



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA
SPECIALIOJI NACIONALINĖ KAIMO PLĖTROS PROGRAMA SAPARD
PROGRAMAI ĮGYVENDINTI 2000–2006 METAIS

2006 m. rugpjūčio 1 d. Nr. 2030-4P-16

Vilnius

ĮŽANGA

Europos Sąjunga (toliau tekste – ES), siekdama paspartinti šalių kandidačių pasirengimą narystei, inicijavo Specialiąją žemės ūkio ir kaimo plėtros programą (toliau tekste – SAPARD). Šios programos pagrindinis tikslas – remti narystei ES besirengiančių šalių žemės ūkio modernizavimą, konkurencingumo didinimą, ES taikomų aplinkosaugos, veterinarinių ir higienos standartų perėmimą, kaimo plėtrą ir alternatyvių pajamų kaimo vietovėse skatinimą.

Europos Komisija 2001-11-26 priėmė sprendimą perduoti pasirengimo narystei pagalbos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai tvarkymą Lietuvos Respublikos vykdomosioms agentūroms, kurios už tai bus atsakingos. SAPARD programos įgyvendinimui buvo akredituota Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (toliau tekste – NMA).

Lietuvoje sukaupta patirtis, rengiant ir administruojant SAPARD, naudojama administruojant ES struktūrinių fondų lėšas. ES struktūrinių fondų parama Lietuvai šiuo metu skiriama pagal Lietuvos bendrąjį programavimo dokumentą.

Atsižvelgiant į tai, kad dviem ūkio subjektams po SAPARD paramos įsisavinimo (atitinkamai 1,5 ir 6 mėn. po paskutinės paramos išmokos) buvo iškeltos bankroto bylos, o dalis paramos gavėjų dirba nuostolingai, paskatino Valstybės kontrolę domėtis, kaip paramos gavėjai pasiekia verslo plane užsibrėžtų ekonominių tikslų ir kaip vykdoma įgyvendintų projektų priežiūra.

Valstybės kontrolė atliko auditą NMA, siekdama tobulinti ūkio subjektų, gavusių paramą, priežiūros sistemą. Auditas atliktas vykdant Valstybės kontrolės 2006-03-28 pavedimą Nr. 2030-4P. Ataskaitą parengė Veiklos audito 3-ojo departamento valstybinis auditorius A. Balsys ir valstybinė auditorė I. Braciškienė.

AUDITO OBJEKTAS

Audito objektas – Specialioji nacionalinė kaimo plėtros programa SAPARD programai įgyvendinti 2000–2006 metais.

Iš viso 2000–2006 metų laikotarpiui SAPARD programai iš pateiktų 1222 paraiškų patvirtinta 870, kurioms skirta 608,3 mln. Lt, iš ES biudžeto – 456,4 mln. Lt, o iš Lietuvos valstybės biudžeto lėšų – 151,9 mln. Lt. Neatitiktys paramos sąlygoms pagal SAPARD programą buvo kliūtis paramai gauti. Vykdam SAPARD programą iki 2005-12-31 pagal baigtus paramos subjektų projektus išmokėta 546,9 mln. Lt. Įgyvendinus projektus pagal SAPARD programą 2005-12-31 du ūkio subjektai (iš 752 baigusių įgyvendinti projektus), gavę 5,6 mln. Lt paramą, bankrutavo. Visi patvirtinti projektai turi būti baigti iki 2006 m. gruodžio 31 d.

Investiciniai projektai buvo finansuojami pagal tokią schemą:

| | | |
|--------------------------------------|------------------------------|--|
| Bendra projekto vertė – 100 % | | |
| Privačios lėšos 50 % | Valstybės parama 50 % | |
| | SAPARD 75 % | Nacionalinis biudžetas 25 % |

SAPARD programa įgyvendinama remiantis Specialiąja nacionaline žemės ūkio ir kaimo plėtros programa 2000–2006 metams, oficialiai patvirtinta 2000-11-27 Europos Sąjungos Komisijos sprendimu Nr. 3329. Įvertinus Lietuvos žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos ypatumus, nacionalinio finansavimo galimybes ir praktiką, SAPARD programoje buvo numatytos 8 prioritetinės paramos priemonės:

- 1) „Investicijos į pirminę žemės ūkio gamybą“;
- 2) „Žemės ūkio ir žuvininkystės produktų perdirbimo ir marketingo tobulinimas“;
- 3) „Ekonominės veiklos plėtra ir alternatyvių pajamų skatinimas“;
- 4) „Kaimo infrastruktūros tobulinimas“;
- 5) „Žemės ūkio paskirties žemės apželdinimas mišku ir miškų infrastruktūros tobulinimas“;
- 6) „Agrarinė aplinkosauga“;
- 7) „Profesinis mokymas“;
- 8) „Techninė parama, informavimas ir viešumas“.

