

ISPA programos ir Sanglaudos fondo įgyvendinamų projektų valdymo specifika

Vilma Grikišienė

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė
Pamėnkalnio g. 27, LT-2669 Vilnius

Straipsnyje analizuojamas ISPA programos ir Sanglaudos fondo finansuojamų projektų valdymas. Nagrinėjami projektų valdymo etapai. Atkreipiamas dėmesys į problematiškiausias projektų valdymo dalis bei pateikiamos rekomendacijos, kaip tinkamai įgyvendinti Europos Sąjungos finansuojamus projektus. Gvildinama projektų valdymo teorija ir jų įgyvendinimo aspektai valdant ISPA programos ir Sanglaudos fondo projektus.

Pagrindinės sąvokos: ISPA programa, Sanglaudos fondas, projektų valdymas, valdymo vertinimas.

Keywords: ISPA programe, Cohesion fund, Project Cycle Management, evaluation of management.

Įvadas

Temos aktualumas: Pastaruoju metu politikai, verslo atstovai vis daugiau domisi, kaip Lietuva pasirengusi panaudoti ES fondus ir tinkamai administruoti šį procesą. 2004–2006 metams numatytas Sanglaudos fondas (**614,11 mln. eurų**) yra tik 31proc. mažesnis nei visi Struktūriniai fondai (**895,17 mln. eurų**) ir 51 proc. didesnis nei pasiruošimo narystei Lietuvai numatytas 2000–2004 m. fondas – ISPA programa – pasirengimo narystei struktūrinės politikos instrumentas (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession*) (**apie 300 mln. eurų**). Tai išties didelė parama Lietuvai, todėl svarbu, kad ES fondų lėšos būtų tinkamai valdomos ir greitai panaudojamos.

Valstybėms kandidatėms tapus visateisėmis Europos Sąjungos valstybėmis narėmis ISPA programa nebebus skiriama. Siekiant užtikrinti ISPA programos finansuojamų projektų įgyvendinimo tęstinumą po narystės dienos projektai bus finansuojami iš Sanglaudos fondo. Siekiant pagerinti gaunamos paramos įgyvendinimo efektyvumą ir ateityje geriau panaudoti ES lėšas svarbu išnagrinėti ISPA programos ir Sanglaudos fondo finansuojamų projektų etapus bei atsirandančias problemas. Pažymėtina, kad ISPA programos ir Sanglaudos fondo finansuojamų projektų ciklas susideda iš 6 fazių, tuo tarpu tradicinis investicinio verslo projekto ciklo valdymas paprastai turi 3–5 fazes [3, p. 3–8]. Kaip ir visi kiti projektai, ISPA programos bei Sanglaudos fondo projektai suda-

ryti iš plėtros etapų, sudarančių projekto ciklą – pradedant planavimu bei pirminių projekto identifikavimu ir baigiant projekto įvertinimu.

Šio *straipsnio tikslas* – išnagrinėti ISPA programos ir Sanglaudos fondo projektų valdymo ir įgyvendinimo specifika. Siekiant pagerinti gaunamos paramos įgyvendinimo efektyvumą, ekonomišumą, veiksmingumą bei ateityje geriau panaudoti ES lėšas būtina išsamiau išnagrinėti specifinį SPA programų ir Sanglaudos fondo projektų valdymą. Taip pat aptarti problemas, su kuriomis susiduria Europos Sąjungos valstybės narės, valdydamos Sanglaudos fondą, bei rasti tinkamus problemų sprendimo būdus siekiant sudaryti tokias fondų valdymo ir administravimo sąlygas, kad būtų išvengta nesėkmių bei nesklaidumų.

ISPA programos ir Sanglaudos fondo įgyvendinamų projektų ciklas ir jo etapai

Iš ES lėšų finansuojami ir įgyvendinami projektai išsiskiria nuoseklumu ir griežta tvarka. Tai lemia sprendimų priėmimo procedūrų pobūdis ES. Europos Komisija projektų valdymo tvarką pavadino projekto ciklo valdymu [22, p. 3] (*Project Cycle Management, PCM*). Projektų ciklo valymo metodika buvo pradėta diegti 1990-aisiais siekiant pagerinti projektų parengimo ir jų valdymo kokybę bei iš ES skiriamos paramos efektyvumą [1, p.74]. Projektų ciklas užtikrina reikiamos informacijos apie projekto vykdymo procesą teikimą visoms suinteresuotoms šalims. Kiek-

vienas projekto ciklas turi tris pagrindinius bruožus [2, p.61]:

1. kiekvienu ciklo etapu nustatomi pagrindiniai sprendimai, informacijos ir atsakomybės reikalavimai;

