

Korupcinių rizikų ES struktūrinių fondų sistemoje Lietuvoje vertinimas



Šią analizę parengė: „Transparency International“ Lietuvos skyriaus projektų vadovė Rūta Mrazauskaitė ir „Transparency International“ Lietuvos skyriaus vadovas Sergejus Muravjovas.

Siekiant užtikrinti šioje ataskaitoje pateiktos informacijos tikslumą, buvo imtasi visų tam reikalingų priemonių. Vis dėlto, „Transparency International“ Lietuvos skyrius negali prisiimti atsakomybės už pasekmes, galinčias atsirasti dėl šios informacijos naudojimo kitais tikslais ar kituose kontekstuose. Ši ataskaita apima medžiagą iki 2013 metų liepos mėnesio, tad joje gali būti neįtraukti vėlesni teisės aktų ar praktikos pakeitimai.

Tai yra projekto, finansuojamo Europos Sąjungos „Hercule II“ programos (2007–2013), dalis. Šią programą įgyvendina Europos Komisija. Programa buvo įkurta siekiant skatinti veiklą, kuria kovojama su sukčiavimu, darančiu įtaką ES finansinei gerovei, įskaitant cigarečių kontrabandą ir jų klastojimą (daugiau informacijos rasite: http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/funding/index_en.htm)

Šis leidinys atspindi tik studijos autoriaus požiūrį ir Europos Komisija (bei OLAF) negali būti laikoma atsakinga už bet kokį leidinyje pateiktos informacijos panaudojimą.

Ši studija nėra skirta parduoti.



TURINYS

TURINYS.....	6
SANTRAUKA IR REKOMENDACIJOS	7
ĮVADAS.....	8
I. LIETUVOS ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ SISTEMA: APŽVALGA.....	8
II. NACIONALINIS KONTEKSTAS	12
METODOLOGIJA	14
1. KORUPCIJOS IR SUKČIAVIMO RIZIKOS SKIRSTANT ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ LĖŠAS.....	16
1.1 PROGRAMAVIMAS	16
1.2.ĮGYVENDINIMAS.....	20
1.3. ATASKAITŲ TEIKIMAS	29
2. KORUPCIJOS RIZIKOS PREVENCIJA IR VALDYMAS	30
3. APKLAUSTŲJŲ SĄRAŠAS	34
4. PRIEDAI.....	35
4.1 VIDINIAI KORUPCIJOS RIZIKŲ VALDYMO MECHANIZMAI ĮGYVENDINANČIOSE INSTITUCIJOSE: VIEŠAI PRIEINAMŲ DUOMENŲ INTERNETE ANALIZĖ	35

SANTRAUKA IR REKOMENDACIJOS

Šioje korupcijos rizikų vertinimo užduotyje analizuojamas visas Lietuvoje sukurtas ES struktūrinių fondų valdymo mechanizmas, siekiant pasiūlyti universalias rizikų valdymo praktikas tokiose administravimo sistemose. Analizė identifikuoja esmines korupcijos ir sukčiavimo rizikas ir nagrinėja jų valdymo mechanizmus trijose įgyvendinimo stadijose.

I. Programavimas. Neteisėtas politinės įtakos darymas bei lobistiniai interesai gali paveikti priemonių ir prioritetų rengimą. Tokiu būdu finansavimo šaltiniai vėliau gali būti nukreipti konkrečioms pramonės sritims ar net konkrečioms projektams taip paveikiant visą tolesnio proceso efektyvumą. Galimos priemonės rizikų valdymui šioje stadijoje:

1. Efektyvesnis strateginis planavimas, pateikiant viešai prieinamą aiškų pagrindimą, kodėl finansavimui pasirinktos konkrečios sritys bei kokie yra loginiai ryšiai tarp pasirinktų prioritetų ir nacionalinių/regioninių strategijų.
2. Kokybiškų kaštų ir naudos analizė atlikimas ir efektyvesnis galimos finansinių injekcijų įtakos vertinimas atskiriems nacionaliniams sektoriams ar net regionams bei visai rinkai.
3. Aiškių kriterijų, pagal kuriuos projektai būtų atrenkami gauti valstybinio arba regioninio projekto statusą (t.y. projektai, kuriems neskelbiamas atviras konkursas, o kviečiami iš anksto atrinkti pareiškėjai), sukūrimas bei viešinamas pagrindimas, kodėl valstybiniais ar regioniniais projektams pasirinkti konkretūs pareiškėjai.
4. Efektyvesnis Priežiūros komiteto vaidmuo.

II. Įgyvendinimas. Lietuvoje įgyvendinančios agentūros, atsakingos už paramos gavėjų atranką ir bendrą projektų priežiūrą įkurtos kaip viešosios įstaigos arba biudžetinės institucijos. Nė vienas iš šių modelių neužtikrina visiško nepriklausomumo nuo tarpinių institucijų ir nuo politinės įtakos apskritai. Kaip viena didžiausių korupcinių rizikų šioje stadijoje įvardinami ES projektų įgyvendinimo metu atliekami viešieji pirkimai. Šioje stadijoje įvardijamos tokios rekomendacijos:

1. Aiškūs saugikliai nuo neteisėtos įtakos darymo atskiriant įgyvendinančias institucijas nuo tarpinių institucijų įtakos.
2. Užtikrinimas, kad kolegialiuose valdymo organuose (jeigu tokie yra) įgyvendinančiose institucijose nedominuotų politikai vien dėl savo politinės įtakos (aiškūs atrankos į valdybas kriterijai, užtikrinimas, kad nedominuos vienos politinės partijos atstovai).
3. Aiškių standartų, apibrėžiančių, koks yra personalo, dirbančio ES struktūrinių fondų įgyvendinimo sistemoje, teisinis statusas, sukūrimas ir numatyti standartai dėl to, kokios elgesio taisyklės jiems taikomos.
4. Korupcijos rizikos viešuosiuose pirkimuose galėtų būti geriau valdomos užtikrinant daugiau viešumo pirkimų dokumentams bei šia tema rengiant mokymus personalui.

III. Projektų pabaiga ir stebėseną. Šioje stadijoje ypač svarbu, kiek ir kokios informacijos yra viešinama. Remiantis analizės rezultatais, siūloma svarstyti galimybę viešinti daugiau informacijos apie paraiškoje numatytus ir pasiektus tikslus. Ekonominės naudos įvertinimas prisidėtų prie efektyvesnio planavimo ilgojoje perspektyvoje.

I. LIETUVOS ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ SISTEMA: APŽVALGA

Lietuva, 2004 metais tapusi ES valstybe nare, jau turėjo patirties naudodama ES fondų paramą (PHARE, ISPA, SAPARD), suteiktą prieš pirmąjį finansavimo laikotarpį, trukusį nuo 2004 iki 2006 metų. Šio, pirmojo, finansinės paramos laikotarpio iššūkis buvo sklandžiai perkelti sukauptą vienos formos paramos naudojimo patirtį į struktūrinio finansavimo administravimą ir paskirstymą. Remiantis daugelio apklaustųjų pateikta informacija, šio finansavimo laikotarpio metu išryškėjo daug problemų. Akivaizdžiai trūko teisinių nuostatų, skirtų kai kuriems aspektams ir strateginiam planavimui sureguliuoti, trūko praktinės patirties ir resursų pačiose institucijose, į planavimo procesą nebuvo nuosekliai ir efektyviai įtraukti socio-ekonominiai partneriai. Pareiškėjai, gavę paramą šiuo laikotarpiu, taip pat kalbėjo apie neadekvačiai nustatytus terminus paraiškoms pateikti bei kitus administracinius sunkumus. Į visa tai buvo atsižvelgta planuojant 2007–2013 metų finansavimo laikotarpį. Be įvykdytų struktūrinių pakeitimų (pavyzdžiui, Sanglaudos fondas 2004–2006 metais buvo atskira sistema, kurios vėliau buvo atsisakyta), buvo paruošta daugiau teisinių nuostatų, kurios aprėpė platesnį problemų spektrą, deklaruotas didesnis socialinių ir ekonominių partnerių įtraukimas, atsirado ir daugiau patyrusių darbuotojų.

2007–2013 metų finansavimo laikotarpiu paskirstyta 21 736 901 125,23 litų ES lėšų, dar laukiama beveik dviejų milijardų litų paskirstymo, kurie projektams planuojami išmokėti iki 2015 metų pabaigos. Visa ES struktūrinių fondų ir paramos iš Sanglaudos fondo 2004–2006 metų finansavimo laikotarpio suma buvo 5,942 milijardai litų (iš jų 2 milijardai ir 852 milijonų litų buvo panaudota iš Sanglaudos fondo).

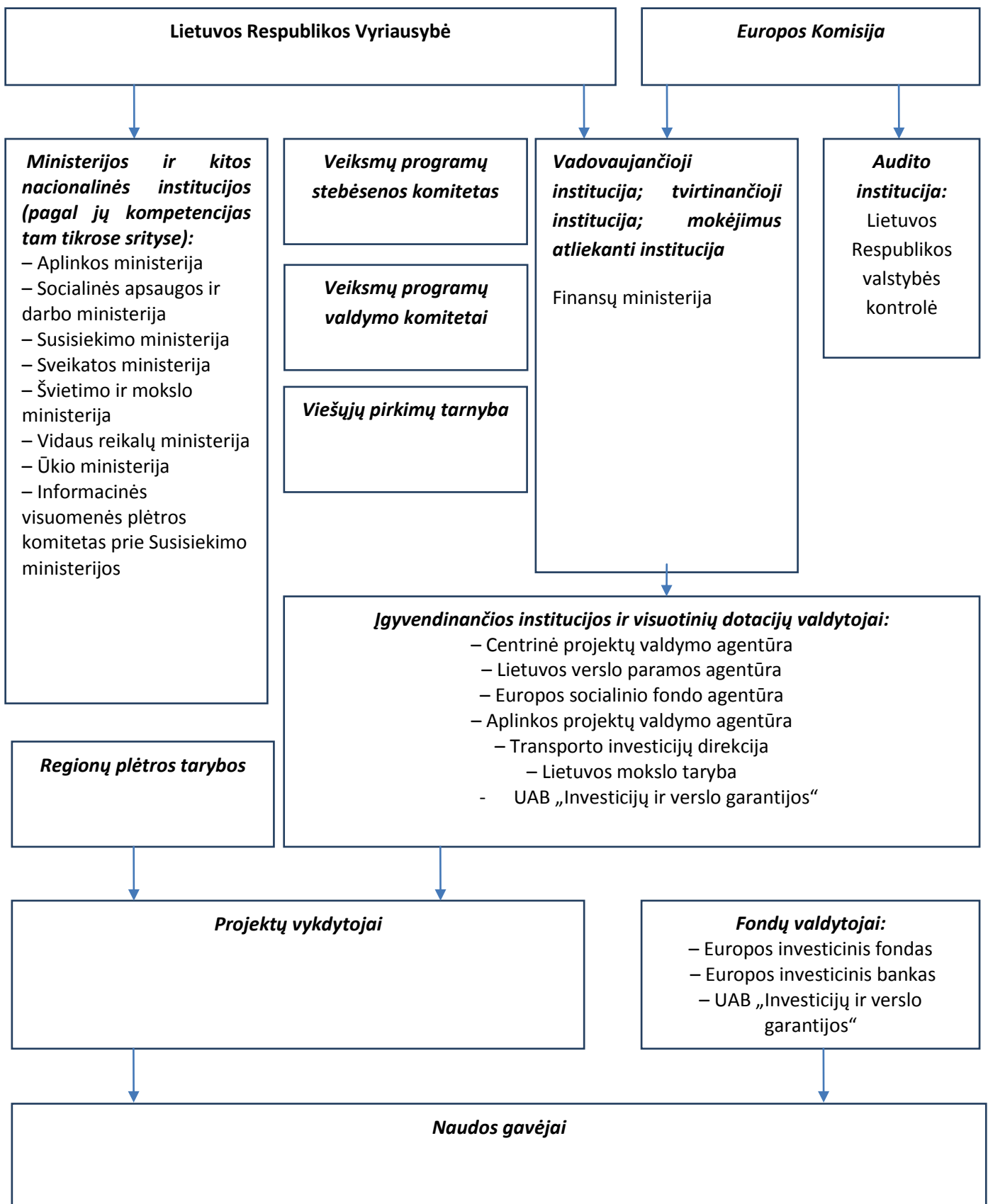
Teisinį ES struktūrinių fondų sistemos pagrindą sudaro daug vienaip ar kitaip su tuo susijusių teisės aktų. Tai – teisės aktai, reguliuojantys tik su ES struktūriniais fondais susijusius klausimus (šių dokumentų forma yra vienoda visoms ES šalims narėms, o turinys skiriasi tiek, kiek leidžia ES reglamentai), bei kiti nacionaliniai teisės aktai, į kurių reguliavimo sritį patenka šie klausimai. Tokie šalies įstatymai reguliuoja konkrečių institucijų ir darbuotojų statusą (Valstybės tarnybos įstatymas, Darbo kodeksas, Viešųjų įstaigų įstatymas, Biudžetinių įstaigų įstatymas, agentūras steigiantys nutarimai), viešųjų pirkimų atlikimą (Viešųjų pirkimų įstatymas, neperkančiosioms