Pagal priemones „Žemės ūkio paskirties žemės apželdinimas mišku ir miškų infrastruktūros tobulinimas“ ir „Agrarinė aplinkosauga“ projektai nebuvo vykdyti.

AUDITO SUBJEKTAS

Audito subjektas – Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (kodas – 288739270). Buveinės adresas – Blindžių g. 17, Vilnius. Audituojamu laikotarpiu NMA vadovo pareigas ėjo nuo 2000-01-05 Evaldas Zigmantas Čijauskas, nuo 2003-10-16 Valentinas Miltienis ir nuo 2005-04-28 eina Saulius Silickas.

NMA veiklos tikslas – Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka įgyvendinti Lietuvos žemės ūkio ir kaimo plėtros politikos priemones.

Pagrindiniai NMA uždaviniai¹:

- užtikrinti tinkamą nacionalinės ir SAPARD paramos lėšų administravimą ir kontrolę;
- įgyvendinti Specialiąją nacionalinę kaimo plėtros 2000–2006 metams programą ES SAPARD lėšų panaudojimui;
- skatinti šalies žemės ūkio ir kaimo plėtrą administruojant valstybės ir Europos Sąjungos paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai lėšas ir užtikrinant jų naudojimo kontrolę.

NMA, vykdanči SAPARD agentūros funkcijas, yra atsakinga už programos administravimą, monitoringą ir lėšų, numatytų šiame plane, finansinę kontrolę. Lietuvai tapus ES nare, NMA yra atsakinga už Bendrosios žemės ūkio politikos paramos priemonių, vykdymą ir administravimą.

AUDITO TIKSLAS

Audito metu nustatytos pagal SAPARD programą baigtų investicinių projektų vykdymo ir priežiūros problemos yra ilgalaikės, todėl pasirinktas audito tikslas – tobulinti gavusių paramą ūkio subjektų priežiūros sistemą.

Atsižvelgiant į tai, kad paramą ūkio subjektams tęsiama pagal kitas ES programas, atlikus auditą ir pasinaudojant sukaupta informacija ir patirtimi, siekiant prevenciniais klausimais sukurti didesnę atliekamo audito pridėtinę vertę, ateityje bus galima padidinti kitų paramos programų rezultatyvumą.

¹ Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos nuostatai (žemės ūkio ministro 2003-01-22 įsakymas Nr. 3D-17).

VERTINIMO KRITERIJAI

Atsižvelgiant į audito tikslą, visa audito metu surinkta informacija ir nustatyti faktai vertinami pagal tokius kriterijus:

- ūkio subjektų, baigusių projektų vykdymą, gyvybingumo rodiklių ar pelno būklės pokytis lyginant su verslo plano prognoze;
- ūkio subjektų, nepasiekusių verslo planuose prognozuoto ekonominio gyvybingumo ar grynojo pelno, skaičius.

AUDITO PROCESAS

Audito metu duomenys buvo renkami:

- nagrinėjant subjekto priimtus sprendimus, raštus, pažymas, verslo planus ir kitus dokumentus;
- analizuojant ir vertinant informaciją, surinktą pokalbių su subjekto darbuotojais metu;
- teikiant klausimynus subjekto darbuotojams;
- atliekant ūkio subjektų apžiūrą vietoje.

Tyrimo atlikimo metodai – įrodymai surinkti taikant skaičiavimo, tikrinimo, apklausos ir analitinės procedūras.

Audito metu įrodymai renkami vadovaujantis nuostata, kad audito subjektas pateikė išsamią ir objektyvią informaciją, o pateiktų dokumentų kopijos atitinka jų originalus. Audito pavyzdžių atranka buvo aptarta su audituojamu subjektu. Audituojamas laikotarpis nuo 2003 iki 2005 metų. Tam tikrais atvejais buvo renkami ir kitų, su konkrečiais audito klausimais susijusių, laikotarpių duomenys.

