

Struktūrinių fondų vaidmuo ir jų valdymas Europos Sąjungoje ir Lietuvoje

Asta Paškevičienė

Nacionalinė vertintoja
ES Programų vertinimo tarnyba (EMS)
K. Kalinausko g. 16–2, 2009 Vilnius
Tel. (370 2) 39 51 19
El. paštas: paskasta@takas.lt

Algirdas Miškinis

Docentas socialinių mokslų daktaras
Vilniaus universitetas
Tarptautinių ekonominių santykių katedra
Saulėtekio al. 9, 2040 Vilnius
Tel. (370 2) 36 61 36
El. paštas: algmis@takas.lt

Beveik nekyla abejonų, kad Lietuva jau 2004 metais taps Europos Sąjungos nare. Narystė, kuriai aktyviai rengiamasi, reikš, jog Europos Sąjungos teisės aktai taps privalomi ir mūsų šalyje. Lietuva, tapusi Europos Sąjungos nare, įgys ne tik privalomų, bet ir teisę naudotis ES biudžeto lėšomis, kurios yra perskirstomos mažiau išsivysčiusioms narėms arba regionams ir yra skirtos paspartinti ekonominį ir socialinį jų augimą. Pagrindinė šių lėšų dalis yra struktūriniai fondai, iš kurių yra finansuojamos regioninės ir struktūrinės programos Airijoje, Graikijoje, Ispanijoje, Portugalijoje, Pietų Italijoje, Rytų Vokietijoje ir kitose šalyse. Šio straipsnio tikslas – panagrinėti Europos Sąjungos regioninės-struktūrinės paramos politiką ir finansavimo šaltinius. Ypač dėmesys yra kreipiamas struktūrinių fondų paskirstymo mechanizmo analizei, kadangi jo pagrindai gali būti panaudoti kuriant efektyvų valstybės lėšų paskirstymo ir kontrolės mechanizmą.

Įvadas

Nors Europos Sąjunga (ES)¹ yra viena iš labiausiai ekonomiškai išsivysčiusių regionų pasaulyje, skirtumai tarp jos narių išlieka gana dideli. Dar labiau šie skirtumai išryškėja, palyginus skirtingus kai kurių ES šalių regionus. 2002 m. *Eurostat* paskelbti tyrimo, atlikto remiantis 1999 duomenimis apie bendrojo vidaus produkto (BVP) lygį vienam gyventojui, rezultatai atskleidė didžiulius atskirų regionų ekonomikos išsi-

vystymo lygio skirtumus². Tyrimas parodė, kad labiausiai atsilikę ES regionai – Prancūzijos Gajana ir Reunio bei Graikijos Ipeiros sudaro tik 51 proc. ES vidurkio, tuo tarpu Londonas – net 242 proc. Tik 10 proc. regionų viršijo ES vidurkį, tuo tarpu net 20 proc. buvo žemiau 75 proc. lygio. ES šalyse 66 milijonų žmonių gyvena 46 regionuose (17,5 proc. gyventojų), kuriuose pajamos vienam gyventojui yra 75 proc. žemesnės nei ES vidurkis. Tokių regionų Graikijoje yra 10 iš 13, Portugalijoje šeši iš septynių. Jų yra net Di-

¹ Straipsnyje Europos Sąjungos, sutrumpintai ES, vardu bus vadinami visi dariniai, iš kurių atsirado dabartinė sąjunga. Europos Komisija – pagrindinė ES vykdomosios valdžios institucija – toliau straipsnyje sutrumpintai vadinama EK, o struktūriniai fondai – SF.

² Eurostat, *Statistics in Focus*, General Statistics, No 1/2002, „Regional Gross Domestic Product in the European Union 1999“ and *Statistics in Focus*, General Statistics, No 2/2002, „Regional Gross Domestic Product in Candidate Countries 1999“

džioje Britanijoje (3), Austrijoje, Belgijoje ir Suomijoje (po 1). Tyrimas taip pat parodė, kad šalyse kandidatėse iš visų 56 regionų net 52 perkamoji galia yra žemesnė nei ES vidurkis.

Nors pašalinti regionų ekonominio išsivystymo skirtumus yra pirmiausiai pačių šalių narių ir regioninių valdymo institucijų funkcija, ES taip pat remia valstybių pastangas sumažinti šiuos skirtumus ir tokiu būdu suvienodinti socialinę ir ekonominę raidą visoje ES teritorijoje. Tuo tikslu labiausiai atsilikusiems regionams teikiama finansinė parama. Derinant regioninę politiką su kai kuriais socialinės ir žemės ūkio politiko aspektais buvo sukurta struktūrinė politika.

Europos Sąjungos struktūriniai fondai

ES regioninė-struktūrinė politika finansuojama iš struktūrinių fondų (SF). Šiems tikslams ES dabar panaudoja iki 35 proc. centralizuoto biudžeto lėšų. Didesnė dalis lėšų yra skiriama tik bendrajai žemės ūkio politikai įgyvendinti (apie 40 proc.). ES vadovaujasi nuostata, kad iš jos biudžeto, į kurių

narių įmokos sudaro 1,27 proc. BVP, struktūrinei politikai turi būti skiriama net iki 0,46 proc. BVP. 2000–2006 metų finansavimo periodu regioninei-struktūrinei politikai kasmet skiriama daugiau nei 30 milijardų eurų (iš viso 213 mlrd. eurų), kurie panaudojami remti šiuos socialinės ir ekonominės plėtros prioritetus, vadinamus tikslais. Pirmas tikslas – tai parama atsiliekantiems regionams ir valstybėms, kuriose BVP vienam gyventojui mažesnis nei 75 proc. ES vidurkio, taip pat regionams, kuriuose mažas gyventojų tankumas. Antras tikslas – tai parama krizės apimtų regionų restruktūrizavimui, kovai su ilgalaikiu nedarbu, parama kaimui. Trečias tikslas – darbo jėgos išteklių plėtra – mokymas, kvalifikacijos tobulinimas, perkvalifikavimas. Iš jo finansuojamos įvairios Bendrijos bei nacionalinės iniciatyvos užimtumo politikos srityje.

ES finansinė parama socialiniams ir ekonominiams netolygumams pašalinti ES šalėse narėse teikiama per keturis struktūrinius fondus: **Europos regioninės plėtros fondą** (ERPF, įkurtas 1975 m.), **Europos socialinį fondą** (ESF, įkurtas

1 lentelė. 2000–2006 metų finansavimo paskirstymas pagal šalis (mln. eurų)*

Šalis	1 tikslas	Rezervas	2 tikslas	Rezervas	3 tikslas
Belgija	0	625	368	65	737
Danija	0	0	156	27	365
Vokietija	19229	729	2984	526	4581
Graikija	20961	0	0	0	0
Ispanija	37744	352	2553	98	2140
Prancūzija	3254	551	5437	613	4540
Airija	1315	1773	0	0	0
Italija	21935	187	2145	377	3744
Liuksemburgas	0	0	34	6	38
Nyderlandai	0	123	676	119	1686
Austrija	261	0	578	102	528
Portugalija	16124	290	0	0	0
Suomija	913	0	459	30	403
Švedija	722	0	354	52	720
D. Britanija	5085	1166	3989	706	4568
Iš viso eurų	127543	8411	19733	2721	24050
proc.	69,7	4,3	11,5	1,4	12,3

* Į lentelę neįtraukti 1,11 mlrd. eurų, skirtų žuvininkystei, nepriskirtų pirmam tikslui

1958 m.), **Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondą** (EŽŪOGF, įkurtas 1962 m.)³ ir **Finansinį žuvininkystės orientavimo instrumentą** (FŽOI, įkurtas 1993 m.). Pirmo tikslo įgyvendinimo priemonės gali būti finansuojamos iš visų keturių fondų, antrojo – iš pirmųjų dviejų, o trečiojo – tik iš ESF. Šiems tikslams pasiekti ES numato skirti apie 93 proc. 2000–2006 metams numatomų SF lėšų, arba 182 mlrd. eurų, 70 proc. jų pirmam tikslui įgyvendinti (iš antro ir trečio fondų maždaug po 12 proc.)⁴.