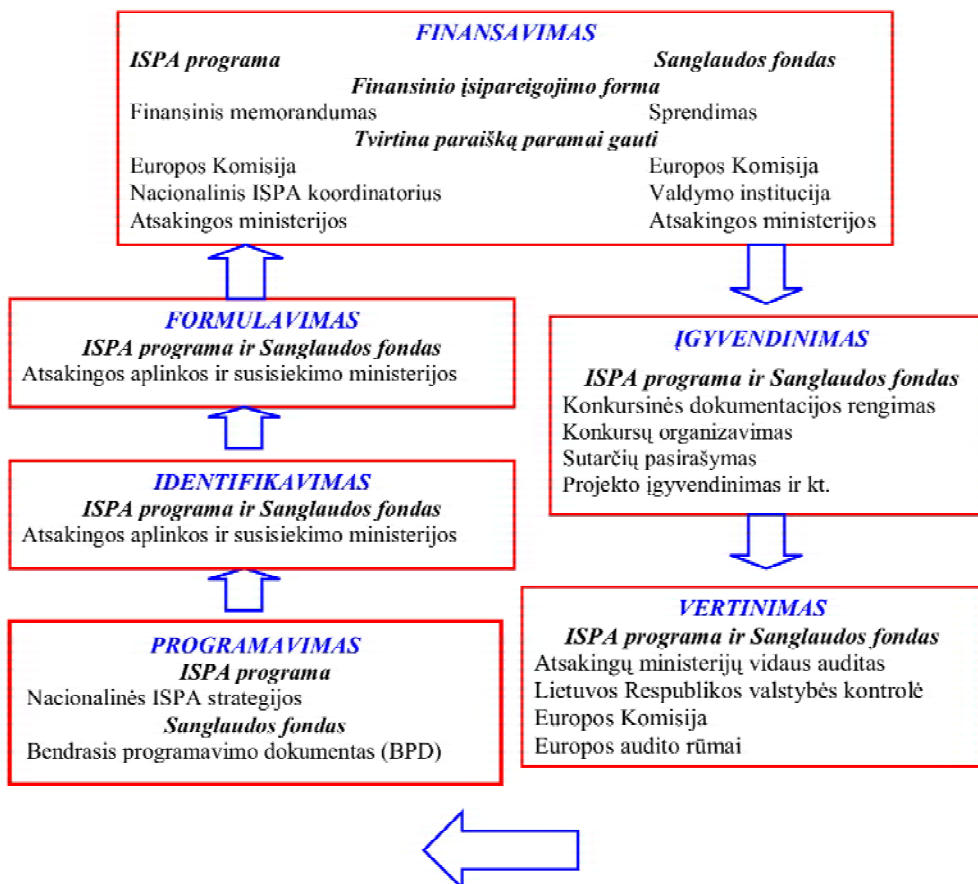
2. ciklo etapai yra laipsniški, t. y. nepasibaigus vienam etapui negali būti sėkmingai atliktas kitas etapas;

3. ciklas pagrįstas vertinimu, kuris leidžia sukaupti patirtį vykdant esamus projektus ir ją panaudoti rengiant ateities programas bei projektus.

ISPA programos ir Sanglaudos fondo įgyvendinami projektai finansuojami iš ES lėšų, todėl jiems taikoma vienoda projektų ciklo valdymo metodika. Kaip parodyta 1 pav., ISPA programos ir Sanglaudos fondo projektų ciklą galima suskirstyti į šešis pagrindinius etapus: programavimas, identifikavimas, formulavimas, finansavimas, vykdymas ir įvertinimas. 1 pav. nurodyti pagrindiniai ISPA programos ir Sanglaudos fondo projektų valdymo panašumai ir skirtumai. Pagrindiniai skirtumai, atsirandantys ISPA programos ir Sanglaudos fondo įgyvendinamų projektų valdymo metu, pagrįsti skirtinga teisine reglamen-

tacija. Įgyvendinant ISPA programos projektus buvo taikomi tik Lietuvos teisės aktai, atitinkamų projektų finansiniai memorandumai bei Europos Komisijos PHARE, ISPA ir SAPARD sutarčių sudarymo procedūrų vadovas (toliau PRAG), Tarptautinis inžinierių konsultantų konfederacijos sutarčių sudarymo ir jų valdymo dokumentų rinkinys (toliau FIDIC). Tuo tarpu valdant Sanglaudos fondo projektus tiesiogiai taikomos ne tik Lietuvos, bet ir ES teisės normos, t. y. reglamentai, sprendimai, o PRAG pakeis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas.

ISPA programos, kaip ir Sanglaudos fondo, finansuojami projektai yra labai dideli. Mažiausio ISPA programos projekto vertė – 5 mln. eurų, tuo tarpu Sanglaudos fondo projektai du kartus didesni nei ISPA programos projektai, t. y. 10 mln. eurų. Projektus valdyti sudėtinga. Tai priklauso nuo jų dydžio, apimties bei specifikos. Sanglaudos fondas ir ISPA programa sudaryti iš valstybių narių mokamų įnašų, t. y. iš ES mokesčių mokėtojų lėšų. Todėl Europos Sąjungos institucijos stengiasi kiek įmanoma prižiūrėti ir kontroliuoti, kaip ES mokesčių mokėtojų lėšos panaudojamos. Tai viena iš priežasčių, kodėl ES skiriamų lėšų panaudo-



1 pav. ISPA programos ir Sanglaudos fondo projektų valdymo ciklas

Jimas ir valdymas yra griežtai reglamentuotas tiek ES, tiek nacionalinės teisės. Valstybės – paramos gavėjos, gaudamos paramą iš ES, privalo sukurti ir reglamentuoti ES lėšų valdymo sistemas siekiant įdiegti skaidrų finansų valdymo (*sound financial management*) mechanizmą.

Programavimas

Pirmasis Europos Sąjungos finansuojamų projektų valdymo etapas prasideda nuo programavimo. Jo metu įgyvendinamas vienas iš ES regioninės politikos principų, kuris reiškia, kad ES skiriama parama integruotoms, daugiamečioms ir ES gaires atitinkančioms plėtros programoms. Sanglaudos fondas, kaip ir ISPA programa, yra daugiamečės programos, remiančios transporto ir aplinkos apsaugos infrastruktūros plėtros projektus.

Sanglaudos fondas buvo įkurtas 1993 m. Tarybos Reglamentu Nr.1164/94, kurio tikslas – prisidėti prie Bendrijos ekonominės ir socialinės sanglaudos stiprinimo [16]. Minėta nuostata yra įtvirtinta ES sutartyje. Taigi Sanglaudos fondas, kaip ES ekonominės ir socialinės sanglaudos politikos komponentas, nustato strategiją, leidžiančią Bendrijai užtikrinti ES sanglaudą.

ISPA programa buvo įsteigta remiantis „Darbotvarkėje 2000“ išdėstyta ES plėtros strategija, pagal kurią buvo numatytos ir naujos finansinės priemonės, skirtos valstybėms kandidatėms pasirengti remti narystę. 1999 m. birželio 21 d. Taryba priėmė sprendimą įsteigti ISPA programą [4, p. 180] (ES Tarybos reglamentas 1267/99).