organizacijoms skirtas finansų ministro nutarimu patvirtintas pirkimų vykdymo ir priežiūros tvarkos aprašas juridiniams asmenims, kurie nėra perkančiosios organizacijos pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymą) bei kitas bendras administracines procedūras (pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatymas nurodo, kaip administruojamos užklauso), nurodo sankcijas už teisės aktų, kurie numato sankcijas už teisės normų, susijusių su ES struktūriniais fondais, pažeidimą (Baudžiamasis kodeksas, Administracinių teisės pažeidimų kodeksas).

Institucijų, sudarančių 2007 - 2013 m. finansavimo laikotarpio institucinę sistemą, struktūra ir funkcijos yra nurodytos 2007 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime „Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas“¹. Šių institucijų funkcijos yra nurodytos laikantis ES teisės aktų reikalavimų.

Šią sukurtą sistemą galima apibendrinti taip:

¹ 2007 -10-17 d. Nr. 1139, Valstybės žinios., 2007, Nr. 114-4637. Dėl atsakomybės ir funkcijų paskirstymo tarp institucijų, įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas.



Šaltinis: www.esparama.lt, prisijungimo laikas 2013 m. liepos 7 d.

Europos žemės ūkio kaimo plėtros fondas (EAFRD) ir Europos žuvininkystės fondas yra administruojami atskirai (tai ne struktūrinių fondų parama; Nacionalinė mokėjimo agentūra); Sanglaudos fondas šiuo metu yra pilnai integruotas į ES struktūrinių fondų valdymo sistemą.

Šių institucijų funkcijos yra apibrėžtos minėtame tvarkos apraše ir iš esmės atitinka Europos Komisijos nuostatas ir taisykles, apibrėžiančias institucijų, dalyvaujančių ES fondų paskirstymo procese, atsakomybes ir funkcijas.² Vis dėlto, tam tikrais aspektais Lietuvoje sukurta sistema yra specifinė ir pakankamai sudėtinga, lyginant su kitomis ES šalimis narėmis. Šie aspektai bus išanalizuoti išsamiai, kai bus vertinamos konkrečios rizikos. Be to, kai kurių nacionalinių teisėsaugos institucijų kompetencijos apima ir klausimus, susijusius su ES struktūrinių fondų skirstymu:

- Specialiųjų tyrimų tarnyba (STT) – kovos su korupcija tarnyba, atskaitinga Prezidentui ir Lietuvos Respublikos Seimui. Tai tarnyba, kuri įgyvendina korupcijos prevencijos priemones, tiria ir atskleidžia su korupcija susijusius nusikaltimus. Vienas iš organizacinių STT prioritetų yra korupcijos prevencija paskirstant fondų lėšas bei atliekant pirkimus už valstybės biudžeto ir ES fondų lėšas.³
- Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba (FNTT) yra Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai atskaitinga valstybės teisėsaugos įstaiga, kurios paskirtis – vykdyti nusikaltimų ir teisės aktų finansų sistemai pažeidimų ir su jais susijusių nusikaltimų atskleidimą bei tyrimą. Vienas iš šios tarnybos prioritetų yra ir finansinės paramos lėšų iš Europos Sąjungos ir užsienio šalių neteisėto gavimo ir panaudojimo faktų atskleidimas, tyrimas ir prevencija.⁴ FNTT taip pat yra vietinė OLAF kontaktinė institucija.
- Prokuratūra (ypač jos Organizuotų nusikaltimų ir korupcijos tyrimo departamentas) – valstybės vardu organizuoja ir koordinuoja ikiteisminius tyrimus, palaiko valstybinį kaltinimą baudžiamosiose bylose.⁵
- Policijos departamentas taip pat iš dalies susijęs su šiais klausimais, kadangi jam apskritai priskirta atskleisti ir tirti nusikalstamas veiklas bei kitokius įstatymų pažeidimus.⁶

² EK reglamentas Nr. 1083/2006, EK reglamentas Nr. 1828/2006, Komisijos reglamentas (ES) Nr. 1236/2011 ir t. t.

³ Lietuvos Respublikos Specialiųjų tyrimų tarnybos statusas, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=450104, prisijungta 2013 m. liepos 7 d.

⁴ Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybos įstatymas http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=435544. Prisijungta 2013 m. liepos 7 d.

⁵ Prokuratūros įstatymas, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=281302, prisijungta 2013 m. liepos 7 d.

- Muitinės departamentas⁷ - kiek patenka pagal departamento kompetencijas.

II. NACIONALINIS KONTEKSTAS

Vertinant bet kurį viešųjų lėšų skirto proceso, įskaitant ir ES fondų lėšas, ypač svarbu atsižvelgti į korupcijos rizikas. Lietuvos kontekste daug dėmesio turi būti skiriama nepotizmo bei kyšininkavimo problemoms (koncentruojantis į „žmogiškąjį faktorių“) bei korupcijos rizikoms viešųjų pirkimų procedūrose.

Remiantis tyrimu „Lietuvos korupcijos žemėlapis“⁸, kurį atliko Lietuvos Specialiųjų tyrimų tarnyba, 39 proc. verslininkų teigia, kad finansinės paramos iš ES fondų gavimas yra iš dalies ar labai korumpuota procedūra, 54 proc. valstybės tarnautojų teigia tą patį. Be to, 59 procentai verslininkų ir 58 procentai valstybės tarnautojų teigia, kad užsakymų gavimas iš valstybės yra korumpuota ar iš dalies korumpuota procedūra. 22 proc. valstybės tarnautojų teigia patyrę politinį spaudimą iš politikų dėl politikų privačių interesų (20 proc. teigia tokį politikų spaudimą patyrę dėl politinių partijų interesų).

Pagal 2008 m. tyrimą „Viešųjų pirkimų skaidrumas“⁹, pusė Lietuvos verslininkų (48 proc.) bent vieną kartą yra nusprendę nedalyvauti viešųjų pirkimų konkurse, nes, jų nuomone, laimėtojai būdavo žinomi iš anksto. Jie teigia, kad korupcija pasireiškia jau rengiant kvalifikacijas (66 proc.) bei technines specifikacijas (62 proc.).

Naujausi pasaulio korupcijos barometro (2013)¹⁰ rezultatai rodo, kad Lietuvos gyventojai kyšius moka dažniau nei kiti Europos Sąjungos gyventojai, nors, palyginti su 2010 m., smulkioji korupcija sumažėjo: 2010 metais 34 proc. respondentų nurodė davę kyšį, o 2012 m. šis skaičius sumažėjo iki 26 proc. Lietuva taip pat patenka tarp tų ES valstybių, kuriose yra paplitęs nepotizmas. 77 proc. apklaustųjų teigia, kad tam, jog gautum viešąsias paslaugas, svarbu turėti pažįstamų valstybiniame sektoriuje. Remiantis Korupcijos suvokimo indekso duomenimis, Lietuvoje sisteminių pokyčių korupcijos suvokime nėra. Korupcijos suvokimo indeksas iš esmės nepakito per pastaruosius

⁶ Policijos veiklos įstatymas, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=435630, prisijungta 2013 m. liepos 7 d.

⁷ Muitinės įstatymas, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=435714, prisijungta 2013 m. liepos 7 d.

⁸ Lietuvos Respublikos Specialiųjų Tyrimų Tarnyba, 2011 m. Lietuvos korupcijos žemėlapis, http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/Korupcijos_zemelapis.pdf, parsisiųsta 2013 m. liepos 7 d.

⁹ Lietuvos Respublikos Specialiųjų Tyrimų Tarnyba ir Lietuvos Respublikos Viešųjų pirkimų biuras, 2008 m. „Viešųjų pirkimų skaidrumas“. Parsisiųsta 2013 m. liepos 7 d. http://transparency.lt/media/filer_public/2013/02/04/ataskaita_stt_rait_tyrimas_200810doc-1.pdf

¹⁰ „Transparency International“, Pasaulinis korupcijos barometras, 2013 m.,

http://issuu.com/transparencvinternacional/docs/2013_globalcorruptionbarometer_en, prisijungta 2013 m. liepos 7 d.

penkerius metus: 2012 metais Lietuva iš 176 pasaulio šalių užėmė 48 vietą.¹¹ Remiantis 2012–2013 metų Pasaulio konkurencingumo indeksu,¹² biurokratizmas ir korupcija įvardinami tarp penkių labiausiai problematiškų veiksnių verslui šalyje.

Vertinant netiesiogiai su ES fondų administravimo sistema susijusią šalies teisinę bazę, galima pažymėti teisės aktus, reguliuojančius lobizmą, reglamentuojančius sankcijas už korupcinius nusikaltimus, nukentėjusiųjų nuo nusikalstamų veikų apsaugą. Nors vis dar trūksta teisės aktų, efektyviai reguliuojančių pranešėjų apsaugą, daugiausiai iššūkių apskritai kelia ne teisės aktų bazė, o konkrečių teisės aktų įgyvendinimas¹³. Dėl šios priežasties daugiausiai dėmesio šioje analizėje bus skiriama teisės aktų įgyvendinimo klausimams, koncentruojantis į korupcines ir sukčiavimo rizikas.

