[40] 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklės, 3 skirsnio 138 punktas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 1090. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=484778&p_tr2=2

LR Finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymu Nr. 1K-316 „Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių 421.11 punkte nurodoma kad įgyvendinant projektus netinkamos yra „išlaidos, kurios anksčiau buvo finansuotos (apmokėtos) iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir (arba) savivaldybių biudžetų, kitų piniginių išteklių, kuriais disponuoja valstybė ir (arba) savivaldybės, ES struktūrinių fondų, kitų ES finansinės paramos priemonių ar kitos tarptautinės paramos lėšų ir kurioms apmokėti skyrus ES struktūrinių fondų lėšų jos būtų pripažintos tinkamomis finansuoti ir (arba) apmokėtos daugiau nei vieną kartą.“[41] Išskiriant taisyklėse aprašytas išlaidas, pabrėžtina, kad anksčiau paminėta SFMIS2014 yra pagrindinė informacijos valdymo ir sklaidos priemonė užtikrinanti anksčiau apmokėtų išlaidų atsekamumą. Tokios informacijos patikra yra vienas iš daugelio žingsnių siekiant užtikrinti dvigubo finansavimo prevenciją. Todėl labai svarbu, kad už sistemos priežiūrą atsakingos institucijos užtikrintų greitą informacijos apdorojimą pagal pateiktas užklausas, bei sklandų naujos informacijos talpinimo procesą.

Lentelė nr. 3 Dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procedūras bei atsakomybes reglamentuojantys teisės aktai Lietuvoje

Dokumentas	Dokumento tekstas
2014-2020 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programa	„Informacija apie ES struktūrinių fondų finansavimo galimybes, projektų vykdytojus ir panašiai bus skelbiama ES struktūrinių fondų svetainėje. Tokiu būdu bus užtikrinamas informacijos prieinamumas, pateikimas laiku ir prisidedama prie ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo skaidrumo užtikrinimo.“
Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014 - 2020 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą, taisyklės	„[...] ministerijos ir kitos valstybės institucijos, „pagal kompetenciją vykdo dvigubo tos pačios veiklos tų pačių išlaidų finansavimo rizikos prevenciją.“
2014 - 2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių 3 skirsnio 138 punktas	„Įgyvendinančiosios institucijos, siekdamos užtikrinti efektyvią ES struktūrinių fondų lėšų skyrimo ir panaudojimo kontrolę ir sumažinti dvigubo tų pačių išlaidų finansavimo riziką, teikia kitoms ES struktūrinių fondų lėšas administruojančioms ir kontroliuojančioms institucijoms informaciją apie pareiškėją, partnerius ir rangovus, prekių tiekėjus, paslaugų teikėjus ir projekto įgyvendinimą.“
LR Finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymu Nr. 1K-316	„išlaidos, kurios anksčiau buvo finansuotos (apmokėtos) iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir (arba) savivaldybių biudžetų, kitų piniginių išteklių, kuriais disponuoja valstybė ir (arba) savivaldybės, ES

[41] Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės, 421.11 punktas. LR Finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymas Nr. 1K-316. Prieiga per internetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f44986504ed411e49cf986e1802f1de9.

„Dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“ patvirtintų Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių 421.11 punktas	struktūrinių fondų, kitų ES finansinės paramos priemonių ar kitos tarptautinės paramos lėšų ir kurioms apmokėti skyrus ES struktūrinių fondų lėšų jos būtų pripažintos tinkamomis finansuoti ir (arba) apmokėtos daugiau nei vieną kartą.“

Šaltinis: sudaryta išanalizavus teisės aktus.

Esamas teisinis reglamentavimas tik apytiksliai apibrėžia, kas yra dvigubas finansavimas, tačiau analizuojant kiekvieną konkretų dvigubo finansavimo atvejį reikia remtis ne tik teisės aktais, bet ir rekomendacijomis bei įvairiais paaiškinimais. Dažnais atvejais institucijos konsultuojasi viena su kita ir bando bendrai išspręsti tam tikrus dvigubo finansavimo atvejus, nes vien teisės aktų nepakanka, teisės aktuose esančią informaciją būtų galima pavadinti tik „gairėmis, kas yra dvigubas finansavimas“.

Nacionaliniai teisės aktai neaprašo procedūrų ir priemonių. Administruojant ES struktūrinių fondų investicijas yra rengiami papildomi dokumentai, aprašantys dvigubo finansavimo prevencijos procedūras ir priemones (pvz. dvigubo finansavimo procesas, paaiškinimai, ekspertų vertinimai ir pan.).

Atsakomybė. Dvigubas finansavimas – šiurkštus ir ES vienareikšmiškai draudžiamas pažeidimas. Dvigubo finansavimo prevencija ir kontrolė, kaip ir kitos ES paramos administravimo kontrolės sistema, grindžiama principu, kad šalis narė yra atsakinga už pažeidimų identifikavimą ir ištaisymą. Dauguma procedūrų yra nukreiptos į dvigubo finansavimo prevenciją, todėl jų metu iš anksto užkertamas kelias galimiems pažeidimams, o tiesioginės nuobaudos galimam pažeidėjui netaikomos. Identifikavus dvigubo finansavimo atvejus jau įvykus pažeidimui, gali būti susigrąžinama su pažeidimu susijusi kompensuotų išlaidų dalis arba visa konkrečiam projektui ar pareiškėjui suteikta paramos suma.[42]

Teisinis kovos su sukčiavimu pagrindas yra Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 325 straipsnis, kurio 2 dalis teigia, kad „Valstybės narės prieš Sąjungos finansiniams interesams kenkiantį sukčiavimą imasi tų pačių priemonių, kurių jos imasi prieš savo pačių finansiniams interesams kenkiantį sukčiavimą.[43]“ To paties įstatymo 3 dalyje yra apibrėžiama, kad „Nepažeisdamos kitų Sutarčių nuostatų, valstybės narės derina savo veiksmus, skirtus Sąjungos finansiniams interesams nuo sukčiavimo apsaugoti. Šiuo tikslu jos, Komisijos padedamos,

[42] 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita. 2011 m. gegužės 11 d. Sut. Nr. 14P-46.

[43] Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo, 325 straipsnis, kurio 2 dalis. ES ofic. Leid. ISSN 1977-0960. 2012/C 326/01. Prieiga per internetą: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026lt.pdf

organizuoja glaudų ir reguliarų kompetentingų institucijų bendradarbiavimą“[44]. Įtarimus dėl sukčiavimo ir korupcijos atvejų, kurie susiję su ES lėšomis nagrinėja Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF). OLAF uždavinys – saugoti Europos Sąjungos finansinius interesus ir kovoti su sukčiavimu, korupcija ir bet kokia kita neteisėta veikla, pavyzdžiui, su finansinių padarinių turinčiais sunkiais nusižengimais Europos institucijose. Kitaip tariant, OLAF saugo mokesčių mokėtojų pinigus užtikrindama, kad ES lėšos būtų tinkamai panaudojamos, kad ES gautų visas jai priklausančias įplaukas ir kad ES darbuotojai elgtųsi pagal taisykles.[45] Kaskart įtarus pažeidimą su paramos administravimu susijusios institucijos turi galimybę kreiptis į OLAF, kuri esant pagrindui gali pradėti tyrimą. Tais atvejais kai įtarimai pasitvirtina yra siekiama susigrąžinti visą suteiktą paramą. O tam, kad tyrimai vyktų sklandžiai ir per kuo trumpesnį laiką būtų išaiškinamos visos su pažeidimu susijusios aplinkybės, proceso metu į pagalbą yra pasitelkiamos vietinės institucijos, dažniausiai atliekant projektų patikras vietoje.

Vadinasi, kiekvienas bet kurios ES institucijos darbuotojas, įtaręs galimą sukčiavimo, korupcijos, neteisėtos veikos arba su profesinių pareigų atlikimu susijusį elgesį privalo apie tai pranešti savo institucijos vadovybei arba kreiptis tiesiai į OLAF. Bet kuris iš paminėtų atvejų gali būti vertinamas kaip sunkus ES institucijų darbuotojų prievolių pažeidimas.

Konkrečiu atveju, t. y. nagrinėjant Finansų ministerijos dalyvavimą Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamuose tyrimuose tiriant įtariamus pažeidimus dėl dvigubo finansavimo, bei remiantis interviu, paimtu iš Finansų ministerijos atstovės, Finansų ministerija visais atvejais dalyvauja OLAF vykdomose patikrose. Pirmiausia Finansų ministerija gauna iš OLAF raštą apie planuojamą patikrą. Vėliau atsakingas FM darbuotojas „suorganizuoja“ šią patikrą, t. y. pasirūpina, kad būtų pateikiami reikiami dokumentai, kad dalyvautų reikalingi asmenys ir pan. Šis darbuotojas su OLAF taip pat dalyvauja patikroje, atsako į iškilusius klausimus. Jei būtų tiriamas kažkoks pažeidimas, užfiksuotas bet kurioje kitoje su ES paramos administravimu susijusioje institucijoje, susijęs su dvigubu finansavimu, Finansų ministerijos atsakingi darbuotojai taip pat dalyvautų šiame procese. Svarbu paminėti, kad tyrimo procese dalyvauja ir tos institucijos atstovai, kuri pateikė pranešimą apie galimą pažeidimą. Remiantis OLAF praktika – efektyviausia priemonė atliekant tyrimus dėl galimo dvigubo finansavimo yra patikros vietoje. Taigi, konstatuotina, jog fiziniai patikrinimai padėtų išsiaiškinti, ar pareiškėjo dokumentuose nurodyti su projekto veikla susiję duomenys yra teisingi ir ar projekto vykdytojas nepiktnaudžiauja galimai slėpdamas esminę informaciją, susijusią su siekiu neteisėtai pasisavinti paramos lėšas, pvz. deklaruodamas tas pačias išlaidas skirtingiems finansavimo šaltiniams.

[44] Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo, 325 straipsnis, kurio 2 dalis. ES ofic. Leid. ISSN 1977-0960. 2012/C 326/01. Prieiga per internetą: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026lt.pdf
[45] Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) svetainė. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm

2.2. ES struktūrinės paramos administravimo sistema

Dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procedūros yra ES struktūrinės paramos administravimo proceso dalis, todėl svarbu suprasti ES struktūrinių fondų planavimo ir įgyvendinimo sistemą, aprašyti bendrąją 2014 – 2020 m. veiksmų programų įgyvendinimo struktūrą[46].

Struktūrinių fondų veiklai taikomas bendrasis Mastrichto sutartimi įtvirtintas ES subsidiarumo principas – remiantis šiuo principu konkrečius veiksmus turi vykdyti žemiausio lygio valdžios institucijos galinčios efektyviau juos atlikti, o užduotys turi būti perkeliamos į aukštesnį lygį tik tuo atveju jeigu žemesnės valdžios institucijos veikla dėl užduočių pobūdžio galėtų būti neefektyvi.

Administracines technines funkcijas Lietuvoje atlieka šios institucijos – Vadovaujančioji, Tvirtinančioji, Mokėjimus atliekančioji ir įgyvendinančios institucijos. Vadovaujančios institucijos funkcijos pavestos Finansų ministerijai, kuri taip pat atlieka veiksmų programų tvirtinančios ir mokėjimus atliekančios institucijos funkcijas.

Pagal reglamentą Nr. 1303/2013 kiekvienai veiksmų programai valstybė narė privalo skirti vadovaujančiąją instituciją, tvirtinančiąją instituciją ir funkciniu požiūriu nepriklausomą audito instituciją. Tam, kad valstybės narės galėtų lanksčiai nustatyti kontrolės sistemas, reikėtų numatyti, kad tvirtinančiosios institucijos funkcijas galėtų atlikti vadovaujančioji institucija. Valstybėms narėms taip pat turėtų būti leidžiama paskirti tarpines institucijas, kurios vykdytų tam tikras vadovaujančiosios arba tvirtinančiosios institucijos funkcijas. Tokiu atveju valstybės narės turėtų aiškiai nustatyti jų atitinkamas pareigas ir funkcijas.

Vadovaujančiajai institucijai tenka pagrindinė atsakomybė už efektyvų ir veiksmingą fondų ir EJRŽF paramos įgyvendinimą, todėl ji atlieka daug funkcijų, susijusių su programų valdymu ir stebėsena, finansų valdymu ir kontrole bei projektų atranka.

Tvirtinančioji institucija rengia ir teikia Komisijai mokėjimo paraiškas. Ji taip pat rengia sąskaitas, tvirtina jų išsamumą, tikslumą ir teisingumą, bei tai, kad į jas įtrauktos išlaidos atitinka taikomas Sąjungos ir nacionalines taisykles.

Audito institucija turi užtikrinti, kad būtų atliekamas valdymo ir kontrolės sistemų, tinkamos veiksmų imties ir sąskaitų auditas.[47]

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014 - 2020 metų Europos sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą, 4.16.2.18. punkte yra teigiama, kad atsakingos institucijos pagal kompetenciją vykdo

[46] 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita. 2011 m. gegužės 11 d. Sut. Nr. 14P-46.

[47] 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1449492330043&uri=CELEX:32013R1303

dvigubo tos pačios veiklos tų pačių išlaidų finansavimo rizikos prevenciją.[48] Taip pat 7 punkte numatyta, kad „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija [...] koordinuoja ES struktūrinių fondų lėšų dalies, kuri bus skiriama regionų projektams įgyvendinti, planavimą ir skirstymą regionams, Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų, skiriamų regionų projektams įgyvendinti, planavimą, dvigubo tos pačios veiklos tų pačių išlaidų finansavimo rizikos prevencijos vykdymą.“ [49] Finansų ministerija taip pat turi savo vidaus procedūrą, kuria vadovaujantis darbuotojai atlieka su dvigubo finansavimo prevencija susijusius veiksmus. Remiantis paminėtomis nuostatomis, galima teigti, jog atsakomybių pasiskirstymas leidžia atsakingoms institucijoms, dalyvaujančioms dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procese, efektyviau suvaldyti kylančias rizikas susikoncentruojant tik į tas proceso dalis, už kurias jos atsakingos ir kurias išmano geriausiai. Tik šiuo atveju reikėtų užtikrinti efektyvų institucijų bendradarbiavimą, t. y. nuolatinį dalinimąsi informacija, gerąja praktika, periodiškai organizuojant susitikimus, problemų aptarimus. Tai geriausiai užtikrintų dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos veikimą.

Dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistema, kaip sudėtinė ES struktūrinės paramos valdymo ir įgyvendinimo sistemos dalis, įtraukia ir papildomus subjektus, tokius kaip audito institucijos, regionų plėtros tarybos, veiksmų programų komitetai ir kt. Tam, kad būtų lengviau suprasti ES struktūrinių fondų valdymo ir įgyvendinimo sistemą, būtina apibrėžti joje dalyvaujančių subjektų funkcijas.

Vadovaujančioji institucija - institucija, atsakinga už valdymo ir kontrolės sistemos sukūrimą, priežiūrą ir tobulinimą, veiksmų programos administravimą, valdymo pareiškimo ir metinės galutinių audito ataskaitų ir atliktų patikrinimų rezultatų santraukos, kaip nustatyta reglamento (ES) Nr. 966/2012 59 straipsnio 5 dalies a ir b punktuose, parengimą ir pateikimą Europos Komisijai, taip pat už kitų reglamento (ES) Nr. 1303/2013 125 straipsnyje nustatytų funkcijų atlikimą. Kaip nurodyta LRV nutarime dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014 - 2020 metų ES struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą, vadovaujančiosios, kaip ir tvirtinančiosios bei mokėjimo institucijų funkcijas atlieka Finansų ministerija.

Įgyvendinančioji institucija – institucija, atsakinga už ES lėšomis finansuojamų projektų atranką, jų įgyvendinimo priežiūrą. Institucija pareiškėjams ir projektų vykdytojams teikia informaciją apie projektų rengimo bei įgyvendinimo reikalavimus. Įgyvendinančiosios institucijos: Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (APVA), Centrinė projektų valdymo agentūra (CPVA), Europos socialinio fondo agentūra (ESFA),

[48] Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014–2020 metų europos sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą, taisyklių 4.16.2.18. punktas. Prieiga per internetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/35957860f54a11e39cfacd978b6fd9bb/VJUiZUeJsi

[49] Ibid, 7 punktas.

UAB „Investicijų ir verslo garantijos“ (INVEGA), Lietuvos mokslo taryba (LMT), Lietuvos verslo paramos agentūra (LVPA), Mokslo, inovacijų ir technologijų agentūra (MITA), Transporto investicijų direkcija (TID), Viešųjų investicijų plėtros agentūra (VIPA). Pagrindinės įgyvendinančios institucijos funkcijos apibrėžtos atsakomybės ir funkcijų pasiskirstymo taisyklių 9 punkte. Pavyzdžiui, pagal kompetenciją dalyvauja rengiant ir atnaujinant valdymo ir kontrolės sistemos aprašymą, teisės aktus, reglamentuojančius veiksmų programos administravimą ir finansavimą, jų detalizavimo dokumentus ir teikia atsakingoms institucijoms pasiūlymus dėl jų keitimo; užtikrina, kad projektai būtų atrinkti vadovaujantis priemonei taikytinais Veiksmų programos stebėsenos komiteto patvirtintais projektų atrankos kriterijais ir visą jų įgyvendinimo laikotarpį atitiktų galiojančias ES ir nacionalines taisykles; įsitikina, kad pagal projekto sutartį finansuojami darbai yra atlikti, prekės įsigytos ir paslaugos suteiktos, projekto sutartyje nustatyti projekto stebėsenos rodikliai pasiekti ir kad projektų vykdytojų deklaruotos su projektų įgyvendinimu susijusios išlaidos buvo padarytos ir nepažeidžia ES ir Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatų[50], vykdo kt. Taisyklėse apibrėžtas funkcijas. Įgyvendinančiai institucijai, pagal reg. 1303/2013 23 str. 6 dalį gali būti paskirta vykdyti tam tikras vadovaujančiosios arba tvirtinančiosios institucijos funkcijas tos institucijos atsakomybe.