Lietuvoje, įgyvendinant pirmąją ISPA programos ir Sanglaudos fondo finansuojamų projektų programavimo etapą, atsižvelgus į Lietuvos ir ES prioritetus, finansavimo galimybes, parengti ilgalaikiai strateginiai investiciniai planai. ISPA programos pirmajame projektų įgyvendinimo etape transporto ir aplinkos apsaugos sektoriams parengtos Nacionalinės 2000–2004 m. ISPA strategijos. Sanglaudos fondo programavimo metu parengtas ir patvirtintas 2004–2006 m. Bendrasis programavimo dokumentas. Minėti dokumentai užtikrina, kad ES lėšos bus skiriamos vadovaujantis ilgalaikę strategiją.

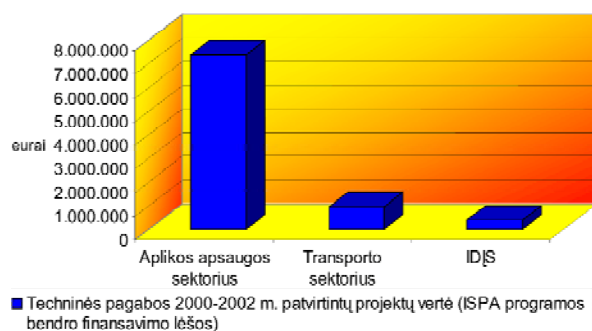
Identifikavimas. Vadovaujantis programavimo etape parengtomis strategijomis antrajame projektų valdymo etape identifikuojamos būsimų projektų idėjos bei atrenkami projektai. Atliekama problemų analizė ir pasirenkamas pagrindinis projekto uždavinys. Gali būti atliekamos ir galimybių studijos, finansinė ekonominė analizė, poveikio aplinkai vertinimai bei kiti parengiamieji

darbai. Identifikuoti ISPA programos projektai pirmiausia turi atitikti nacionalinėse ISPA strategijose numatytus tikslus ir uždavinius. Sanglaudos fondo numatyti finansuojami investiciniai projektai turės atitikti patvirtintą Bendrąjį programavimo dokumentą [20, p. 12]. Identifikavus finansuotinus projektus atkreiptinas dėmesys į prognozuojamą įgyvendintų projektų poveikį aplinkai. Europos Komisija ataskaitose užsimena apie pasitaikančius atvejus, kai identifikavimo etape atliekamos neišsamios būsimo projekto poveikio aplinkai analizės. ES neremia keliančių grėsmę aplinkai projektų, nes tai prieštarauja ES vykdomai aplinkos apsaugos politikai. Būtų galima pateikti Suomijos valstybės su aplinkos apsauga susijusį pavyzdį. Identifikavus kelio tiesimo projektą atliktas būsimo projekto poveikis aplinkai. Vertinimo išvados teigė, kad jei bus tiesiamas planuojamas kelias, bus padaryta didelė žala šikšnosparniams, gyvenantiems tik vieninteliame Suomijos regione, kur numatyta tiesti kelią. Atsižvelgdami į susidariusią padėtį Europos Komisijos ir Suomijos atstovai nusprendė tiesti aplinkkelį. Jei projektas būtų įgyvendintas neatsižvelgiant į ekspertų pateiktas išvadas arba neturint papildomos informacijos apie šikšnosparnius ir būsimą žalą aplinkai, Suomijos valstybė būtų patyrusi didelių nuostolių. Europos Komisija, sužinojusi apie žalą aplinkai, vargu ar vykdytų finansinius išpareigojimus ir pageidautų matyti prie naujo kelio užrašą „Projektas įgyvendintas už ES lėšas“ [28].

Formulavimas. Identifikavimo etape, nustčius investicinio projekto idėją, priimamas sprendimas, ar teikti paraiškas siekiant gauti paramą iš ISPA programos arba Sanglaudos fondo. Formulavimo etape, atrinkus konkrečius metams projektus, valstybės kandidatės rengia standartines – ISPA programos paraiškas [23], valstybės narės – Sanglaudos fondo paraiškas [24].

Europos auditorių rūmai teigia, kad valstybių kandidačių pateiktos paraiškos dažnai neatitinka tų reikalavimų, kurie yra numatyti siekiant gauti ISPA programos finansavimą [18, p.10]. Kokybiškai parengta paraiška ir išsamiai atlikti tyrimai neretai lemia tolesnio projekto įgyvendinimo sėkmę. Siekiant tinkamai parengti paraišką identifikavimo etape turi būti atlikti šie tyrimai: galimybių studija, išlaidų ir naudos analizė, teisinė analizė, aprašanti galiojančius įstatymus, įsakymus ir kitus teisės aktus, padedančius įgyvendinti projektą arba ribojančius projekto įgyvendinimo galimybę, strateginis pagrindimas, projekto finansinė analizė, bendro finansavimo strategija, projekto pagrindimas socialiniu, aplinkos apsaugos aspektais.