Viešųjų pirkimų procedūros Lietuvoje yra gana detalai sureglamentuotos. Lietuva iš kitų ES šalių narių išsiskiria tuo, kad čia egzistuoja ir itin detalūs teisės aktai, skirti reguliuoti viešuosius pirkimus, nepatenkančius į ES viešųjų pirkimų direktyvų taikymo sritį¹⁴. Taip pat Lietuva patenka į sąrašą tarp tų ES šalių narių, kuriose yra dažnai taikoma neskelbiamų pirkimų procedūra¹⁵ (panašiai kaip ir kitose naujose šalyse narėse, tokiose kaip Čekija, Estija, Latvija, Lenkija, Rumunija, Slovėnija ir Slovakija), kuri tarptautinėje praktikoje pripažįstama kaip padidintos korupcinės rizikos. Tai, kad Lietuvoje itin sudėtingai reguliuojami viešieji pirkimai bei dažnai taikoma neskelbiamų pirkimų procedūra lemia tai, kad viešieji pirkimai laikomi padidintos korupcijos rizikos sritimi.

ES finansinės paramos gavėjai dažniausiai (46 proc.) neskaidriausiu ES paramos administravimo etapu laiko paraiškų vertinimą ir sprendimo finansuoti priėmimą. 24 proc. mano, jog neskaidriausias etapas yra paramos teikimo sąlygų nustatymas (konkrečių reikalavimų pareiškėjams ir projekto veikloms nustatymas bei išlaidų tinkamumo nustatymas). Projekto įgyvendinimą (viešieji pirkimai, mokėjimo prašymų tikrinimas) neskaidriausiu etapu laiko 10 proc. šios grupės atstovų. Iš viso 58 proc. apklaustųjų tvirtina, kad, jų nuomone, ES paramos 2007–2013 m. skirstymo procesas yra skaidrus. Šis skaičius truputį mažesnis apklaustųjų potencialių pareiškėjų

¹¹ „Transparency International“, Korupcijos suvokimo indeksas, 2012 m., <http://www.transparency.org/cpi2012/results>, parsiųsta 2013 m. liepos 7 d.

¹² Pasaulio ekonomikos forumas, 2012-2013 Global Competitiveness Report http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf, parsiųsta 2013 m. liepos 7 d.

¹³ Detaliau su šalies atsparumo korupcijai sistema galima susipažinti studijoje Lietuvos nacionalinės atsparumo korupcijai sistemos tyrimas. „Transparency International“ Lietuvos skyrius, 2013. Prieiga internete:

http://transparency.lt/media/filer_public/2013/01/23/lietuvas_nacionalines_atsparumo_korupcijai_sistemos_tyrimas.pdf

¹⁴ Daugiau žr. Europos Komisijai parengtą studiją *Public procurement in Europe Cost and effectiveness*. PwC, London Economics and Ecorys. Prieiga internete: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf, P. 105, žiūrėta 2013 m. liepos 8 d.

¹⁵ Europos Komisijai parengta studija *Public procurement in Europe Cost and effectiveness*. PwC, London Economics and Ecorys. Prieiga internete: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf, P. 30, žiūrėta 2013 m. liepos 8 d.

(verslo atstovų) grupėje (49 proc.), tačiau pastarosios apklaustųjų grupės nuomonė dėl skaidriausių etapų beveik nesiskiria nuo paramą gavusiųjų.¹⁶

METODOLOGIJA

Ši rizikų ir prevencijos vertinimo analizė yra tarptautinio projekto „EU Funds Watch“, kuris prasidėjo 2012 m. pabaigoje, dalis. Projektą finansuoja Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF), bei koordinuoja - „Transparency International“ Čekijos skyrius. Projekto partneriai: Estijos ir Vengrijos „Transparency International“ skyriai.

Pagrindinis projekto tikslas yra surinkti ir išanalizuoti gerąsias sukčiavimo bei korupcijos prevencijos praktikas ES struktūrinių fondų skirstymo sistemose projekte dalyvaujančiose šalyse, siekiant padidinti bendras žinias apie tokias rizikas valdant ES fondus. Pagrindinis šios vertinimo užduoties tikslas yra išanalizuoti korupcijos bei sukčiavimo rizikas visoje ES struktūrinių fondų sistemoje Lietuvoje, daugiausiai dėmesio skiriant procedūrinėms problemoms bei esamoms prevencinėms priemonėms. Išsamesnei analizei pasirinktas 2007 - 2013 m. finansavimo laikotarpis, o 2004 - 2006 m. laikotarpis nagrinėtas tik lyginamuoju aspektu. Analize siekiama pateikti bendrą korupcijos ir sukčiavimo rizikų apžvalgą tuo pačiu analizuojant, kokios prevencinės priemonės gali būti panaudotos eliminuoti arba valdyti identifikuotas rizikas. Analizė nagrinėja galimas sukčiavimo bei korupcijos rizikas, kylančias visuose proceso etapuose, analizės tikslais sąlyginai išskirti trys pagrindiniai proceso etapai:

1. programavimo etapas;
2. paraiškų teikimo ir projekto vykdymo etapas;
3. ataskaitų teikimo bei rezultatų stebėjimo etapas.

Analizės problemai ištirti pasirinkta tyrimo metodų trianguliacija, siekiant prisidėti prie visapusiško ir novatoriško požiūrio šioje – iš esmės jau gan detalai aptartoje bei išnagrinėtoje - srityje. Rizikos vertintos dviem lygmenimis. Pirmiausia analizuotos bendros korupcijos ir sukčiavimo rizikos, būdingos visai sistemai. Tuomet analizuotos korupcijos ir sukčiavimo rizikos konkrečiose stadijose ar institucijose, vertinant ir egzistuojančius prevencinius mechanizmus, skirtus kylančias rizikas

¹⁶ Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų bendrovė „Spinter tyrimai“, 2012 m. lapkritis-gruodis. Potencialių pareiškėjų Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramai gauti tyrimas; Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos gavėjų tyrimas

valdyti arba eliminuoti. Nustačius konkrečias rizikas, išsamiau išanalizuojami su tuo susiję nacionalinės teisės aktai.

Tyrimo metodai,

1. teisės aktų analizė;
2. antrinių duomenų turinio analizė;
3. pusiau struktūruoti giluminiai interviu su žmonėmis, tiesiogiai dirbančiais įgyvendinančiose agentūrose, kitose atrinktose susijusiose agentūrose, išoriniuose kontroliuojančiuose institucijose bei su privataus sektoriaus atstovais, kurie yra (ar buvo) paramos gavėjai arba konsultantai. Galutinis studijos projektas buvo pristatytas viešai konsultacijai ir papildomoms įžvalgoms.

Pusiau struktūruotų interviu informatoriai buvo atrinkti iš trijų grupių:

1. „klientai“: privataus sektoriaus atstovai, gaunantys paramą arba dirbantys konsultuojančiose bendrovėse;
2. išoriniai priežiūros organai ir programuotojai: LR Finansų Ministerija, Valstybės kontrolė, Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba;
3. „koordinatoriai“: įgyvendinančios agentūros, koordinuojančios ES struktūrinių fondų panaudojimą nuo projektų atrankos iki ataskaitų rengimo; taip pat buvo apklaustos kai kurios įgyvendinančios agentūros, koordinuojančios projektus, finansuojamus pagal skirtingas ES finansinės paramos formas, siekiant lyginamojo aspekto.

1. KORUPCIJOS IR SUKČIAVIMO RIZIKOS SKIRSTANT ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ LĖŠAS

Dauguma analizės metu apklaustų asmenų teigė, kad visose ES struktūrinių fondų skirstymo stadijose Lietuvoje egzistuoja korupcinių rizikų. Informantų pozicijos nežymiai išsiskyrė tik kalbant apie pačią pirmą įgyvendinimo stadiją – programavimą. Žemiau pateikiama korupcijos rizikų visose fondų skirstymo stadijose apžvalga.

1.1 PROGRAMAVIMAS

Pirmoji ES struktūrinių fondų įgyvendinimo stadija šalyje yra programavimas. Esminės programavimo etape išskirtinos rizikos yra šios:

- *Neaiški arba pernelyg plačiai apibrėžta tvarka, pagal kurią rengiami valstybinių bei regioninių projektų sąrašai, taip sudarant prielaidas neteisėtam verslo ir politikų įtakos darymui; aiškios ir susistemintos informacijos apie šios finansavimo formos pasirinkimą trūkumas.*
- *Nepakankamai kokybiška kaštų ir naudos analizė programavimo stadijoje.*
- *Nepakankamai efektyvus Priežiūros komiteto vaidmuo, kuris gali nulemti ir galimą kontrolės stoką.*
- *Aiškios ir susistemintos informacijos apie tai, kaip siejasi pasirinktos finansavimo sritys/prioritetai/priemonės su nacionalinio, ES ar konkretaus regiono lygmens strategijomis, trūkumas lemia neefektyvaus planavimo rizikas, atveriančias kelių neteisėtai įtakai.*

Procesas

Kaip numatyta Tarybos reglamente Nr. 1083/2006, veiksmų programas kuria pačios šalys narės ir kiekviena šalis narė turi diskreciją nuspręsti dėl konkretaus proceso. Lietuvoje keturių veiksmų programų planavimo procesas 2007–2013 metams prasidėjo nuo darbo grupių veiklos (ją koordinavo LR Finansų ministerija), įtraukiant socialinius ir ekonominius partnerius bei įvairių sričių ekspertus. Šių darbo grupių sudėtį patvirtino Finansų ministras. Peržiūrėjusi ir apjungusi visų šių partnerių indėlių, LR Finansų ministerija perdavė dokumento projektą komisijai, atsakingai už ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo strategijos ir veiksmų plano rengimą (Lietuvos Respublikos

Vyriausybės 2005 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. 1351).¹⁷ Pistačius pasirinktus prioritetus ir surinkus galutinius rengėjų indėlius, strategijos projektas buvo aptartas su EK atstovais neoficialiame susitikime, per kurį buvo pateiktos galutinės pastabos. Peržiūrėjus šias pastabas, projektą patvirtino Vyriausybė ir tada jis buvo pateiktas EK galutiniam patvirtinimui. Parengus veiksmų programas, buvo pradėti planuoti veiksmų planai ir konkrečios priemonės (tarpinėms institucijoms dalyvaujant veiksmų planų valdymo komitetuose), atsižvelgiant į nacionalinį strateginių tikslų planą.