ERPF paskirtis – skatinti socialinę ir ekonominę sanglaudą, mažinančią regionų ir socialinių grupių išsivystymo skirtumus. Šio fondo lėšos yra naudojamos skatinti smulkų ir vidutinį verslą, investicijoms į gamybą, infrastruktūrą ir pasiskirvų vietovių plėtrą. Šio fondo 94 proc. lėšų teikiama kaip negrąžintinos išmokos, skiriama nacionalinėms tikslinėms programoms, o 5,35 procento – finansuoti 8 išnašoje išvardytas EK administruojamas priemonės. Už šių priemonių valdymą atsakingos atitinkamų ES šalių valdymo institucijos. Dar 0,65 procento šio (kaip ir kitų fondų) finansinių išteklių yra skiriama remti inovacinius projektus, kuriuos taip pat tiesiogiai finansuoja EK. Šiai prioritetų grupei priklauso technologinėmis inovacijomis pagrįsta regionų

plėtra, informacinės visuomenės tobulinimas, regioninio identiteto stiprinimas ir subalansuota regionų raida.

ESF tikslas – remti ilgalaikių bedarbių, jaunimo ir asmenų, kuriems gresia būti išstumtiems iš darbo rinkos, profesinę integraciją, lygias galimybes darbo rinkoje, dirbančiųjų prisitaikymą prie darbo rinkos pokyčių, užimtumo didėjimą ir stabilumą, darbo jėgos potencialo tyrimų, mokslo ir technologijos srityse stiprinimą bei bendrojo ir profesinio švietimo sistemos plėtrą. Pagrindinės priemonės tai pasiekti yra mokymo finansavimas bei tiesioginė pagalba įsidarbinti.

EŽŪOGF remia struktūrinį prisitaikymą ir nepalankiomis sąlygomis esančių kaimo vietovių plėtotę pagal bendrąją žemės ūkio politiką. Šis fondas finansuoja priemones remti žemės ūkio pajamas ir išlaikyti gyvybingą žemės ūkį kalnų vietovėse, teikia paramą jauniems ūkininkams, remia įmonių našumo didinimo priemones, suteikia paramą kuriant gamintojų susivienijimus, remia žemės ūkio perorientavimą, plėtrą, atnaujinimą ir produkcijos kokybės gerinimą, finansuoja kaimo infrastruktūros plėtrą ir kitas su kaimo plėtra ir apsauga susijusias priemones.

FŽOI padeda plėtoti ir modernizuoti žuvininkystės pramonę, žvejybos laivyną, vandens kultūros tobulinimą, pajūrio regionų apsaugą, žvejybos uostų įrengimą, žvejybos produkcijos perdirbimą ir rinkodarą.

Panaši kaip struktūrinių fondų yra ir **Sanglaudos fondo**, įkurto 1993 m., paskirtis, todėl, kalbant apie SF apskritai, reikia aptarti ir jo veiklą. Šio fondo finansavimu gali naudotis šalys narės, kurių BVP nesiekia 90 procentų bendro ES vidurkio. Dabar tik Portugalija, Ispanija, Graikija ir Airija naudoja šio fondo lėšas aplinkosaugos ir transporto infrastruktūrai stiprinti. 2000–2006 finansiniais metais Sanglaudos fondo dydis sudarė 18 mlrd. eurų (1993–1999 metais buvo 16,7 mlrd. eurų), 61–63,5 procento jų teks Ispanijai, po 16–18 procentų – Portugalijai ir Graiki-

³ Tik viena EŽŪOGF (orientavimo) dalis priskiriama SF, tačiau ir antroji (Garantijų) dalis dalyvauja įgyvendinant naująjį antrą tikslą. Šioje srityje nariai gali pasirinkti, įgyvendinti kaimo plėtros priemones per regionines plėtros programas ar kaimo plėtros priemonėmis.

⁴ Likusios struktūriniais fondams numatytos lėšos (arba 11,4 mlrd. eurų) yra skiriamos keturioms Bendrijos iniciatyvoms įgyvendinti: (1) INTERREG (apimanti bendradarbiavimą abipus sienos, tarptautinį bendradarbiavimą ir tarpregioninį bendradarbiavimą), (2) URBAN (kritinės būklės urbanizuotų vietovių atstatymo programa), (3) LEADER (kaimo vietovių plėtra per vietines iniciatyvas) ir (4) EQUAL (tarptautinio bendradarbiavimo iniciatyva siekiant pašalinti nelygybę, gauti darbą). Šias priemones EK pasiūlė ES narėms kaip būdą spręsti specifines socialines ir ekonomines problemas, būdingas visai ES.

jai ir 2–6 procentai – Airijai. Sanglaudos fondo lėšos gali padengti iki 80–85 procentus projekto išlaidų. Siekiant užtikrinti subalansuotumą EK paskirstė šio fondo lėšas po lygiai abiem sektoriams. Transporto srityje finansuojami projektai, kurių tikslas – sukurti bendrąją Europos transporto sistemą arba pagerinti susisiekimą pagrindinėmis Europos transporto linijomis. 1999 metų statistika rodo, kad šiame sektoriuje iš Sanglaudos fondo lėšų dažniausiai buvo finansuojami keliai (28,1 proc.), geležinkeliai (16,8 proc.) ir oro uostai (3 proc.). Šio fondo finansuojami aplinkosaugos projektai skirti saugoti gamtą ir gerinti aplinkos kokybę, saugoti visuomenės sveikatą bei užtikrinti tinkamą ir racionalų gamtos išteklių naudojimą. Remiantis galiojančiomis aplinkos apsaugos direktyvomis, prioritetinės fondo naudojimo sritys yra geriamojo vandens tiekimas, nuotėkų valymas bei kietųjų atliekų utilizavimas. Iš šio fondo lėšų gali būti finansuojami ir miškų atkūrimo, kraštovaizdžio konservavimo ir kovos su erozija projektai. 1993–1999 metų finansavimo periodu daugiausia lėšų aplinkosaugos sektoriuje buvo skirta nuotėkų valymui (22,8 proc.), geriamojo vandens tiekimui (15,4 proc.) ir utilizuoti kietąsias atliekas (5,7 proc.). Visiems kitiems projektams skirta šiek tiek daugiau nei 6 procentai fondo lėšų.

Struktūrinių fondų valdymas

2000–2006 metų struktūrinių fondų finansavimo periodu taikomas supaprastintas ir decentralizuotas ES paramos valdymas. Naujos SF naudojimo nuostatos turėtų sukurti paprastesnę naudoti, bet kartu ir griežtesnę finansų valdymo sistemą. Naujoji tvarka numato aiškų EK ir valstybių kompetencijos padalijimą, kuris turėtų pagerinti skaidrumą ir finansinę atsakomybę, kartu padidinti lėšų naudojimo efektyvumą.