Lietuvoje už ISPA programos ir Sanglaudos fondo paraiškų rengimą yra atsakingos Susisiekimo ir Aplinkos ministerijos. Jos gali deleguoti šias funkcijas įgyvendinančioms institucijoms, galutiniams paramos gavėjams arba pasinaudoti ISPA programos finansuojamų techninės pagalbos projektų – samdomų ekspertų iš užsienio šalių pagalba. Kaip matyti iš 2 pav., aplinkosaugos sektoriaus techninės pagalbos patvirtintų projektų vertė beveik 8 kartus didesnė nei transporto sektoriaus. Nuo 2000 m. patvirtinti 33 ISPA programos projektai: 8 transporto sektoriuje, 33 aplinkos apsaugos sektoriuje, 8 techninės pagalbos projektai. Patvirtintų techninės pagalbos projektų vertė gali būti siejama su aplinkos apsaugos sektoriuje esančiu paramos gavėjų skaičiumi. Transporto sektoriuje yra tik trys paramos gavėjai, du iš jų – Lietuvos automobilių kelių direkcija ir AB „Lietuvos geležinkeliai“, įgiję ilgalaikę geležinkelio bei kelių statybos praktiką, tuo tarpu aplinkosaugos sektoriuje iš viso yra penkiolika paramos gavėjų, kurie pirmą kartą įgyvendina didelius aplinkos apsaugos projektus. Todėl natūralu, kad aplinkos sektoriuje daugiausia galimybių studijų bei paraiškų paramai gauti yra parengę užsienio ekspertai, tuo tarpu transporto sektoriuje daugumą galimybių studijų ir ISPA programos paraiškų rengia patys galutiniai naudos gavėjai. Pasitaiko atvejų kai techninės pagalbos užsienio specialistai, rengiantys paramai gauti paraiškas ir atliekantys galimybių studijas, ne visada tinkamai pritaiko įgytą tarptautinę praktiką Lietuvos geografinėms sąlygoms bei esamai ekonominei ir socialinei padėčiai.



2 pav. Techninės pagalbos skirtų lėšų pasiskirstymas tarp aplinkosaugos, transporto sektorių ir išplėstinės decentralizuotos įgyvendinimo sistemos (EDIS).

Siekiant užtikrinti kokybišką ISPA programos ir būsimo Sanglaudos fondo paraiškų bei galimybių studijų rengimą, būtina geriau koordinuoti atsakingų ministerijų specialistų projektus ir glaudžiau bendradarbiauti galutiniams naudos gavėjams rengiant projektus. Atsakingos ministerijos turi paskirti atitinkamų skirčių specialistus, kurie

nagrinėtų ir pateiktų išvadas dėl parengtų galimybių studijų, paraiškų paramai gauti trūkumų ir kokybės; vadovaujantis Europos Komisijos parengtomis skirtomis išlaidų ir naudos analizės gairėmis [25; 26], parengti ir patvirtinti pritaikytą Lietuvos sąlygoms metodiką, kuri būtų skirta ISPA programos ir Sanglaudos fondo projektų išlaidų ir naudos analizei atlikti. Taigi būtų pasiekta didesnė projekto nauda, taip pat sudarytos sąlygos greičiau panaudoti ISPA programos bei Sanglaudos fondo lėšas.

Finansavimas

Siekiant gauti ES paramą formulavimo etape parengta paraiška paramai gauti turi būti patvirtinta atsakingų institucijų atstovų. ISPA programos paraiška tvirtinama daugiau nei pusę metų ir tiek pat užtrunkama derinant finansinį memorandumą [21]. Atsakingų ministerijų parengta ir patvirtinta ISPA programos paraiška siunčiama Nacionaliniam ISPA koordinatoriui. Šis ją patvirtina ir siunčia Europos Komisijai. ISPA programos paraišką patvirtinus Europos Komisijai, finansinio memorandumo projektas pateikiamas valstybei – paramos gavėjai. Pasirašius finansinį memorandumą ES ir valstybės, gaunančios paramą, išipareigoja viena kitai atlikti atitinkamus veiksmus.

Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu 1995 m. buvo priimtas sprendimas ratifikuoti pasirašytą 1994 m. finansinį memorandumą [12]. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje [9] (138 str. 3 dalis) ir 1999 m. Tarptautinių sutarčių įstatyme [10] (11 str.) iš dalies yra įtvirtintas vienas iš pagrindinių principų, numatantis tam tikrų tarptautinių organizacijų priimamų teisės aktų tiesioginį taikymą nacionalinėje teisėje ir jų viršenybę, kai įstatymai jiems prieštarauja [5, p.103]. Taigi finansinis memorandumas įgijo ne tik įstatymo, bet ir didesnę galią. Sudariusi ratifikuotą tarptautinę sutartį valstybė savanoriškai riboja savo suverenitetą (padaro jį bendrai kontroliuojamą) ir šitaip išipareigoja savo nuožiūra leisti įstatymus tik tiek, kiek leidžia suverenitetas [6, p. 250]. Kadangi ES teisės aktai taikomi tik valstybėms narėms ir siekiant valstybėms kandidatėms padėti rengtis narystei, pagrindiniai ISPA tarybos reglamento 1267/1999 principai [15] tarptautinės sutarties pagrindu buvo perkelti į finansinių memorandumų nuostatas.

Europos Komisijai pritarus Sanglaudos fondo paraiškai paramai gauti bus priimtas sprendimas, kuris pagal EB sutarties [14] 189 (249 ex) straipsnį yra privalomas tiems, kuriems jis yra skir-

tas. Neatsiejamas būtų ir Reglamentų veikimas, kuris yra savaiminis, t. y. jam įgyvendinti nereikia, kad valstybių parlamentai arba vyriausybės priimtų atskirus teisės aktus. Įstojus į ES, reglamentų teisė pradeda galioti naujai valstybei narei iškart ir visa (išskyrus Stojimo sutartyje numatytas išlygas). Nebūtina ir net neleidžiama valstybėms narėms reglamentų nuostatas perkelti į nacionalinę teisę. Valstybėms narėms visais atvejais reglamentai yra tiesiogiai taikomi aktai [8, p. 851]. Visos valstybių narių institucijos yra įpareigosotos laikytis reglamentų ir juos taikyti. Reglamentai gali tiesiogiai įpareigoti valstybių narių fizinius arba juridinius asmenis arba suteikti jiems tam tikras teises. Reglamentų išgaliojimo atveju Lietuva negalės pateisinti jų nuostatų nevykdymo nes, pavyzdžiui, biudžete nenumatytos lėšos institucijų reglamentų nuostatų vykdymui užtikrinti. Kaip parodė Europos Teisingumo Teismo praktika, tokie argumentai nesuteikia pagrindo atleisti valstybę narę nuo atsakomybės už prisiimtų įsipareigojimų nevykdymą.

