



**PARAMA EUROPOS INTEGRACIJAI LIETUVOJE (SEIL)
PHARE PROJEKTAS, SUTARTIES NR. LI/19701
Europos Komitetas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės**

**PAPROJEKTIS: PARAMA NAGRINĖJANT LIETUVOS INTEGRACIJOS Į ES POVEIKĮ
BIUDŽETUI**

Trumpalaikiai ekspertai: Rauno Lämsä, Turo Hentilä

Projekto ekspertų ataskaitos, pateiktos Lietuvos Finansų ministerijai rugsėjo 1 d.,

SANTRAUKA / IŠVADOS

Ataskaita pagrįsta duomenimis, kuriuos pateikė Finansų ministerija ir Europos Komisija. Pastabas taip pat pateikė ir kiti PHARE ekspertai. Finansų ministerijoje su nepriklausomais ekspertais bendradarbiavo aštuonių ekspertų grupė. Ekspertai dirba Suomijos Finansų ministerijoje, bet skaičiavimai ir rekomendacijos pateikiami kaip nepriklausomų ekspertų nuomonė.

Narystė Europos Sąjungoje pastebimai paveiks įvairius Lietuvos viešąjį sektorių. Tikslų šių padarinių mastą parodys galutinis stojimo derybų rezultatas. Ši poveikį įvairiems sektoriams kartais galima aiškiai įvertinti ekonominiu požiūriu, bet jo dažnai neįmanoma pateikti biudžetine išraiška.

Būsima narystė ES Lietuvai turės reikšmingų finansinių padarinių. Apskritai narystė ES paveiks pajamų surinkimą, išlaidų valdymą (biudžeto vykdymą) ir apskaitą bei valstybės biudžeto planavimą (pajamas, išlaidas, fiskalinę padėtį). Dėl didelio politikų ir visuomenės susidomėjimo Lietuvos sistemos, skirtos narystės ES padariniams valstybės finansams valdyti, turi būti kuriamos siekiant užtikrinti kuo didesnę skaidrumą.

Net egzistuojant anksčiau minėtiems apribojimams naują valstybę narę paprastai labai domina, kaip narystė ES paveiks jos biudžetą. Net ir po pirmųjų kelerių narystės metų daugelis grupių (t.y. politikai, valstybės tarnautojai, narystės priešinininkai, žiniasklaida ir kt.) atidžiai stebi padarinius biudžetui.

Narystės ES poveikį biudžetui galima vertinti įvairiais būdais. Bazinį modelį sudaro, pirmiausia, visų biudžetinių srautų tarp ES biudžeto ir valstybės biudžeto nustatymas ir vėliau įvertinamas biudžeto atžvilgiu. Šis bazinis modelis tam tikra prasme atspindi siaurą požiūrį, kadangi, be tiesioginių pinigų srautų tarp ES biudžeto ir valstybės biudžeto, dėl ES narystės gali keistis ir mokestinės pajamos arba valstybės pagalbos programos.

Vis dėlto baziniu modeliu pagrįstas vertinimas yra ypatingai svarbus ir iki narystės, ir tapus nare. Būtent šiuo baziniu modeliu pagrįstas vertinimas bus labai svarbus stojimo derybų pabaigoje. Be to, būtent šis bazinis modelis buvo atsidūręs dėmesio centre, kai buvo paskutinį kartą keičiama ES finansų sistema (Europos Tarybos Berlyno susitikimo metu 1999 m. kovo 24 – 25 d.).