Tarpinė institucija – valstybinė ar privati įstaiga arba tarnyba, kuri vadovaujančiosios institucijos atsakomybe vykdo jos užduotis. Tarpine institucija gali būti vietos valdžios institucijos, regioninės plėtros įstaigos, nevyriausybinės organizacijos. Tarpinės institucijos: ministerijos ir kitos institucijos, įgyvendinančiosios institucijos, Vidaus reikalų ministerija ir regionų plėtros tarybos, Viešųjų pirkimų tarnyba, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba.

Regionų plėtros taryba – tai konsultacinė grupė, susidedanti iš ministerijų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų, Lietuvos savivaldybių asociacijos, socialinių ir ekonominių partnerių atstovų ir regionų plėtros tarybų pirmininkų. Pagal LR Regioninės plėtros įstatymo 13 str. 7 dalies 7 punktą, regionų plėtros tarybos „svarsto savivaldybių ir valstybės institucijų siūlymus dėl regiono socialinės ir ekonominės plėtros projektų, teikiamų įgyvendinant regionų socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo programą, probleminių teritorijų plėtros programas, regiono plėtros planą, savivaldybių strateginius plėtros planus ir nacionalinius Europos Sąjungos struktūrinės paramos programavimo dokumentus; vadovaudamasi nacionalinių Europos Sąjungos struktūrinės paramos programavimo dokumentų, kitų strateginio planavimo dokumentų ir teritorijų planavimo dokumentų nuostatomis, Vyriausybės nustatyta tvarka sudaro ir tvirtina siūlomų finansuoti projektų sąrašus“.[51]

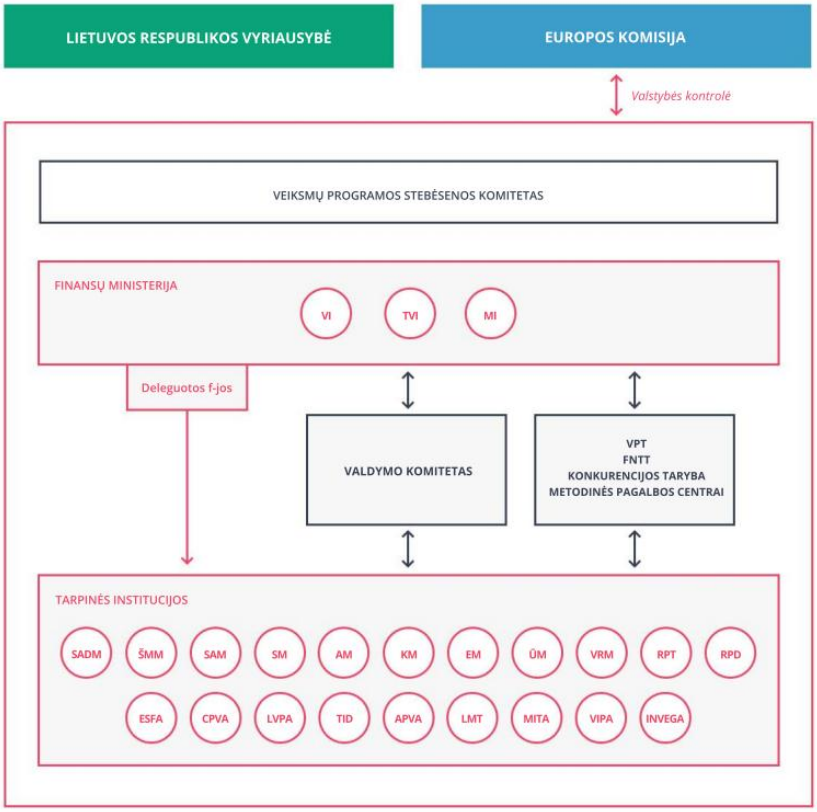
Mokėjimus atliekančioji institucija – institucija, atsakinga už lėšų iš Europos Komisijos priėmimą ir jų valdymą valstybės iždo sąskaitose. Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp

[50] Ibid, 9 punktas.
[51] Lietuvos Respublikos Regioninės plėtros įstatymas, 13 str. 7 dalies 7 punktas. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=463926

institucijų taisyklių 8 skirsnio 17.5 punkte nustatyta, kad mokėjimus atliekančioji institucija „pagal kompetenciją dalyvauja kuriant ir plėtojant SFMIS2014, registruoja ir dalyvauja perduodant į SFMIS2014 informaciją apie atliekamus veiksmus“.[52]

Tvirtinančioji institucija – institucija, atsakinga už patvirtintų išlaidų ataskaitų, mokėjimo paraiškų ir sąskaitų Europos Komisijai, kaip nustatyta reglamento (ES) Nr. 966/2012 59 straipsnio 5 dalies a punkte, parengimą ir pateikimą Europos Komisijai ir kitų reglamento (ES) Nr. 1303/2013 126 straipsnyje nustatytų funkcijų atlikimą.

Audito institucija – institucija, atsakinga už 2014 - 2020 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų valdymo ir kontrolės sistemos veikimo, Europos Komisijai deklaruotų išlaidų ir sąskaitų audito ir valdymo ir kontrolės sistemos institucijų atitikties jų paskyrimo kriterijams audito atlikimą pagal 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1303/2013.[53]



pav. ES fondų investicijų administravimo schema.

Šaltinis: paimta iš 2014 – 2020 m. ES struktūrinės paramos portalo: http://www.esinvesticijos.lt.

[52] Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014–2020 metų europos sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą, taisyklių 8 skirsnio 17.5 punktas. Prieiga per internetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/35957860f54a11e39cfacd978b6fd9bb/VJUiZUeJsi

[53] Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014–2020 metų europos sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą, taisyklės. Prieiga per internetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/35957860f54a11e39cfacd978b6fd9bb/VJUiZUeJsi

Ministerijų ir kitų valstybės institucijų pagrindinis vaidmuo ES struktūrinės paramos administravimo sistemoje yra didžiausia pridėtinė vertė, kuri grindžiama tuo, kad jos geriausiai išmano sektorius už kuriuos atsakingos, formuoja atitinkamų sektorių strategiją, planuoja atitinkamiems sektoriams skiriamas valstybės biudžeto lėšas. Visa tai sudaro sąlygas struktūrinės paramos lėšas nukreipti, siekti nacionalinių prioritetų, derinant valstybės biudžeto ir ES struktūrinės paramos lėšų investicijas.

2.3. ES struktūrinės paramos valdymas ir įgyvendinimas

Partnerystės sutartyje atlikta dabartinės Lietuvos socialinės ir ekonominės situacijos, iššūkių ir plėtros potencialo analizė sudaro pagrindą Lietuvos 2014 - 2020 metų ES fondų investavimo strategijai, kuri yra nuosekliai derinama su ES ir nacionaliniais strateginiais dokumentais, jų principais bei esminėmis strateginėmis nuostatomis. [54]

Teismo praktika. „Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (LVAT), išnagrinėjęs bylą Nr. A-822-1029-13 dėl paramos ūkininkui skyrimo, pabrėžė, jog taikant ES teisės pagrindu priimtus nacionalinius teisės aktus, visų pirma būtina įvertinti jų suderinamumą su ES teise. Nagrinėtoje byloje LVAT išplėstinė teisėjų kolegija vertino, ar pagrįstai pareiškėjui buvo atsisakyta skirti paramą pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemonę "Ankstyvas pasitraukimas iš prekinės žemės ūkio gamybos". Byloje ginčas iš esmės kilo dėl paramos siekiančiam asmeniui taikytinų atrankos kriterijų – pareiškėjui kilo abejonių dėl galimo šiuos kriterijus įtvirtinančio nacionalinio teisės akto ir paramos skyrimą pagal paminėtą priemonę apibrėžiančio reglamento nesuderinamumo.

Bylą nagrinėjusi LVAT išplėstinė teisėjų kolegija, atskleisdama ES ir nacionalinės teisės santykį, vadovavosi ES teisės aktais, Lietuvos Respublikos Konstitucija, taip pat Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (ESTT) ir LVAT praktika. Teismas pabrėžė, jog ES valstybės narės, pripažindamos ES teisės viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu, privalo užtikrinti, kad nacionalinės teisės aktai netrukdys pasiekti visiško jos veiksmingumo. Todėl sprendžiant bylas, kuriose taikomi vadovaujantis ES teisės aktais (reglamentais) priimti nacionaliniai teisės aktai, itin svarbu įvertinti, ar jie neužkerta kelio veiksmingam ES teisės taikymui.

LVAT taip pat atkreipė dėmesį, jog ne kiekvienas atvejis, kai reglamento ir nacionalinės teisės nuostatos identiškai nesutampa, laikytinas tokių nuostatų kolizija (prieštaravimu). Remdamasi ESTT praktika, LVAT išplėstinė teisėjų kolegija pabrėžė, jog kai kurias reglamentų nuostatas gali prireikti įgyvendinti valstybėms narėms priimant taikymo priemones, kurios privalo nepažeisti reglamento tiesioginio taikymo, neiškraipyti jo prigimties ir nuostatų.

[54] 2014-2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programa. Prieiga per internetą: http://www.esinvesticijos.lt/uploads/documents/docs/160_61751e80960605f6c8c1a2545e5c1449.pdf

Nustačiusi, kad nagrinėtoje byloje taikytina nacionalinės teisės nuostata neprieštarauja bylos teisinius santykius reguliuojančiam ES teisės aktui – reglamentui, LVAT išplėstinė teisėjų kolegija pripažino, jog pareiškėjui jos pagrindu pagrįstai buvo atsisakyta skirti paramą pagal ankstyvo pasitraukimo iš prekinės žemės ūkio gamybos priemonę.“[55]

Partnerystės sutartyje atlikta dabartinės Lietuvos socialinės ir ekonominės situacijos, iššūkių ir plėtros potencialo aiškiai rodo, jog Lietuvos ūkis ir visuomenė tebejaučia 2008-ųjų metų finansų ir ekonominės krizės padarinius. Pagrindinis šios strategijos tikslas yra grąžinti šalį į spartaus ir tvaraus augimo kelią, mažinti šalies išsivystymo lygio atsilikimą nuo ES šalių vidurkio. Tam reikalinga palaikyti stabilią makroekonominę aplinką, tęsti struktūrines reformas ir užtikrinti tinkamą finansavimą augimą skatinančioms priemonėms – ši strategija pagrindinį dėmesį skiria pastarosioms.

Nors pagrindinis tikslas yra spartesnis, pažangus augimas, kartu siekiama, kad ūkio plėtra būtų tvari ir tausiai išteklius naudojanti bei teiktų apčiuopiamai geresnę gyvenimo kokybę visiems šalies gyventojams. Pastaroji reiškia ne tik didesnį užimtumą, augančias pajamas, bet ir labiau integruotą visuomenę, kurioje bus gerokai sumažinta skurdo rizika bei socialinė atskirtis. Tokie objektyvūs kriterijai, kaip bendrasis vidaus produktas (BVP) vienam gyventojui ar nedarbo lygis, perteikia ją ribotai.[56] BVP ar nedarbo lygio kriterijai labiau atspindi ekonominę visuomenės gyvenimo pusę, kai nauda yra vertinama tik iš finansinės pusės. Tačiau pastaruoju metu pastebima, kad labiau išsivysčiusiose šalyse, kur mažesnis nedarbo lygis ar vienam gyventojui tenka didesnė BPV dalis, ypač aktuali mažo gimstamumo ir spartesnio visuomenės senėjimo problema. Vertinant spartėjančią techninę pažangą, galima teigti, kad visuomenės senėjimas neturi reikšmingos įtakos ūkio augimo dinamikai, nes žmonių darbas gali būti pakeistas technika, kompiuterinėmis sistemomis. Kalbant apie mažėjantį gimstamumą, galima daryti prielaidą, kad tai turės neigiamą įtaką regionų verslumui ir inovacijoms. Kiekvienam individui ar namų ūkiui socialinis gyvenimas, asmeninių nematerialių poreikių patenkinimas yra ne mažiau svarbus, nei finansinis stabilumas ar kitų materialinių gėrybių gausa. Vis labiau spartėjantis gyvenimo tempas, nuolatinis konkuravimas siekiant ekonominių tikslų, skatina atidėti asmeninius poreikius ir pamiršti socialinį gyvenimą ir veda visuomenę prie vis siaurėjančio darbingo amžiaus žmonių rato. Todėl galima teigti, kad ne mažiau svarbūs yra tokie gyvenimo kokybę lemiantys aspektai, kaip priėjimas prie kokybiškų viešųjų paslaugų, kokybiškos darbo sąlygos ar priklausymas aktyviai vietos bendruomenei. Tuo

[55] Lietuvos vyriausiausiojo administracinio teismo interneto svetainė. Prieiga per internetą: http://www.lvat.lt/lt/naujienos/visos-naujienos/archyvas/lvat-atkreipe-demesi-qfwz/p110.html

[56] 2014-2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programa. Prieiga per internetą: http://www.esinvesticijos.lt/uploads/documents/docs/160_61751e80960605f6c8c1a2545e5c1449.pdf

būdu ši strategija tiesiogiai prisidės tiek prie strategijos „Europa 2020“ strateginių tikslų įgyvendinimo, tiek prie didesnės ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos ES ir Lietuvoje. [57]

Strategija atspindi esminius šalies plėtros iššūkius ir remiasi investicijų sutelkimu į ES bendrajame strateginiame dokumente nustatytus 11 teminių tikslų ir jų konkrečius investicinius prioritetus, kurie tarpusavyje yra glaudžiai susiję ir papildo vienas kitą.[58]

Pagrindiniai ES struktūrinės paramos valdymo ir įgyvendinimo etapai yra šie: programavimas, identifikavimas, formulavimas, finansavimas, įgyvendinimas ir vertinimas.

Pagrindinis **programavimo etapo** strateginis dokumentas Lietuvoje – „2014 - 2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programa“. Programavimo metu nustatant investavimo kryptis ir prioritetus sukuriamos pirminės prielaidos dvigubo finansavimo rizikos įvertinimui ir prevencijai, t. y.: veiksmų programose pateikiamos „demarkacinės“ lentelės, kur aiškiai apibrėžta kokie yra panašių veiklų atskyrimo tarp skirtingų priemonių ir finansavimo šaltinių kriterijai (arba kitaip – sankirtos /takoskyros). Ši priemonė padeda lengviau ir iš anksto identifikuoti dvigubo finansavimo požiūriu rizikingas veiklas - informacija apie investicijų programas ir priemones yra vieša ir lengvai prieinama.[59]

2007 – 2013 m. finansiniu laikotarpiu remdamosi Strategija, veiksmų programomis bei jose pateikiamomis „demarkacijos“ lentelėmis, ES struktūrinę paramą administruojančios institucijos rengė atskirų priemonių aprašymus. Juose pateikiamuose priemonių aprašymuose yra dalis „Reikalavimai, susiję su paramos pagal kitas iš ES finansuojamas programas atskyrimu“, kurioje, jeigu būtina, priemonės lygmeniu yra detalizuojamos veiksmų programose pateikiamos takoskyros su kitais ES finansiniais instrumentais. Atliekant veiksmų programų priedų pakeitimus buvo atsižvelgiama ir į takoskyros su kitais ES finansiniais instrumentais reikalavimus.

Taip pat tarpinės institucijos rengė projektų finansavimo sąlygų aprašus, kurių prieduose pateikiamoje tinkamumo finansuoti vertinimo metodikoje numatytas klausimas, susijęs su paramos atskyrimu, bei duodama nuoroda į Veiksmų programą ar priemonės aprašymą veiksmų programos priede.

2014 – 2020 m. finansiniu laikotarpiu pateikiamuose priemonių aprašymuose taip yra nustatyti „reikalavimai, taikomi priemonei atskirti nuo kitų iš ES bei kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų finansuojamų programų priemonių“. Kaip pavyzdį galima pateikti 2014 - 2020 m. Europos sąjungos fondų investicijų veiksmų programos prioriteto „techninė parama, skirta informuoti apie veiksmų programą ir jai vertinti“ įgyvendinimo priemonę. Aprašyme priemonių

[57] Ibid
[58] Ibid
[59] Finansų ministerijos rekomendacijos „Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės“. 2008-10-03, Nr. (24.9)-6K-0812638. Prieiga per internetą: http://www.esparama.lt/c/document_library/get_file?uuid=5c1bcc4f-c63b-4bcb-9814-1a055c89093c&groupId=10157

atskyrimui užtikrinti numatyta, kad sąsajos bus užfiksuotos ES struktūrinės paramos kompiuterinėje informacinėje valdymo ir priežiūros sistemoje ir stebimos CPVA.