Užbaigus planavimą nacionaliniu lygiu, buvo parengti konkrečių priemonių aprašai, kurie įtraukti į veiksmų planų priedus ir patvirtinami Vyriausybės nutarimais. Be to, prieš paskelbiant kvietimą teikti paraiškas, buvo parengtas galimų paraiškų teikėjų planiniams (valstybiniais arba regioniniams) projektams sąrašas. Tai atliko arba atitinkama ministerija (valstybės projektų atveju), arba Regionų plėtros taryba (regioninių projektų atveju). Didžioji dalis įmonių ir organizacijų šiuose sąrašuose yra savivaldybės, valstybinės ar biudžetinės įstaigos. Vis dėlto, į šiuos sąrašus įtrauktų objektų pobūdis nėra aiškiai ribojamas teisės aktuose. Planinė projektų finansavimo forma pasitelkiama siekiant įgyvendinti svarbias strategines užduotis, kurios būna numatytos strateginiuose šalies dokumentuose ar tais atvejais, kuomet yra tik vienas galimas rangovas. Priešingai nei konkursinių projektų atveju, teikti paraiškas planiniams projektams kviečiami tik tie subjektai, kurie yra iš anksto suplanuotame galimų pareiškėjų sąrašė.

Rizikos

Aiškaus pagrindimo tarp to, kaip konkrečios pasirinktos ES finansavimo sritys (prioritetai/priemonės) siejasi su šalies ar regiono strategijomis, trūkumas

Beveik visi apklaustieji pažymėjo, kad jau pirmajame etape egzistuoja aiškios neteisėtos įtakos darymo rizikos, pasireiškiančios rengiant programavimo prioritetus ar finansavimo taisykles, nepagrįstai palankias tik konkrečioms sritims. Taip gali būti sukuriamos prielaidos "legalizuotai korupcijai". Net jeigu vėliau procesas organizuojamas laikantis taisyklių, visas tolesnis fondų skirstymas nuo pat pradžios jau gali būti nulemtas sukūrus nepagrįstai palankias sąlygas konkrečioms pramonės sritims ar net konkrečioms įmonėms (monopolijų atveju). Be to, trūksta viešai prieinamos aiškios informacijos, kuri aiškiai pagrįstų logiką dėl sprendimų finansuoti

¹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl veiksmų programų Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai įgyvendinti nustatymo, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc?p_id=267759, prisijungta 2013 m. birželio 26 d.

konkrečias sritis (prioritetų ir/ ar priemonių lygmenyje), o tai gali savaime lemti nepasitikėjimą visa sistema. Kai kurie apklaustieji teigė, kad šioje pirmojoje, programavimo, stadijoje labai aktyvios ir lobistų grupės, neoficialiai siekiančios savo atstovaujамų klientų privačių interesų (pavyzdžiui, darant spaudimą įtraukti konkrečius prioritetus ar priemones, kurios vėliau leistų konkrečioms įmonėms ar organizacijoms teikti paraiškas ir gauti finansavimą).

Be to, jeigu nėra adekvataus, sistemingo planavimo ar jei prioritetai nėra suderinti su nacionalinėmis strategijomis, tai kelia ne tik korupcijos, bet ir neracionalaus viešųjų lėšų panaudojimo pavojų. Pavyzdžiui, gali nutikti taip, kad projektai net prieštarautų vienas kitam – interviu metu buvo iškelta daug klausimų apie tokias galimas situacijas, nors konkrečių atvejų identifikuota nebuvo.

Aiškių kriterijų, atrenkant specifinius valstybinius ar regioninius finansuojamus projektus, trūkumas

Kita korupcinė rizika, identifikuota interviu metu, - pernelyg didelė institucijų diskrecija rengiant potencialių pareiškėjų sąrašus valstybiniams arba regioniniams projektams. Įvairios institucijos/įmonės gali būti suinteresuotos, kad jas įtrauktų į tokius sąrašus (ar kad jų projektai gautų būtent tokią finansavimo formą), taip užsitikrindamos finansavimą paskelbus kvietimus teikti paraiškas. Kriterijai, pagal kuriuos projektai būtų atrenkami tokiais finansavimo formai, nėra viešai prieinami, todėl didesnis skaidrumas šioje stadijoje prisidėtų prie didesnio viso proceso skaidrumo ir atskaitingumo.

Ne visų apklaustųjų nuomonės šiuo klausimu sutapo. Vienas iš apklaustų valstybės tarnautojų pažymėjo, kad, kadangi privačios bendrovės dažniausiai nėra įtraukiamos į tokius sąrašus, vietos korupcijai nelieka. Be to, kaip papildomas saugiklis veikia ir faktas, kad šie sąrašai turi atitikti nacionalinius/regioninius strateginius aktus¹⁸. Visgi projektų, kurie buvo finansuojami kaip valstybiniai projektai, apžvalga iškelia keletą klausimų. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministerija skyrė UAB "Devold" finansavimą valstybiniam projektui įgyvendinti. Žinoma, toks pasirinkimas galėjo būti pagrįstas ir atliktas laikantis visų nustatytų procedūrų, tačiau informacijos apie kandidatų atranką trūkumas savaime kelia klausimų.

¹⁸ Nutarimas Dėl Europos Sąjungos fondų ir Lietuvos Respublikos Valstybės biudžeto lėšomis finansuotų regionų projektų atrankos tvarkos aprašo patvirtinimo, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=452259 (žiūrėta 2013-07-08) ir skirtingi atitinkamų ministerijų nutarimai tvirtinantys tvarkos aprašus valstybiniams projektams, prieiga internete: <http://www.esparama.lt/teises-aktai?dateTo=&dateFrom=&iid=&tid=000bdd5380004966&pid=000bdd5380008a38#title> (žiūrėta 2013-07-08)

Specialiųjų tyrimų tarnybos analizėje Dėl Lietuvos 2007- 2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijos valdymo srityje taip pat pažymima, kad teisės aktai, suteikiantys viešojo administravimo institucijoms pakankamai didelę diskrecijos teisę planuoti valstybinius projektus, žymiai padidina korupcijos riziką¹⁹.

Per plačios ar per siauros finansavimo sąlygos, sukuriančios prielaidas nesąžiningai konkurencijai

Kai tik planavimas nacionaliniu lygiu baigiamas, pradedama rengti finansavimo sąlygas tam tikrose srityse. Kai kurios apklaustos agentūros atkreipė dėmesį, kad finansinių sąlygų rengimas taip pat gali tapti neteisėtos įtakos objektu - formuluojant sąlygas, gali būti sukuriamos palankios sąlygos tam tikriems pareiškėjams vėliau gauti paramą. Kadangi kai kurių projektų pobūdis gali būti itin techninis, sunku tokius galimus atvejus pastebėti be ekspertinės patirties; ši rizika buvo įvertinta kaip mažesnės tikimybės. Esami prevencijos mechanizmai šiai rizikai valdyti susiję su kelių skirtingų darbuotojų įtraukimu į šį procesą.

Kokybiškos kaštų ir naudos analizės trūkumas

Atvejų, kai būtų atliekama kokybiška kaštų ir naudos analizė programavimo periode, trūkumas buvo identifikuotas kaip viena iš didesnių rizikų šioje stadijoje. Be to, kai kuriose institucijose, kur kaštų ir naudos analizė visgi yra atliekama, tai daroma labai formaliu ir neefektyviu būdu.

Rizikos valdymas

Egzistuoja skirtingi mechanizmai, skirti valdyti ar eliminuoti šias aukščiau išvardintas rizikas. Ekspertai atlieka išankstinius vertinimus, visos procedūros derinamos su EK. Kai kurie apklaustieji teigė, kad dėl šių prevencijos priemonių ir prielaidų neteisėtai įtakai šioje stadijoje nelieka, o egzistuojančių saugiklių visiškai pakanka korupcijos prevencijai. Visgi prieinamos medžiagos sudėtingumas (ar net trūkumas) lemia tai, kad pasibaigus programavimo etapui išoriniams asmenims yra sunku suvokti, kas lėmė konkrečius sprendimus šiame etape. Tai reiškia, kad sunku atsekti ir logines jungtis tarp nacionalinės (ar regioninės) strategijos ir prioritetų ar pasirinktų priemonių tam tikroms sritims.

¹⁹ Specialiųjų tyrimų tarnyba. Dėl Lietuvos 2007- 2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijos valdymo srityje (2010): http://www.stt.lt/documents/korupcijos_rizikos_analize/Del_ES_lesu_panaudojimo_SMM_4-01-3890.pdf, žiūrėta 2013-07-08

Stebėsenos komitetas²⁰ taip pat buvo įvardijamas kaip šių rizikų valdymo forma, nes šio komiteto vaidmuo būtent ir yra kontroliuoti anksčiau aptartas rizikas ir užtikrinti viso programavimo etapo kokybę ir efektyvumą. Tačiau tuo pačiu Stebėsenos komiteto darbo efektyvumo trūkumas buvo įvardijamas kaip atskira rizika. Šio komiteto nariams pateikiami labai dideli medžiagos kiekiai, itin techninis ir atskiro ekspertinio pasirengimo reikalaujantis kai kurių sprendžiamų klausimų pobūdis bei paties proceso sudėtingumas nulemia tai, kad yra didelė rizika, jog komiteto nariai nepastebės prieš tai aptartų prielaidų “legalizuotai korupcijai”. Dėl šių priežasčių, nors teisinė Komiteto darbo bazė yra pakankama, lieka neaišku, ar vyksta kokybiškos diskusijos bei ar joms lieka laiko. Kai kurie apklaustieji net teigė, kad Komitetas iš tiesų galėtų tapti aktyvesniu proceso dalyviu ir net įsitraukti į kaštų – naudos analizių kokybės vertinimą.

Kokybiškas socio-ekonominių partnerių įtraukimas identifiкуotas kaip kitas galimas rizikų valdymo mechanizmas šioje stadijoje. Apklaustieji pažymėjo, kad šiuo finansavimo laikotarpiu socio – ekonominiai partneriai yra mažiau aktyvūs, be to, reikia pažymėti ir tai, kad efektyvios partnerystės užtikrinimas lieka iššūkiu daugeliui valstybių narių. Kaip priemonės, galinčios prisidėti prie kokybiškesnės partnerystės, buvo įvardintas labiau sustruktūrintos informacijos pateikimas partneriams bei aktyvesnis susitikimų moderatoriaus vaidmuo.

Šiuo metu LR Finansų ministerija svarsto galimybę parengti kriterijus, pagal kuriuos būtų atrenkami projektai valstybinei ir regioninei finansavimo formai. Tai būtų labai pozityvus pokytis, kuris galėtų apriboti politikų diskreciją pasirenkant tokią finansavimo formą ir renkant galimus pareiškėjus tokiems projektams.

Taip pat šiuo metu svarstoma galimybė kaštų-naudos analizę atlikti jau pačioje pirmoje – programavimo – stadijoje. Tai taip pat galėtų prisidėti prie skaidrumo pasirenkant finansuoti konkrečias sritis. Intervuotieji pažymėjo, kad kokybiškos kaštų ir naudos analizės galėtų apimti visų stadijų vertinimus.