SF yra ES biudžeto dalis, tačiau sprendimas, kam ir kaip juos naudoti, priimamas kartu su

narių vyriausybėmis⁵. Pirmoji ir svarbiausia SF realizavimo grandis – **programavimas**. Parama iš ES SF negražintinomis išmokomis yra skiriama ne institucijų, o plėtros programoms finansuoti. Pirmiausiai šalis parengia nacionalinį plėtros planą (didesnės valstybės – regionų planus), kuriame analizuojama ekonominė ir socialinė šalies būklė, numatomi plėtros prioritetai bei apskaičiuojama reikalinga finansavimo apimtis. Remdamasis šiuo planu šalies valdžia kartu su EK parengia kitus programinius dokumentus finansavimo iš SF daliai, kuriuose jau detaliau įvardijamos paramos paskiriams ūkio sektoriams priemonės, finansavimo šaltiniai (iš kurių SF ir kokia dalis) ir aprašomas valdymo bei įdiegimo mechanizmas. Programavimui gali būti naudojami net trijų rūšių dokumentai, tačiau mažose šalyse, kuriose nėra savarankiškų regioninių darinių, taikomas **Bendrasis programavimo dokumentas (BPD)**⁶, kuris bus naudojamas ir Lietuvoje. ES suteikia finansavimą plėtros programoms, atitinkančioms šalies prioritetus, kuriems pritaria ir EK, ES pagrindines politikos kryptis

⁵ Nuo 1988 metų SF įgyvendinimas grindžiamas keturiais principais – paramos **sutelkimo** įgyvendinti griežtai apibrėžtus tikslus, nacionalinių lėšų **papildomumu**, **programavimu** bei **partneryste** (įvairių suinteresuotų grupių įtraukimu į paramos planavimą ir įgyvendinimą). Papildomumo principas buvo priimtas siekiant išvengti tokios praktikos, kai narės, taupydamos savo biudžeto lėšas, paskirus projektus finansuodavo vien ES lėšomis. Nuspręsta, kad struktūrinė parama iš Bendrijos biudžeto turi papildyti nacionalinį finansavimą, o ne jį pakeisti. Papildomumo, arba kofinansavimo, principas turėjo paskatinti valstybes kruopščiau rengti ir įgyvendinti iš struktūrinių fondų finansuojamus projektus. Papildomas finansavimas dažniausiai sudaro 50 procentų, tačiau iš Sanglaudos fondo gali siekti net 85 procentų projekto vertės.

⁶ Valsybėse, kur regionai yra savarankiškesni (pvz., Vokietijoje), taikomi du dokumentai – Bendrijos paramos rėmai (*Community Support Framework*), kuriame yra išdėstoma paramos būtinumas ir tikslai, ir operacinės programos, kur išvardijami tam tikro regiono arba šakos plėtros prioritetai. BPD praktiškai apima abu dokumentus.

(konkurencijos, bendrąją žemės ūkio, aplinkos, viešųjų pirkimų) bei prioritėtines ES kryptis konkrečiam finansavimo periodui. Šių dokumentų rengimas ir derinimas su EK trunka nemažai laiko, kai kurios valstybės jį pasivertina tik praėjus metams nuo finansavimo periodo pradžios, o tai reiškia, kad pavėlavusios šalys gali nespėti panaudoti visų pirmiesiems metams skirtų lėšų.

Patvirtinus BPD ir pasirašius finansinį planą, prasideda jo įgyvendinimas, kurį atlieka šalių centrinės arba regioninės valdžios institucijos. Įgyvendinant programas svarbiausias vaidmuo tenka valdymo ir mokėjimo institucijoms. ES finansuojamos programos bendrąjį valdymą atlieka **valdymo institucija**, kurią kiekvienai programai paskiria šalies vyriausybė, ir ji yra atsakinga už programos tikslų įgyvendinimą. Štai Airijoje už 2000–2006 metų programų (o jų iš viso yra 10) įgyvendinimą yra atsakingos net trys ministerijos (svarbiausia iš jų – finansų), kelios kitos institucijos. Valdymo institucija sprendžia, kokių priemonių reikia tikslams pasiekti, organizuoja finansinių ir statistikos duomenų apie programų įgyvendinimą rinkimą. Ji yra institucija, į kurią kreipiasi visos organizacijos, norinčios gauti ES paramą, ir atlieka projektų atranką. SF reglamentai numato, kad valdymo institucija gali deleguoti atsakomybę kitai organizacijai, turinčiai administracinio ir finansinio valdymo patirtį. Ši organizacija taip pat rengia metines programų įgyvendinimo ataskaitas ir jas pateikia EK, ji taip pat privalo užtikrinti paramos viešumą.

Įgyvendinant projektus svarbus vaidmuo tenka ir **mokėjimo institucijoms**. Valdymo ir mokėjimų institucijos gali būti ir tos pačios organizacijos sudedamosios dalys, bet jų funkcijos būti griežtai atskirtos, o pačios institucijos turi būti skirtingo pavaldumo. Mokėjimo institucijos paskirtis yra užtikrinti, kad išmokos būtų atliekamos pagal ES taisykles, gauti paraiškas iš tie-

sioginių paramos gavėjų pinigams pervesti, patikrinti, ar projekto išlaidos yra pagrįstos, o po to pateikti sąskaitas EK bei gauti išmokas.

Valdymo institucija yra tiesiogiai atsakinga už finansinių ir statistikos duomenų, susijusių su programos valdymu, surinkimą. Tokia informacija yra programos **monitoringo ir vertinimo sistemos** pagrindas. Paskirdamos SF valdymo institucijas, šalys turi suformuoti kiekvienos programos ir monitoringo komitetus. Jų paskirtis – užtikrinti, kad SF finansuojama parama bus panaudota tinkamai ir pasiekti programos tikslai. Monitoringo komitetai bendradarbiauja su EK, kurios atstovai dalyvauja diskusijose su patariamojo balso teise. Pagrindinės šių komitetų funkcijos yra patvirtinti programas arba padaryti būtinus jų pakeitimus, tvirtinti finansuoti teikiamų projektų atrankos kriterijus, periodiškai įvertinti programų įgyvendinimo eigą, tvirtinti metines ir galutines vertinimo ataskaitas. Vertinimas, kurio metu analizuojami pirminiai bei tarpiniai paramos įgyvendinimo rezultatai, yra vienas iš būdų užtikrinti tinkamą sprendimų priėmimą, efektyvų valdymą ir kartu tinkamą finansinių išteklių panaudojimą. Vertinimus organizuoja valdymo institucija, o atlieka nepriklausomi vertintojai. Tarpinis įvertinimas 2000–2006 metų programavimo periodu turi būti atliktas iki 2003 metų pabaigos, o galutinis vertinimas (*ex-post*) – pasibaigus programoms. Pastarąjį turi organizuoti EK.

Struktūriniai fondai Lietuvoje

Struktūriniai fondai yra ES finansavimo instrumentai, skirti šalims narėms, tačiau dalis 2000–2006 metų regioninei ir struktūrinei paramai skirtų lėšų (apie 45 mlrd. eurų) numatyta ir būsimosioms narėms. Iki tol Lietuva galės naudotis vadinama stojimo parama, kurios valdymo mechanizmas yra panašus į SF. Šios paramos, kurią Lietuva gauna nuo 2000 metų, pa-

grindinis tikslas – padėti kandidatėms pasirengti narystei ES bei naudotis būsimaisiais SF. 1991–2000 metais ES parama daugiausia buvo teikiama konsultacijomis per PHARE programą, o naujos paramos rūšys skirtos investicijoms. Naujųjų ES lėšų panaudojimo krypčių yra trys – žemės ūkis ir maisto perdirbimas (SAPARD), transporto infrastruktūra ir aplinkosauga (ISPA), ekonominė ir socialinė sanglauda (ESS)⁷. Nuo 2000 metų Lietuva kasmet gaus pagal SAPARD programą apie 30 mln. eurų, pagal ISPA – apie 58 mln. eurų ir pagal PHARE ESS – apie 14–16 mln. eurų. Lietuvai tapus ES nare minėtą paramą pakeis SF lėšos.