Kaip dar viena priemonė finansavimo atskyrimui užtikrinti yra numatyta: „institucijos vidiniuose teisės aktuose ir (arba) procedūrų aprašuose nustatys aiškias procedūras dėl dvigubo finansavimo prevencijos institucijoje, įgyvendinant iš techninės paramos administravimo lėšų, techninės paramos lėšų, skirtų informuoti apie veiksmų programą, ir techninės paramos lėšų, skirtų veiksmų programai vertinti, įgyvendinamų projektų veiklas.“

Taigi, visais atvejais, siekiant užtikrinti dvigubo finansavimo prevenciją, svarbu įsivertinti priemonių sankirtų riziką. Tai ir būtina padaryti pačiame pirmajame ES struktūrinės paramos valdymo ir įgyvendinimo etape. Reikia paminėti pagrindinius veiksmus, kurių pagalba vadovaujančioji institucija turi įvertinti ar veiklos planuojamos finansuoti pagal konkrečią numatytą priemonę:

- gali būti finansuojamos iš kitų 2014 - 2020 m. ES struktūrinių fondų investicijų veiksmų programos prioritetų ar priemonių;
- buvo finansuojamos iš 2007 - 2013 m. veiksmų programų prioritetų ar priemonių;
- buvo ar gali būti finansuojamos iš Valstybės investicijų 2014 - 2016 m. programos;
- buvo ar gali būti finansuojamos iš kitos finansinės paramos priemonių, bei atitinkamai įsivertina priemonės rizikingumą ir sankirtas (takoskyras) kaip panašios priemonės gali būti atskirtos.
- Įsivertindama rizikas dėl priemonių atskyrimo ir sankirtų (takoskyrų), vadovaujančioji institucija, kai įgyvendinami veiksmų programos techninės paramos prioritetai, vadovaujasi:
- Informacija dėl ES finansinių instrumentų suderinamumo su teminiais tikslais;
- 2007 - 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinime identifikuotomis priemonių ir kitos finansinės paramos sankirtomis;
- kita turima informacija (pvz. Ministerijų patvirtintomis programų prioritetų įgyvendinimo priemonėmis, valstybės investicijų programa 2014 – 2020, kt.).

2007 - 2013 m. sankirtas/takoskyras į SFMIS2007 suvesdavo vadovaujančioji institucija pagal ministerijų atsiųstą informaciją. Naujajame periode vadovaujančioji institucija dalyvauja sankirtų (takoskyrų) tarp priemonių/priemonių ir priemonių/finansinių instrumentų nustatyme derinant projektų įgyvendinimo planus (PIP). PIP yra speciali grafa, kur ministerijos įrašo informaciją, kaip atskirti vieną priemonę nuo kitos ar nuo kito finansinio instrumento.

Vadovaujančiosios institucijos pareiga - informacijos apie kitų finansinių instrumentų priemones ir projektus importavimas į SFMIS2014, kad ministerijos galėtų patikrinti, ar planuojama įgyvendinti priemonė nepersidengia su planuojamomis ar pradėtomis įgyvendinti kitų finansinių

instrumentų priemonėmis (ministerijų pareiga bus nuolat atnaujinti informaciją apie sankirtas/takoskyras SFMIS2014). O įgyvendinančiosios institucijos pareiga – patikrinti, ar projektų valdytojai gauna finansavimą iš kitų finansinių instrumentų.

Programavimo etapas yra pagrindinis ir svarbiausias ES struktūrinės paramos administravimo etapas, siekiant užtikrinti dvigubo finansavimo prevenciją ir kontrolę. Detalesnė svarbiausių programavimo etapo aspektų analizė finansavimo takoskyrų užtikrinimui pateikiama 3.1 poskyryje.

Kaip aprašoma 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaitoje, „**Identifikavimo etape** ES struktūrinę paramą administruojančios institucijos rengia ir tvirtina dokumentus, nustatančius tvarką, kokios veiklos ir kaip gali būti finansuojamos pagal konkrečią priemonę. Savo ruožtu pareiškėjai kuria projekto idėją, įvertina, kaip ji prisideda siekiant bendrųjų veiksmų programoje numatytų tikslų.

Formulavimo etapas apima kvietimų teikti paraiškas paskelbimą ir paraiškų rengimą. Jo metu institucijos skelbia kvietimus, o ūkio subjektai, siekiantys ES struktūrinių fondų paramos, pateikia savo projekto idėją pagal nustatytą tvarką ir formą.

Kitas svarbus paramos lėšų administravimo etapas – finansavimo skyrimas. Pasibaigus kvietimo teikti paraiškas laikui, įgyvendinančios ir kitos institucijos vertina paraiškas, vykdo projektų atranką, priima sprendimus dėl projektų finansavimo bei sudarinėja projektų finansavimo ir administravimo sutartis. Svarbiausios procedūros, susijusios su dvigubo finansavimo prevencija, atliekamos įgyvendinančioms institucijoms vertinant projektų paraiškas.“[60]

Kaip numatyta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymu Nr. 1K-316 patvirtintose Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių 10 skirsnio 65 punkte: „Bendruosius projektų reikalavimus, išdėstytus šių Taisyklių 66 punkte, ir projektų finansavimo sąlygų apraše nustatytus projektų atrankos kriterijus turi atitikti visi projektai, kuriuos ketinama finansuoti iš ES struktūrinių fondų lėšų.“[61] Šiuo atveju įgyvendinančios institucijos turi įsitikinti, kad projekto išlaidų finansavimo šaltiniai būtų aiškiai nustatyti ir užtikrinti, kaip numatyta Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių 10 skirsnio 66.6 punkte.

Įgyvendinimo etapas apima projekto veiklų vykdymą, rezultatų siekimą, paramos lėšų panaudojimą, projektų įgyvendinimo priežiūrą. Jo metu svarbiausias vaidmuo tenka projektų vykdytojams – jie įgyvendina suplanuotas veiklas, siekia užsibrėžtų projekto tikslų. Tuo tarpu institucijos prižiūri projektų veiklą, atlieka mokėjimus ir įgyvendina kitas veiklas.[62]

---

[60] 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita. 2011 m. gegužės 11 d. Sut. Nr. 14P-46.
[61] Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės, 10 skirsnis 65 punktas. LR Finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymas Nr. 1K-316. Prieiga per internetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f44986504ed411e49cf986e1802f1de9
[62] 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita. 2011 m. gegužės 11 d. Sut. Nr. 14P-46.

Įgyvendinant projektus dvigubo finansavimo kontrolė atliekama ir rizika valdoma šiomis priemonėmis: rangos, tiekimo, paslaugų sutartys tikrinamos/sudaromos atidžiai įvertinant perkamą objektą dvigubo finansavimo požiūriu - šis patikros elementas yra numatomas sutarčių patikros lape. Tikrinant mokėjimo prašymus - įvertinama, kaip laikytasi sutartyje nustatyto finansavimo šaltinių atskyrimo ir kitų apribojimų - šis patikros elementas yra numatomas mokėjimo prašymų patikros lape, taip pat:

- Realizuotas SFMIS funkcionalumas, pateikiantis pranešimus apie pasikartojančias SFMIS jau užregistruotas sąskaitas;
- Dalinis sąskaitų apmokėjimas: MP formoje nurodoma apmokėtos sąskaitos dalis/suma;
- Dvigubo finansavimo kontrolės veiksmai yra atliekami ir projekto patikros vietoje metu - šis patikros elementas yra Finansų ministerijos parengtoje patikros vietoje lapo formoje.

Esant poreikiui įgyvendinančios institucijos gali inicijuoti papildomą sukurto produkto ekspertizę (ypač ESF projektų atveju - dėl autorinio kūrinio originalumo ir pan.).[63]

2014 - 2020 investavimo periodo projektų įgyvendinimo etape prevencija iš esmės nesikeičia lyginant su 2007 – 2013 m. finansiniu laikotarpiu. Investavimo periode planuojama naujovė – įdiegti automatinį pasikartojančių sąskaitų rodymą SFMIS2014 po to kai importuojamas mokėjimo prašymas.

Remiantis aukščiau pateikta informacija ir interviu medžiaga, konstatuotina, jog pagrindiniai žingsniai, kurie turėtų padėti užtikrinti dvigubo finansavimo prevenciją projektų įgyvendinimo etape yra mokėjimo prašymų patikra ir projektų patikros vietoje. Šiuo atveju įgyvendinančioji institucija, vykdydama projektų patikrą vietoje pildo patikros lapą, kuriame atsako į numatytus klausimus dėl dvigubo finansavimo. Jeigu identifikuojama sankirtų rizika tarp priemonių, įgyvendinančioji institucija patikros vietoje metu atrankiniu būdu tikrina, ar projekte įsigyta įranga, darbo užmokestis ar kitos išlaidos nebuvo pripažintos tinkamomis finansuoti iš kitų priemonių.

Vadovaujančioji institucija savo ruožtu taip pat dalyvauja įgyvendinančiosios institucijos atliekamose patikrose vietoje ir, pildydama patikros lapą, taip pat atsako į klausimą, ar įgyvendinančioji institucija įsitikino dėl dvigubo finansavimo rizikos nebuvimo. Vadovaujančioji institucija, pastebėjusi trūkumų dėl dvigubo finansavimo vertinimo, teikia pastabas įgyvendinančiajai institucijai dėl patikrų vietoje tobulinimo.[64]

[63] Finansų ministerijos rekomendacijos „Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės“. 2008-10-03, Nr. (24.9)-6K-0812638. Prieiga per internetą: http://www.esparama.lt/c/document_library/get_file?uuid=5c1bcc4f-c63b-4bcb-9814-1a055c89093c&groupId=10157.
[64] Interviu medžiaga

Remiantis interviu, paimto iš FM atsakingo atstovo, rezultatais ir pateiktais pavyzdžiais, galima išskirti konkrečius atvejus kai projekto vykdytojas deklaruoja tas pačias išlaidas antrą kartą. Pasitaikė atvejų (itin retai – iki 10 - 20 per visą laikotarpį – CPVA, ESFA skaičius panašus, tačiau tikslios statistikos, kiek tokių atvejų nustatyta, nevesta), kai buvo deklaruojamos tos pačios išlaidos antrą kartą ir todėl buvo pripažintos netinkamomis finansuoti išlaidomis.

Šiek tiek daugiau neatitikimų (iki 30 - 40 per visą laikotarpį) pasitaiko, kai deklaruojamos išlaidos pagal tą pačią sąskaitą dalimis per kelis mokėjimo prašymus, ar keletą projektų ir projekto vykdytojas apsirinka paprašydamas sumos. Tokiu atveju rizikos suvaldomos tikrinant dokumentus SFMIS'e, taip pat duomenis tikrinant įgyvendinančiosios institucijos darbinėse lentelėse (ypač dėl darbo užmokesčio). Jei nustatomi tokie neatitikimai, pažeidimai nėra forminami. Išlaidos yra pripažįstamos netinkamomis.

Atvejo analizė. „Kai Kauno technologijos universiteto projektas VP2-1.4-ŪM-05-V-02-001 buvo vykdomas per CPVA ir LVPA. LVPA kompensavo tinkamas išlaidas pirma, CPVA – vėliau kompensavo dalį tų pačių išlaidų. Kadangi tarp įgyvendinančiųjų institucijų nebuvo suderinti veiksmai, projekto vykdytojui audito metu buvo nustatyta permoka – 3051,8 eur, kuri ir buvo sugrąžinta.

Kitas pasitaikęs atvejis - kai iš verslui skirtos priemonės projekto lėšų pirktų kompiuterių nusidėvėjimas buvo deklaruotas MTTP projekte. Projekto vykdytojas lėšas grąžino be pažeidimų. Taip pat pasitaiko atvejų, kai mokslo ir studijų institucijos, kurios dalyvauja MTTP projektuose kaip partneriai, negaunantys finansavimo, nori deklaruoti iš ES lėšų pirktos įrangos nusidėvėjimą kaip tinkamas savo patirtas išlaidas. Tačiau pažeidimų dėl tokių atvejų kol kas nebuvo, įgyvendinančioji institucija viską išsprendė be pažeidimų."[65]

Galima teigti, kad nėra sudėtinga nustatyti galimus priemonių finansavimo šaltinių persidengimus, kai laikomasi nustatytų procedūrinių reikalavimų ir turima tam pakankamai ir efektyviai veikiančių priemonių. Kaip pagrindines galima paminėti SFMIS2014, kurios pagalba tikrinamos sąskaitos faktūros, mokėjimo prašymai, atliekami planiniai ir neplaniniai patikrinimai vietoje, paraiškų vertinimas. Taip pat svarbus institucijų bendradarbiavimas ir veiksmų derinimas, ypač tais atvejai kai kelios institucijos yra atsakingos už tų pačių priemonių įgyvendinimą.

Vertinimo etapas apima projektų bei veiksmų programos baigimą ir tikslų pasiekimo vertinimą. Šio etapo rezultatas tampa kito programavimo etapo indėliu. Taip pat svarbu pažymėti, kad vertinimai atliekami viso ES struktūrinės paramos administravimo proceso metu: išankstiniai, vidutinio laikotarpio ir baigiamieji. Vertinimo etape svarbiausias vaidmuo tenka institucijoms,

[65] Interviu metu iš Finansų ministerijos gauta papildoma informacija.

vertinančioms veiklą bei pasiektus tikslus. Tačiau gali būti atliekamas ir kiekvieno projekto veiklų vertinimas nustatant, ar pavyko pasiekti užsibrėžtus tikslus.[66]

Svarbiausias procedūras, susijusias su dvigubo finansavimo prevencija, atlieka įgyvendinančiosios institucijos vertindamos projektų paraiškas (pavyzdžiui, paraiškos dėl projekto finansavimo vertinamos įvertinant galimą paraiškoje suplanuotų veiklų ir išlaidų persidengimą su pagal kitas pareiškėjo pateiktas paraiškas suplanuotomis ar pagal jau pasirašytas paramos sutartis įgyvendinamomis veiklomis ir išlaidomis; vertinimo metu įvertinama paraiškos dvigubo finansavimo rizika, pagal kurios lygį nustatomas vertinimo metu ir projektų įgyvendinimo etape taikomų dvigubo finansavimo kontrolės procedūrų detalumas).

Sprendimą dėl projektų finansavimo priima už priemonės įgyvendinimą atsakingos institucijos (ministerija, o visuotinių dotacijų atveju – įgyvendinančioji institucija). Atsiradus įtarimų dėl dvigubo finansavimo rizikos, gali būti stabdomas tolimesnis procesas (sutarties pasirašymas). Atsižvelgiant į projektų paraiškų vertinimo metu nustatytą projekto riziką į Projekto finansavimo ir administravimo sutarties specialiąsias sutarties sąlygas įtraukiamos su dvigubo finansavimo rizika ar kontrole susijusios nuostatos.

SFMIS modulyje „*Kiti projektai“* paraiškos vertintojas turi peržiūrėti pareiškėjo kitus projektus, įskaitant BPD laikotarpio projektus. SFMIS išfiltruoja ir automatiškai pateikia persidengiančių projektų, paraiškų, finansuojamų pagal tam tikras priemones, sąrašą bei rodo persidengimo rizikos laipsnį (mažas, vidutinis, didelis). SFMIS2007 yra įdiegtas funkcionalumas, leidžiantis modulyje *Kiti projektai* peržiūrėti projekto vykdytojo ES struktūrinių fondų paramos 2004 – 2006 m. projektus bei 2007 - 2013 m. projektus. Įvertinama, ar paraiškoje prašomos finansuoti veiklos yra panašios su kitų projektų, paraiškų veiklomis.

2014 - 2020 m. šis etapas iš esmės nesikeičia. Mąstoma apie patobulinimą, kad SFMIS2014 suvedus projekto arba priemonės numerį būtų iš karto, viename lange, pateikiama informacija apie visas projekto ar priemonės sankirtas. Tai palengvintų darbą paraiškos vertintojams.[67]

Vertinant paraiškas ypač svarbu surinkti ir nuodugniai patikrinti visą pareiškėjo pateiktą informaciją apie kitus vykdomus projektus. Vertintojas turi atsižvelgti į galimą paraiškoje suplanuotų veiklų ir išlaidų persidengimą su pagal kitas pareiškėjo pateiktas paraiškas suplanuotomis ar pagal jau pasirašytas paramos sutartis įgyvendinamomis veiklomis ir išlaidomis. Todėl šiame etape svarbus vaidmuo tenka ES struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos posistemei (SFMIS). „SFMIS tikslas – rinkti, apdoroti ir saugoti statistikos ir finansinius duomenis, susijusius su Lietuvos 2004 - 2006 metų bendrojo

[66] 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita. 2011 m. gegužės 11 d. Sut. Nr. 14P-46.
[67] Finansų ministerijos pateikta papildoma informacija

programavimo dokumento (toliau – BPD) įgyvendinimu, strategijos ir veiksmų programų įgyvendinimu, 2000 - 2006 metų ES sanglaudos fondo įgyvendinimu (toliau – Sanglaudos fondas), ES 2007–2013 metų struktūrinės paramos ir 2014 - 2020 metų ES struktūrinių fondų (toliau – ES struktūriniai fondai) lėšų, bendrojo finansavimo lėšų ir nacionalinių lėšų panaudojimu.“[68]

Atlikus paraiškų vertinimą, vykdoma projektų atranka ir priimamas sprendimas dėl finansavimo skyrimo. Po šių veiksmų pasirašoma sutartis, kuri susideda iš bendrųjų ir specialiųjų sąlygų bei priedų. Bendrosios sutarties sąlygos visais atvejais yra vienodos, o specialiosios yra nustatomos kiekvienam projektui atskirai. Priklausomai nuo to, ar projektų paraiškų vertinimo metu buvo nustatytos kokios nors projekto rizikos, į specialiąsias sutarties sąlygas gali būti įtraukiamos su dvigubo finansavimo rizika susijusios nuostatos, pvz., kontrolės priemonės, tokios kaip papildomų dokumentų pateikimas.