Projekto įgyvendinimas

Patvirtinus paraišką pereinama prie projekto įgyvendinimo etapo. Tai viena iš sudėtingiausių iš projekto įgyvendinimo stadijų, kurią galima būtų suskirstyti į šiuos etapus: konkursinės dokumentacijos rengimas, konkurso organizavimas, projekto techninė priežiūra, monitoringas, finansinis valdymas, projekto įgyvendinimo koordinavimas, atskaitomybė.

Konkursinės dokumentacijos rengimas tampa ypač problemiškas, jei projekto formulavimo etape darbai buvo atlikti ne iki galo ar nekokybiškai. Dėl šios priežasties kartais konkursinė dokumentacija rengiama beveik 15 mėnesių, o dėl netinkamai parengtos konkursinės dokumentacijos gali būti nutraukiamas netgi viešasis konkursas. Europos Komisija savo ataskaitose pažymi, kad valstybės kandidatės susiduria su sunkumais rengdamos konkursinę dokumentaciją pagal Praktinį PHARE, ISPA ir SAPARD sutarčių sudarymo procedūrų vadovą (toliau – PRAG), priedų nuostatas ir Tarptautinės inžinierių konsultantų konfederacijos sutarčių sudarymo ir jų valdymo dokumentų rinkinį (toliau FIDIC) [19, p. 22]. Tačiau tai dar viena valstybėms kandidatėms skirta pamoka išmokti dirbti vadovaujantis tarptautiniais statybos sutarčių reikalavimais.

Nagrinėjant konkursinių dokumentacijų rengimą atkreiptinas dėmesys į vieną iš valstybių narių daromų klaidų – viešumo ir informavimo priemonių neįvykdymą įgyvendinus projektą.

Atsižvelgiant į valstybių narių daromas klaidas rengiant Sanglaudos fondo projektų konkursines dokumentacijas būtina iš karto numatyti atliekamų viešumo ir informavimo priemonių įgyvendinimo darbų pozicijas, reglamentuotas Europos Komisijos sprendime 96/455/EB [17]. Viešumo ir informavimo priemonės yra numatytos Sanglaudos fondo tinkamų išlaidų sąrašė [30]. Taigi nauda bus dviguba: Lietuvos valstybė užtikrins viešumo ir informavimo priemonių įgyvendinimą, o patirtos išlaidos šioms priemonėms įgyvendinti bus iš dalies kompensuojamos iš Sanglaudos fondo.

Konkurso organizavimas. ISPA programos finansuojamiems projektams konkursai buvo organizuojami vadovaujantis Europos Komisijos patvirtintu PRAG. Jame įtvirtintos ne tik viešųjų pirkimų taisyklės, bet ir apskaitos, atsiskaitymų ir kitos taisyklės, kuriomis, kaip nurodyta ISPA finansiniuose memorandumuose, vadovaujasi Nacionalinis fondas, ISPA įgyvendinančiosios agentūros, galutiniai paramos gavėjai ir kiti [13]. Lietuvai tapus visateise ES valstybe nare, organizuojant viešuosius konkursus bus laikomasi viešųjų pirkimų įstatymo, suderinto su ES viešųjų pirkimų direktyvomis [27].

Lyginant viešųjų pirkimų įstatymą su PRAG pažymėtina, kad tai nėra tapatūs teisės aktai. Viešųjų pirkimų įstatyme reglamentuojamos tik su viešųjų pirkimo organizavimu susijusios nuostatos [11]. PRAG – tai gana išsamiai aprašytos darbo procedūros, skirtos viešiesiems pirkimams organizuoti bei projektams įgyvendinti [29]. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad nei ES viešųjų pirkimo direktyvose, nei Lietuvos viešųjų pirkimų įstatyme numatyti apribojimai pirkimų kilmėi netaikomi. Tuo tarpu PRAG numatyta, kad ISPA programa neremia pirkimų, kurių kilmės šalis yra ES valstybės narės arba tos šalys, kurios taip pat gauna ISPA programos lėšas (valstybės kandidatės). Valdant didelius projektus sunku prižiūrėti, ar paramos objekto (atskirų jo sudėtinųjų dalių) kilmės šalis yra kompensuotina iš ISPA programos, ar ne. Nuo Lietuvos įstojimo į ES momento projektus valdančios institucijos galės nebesijaudinti dėl kompensuojamos produkcijos kilmės*.

Projekto techninę priežiūrą ganėtinai griežtai ir išsamiai reglamentuoja FIDIC, statybos įstatymas, Lietuvos statybos techniniai reglamentai: STR 1.09.05:2002, STR 1.09.04:2002 ir kiti. Įgyvendinant ISPA programos ir būsimus san-

* Pažymėtina, kad įgyvendinant Sanglaudos fondo projektus, patvirtintus Europos Komisijos nuo 2004 m. gruodžio 1 d., nebus taikomas perkamos produkcijos kilmės apribojimas.

glaudos projektus ypač daug dėmesio turi būti skiriama projektų techninei priežiūrai. Techninės priežiūros atstovams patvirtinus parašu atliktų darbų priėmimo aktus, rangovas jų pagrindu parengia sąskaitas, sąskaitas-faktūras, pagal kurias atsakingos institucijos atlieka mokėjimus. Jei techninė priežiūra buvo atlikta netinkamai, gali būti nepasiekti įgyvendinto projekto tikslai arba projektas įgyvendintas nekokybiškai.