Vertindami pasekmes Lietuvai, trumpalaikiai ekspertai ir Lietuvos valdžios institucijos susitarė dėl darbinės hipotezės - 2004 m. sausio 1-ąją laikyti pirmąją Lietuvos narystės dieną. Nors jau yra susitarta dėl įvairių sektorių ES įstatyminės bazės *acquis* 2000 – 2006 m. laikotarpiu, kol kas dar labai sunku rengti tvirtas biudžeto srautų Lietuvai tapus ES nare sąmatas. Viena priežasčių yra ta, kad ekonominiai parametrai (t.y. bendrojo nacionalinio produkto augimas, pridėtinės vertės mokesčio bazė) gali reikšmingai keistis priklausomai net nuo tų prielaidų, kuriomis buvo vadovaujama rengiant šias sąmatas. Kita priežastis yra visiškai neaiški stojimo derybų baigtis: mes dar nežinome, kokie Bendrijos finansiniai instrumentai bus taikomi naujoms valstybėms narėms, ypač žemės ūkio sektoriuje. Todėl reiktų pabrėžti, jog artėjant 2004 metams gali atsirasti svarių priežasčių keisti šiuos vertinimus.

Be to, patirtis rodo, kad sunku tiksliai numatyti Lietuvos grynąsias įplaukas bet kuriais ateinančiais metais. Todėl Iždo programa susijusi su ES stojimo pasekmėmis šalies viduje labai priklausys nuo valstybės išlaidų aritmetikos. Taigi čia pateikiami vertinimai ir skaičiai turi būti vertinami kaip šiandienos „momentinė nuotrauka“ arba „apžvalga“.

Trumpalaikiai ekspertai parengė du poveikio biudžetui vertinimus. Rengiant pirmąjį buvo stengiamasi kuo labiau remtis dabartine *acquis communautaire*. Atsižvelgiant į 2000 – 2006 m. finansines prognozes, suderintas 1999 m. kovo 24 – 25 d. Berlyne vykusiame Europos Tarybos susirinkime, panašu, kad dabartinė *acquis communautaire* pirmaisiais narystės metais nebus taikoma paramai žemės ūkiui arba struktūrinei paramai. Todėl šis „*acquis* variantas“ tam tikra prasme atspindi idealų arba ilgalaikį rezultatą. Antrasis vertinimas parengtas remiantis tuo, kiek pinigų skirta plėtrai (remiantis Europos Tarybos Berlyno susitarimu); šis variantas vadinamas „realesniu variantu“.

Vertinimo rezultatai rodo, kad įgyvendinus „realesnį variantą“ Lietuva per pirmuosius narystės metus iš ES biudžeto gautų apie 450 milijonų eurų (1 700 mln. litų), o jos įmokos į ES biudžetą tuo pačiu metu būtų apie 170 milijonų eurų (640 mln. litų). Taip susidarytų apie 280 milijonų eurų (1060 mln. litų) teigiamas grynasis balansas. Šis 280 milijonų eurų teigiamas balansas prilygsta 2,0 proc. Lietuvos BVP. Praėjus 4 – 5 metams po Lietuvos įstojimo į ES, įplaukos iš ES biudžeto pasiektų apie 3 300 – 3 700 milijonų litų, o Lietuvos grynosioms įplaukoms galėtų būti atitinkamai 2 800 – 3 200 milijonų litų.

Būtina aiškiai pabrėžti, kad pateikti vertinimai yra grynai techninio pobūdžio. Faktiniai skaičiai priklausys nuo rezultatų, kurių bus pasiekta vykstant faktinėms stojimo deryboms, ir vėliau – nuo Lietuvos sugebėjimo taikyti ir naudoti galimus ES biudžeto išteklius.

Buvo įvertinta, kad regionų ir privataus sektoriaus kofinansavimo dalis pirmaisiais metais sudarys daugiau kaip 100 milijonų litų, o po 4 – 5 metų - apytiksliai 300 – 500 milijonų litų. Trumpalaikiai ekspertai labai rekomenduoja Lietuvos regionams ir privačiam sektoriui būti pasirėngus skirti daugiau kofinansavimo išteklių nei numatyta dabar, kai tik Lietuva įstos į ES. Būtina pabrėžti, kad regionai ir privatus sektorius ateityje iš turimų ES biudžeto išteklių galės gauti daug naudos. Lietuvos valstybės biudžeto dinaminio augimo rezultatai bus stublinantys. Svarbiausias klausimas – Lietuvos regionų ir privataus sektoriaus noras ir pasiruošimas plėtoti naujo tipo verslą ir tyrimų idėjas bei vykdyti

novatoriškus regionų plėtros projektus. Tai yra naudos, kurią turės visa Lietuva, klausimas. Tikrovėje gerų projektų idėjų gali pritrūkti.