Pagal 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaitą, „projektų įgyvendinimo metu pagrindinį vaidmenį dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procese atlieka įgyvendinančiosios institucijos. Įgyvendinant projektus dvigubo finansavimo kontrolė atliekama ir rizika valdoma šiomis priemonėmis:

1. tikrinant mokėjimo prašymus. Tai pagrindinė dvigubo finansavimo kontrolės priemonė – įvertinama, kaip buvo laikytasi sutartyje nustatyto finansavimo šaltinių atskyrimo bei SFMIS pagalba atliekama kryžminė pirminių, deklaruojamas išlaidas patvirtinančių apskaitos dokumentų patikra su kitų ES struktūrinės paramos apmokėtų išlaidų dokumentais;
2. atliekant projektų patikras vietoje – klausimas dėl dvigubo finansavimo kontrolės įtrauktas į patikros vietoje lapo formas;
3. pagal poreikį atliekant papildomas ekspertizes (pvz.: projekto metu sukurto produkto ekspertizę);
4. atliekant viešųjų pirkimų priežiūros procedūras. Dažniausiai taikoma rangos, paslaugų teikimo sutarčių peržiūros metu vertinant perkamą objektą dvigubo finansavimo požiūriu;

Pvz. Įgyvendinančioji institucija vykdo projekto, susijusio su pastatų renovavimo darbais, administravimą. Turėdama žinių apie renovuojamą objektą ir su juo susijusius kitus vykdomus projektus, finansuojamus iš kitų šaltinių (pvz.: tam tikros įrangos įsigijimą, kuriai sumontuoti būtini tam tikri statybos darbai tame pačiame objekte), atlikdama išankstines viešųjų pirkimų priežiūros procedūras ir tikrindama rengiamo viešųjų pirkimo konkurso rangos darbams pirkti dokumentus, institucija patikrina, ar į konkurso sąlygas, techninę specifikaciją ar sutarties projektą nėra įtraukti

[68] Europos Sąjungos struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos nuostatai, 7 punktas.

darbai, susiję su anksčiau iš kitų šaltinių finansuotais ar planuojamais finansuoti darbais. Šiuo atveju svarbi išankstinė informacija bei bendradarbiavimas tarp institucijų[69]“.

Išvados

Dvigubas finansavimas – šiurkštus ir ES vienareikšmiškai draudžiamas pažeidimas, kai tos pačios išlaidos deklaruojamos skirtingiems finansavimo šaltiniams, siekiant gauti finansavimą iš visų jų; dvigubas tos pačios veiklos tų pačių išlaidų finansavimas.

Administruojant ES struktūrinę paramą pagrindinis EK dokumentas, nustatantis reikalavimus bei šalių atsakomybę dvigubo finansavimo atžvilgiu, yra reglamentas Nr. 1303/2013. Taip pat Reg. 966/2012, reg. 1828/2006. Lietuvoje pagrindiniai dvigubo finansavimo ir prevencijos sistemą užtikrinantys nacionaliniai teisės aktai bei strateginiai dokumentai: Veiksmų programa, Partnerystės sutartis ir jos priedai, Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų taisyklės, LR finansų ministerijos 2008 / 2010 m. rekomendacijos „Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės“, 2007 – 2014 m . finansinio laikotarpio takoskyrų vertinimo ataskaita.

Teisinis kovos su sukčiavimu pagrindas yra Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 325 straipsnis. Įtarimus dėl sukčiavimo ir korupcijos atvejų, kurie susiję su ES lėšomis nagrinėja Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF). Efektyviausia priemonė atliekant tyrimus dėl galimo dvigubo finansavimo yra patikros vietoje.

Administracines technines funkcijas, tarp jų ir veiksmus, susijusius su dvigubo finansavimo prevencija ir kontrole, Lietuvoje atlieka vadovaujančioji, tvirtinančioji, mokėjimus atliekančioji ir įgyvendinančios institucijos. Atsakomybių tarp institucijų pasiskirstymas sudaro sąlygas struktūrinės paramos lėšas nukreipti, siekti nacionalinių prioritetų, derinant valstybės biudžeto ir ES struktūrinės paramos lėšų investicijas.

Pagrindiniai ES struktūrinės paramos valdymo ir įgyvendinimo etapai: programavimas, identifikavimas, formulavimas, finansavimas, įgyvendinimas ir vertinimas. Programavimo etapas yra pagrindinis ir svarbiausias ES struktūrinės paramos administravimo etapas, siekiant užtikrinti dvigubo finansavimo prevenciją ir kontrolę. Pagrindiniai žingsniai, užtikrinantys dvigubo finansavimo prevenciją projektų įgyvendinimo etape yra: mokėjimo prašymų patikra, projektų patikros vietoje, papildomų ekspertizių atlikimas, viešųjų pirkimų priežiūra. Vertinimo etape - įvertinama paraiškos dvigubo finansavimo rizika, pagal kurios lygį nustatomas vertinimo metu ir projektų įgyvendinimo etape taikomų dvigubo finansavimo kontrolės procedūrų detalumas.

[69] 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita. 2011 m. gegužės 11 d. Sut. Nr. 14P-46.

3. DVIGUBAS PROGRAMŲ FINANSAVIMAS IR JO PREVENCIJA

3.1. Dvigubo finansavimo takoskyrų vertinimas

Šiame poskyryje, remiantis anksčiau atlikta ES ir nacionalinių teisės aktų bei dokumentų, reglamentuojančių dvigubą finansavimą analize, atliekamas finansavimo takoskyrų vertinimas. Tikslas – atsakyti į esminius klausimus, susijusius su takoskyrų apibrėžimu, naudingumu ir pakankamumu.

Pirmiausia svarbu išsiaiškinti ar šiuo metu galiojančiuose teisės aktuose nustatytos takoskyros yra aiškios, t. y. Ar jos atitinka visus reikalavimus, kurie susiję su paramos pagal kitas veiksmų programas, jų prioritetus ir kitas finansines priemones atskyrimu.

Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių 34 skirsnis gana aiškiai įvardija vieną iš dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės tikslų. Įgyvendinant projektus, visais atvejais netinkamomis finansuoti išlaidomis laikomos „išlaidos, kurios anksčiau buvo finansuotos (apmokėtos) iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir (arba) savivaldybių biudžetų, kitų piniginių išteklių, kuriais disponuoja valstybė ir (arba) savivaldybės, ES struktūrinių fondų, kitų ES finansinės paramos priemonių ar kitos tarptautinės paramos lėšų ir kurioms apmokėti skyrus ES struktūrinių fondų lėšų jos būtų pripažintos tinkamomis finansuoti ir (arba) apmokėtos daugiau nei vieną kartą.“[70]

Žemiau pateikiama lentelė (žiūrėti lentelę nr. 4), kurioje atsispindi pagrindinių teisės aktų ir kitų dokumentų, reglamentuojančių dvigubo finansavimo problematiką, sąrašas. Teisės aktų, reglamentuojančių reikalavimus, susijusius su paramos atskyrimu, nustatymas yra pirmas žingsnis siekiant suprasti ar finansavimo takoskyrų apibrėžimas yra aiškus ir atitinka teisės aktuose nustatytus reikalavimus.

Lentelė nr. 4 Pagrindiniai teisės aktai ir kiti dokumentai, reglamentuojantys dvigubo finansavimo problematiką

Dokumentas	Dokumento tekstas
2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013, 120 (7) str.	“Veiksmų programoje gali būti numatyta atskira iki 100 proc. bendrai finansuojama prioritetinė kryptis, skirta veiksmams, įgyvendinamiems naudojant Sąjungos lygmeniu nustatytas ir tiesiogiai arba netiesiogiai Komisijos valdomas finansines priemones, remti. Nustačius tokią atskirą prioritetinę kryptį, atitinkamos krypties paramos negalima įgyvendinti kitais būdais.”
2006 m. gruodžio 8 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1828/2006, 13 (2) str.	„[...] patikrinimai apima procedūras, taikomas siekiant išvengti dvigubo išlaidų finansavimo, pasinaudojus kitomis Bendrijos ar nacionalinėmis programomis ir kitais programavimo laikotarpiais [...]“

[70] Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės, 34 skirsnis. LR Finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymas Nr. 1K-316. Prieiga per internetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f44986504ed411e49cf986e1802f1de9.

2014 - 2020 metų Europos sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklės	65. „[...] taip pat projektų finansavimo sąlygų aprašas gali būti rengiamas ir tvirtinamas pagal atskiras priemonės lėšomis remiamas veiklas arba atskiras pareiškėjų grupes.“ [...] 71. „Projektų finansavimo sąlygų apraše turi būti nurodyta:“ [...] 71.1. „numatomos finansuoti veiklos“ 71.2.“ priemonės tikslas (-ai); 71.3. reikalavimai pareiškėjams ir partneriams; 71.4. projektų reikalavimai 71.5. reikalavimai, taikomi projekto tinkamoms finansuoti išlaidoms“
LR finansų ministerijos 2008-10-03 raštas Nr. (24.9)-6K-0812638 „Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės“	„3. Programavimo metu nustatant investavimo kryptis ir prioritetus sukuriamos pirminės prielaidos dvigubo finansavimo rizikai įvertinti ir prevencijai, t. y.: • veiksmų programose pateikiamos demarkacinės lentelės, kur institucijos aiškiai apibrėžia, kokie yra panašių veiklų atskyrimo tarp skirtingų priemonių ir finansavimo šaltinių kriterijai; • ši priemonė padeda lengviau ir iš anksto identifikuoti dvigubo finansavimo požiūriu rizikingas veiklas – informacija apie investicijų programas ir priemones yra viešai prieinama.“
LR finansų ministerijos 2010-06-19 raštas Nr. (24.3)-6K-1005860 „Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės“	„...ES struktūrinės paramos suderinamumas ir takoskyra bei jos kriterijai, taikomi veiksmų programoms ir kitoms ES finansinėms priemonėms, yra nustatyti pačiose veiksmų programose – kiekvienos veiksmų programos prioriteto aprašyme yra skirtas skyrius suderinamumui su kitomis ES remiamomis priemonėmis užtikrinti bei atskiras veiksmų programų IV priedas.“

Šaltinis: sudaryta išanalizavus teisės aktus.

Apžvelgiant išskirtas nuostatas, konstatuotina, jog teisės aktuose detaliai neaprašomi reikalavimai, susiję su paramos atskyrimu. Nustatytais reikalavimais apibrėžiama finansavimo takoskyrų užtikrinimo būtinybė įgyvendinti tam tikras priemones bei procedūras, tačiau turinys nėra detalizuojamas. LR Partnerystės sutarties prieduose yra pateikiama detalesnė ESI fondų suderinamumo ir demarkacijų priemonių lentelė, kuri parodo kaip konkrečiai ESI fondai prisideda prie teminių tikslų įgyvendinimo ir kaip jie yra derinami tarpusavyje. Detaliau LR Partnerystės sutarties prieduose pateikiamos takoskyros yra nagrinėjamos 3.1 poskyrio pabaigoje.

Lietuvos 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos strategijoje buvo kalbama tik apie ribas tarp ES struktūrinės paramos ir EŽŪFKP bei EŽF paramos. Tik veiksmų programų finansavimo ir administravimo taisyklėse minėtos priemonės apibrėžiamos kaip „veiksmų programų prieduose nustatyti reikalavimai, susiję su paramos pagal kitas iš ES finansuojamas programas atskyrimu.“

Finansavimo takoskyros – teisės aktuose ir kituose dokumentuose įtvirtintos taisyklės ir reikalavimai, aiškiai pabrėžiantys egzistuojančią tam tikrų priemonių/ sričių persidengimo riziką, identifikuojančios persidengiančius finansavimo instrumentus ir nustatantys atskyrimo ribas bei kriterijus. Tokių finansavimo takoskyrų pavyzdys – kartu su veiksmų programomis tvirtinamuose prieduose pateikiamos demarkacinės lentelės. Kuriose nurodomos persidengiančios priemonės, veiklos bei nustatomi atskyrimo kriterijai.

Pavyzdžiui Projektų administravimo ir finansavimo taisyklėse nustatyti tikslai, finansuojamos veiklos, galimi pareiškėjai, projektų atrankos kriterijai bei kiti reikalavimai (tikslinė grupė, geografinė teritorija, kt.), taip pat veikia kaip atskyrimo kriterijai bei atlieka dvigubo finansavimo prevencijos funkciją.[71]

Kitas pavyzdys – Projektų finansavimo sąlygų aprašai. Juose taip pat nurodomi tinkamų finansuoti projekto išlaidų ir finansavimo reikalavimai, projektų įgyvendinimo reikalavimai irgi laikytini atskyrimo kriterijais siekiant išvengti finansavimo šaltinių persidengimo.

Programavimo etape yra nustatomos investavimo kryptys ir prioritetai, kurie sukuria pirmines prielaidas dvigubo finansavimo rizikai įvertinti ir prevencijai užtikrinti.

LRV patvirtintoje 2014 - 2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programoje yra išskirti prioritetai, kurie padeda siekti veiksmų programoje numatytų tikslų. Tai galima apibrėžti kaip pirmines takoskyras, nes tarpinių institucijų pagrindinis uždavinys yra įsitikinti, kad tos pačios investicijos nebus finansuojamos pagal kelis veiksmų programoje išskirtus prioritetus ir priemones. 2014 - 2020 metų ES struktūrinių fondų administravimo darbo grupė, sudaryta finansų ministro įsakymu, analizuoja su nustatytų prioritetų įgyvendinimu susijusią informaciją ir teikia pasiūlymus dėl jų įgyvendinimo. Darbo grupės veikloje dalyvauja institucijos, prisidedančios prie veiksmų programos įgyvendinimo, socialiniai ir ekonominiai bei regioniniai partneriai, taip pat institucijos, atsakingos už lyčių lygybę ir nediskriminavimą.

Kaip numatyta 2014 - 2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklių 15 skyriaus 211 punkte, „už pažeidimų, apimančių finansines priemones, tyrimo, šalinimo ir prevencijos klausimams nagrinėti ir su pažeidimų tyrimu, šalinimu ir prevencija susijusiai veiklai koordinuoti vadovaujančioji institucija iš pažeidimų kontrolierių sudaro pažeidimų kontrolierių darbo grupę. Šios grupės sudėtis tvirtinama finansų ministro įsakymu. Pažeidimų kontrolierių darbo grupei vadovauja vadovaujančiosios institucijos, kuri atlieka pažeidimų kontrolierių darbo grupės sekretoriato funkcijas, atstovas. Į pažeidimų kontrolierių darbo grupę stebėtojų teisėmis kviečiami tvirtinančiosios, audito institucijų, ministerijų, Viešųjų pirkimų tarnybos, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos ir Lietuvos Respublikos konkurencijos tarybos atstovai. Vadovaujančiosios institucijos sprendimu į pažeidimų kontrolierių darbo grupę stebėtojų teisėmis gali būti kviečiami projektų, apimančių finansines priemones, vykdytojų atstovai.“[72]

Kaip vieną svarbiausių programavimo etapo aspektų finansavimo takoskyrų užtikrinimui galima išskirti tai, kad veiksmų programoje numatyti konkretūs teminiai tikslai bei uždaviniai, pagal

[71] 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita. 2011 m. gegužės 11 d. Sut. Nr. 14P-46.

[72] 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklės, 15 skyriaus 211 punktas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 1090. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=484778&p_tr2=2

kuriuos vėliau planuojamos veiksmų programų priemonės ir skelbiami kvietimai teikti paraiškas. Remiantis šia sąlyga, galima teigti, kad finansavimo takoskyrų užtikrinimas, tarp veiksmų programų ir kitų finansinių instrumentų, prasideda jau tada, kai yra nustatomi konkretūs veiksmų programų tikslai ir kryptys.

Dar vienas programavimo etapo aspektas, aprašomas veiksmų programoje, – tai galimas papildymas su kitais finansavimo instrumentais:

Pavyzdžiui 2014 - 2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programoje pagal „*Verslo investicijų į MTI skatinimas, įmonių, MTI centrų ir aukštojo mokslo sektoriaus ryšių bei sąveikos plėtojimas, visų pirma, skatinant investicijas į produktų ir paslaugų plėtrą, technologijas, socialines ir viešosioms paslaugoms teikti skirtas inovacijas; taip pat paklausos, jungimosi į tinklus, grupių ir atvirų inovacijų skatinimas pagal pažangiosios specializacijos strategiją remiant technologinius ir taikomųjų mokslų tyrimus, bandomųjų linijų diegimą, išankstinio produktų patvirtinimo veiksmus ir didelio poveikio technologijų pažangiosios gamybos pajėgumus, pirminės gamybos bei bendrosios paskirties technologijų sklaidą*“ investicinį prioritetą, finansuojamą iš Europos regioninės plėtros fondo, „dalį finansavimo numatoma paskirstyti naudojant finansinius instrumentus, kurie bus numatyti atsižvelgiant į išankstinio (ex ante) vertinimo rezultatus. Atsižvelgiant į pagal šį investicinį prioritetą numatomas įgyvendinti veiklas, labiausiai tikėtina finansinių priemonių įgyvendinimo forma būtų rizikos kapitalo į ankstyvos stadijos įmones, t. y., pradinio kapitalo, investavimas. Be to, planuojama, kad bus reikalinga sinergija tarp šio investicinio prioriteto ir kitų investicinių prioritetų (pavyzdžiui, „verslumo, ypač sudarant palankesnes sąlygas pritaikyti naujas idėjas ekonominei veiklai, ir naujų įmonių, įskaitant verslo inkubatorius, steigimo skatinimas“) – finansavimą pagal šį prioritetą gavusios įmonės, papildomo ar tolimesnio finansavimo savo įgyvendinamiems projektams galės kreiptis pagal kitus investicinius prioritetus. Kitiems šio veiksmų programos prioriteto investiciniams prioritetams įgyvendinti finansinių instrumentų taikyti nenumatoma.“[73]

Vertinant penkių ESI fondų suderinamumą nustatyta, kad iš ERPF, ESF ir Sanglaudos fondo numatoma finansuoti visus 11 teminių tikslų, iš EŽŪFKP bus finansuojami visi teminiai tikslai, išskyrus 7 ir 11. EJRŽF lėšomis numatoma finansuoti 3, 4, 6 ir 8 teminių tikslų įgyvendinimą. Detalesnė ESI fondų suderinamumo ir demarkacijų priemonių lentelė, parodanti, kaip konkrečiai ESI fondai prisideda prie teminių tikslų įgyvendinimo ir kaip siekiant papildomumo jie yra derinami tarpusavyje[74], yra pateikiama LR Partnerystės sutarties prieduose. ESI fondų suderinamumo ir demarkacijų priemonių lentelė (žiūrėti priedą nr. 3), parodo kaip konkrečiai ESI

[73] 2014-2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programa. Prieiga per internetą: http://www.esinvesticijos.lt/uploads/documents/docs/160_61751e80960605f6c8c1a2545e5c1449.pdf

[74] LR Partnerystės sutarties 2.1.1 punktas.

fondai prisideda prie teminių tikslų įgyvendinimo ir kaip siekiant papildomumo jie yra derinami tarpusavyje. Takoskyros nurodytos atitinkamo fondo srityje yra nefinansuotinos pagal kitus fondus.