Pirmiausiai apžvelgsime SAPARD programą, kadangi jos mechanizmas beveik nesiskia nuo SF – ji visiškai decentralizuota ir įgyvendinama be išankstinio projektų patvirtinimo Europos Komisijoje. SAPARD programos tikslai yra remti žemės ūkio ir kaimo plėtrą stojimo į ES laikotarpiu, padėti spręsti ilgalaikes žemės ūkio ir kaimo modernizavimo problemas bei įgyvendinti Bendrijos *acquis* srityse, susijusiose su bendrąja žemės ūkio politika. Iš SAPARD lėšų numatyta finansuoti 15 krypčių, kurių konkrečius prioritetus kiekviena šalis nustatė savo žemės ūkio plėtros programose⁸. Kaimo plėtrai ir žemės ūkiui remti Lietuva kasmet iš ES gaus apie 30 mln. eurų (2000–2006 metais visoms kandidatėms per metus skiriama 529 mln. eu-

rų)⁹, o remiantis papildomumo principu dar 25 proc. lėšų turės skirti Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Finansinė parama teikiama atlyginant dalį jau padarytų investicinių išlaidų, pvz., pirminės žemės ūkio gamybos gali būti kompensuojama 45 proc. investicinių išlaidų. Toks principas apsunkina priėjimą prie SAPARD lėšų, nes galima susigrąžinti tik išleistas lėšas, kurias reikia turėti prieš gaunant SAPARD paramą. Tačiau toks principas leidžia skirti ES paramą tik stipriems ūkininkams ir sumažinti riziką, kad lėšos bus panaudotos neefektyviai. SAPARD parama turėtų padėti sustiprėti tiems komerciniams ūkiams, kurie potencialiai pajėgūs konkuruoti ES.

SAPARD įgyvendina pačios šalys kandidatės. Parama panaudojama finansuoti priemones, numatytas ilgalaikėse programose. Lietuvoje SAPARD finansavimo pagrindas yra Nacionalinė žemės ūkio ir kaimo plėtros programa 2000–2006 metams. SAPARD lėšos naudojamos laikantis ES bendrosios žemės ūkio politikos ir finansavimo principų, kurie yra įtraukti į ilgąmetę finansavimo sutartį, pasirašytą EK ir Lietuvos. Ši sutartis gali būti ES finansinių normų taikymo tvarkant Lietuvos viešuosius finansus pavyzdys, todėl SAPARD planavimo ir naudojimo tvarka yra vertinga būsimųjų SF valdymo pamoka Lietuvai.

Siekiant įgyti teisę administruoti SAPARD lėšas Lietuvoje buvo įsteigtos visos būtinos institucijos. Žemės ūkio ministerija atlieka valdymo institucijos funkcijas. Ji įkūrė ir monito-

⁷SAPARD – *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*; ISPA – *Instrument for structural policies for pre-accession*.

⁸Lietuvos Respublikos Vyriausybės Nacionalinėje žemės ūkio ir kaimo plėtros programoje numatyta finansuoti aštuonias prioritetines kryptis: nuo 2000 m. skiriamos investicijas į pirminę žemės ūkio gamybą, žemės ūkio ir žuvininkystės produktų perdirbimą ir marketingą, ekonominės veiklos plėtrą ir alternatyvių pajamų skatinimą, kaimo infrastruktūros tobulinimą, profesinį mokymą ir techninę paramą, o nuo 2002 m. dar ir miškų infrastruktūrai tobulinti ir agrarinei aplinkosaugai.

⁹Planuojamos išlaidos pagal konkrečias šalis pasiskirstė taip (mln. eurų 2000 m. kainomis):

Bulgarija	Čekija	Estija	Vengrija	Lietuva	Latvija
53,026	22,445	12,347	38,713	30,345	22,226
Lenkija	Rumunija	Slovėnija	Slovakija	Iš viso	
171,603	153,243	6,447	18,606	529,000	

ringo komitetą prižiūrėti programos įgyvendinimą bei sudarė monitoringo rodiklių sistemą. 1999 m. lapkritį buvo įsteigta ir Nacionalinė mokėjimų agentūra (NMA). 2001 m. rudenį ji buvo akredituota Finansų ministerijoje bei EK ir įgijo teisę administruoti ES lėšas.

ISPA – dar vienas naujas ES finansinis instrumentas, skirtas pasirengti narystei ES, jo prototipas yra Sanglaudos fondas, kurio parama visoms kandidatėms 2000–2006 metais sieks 7,0 mlrd. eurų, maždaug po lygiai transporto ir aplinkosaugos finansavimui. Lietuvai preliminariai skiriami 4–6 procentai šios sumos¹⁰. Transporto srityje ISPA turi padėti baigti plėtoti transeuropinius tinklus, sujungti juos su visos Bendrijos tinklais, o aplinkos srityje – padėti įvykdyti *Acquis Communautaire* reikalavimus.

Bendrijos paramos pagal ISPA dydis gali sudaryti iki 75 procentų projekto vertės, retkarčiais – iki 85 procentų. Paramos dydis priklauso nuo valstybės gebėjimų skirti papildomą finansavimą, paskolų gavimo galimybių, projekto galimybių gauti pajamas. ES dalis didžiausia projektuose, kurie tiesiogiai neduoda jokių pajamų (70–75 proc.), ir mažiausia tada, kai remiama pelno siekianti įmonė (36–44 proc. geležinkeliams), arba kai galimos pajamas iš teršėjų (50–75 proc.). ES indėlis į kiekvieną priemonę paprastai nega-

li būti mažesnis nei 5 mln. eurų, nes atsižvelgiant į šakų specifiką tik didelio masto priemonės gali turėti žymesnį poveikį aplinkosaugai arba transporto infrastruktūros plėtrai. Tai, be abejo, apsunkina mažų projektų, ypač gamtos saugos srityje, finansavimą, todėl smulkiesiems savivaldybių projektams ISPA lėšos beveik neprieinamos. Antra vertus, ši tvarka verčia savivaldybes rengti bendrus efektyvesnius projektus, pavyzdžiui, atliekų perdirbimo srityje.

Kaip ir SAPARD programa, ISPA taip pat prasideda strategijos rengimu. Susisiekimo ir Aplinkos ministerijos parengia sektorines ISPA strategijas, kuriose numatomi šakų plėtros prioritetai ir projektų atrankos kriterijai. Kai EK šias strategijas patvirtina, abi ministerijos pradeda rengti projektus bei vykdyti jų atranką. Kadangi projektai yra dideli ir sudėtingi, projektų atranka atliekama ir paraiškos rengiamos pasitelkus techninę paramą, kuri taip pat gali būti finansuojama iš ISPA lėšų. ISPA programoje, kitaip nei SAPARD, finansuoti ar nefinansuoti pateiktą projektą, sprendžia EK remdamasi tomis pačiomis taisyklėmis, kurios taikomos ir Sanglaudos fondui. Projektų atranką ir įgyvendinimą atlieka ISPA įdiegimo agentūros, sukurtos prieš šakinių ministerijų. Pagrindinės problemos, su kuriomis susiduriama įgyvendinant ISPA programą, ypač gamtos saugos srityje, yra projektų rengimas (štai nebuvo laiku parengtas gamtos sauginis projektas pagal 2000 m. programą), įdiegimo agentūrų administraciniai gebėjimai (Aplinkos ministerija laiku neįkūrė ISPA agentūros), projektų įgyvendinimo priežiūra.