1.2. ĮGYVENDINIMAS

Pagrindinės identifiкуotos rizikos šiame etape:

- *Nėra efektyvių saugiklių, saugančių nuo neteisėtos politinės įtakos apskritai bei nuo neteisėtos politinės tarpininkaujančių institucijų įtakos įgyvendinančioms institucijoms.*

²⁰ Vyriausybės nutarimas dėl Stebėsenos komiteto sudarymo
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=386240&p_query=&p_tr2=2, žiūrėta 2013 m. liepos 8 d

- Skirtingas įgyvendinančių institucijų statusas lemia tai, kad nėra aiškių vienodų standartų personalui, kuris tiesiogiai dirba su ES fondais. Tai nulemia įvairius neaiškumus tiek deklaruojant galimus interesų konfliktus, tiek kalbant apie „pereinamąjį laikotarpį“ (angl. – cooling off period), be to, nėra aiškių garantijų, kurios apsaugotų personalą nuo neteisėtos politinės įtakos.
- Šiuo metu įgyvendinančių institucijų statusas lemia tai, kad nėra pakankamai saugiklių, kurie užtikrintų, kad įgyvendinančios institucijos yra nepriklausomos nuo neteisėtos politinės įtakos iš tarpinių institucijų bei kitų išorinių interesų grupių.
- Kai kurios įgyvendinančios institucijos turi valdybą – jeigu joje dominuoja politikai, tai gali sukurti prielaidas neteisėtai įtakai bei vidiniam politiniam spaudimui
- Kompetencijos trūkumas atrenkant projektus finansavimui („universalių projektų vadovų“ atvejai) ir neadekvačių terminų parinkimas teikti paraiškoms.
- Viešieji pirkimai įvardijami kaip viena didžiausių korupcinių rizikų įgyvendinimo stadijoje.

Procesas

Baigus programavimą ir parengus finansavimo sąlygas, atitinkamos įgyvendinančios institucijos paskelbia paraiškų teikimo pradžią. Pareiškėjai, esantys iš anksto parengtame sąrašė, gauna kvietimus teikti paraiškas planiniams valstybiniam arba regioniniams projektams, o kvietimas teikti paraiškas yra atviras visoms įmonėms, atitinkančioms kvietimo reikalavimus.

Remiantis oficialiais vidinės informacinės ES struktūrinių fondų valdymo ir priežiūros sistemos statistikos duomenimis²¹, iki 2013 metų liepos 9 dienos (2007- 2013 m. finansavimo laikotarpyje) buvo 1082 užregistruotų pažeidimų. Trylikoje šių užregistruotų vidinėje informacinėje ES struktūrinių fondų administravimo ir kontrolės sistemoje atvejų buvo įtariamas galimas sukčiavimas ir šie atvejai perduoti Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnybai.

Dauguma įgyvendinančių įstaigų organizuoja savo darbą paskirdami po vieną projektų vadovą, kuris yra atsakingas už projektą nuo kvietimo teikti paraiškas ir atrankos procedūrų iki ataskaitų pateikimo. Jiems padeda kiti departamentai ir darbuotojai. Pavyzdžiui, kiti darbuotojai prisijungia, kai reikia apdoroti mokėjimų prašymus, atlikti patikrinimus vietoje ir pan. Šiuo atveju taikomas „keturių akių kontrolės“ principas, taip siekiant sumažinti korupcijos ar klaidų riziką (mažiausiai du

²¹ SFMIS, ES struktūrinės paramos kompiuterinė informacinė valdymo ir priežiūros sistema. Oficiali statistika šiai analizei pateikta Finansų ministerijos

darbuotojai yra siunčiami į patikrinimus vietoje, mažiausiai du žmonės tikrina mokėjimų prašymus ir t. t.). Siekiant sumažinti korupcijos riziką, įstaigos tam tikrus projektus atsitiktine tvarka paskirsto skirtingiems projektų vadovams ir tai gali būti įvardijama kaip geras pavyzdys mažinant „žmogiškojo faktoriaus“ riziką.

Šiame etape svarbus tampa įgyvendinančiųjų agentūrų teisinis statusas, nulemiantis ne tik organizacinę institucijų struktūrą, bet ir joje dirbančio personalo statusą. Įgyvendinančiųjų institucijų teisinis statusas Lietuvoje yra nevienodas. Kai kurios ES fondus administruojančios agentūros yra ministerijų įsteigtos biudžetinės įstaigos, o kitos yra viešosios įstaigos, įsteigtos laikantis Viešųjų įstaigų įstatymo.

Rizikos

Neteisėta tarpinių institucijų bei kitų politikų įtaka

Analizė atskleidė, kad neteisėtos politinės įtakos rizika yra didesnė biudžetinių įstaigų atveju. Tais atvejais, kai ministerija įkuria įgyvendinančią instituciją bei yra atsakinga už galimų pareiškėjų sąrašo valstybiniam projektams parengimą bei prižiūri šios institucijos veiklas apskritai, labai svarbu suvaldyti neteisėtą politinės įtakos riziką, nes tokiais atvejais ministerijų padėtis leidžia įgyvendinančiai institucijai taikyti politinį spaudimą. Pavyzdžiui, ministerijos gali taikyti spaudimą mažindamos metinį biudžetą, personalo narių skaičių, gali mėginti paveikti sprendimus dėl darbuotojų priėmimo į darbą ir pan.²². Kai kurie apklaustieji Centrinę projektų valdymo agentūrą pateikė kaip gero balanso pavyzdį. Šią agentūrą įsteigtė LR Finansų ministerija, tačiau ji administruoja kitoms ministerijoms priskirtinus projektus.

Taip pat reikėtų pažymėti, kad kartais nėra visiškai aišku, kodėl apskritai yra įsteigiamos kai kurios įgyvendinančios institucijos. Galima kelti klausimą, ar ministerijoms nėra paranku turėti tokias institucijas, kurioms galėtų daryti politinę įtaką ir paveikti administruojamų ES lėšų panaudojimą.

Nėra aiškių standartų institucinei įgyvendinančiųjų institucijų sąrangai ir su ES fondais dirbančiam personalui

Didžioji dalis apklaustųjų sutiko, kad viešosios įstaigos statusas yra efektyvesnis, nors daug ką lemia ir tai, kokia vidinė struktūra pasirenkama konkrečioje institucijoje (*„daug kas priklauso nuo tokios institucijos direktoriaus ir organizacijos kultūros, kurią jis arba ji sukuria“*). Tokių institucijų

²² Kaip viena didžiausių korupcijos rizikų tai buvo įvardinta ir tyrime „Kiek skaidriai leidžiame ES pinigus“, kurį 2005 m. parengė „Transparency International“ Lietuvos skyrius ir ESTEP: ES teisiniai, socialiniai ir ekonominiai projektai“ (Vilnius, 2005, Eugrimas). Daugiau žr. P.9

organizacinė struktūra ir atskaitomybės standartai yra nustatyti Viešųjų įstaigų įstatyme, kuriame paliekama daug diskrecijos apsisprendžiant dėl konkrečios sąrangos. Pavyzdžiui, jeigu įstaiga turi valdybą, tampa neaišku, kas turėtų ją sudaryti, kad būtų išvengta vidinės neteisėtos politinės įtakos (kuri gali atsirasti, jei piktnaudžiaujama valdybos statusu: gali būti siūloma pertvarkyti viešąsias įstaigas tais atvejais, kai jos neveikia palankiai, sabotuoti įstaigų darbą nepritariant finansinėms ataskaitoms ir pan.). Todėl reikalingi aiškūs motyvai dėl konkrečių asmenų paskyrimo į valdybą. Be to, valdybos nariai neturėtų priklausyti vienai politinei partijai ir turėtų išmanyti ES fondų sistemos funkcijas, o ne tiesiog atstovauti partijos politinius interesus²³. Kai kurie apklaustieji kėlė klausimą, ar valdyba apskritai reikalinga, tuo metu kiti diskutavo, ar būtų galimybė priskirti socialinius - ekonominius partnerius prie tarybos narių.

Daugiausiai apklaustųjų iš įgyvendinančių įstaigų pastebėjo, kad viešąsias įstaigas administruoti yra lengviau, nes jos gali laisviau planuoti savo finansus. Siūlydamos konkurencingesnius atlyginimus darbuotojams, šios įstaigos gali būti konkurencingos darbo rinkoje ir taip pritraukti kompetentingų darbuotojų, užtikrinti konkurencingų atlyginimų sistemos veikimą. Tuo metu biudžetinės įstaigos – priešingai, ne tik turi pasikliauti skiriamu finansavimu iš biudžeto, bet taip pat turi turėti aiškią atlyginimų, kurių negalima viršyti tam tikrose pozicijose, politiką.

Pažymėtina, kad atitinkamai skiriasi ir ES fonduose dirbančių darbuotojų teisiniai statusai. Žmonės, kurie dirba biudžetinėse įstaigose, yra arba valstybės tarnautojai (taikomos visos Valstybės tarnybos įstatymu numatytos garantijos ir reikalavimai), arba dirba pagal darbo sutartis. Daugumos žmonių, dirbančių viešose įstaigose, statusas prilyginamas valstybės tarnautojui arba jie dirba pagal darbo sutartis. Tai reiškia, kad, pavyzdžiui, Viešųjų ir privačiųjų interesų valstybinėje tarnyboje įstatymas²⁴ nėra taikomas visiems ES fondus administruojantiems darbuotojams. Todėl ne kiekvienas darbuotojas privalo užpildyti interesų deklaraciją (jeigu kitaip nenustato vidinės pačios įstaigos nuostatos) ir, pavyzdžiui, ne kiekvienam darbuotojui galioja vienerių metų „atvėsimo laikotarpis“ (minėto įstatymo 18 straipsnis). Pats faktas, jog tokios institucijos suteikia skirtingą teisinį statusą personalui, nebūtų problema, tačiau skirtinga teisinė apsauga ir ne visada aiškūs minimalūs jos standartai suponuoja korupcijos riziką dėl per plačios diskrecijos.

²³ Šis klausimas dėmesio sulaukė ir viešojoje erdvėje. Pavyzdžiui, neseniai iškeltas klausimas dėl to, kokią įtaką Europos socialinio fondo agentūrai gali daryti jos valdyba ir kaip ji sudaryta. Š. Černiauskas. „Darbiečiai“ nusitaike į ES milijardus“, delfi.lt, 2013 m. liepos 24 d., prieiga internete: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/darbieciai-nusitaike-i-es-milijardus.d?id=61909527> (žiūrėta 2013 m. liepos 25 d.)

²⁴ LR Viešųjų ir privačiųjų interesų valstybinėje tarnyboje įstatymas, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=428551, prisijungta 2013 m. birželio 19 d.

Kita vertus, dėl viešųjų įstaigų teisinės padėties nebūtinai taikomas Valstybės tarnybos įstatymas²⁵ samdomiems asmenims sukuria riziką, jog agentūrose, kurios nėra biudžetinės įstaigos, žmonės bus samdomi be tinkamos konkurencijos²⁶. Tuo metu dauguma privataus sektoriaus atstovų pažymėjo, kad personalo, dirbančio viešosiose ir biudžetinėse įstaigose, kompetencija iš esmės nesiskiria (panašu, kad individualių išimčių šiai taisyklei yra tiek biudžetinėse, tiek viešosiose įstaigose).