Projekto įgyvendinimas ir ES lėšų panaudojimas. Lietuva iš visų valstybių kandidačių išsiskiria kaip viena iš greičiausiai panaudojanti ISPA programos lėšas. Tačiau pažymėtina tai, kad per trejus 2000–2002 m. faktiškai buvo panaudota tik 26 proc. Lietuvai numatyto ISPA programos biudžeto. Kaip matyti iš 3 pav., transporto sektorius yra lyderis. Transporto sektoriaus ISPA lėšų panaudojimo lygis aukštesnis 3 kartus nei aplinkosaugos.

Lėšų panaudojimo lygis priklauso nuo daugelio veiksnių. Tai neatsiejama nuo susidariusios ekonominės ir socialinės padėties Lietuvoje, taip pat nuo padėties vidaus kontrolės projektą valdančiose institucijose. Būtų galima išskirti pagrindines priežastis, turėjusias įtakos lėtam aplinkos sektoriuje ISPA programos įgyvendinimui:

- įgyvendinančios agentūros ir paramos gavėjų patirties stoka valdant didelius tarptautinius aplinkosaugos projektus;
- aplinkos sektoriuje paramos gavėjų beveik 5 kartus daugiau nei transporto, todėl įgyvendinančiai agentūrai yra kur kas sunkiau koordinuoti ISPA programos projektų įgyvendinimą;
- susiduriama su informacijos asimetrija aplinkos sektoriuje.

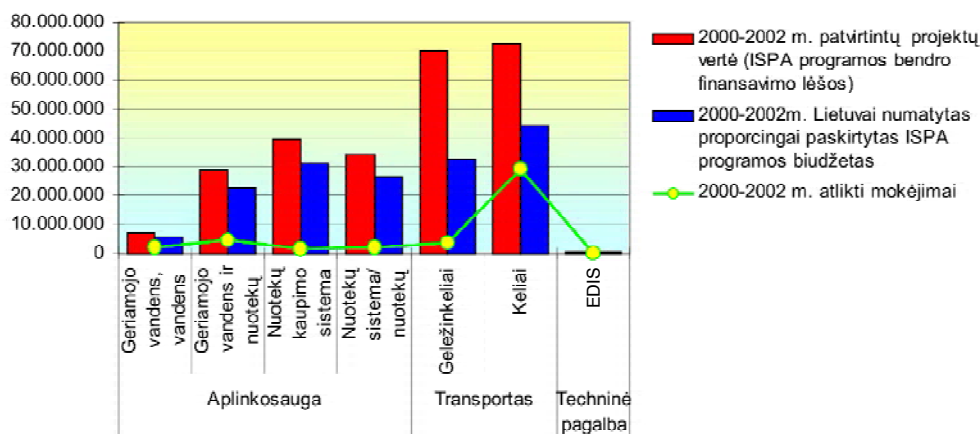
Europos Komisija ataskaitose pažymi, kad nauji ISPA programos projektai įgyvendinami kur kas greičiau. Tai rodo, kad valstybės kandidatės

jau įgijo patirties ir yra labiau pasirengusios panaudoti ir Sanglaudos fondo lėšas.

Nagrinėjant valstybių narių ES valdomus fondus pažymėtina, kad administravimo sistemoje yra visiškai įdiegtos informacinės technologijos bei nusistovėjusios darbo procedūros visais fondų administravimo lygiais, t. y.:

- patvirtintos procedūros, užtikrinančios, kad parengti projektai atitiks Sanglaudos fondo tikslus ir kad sprendimas, priimtas dėl projekto finansavimo, bus priimtas pagal visas privalomas taisykles;
- patvirtintos projektų administravimo procedūros, užtikrinančios tinkamą projekto priežiūrą nuo jo parengimo iki įgyvendinimo pabaigos;
- ES fondų administravimo sistema užtikrina nuoseklią audito seką;
- nustatyta ES fondus administruojančių institucijų ir darbuotojų atsakomybė;
- griežtas pareigų atskyrimas tarp darbuotojų, atsakingų už projektų įgyvendinimą bei priežiūrą, ir darbuotojų, atsakingų už mokėjimus;
- tikslus įgyvendinančių agentūrų funkcijų reglamentavimas užtikrina, kad projekto įgyvendinimo metu patirtos išlaidos tikros, tikslios ir teisingos [27].

Tačiau kad ir kokios geros būtų darbo procedūros ir projektų valdymo sistemos, ES valstybės narės susiduria su projekto įgyvendino klaidomis bei reglamentų pažeidimais. Europos Komisijos auditoriai, atlikę Sanglaudos fondo auditus valstybėse narėse, nurodo pasikartojančias klaidas, susijusias su viešųjų pirkimų taisyklių, aplinkos apsaugos direktyvų, Europos Komisijos sprendimo 96/455 dėl įgyvendintų projektų viešumo nesilaikymu. Kompensuojamos netinkamos išlaidos, t. y. nesančios Sanglaudos fondo Tarybos



3 pav. Atskirų sektorių ISPA programos lėšų panaudojimo lygis [19, p. 76]

reglamentu Nr. 16/2003 patvirtintame tinkamų išlaidų sąraše, pavyzdžiui: apmokamos išlaidos, kurios buvo patirtos prieš pradėdant arba pasibaigus projekto įgyvendinimo laikotarpiui arba atliekami papildomi darbai, kurie nebuvo patvirtinti arba numatyti projekte [27].

Visi šie išvardyti procedūriniai netikslumai ir teisės aktų pažeidimai atsiranda ne tik administruojant Sanglaudos fondą, bet ir kitus ES fondus. Neabejotina, kad Lietuvoje taip pat nebus išvengta klaidų įgyvendinant projektus, finansuojamus iš ES, nes vis dar nėra iki galo įdiegtų informacinių technologijų, skirtų projektams valdyti, taip pat tobulintinos projektų valdymo darbo procedūros ir teisinė bazė.

