

Europos investicijų banko paskolos administravimo sistemos vertinimas

SANTRAUKA

Lietuvos Respublikos finansų ministerija 2009 m. kovo 13 d. pasirašė paskolos sutartį „ES fondų bendrasis finansavimas 2007–2013 m.“ (toliau – sutartis) su Europos investicijų banku (toliau – EIB, bankas) dėl 1.132 mln. eurų (3.900 mln. litų) ilgalaikės paskolos (toliau – EIB paskola). EIB paskola gali būti naudojama dviem tikslams:

- 1) 2007–2013 m. laikotarpio struktūrinės paramos lėšomis finansuojamų pagal Sanglaudos skatinimo ir Ekonomikos augimo veiksmų programas įgyvendinamų projektų ir projektų, įtrauktų į 2004–2006 m. laikotarpio Sanglaudos fondo lėšomis finansuojamas baseinų investicines programas, bendrajam viešajam finansavimui užtikrinti;
- 2) pagal banko nustatytas sąlygas dalį paskolos lėšų galima perskolinti pareiškėjams (projektų vykdytojams) ir (ar) partneriams, jų skiriamų nuosavų lėšų daliai projektams finansuoti užtikrinti. Paskola gali būti perskolinama savivaldybėms, valstybės ir savivaldybės įmonėms, akcinėms ir uždaroms akcinėms bendrovėms, kurių dalį akcijų valdo valstybė ar savivaldybė.

Sutartyje yra įtvirtintos sąlygos, susijusios su EIB paskolos lėšų priskyrimu projektams ir išmokų iš EIB gavimu. Šios sąlygos turi būti integruotos į 2007–2013 m. laikotarpio ES struktūrinės paramos administravimo Lietuvoje sistemą. Siekiant patikrinti, ar sutarties su EIB ir susijusių dokumentų reikalavimai yra tinkamai, pakankamai ir efektyviai integruoti į ES struktūrinės paramos administravimo procedūras bei įvertinti 2009–2010 m. sukurtos EIB paskolos administravimo sistemos veiksmingumą, buvo atliktas nepriklausomas vertinimas bei pateiktos rekomendacijos jos tobulinimui (detaliau žr. vertinimo 5 skyrių).

Atlikus EIB paskolos administravimo sistemos atitikties sutarties su EIB nuostatomis vertinimą, svarbių trūkumų nenustatyta. Sutarties reikalavimai yra integruoti į 2007–2013 m. laikotarpio struktūrinių fondų lėšų administravimo sistemą: paskirtos atsakingos nacionalinės institucijos, nustatytos jų funkcijos ir atsakomybės, įvardintos finansavimą galinčios gauti įstaigos ir juridiniai asmenys (projektų vykdytojai), EIB paskolos lėšomis finansuojami projektai, aiškiai apibrėžtos netinkamos finansuoti EIB paskolos lėšomis projektų ir projektų komponentų kategorijos. Sukurta sistema formaliai sudaro prielaidas pateikti EIB visus privalomus dokumentus. Tačiau dokumentų, susijusių su EIB nustatytų aplinkosauginių reikalavimų įgyvendinimu (A ir B formų) praktinis pateikimas bankui tam tikrais atvejais gali būti problematiškas: (i) Finansų ministerijos ir VSTT susitarimas išduoti suderintos formos raštą tais atvejais, kai teisės aktai jokiai institucijai nenustato pareigos išduoti EIB reikalaujamos A formos, nėra įformintas raštiškai; (ii) EIB reikalaujama B forma Lietuvos Respublikos teisės aktais nėra patvirtinta (nėra reglamentuota forma, jos turinys, pateikimo Europos Komisijai procedūros) (detaliau žr. vertinimo 2.1 ir 2.3 skyrius).

EIB reikalavimai į 2007–2013 m. laikotarpio struktūrinių fondų administravimo sistemą šioje sistemoje dalyvaujančių institucijų lygmenyje (procesų, teikiamų dokumentų ir terminų atžvilgiu) yra integruoti pakankamai veiksmingai – atsakingos institucijos ir jų atliekamos funkcijos paskirstytos efektyviai, projektų tinkamumo finansuoti EIB paskolos lėšomis vertinimo procesas iš esmės yra nesudėtingas, papildomų dokumentų skaičius nedidelis, o jų tikslas ir atvejai, kada šie dokumentai reikalingi, yra aiškiai apibrėžti – tai patvirtina ir atliktos įgyvendinančiųjų institucijų darbuotojų (vertintojų) apklausos rezultatai. Nustatytų papildomų projektų tinkamumo finansuoti EIB paskolos lėšomis vertinimo terminų nėra. Tačiau, dėl kitokio veiksmų eiliškumo, papildomų vertinimo aspektų bei reikalavimų, sunkumų vertintojams kyla keletu atvejų: (i) perskolinant EIB paskolos pareiškėjo (projekto vykdytojo) ir (ar) partnerio lėšų daliai finansuoti; (ii) vertinant

projektus, kurių vertė yra 25–50 mln. EUR (86,32–172,64 mln. Lt), bei didelės apimties (virš 50 mln. EUR) projektus; (iii) atliekant projektų atitikties EIB nustatytiems aplinkosauginiams reikalavimams vertinimą (detaliau žr. vertinimo 2.2 skyrių).