Pavyzdžiui, siekiant skatinti socialinę įtrauktį, skurdo mažinimą ir ekonominę plėtrą kaimo vietovėse pagal priemonę *"Pagrindinės paslaugos ir kaimų atnaujinimas kaimo vietovėse"* yra siekiama padidinti plačiajuosčių elektroninių ryšių tinklų infrastruktūros prieinamumą ir naudojimą vietovėse, kuriose naujos kartos prieigos infrastruktūros plėtros ir paslaugų teikimo negali užtikrinti rinka. Šiuo atveju numatytas takoskyros kriterijus yra veiklos sritis. Tai reiškia, kad planuojant įgyvendinant projektą (pvz. „Plačiajuosčio ryšio infrastruktūros plėtra kaimo vietovėse 2“) numatoma nutiesti šviesolaidines linijas iki konkrečių kaimo vietovėse įsikūrusių subjektų (žemės ūkio institucijų, organizacijų, gamybos ir perdirbimo įmonių, stambiųjų ūkininkų ūkių ir kt.) ir šiose vietose įrengti tinklo mazgus. Šios nedidelės apimties investicijos, skirtingai nuo ERPF planuojamų investicijų, nėra skirtos visuotiniam probleminių ("baltųjų") šalies vietų padengiamumui plačiajuosčiu ryšiu užtikrinti, nes tiesiamos nedidelės šviesolaidinių linijų atšakos skirtos prijungti konkrečius žemės ūkio subjektus, o ne plačiam potencialių naudotojų ratui skirtą e. ryšių operatorių infrastruktūrą.[75] Konstatuotina, jog tokie demarkaciniai kriterijai padeda užtikrinti priemonių atskyrimą ir identifikuoti skirtingas iš pažiūros panašių projektų veiklos sritis.

Apibendrinant galima teigti, kad programavimo etape yra sukuriamos pirminės prielaidos efektyviai užtikrinti dvigubo finansavimo prevenciją – parengiami strateginiai dokumentai, kuriais atitinkamos institucijos vadovaujasi kituose ES struktūrinės paramos administravimo etapuose. Tokiu būdu šių dokumentų kokybės užtikrinimas sudaro pirmines prielaidas tinkamam rezultatui kituose etapuose pasiekti.

3.2. Dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos vertinimas

Darbe siekiama kuo išsamiau išnagrinėti dvigubo finansavimo problematiką ir įvertinti veikiančią dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemą ne tik teoriniu, bet ir praktiniu požiūriu. Todėl 2015 m. lapkričio 16 d. buvo paimtas interviu iš Vadovaujančiosios institucijos, Finansų ministerijos, Europos Sąjungos struktūrinės paramos valdymo departamento Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos valdymo skyriaus vyr. specialistės Agnės Baronaitės. Interviu metu buvo aptariami pagrindiniai su dvigubu programų finansavimu susiję klausimai.

Interviu metu buvo siekiama išsiaiškinti, ar dvigubas finansavimas yra dažnai pasitaikantis pažeidimas Lietuvoje ir ar yra pateikiama oficiali tokių pažeidimų statistika. Kaip teigė vadovaujančiosios institucijos atstovė, pažeidimų, susijusių su dvigubu finansavimu, statistika nėra pateikiama, tačiau 2014 m. ir 2015 m. apklausus įgyvendinančiąsias institucijas jos nurodė, kad su dvigubu finansavimų susijusių pažeidimų nebuvo užfiksuota. Įgyvendinančiosios institucijos,

[75] LR Partnerystės sutarties 3 (2) priedas.

nustačiusios atvejus, galimai susijusius su dvigubu finansavimu, paprastai su projektų vykdytojais išsprendžia problemą neregistruojant pažeidimo.

Interviu metu Finansų ministerija pasidalino 2014 m. rugsėjo mėn. atliktos institucijų apklausos rezultatais (žiūrėti priedą nr. 4). Apklausos metu Centrinė projektų valdymo agentūra (CPVA) teigė, kad 2007 - 2013 m. aptiko apie 40 - 60 dvigubo finansavimo atvejų (kadangi statistika nevedama, tai yra apytikslis skaičius), tokių kaip:

- tos pačios išlaidos deklaruotos antrą kartą (buvo pripažintos netinkamomis finansuoti išlaidomis);
- deklaruojamos išlaidos pagal tą pačią sąskaitą dalimis per kelis mokėjimo prašymus ar kelis projektus ir projekto vykdytojas apsirinka paprašydamas sumos.
- Lietuvos verslo paramos agentūra (LVPA) nustatė tik keletą galimų dvigubo finansavimo atvejų:
- Projektas buvo vykdomas per CPVA ir LVPA. Kadangi tarp įgyvendinančiųjų institucijų nebuvo suderinti veiksmai, LVPA kompensavo tinkamas išlaidas pirma, CPVA vėliau kompensavo dalį tų pačių išlaidų sumos. Projekto vykdytojui audito metu buvo nustatyta permoka.
- Verslo priemonėje pirktų kompiuterių nusidėvėjimas buvo deklaruotas MTTP projekte.
- Mokslo ir studijų institucijos, kurios dalyvauja MTTP projektuose kaip partneriai, negaunantys finansavimo, norėjo deklaruoti iš ES lėšų pirktos įrangos nusidėvėjimą kaip tinkamas savo patirtas išlaidas (problemos buvo išspręstos be pažeidimų).
- Reti atvejai - kai buvo pastebėti mokėjimo prašymų tikrinimo metu, bet nebuvo apmokėti su darbo užmokesčiu, statybos darbais susijusiomis išlaidomis.
- Europos socialinio fondo agentūra (ESFA) taip pat nevedė tikslios statistikos, tačiau teigė, kad galėjo būti apie 20 - 30 su dvigubu finansavimu susijusių atvejų, tokių kaip:
- deklaruota ta pati sąskaita faktūra arba kitos išlaidos daugiau kaip vieną kartą;
- per dalyvių posistemę buvo aptikti atvejai, kai tie patys dalyviai tuo pačiu metu dalyvavo skirtinguose projektuose.

Mokslo, inovacijų ir technologijų agentūra (MITA) nebuvo nustačiusi atvejų dėl dvigubo finansavimo. Paraiškų vertinimo metu MITA atmetė paraiškas, kurios buvo pilnai ar dalinai jau finansuotos ES lėšomis.

Remiantis atliktos institucijų apklausos rezultatais, konstatuotina, kad atsakingos institucijos neveda detalios su dvigubo finansavimo pažeidimais susijusios statistikos. Tai apsunkina dvigubo finansavimo rizikos valdymą ir reikalauja kaskart didelių resursų aiškinantis kiekvieną naują galimą pažeidimą. Tačiau tam, kad anksčiau pasitaikę pažeidimai nesikartotų ir

būtų galima greičiau išsiaiškinti su konkrečiu pažeidimu susijusias aplinkybes būtų efektyvu sukurti statistikos duomenų bazę, kurioje būtų fiksuojami visi Lietuvoje pasitaikę dvigubo finansavimo atvejai. Tai padėtų greičiau ir efektyviau spręsti ateityje pasitaikysiančius pažeidimų atvejus.

Kitas klausimas, aktualus kalbant apie galimą finansavimo priemonių persidengimą ne tik nacionaliniu, bet ir visos ES mastu: ar pareiškėjas norėdamas gauti paramą pagal kokią nors priemonę tai gali padaryti tik savo šalyje? T. y. ar dažnai pasitaiko, kad tos pačios išlaidos yra deklaruojamos skirtingiems finansavimo šaltiniams skirtingose šalyse? Interviu metu buvo išsiaiškinta, kad pagal 2014 - 2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programos prioritetų įgyvendinimo priemones finansavimą galima gauti tik Lietuvoje ir išlaidos bus apmokamos Lietuvoje. Kalbant apskritai apie įvairias programas, pagal kurias galima gauti finansavimą visame pasaulyje, - į kurios šalies fondą pareiškėjas kreipiasi, ta šalis ir seka jo išlaidas. Pvz. koks nors menininkas gali prašyti Norvegijos meno fondo paremti jo meno projektą. Jei Norvegija projektą parems, tai menininkas ir atsiskaitys jį parėmusiai institucijai. Tačiau informacijos, ar dažnai pasitaiko, kad tos pačios išlaidos yra deklaruojamos skirtingiems finansavimo šaltiniams skirtingose šalyse, vadovaujančioji institucija neturi.

Kaip minėta ankstesniame skyriuje, dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės užtikrinimas yra kompleksinis procesas, kurį sudaro tam tikri etapai, naudojamos skirtingos priemonės ir kuriame dalyvauja skirtingos institucijos. Dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos tinkamumas priklauso nuo kelių tarpusavyje susijusių elementų. Tai procedūros, metodai, priemonės. Svarbiausia priemonė – informacija. Informacijai surasti ir apdoroti reikalingi administraciniai pajėgumai bei papildomos priemonės. Kaip pagrindinį įrankį informacijos valdymui galima išskirti taip pat anksčiau paminėtą SFMIS2014.

Toliau pateikiama lentelė (žiūrėti lentelę nr. 5), kurioje atsispindi informacija, kurios pagalba užtikrinama dvigubo finansavimo prevencija ir kontrolė.

Lentelė nr. 5 Informacija, naudojama dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procese

Aprašymas	Pavyzdys
Informacija apie ES struktūrinių fondų programas bei kitus finansavimo šaltinius naudojama: • nustatant finansavimo takoskyras; • vertinant paraiškas projektų atrankos metu.	Baigtinis kitų finansavimo šaltinių, prieinamų pareiškėjams, sąrašas, kuriame nurodytos: • remiamos sritys • remiamos veiklos • galimi pareiškėjai • tikslinės grupės • kt.
Informacija apie kitų finansavimo instrumentų finansuojamus projektus ir kompensuojamas išlaidas, naudojama projektų įgyvendinimo etape vertinant projekte patirtas išlaidas.	Agentūrų, administruojančių kitus finansinius instrumentus, duomenys apie vykdomus projektus, projektų vykdytojus, finansuojamas veiklas, kt. SFMIS2014 informacija apie pateiktas sąskaitas faktūras.

Šaltinis: Paimta iš 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaitos, 46 psl.

Apibendrinant, galima daryti išvadą, kad informacija ir jos dalinimasis yra esminis dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės elementas, nes institucijoms nesidalijant informacija, būtų labai sunku išsiaiškinti, ar projekto vykdytojas vykdė projektus per kitus finansavimo šaltinius, kokios išlaidos jam buvo kompensuotos ir pan. Nuo 2012 m. Finansų ministerija renka informaciją apie projektų vykdytojus, įgyvendinančius projektus iš kitų programų *(pvz. EK Mokymosi visą gyvenimą programa, Europos fondas trečiųjų šalių piliečių integracijai, Europos kaimynystės ir partnerystės priemonės Latvijos, Lietuvos ir Baltarusijos 2007-2013 bendradarbiavimo per sieną programa, Europos teritorinio bendradarbiavimo tikslo Lietuvos ir Lenkijos bendradarbiavimo per sieną programa, EUREKA, EUROSTARS, 7-oji bendroji programa, Lietuvos ir Šveicarijos bendradarbiavimo programa, Išorės sienų fondas, Ignalinos programa, Norvegijos finansinis mechanizmas, Lietuvos kaimo plėtra 2007 - 2012, Europos grąžinimo fondas, Vidaus saugumo fondas)* ir importuoja šią informaciją į Europos Sąjungos struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos 2007 - 2013 metų ES struktūrinės paramos posistemį SFMIS2007. Šiame posistemyje ES paramą administruojančios institucijos gali patikrinti, kokius projektus vykdo tam tikras projekto vykdytojas ir, esant poreikiui, susisiekti su kita institucija dėl detalesnės informacijos apie projekto vykdytoją bei jo įgyvendinamą projektą. Tai, apie kokių programų projektų vykdytojus bus viešinama SFMIS2007, buvo nustatyta atlikus tyrimą, t. y. ekspertai išanalizavo, kokių programų veiklos gali persidengti su ES paramos priemonėmis ir nustatė rizikingiausias programas. Būtent apie šių programų projektų vykdytojus šiuo metu ir yra kaupiama informacija. 2014 - 2020 m. ketinama vykdyti analogišką duomenų rinkimą apie kitų programų projektų vykdytojus bei šią informaciją importuoti į SFMIS2014.

Reikėtų pabrėžti, kad institucijos tiek tarpusavyje, tiek su Finansų ministerija konsultuojasi dvigubo finansavimo klausimais, keičiasi savo patirtimi. Pritaikydamos vienos kitų patirtį institucijos nagrinėja klausimus, susijusius su dvigubo finansavimo kontrole ir prevencija.

Interviu rezultatai dar kartą patvirtina, kad informacijos surinkimo ir apdorojimo procesui didelę įtaką turi viešojo sektoriaus institucijų administraciniai pajėgumai. Konstatuotina, kad pirminis ir esminis gebėjimas šiuo atveju yra tinkamas dvigubo finansavimo specifikos supratimas. Darbuotojai ir tarnautojai norėdami tinkamai atlikti dvigubo finansavimo ir prevencijos kontrolės procedūras turi turėti pakankamai žinių priklausomai nuo administruojamų veiksmų programų priemonių. Taip pat, atsirandant neaiškumams labai svarbus yra tarpinstitucinis bendradarbiavimas. Tokiu būdu atsakingos institucijos gali patikrinti savo turimą informaciją apie kitus finansuojamus projektus ir jų finansavimo šaltinius taip užtikrindamos galimą tų finansavimo priemonių persidengimą su kitų institucijų administruojamų programų priemonėmis. Galiausiai ta patirtis, kurią sukaupia darbuotojai, atsakingi už tam tikrus finansinius instrumentus

bendradarbiaudami su kitomis institucijomis, tampa svarbiu gebėjimu, sumažinančiu išorinės informacijos poreikį.

Siekiant išsiaiškinti su kokiomis problemomis dažniausiai susiduria skirtingos informacijos valdytojai bendradarbiaudami tarpinstituciniame lygmenyje, interviu metu buvo pateikti keli pavyzdžiai iš 2014 m. vykdytos institucijų apklausos. Jos metu Europos Socialinio fondo agentūra nurodė, kad dvigubo finansavimo atvejų iš tiesų būna labai nedaug, o skiriamas dėmesys ir resursai viršija gaunamą naudą. Geriausios priemonės dvigubo finansavimo prevencijai ir kontrolei yra SFMIS2007 ir dalyvių posistemė, kurioje renkama informacija apie iš ES paramos finansuojamų mokymų, renginių dalyvius.

Apibendrinant apklausos analizės rezultataus, konstatuotina, kad institucijos nejaučia tarpinstitucinio bendradarbiavimo trūkumo, vis tik institucijos jau nemažai metų administruoja struktūrinių fondų paramą, neblogai viena kitą žino, bendrauja, susitinka bendrose darbo grupėse ir tai duoda rezultatų. Dėl pasitaikančių problemų – kai kurios institucijos teigia turinčios nepilną prisijungimą prie SFMIS2007 ir tai mažina jų galimybes vykdyti dvigubo finansavimo prevenciją pilnai pagal SFMIS2007 suteikiamas galimybes. SFMIS2014 bus siekiama šią problemą išspręsti.

Teigtina, jog labai svarbi tinkamo dvigubo finansavimo užtikrinimo prielaida – tam tikrų sistemų ir įrangos naudojimas informacijos valdymui. Pasitelkiant į pagalbą kompiuterines sistemas yra sumažinamas žmogiškųjų išteklių poreikis ir užtikrinamas greitesnis duomenų ir informacijos gavimas. Tam yra naudojama Valstybės sukurta informacinė sistema, kurioje saugomi duomenys apie visą ES finansavimą, kurį gavo Lietuva. Už SFMIS veikimą atsakinga Finansų ministerija. Taip pat atsakingos institucijos naudojasi vidinėmis duomenų bazėmis. Taip pat svarbi priemonė, siekiant užtikrinti dvigubo finansavimo prevenciją – tai sąrašas programų, dėl kurių gali kilti projekto veiklų ir su jų įgyvendinimu susijusių išlaidų persidengimo rizika.