Trečia ES stojimo finansinių instrumentų dalis – **Ekonominės ir socialinės sanglaudos (ESS) lėšos**, skirtos spartinti šalies socialinę ir ekonominę plėtrą. Jų prototipas ES yra ERPF ir ESF. 2000 m. programos lėšos, 18,6 mln. eurų (14 mln. ES lėšų ir 4,6 mln. eurų – Lietuvos valstybės biudžeto lėšos), buvo paskirtos vadinamiesiems tiksliniams regionams – Klaipėdos–

¹⁰ Lietuvoje iš ISPA 2000 m. programos yra finansuojama Vilniaus miesto geriamojo vandens ir kanalizacijos tinklų rekonstrukcija (ISPA lėšos sudaro 20 mln. eurų, arba pusę projekto vertės) bei Druskininkų biologinių nuotėkų valymo įrenginių ir kanalizacijos modernizavimas (5,5 mln. eurų). Transporto srityje iš ISPA 2000 m. programos yra finansuojama IXB transporto koridorius modernizavimas (ISPA lėšos sudaro 19,6 mln. eurų, o visa projekto vertė 26 mln. eurų), Via Baltica kelio modernizavimas 2000–2003 m. (ISPA lėšos sudaro 11,6 mln. eurų iš 15,4 mln.), geležinkelių telekomunikacijų, signalinės ir energijos tiekimo sistemos modernizavimas (bendra projekto vertė – 31,7 mln. eurų, iš kurių ES finansuos 36 proc.). Pagal 2001 m. programą, pateiktos paraiškos aplinkosaugos srityje už 72,2 mln. eurų, o transporto srityje – už 55,3 mln. eurų.

Tauragės, Marijampolės ir Utenos, kuriuose jos bus panaudotos verslo ir verslo infrastruktūros projektams finansuoti, apmokymams. Projektų administravimą atliks Vidaus reikalų ministerija kartu su apskričių viršinininkų administracijomis. Tačiau pasirengimo darbai šioje ministerijoje užtruko. Metus užtruko projektų atrankos ir finansavimo procedūrų rengimas, o dar ilgiau – konkursų dokumentacijos rengimas, todėl gali būti, jog daliai lėšų nebus pasirašytos sutartys iki numatyto termino pabaigos, o dar dalis laiku nepanaudota. Todėl gali būti prarastos didelės ES lėšos, viena, tos, kurios jau paskirtos, bet laiku nepanaudotos, antra, gali būti sumažintas finansavimas ateityje, trečia, nemokėjimas tinkamai panaudoti ikiįstojiminių lėšų gali būti EK įvertintas kaip gebėjimų stoka, o tai gali atsiliepti būsimumų išmokų iš ES SF dydžiui.

Pasikeitus ES požiūriui į Lietuvos regioninę politiką ir ES paramos programavimą 2001 metų programos lėšos tai pat apie 18 mln. eurų. Lietuvos Respublikos Vyriausybė ESS skirtas lėšas nusprendė panaudoti tokiems tikslams: vandens tiekimo ir nuotėkų valymo sistemoms gerinti Anykščiuose, Kazlų Rūdoje ir Kretingoje, ekonominiam restruktūravimui Ignalinos, Visagino ir Zarasų rajonuose, inovaciniams gebėjimams stiprinti, kurti nacionalinę turizmo informacinę sistemą, profesiniam lavinimui. Atkreipiamas dėmesys, jog daugiausia lėšų skiriama gamtos saugos projektams (per 10 mln. eurų), kurie tiesiogiai nesusiję su ekonomine plėtra, tuo tarpu tik nedidelė dalis skiriama regioninei plėtrai, kuri ir yra pagrindinė ESS fondo paskirtis.

Programavimas Lietuvoje

Kaip buvo minėta, SF yra regioninės-struktūrinės politikos finansavimo instrumentas. Regioninė politika Lietuvoje yra palyginti naujas dalykas, nes iki nepriklausomybės atkūrimo ūkis buvo pakankamai subalansuotas. Didelės ekono-

minio ir socialinio išvystymo regioninės disproporcijos atsirado tik Lietuvai pasukus rinkos ekonomikos keliu, dėl to ir iškilo būtinumas turėti regioninę politiką mažinti šiuos išvystymo lygio skirtumus. Be to, formuoti regioninę politiką skatino ir ES. 2000 m. liepos 20 d. buvo priimtas Regioninės plėtros įstatymas, tačiau jis buvo ne tiek nacionalinės regioninės politikos instrumentas, kiek priemonė gauti ES ikiįstojiminės paramos lėšų. Įstatyme buvo išdėstytos Nacionalinio (regionų) plėtros plano (NPP) rengimo ir įgyvendinimo procedūros, tačiau jos taip ir liko neįgyvendintos, nes, pasikeitus ES požiūriui į struktūrinę politiką skirtų ES lėšų paskirstymo mechanizmą (nusprendus atsisakyti rizikingo paramos skirstymo per regionus ir pereiti prie centralizuoto lėšų paskirstymo per šakines ministerijas), įstatyme numatytas decentralizuotas modelis neteko prasmės. 2001 m. buvo pradėtas rengti naujas regioninės plėtros įstatymas, kuriame, tikimasi, bus numatytas ir regionų plėtros politikos priemonių finansavimas iš valstybės biudžeto, kurio lėšos kol kas naudojamos tik kaip privalomas papildomas 25 proc. finansavimas pagal ESS programas.

Toks regioninės politikos nenuoseklumas sukėlė nemažai diskusijų. Viena, jis parodė, kad pati Lietuva dar neturi galutinai susiformavusios savo regioninės politikos, neteikia jai pakankamai dėmesio ir lėšų. Antra, remiantis papildomumo principu ES pasielgė visiškai logiškai, nes jei Lietuvos Respublikos Vyriausybė nemato esant tikslinga regionų plėtrai skirti lėšų, tai kodėl tą turi daryti ES. Trečia, atsizvelgiant į tai, kad regionuose planavimo ir įdiegimo gebėjimai yra labai riboti, vargu ar buvo galima tikėtis, jog apskritys sugebės gautas lėšas efektyviai panaudoti.