Audito metu pasirenkant nagrinėtinas paramos priemonės buvo atkreiptas dėmesys į baigtų projektų skaičių ir jiems išmokėtų lėšų dydį. Kadangi pagal paramos priemones: „Investicijos į pirminę žemės ūkio gamybą“, „Kaimo infrastruktūros tobulinimas“, „Profesinis mokymas“ ir „Techninė parama, informavimas ir viešumas“, vidutiniškai vienam baigiam projektui išmokėtos mažiausios paramos sumos, minėtos priemonės nagrinėtos nebuvo.

Atsižvelgiant į audito išteklius ir į paramos priemones, kurioms vidutiniškai vienam projektui tenka didžiausios paramos sumos, nagrinėjimui pasirinktos SAPARD paramos priemonės:

- 1) „Žemės ūkio ir žuvininkystės produktų perdirbimas ir marketingo tobulinimas“ (toliau tekste – 2 priemonė) – pasirašytos 44 sutartys, baigtas 41 projektas, 2005-12-31 išmokėta 211,1 mln. Lt;

2) „Ekonominės veiklos plėtra ir alternatyvių pajamų skatinimas“ (toliau tekste – 3 priemonė) – pasirašytos 49 sutartys, baigtas 41 projektas, 2005-12-31 išmokėta 26,1 mln. Lt.

Šių dviejų krypčių baigtiems projektams 2005-12-31 išmokėta daugiau negu 237 mln. Lt, tai yra 43,3 proc. visų SAPARD programos išmokėtų lėšų.

Pirmoje ataskaitos dalyje nagrinėjami ūkio subjektų, baigusių projektų vykdymą, ekonominio gyvybingumo rodikliai ir pelno pasiekiamumas lyginant su verslo plano prognoze. Antroje ataskaitos dalyje nagrinėta, kaip NMA vykdoma įgyvendintų projektų priežiūra, atsižvelgiant į tai, kad NMA įgaliota vykdyti baigtų projektų priežiūrą, tęsiamą iki Paramos sutartyje nurodyto termino pasibaigimo dienos, t.y. penkerius metus nuo paskutinio paramos sumos išmokėjimo.

AUDITO REZULTATAI

1. Kaip verslo plane įvertinama dabartinė ūkio ar įmonės būklė ir numatoma būsima veikla?

Ūkio subjektai, siekiantys vykdyti investicijas ir pasinaudoti finansine parama pagal SAPARD programą, privalėjo parengti verslo planus, kaip svarbiausią dokumentą, pridėdamą prie paraiškos SAPARD paramai gauti². Investicijų įstatymo³ 2 str. 10 dalyje verslo planas (investicijų projektas) apibrėžiamas kaip dokumentas, finansiškai (ekonomiškai), techniškai ir socialiai pagrindžiantis investavimo tikslus, įvertinantis investicijų gražą (komercinis projektas) bei kitus efektyvumo rodiklius, nurodantis projekto įgyvendinimui reikalingas lėšas, finansavimo šaltinius ir terminus. Kiekvienas pareiškėjas paramai gauti privalėjo verslo plane įrodyti, kad įgyvendinus projektą ūkis bus ekonomiškai gyvybingas.

Ūkio subjektų ekonominiam gyvybingumui įvertinti taikomi šie finansiniai rodikliai⁴: grynasis pelningumas, vidutinio turto pelningumas, skolos, paskolų padengimo, bendrasis likvidumo ir skubaus padengimo rodikliai. Pažymime, kad audito metu negalėjome apskaičiuoti kai kurių ūkio subjektų vidutinio turto pelningumo ir paskolų padengimo rodiklių, nes ne visi ūkio subjektai pelno-nuostolio ataskaitoje išskiria veiklos pelną prieš nusidėvėjimą ir sudaro piniginių srautų ataskaitą.

² <http://www.zum.lt>, informacija, 2002 m. lapkričio 20 d. „Verslo planas – svarbiausias dokumentas SAPARD paramai gauti“.

³ Investicijų įstatymas (VŽ, 1999, Nr. 66-2127, aktuali redakcija).

⁴ Ūkio subjektų, siekiančių pasinaudoti Specialiosios paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai programos (SAPARD) parama, ekonominio gyvybingumo nustatymo tvarkos 9 punktą (patvirtinta žemės ūkio ministro 2001-02-06 įsakymu Nr. 24, VŽ, 2001, Nr. 16-505, aktuali redakcija).