3.3. ES šalių patirtis ir geroji praktika

Interviu metu taip pat buvo siekiama išsiaiškinti, ar Lietuva remiasi kitų ES valstybių praktika įgyvendinant dvigubo finansavimo prevenciją ir kontrolę. 2011 m. buvo vykdomas tyrimas, kurio metu buvo atliekama Lietuvoje ES struktūrinę paramą administruojančių institucijų ir kitų ES šalių narių praktikos analizė bei nustatyti gerosios praktikos pavyzdžiai dvigubo finansavimo klausimu. Apibendrinant analizės rezultatus, galima teigti, kad Lietuvoje vykdomos dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procedūros iš esmės atitinka praktiką, taikomą kitose ES valstybėse. Pagrindiniai gerosios praktikos pavyzdžiai yra susiję su informacijos valdymu (duomenų bazių naudojimu). Finansų ministerija yra apsikeitusi informacija su Latvija apie dvigubo finansavimo prevencijos procesus, taip pat 2007 - 2013 m. periodu įvairių renginių metu buvo vykdyti pristatymai apie Lietuvoje vykdomus dvigubo finansavimo prevencijos veiksmus.

Toliau pateikiama išsamesnė 2007 – 2013 m. finansinio laikotarpio ES valstybių praktikos analizė pagal Finansų ministerijos pateiktą finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaitą ir atliktą anksčiau minėtą tyrimą.

Latvija. „Veiksmų programose buvo numatyti demarkaciniai reikalavimai, susiję su ES struktūrinės paramos tarpusavyje bei su EŽF ir EŽŪFKP atskyrimu. Įgyvendinančios institucijos, naudodamos informacinę sistemą, atlieka paraiškų patikros procedūras bei projektų įgyvendinimo etape tikrina deklaruotas išlaidas. Toliau pateikiami keli pastebėjimai apie Latvijoje naudojamas priemones dvigubo finansavimo prevencijai ir kontrolei užtikrinti:

- Institucijos, atsakingos už ES struktūrinės paramos administravimą yra reguliariai informuojamos vadovaujančiosios institucijos apie projektus, kurie turi patvirtintą finansavimą iš EEE finansinio mechanizmo arba Norvegijos finansinio mechanizmo lėšų;
- Latvijos KPP ir EŽF stebėsenos komitetų posėdžiuose dalyvauja Finansų ministerijos atstovai;
- Parengtuose metodiniuose nurodymuose projektų vykdytojams yra nurodyta, kokie dokumentai turi būti pateikti įgyvendinančiai institucijai dėl projekto darbo užmokesčio išlaidų, tam, kad būtų užtikrinta dvigubo finansavimo prevencija.

Estija. Vykdomos dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procedūros atitinka Lietuvoje taikomą praktiką. Veiksmų programose yra nustatyti atskyrimo kriterijai nuo kitų veiksmų programų bei EŽF ir EŽŪFKP. Projektų atrankos etape pareiškėjas turi patvirtinti apie gautą paramą iš kitų finansavimo šaltinių. O savo ruožtu įgyvendinančioji institucija, siekdama įsitikinti pareiškėjo pateiktų duomenų tikslumu atlieka patikrą. Projektų įgyvendinimo metu pagrindinės procedūros apima mokėjimo prašymų tikrinimą bei projektų patikras vietoje. Tikrinant deklaruotas išlaidas naudojamas informacinės sistemos SFMIS, veikiančios Lietuvoje, atitikmuo. Sistemoje kaupiama informacija apie visus ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamus projektus bei apmokėjimui pateikiamas sąskaitas faktūras. Sąskaitų faktūrų tikrinimas atliekamas sistemoje. Vėliau pažymimos, tokiu būdu panaikinant riziką, kad jos gali būti dar kartą apmokėtos.

Lenkija. Pagrindinės priemonės, naudojamos dvigubo finansavimo prevencijos bei kontrolės užtikrinimui:

- Patikrinimai vietoje bei kryžminės deklaruotų išlaidų patikros. Šios priemonės taikomos nuo 2009 m. ir joms yra skiriama daugiausia dėmesio. Patikros yra kelių rūšių. Programinės, taikomos tais atvejais, kai projektų vykdytojai įgyvendina kelis projektus vienoje programoje. Horizontaliosios taikomos tais atvejais, kai projektų vykdytojai įgyvendina kelis projektus, kurie finansuojami iš ES struktūrinės paramos arba EŽF ir EŽŪFKP lėšų. Visiems dokumentų patikrinimams atlikti įgyvendinančios institucijos

keičiasi informacija. Vadovaujančiosios institucijos darbuotojai turi prisijungimo galimybę prie informacinių sistemų. Vykdant kryžmines patikras tarp ES struktūrinės paramos priemonių reguliariai atsitiktinės atrankos metodu atrenkami projektų vykdytojai, kurie bus nuodugniai patikrinti. Mažiausia patikros apimtis 5 %.

- Pareiškėjų teikiamos deklaracijos apie paraiškas kitiems vykdomiems projektams.
- Demarkaciniai reikalavimai reguliariai peržiūrimi ir atnaujinami tiesiogiai bendradarbiaujant su ES struktūrinių fondų veiksmų programų komitetais bei kitų fondų paramą administruojančiomis institucijomis.“[76]

Kalbant apie ES šalių narių patirtį užtikrinant dvigubo finansavimo prevenciją ir kontrolę, kaip atskirą gerosios praktikos pavyzdį reikėtų paminėti ir Europos Komisijos indėlį administruojant ES skiriamą paramą. 2008 metais buvo įdiegta Finansinio skaidrumo sistema, kuri suteikia prieigą prie informacijos apie paramą, kurią skirsto EK, gavėjus. Informacija apie ES finansavimo gavėjus yra vieša. Europos Komisijos administruojamų ES lėšų gavėjų asmenvardžiai (pavadinimai) bei jų gautos sumos skelbiami Finansinio skaidrumo sistemos svetainėje. Komisija svetainę atnaujina kasmet iki birželio 30 d.[77] Duomenų bazė talpinama adresu http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm. (žiūrėti priedą nr. 2).

Ši Sistema suteikia priėjimą prie informacijos apie paramos gavėjus, paramos rūšis, sumas. Taip pat galima gauti informaciją apie tai kokia projekto išlaidų dalis yra finansuojama EK. Galima daryti išvadą, kad tokia duomenų Sistema – pagrindinis įrankis, kuris gali padėti vadovaujančioms, tarpinėms ir įgyvendinančioms institucijoms nustatyti dvigubo finansavimo riziką, susijusią su EK administruojama ES parama. Europos piliečiai turi teisę žinoti, kaip leidžiami jų pinigai, o viešai skelbti, kas gauna ES lėšų, yra vienas iš svarbiausių Europos skaidrumo iniciatyvos tikslų.

Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondą (EJRŽF) ir ankstesnius žuvininkystės orientavimo finansinę priemonę (ŽOFP) bei Europos žuvininkystės fondą (EŽF) administruoja nacionalinės valdžios institucijos remdamosi vadinamąja pasidalijamojo valdymo sistema. Kiekvienais metais lėšų gaunančios šalys savo interneto svetainėse turėjo skelbti svarbią informaciją, įskaitant informaciją apie fizinius asmenis, kurie yra paramos gavėjai.

Tačiau 2010 m. lapkričio 9 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimu, su įpareigojimu skelbti informaciją apie Europos žemės ūkio fondų lėšų gavėjus susijusiais atvejais tam tikrą informaciją, susijusią su fiziniais asmenimis, skelbti neproporcinga. Taigi Teismas atitinkamas nuostatas paskelbė negaliojančiomis.

[76] 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita. 2011 m. gegužės 11 d. Sut. Nr. 14P-46.
[77] Europos Komisijos informacinis portalas. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/budget/funding/information/transparency-and-control_lt [žiūrėta 2015-10-28]

Skaidrumo sumetimais ir siekiant atsižvelgti į Teismo pareikštus prieštaravimus, Reglamentu (EB) Nr. 508/2014 dėl Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo vadovaujančiosios institucijos įpareigojamos skelbti informaciją tik apie EJRŽF išmokas gaunančius juridinius asmenis ir, vadovaujantis nacionaline teise, fizinius asmenis.[78]

3.4. Pasiūlymai dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos tobulinimui

Dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės užtikrinimas yra kompleksinis procesas, kurį sudaro tam tikri etapai, naudojamos skirtingos priemonės ir kuriame dalyvauja skirtingos institucijos. Dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos tinkamumas priklauso nuo kelių tarpusavyje susijusių elementų. Tai procedūros, metodai, priemonės. Svarbiausia priemonė – informacija. Informacijai surasti ir apdoroti reikalingi administraciniai pajėgumai bei papildomos priemonės. Pasitelkiant į pagalbą kompiuterines sistemas yra sumažinamas žmogiškųjų išteklių poreikis ir užtikrinamas greitesnis duomenų ir informacijos gavimas. Todėl labai svarbu užtikrinti efektyvų sistemų ir įrangos naudojimą informacijos valdymui. Tai reiškia, būtina užtikrinti, kad informacija būtų nuolat atnaujinama, kad duomenų įkėlimas ir apdorojimas vyktų per kuo trumpesnį laiką, kad institucijos turėtų pilnus prisijungimus prie bendrų informacinių sistemų (pvz. SFMIS2007, SFMIS2014, kt.). Taip pat reikia skatinti institucijas dalintis jų vidinėse duomenų bazėse kaupiama informacija, kuri galėtų būti reikšminga siekiant užtikrinti dvigubo finansavimo prevenciją.

Dauguma procedūrų yra nukreiptos į dvigubo finansavimo prevenciją, todėl jų metu iš anksto užkertamas kelias galimiems pažeidimams. Pasitaiko atvejų, kad tikrinant pareiškėjų duomenis įgyvendinančios institucijos nustato neatitikimus, tačiau neformina pažeidimo, o tik priima sprendimą apie netinkamas finansuoti išlaidas. Tačiau tam, kad anksčiau pasitaikę pažeidimai nesikartotų ir būtų galima greičiau išsiaiškinti su konkrečiu pažeidimu susijusias aplinkybes būtų efektyvu sukurti statistikos duomenų bazę, kurioje būtų fiksuojami visi Lietuvoje pasitaikę dvigubo finansavimo atvejai. Tai padėtų greičiau ir efektyviau spręsti ateityje pasitaikysiančius pažeidimų atvejus.

Remiantis OLAF praktika – efektyviausia priemonė atliekant tyrimus dėl galimo dvigubo finansavimo yra patikros vietoje, kurias atlieka institucijos, atsakingos už konkrečių priemonių įgvendinimą. Būtų tikslinga, kad vadovaujančioji institucija taip pat dalyvautų bent dalyje atsitiktinai atrinktų patikrų, siekiant įsitikinti, ar įgyvendinančioji institucija tinkamai atlieka patikras, registruoja neatitikimus ir patikros lape atsako į visus su pažeidimo nustatymu susijusius klausimus.

[78] Europos Komisijos informacinis portalas. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/fisheries/contracts_and_funding/the_european_transparency_initiative/index_lt.htm [žiūrėta 2015-10-28]

Dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės užtikrinimo procese vadovaujančioji institucija turi kaip galima efektyviau koordinuoti ir skatinti informacijos, susijusios su finansavimo šaltiniais, prieinamais projektų vykdytojams Lietuvoje, sisteminimą, atnaujinimą ir pateikimą tarpinėms ir įgyvendinančioms institucijoms. Vadovaujančioji institucija turėtų skatinti tarpinių ir įgyvendinančių institucijų bendradarbiavimą įvairių priemonių pagalba. Pavyzdžiui organizuojant forumus, konferencijas, skatinti institucijas dalintis bent dalinėmis prieigomis prie vidinių institucijų duomenų bazių. Rengti mokymus, organizuoti veiklos efektyvumo vertinimus. Taip pat svarbūs vadovaujančiosios institucijos veiksmai administruojant ir tobulinant informacines duomenų sistemas (SFMIS, kt.). T. y. reguliarus finansavimo šaltinių sąrašo atnaujinimas pagal tarpinių ir įgyvendinančių institucijų pateikiamus duomenis.

Kai kurios tarpinės institucijos 2007 – 2013 m. finansiniu laikotarpiu valstybės projektams nustatyti rengė vidinius konkursus, kurių pagalba dar iki projekto paraiškos vertinimo įgyvendinančioje institucijoje buvo galimybė identifikuoti galimus persidengimus su kitomis priemonėmis ar finansiniais instrumentais. Tokia praktika leistų anksčiau pastebėti galimus su dvigubu finansavimu susijusius pažeidimus ir juos pašalinti.

Taip pat visais atvejais tikslinga būtų reikalauti, kad pareiškėjai pristatytų oficialius raštus iš atsakingų institucijų apie jų vykdytus projektus. Tokiu būdu pareiškėjas pateiktų garantiją, kad nėra (arba yra) gavęs paramos pagal kitą priemonę ar programą iš persidengiančio finansavimo šaltinio.

Vertinant įgyvendinančių institucijų veiksmus reikėtų išskirti vidinių duomenų bazių naudojimo privalumą siekiant sutaupyti žmogiškųjų išteklių ir laiko. Tokios duomenų bazės apima visus administruojamus finansinius instrumentus ir ypač gelbsti tikrinant ar pareiškėjas negauna paramos iš kitų šaltinių. Jos naudingos projektų atrankos ir administravimo etapuose. Kitas svarbus momentas – tiesioginis keitimasis informacija. Čia labai svarbi institucijų iniciatyva, nes tiesioginis bendradarbiavimas ne tik suteikia konkrečios informacijos, bet ir skatina dalintis geraja praktika ir taip dar labiau užtikrinti dvigubo finansavimo prevenciją. O institucijoms organizuojant vidinius rizikingų projektų aptarimus būtų galima kaupti reikšmingą informaciją ir ją taip pat talpinti į duomenų bazes.

Išvados

Priemonės, padedančios užtikrinti dvigubo finansavimo prevenciją ir suvaldyti kylančias rizikas: informacijos valdymas naudojant informacines kompiuterines sistemas (pvz. SFMIS2007, SFMIS2014, kt.), pakankami administraciniai pajėgumai, vidinių duomenų bazių naudojimas, institucijų bendradarbiavimas, keitimasis geraja praktika su kitomis ES valstybėmis narėmis. Taip pat programų, dėl kurių gali kilti išlaidų persidengimo rizika, sąrašas (FM rekomendacijos).

Pagrindiniai dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės trūkumai: nevedama tiksli užfiksuotų pažeidimų statistika, trūksta vadovaujančiosios institucijos kontrolės įgyvendinančioms institucijoms atliekant patikras vietoje, ne visos institucijos turi pilnus prisijungimus prie SFMIS.

Rekomendacijos: sukurti statistikos duomenų bazę, kurioje būtų fiksuojami visi Lietuvoje pasitaikę dvigubo finansavimo atvejai, skatinti institucijų bendradarbiavimą, suteikti joms pilnus prisijungimus prie bendrų informacinių sistemų, skatinti institucijų iniciatyvą organizuojant vidinius rizikingų projektų aptarimus, stiprinti įgyvendinančiųjų institucijų atliekamų patikrų vietoje kontrolę.

IŠVADOS

- Dvigubas finansavimas – šiurkštus ir ES vienareikšmiškai draudžiamas pažeidimas, kai tos pačios išlaidos, veiklos deklaruojamos skirtingiems finansavimo šaltiniams, siekiant gauti finansavimą iš visų jų.
- Pagrindiniai ES teisės aktai, nustatantys reikalavimus bei šalių atsakomybę dvigubo finansavimo atžvilgiu yra EK reglamentas Nr. 1303/2013, EK reglamentas 966/2012, EK reglamentas 1828/2006.
- Lietuvoje pagrindiniai dvigubo finansavimo ir prevencijos sistemą užtikrinantys nacionaliniai teisės aktai bei strateginiai dokumentai: Veiksmų programa, Partnerystės sutartis ir jos priedai, Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų taisyklės, LR finansų ministerijos 2008/ 2010 m. rekomendacijos „Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės“, 2007 – 2014 m. finansinio laikotarpio takoskyrų vertinimo ataskaita.
- Administracines technines funkcijas, tarp jų ir veiksmus, susijusius su dvigubo finansavimo prevencija ir kontrole, Lietuvoje atlieka vadovaujančioji, tvirtinančioji, mokėjimus atliekančioji ir įgyvendinančios institucijos.
- Pagrindiniai ES struktūrinės paramos valdymo ir įgyvendinimo etapai: programavimas, identifikavimas, formulavimas, finansavimas, įgyvendinimas ir vertinimas. Dvigubo finansavimo prevencijos bei kontrolės užtikrinimo sistema yra integruota ES struktūrinių fondų planavimo ir įgyvendinimo sistemos dalis, vykdoma visose jos dalyse ir etapuose.
- Pagrindiniai finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos elementai - procedūros ir priemonės. Programavimo etape sukuriamos pirminės prielaidos dvigubo finansavimo prevencijai užtikrinti: nustatomos investavimo kryptys ir prioritetai, parengiami strateginiai dokumentai. Projektų įgyvendinimo etape: atliekama mokėjimo prašymų patikra, projektų patikros vietoje, papildomos ekspertizės, viešųjų pirkimų priežiūra. Vertinimo etape: paraiškos dvigubo finansavimo rizikos įvertinimas.
- Pagrindiniai dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės trūkumai: nevedama tiksli užfiksuotų pažeidimų statistika, trūksta vadovaujančiosios institucijos kontrolės įgyvendinančioms institucijoms atliekant patikras vietoje, ne visos institucijos turi pilnus prisijungimus prie SFMIS.
- Priemonės, padedančios užtikrinti dvigubo finansavimo prevenciją ir suvaldyti kylančias rizikas:
    - informacijos valdymas naudojant informacines kompiuterines sistemas: SFMIS2007, SFMIS2014, vidinės institucijų duomenų bazės kt. T. y. duomenų apie pareiškėjus ir jų vykdomus projektus importavimą per kuo trumpesnį laiką, informacijos paieškos

rezultatų pateikimą pagal panašius raktinius žodžius, o ne tik pagal konkrečią paieškos frazę. Taip pat pilną institucijų prisijungimą prie sistemų, kuris leistų institucijoms gauti išsamesnę aktualią informaciją.