Kaip minėta, ES lėšų skyrimo pagrindas yra programavimas. Dabar ES taikomas septynerių metų programavimo laikotarpis yra taikomas ir SAPARD programoje, tuo tarpu ISPA ir ESS,

kol tėra naudojamos metinės programos, rengiamos remiantis ilgesnės trukmės strategijomis. Lietuvoje pagrindinis programavimo dokumentas yra NPP, kurį sudaro šios dalys: padėties analizė, plėtros strategija ir prioritetai (kol kas labai bendri prioritetai formuojami gamybos sektoriui, žmonių išteklių plėtrai, transporto ir aplinkos infrastruktūrai), jų įgyvendinimo priemonės, regioninės plėtros strategija, programų valdymas ir įgyvendinimas, finansavimo šaltiniai. Pirmasis 2000–2002 metų NPP parengtas EK laikantis pozicijos, jog finansinė parama turėtų būti paskirstoma per keturis tikslinius regionus. Antrasis 2001–2003 m. NPP praktiškai yra tik atnaujintas ankstesnis NPP, tačiau čia tikslinių regionų jau nėra. Dabar rengiamas 2002–2004 m. NPP, kurį išplėtus iki 2006 metų, bus parengtas pirmasis Lietuvos BPD. Pastarąjį parengti Lietuva įsipareigojo iki 2003 metų pabaigos. Rengiant 2002–2004 NPP jau bandyta jį susieti su kitais šalies ūkio planavimo instrumentais – Valstybės investicijų programa ir biudžetu, tačiau tai padaryta labiau dėl ES spaudimo garantuoti papildomą finansavimą iš biudžeto, o ne dėl strateginio planavimo naudos ūkio plėtrai. Kol kas visi NPP buvo rengiami tik tam, kad būtų gauta ESS parama. Nors į NPP įtraukiamos ir transporto, aplinkosaugos bei žemės ūkio strategijos, ES parama pagal ISPA ir SAPARD programas skiriama ne remiantis NPP, o ISPA strategija ir Nacionaline žemės ūkio ir kaimo plėtros programa. Praeis nemažai laiko, kol NPP taps Lietuvos „nuosavybe“.

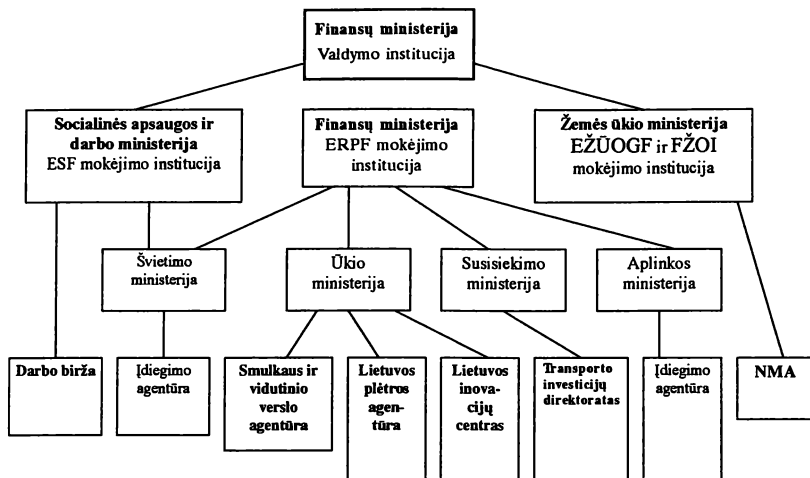
Rengiant NPP ir būsimąjį BPD paramai iš SF gauti, svarbiausios funkcijas buvo priskirtos šioms trimis ministerijoms¹¹ – Finansų ministerijai (NPP rengimo koordinavimas, makroeko-

nominių prognozių rengimas, kontrolinių sumų valstybės investicijoms nustatymas), Ūkio ministerijai (ekonominė ir socialinė analizė, šakinių plėtros strategijų rengimo koordinavimas bei bendros ūkio plėtros strategijos rengimas, Vidaus reikalų ministerijai (regioninės politikos formavimas, regioninių plėtros programų rengimo koordinavimas ir regioninės plėtros strategijos rengimas). Nutarime nustatyta, kad valdymo institucija, atsakinga už ES SF paramos valdymą Lietuvoje, yra Finansų ministerija, kuri, be to, dar vykdys ir ERPF mokėjimo institucijos funkcijas. Kitų SF mokėjimo institucijų funkcijas turėtų vykdyti šios ministerijos: ESF – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, EŽŪOGF garantijų dalies bei FŽOI – Žemės ūkio ministerija (žr. detalesnę SF valdymo schemą 1 paveiksle). Vyriausybė taip pat numatė, kad valdant Sanglaudos fondą Finansų ministerija atliks tiek valdymo, tiek mokėjimo institucijų funkcijas, o Aplinkos bei Susisiekimo ministerijos bus atsakingos už programų įgyvendinimą.

Patikimas finansų valdymas

SAPARD programa jau dabar yra įgyvendinama laikantis ES SF taikomų finansinio valdymo reikalavimų. Taigi Lietuvai tapus ES nare šioje srityje beveik nereikės papildomai rengtis. Antra verta, SAPARD taisyklės jau dabar galima naudoti kuriant patikimą finansų valdymą kitose ES paramos srityse bei įgyvendinant programas, finansuojamas iš Lietuvos valstybės biudžeto. Atkreiptinas dėmesys, kad NMA rengimasis akreditavimui ir pats akreditavimas užtruko dvejus metus, o tai rodo, kokie aukšti yra ES patikimo finansų valdymo ir lėšų iššvaistymo prevencijos reikalavimai. Toks ilgas rengimasis daug kainuoja, nes dvejus metus NMA kolektyvas, kuriame dirba apie 30 darbuotojų, neatliko tiesioginių savo funkcijų, o tik rengė savo veiklos taisykles.

¹¹ Žr.: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimą Nr. 649 „Dėl atsakomybės už Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos įgyvendinimą Lietuvoje pasiskirstymo tarp valstybės institucijų“ // Valstybės žinių. 2001, Nr. 48.



1 pav. SF Lietuvoje valdymo schema

Teikiant ES paramą pagal ISPA ir ESS programas yra taikoma vadinamoji decentralizuota įdiegimo sistema, pagal kurią daugumai projekto įgyvendinimo dokumentų (techninei užduočiai, konkurso dokumentacijai, sutarčiai) būtina gauti išankstinį EK pritarimą. Tai gali tapti didele biurokratine kliūtimi, jei EK, norėdama apsisaugoti nuo galimos nesėkmės, laiku nepriima. Galų gale EK ir jos delegacijai gali būti naudingiau lėšas sugrąžinti į ES biudžetą, nei rizikuoti, kad jos bus panaudotos neefektyviai ar iššvaistytos. Siekdama mažinti biurokratizmą ir didinti paramos gavėjų atsakomybę, EK 2001 m. nusprendė atsisakyti išankstinio pritarimo modelio ir pereiti prie vadinamosios pilnos, arba išplėstinės, decentralizuotos įdiegimo sistemos – IDIS. Taikydama ją EK nusiima didelę dalį valdymo naštos ir perduoda ją šalims – paramos gavėjams, tačiau kartu ji perduoda joms ir didesnę dalį finansinės atsakomybės. Taikant IDIS jau nereikės kiekvienam sprendimui gauti EK

pritavimo, tačiau EK galės pareikalauti grąžinti lėšas, kurios buvo panaudotos ne pagal paskirtį. ISPA programoje šią sistemą numatyta pradėti taikyti jau 2002 metų vasarą, o ESS – šiek tiek vėliau. Taigi ir šiose ES paramos srityse Lietuva turės pasirėngti taip, kaip pasirėngė SAPARD programai.