Atsižvelgdami į vidutiniškai vienam projektui didžiausias išmokėtas paramos sumas, toliau nagrinėsime **2 priemonę**. Ši priemonė labai svarbi Lietuvos ūkiui. „Žemės ūkio produktų perdirbimas pagamina apie vieną trečdalį visos bendros pramonės produkcijos. <...> žemės ūkio sektorius labai priklauso nuo perdirbamosios pramonės, kadangi perdirbimo įmonės paprastai perdirba vietinę žemės ūkio produkciją“⁵.

Pagrindiniai 2 priemonės tikslai:

- 1) remti žemės ūkio produktų perdirbimo pramonės restruktūrizavimą (koncentracija ir racionalizacija), modernizavimą;
- 2) gerinti perdirbtų produktų kokybę;
- 3) taikyti naujoviškus ir efektyvius gamybos metodus;
- 4) siekti pažangos, įgyvendinant ES higienos, sanitarijos ir veterinarijos reikalavimus.

NMA duomenimis pagal 2 priemonę 2005 m. gruodžio 31 d. buvo patvirtinti 44 projektai pagal penkis prioritetinius sektorius, t.y. pieno, mėsos, žuvies, vaisių ir daržovių, javų ir linų.

Pagal 2 priemonę buvo pateiktos 69 paraiškos paramai gauti. Patvirtinti 44 projektai, iš kurių 2005 m. gruodžio 31 d. baigtas 41 projektas, išmokėta 211 mln. Lt, kiti 3 projektai turi būti baigti iki 2006 m. gruodžio 31 d. Priemonės „Žemės ūkio ir žuvininkystės produktų perdirbimas ir marketingo tobulinimas“ patvirtintų projektų skaičius ir skirtos lėšos pateiktos 1 lentelėje.

1 lentelė. Duomenys apie 2 priemonės įgyvendinimą

| Prioritetinis sektorius | Patvirtintų projektų skaičius 2000–2006 m. | Bendra paramos suma 2000–2006 m., mln. Lt | Baigtų projektų skaičius 2005-12-31 | Baigtiems projektams išmokėta suma 2005-12-31, mln. Lt |
|---------------------------|--|---|-------------------------------------|--|
| Mėsa | 25 | 142 | 23 | 126 |
| Pienas ir pieno produktai | 3 | 30 | 3 | 30 |
| Javai: grūdai, linai | 6 | 31 | 6 | 31 |
| Žuvis | 7 | 21 | 6 | 16 |
| Vaisiai ir daržovės | 3 | 8 | 3 | 8 |
| Iš viso: | 44 | 232 | 41 | 211 |

Atsižvelgiant į tai, kad 23 proc. lėšų bendrai numatytų visoms SAPARD paramos priemonėms skirta 2 priemonės „Mėsos“ prioritetiniam sektoriui ir 2005 metais dviems ūkio subjektams pagal šį sektorių iškeltos bankroto bylos, audito metu nagrinėjome 2 priemonės „Mėsos“ sektoriaus ūkio subjektų verslo planuose prognozuotą ekonominį gyvybingumą ir faktinę veiklos būklę. Taip pat ekonominio gyvybingumo rodikliai nagrinėti pagal 2 priemonės

⁵ Specialioji nacionalinė kaimo plėtros programa SAPARD programai įgyvendinti 2000–2006 metais 2.5. SAPARD Prioritetai.

„Pieno“ sektorių, kuriame ūkio subjektų verslo planų prognozės 2003–2005 metų laikotarpiu įgyvendintos sėkmingiausiai.

Nagrinėdami 2 priemonės „Mėsos“ sektoriuje įgyvendintų projektų ūkio subjektų verslo planuose apskaičiuotus ir faktinius ekonominio gyvybingumo rodiklius, atkreipiame dėmesį, kad iš 23 ūkio subjektų dėl nenugalimosios jėgos (*force major*) sąlygų⁶ nenagrinėti 5 ūkio subjektai, kurių veiklos pobūdis susijęs su paukštiena. Taip pat pastebime, kad pagal 2 priemonės „Žuvų“ sektorių 2 ūkio subjektai nedalyvauja analizėje, nes vieno ūkio subjekto atžvilgiu atliekamas Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos tyrimas, o kitas ūkio subjektas buvo reorganizuotas, todėl veiklos rezultatas negali būti lyginamas su verslo plano prognoze. Nenagrinėtiems 7 ūkio subjektams išmokėta 30 mln. Lt parama.

2 priemonės „Mėsos“ sektorius.