Sukurta EIB paskolos lėšų administravimo sistema leidžia išvengti ir valdyti daugumą rizikų, susijusių su galimybe nacionalinius lygmeniu pripažintas tinkamomis finansuoti projektų išlaidas ateityje EIB pripažinti netinkamomis finansuoti. Minėtos rizikos iš esmės yra neaktualios EIB paskolos lėšų perskolinimo pareiškėjui (projekto vykdytojui) ir (ar) partneriui atveju didesniems nei 25 mln. EUR (86,32 mln. Lt) vertės projektams, kadangi tokių projektų finansavimui EIB turi pritarti iš anksto (*ex ante*). Didžiausia rizika, jog nacionaliniu lygmeniu pripažintas tinkamomis finansuoti išlaidas ateityje bankas pripažins netinkamomis finansuoti, galėtų kilti vertinant EIB paskolos lėšomis finansuojamos investicijų sritis. Projektų, kurių vertė mažesnė nei 25 mln. EUR (86,32 mln. Lt), atveju galima EIB interpretacijų rizika, kad pagal taisykles ir reikalavimus įvertintas ir tinkamas finansuoti EIB paskolos lėšomis išlaidas EIB pripažins netinkamomis siaurinamai aiškindamas intervencijos sritis. Taip pat reikia atkreipti dėmesį į tai, jog tam tikrus energetikos projektus bankas turi įvertinti iš anksto (*ex ante*), todėl išlieka rizika (nors ir minimali), kad dėl kokių nors priežasčių (pvz., atsakingiems darbuotojams tinkamai nevaldant proceso) EIB apie tokius projektus nebus laiku pranešta (detaliau žr. vertinimo 2.4 skyrių).

Kaip buvo paminėta aukščiau, dalis EIB paskolos lėšų gali būti perskolinamos pareiškėjams (projektų vykdytojams) ir (ar) partneriams, jų skiriamų nuosavų lėšų daliai projektams finansuoti užtikrinti. Vertinimo metu nustatyta ir patvirtinta, kad tikslingiausia perskolinti EIB paskolos lėšas trimis subjektų grupėms: (i) savivaldybėms; (ii) valstybės ir savivaldybės įmonėms; (iii) akcinėms ir uždarosioms akcinėms bendrovėms, kurių visą arba dalį akcijų valdo valstybė ar savivaldybė. Tai apsprendžia kelios priežastys: (i) šių institucijų tikslas – teikti viešąsias paslaugas ir tenkinti viešuosius interesus; (ii) sudėtinga šių institucijų ir įmonių finansinė situacija bei ribotas kitų finansavimo šaltinių (pvz., komercinių bankų teikiamų paskolų) prieinamumas; (iii) kitų subjektų kreditavimas yra negalimas dėl nacionalinių teisės aktų apribojimų (pvz., biudžetinių įstaigų atveju) arba nėra tikslingas atsižvelgiant į didesnio investicinių projektų finansavimo šaltinių pasirinkimo galimybę (pvz., privačių įmonių atveju). Galimybė projektų vykdytojams persiskolinti lėšas palankesnėmis nei komercinių bankų siūlomomis sąlygomis leidžia įgyvendinti projektus ir panaudoti jiems skirtas ES struktūrinės paramos lėšas efektyviau (mažesnėmis išlaidomis). Didžiausias faktinis perskolinimo poreikis stebimas aplinkosaugos ir transporto srityse – prioritetui „Aplinka ir darnus vystymasis“ skirta 37,69 mln. Lt (64,22 %) paskolų, o prioritetui „Transeuropinių transporto tinklų plėtra“ – 13,90 mln. Lt (23,67 %). Pažymėtina, kad nacionaliniu lygmeniu nustatyti su perskolinimu susiję reikalavimai yra pagrįsti ir neriboja subjektų galimybių persiskolinti EIB paskolos lėšas. Jie yra būtini, siekiant tinkamai nustatyti pareiškėjų tinkamumą gauti perskolinamą paskolą bei paskolos suteikimo sąlygas (detaliau žr. vertinimo 3 skyrių).

Beveik visa EIB teikiama informacija yra suvedama į Europos Sąjungos struktūrinės paramos kompiuterinę informacinę valdymo ir priežiūros sistemą (toliau – SFMIS) arba generuojama šios sistemos pagalba. Tačiau vertinimo metu buvo nustatyti ir tam tikri pertekliniai reikalavimai dėl informacijos suvedimo į SFMIS (suvedama tokia informacija (skenuojami patikros lapai), kuri neteikiama EIB ir jos duomenys neagreguojami į ataskaitas, atliekant didelės apimties projektų vertinimą, į SFMIS du kartus (tiek atliekant projekto tinkamumo finansuoti iš ES fondų lėšų vertinimą, tiek projekto tinkamumo finansuoti EIB paskolos lėšomis vertinimą) suvedama ta pati informacija (ikeliama projekto paraiška). Nepaisant to, SFMIS galimybės administruojant EIB paskolą išnaudojamos pakankamai efektyviai, vertinimo rezultatų registravimui SFMIS keliami reikalavimai yra pakankamai aiškūs, pagrįsti ir nekeltantys didesnių problemų įgyvendinančiųjų institucijų darbuotojams. SFMIS yra realizuoti pagrindiniai projektų tinkamumo finansuoti EIB paskolos lėšomis vertinimo proceso etapai, o esančius trūkumus artimiausiu metu numatoma ištaisyti (detaliau žr. vertinimo 4 skyrių).