Pirmiausia mokėjimai ES ir labiausiai stojimas į ES reiškia, jog teks prisiimti Sutartyje numatyta įsipareigojimą mokėti įmokas ES, kaip to reikalauja Bendrijos įstatymai. Sutartis Finansų ministerijai suteikia įgaliojimus įmokas mokėti Komisijai tiesiogiai be specialios parlamentinės procedūros, kuria nustatoma, ar reikalavimas mokėti yra teisėtas. Be to, atsakomybė už tradicinių nuosavų išteklių surinkimą susijusi ir su būtinybe vadovautis sudėtingomis ES taisyklėmis, kurios ne visada dera su šalyje galiojančiomis procedūromis ir ne visada atrodo ekonominiu požiūriu efektyvios.

Tvarkyti biudžetinius srautus tarp naujos valstybės narės ir ES biudžeto nebus lengva. Prieš tampant nare, būtinas tvirtas, nuoseklus ir savalaikis bei pakankamas pasirengimas. Sukūrus administracinę organizaciją ir struktūrą, taip pat svarbus bus ir sistemos tvarkymas ir geras funkcionavimas siekiant užtikrinti, kad bus visiškai išnaudojamos visos Sąjungos siūlomos galimybės. Trumpalaikių ekspertų nuomone, labai svarbu gerinti bendrą koordinavimą pačiose Lietuvos administracinėse struktūrose. Tai padės Lietuvos valdžios institucijoms, vadovaujantis Finansų ministerijos gairėmis, iki 2001 m. pabaigos sukurti nacionalinio kofinansavimo administravimo procedūrų integruotą sistemą bei priežiūros ir atskaitomybės struktūras. NAPP turėtų būti kuo greičiau integruota į Valstybės investicijų programą ir valstybės biudžetą. Valstybės investicijų programa turėtų būti įtraukta į valstybės biudžetą nuo 2002 biudžetinių metų. Visos svarbios nebiudžetinės lėšos, skirtos nacionalinėms kofinansavimo procedūroms, taip pat turėtų būti įtrauktos į valstybės biudžetą nuo 2002 biudžetinių metų.

ES išlaidoms tvarkyti ir reikalavimams tenkinti reikia sukurti keletą konkrečių institucijų, kai to reikalauja Bendrijos taisyklės arba kai tai yra racionalu atsižvelgiant į Bendrijos finansinių operacijų apimtį arba sudėtingumą. Svarbiausios jų yra agentūros, tvarkančios žemės ūkio finansus. Visuose svarbiuose administraciniuose vienetuose reikia įsteigti nepriklausomo vidaus audito skyrius. Trumpalaikiai ekspertai pažymi, kad Lietuvos kontrolės ir planavimo sistemos jau žymiai patobulintos ir buvo padaryta akivaizdi pažanga.