Siekdama padėti šalims pereiti prie visiškai decentralizuoto EK parengtą „minimalius kriterijus ir sąlygas“ Nacionaliniam fondui¹², įdiegimo agentūroms ir tiekimo procedūroms. Nustatyti, ar įdiegimo agentūra gali dirbti visiškai decentralizuotai, pagrindiniai kriterijai yra: tiksliai apibrėžta fondų valdymo sistema, turinti aprašytas vidaus procedūras taisykles ir aiškiai apibrėžtą institucinę bei asmeninę atsakomybę; valdžios atskyrimas tarp įdiegimo, finansavimo ir vidaus audito funkcijų, leidžiantis išvengti inte-

¹² Institucija prie Finansų ministerijos, tarpininkaujanti perdant ES lėšas galuti į paramos gavėjams.

resų konflikto; kvalifikuotas personalas, kurio griežtai apibrėžtos pareigos; kompiuterinės informacinės sistemos saugumo užtikrinimas. Antra vertus, ES sutiks pereiti prie visiško decentralizavimo tik kai agentūra atitiks ir šias sąlygas: a) bus įdiegta efektyvi vidaus kontrolė, apimanti nepriklausomą auditą ir tarptautinius audito standartus atitinkančią apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemą, b) pastarųjų metų finansų ir operacinis auditas parodys, jog agentūra efektyviai valdo Bendrijos paramą ar panašias nacionalines priemones, c) sukurta patikima nacionalinė kontrolės sistema įdiegimo agentūros veiklai kontroliuoti, o tiekimo procedūros atitinka ES finansinio reglamento reikalavimus. Perėjus prie IDĮS *ex-ante* kontrolė išliks tik programavimo lygiu, be to, EK galės atlikti projektų įgyvendinimo patikrinimą vietoje ir auditą, o ES Audito rūmai dar galės atlikti išorinę kontrolę.

EK sutiks taikyti šią sistemą tada, kai specialus vertinimas parodys, jog įvykdyti visi kriterijai ir sąlygos: yra instituciniai gebėjimai, procedūros ir adekvatus vidaus kontrolės mechanizmas. Dabar Susisiekimo ir Aplinkos ministerijų laukia didelis darbas rengtis įdiegti IDĮS. Norėtusi tikėti, kad ši sistema bus taikoma ne tik ES, bet ir administruoti valstybės biudžeto lėšas.

Kokio dydžio paramos Lietuva gali tikėtis iš SF

Visa ES parama ją gaunančioms šalims paskirstoma atsižvelgiant į gyventojų skaičių, BVP vienam gyventojui, plotą, taip pat gali būti atsižvelgta ir ankstesnių metų paramos panaudojimo rezultatus. Lietuvos gyventojų skaičius sudaro apie 5 proc. visų 10 kandidačių gyventojų skaičiaus, todėl Lietuva realiai gali tikėtis apie 5 proc. ES paramos.

1994–1999 metų SF finansavimo laikotarpiu didžiausią paramą iš ES skaičiuojant vienam gyventojui gavo Airija – 262 eurus, tačiau net ir

ji toli gražu neišnaudojo limito. Bendra paramos suma, skiriama iš ES SF ir Sanglaudos fondo dabartinėms ir būsimojms ES narėms, gali sudaryti iki 4 procentų šalies BVP, tuo tarpu Airijoje ji sudarė 3,5 procento. Jeigu Lietuvai paramos vienam gyventojui pavyktų gauti tiek, kiek gavo Airija, bendra suma sudarytų apie 917 mln. eurų, arba apie 3,3 mlrd. litų (3,5 mln. x 262). Akivaizdu, kad Airijos lygio Lietuva kol kas negali pasiekti, nes jos mažas BVP, ir ši suma viršytų ES paramos limitą. Jeigu vis dėlto Lietuvai pavyktų išnaudoti paramos limitą, tai iš visų ES SF ji gautų net 1,8 mlrd. litų per metus (2000 m. BVP – 45254 mln. litų)¹³. Palyginus su dabartine parama, sudarancia apie 130 mln. eurų, arba 470 mln. litų, per metus ES parama Lietuvai tapus jos nare galėtų išaugti iki keturių kartų, nors atsižvelgiant į jos panaudojimo gebėjimus pirmaisiais metais realiai galima tikėtis tik apie 1,0 mlrd. litų. Tačiau net ir ši parama būtų Lietuvai nemaža našta, nes reikėtų iš jų skirti 25 procentus, arba 250 mln. litų papildomam finansavimui, o tai sudarytų net 4,3 procento valstybės biudžeto pajamų.

Į ES įstojusioms valstybėms 2000–2006 metais biudžete numatyta skirti 45 mlrd. eurų. EK Ekonominės ir socialinės sanglaudos 2-ojoje ataskaitoje numatyta, kad 2006 m. naujosios narės sanglaudos politikai turėtų gauti apie 12 mlrd. eurų, arba keturis kartus daugiau nei gauna dabar¹⁴. Kadangi Lietuva gali tikėtis apie 5 procentų visos ES paramos būsimojms narėms, jei ši suma išliktų, Lietuva gautų apie 600 mln. eurų, arba apie 2 mlrd. litų ES struktūrinės paramos. Ta-

¹³ Net dabartinės ES narės ne visada sugeba visiškai panaudoti ES skirtas lėšas. Štai 1996 m. ES nepanaudojo paramos regioninei plėtrai net už 20 mlrd. eurų ir pirmiausiai dėl nesugebėjimo skirti papildomą finansavimą. (European Economic Integration / ed. by F. McDonald, S. Dearden. 3rd ed. Longman. 1999. P. 126).

¹⁴ Second Report on Economic and Social Cohesion. 29 January 2001. Conclusions and Recommendations, p. 14.

čiau kokią paramą Lietuva realiai gaus, kol kas neišku, nes neseniai pateiktas pasiūlymas naujoms narėms mokėti keturis kartus mažesnes tiesiogines žemės ūkio išmokas rodo, jog naujoms narėms gali būti taikomas specialus struktūrinės politikos mechanizmas. Lietuvoje atlikta ir nemažai kitų skaičiavimų, koks bus Lietuvos ir ES įmokų ir išmokų balansas. Visus šiuos skaičiavimus reikia laikyti preliminariais, nes jie apskaičiuoti naudojant dabartinės ES taisyklės. Štai 2000 m. Lietuvos Respublikos finansų ministerija ir suomių ekspertai apskaičiavo, jog pagal dabartinę *acquis* pirmaisiais Lietuvos ES narystės metais (2004 m.) Lietuvos įmokos į ES biudžetą sudarys apie 168 mln. eurų, o išmokos – net 957 mln. eurų. Taigi perteklius sudarytų net 789 mln. eurų, arba apie 5,65 procento prognozuojamo BVP. Taikant dabartinės taisyklės ES parama Lietuvai iš SF, įskaitant Sanglaudos fondą bei paramą žemės ūkiui, sudarytų net 427 mln. eurų (179 mln. eurų SF ir 248 mln. eurų žemės ūkiui). Pagal realesnį variantą įmokos į ES biudžetą sudarytų 168 mln. eurų, o išmokos 447 mln. eurų, balansas būtų 279 mln. eurų¹⁵. Ir nors visi šie skaičiavimai yra preliminariūs, tačiau niekam nekelia abejonių, kad Lietuvos ir ES įmokų ir išmokų balansas bus teigiamas.