- institucijų bendradarbiavimas, keitimasis geraja praktika su kitomis ES valstybėmis narėmis. Tai būtų galima įgyvendinti sukuriant bendras darbo grupes probleminiams klausimams spręsti, organizuojant forumus, konferencijas, rengiant mokymus, skatinant institucijas dalintis bent dalinėmis prieigomis prie vidinių institucijų duomenų bazių.
- programų, dėl kurių gali kilti išlaidų persidengimo rizika, sąrašų rengimas (FM rekomendacijos).

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teisės aktai ir kiti nacionaliniai strateginiai dokumentai:

1. **2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/2013**. OL L 347, 2013 12 20, p. 320-469. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1449492330043&uri=CELEX:32013R1303
2. **2006 m. gruodžio 8 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 1828/2006**. OL L 371, 2006 12 27, p. 1—159 (ET, LT). Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1449489849590&uri=CELEX:32006R1828R(01)
3. **2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1301/2013.** OL L 347, 2013 12 20, p. 289-302. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/NOT/?uri=CELEX:32013R1301&qid=1449506339268
4. **2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1300/2013.** OL L 347, 2013 12 20, p. 281—288. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1449506470324&uri=CELEX:32013R1300
5. **2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1304/2013.** OL L 347, 2013 12 20, p. 470—486. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1449506584942&uri=CELEX:32013R1304
6. **2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012.** 02012R0966-20140618. Prieiga per internetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:02012R0966-20140618&qid=1449507384170
7. **2006 m. liepos 11 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1083/2006.** OL L 210, 2006 7 31, p. 25—78. Prieiga per intermetą: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/NOT/?uri=CELEX:32006R1083&qid=1449508557453
8. **Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo.** ES ofic. Leid. ISSN 1977-0960. 2012/C 326/01. Prieiga per internetą: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026lt.pdf
9. **Europos Bendrijos Steigimo Sutartis.** Nr. 11997E. 2002/C 325/01. Prieiga per internetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FB955915C80F.
10. Lietuvos Respublikos **Regioninės plėtros įstatymas.** Nr. IX-1285, 2002-12-10, Žin., 2002, Nr. 123-5558 (2002-12-24). Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=463926
11. **2014-2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programa.** Prieiga per internetą: http://www.esinvesticijos.lt/uploads/documents/docs/160_61751e80960605f6c8c1a2545e5c1449.pdf

12. **Atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant 2014–2020 metų europos sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programą, taisyklės.** Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. birželio 4 d. nutarimas Nr. 528. Prieiga per internetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/35957860f54a11e39cfacd978b6fd9bb/VJUiZUeJsi.
13. **2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos administravimo taisyklės.** Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. spalio 3 d. nutarimas Nr. 1090. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=484778&p_tr2=2
14. **Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės**. LR Finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymas Nr. 1K-316. Prieiga per internetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f44986504ed411e49cf986e1802f1de9
15. **Finansų ministerijos rekomendacijos „Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės“.** 2008-10-03, Nr. (24.9)-6K-0812638. Prieiga per internetą: http://www.esparama.lt/c/document_library/get_file?uuid=5c1bcc4f-c63b-4bcb-9814-1a055c89093c&groupId=10157
16. **Europos Sąjungos struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos nuostatai.** 2006 m. liepos 20 d. įsakymu Nr. 1K-263.
17. **Finansų ministerijos rekomendacijos „Dėl dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės“.** 2010-06-19, Nr. (24.3)-6K-1005860. Prieiga per intermetą: http://www.esparama.lt/c/document_library/get_file?uuid=472c8b74-47fc-4f48-a31f-fc6c6ca0d29f&groupId=10157
18. **Rekomendacijos dėl projektų išlaidų atitikties Europos Sąjungos struktūrinių fondų reikalavimams.** 2014 m. liepos 4 d. protokolas Nr. 34. Aktuali redakcija nuo 2015 sausio 21 d.
19. 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos finansavimo takoskyrų vertinimo ataskaita. 2011 m. gegužės 11 d. Sut. Nr. 14P-46.

Teismų praktika:

1. Lietuvos Vyriausiojo Administracinio teismo 2013 m. spalio 29 d. sprendimas dėl atsisakymo skirti paramą pagrįstumo pagal Lietuvos kaimo plėtros 2007–2013 metų programos priemonę “Ankstyvas pasitraukimas iš prekinės žemės ūkio gamybos”. *Lietuvos Vyriausiojo Administracinio teismo sprendimas*, 2013-10-29, Byla A-822-1029-13.

Informaciniai internetiniai tinklalapiai:

1. **Oficialus FM administruojamas 2007 – 2013 m. ES paramos portalas**. Prieiga per internetą: http://www.esparama.lt/kas-yra-strukturine-parama
2. **2014 – 2020 m. ES fondų investicijų terminų žodynėlis.** *LR FM*. Prieiga per internetą: http://www.esinvesticijos.lt/uploads/publications/docs/5_bb2fe70c1d0730b0570678f82e99db6b.pdf
3. **VŠĮ „Versli Lietuva“ portalas**. Prieiga per internetą: http://www.verslilietuva.lt/lt/verslo-pradzia/finansavimas/strukturiniai-fondai/
4. Prieiga per internetą: http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSSOC/SF2.php
5. **FM oficiali 2007 – 2013 m. finansinio laikotapio ES paramos svetainė**. Prieiga per internetą: http://www.esparama.lt/2014-2020-laikotarpis [žiūrėta 2015-09-22]
6. **FM oficiali 2014 – 2020 m. finansinio laikotarpio ES paramos svetainė**. Prieiga per internetą: http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas [žiūrėta 2015-09-22]
7. **FM oficiali 2007 – 2013 m. finansinio laikotapio ES paramos panaudojimo statistikos svetainė**. Prieiga per internetą: http://www.esparama.lt/en/2007-2013/10157/barometras [žiūrėta 2015-10-05]
8. **Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) svetainė.** Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_en.htm
9. **Lietuvos vyriausiausiojo administracinio teismo interneto svetainė.** Prieiga per internetą: http://www.lvat.lt/lt/naujienos/visos-naujienos/archyvas/lvat-atkreipe-demesi-qfwz/p110.html
10. **Europos Komisijos informacinis portalas. Prieiga per internetą:** http://ec.europa.eu/budget/funding/information/transparency-and-control_lt [žiūrėta 2015-10-28]
11. **Europos Komisijos informacinis portalas.** Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/fisheries/contracts_and_funding/the_european_transparency_initiative/index_lt.htm

Mokslinė literatūra ir publikacijos:

1. **K. Kardelis**. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai.* Kaunas, 2002, p 103 – 115. Elektroninė versija.
2. **A. Jakaitienė.** *Ekonomikos teorija ir praktika. Pinigų studijos 2007/2. „Europos Sąjungos finansinės paramos poveikis Lietuvos ekonominei raidai”.* Prieiga per internetą: http://www.lb.lt/jakaitiene_1 [žiūrėta 2015-09-13]
3. **EK Regioninės politikos generalinio direktorato 2008 m. gegužės mėn. „Inforegio News“ publikacija Nr. 168.** Prieiga per internetą: file:///C:/Users/ugntum9/Desktop/KNAB08168LTC_002.pdf [žiūrėta 2015-09-22]

ANOTACIJA

U. Tumonytė ES struktūrinių fondų valdymo ir įgyvendinimo sistema Lietuvoje. Dvigubas programų finansavimas ir jo prevencija/ Magistro baigiamasis darbas. Prof. Dr. Rolandas Krikščiūnas – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, Konstitucinės ir administracinės teisės institutas, 2015 m. - 63 p.

Magistro baigiamajame darbe aprašomas struktūrinių fondų atsiradimas ir svarba, apibrėžiamos bendros struktūrinių fondų nuostatos, ES sanglaudos politika 2014 – 2020 metų finansiniu laikotarpiu. Aprašomos ES struktūrinių fondų investicijos Lietuvoje. Nagrinėjama ES struktūrinės paramos administravimo sistema ir procesas, dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procesas bei sisteminė aplinka, apibrėžiama atsakomybė įvykdžius pažeidimą. Atliekamas dvigubo finansavimo takoskyrų vertinimas ir analizuojamas jo teisinis reglamentavimas, bei tai kaip turi būti užtikrinama sisteminė dvigubo finansavimo prevencija ir kontrolė. Vertinamas dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos efektyvumas. Analizuojama užsienio valstybių patirtis. Pateikiamos rekomendacijos institucijoms dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos tobulinimui.

Raktiniai žodžiai: dvigubas finansavimas, dvigubo finansavimo prevencija ir kontrolė, finansavimo takoskyros, demarkacinės lentelės, procedūros ir priemonės, dvigubo finansavimo takoskyrų vertinimas.

ANOTATION

U. Tumonytė Rulling and realization of EU structional funds system in Lithuania. Double program financing and prevention / Final work for the masters degree / Prof. Dr. Rolandas Krikščiūnas - Vilnius Mykolas Romeris University, Law faculty, Institute of constitutional and administrative law, year 2015 - 63 p.

This final work for the masters degree covers the origin and importance of structural funds. It also defines the general attitude to them, as well as the policy of EU cohesion for the financial period of 2014 - 2020. The work describes investments of EU structural funds in Lithuania. It also studies the administration systems and the processes of EU structural support and the prevention and control of double financing processes and surrounding systems also describing responsibility for performance breaching. The work is evaluating divergence of double financing and it is analyzing its legal regulation and how prevention and control of double financing must be carried out. It is evaluating the efficiency of the prevention and control systems of double financing. It analyzes the experience of foreign countries. Recommendations are being presented to the institutions in connection with the development of prevention and control of double financing systems.

Key words: double financing, prevention and control of double financing, divergence of financing, dividing tables, procedures and means, evaluation of divergences of double financing.

SANTRAUKA

Šiame darbe analizuojama ES struktūrinių fondų valdymo ir įgyvendinimo sistema Lietuvoje. Dvigubas programų finansavimas ir jo prevencija. Darbe apibrėžiama dvigubo finansavimo ir finansavimo takoskyrų sąvoką. Analizuojami teisės aktai ir kiti reglamentuojantys dokumentai, nustatantys reikalavimus, susijusius su atitinkamų ES ir ne ES finansinių priemonių finansuojamų veiklų atskyrimu, identifikuojant egzistuojančią tam tikrų priemonių/ sričių persidengimo riziką bei nustatant jų atskyrimo kriterijus. Darbe remiantis teoriniais bei praktiniais aspektais pateikiama Lietuvoje veikianti dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos analizė. ***Darbo tikslas*.** Išsiaiškinti ar Lietuvoje veikianti ES struktūrinės paramos administravimo sistema užtikrina pakankamą dvigubo finansavimo prevenciją ir kontrolę. ***Darbo objektas***. ES struktūrinių fondų valdymo ir įgyvendinimo sistema Lietuvoje. Dvigubas programų finansavimas ir jo prevencija. ***Pagrindiniai darbo metu iškelti uždaviniai:***

1. Nustatyti kas yra dvigubas finansavimas.
2. Įvertinti pagrindinius teisės aktus, reglamentuojančius dvigubą programų finansavimą ir jo prevenciją.
3. Atlikti šiuo metu veikiančios finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos analizę ir pasiūlyti būdus kaip ji turėtų būti patobulinta.
4. Įvertinti atsakingų institucijų atliekamas dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procedūras bei pateikti rekomendacijas jų tobulinimui.

Siekiant kuo išsamiau išnagrinėti dvigubo finansavimo problematiką darbe naudojami šie teoriniai ir empiriniai mokslinio tyrimo metodai. Lyginimo metodo pagalba darbe analizuojami ES ir nacionaliniai teisės aktai, nacionaliniai strateginiai dokumentai siekiant išsiaiškinti kas yra dvigubas finansavimas, kaip išsamiai skirtinguose teisės aktuose yra aprašomos procedūros ir priemonės dvigubo finansavimo prevencijai ir kontrolei užtikrinti. Taip pat atliekama statistinių duomenų analizė, kuria remiantis darbe pateikiama apibendrinta informacija. Interviu metodo pagalba atsakoma į konkrečius su dvigubo finansavimo prevencija ir kontrole susijusius klausimus, įvertinant šiuo metu veikiančią dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemą, ją užtikrinančias procedūras bei naudojamas priemones. Analizei atlikti taip pat buvo naudojami apibendrinimo, dokumentų analizės, sisteminės analizės metodai.

Apibendrinant dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės sistemos analizės rezultatus, galima teigti, kad Lietuvoje vykdomos dvigubo finansavimo prevencijos ir kontrolės procedūros ir priemonės užtikrina tinkama dvigubo finansavimo perevanciją ir kontrolę. Nors kai kurios sritys dar turėtų būti tobulinamos, pagrindinės sistemos efektyvumą užtikrinančios dalys veikia tinkamai. Be to, atsakingos institucijos noriai dalinasi informacija, geraja praktika, periodiškai atlieka šiuo metu veikiančios sistemos procedūrų ir priemonių analizę. Darbe pateikiamos ir rekomendacijos, kurių laikymąsis užtikrintų dar efektyvesnį dvigubo finansavimo ir prevencijos kontrolės sistemos veikimą. Darbo pabaigoje pateikiamos analizės rezultatus atitinkančios išvados.

U. Tumonytė ES struktūrinių fondų valdymo ir įgyvendinimo sistema Lietuvoje. Dvigubas programų finansavimas ir jo prevencija/ Magistro baigiamasis darbas. Prof. dr. Rolandas Krikščiūnas – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, Konstitucinės ir administracinės teisės institutas, 2015 m. - 63 p.

SUMMARY

This masters work is analyzing implementation and ruling of the system of EU structural funds in Lithuania. It covers examination of prevention and financing. The work describes the concept of divergences of double financing and financing. Here is the analyses of legal instruments and other regulating documents identifying demands in connection to certain requirements when an activity is financed by EU and not only EU . The work basing on theoretical and practical aspects presents the evaluation of the existing control and prevention system of double financing in Lithuania. ***The aim of the work*** is to find out if the existing administrational EU structural support system in Lithuania guarantees proper prevention and control of double financing . ***The object of the work*** is the EU structural fund controlling and implementation system in Lithuania. Also double financing of the programs and their prevention. ***Main tasks raised during the process are:***

1. To determine what double financing is.
2. To evaluate the main legal instruments regulating double financing of the projects and its prevention .
3. To do the analyses of the currently existing financing prevention and control systems and suggest the ways in which they could be improved.
4. To evaluate the procedures performed by the responsible institutions in connection to prevention and control of double financing, and to present recommendations as how to ugimprove/develop their work.

In order to investigate more deeply the problems of double financing, the work contains the following theoretical and empirical scientific methods of research. Using methods of comparison the work analyses legal, national and EU instruments, also strategic national documents in order to find out what is double financing, how essential all procedures are and the means described, helping to secure prevention of double financing and control. It also contains statistical data, the analysis of which helps to present general information. Using interview methods, particular questions in connection to prevention and control of double financing are being answered, also evaluating the existing systems. To complete the analyses, a method of summing up of documents was used.

Summarizing the results of the analyses of the systems of prevention and control of double financing, one can state that the procedures and means for the prevention and control of double financing in Lithuania are appropriate. Though some of the fields should still be developed, the main parts of the system are functioning well. Responsible institutions are sharing information and good practices, periodically analyzing procedures and means used in the system. The work contains recommendations, following which, would enable us to attain more effective practices in the prevention and control of double financing . The final part of the work contains conclusions.

U. Tumonytė Rulling and realization of EU structional funds system in Lithuania. Double program financing and prevention / Final work for the masters degree / Prof. Dr. Rolandas Krikščiūnas - Vilnius Mykolas Romeris University, Law faculty, Institute of constitutional and administrative law, year 2015 - 63 p.