Tiek viešosios, tiek biudžetinės įstaigos įvardino ir kompetentingų darbuotojų problemą (nors ir skirtinga apimtimi – biudžetinės įstaigos ne visuomet gali pasiūlyti konkurencingą atlyginimą, turi apribotus finansinius išteklius). Ši problema gali nulemti ne tik kompetentingų darbuotojų stoką, bet ir per didelį darbo krūvį personalui, o tai didina riziką, kad korupcijos atvejai kartais tiesiog nebus pastebėti. Dauguma apklaustųjų įgyvendinančių institucijų atstovų pastebėjo, kad daugiau darbuotojų galėtų pagerinti agentūrų darbo kokybę (pavyzdžiui, vienam Verslo paramos agentūros darbuotojui tenka apytiksliai 42 mln. litų, 18 projektų ir 24 mokėjimų paraiškos²⁷ (didžiausi koeficientai).

Apibendrinant, tiek biudžetinės, tiek viešosios įstaigos susiduria su skirtingo pobūdžio problemomis. Įgyvendinančių agentūrų organizavimas pagal vieno teisinio statuso struktūrą, panašu, irgi keltų savų iššūkių. Visgi tai nereiškia, jog neturėtų egzistuoti suvienodinti statuso bei garantijų standartai darbuotojams, kurie tiesiogiai dirba su ES fondais; taip pat, turėtų egzistuoti aiškūs apsaugos nuo neteisėtos politinės įtakos saugikliai, taikomi tiek biudžetinėms, tiek valstybinėms įstaigoms (šiuo metu daugelis apklaustųjų pažymėjo, kad institucijos, kurios nėra pavaldžios konkrečioms ministerijoms, yra *“linkusios kelti daugiau klausimų ir jaučiasi saugesnės taip elgdamosis”*). Dėl skirtingų projektų, kuriuos administruoja šios agentūrosbūtų ypač sunku atrasti modelį, kuris tenkintų visus poreikius. Taip pat svarbu pažymėti, jog, remiantis daugelio apklaustųjų pozicija, yra teigiamų pokyčių, kaip apskritai įgyvendinančios agentūros organizuoja savo darbą (*“naujiems žaidėjams”²⁸ sistemoje dažniausiai reikia laiko prisitaikyti ir įgauti būtinos patirties, kai tuo tarpu agentūros, esančios jau antrajame finansavimo etape atrodo labiau prisitaikiusios ir “turinčios daugiau erudicijos”*).

²⁵ LR Valstybės tarnybos įstatymas, http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=453820, prisijungta 2013 m. liepos 7 d.

²⁶ „Transparency International“ Lietuvos skyrius ir ESTEP: ES teisiniai, socialiniai ir ekonominiai projektai“. „Kiek skaidriai leidžiame ES pinigų“ (Vilnius, 2005, Eugrimas).

²⁷ Viešosios politiko ir vadybos institutas. „ES struktūrinės paramos administravimo sistemos efektyvumo vertinimas“ http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Vertinimas_ESSP_Neringos/Ataskaitos_2011MVP/ES_strukturines_paramos_administravimo_sistemos_efektyvumo_vertinimas.pdf, prisijungta 2013 m. liepos 12 d.

²⁸ Turimi omenyje tiek nauji personalo nariai, tiek ir naujos įgyvendinančios institucijos.

Korupcijos rizikos viešuosiuose pirkimuose

Dauguma, jei ne visos, įgyvendinimo agentūrų nurodo viešuosius pirkimus kaip korupcijai jautriausią ES fondų įgyvendinimo etapą. Dauguma finansinių korekcijų yra atliekama būtent atskleidus viešųjų pirkimų procedūrų taisyklių pažeidimus. Remiantis vidinės informacinės ES struktūrinių fondų valdymo ir priežiūros sistemos statistikos duomenimis, apie 59 proc. visų pažeidimų buvo susiję su viešųjų pirkimų taisyklių pažeidimais; 37 proc. buvo susiję su netinkamomis projektų išlaidomis. Daugelis pažeidimų buvo nustatyti tvirtinant mokėjimų prašymus, vietos patikrinimų metu bei remiantis Valstybės kontrolės komentarais. Apie 60 proc. nuo visų nustatomų pažeidimų ES fondų skirstymo sistemoje yra susiję su viešųjų pirkimų taisyklių pažeidimais (tai atitinka oficialią statistiką, pateikiamą Finansų ministerijos, nelabai skiriasi ir nuo ES vidurkio). Tai taip pat buvo pažymėta ir per interviu su išorinėmis priežiūros institucijomis. Įgyvendinančiose institucijose būtent dėl viešųjų pirkimų taisyklių pažeidimų pritaikoma daug finansinių korekcijų. Pavyzdžiui, Aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra pritaikė finansinių korekcijų už viešųjų pirkimų taisyklių pažeidimuose už 16.346.338,97 Litų per paskutinius 12 mėnesių (bendra viešųjų pirkimų vertė buvo 181.826.901,00 Litų). Žinoma, reikėtų pažymėti, jog tarp jų buvo vienas itin didelės vertės pažeidimas - 15.740.386 Litų)

Daugelis apklaustųjų įvardijo personalo kompetenciją identifikuoti pažeidimus viešuosiuose pirkimuose kaip atskirą riziką ir teigė, jog trūksta specialių personalo mokymų (tą taip pat pažymėjo ir išorinės priežiūros įstaigos). Daug įgyvendinančių institucijų kaip rizikingą procedūrą įvardijo ir jų nustatytų pažeidimų patvirtinimą – dar neseniai pažeidimai turėdavo būti patvirtinti prižiūrinčios ministerijos ir/ar kitos atsakingos valstybinės institucijos ir pasitaikydavo atvejų, kai atlikus vidinį patikrinimą pažeidimas būdavo nustatomas, tačiau vėliau pažeidimo faktui nepritarėdavo ministerija. Po paskutinių pakeitimų ministerija turi teisę paprašyti įgyvendinančios agentūros persvarstyti ir galimai pakeisti sprendimą dėl pažeidimo tik tais atvejais, kai paaiškėja naujų aplinkybių po užbaigto tyrimo įgyvendinančioje agentūroje.²⁹

Anot apklaustųjų, viešieji pirkimai yra rizikinga sritis dėl kelių priežasčių. Pirma, šalies teisinė bazė yra labai sudėtinga – tiek Viešųjų pirkimų įstatymas³⁰, tiek pirkimų nuostatos neperkančiosioms organizacijoms (Lietuvoje tie ES struktūrinių fondų paramą gaunantys subjektai, kurie pagal šalies

²⁹ Ši iki šiol egzistavusi praktika kaip rizikinga buvo įvardinta tiek apklaustųjų, tiek ir ankstesniuose tyrimuose; pakeitimai padaryti 2012-05-09 paketišu Vyriausybės nutarimo dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo 198.1 – 198.2 punktus.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=424750

³⁰ Viešųjų pirkimų įstatymas, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=268778, prisijungta 2013 m. liepos 12 d.

įstatymus ar ES direktyvas būtų neperkančiosios organizacijos, turi laikytis numatytų pirkimų taisyklių³¹). Antra, tam poveikį daro ir bendras nacionalinis kontekstas (*daugiau apie tai - skyriuje „Nacionalinis kontekstas“*): viešieji pirkimai šalyje yra viena labiausiai korumpuotų sričių. Interviu metu be tyčinių pažeidimų atvejų buvo įvardintos ir kitos problemos: planavimo trūkumas (neatliekami kokybiški rinkos tyrimai bei kaštų ir naudos analizės), personalo kompetencijų trūkumas perkančiose ir neperkančiose organizacijose.

Dažniausiai pasitaikanti sukčiavimo rūšis šiuo atveju yra pateiktų pasiūlymų kainos padidinimas. Kai kurios agentūros, kai įtariama tokia praktika, pasamdo nepriklausomus specialistus, kurie įvertina pasiūlytas kainas. Vis dėlto tai ne visada įmanoma, nes, pavyzdžiui, biudžetinės įstaigos gali neturėti finansinių resursų tokioms paslaugoms (priešingai nei viešosios įstaigos, kurios dažnai gali pasinaudoti technine parama). Kita priežastis gali būti kompetencijos trūkumas įgyvendinančiose agentūrose ir išorės kontrolės įstaigose. Įgyvendinančiųjų agentūrų darbuotojai ne visada geba atskleisti galimus siūlomų kainų padidinimus ar kitas korupcijos grėsmes. Privataus sektoriaus atstovai pažymėjo irgi pastebintys, kad jiems įgyvendinant ES finansuojamus projektus ir vykdant juose tiekėjų apklausas, tiekėjai kartais pateikia aukštesnių kainų pasiūlymus nei rinkoje, tad didesnis viešumas šiuo atveju, galėtų prisidėti prie problemos sprendimo.

Teisės aktų bei interviu metu surinktų duomenų analizė atskleidė, kad nėra efektyvių teisinių priemonių, kurios neleistų pirkti prekių ar paslaugų iš subjektų, susijusių su pirkėju – neperkančiąja organizacija pagal minėtą Finansų ministro patvirtintą tvarkos aprašą. Tai kelia aiškią nepotizmo riziką ir gali nulemti didesnes kainas ar prastesnę kokybę.

Apklaustieji taip pat įvardijo kitas pažeidimų formas, susijusias su sukčiavimu ir korupcija viešuosiuose pirkimuose. Dažnai nustatomi neadekvatūs kvalifikaciniai reikalavimai potencialiems pareiškėjams (reikalavimai gali būti savaime diskriminuojantys dalį tiekėjų arba tiesiog nepagrįstai sudarantys palankias sąlygas kitiems tiekėjams), parengiamos neadekvačios techninės specifikacijos, naudojami netinkami viešųjų pirkimų metodai (pavyzdžiui, naudojant apklausas vietoje skelbiamo viešojo pirkimo), nustatomi neadekvatūs paraiškų pateikimo terminai ar piktnaudžiaujama keičiant pirkimo sutartis.

³¹ Patvirtinta finansų ministro įsakymu, http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=322400&p_query=&p_tr2=, prisijungta 2013 m. liepos 12 d.

Taip pat, remiantis apklaustaisiais, išorės kontrolės institucijos kartais turi per mažai resursų tam, kad identifikuotų ir iširtų visas rizikas. Tai taikytina tiek Viešųjų pirkimų tarnybai, kuri neturi atskiro departamento, skirto ES fondų lėšoms, ir pirkimus stebėsenai atsirenka pagal savo bendrą vidinę rizikų įvertinimo sistemą, tiek Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybai („kartais atrodo, kad Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba neturi pakankamai darbuotojų“). Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba pažymi, kad problema yra daug platesnė ir tarnyba dažnai susiduria su tuo, kad institucijos ir asmenys ne visada supranta, kokiais klausimais konkrečiai reikėtų kreiptis į FNTT, tad nepavygsta išvengti kompetencijos prasme netinkamų pranešimų.