Išvados

Nors anksti kalbėti apie SF 2000–2006 m. biudžeto rezultatus, tačiau, remiantis ankstesnių finansavimo periodų patirtimi, galima daryti tam tikras išvadas apie SF valdymo efektyvumą bei kokią vertingą patirtį iš jų valdymo praktikos būtų galima panaudoti Lietuvoje. Analizuodami pastarųjų dviejų SF finansavimo periodų (1989–1993 m. ir 1994–1999 m.) rezultatus matome, kad labiausiai atsilikusiuose ES regionuose, kur gyvena apie 10 procentų ES gyventojų, BVP

vidurkis vienam žmogui per dešimtmetį (1989–1999) pakilo nuo 54,2 procento iki 61,1 procento Europos vidurkiu¹⁶. Manoma, jog pirmo tikslo regionuose 1989–1999 metais SF indėlis į BVP augimą kasmet sudarė po apie 0,5 procento. Dar didesnis poveikis yra mažiausiai išsivysčiusiose šalyse. Per minėtą laikotarpį SF indėlis į BVP augimą Graikijoje, Portugalijoje ir Airijoje – 10 procentų, o Ispanijoje – apie 4 procentus. Apie trečdalį ES šalių konvergencijos pasiekta SF dėka¹⁷.

Nors egzistuoja nuomonė, kad regioninės politikos laimėjimų neįmanoma įvertinti skaičiais, statistika rodo, jog SF turi didelį poveikį užimtumui. Apskaičiuota, kad 1989–1999 metais visuose iš SF finansuojamuose ES regionuose buvo išsaugota arba sukurta apie 2,2 mln. darbo vietų. 25 ES regionuose, gavusiuose nežymią SF paramą, nedarbo lygis padidėjo nuo 20 iki 24 procentų, tuo tarpu 25 regionuose, kur finansavimas iš SF buvo didelis, nedarbas nukrito iki 4 procentų¹⁸. Nemaža pažanga pasiekta taip pat gerinant pagrindinę infrastruktūrą, tačiau kiti nesubalansuotumai neišnyko, ypač mokslo tyrimų ir technologijų srityje, taip pat informacinės visuomenės kūrimo ir kvalifikacijos tobulinimo, aplinkos kokybės suvienodinimo srityse.

ES parama per stojimo instrumentus Lietuvai yra labai svarbi ir nepakeičiama. Lietuvos valstybės biudžetas yra ribotas, todėl negalėtų pakeisti tų finansinių išteklių, kuriuos ji gauna iš ES. Tačiau nepalyginti didesnę naudą Lietuvai duoda ES paramos valdymo patirtis. Norėtume akcentuoti keletą svarbiausių tos patirties elementų, kurių visapusiškas panaudojimas leis-

¹⁶ SF labai prisidėjo finansuojant investicijas. Štai 1994–1999 metų finansavimo periodu SF ir investicijų į šalies ūkį santykis Graikijoje sudarė 13,6, Portugalijoje – 11,4, Airijoje – 7,8 procento (European Integration. An Economic Perspective / Ed. by J. D. Hansen. Oxford University Press, 2001. P. 73).

¹⁷ European Commission, European Regional Policy, 1999.

¹⁸ Ten pat.

¹⁵ Pažyma. Išmokos iš ES biudžeto Lietuvai bei Lietuvos įmokos į ES biudžetą. URM. 2001 12 03.

tų gerokai padidinti valstybės finansų panaudojimo efektyvumą. Visų pirma tai programavimas. ES patirties panaudojimas rengiant ir finansuojant programas galėtų labai padidinti valstybės lėšų panaudojimo tikslingumą ir efektyvumą tiek sudarant programinį biudžetą, tiek planuojant Viešųjų investicijų programą. Antra, tai rašytinės procedūros ir griežtas institucinės bei asmeninės atsakomybės reglamentavimas. SAPARD pavyzdys rodo, jog siekiant užkirsti kelią lėšų iššvaistymui, lėšos negali būti skiriamos tol, kol nėra tiksliai aprašytos projektų ir pinigų judėjimo procedūros bei nustatytos kiekvieno padalinio ir darbuotojo atsakomybės ribos. Trečia, viešųjų finansų valdymo neatsiejama dalis turi būti funkcionuojanti monitoringo

ir vertinimo sistema. Turi būti iš anksto atrinkti fiziniai, finansiniai, rezultatų ir poveikio rodikliai ir nustatytas periodinis pinigų gavėjų pagal juos atsiskaitymas. Ketvirta, turi būti sukurta griežta finansų kontrolės sistema, apimanti nepriklausomą vidaus auditą, patikimą viešųjų pirkimų sistemą, griežtą atskaitomybę už lėšų panaudojimą, neteisėto lėšų naudojimo prevenciją bei tokių lėšų išieškojimą.

Konkreiti ES parama priklausys ne tik nuo jos nustatytų normų, bet dideliu mastu ir nuo Lietuvos gebėjimų planuoti strategijas, rengti geras jų įgyvendinimo programas ir efektyviai panaudoti gautas lėšas. Atsižvelgiant į lėšų panaudojimo gebėjimus labiau tikėtina, kad ES skirtų lėšų yra ir bus per daug, o ne per mažai.

LITERATŪRA

1. Europos Sąjunga. Institucinė sąranga ir politikos aktualijos. Vilnius: Eugrimas, 2000.

2. Europos Sąjungos enciklopedinis žinynas / sudarė G. Vitkus. Vilnius: Eugrimas, 1999.

3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimas Nr. 649 „Dėl atsakomybės už Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos įgyvendinimą Lietuvoje pasiskirstymo tarp valstybės institucijų“ // Valstybės žinios. 2001, Nr. 48.

4. European Integration. An Economic Perspective / ed. J. D. Hansen. Oxford University Press, 2001.

5. Implementing Structural Funds. Proceedings from the International Conference. Bled, Slovenia, June 15–16, 2000. NEI B.V., 2000.

6. Council Regulations (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions of the Struc-

tural Funds // Official Journal of the European Communities. 26.06.1999.

7. Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development in the Applicant Countries of Central and Eastern Europe in the Pre-accession Period // Official Journal, 26.06. 1999.

8. Regulation (EC) No. 2222/2000 on Financial Rules for SAPARD // Official Journal, October 7. 2000.

9. The Ministry of Agriculture. The Republic of Lithuania. Agriculture and Rural Development Plan 2000–2006. September 2000.

10. The Republic of Lithuania. Preliminary National Plan of Economic and Social Development for 2000–2002. October 1999.

STRUCTURAL FUNDS IN THE EUROPEAN UNION AND LITHUANIA

Asta Paškevičienė, Algirdas Miškinis

Summary

This article deals with the EU Structural and Regional Policies and their financing mechanisms in the EU Member States and Lithuania, as one of the Candidate Countries. Although EU is one of the

most prosperous regions in the world, disparities between countries and regions remain visible. To address existing socio-economic disparities between regions, the EU has adopted its structural and regional poli-

cies, which, based on financial solidarity of its Member States, aim to promote competitiveness and employment by helping regions to generate sustainable development and adapt to new conditions on the labour market and to global competition. The EU has at its disposal Structural Funds through which it channels financial assistance: the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund and the Financial Instrument for Fisheries Guidance. Support channelled through these funds amount to one third of the European Union' Budget. In addition, support to four least prosperous Member States infrastructure development is being provided through the Cohesion Fund. The article makes an overview of the main principles of the operation of the Structural

Funds and their role in economic development of Member States. The article also deals with three pre-accession instruments: SAPARD, ISPA and Economic and Social Cohesion, which correspond to the main areas of assistance provided through the Structural Funds and imply operational aspects similar to those used by the Structural Funds. In addition, the Article draws conclusions on the effectiveness of structural assistance in the previous years, which may be useful to consider while making transfers to Lithuania under pre-accession instruments and subsequently while programming and receiving transfers through the Structural Funds. The article also draws lessons from the management of Structural Funds and pre-accession facilities for the application in the management of public finances of Lithuania.

Įteikta 2002 m. sausio mėn.