PRIEDAI

1 priedas

2007-2013 m. ES paramos panaudojimo statistika[79]

Numatytas finanasavimas				
Lietuvai numatytas finansavimas veiksmų programose ir jų prieduose		Iš viso:	7 423 436 547,00 €	1 00,00%
		ES lėšos:	6 775 492 823,00 €	91,27%

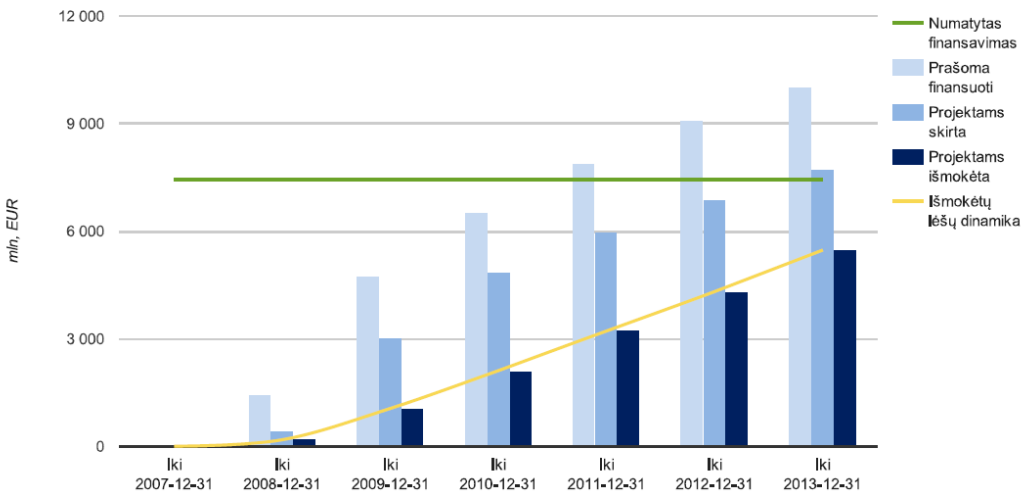
Užregistruotų paraiškų skaičius	12977	Prašomas finansavimas:	10 082 848 644,44 €	1 35,82%*
Patvirtintų finansuoti paraiškų skaičius	8876		7 828 724 933,22 €	1 05,46%*
Vertinamų paraiškų skaičius	27		67 428 539,73 €	0,91%*
Įvertintos paraiškos ir sprendžiama dėl jų finansavimo	49		79 935 542,37 €	1,08%*
Nefinansuojamų paraiškų skaičius	4631		2 415 905 781,73 €	32,54%*

Finansuojami projektai	8319	Skirtas finansavimas:		7 800 258 900,53 €	1 05,08%*
Įgyvendinamų projektų skaičius	1447	Bendra projektų vertė:		3 411 413 819,73 €	
		Skirtas finansavimas	Iš viso	3 005 001 429,27 €	40,48%*
			ES lėšos	2 713 684 594,00 €	40,05%**
Baigtų įgyvendinti projektų skaičius	6871	Bendra projektų vertė:		5 766 091 078,20 €	
		Skirtas finansavimas	Iš viso	4 675 023 471,26 €	62,98%*
			ES lėšos	4 334 520 643,15 €	63,97%**

Išmokėtos lėšos	Išmokėtos lėšos:	7 079 258 437,15 €	95,36%*
Įgyvendinamų projektų vykdytojams išmokėtos lėšos	Iš viso:	2 641 160 849,05 €	35,58%*
	ES lėšos:	2 423 966 983,56 €	35,78%**
Baigtų projektų vykdytojams išmokėtos lėšos	Iš viso:	4 438 097 588,10 €	59,78%*
	ES lėšos:	4 111 954 612,99 €	60,69%**
Išlaidos, pripažintos deklaruotinamomis EK	Iš viso:	7 003 954 151,64 €	94,35%*
	ES lėšos:	6 467 566 281,14 €	95,46%**
Išlaidos, deklaruotos EK	Iš viso:	6 604 530 101,86 €	88,97%*
	ES lėšos:	6 095 364 358,19 €	89,96%**

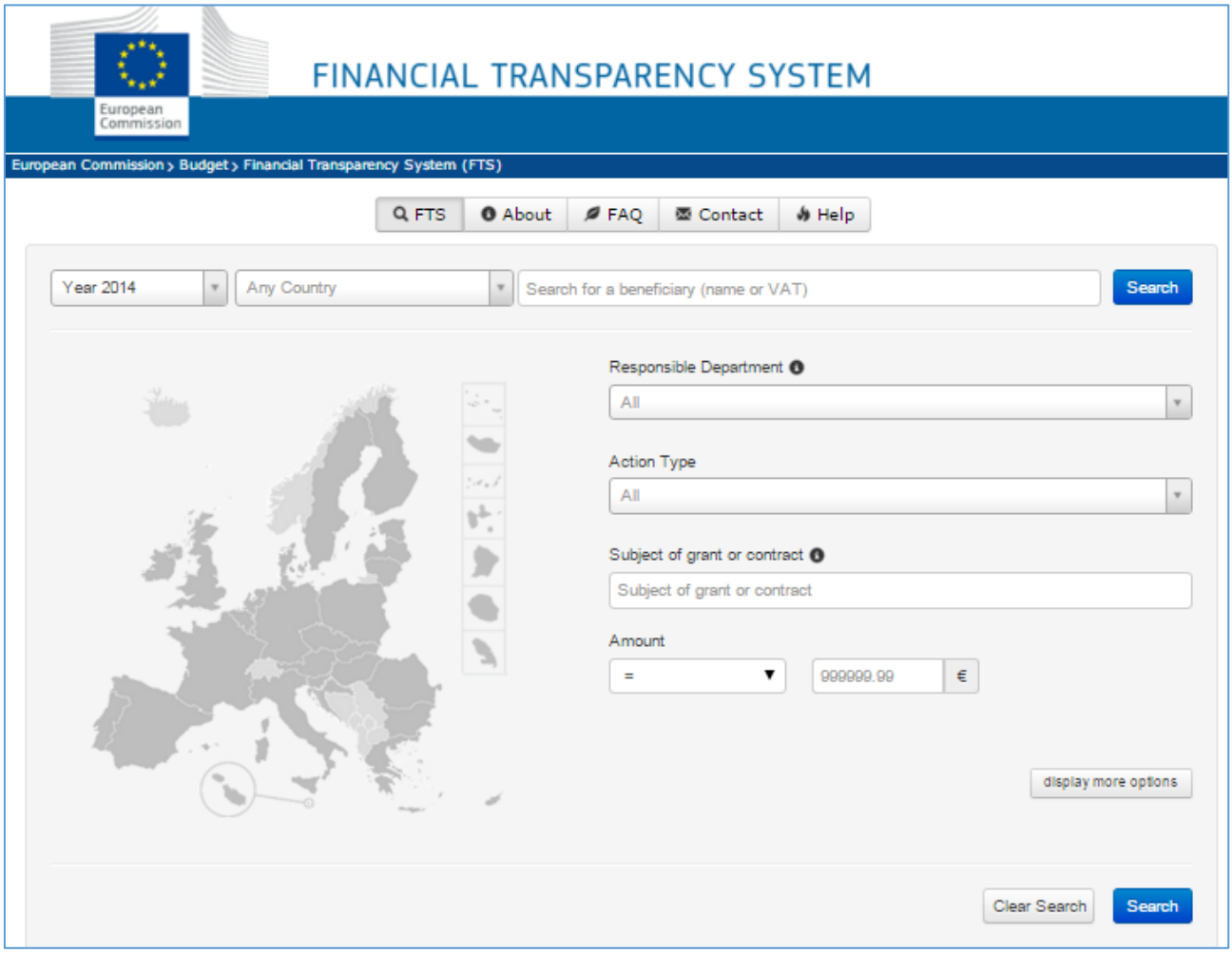
Projektų statistika

* - dalis nuo Lietuvai veiksmų programose ir jų prieduose numatyto finansavimo 2007-2013 m.
** - dalis nuo Lietuvai veiksmų programose ir jų prieduose numatyto finansavimo ES dalies 2007-2013 m.



[79] *Finansų ministerija. ES struktūrinės paramos kompiuterinės informacinės valdymo ir priežiūros sistemos barometro duomenys (analizė atlikta pagal 2015 m. Spalio 8 d. atnaujintus duomenis: http://www.esparama.lt/barometras*

EK Finansinio skaidrumo sistema[80]



[80] Prieiga prie Finansinio skaidrumo sistemos svetainės: http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

ESI fondų suderinamumo ir demarkacijų priemonių lentelė. Prioritetas *„Informacinių ir ryšių technologijų prieinamumo, naudojimo didinimas ir kokybės gerinimas“*

ES struktūrinis fondas:			**EZUFKP**		
Investicinis prioritetas	**Konkretūs uždaviniai**	**Veiklos**	**Sajungos kaimo plėtros prioritetas**	**Tikslinė sritis**	**Priemonės ir veiklos sritys**
Plačiajuosčio ryšio diegimas ir didelės spartos tinklų plėtra naujų skaitmeninei ekonomikai skirtų technologijų ir tinklų rėmimas.	Padidinti plačiajuosčių elektroninių ryšių tinklų infrastruktūros prieinamumą ir naudojimą vietovėse, kuriose naujos kartos prieigos infrastruktūros plėtros ir paslaugų teikimo negali užtikrinti rinka. Takoskyros kriterijus - veiklos sritis: ERPF investicijomis bus kuriama naujos kartos (NGA) prieigos užtikrinimui reikalinga bazinė infrastruktūra, skirta padengti sparčiuoju plačiajuosčiu ryšiu likusias „baltas“ Lietuvos teritorijas, kuriose šis ryšys nėra ir artimiausiu metu nebus prieinamas.	Plačiajuosčio ryšio infrastruktūros plėtra vietovėse, kuriose šios infrastruktūros plėtros ir paslaugų teikimo negali užtikrinti rinkos dalyviai;	Skatinti socialinę įtrauktį, skurdo mažinimą ir ekonominę plėtrą kaimo vietovėse	Prieigos prie informacinių ir ryšių technologijų (IRT) didinimas, jų naudojimo skatinimas ir kokybės gerinimas kaimo vietovėse	Priemonė "Pagrindinės paslaugos ir kaimų atnaujinimas kaimo vietovėse". *Veiklos sritis:* parama plačiajuosčio ryšio infrastruktūrai (siekiama įrengti plačiajuosčio ryšio linijų prieigos terminalinius mazgus ir antžemines konstrukcijas kaimo vietovėse; siekiama sukurti kelias alternatyvias platformas (pateikti fiksuoto ryšio, bevielio ryšio ir mobilaus ryšio sprendimus) viešojo finansavimo pagrindu naudojamoms infrastruktūroms). Takoskyros kriterijus - veiklos sritis: planuojant įgyvendinant projektą „Plačiajuosčio ryšio infrastruktūros plėtra kaimo vietovėse 2“ numatoma nutiesti šviesolaidines linijas iki konkrečių kaimo vietovėse įsikūrusių subjektų (žemės ūkio institucijų, organizacijų, gamybos ir perdirbimo įmonių, stambiųjų ūkininkų ūkių ir kt.) ir šiose vietose įrengti tinklo mazgus. Šios nedidelės apimties investicijos, skirtingai nuo ERPF planuojamų investicijų, nėra skirtos visuotiniam probleminių ("baltųjų") šalies vietų padengiamumui plačiajuosčiu ryšiu užtikrinti, nes tiesiamos nedidelės šviesolaidinių linijų atšakos skirtos prijungti konkrečius žemės ūkio subjektus, o ne plačiam potencialių naudotojų ratui skirtą e. ryšių operatorių infrastruktūrą.

4 priedas

Institucijų apklausos rezultatai dėl pasitaikiusių dvigubo finansavimo atvejų 2007 - 2013 m. finansinio laikotarpio metu

CPVA:

Neveda tikslios apskaitos, kiek dvigubo finansavimo atvejų yra aptikę, spėja kad apie 40-60:

- deklaruojamos tos pačios išlaidos antrą kartą (buvo pripažintos netinkamomis finansuoti išlaidomis);
- deklaruojamos išlaidos pagal tą pačią sąskaitą dalimis per keletą MP ar keletą projektų ir projekto vykdytojas apsirinka paprašydamas sumos.

Visi atvejai užfiksuoti MP tikrinimo metu, patikrų vietoje metu dvigubo finansavimo atvejų neaptikta.

Didžiausia rizika kyla kai:

- viename MP tą pačią sąskaitą deklaruoja per abi MPD dalis ir (arba) paskirsto pagal veiklas;
- tame pačiame MP deklaruoja daug sąskaitų faktūrų.

CPVA dvigubo finansavimo riziką suvaldo:

- tikrinant dokumentus SFMIS‘e;
- tikrinantis savo darbinėse lentelėse (ypač dėl darbo užmokesčio).

Pastebėjimai:

- SFMIS bejėgis kai viename MP ta pati sąskaita deklaruojama per abi MPD dalis ir (arba) paskirstoma pagal veiklas;
- Tikrinant sąskaita faktūra gali būti neteisingai įvedama į sistemą (pvz. ne tas sąskaitos nr.)
- Gali būti, kad sąskaita faktūra deklaruojama per kelis projektus ir viename iš jų PVM tinkamas, kitame – ne (pasitaikė 1 atvejis).

LVPA:

Nustatė tik keletą dvigubo finansavimo atvejų:

- Projektas buvo vykdomas per CPVA ir LVPA. Kadangi tarp įgyvendinančiųjų institucijų nebuvo suderinti veiksmai, LVPA kompensavo tinkamas išlaidas pirma, CPVA vėliau kompensavo dalį tų pačių išlaidų sumą. Projekto vykdytojui audito metu buvo nustatyta permoka.
- Verslo priemonėje pirktų kompiuterių nusidėvėjimas buvo deklaruotas MTTP projekte.
- Mokslo ir studijų institucijos, kurios dalyvauja MTTP projektuose kaip partneriai, negaunantys finansavimo, nori deklaruoti iš ES lėšų pirktos įrangos nusidėvėjimą kaip tinkamas savo patirtas išlaidas (problemos buvo išspręstos be pažeidimų)
- Reti atvejai - kai buvo pastebėti MP tikrinimo metu, bet nebuvo apmokėti su darbo užmokesčiu, statybos darbais susijusiomis išlaidomis.

ESFA:

Tiksli apskaita nevedama, apytiksliais duomenimis nustatyti 20 – 30 dvigubo finansavimo atvejų:

- deklaruota ta pati s/f arba kitos išlaidos daugiau kaip vieną kartą;
- per dalyvių posistemę buvo aptikti atvejai, kai tie patys dalyviai tuo pačiu metu dalyvavo skirtinguose projektuose;
- dalyvių DU, kuris turi būti nuosavas įnašas, buvo deklaruotas iš LDB lėšų kompensuoto DU darbuotojams.

Atvejai nustatyti:

- MP tikrinimo metu su SFMIS tikrinimo pagalba;
- MP tikrinimo metu atsakant į MP tikrinimo ir tvirtinimo lapo klausimus;
- naudojant dalyvių posistemę tikrinant mokymų lankomumą;
- įvertinus dvigubo finansavimo riziką buvo atrinkti projektai kryžminiam patikrinimui. Gavus iš projektų vykdytojų deklaracijas apie deklaruojamą daro užmokestį, buvo nustatyta,

kad deklaravo iš LDB projekto ESF lėšų kompensuotą darbuotojų DU kaip nuosavą įnašą.
ESFA nustačius dvigubą finansavimą MP tikrinimo metu, išlaidos nebuvo kompensuotos. Buvo keletas atvejų po kryžminio patikrinimo (LDB atvejis), kuomet buvo atlikti grąžinimai be pažeidimo. Dalyvių mokymuose dubliavimo išlaidos buvo susigrąžintos be pažeidimo.
Pastebėjimas. Dvigubo finansavimo atvejų yra tikrai nedaug. Skiriamas dėmesys ir resursai daug viršija gaunamą naudą. Geriausios priemonės yra SFMIS ir dalyvių posistemė, todėl naujame laikotarpyje reikia išlaikyti šį tikrinimą.

MITA:

Nėra nustačiusių atvejų dėl dvigubo finansavimo pažeidimo. Paraiškų vertinimo metu buvo atmestų paraiškų, kurios buvo pilnai ar dalinai jau finansuotos ES lėšomis.
Pastebėjimas. Dvigubo finansavimo prevenciją riboja tai, kad MITA turi tik ribotą prisijungimą prie SFMIS, todėl dvigubos prevencijos užtikrinimas didžiąja dalimi vykdomas naudojant viešąsias informacijos bazes – www.esparama.lt ir pan.

TID:

Buvo nustatytas vienas atvejis, kai išlaidos nekompensuotos:

- buvo finansuojamas (išlaidų kompensavimo būdu) projektas, kurio veiklos jau buvo įvykdytos ir dalis jų finansuota Kelių priežiūros ir plėtros programos lėšomis (toliau – KPPP lėšos), kurias savivaldybė paraiškoje nurodė kaip nuosavas lėšas. Sprendimas - atliktas Projekto finansavimo ir administravimo sutarties pakeitimas (patikslinti projekto finansavimo šaltiniai).

APVA:

- Viename projekte yra identifikuota padidinta vienos veiklos rizika, iškilusi projektui skyrus papildomą finansavimą. Siekiant vykdyti dvigubo finansavimo prevenciją projekto vykdytojas su kiekvienu mokėjimo prašymu teikia visų patvirtintų investicijų planų registrą, kuriame nurodyta kokie investiciniai planai iš kokių lėšų (projekto, valstybės biudžeto ar kt.) yra finansuoti. Kol kas šios veiklos dvigubo finansavimo atvejų nenustatyta.

Pastebėjimas. SFMIS gali būti įvestas neteisingas sąskaitos faktūros numeris, t. y. padėtas taškelis ar paliktas tarpelis – tokiu atveju sąskaita nebus aptikta.

LMT:

Nėra nustačiusi dvigubo finansavimo atvejų.
Pastebėjimas. Naujai pastebėta tendencija, kai į komandiruotę vykstama iš pagrindinių pareigų institucijoje ir papildomų pareigų projekte (matosi iš darbo laiko apskaitos žiniaraščių), o didžiąją dalį su komandiruote susijusių išlaidų prašoma kompensuoti iš projekto. Šiuo atveju neaišku, kiek komandiruotė turinine prasme susijusi tiek su projektu, tiek pagrindinėmis pareigomis institucijoje. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, jog komandiruotės metu sukurtas rezultatas (pvz., pranešimas tarptautinėje konferencijoje) teikiamas kaip fizinis veiklos įgyvendinimo rodiklis ne tik mūsų prižiūrimame projekte, bet ir kituose.

INVEGA:

Nebuvo nustatę dvigubo finansavimo atvejų.
Tikrinant paraišką turi priėjimą prie duomenų bazių institucijų, kurios vykdo priemones, per kurias yra vykdomas tokių pačių išlaidų kompensavimas. Jeigu yra nustatoma, kad tų išlaidų kompensavimas jau yra skirtas pagal kitas priemones, tokiam pareiškėjui finansavimas nesuteikiamas.