Kompetencijos trūkumas atrankos („universalijų projektų lyderių“ atvejais) etape

Kaip buvo aprašyta aukščiau, dauguma įgyvendinančių įstaigų turi vieną projekto vadovą, kuris vadovauja tam tikram projektui nuo paraiškų teikimo ir atrankos procedūros iki ataskaitų teikimo. Tai lemia, jog itin techninio pobūdžio projektuose šie žmonės gali neturėti pakankamos kompetencijos tam tikrose srityse, o tai gali sąlygoti projekto vertinimo efektyvumo trūkumą. Tuo metu dėl skirtingos institucinės struktūros ne visos agentūros turi galimybę pasisamdyti išorinius ekspertus. Nors tai nėra korupcija savaime, tokia situacija gali sukurti palankią terpę pareiškėjų piktnaudžiavimui ar net spaudimo vertintojams kūrimui.

Neadekvatūs projektų atrankos ir mokėjimų prašymų tenkinimo terminai

Apklausti verslo atstovai įvardijo, jog neadekvatūs terminai laukiant projekto finansavimo patvirtinimo gali sąlygoti daug problemų ir netgi korupcijos riziką. Pavyzdžiui, netgi jei tam tikra įgyvendinančioji agentūra strategiškai planuoja kvietimus teikti paraiškas, bet finansavimo patvirtinimo terminai yra neadekvačiai ilgi, tai suardo visą strateginę logiką. Be to, tai gali sąlygoti korumpuotus susitarimus tarp pareiškėjų ir personalo, kuris vertina paraiškas agentūrose. Kaip kai kurie apklaustieji įvardino, įgyvendinančios agentūros viduje turi santykinę laisvę pačios spręsti, koku eiliškumu mokėjimų prašymai bus įgyvendinami. Tai reiškia, jog tokių agentūrų personalas turi diskreciją (nors kartais ribotą) nuspręsti dėl tam tikrų mokėjimų prašymų prioritizavimo ieškant asmeninės naudos ir taip sukuriant dar ir nelygias galimybes kitoms kompanijoms.

Rizikų valdymas

Įgyvendinančiosios agentūros naudoja įvairius vidinius mechanizmus šiems pavojams valdyti. Dauguma turi vidinius nuostatus, įpareigojančius deklaruoti privačius interesus bei pranešti

vadovui apie visus darbe iškylančius interesų konfliktus. Šie reikalavimai dažniausiai yra darbo sutarties dalis. Tais atvejais, kai darbuotojai privalo užpildyti šias deklaracijas kaip valstybės tarnautojai arba jiems prilygintini asmenys, jie tai atlieka internetu Vyriausiosios tarnybinės etikos komisijos (VTEK) elektroninėje sistemoje. Šiuo atveju jų darbų vadovai ir direktoriai gali neturėti prieigos prie deklaravimo duomenų. Kaip geras tokios problemos sprendimo pavyzdys yra kai kurių įstaigų „dvigubos interesų deklaracijos sistemos“ naudojimas. Tai reiškia, kad darbuotojai užpildo nacionalinio registro formas internetu, kaip to reikalauja šalies įstatymai, ir tuo pat metu užpildo vidines interesų deklaracijas, kaip to reikalauja vidiniai įstaigos nuostatai. Tokiu būdu šios deklaracijos yra prieinamos darbuotojų vadovams, prižiūrintiems darbų paskirstymą.

Be to, kai kurios įgyvendinančiosios įstaigos turi aiškią dovanų politiką ir tai gali būti pateikta kaip geros praktikos pavyzdys – tokiais atvejais svarbu išvengti net ir korupcijos regimybės, o prie to prisideda aiškių standartų žinojimas. Papildomi specifiniai mokymai taip pat prisidėtų prie šių rizikų valdymo - kai kurios įstaigos pažymi, jog tokių mokymų trūkumas yra vienas iš iššūkių. Daugelyje įgyvendinančiųjų įstaigų yra atskiri rizikų valdymo padaliniai ar bent atskiros pareigybės. Vis dėlto bendra analizė atskleidžia, kad tai nėra būtina kokybiškam rizikų valdymui, nes rizikos valdymas turėtų būti organiškai puoselėjamas visuose departamentuose ir vidinėse veiklos nuostatose, o ne tiktai kaip vienos pareigybės funkcijos su aiškiai nustatytomis kompetencijomis.

Kadangi nėra vieningų aiškių nuostatų dėl „atvėsimo laikotarpio“, kyla rizika, kad darbuotojai išėję iš darbo įgyvendinančioje įstaigoje ir pradėję dirbti privačiame sektoriuje stengsis daryti įtaką buvusiems kolegoms ar konsultuotis su įstaigose toliau dirbančiais senais pažįstamais. Iki šiol būta tik kelių įtarimų dėl tokių atvejų, tačiau rizika visgi egzistuoja. Šios situacijos sprendimas galėtų būti atitinkamų draudimų, ribojančių karjeros pasirinkimo galimybę tam tikrą laikotarpį po to, kai išeinama iš darbo įgyvendinančiojoje įstaigoje, įtraukimas į darbo sutartis. Vis dėlto tai turi būti labai nuosekliai išnagrinėta, nes tokie draudimai teismuose dažnai yra pripažįstami negaliojančiais, teigiant, kad tokie ribojimai be kompensacijos neadekvačiai apriboja laisvę pasirinkti darbovietę.

Įgyvendinančiose agentūrose būta mažai atvejų, kai darbuotojai nusišalindavo nuo sprendimų priėmimo dėl galimo interesų konflikto, tad sudėtinga apibendrinti ir įvertinti egzistuojančią praktiką šioje srityje.

Patikras vietoje dažnai atlieka visos įgyvendinančiosios įstaigos tais atvejais, kai tai leidžia projekto pobūdis (čia taip pat taikomas „keturių akių“ principas), su mažomis išimtimis privaloma įvykdyti

bent vieną patikrinimą vietoje per projekto įgyvendinimo etapą.³² Visgi buvo pastebėta, kad kai kurie projektai yra labai techniškai ir įgyvendinančiųjų įstaigų darbuotojai gali būti nepajėgūs patys pastebėti galimus pažeidimus atlikdami patikras, o dėl jau minėtų finansinių priežasčių gali būti sudėtinga pasamdyti išorinius specialistus. Nuolatinio stebėjimo ir vertinimo forma laikoma mokėjimų prašymų tvirtinimo procedūra, nors daugelis įgyvendinančiųjų įstaigų ir sutinka, kad tai labiau yra vartojimo išlaidų tinkamumo finansinė kontrolė, o ne bendra projekto kontrolė.

Kalbant apie viešuosius pirkimus, įgyvendinančiosios agentūros *de facto* vykdo ir kai kurias kontroliavimo funkcijas. Vertindamos mokėjimų prašymus, šios institucijos turi ribotą kontrolės galią prižiūrėti, kaip atlikti viešieji pirkimai. Daugelis šių agentūrų atstovų išreiškė susirūpinimą, kad dėl sudėtingų viešojo pirkimo taisyklių (kaip buvo aptarta šioje analizėje) bei kartais labai techninių projektų aspektų, sunku tikėtis maksimalaus tokios kontrolės efektyvumo. Kadangi išorinė priežiūros institucija – Viešųjų pirkimų tarnyba – taip pat nevertina kiekvieno pirkimo ES projektuose, atrodytų, kad ir šiuo atveju daugiau viešai prieinamos informacijos prisidėtų prie korupcijos rizikų mažinimo. Daugelis apklaustųjų pritarė, kad, pavyzdžiui, pasirašytų viešųjų pirkimų sutarčių viešinimas (išskyrus konfidencialią informaciją) sudarytų terpę didesniai atskaitingumui³³.

1.3. ATASKAITŲ TEIKIMAS

Ataskaitų teikimo etapas nebuvo įvardintas kaip padidintos rizikos etapas („*bandome įsitikinti, kad galimi pažeidimai būtų pastebėti ankstesniuose etapuose ir dėl to nebūtų problemų tolesniuose etapuose, kuomet gali būti per vėlu pataisyti situaciją*“). Bendra taisyklė yra ta, kad galutinė ataskaita turi būti pristatyta įgyvendinančiai agentūrai kartu su paskutinio mokėjimo prašymu ir tik tuo atveju, jeigu galutinė ataskaita yra patvirtinama, yra atliekamas paskutinis mokėjimas³⁴. Galutines ataskaitas ruošia patys paramos gavėjai ir tik retais atvejais įgyvendinančiosios įstaigos irgi atlieka savo bendrą vertinimą. Tokiais atvejais, jei projektas itin techninis, samdomi išoriniai specialistai. Šiuo atveju yra pažymėtina, jog faktas, kad dažniausiai nėra nepriklausomo bendro įvertinimo paskutinėje stadijoje, reiškia, jog yra prarandama galimybė įvertinti bendrą poveikį, kurį tam tikras projektas turėjo nacionalinei ekonominei situacijai bei kitus ekonominius kriterijus. Tai

³² Vyriausybės nutarimas dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo, para 152-160 http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=424750,

³³ Nacionalinė kovos su korupcija programa numato viešųjų pirkimų sandorių viešinimą tais atvejais, kai projektams naudojamos valstybinės asignacijos; ši taisyklė galėtų būti taikoma ir iš ES lėšų finansuojamų projektų pirkimams. Programa internete prieinama čia: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=402714, žr. priemonę nr. 29.

³⁴ Vyriausybės nutarimas dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo, para 161-166 http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=424750

reiškia, jog finansinė ES injekcija yra neįvertinama tuo požiūriu ar, pavyzdžiui, iškreipė ar neiškreipė rinkos bendrąją prasmę, ar rezultatai galėjo būti pasiekti ir be tokių injekcijų. Interviu metu buvo pažymėta, kad galbūt būtų įmanoma įtraukti Valstybinę mokesčių inspekciją ir Finansų ministeriją bei pamėginti apjungti kokybišką kaštų ir naudos analizę su bendresniu projekto poveikio vertinimu.

Svarbu pažymėti, kad viešai prieinamos informacijos apimtis neleidžia išoriškai įvertinti tam tikro projekto sėkmės (neprisijungus prie vidinės informacijos sistemos). Kai kurių projektų santraukose nėra pagrindinės informacijos apie tai, kokie buvo paraiškoje pasiūlyti kriterijai ir tikslai bei kiek iš jų buvo faktiškai įgyvendinta projekto metu.

Šioje stadijoje įvardinta ir atskira rizika. Ekonominės grąžos vertinimo trūkumas (ar nepakankama atlikimo kokybė) ne tik gali sukurti terpę korupcijai, bet gali sąlygoti ir neracionalų fondų panaudojimą ir rinkos iškreipimą. Jei tokia analizė būtų atlikta ir paviėšinta, tai galėtų potencialiai atsakyti į daugelį klausimų, kurie dabar iškyla dėl sprendimų finansuoti tam tikras sritis. Taip pat, tai galėtų būti naudinga vertinant tam tikrų agentūrų darbo efektyvumą³⁵.