Vertinimas nebūtinai yra paskutinis įgyvendinamo projekto ciklo etapas. Vertinimas gali būti atliekamas prieš projekto įgyvendinimą (*ex-centre evaluation*), įgyvendinant projektą (*mid-term*), tik įgyvendinus projektą (*final evaluation*) ir praėjus tam tikram laikotarpiui po projekto įgyvendinimo (*ex-post evaluation*). Pagrindinis vertinimo tikslas – įvertinti, ar įgyvendinamas (įgyvendintas) projektas užtikrina, kad politikos tikslai bus pasiekti. Vertinimo išvados yra ypač svarbios institucijoms, finansavusioms projektą, t. y. Europos Komisijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei. Svarbi informacija, ar skirtos lėšos buvo efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai panaudotos projektui įgyvendinti. Projektą valdančioms institucijoms projekto vertinimo rezultatai – puiki medžiaga mokytis iš atliktų klaidų įgyvendinant projektą.

Išvados ir pasiūlymai

Straipsnyje nagrinėjamos ES ISPA programos ir Sanglaudos fondo finansuojamų projektų ciklas bei nagrinėjami atskiri jo etapai. Išskirti pagrindiniai ISPA programos ir Sanglaudos fondo valdymo panašumai ir skirtumai. Pažymėtini pagrindiniai minėtų programų projektų valdymo skirtumai:

1. Sanglaudos fondo finansuojami projektai du kartus didesni nei ISPA programos.

2. ISPA programos projektams taikoma nacionalinė teisė, ratifikuotos sutartys, Europos Komisijos patvirtintas PHARE, ISPA ir SAPARD sutarčių sudarymo procedūrų vadovas (PRAG), Tarptautiniu inžinierių konsultantų konfederacijos dokumentų rinkinys sutartims sudaryti ir joms valdyti (FIDIC). Sanglaudos fondo projektų valdomi vadovaujantis ne tik Lietuvos, bet ir ES teise, t. y. reglamentais, sprendimais. Įgyven-

dinant Sanglaudos fondo projektus nebebus vadovaujama PRAG nuostatomis, šį dokumentą pakeis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas.

3. ISPA programos projektai atrenkami vadovaujantis Nacionalinės 2000–2004 m. ISPA programos strategijose nustatytais kriterijais, Sanglaudos fondo projektai – Bendruoju 2004–2006 m. programavimo dokumentu;

4. Abipusiai ES ir Lietuvos išpareigojimai atsiranda: ISPA programos projektams – abiemis sutarties šalims pasirašius finansinį memorandumą, Sanglaudos fondo projektams – Europos Komisijai priėmus sprendimą.

5. Sanglaudos fondo finansuojamiems paramos objektams nebus taikomas kilmės apribojimas. Tuo tarpu ISPA programa neremia pirkimų, kurių kilmės šalys yra ne ES valstybės narės arba tos šalys, kurios taip pat gauna ISPA programos lėšas (valstybės kandidatės).

Pagrindiniai ISPA programos ir Sanglaudos fondo projektų įgyvendinimo panašumai:

1. ISPA programos ir Sanglaudos fondo projektai įgyvendinami vadovaujantis Europos Komisijos patvirtintu projektų ciklo valdymo vadovu;

2. visas įgyvendinamo projekto ciklas sudarytas iš šešių etapų;

3. projektai įgyvendina ilgalaikes, daugiamates ES plėtros programas;

4. remia transporto ir aplinkos apsaugos sektorių infrastruktūrinius projektus.

Teigiama, kad įgyvendinant ES finansuojamus projektus klaidų neišvengia nei valstybės narės, nei valstybės kandidatės. Siekiant ekonomiškai, efektyviai ir rezultatyviai įgyvendinti Sanglaudos fondo finansuojamus projektus pateikti šie **pasiūlymai**:

1. Identifikavimo etape turi būti atkreiptas dėmesys į prognozuojamą įgyvendintų projektų poveikį aplinkai bei atliekama kokybiška būsimo projekto poveikio aplinkai analizė.

2. Formulavimo etape rengiant Sanglaudos fondo paraiškas paramai gauti ir galimybių studijas būtina, kad atsakingų ministerijų specialistai geriau koordinuotų projektus bei galutinai naudotų gavėjai bendradarbiautų rengdami projektus. Atsakingos ministerijos turi atlikti šiuos veiksmus:

2.1. paskirti atitinkamų skirčių specialistus, kurie pateiktą išvadą dėl parengtų galimybių studijų, paraiškų paramai gauti trūkumų ir kokybės;

2.2. parengti ir patvirtinti Lietuvos sąlygoms pritaikytą metodiką, kuri būtų skirta ISPA programos ir Sanglaudos fondo projektų išlaidų ir naudų analizei atlikti;

2.3. savivaldybių atstovams organizuoti mokymus, kaip rengti paraiškas paramai gauti, ir tinkamai administruoti ES projektus;

2.4. įdiegti darnią informacinių technologijų sistemą, skirtą Sanglaudos projektams valdyti.

3. Įgyvendinimo etape institucijos, rengiančios Sanglaudos fondo projektų konkursines dokumentacijas, turi numatyti atliekamų viešumo ir informavimo priemonių įgyvendinimo darbų pozicijas, numatytas Europos Komisijos sprendime 96/455/EB [17]. Taigi bus pasiekta dviguba nauda: Lietuvos valstybė užtikrins viešumo ir informavimo priemonių įgyvendinimą, patirtos išlaidos šioms priemonėms įgyvendinti iš dalies bus kompensuojamos iš Sanglaudos fondo.