Akivaizdu, kad reikia toliau taisyti ir kruopščiai peržiūrėti ką tik patvirtiną Biudžeto sandaros įstatymą, kad praktiškiau įvykdyti ES reikalavimus. Galima pagrįstai tvirtinti, kad reikėtų kuo greičiau apibrėžti ir atskirti valstybės ir savivaldybių funkcijas ir jų atsakomybę formuojant biudžetus bei priimant įstatymus. Egzistuoja didelis poreikis įtraukti nacionalinio kofinansavimo šaltinių apibrėžimo nuostatas į Biudžeto sandaros įstatymą, kad prieš prasidedant prieš stojimą skirtų lėšų naudojimo etapui būtų sukurta gerai funkcionuojanti finansavimo sistema. Rekomenduotina peržiūrėti Biudžeto įstatymą taip, kad ministerijos savo administruojamiems sektoriams galėtų rengti veiklos ir finansinius planus. Galimybių sukūrimas naudoti perkeliamus asignavimus ir galimybės prisiimti įsipareigojimus biudžetiniame procese yra susijusi su nacionalinio kofinansavimo klausimais. Lėšos ES programoms turėtų būti skiriamos naudojant tą pačią sistemą kaip ir nacionalinėms programoms.

Biudžetiniai srautai tarp naujos valstybės narės ir ES biudžeto neatsiras be papildomų kaštų. Paprastai iš ES biudžeto gavus lėšų reikalingas kofinansavimas. Tai labai svarbus veiksnys, į kurį reikia atsižvelgti. Kofinansavimo reikalavimas – tai naujas reikalavimas, kuris skiriasi nuo buvusių PHARE programos priemonių, kai nacionalinio kofinansavimo reikalavimai buvo labai riboti arba jų iš viso nebuvo. Jau dabar prieš stojimą taikant naujas priemones valstybėms kandidatėms teks nelengvas uždavinys užtikrinti pakankamą nacionalinį kofinansavimą SAPARD, ISPA ir PHARE projektams. Artėjant narystei lengva prognozuoti, kad valstybės kandidatės sugebėjimas užtikrinti prieš stojimą

įgyvendinamų priemonių kofinansavimą bus svarbus, o gal ir lemiamas, veiksnys, lemsiantis paramos naujai valstybei narei mechanizmų apimtį.

Trumpalaikiai ekspertai įvertino ir nacionalinio kofinansavimo poreikį: įgyvendinant „realesnį variantą“, reikės užtikrinti apie 240 milijonų eurų (900 mln. litų) nacionalinį kofinansavimą. Praėjus 4 – 5 metams nuo Lietuvos įstojimo į ES, nacionalinio kofinansavimo poreikis sieks maždaug 1 800 – 2 000 milijonus litų. Numatoma, kad valstybės biudžeto kofinansuojamos dalies suma padidės iki maždaug 800 milijonų litų pirmaisiais metais ir iki 1 500 milijonų litų per minėtą laikotarpį.

Kalbant apie dabartinius biudžeto apribojimus, panašu, kad egzistuoja aiški rizika, jog trūks lėšų nacionaliniam kofinansavimui užtikrinti, o dėl to gali būti neišnaudojamos prieš stojimą ES skiriamos lėšos. Trumpalaikiai ekspertai, įvertinę reikiamus valstybės finansus, teigia, kad nacionalinių kofinansavimo išteklių beveik pakaks, jei dabartinius nacionalinės žemės ūkio plėtros programos atidėjimus būtų galima perskirstyti įvairioms ES narių žemės ūkio programoms. Itin reikšmingai reikės didinti nacionalinius kofinansuojamus išteklius struktūrinėms veiksmų programoms vykdyti. Atsižvelgiant į galimybes nuo 2002 m. valstybės biudžete panaudoti nebiudžetines lėšas, papildomų valstybės lėšų poreikis pasieks daugiau kaip 500 milijonų litų per 4 – 5 metus nuo Lietuvos įstojimo į ES.

Atsižvelgdami į šiuos aspektus trumpalaikiai ekspertai Lietuvos valdžios institucijoms pateikė 67 rekomendacijas. Rekomendacijose mėginama paaiškinti, kokių veiksmų turėtų imtis Lietuvos valdžios institucijos siekdamas visapusiškai išnaudoti galimus biudžetinius srautus iš ES biudžeto. Rekomendacijose siekiama paaiškinti, kaip gali prireikti keisti Lietuvos valdžios institucijų administracines funkcijas, kad būtų vykdomi ES narystės finansiniai įsipareigojimai. Be to, rekomendacijose aiškinama, kokių veiksmų Lietuvos valdžios institucijos turėtų imtis siekdamas kuo geriau apginti ir argumentuoti savo nuomonę, kai sės prie stalų, prie kurių priimami sprendimai dėl ES biudžeto politikos.