2. KORUPCIJOS RIZIKOS PREVENCIJA IR VALDYMAS

Įvertinus pateiktas korupcijos ir (arba) sukčiavimo rizikas, galima pateikti tokį galimų sprendimų korupcijos rizikų prevencijai ir kontrolei sąrašą:

- Saugikliai, skirti išvengti neteisėtos įtakos programavimo etape - viešai prieinama informacija apie tai, kaip siejasi sritys (prioritetai/priemonės), kurias pasirinkta finansuoti iš ES lėšų, su nacionaline/regionine strategija, *ex ante* ekspertų konsultacijos ir Europos Komisijos įtraukimas į nacionalinių programavimo dokumentų proceso patvirtinimą bei darbo grupių, kurios susideda iš skirtingų įstaigų, sukūrimas. Nors EK įtraukimas yra privalomas, tačiau lieka daug vietos diskrecijai. Efektyvesnis strateginis planavimas ir aiškios loginės jungtys tarp nacionalinės/regioninės strategijos ir ES fondų programavimo (Airijos, Portugalijos pavyzdžiai) sumažintų neteisėtos įtakos rizikas programavimo etapo metu. Argumentai pasirenkant tam tikrus prioritetus/priemones taip pat turėtų būti viešai

³⁵ Tokių institucijų efektyvumo vertinimas nėra šios analizės objektas. Daugiau žr. Viešosios politiko ir vadybos institutas. „ES struktūrinės paramos administravimo sistemos efektyvumo vertinimas“
http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Vertinimas_ESSP_Neringos/Ataskaitos_2011MVP/ES_strukturines_paramos_administravimo_sistemos_efektyvumo_vertinimas.pdf, žiūrėta 2013-07-12

prieinami aiškiai bei struktūruotai. Taip pat visada turėtų būti aiškos sąsajos tarp planavimo regioniniame bei valstybiniame lygmenyje.

- Geri pavyzdžiai programavimo etape būtų kokybiškos kaštų-naudos analizės taikymas bei finansinių ES injekcinių potencialaus poveikio specifiniams nacionaliniams sektoriams/regionams ilgalaikėje perspektyvoje vertinimas. Tokių įvertinimų viešinimas prisidėtų prie neteisėtos lobistinių grupių įtakos rizikos mažinimo. Tai taip pat sumažintų riziką, kad planuojant projektus neatsižvelgiama, kiek sukurtų infrastruktūros objektų išlaikymas kainuos ateityje.
- Visada turėtų būti svarstomos alternatyvos pasirenkant projekto finansavimo formą ir padarant jį valstybiniu ar regioniniu projektu vietoje atviro konkurso. Jei su galimų pareiškėjų sąrašu būtų pateikiamas aiškus argumentavimas, būtų lengviau suprasti, ar ši finansavimo forma (ženkliai padidinti korupcijos riziką) buvo tinkamai pasirinkta. Taip pat tam, kad būtų užtikrinta, jog valstybinės įstaigos neturės per didelės diskrecijos, turėtų būti parengti vieningi standartai, skirti atrinkti projektus šiai finansavimo formai.
- Stipraus Stebėsenos komiteto vaidmens užtikrinimas sumažintų korupcijos riziką programavimo etape. Šio komiteto darbo organizavimas paliekant pakankamai laiko kokybiškoms diskusijoms, efektyvus susitikimų moderavimas bei komiteto sudėties, susidedančios iš ekspertų iš skirtingų sričių, padidintų šios įstaigos vaidmenį nacionaliniu lygiu.
- Reikalingos labai aiškos nuostatos, numatančios elgesio taisykles ir teisinį darbuotojų, dirbančių ES struktūrinių fondų projektų įgyvendinimo sistemoje, statusą. Taip būtų sumažinta ne tik klaidų, galinčių nulemti korupcijos grėsmes, riziką, bet ir būtų sumažinta korupcijos regimybės grėsmė.
- Nacionalinis kontekstas ir įgyvendinančių institucijų sąranga nulemia tai, kad neteisėtos politinės įtakos rizikos egzistuoja ir pasibaigus programavimo laikotarpiui. Dabartinėje sukurtoje sistemoje santykiai tarp tarpinių (politinių) ir įgyvendinančių institucijų apibrėžiami skirtingi, o turėtų būti maksimaliai susiaurinti taip apribojant ir galimą politinių interesų įtaką. Be to, kai įgyvendinančios institucijos yra viešosios įstaigos teisinės formos, reikėtų aiškiai apsispręsti, ar reikalinga ir kaip veikia jos valdyba. Analizė atskleidė, kad tokiam kolegialiam valdymo organui apskritai nėra aiškos būtinybės, o jeigu valdyba

egzistuoja, būtina užtikrinti, kad ji netaptų dar viena politinio spaudimo priemone – pavyzdžiui, būtina kontroliuoti, kad valdybos nariais netaptų vienos politinės jėgos atstovai.

- Efektyvus sociologinių-ekonominių partnerių (teigiami pavyzdžiai: Vokietija ir Slovakija) bei ekspertų įtraukimas, pradedant nuo programavimo etapo, sumažintų neteisėtos politinės įtakos riziką. Lietuvoje tai sudėtinga, nes per mažai domimasi šiais procesais arba partneriai nėra efektyviai įtraukti ir pats procesas dažnai yra tik formalumas.
- Daugiau viešinamos projektų medžiagos (mažiau konfidencialios medžiagos, vadovavimasis taisykle „kas nėra konfidencialu, tas turėtų būti vieša“). Turi būti apgalvota galimybė įtraukti informaciją apie pasiūlytus ir pasiektus tikslus į viešai prieinamas duomenų bases. Tai sumažintų korupcijos ir (arba) sukčiavimo pavojus bei pagerintų pasitikėjimą sistema (anot sociologinių apklausų, žmonės yra linkę manyti, kad ES struktūrinių fondų finansavimas yra korumpuota procedūra).
- Kaštų-naudos analizė kai kuriais atvejais galėtų prisidėti prie efektyvaus šalies ir regioninio strateginio planavimo. Tai taip pat prisidėtų prie efektyvesnio ES fondų naudojimo įgyvendinančioje stadijoje.
- Aiškiai ir profesionaliai parengti projekto finansavimo kriterijai toliau išlieka viena iš problemų, kurią nurodo apklaustieji. Be to, būtina užtikrinti, kad būtų adekvačiai planuojamas laikas sprendimų dėl finansavimo priėmimui. Prie šios problemos sprendimo prisidėtų išsami darbo krūvių analizė ir užtikrinimas, kad krūviai tolygiai paskirstomi.
- Kadangi viešieji pirkimai išlieka viena jautriausių korupcijai sričių, personalo, dirbančio įgyvendinančiose agentūrose, kompetencijos šioje specifinėje srityje turėtų būti sustiprintos per atitinkamus mokymus. Be to, kaip papildomi kontrolės svertai galėtų veikti pasirašytų sutarčių viešinimas ir nuolatinė lyginamoji kainų analizė. Be to, reikėtų peržiūrėti pirkimų, taikomų neperkančiosioms organizacijoms, taisyklės ir užtikrinti, kad konkursuose būtų draudžiama dalyvauti su šiomis organizacijomis susijusiems verslo subjektams.

Vis dar galima pagerinti įstaigų bendradarbiavimą (ne tik tarp kontrolės ir priežiūros institucijų, bet ir tarp šalies registru, kad būtų palengvinta paraiškų teikimo procedūra, sumažinta administracinė našta – kaip Čekijos Respublikoje, Latvijoje, Slovakijoje ir pan.). Kaip viena iš kontroliuojančiųjų

įstaigų pažymėjo, pastebimas aiškus procesų įgyvendinimo pagerėjimas, nes įgyvendinančiosios agentūros labiau linkusios bendradarbiauti.

3. APKLAUSTŪJŲ SĄRAŠAS

Lietuvos verslo paramos agentūra

Aplinkos Projektų Valdymo Agentūra

Europos socialinio fondo agentūra

Centrinė Projektų valdymo agentūra

Transporto investicijų direkcija

Lietuvos mokslo taryba

UAB “ Investicijų ir verslo garantijos” (INVEGA)

Nacionalinė mokėjimų agentūra

Finansų ministerija

Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė

Smulkaus ir vidutinio verslo atstovai (paramos gavėjai)

Konsultavimo kompanijos (konsultuojančios potencialius gavėjus)³⁶

³⁶ Apklaustųjų asmenų vardai ir pavardės viešinami nebus

4. PRIEDAI

4.1 VIDINIAI KORUPCIJOS RIZIKŲ VALDYMO MECHANIZMAI ĮGYVENDINANČIOSE INSTITUCIJOSE: VIEŠAI PRIEINAMŲ DUOMENŲ INTERNETE ANALIZĖ

1. **Centrinė Projektų valdymo agentūra**

-Etikos kodeksas <http://www.cpva.lt/lt/dokumentai/agenturos-dokumentai/12/download/103.html>

2. **Aplinkos Projektų Valdymo Agentūra**

-Nuostatai <http://www.apva.lt/ckfinder/userfiles/files/APVA%20nuostatai%202011-08-18.doc>

-Misija, vizija ir vertybės <http://www.apva.lt/en/mission-vision-values.html>

-Dovanų politika <http://www.apva.lt/ckfinder/userfiles/files/Dovanu%20politika.pdf>

3. **Lietuvos verslo paramos agentūra**

-Įstatai <http://www.lvpa.lt/Puslapiai/Istatai.aspx>

-Korupcijos prevencijos įrankiai <http://www.lvpa.lt/Puslapiai/KorupcijosPrevencija.aspx>

-Etikos kodeksas <http://www.lvpa.lt/Dokumentai/Korupcijos%20prevencija/id-3743.pdf>

-Antikorupcinės programos ir įgyvendinimo planai

<http://www.lvpa.lt/Dokumentai/Korupcijos%20prevencija/id-4904.pdf>

4. **Europos socialinio fondo agentūra**

-Įstatai http://www.esf.lt/uploads/documents/file/agenturos/10-06-23_ESFA%20istatai.pdf

-Korupcijos prevencija

http://www.esf.lt/lt/apie_agentura/apie_mus/vykdome_korupcijos_prevencija

5. Lietuvos mokslo taryba

- Nuostatai http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc l?p_id=415711

- Veiklos nuostatai

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc l?p_id=369017&p_query=&p_tr2=

6. Transporto investicijų direkcija

- Etikos kodeksas <http://www.tid.lt/lt/darbuotoju-etikos-kodeksas>

7. UAB “ Investicijų ir verslo garantijos” (INVEGA)

-Istatai

http://www.invega.lt/site/files/failai/Garantijos/INVEGOS_istatai_aktuali_rdakcija_nuo_2012_01_18.pdf

8. Nacionalinė mokėjimų agentūra

-Pasitikėjimo linija <http://www.nma.lt/index.php/pasitikejimo-linija/78>

-Nuostatai <http://www.nma.lt/index.php/veikla/nuostatai/286>

-Korupcijos prevencija <http://www.nma.lt/index.php/veikla/korupcijos-prevencija/293>

<http://www.nma.lt/index.php/veikla/korupcijos-prevencija/teisine-atsakomybe/1443>

-Teisės aktų pažeidimų prevencija <http://www.nma.lt/index.php/veikla/pazeidimai-ir-ju-prevencija/2976>