4. Ypač daug dėmesio turi būti skiriama projektų techninei priežiūrai.

Literatūra

1. ITAD Ltd. & EC. *Project Cycle Management Training Courses Handbook*, 2001.
2. Nakrošis V. *Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas*. Vilnius: Eugrimas, 2003.
3. Neverauskas B., Stanevičius V., Viliūnas., Čerņiūtė I. *Projektų valdymas*. Kaunas: Technologija, 2001.
4. Griekienis R., Maniokas K., Martikonis R. ir kt. *Europos Sąjunga: enciklopedinis žinynas*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
5. Vadapalas V. *Europos Sąjungos teisė ir Lietuva*. Vilnius: Justitia, 2002.
6. Vaišvila A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2000.
7. Vitkus G. *Europos Sąjunga: enciklopedinis žinynas*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
8. Žalimas D., Žaltauskaitė-Žalimienė S., Petrauskas Z., Saladžius J. *Tarptautinės organizacijos*. Vilnius: Justitia, 2001.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992. Nr. 33–1014.
10. Tarptautinių sutarčių įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 60–1948.
11. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo ir Viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 123–5579.
12. Lietuvos Respublikos Seimo 1995 m. birželio 27 d. nutarimas Nr. I-964 *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Europos Ekonominės Bendrijos pagrindinės sutarties bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Europos Ekonominės Bendrijos finansinio memorandumo ratifikavimo*. *Valstybės žinios*. 1995. Nr. 55–1364.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 31 d. nutarimas Nr. 953 *Dėl finansinių Europos Sąjungos paramos programų lėšų administravimo, valdymo ir kontrolės tvarkos*. *Valstybės žinios*. 2001. Nr. 68–2472.
14. Europos Sąjungos sutartis (suvestinė redakcija). *Official Journal C*. 1997. Nr. 340–173.
15. Council Regulation (EC) No. 1267/1999 of 21 June 1999. *Establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession*. *Official Journal L*. 1999. No. 161–73.
16. Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994. *Establishing a Cohesion Fund*. *Official Journal L*. 1994 Nr. 130–1.
17. 96/455/EC: Commission Decision of 25 June 1996 *Concerning information and publicity measures to be carried out by the Member States and the Commission concerning the activities of the Cohesion Fund under Council Regulation (EC) No 1164/94*. *Official Journal L*. 1996. Nr. 188–47.
18. Court of auditors. Special report No. 5/2003. *Concerning PHARE and ISPA funding of environmental projects in the candidate countries together with the Commission's replies (pursuant to Article 248 (4), second subparagraph, of the EC Treaty) (2003/C167/01)*. *Official Journal of the European Union*. 17.7.2003. C167/1.
19. Commission of the European Communities. *Annual Report Of The Instrument for Structural policy for Pre-accession (ISPA)*, Brussel, 4.11.2003 COM(2003) 655 Final.
20. Bendrasis programavimo dokumentas 2004–2006, P.196 http://www.finmin.lt/finmin/selectpage.do?doclocator=proc.2Fwebproc.2,,Fstotis_inf.nsfproc.2F0p,roc.2F695BF9E27E2A3B91C1256D1C003AB0BFproc.3FopenDocument&pathid=8D615A696B1E90E6C1256D17003BC29B [2004 m. kovo 13 d.]
21. Lietuvos Respublikos finansų ministerija, <http://www.finmin.lt> [2002 m. vasario 12d]
22. European Commission. *Manual Project Cycle Management*. March 2001.
23. ISPA programos paramai gauti paraiškos forma, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/howto_en.htm [2004 m. sausio 13d.]
24. Sanglaudos fondo paramai gauti paraiškos forma, [http://www.finmin.lt/notes_images/web/stotis_inf.nsf/0/91E87D16A0C36A17C2256D7B002AB6FF/\\$File/Applicationproc.20form.doc](http://www.finmin.lt/notes_images/web/stotis_inf.nsf/0/91E87D16A0C36A17C2256D7B002AB6FF/$File/Applicationproc.20form.doc) [2004 m. sausio 13d.]
25. Guide to cost-benefit analysis of major projects. Published by DG Regional Policy in 2002, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_en.pdf [2004 m. kovo 10d.]
26. Guide to cost-benefit analysis of major projects addendum, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/addendum_corrige.pdf [2004 m. kovo 10 d.]
27. Annual Meeting of ISPA Partners – 2003 From ISPA to Cohesion and Structural Funds, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/ispaconf/index_en.htm http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/

- ispaconf/index_en.htm [2003 m. birželio 12 d.]
28. Finnish Twinning the SPP II Project (LT/2001/IB/SPP/01-FI) organised seminar about Eligibility of expenditures under Structural funds (ERDF). *Lithuanian ministry of Transportation*. 2004.
29. Practical Guide to PHARE, ISPA & SAPARD contract procedures, http://europa.eu.int/comm/europeaid/tender/gestion2001/pg/pg_phare_en.pdf [2004 m. balandžio 12d.]
30. Commission Regulation (EC) No. 16/2003 of 6 January 2003. *Laying down special detailed rules for implementing Council Regulation (EC) No. 1164/94 as regards eligibility of expenditure in the context of measures part-financed by the Cohesion Fund*. *Official Journal L*. 2003. Nr. 2–7.

Vilma Grikšienė

The ISPA Programme and Cohesion Fund Project Management

Summary

The ISPA programme and Cohesion fund Project Management Cycle is analysed in the article. Herein the six of the ISPA programme and Cohesion Fund Projects Cycle Phases are outlined. The changes in Project management Cycle, law and management system which will occur as outcome because of ISPA programme will transform into Cohesion fund after Lithuania will become one of the European Union member state are highlighted. The major problems which arising during European Union funds implementation in candidate countries and member states are segregated. In order to assure that ISPA programme and prospective Cohesion fund would be implemented properly the solutions were found and made recommendations for resolving with management and law related problems.

Vilma Grikšienė – Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės Finansinio audito 7-ojo departamento valstybinė auditorė
Telefonas (+370 5) 2666822

Elektroninis paštas vilma.griksiene@vkontrolė.lt

Straipsnis įteiktas 2004 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2004 m. lapkričio mėn.