Kai kurios rekomendacijos yra aktualesnės arba svarbesnės nei kitos. Trumpalaikių ekspertų nuomone, skubiausiai reikėtų įgyvendinti šias rekomendacijas:

- pradėti savų išteklių sistemos diegimo ir taikymo parengiamuosius darbus, įskaitant PVM bazės ir BNP bazės sąmatas (2, 7, 8 rekomendacijos);
- prie Finansų ministerijos įkurti koordinacinę darbo grupę savų išteklių klausimais (10 rekomendacija);
- vadovaujant Finansų ministerijai, sukurti nacionalinio kofinansavimo, priežiūros ir atskaitomybės administracinių procedūrų integruotą sistemą (13 rekomendacija);
- įstatymais apibrėžti nacionalinio kofinansavimo šaltinius (15 rekomendacija);
- integruoti Valstybės investicijų programą į decentralizuotą planavimo sistemą ir vėliau – į valstybės biudžetą (16 rekomendacija);
- patikslinti Nacionalinės *acquis* priėmimo programos (NAPP) ryšį su Valstybės investicijų programa ir valstybės biudžetu (17 rekomendacija);
- keičiant Biudžeto sandaros įstatymą, toliau mažinti nebiudžetines lėšas (18 rekomendacija);
- keičiant Biudžeto sandaros įstatymą ir kitus su juo susijusius teisės aktus, patikslinti ir atskirti valstybės ir savivaldybių funkcijas ir atsakomybę sudarant biudžetą (24 rekomendacija);
- į Biudžeto sandaros įstatymą įrašyti nacionalinio kofinansavimo nuostatas (25 rekomendacija);
- keičiant Biudžeto sandaros įstatymą, numatyti perkeliamus asignavimus ir sudaryti galimybę

- prisiimti įsipareigojimus (29 ir 31 rekomendacijos);
- įvertinti, ar reikia kokių nors pakeitimų siekiant užtikrinti, kad visus mokėjimus iš Iždo būtų galima tvarkyti toje pačioje atsiskaitymo sistemoje (39 rekomendacija);
 - keisti dabartines procedūras, kurioms galiojant veikia dvi skirtingos sistemos ES lėšoms ir nacionalinėms lėšoms tvarkyti (40 rekomendacija);
 - Finansų ministerijoje pradėti parengiamąjį darbą, kuriuo siekiama stiprinti įvairių departamentų ir įvairių skyrių darbo koordinavimą (43 rekomendacija);
 - Finansų ministerijoje pradėti parengiamąjį darbą siekiant įsteigti ES sekretoriatą, kuris būtų tiesiogiai atskaitingas Finansų ministrui ir ministrui pirmininkui (45 ir 46 rekomendacija);
 - Vyriausybėje sukurti aiškia institucinę struktūrą, atsakingą už vidaus audito ir kontrolės funkcijų derinimą (52 rekomendacija);
 - perkelti Iždo departamento Audito skyrių į nepriklausimą ministrui pirmininkui pavaldžią instituciją (53 rekomendacija);
 - atitinkamose administracinėse institucijose įkurti nepriklausomo vidaus audito skyrius (54 rekomendacija);
 - nustatyti ES finansuojamų programų *ex ante*, tęstinės ir *ex post* finansų kontrolės sistemos kūrimo ir diegimo gaires ir procedūras (56 rekomendacija);
 - patikslinti Valstybės kontrolės tarnybos funkcijas Konstitucijos požiūriu (60 rekomendacija).