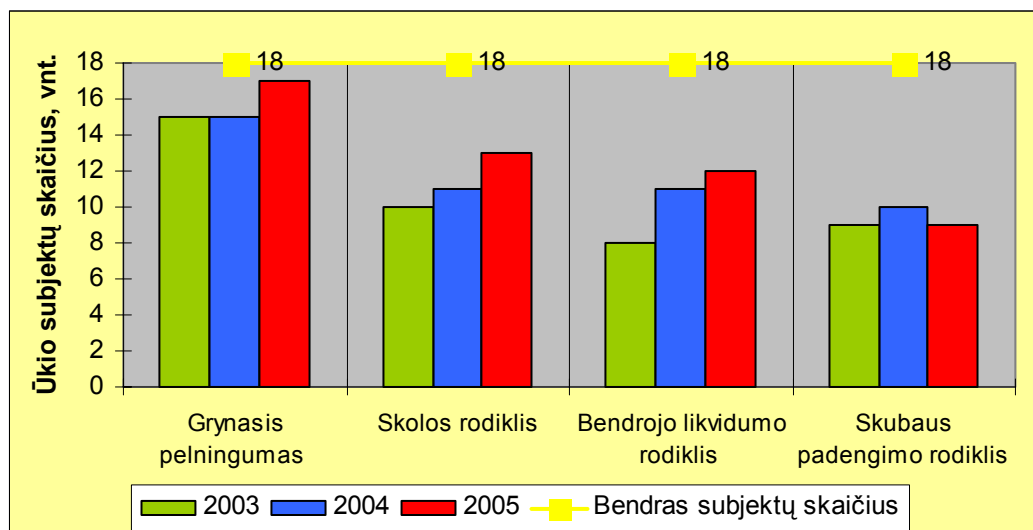
SAPARD paramos pareiškėjo pateiktame verslo plane prognozuojamas ūkio ekonominis gyvybingumas įgyvendinus projektą vertinamas kaip tinkamumo kriterijus negražintinai paramai gauti⁷. Verslo planuose visi 18 ūkio subjektų įrodė ūkių ekonominį gyvybingumą ir planavo gerėjantį veiklos rezultatą, tačiau audito metu nustatyta, kad „Mėsos“ sektoriuje 2003 metais 10 iš 18 ūkio subjektų neįvykdė *verslo planuose prognozuotų* ekonominio gyvybingumo rodiklių, o 2004–2005 metais – visi 18 ūkio subjektų.

Verslo planuose apskaičiuotos veiklos rezultatų prognozės buvo vertinamos remiantis kritinėmis reikšmėmis, nustatytomis žemės ūkio ministro 2001-02-06 įsakymu Nr. 24 „Dėl ūkio subjektų, siekiančių pasinaudoti Specialiosios paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai programos (SAPARD) parama, ekonominio gyvybingumo nustatymo tvarkos“. Atlikus *kritinių ekonominio gyvybingumo rodiklių* analizę „Mėsos“ sektoriuje, nustatyta, kad iš 18 ūkio subjektų 2003 metais 6, 2004 – 7, o 2005 – 9 ūkio subjektų visi veiklos ekonominiai gyvybingumo rodikliai buvo blogesni negu kritiniai.

Ūkio subjektai, įgyvendinę „Mėsos“ sektoriaus projektus, kurių veiklos ekonominiai rodikliai neatitinka kritinių reikšmių, pavaizduoti 1 pav.

⁶ Galimas neigiamas paukščių gripo grėsmės poveikis ūkinės veiklos rezultatams.

⁷ Specialiosios nacionalinės kaimo plėtros programos SAPARD programai įgyvendinti 2000–2006 metais II priedo „Techniniai priemonių aprašymai“ 2 priemonės „Žemės ūkio ir žuvų produktų perdirbimo ir rinkodaros tobulinimas“ 5.5 punktas.



1 pav. „Mėsos“ sektoriaus ūkio subjektai, kurių ekonominio gyvybingumo rodikliai neatitinka kritinių reikšmių

Kaip matome 1 pav., 2003–2005 m. laikotarpiu didžiausias ūkio subjektų skaičius nevykdo *grynojo pelningumo rodiklio*. „Pelningumas – įmonės gebėjimas uždirbti pelną, gauti kuo daugiau pelno iš kiekvieno investuoto į įmonę lito. Pelningumo rodiklis rodo galutinį įmonės veiklos rezultatą, pagal jį sprendžiama, kokią naudą gali gauti akcininkai ir investuotojai, rizikuodami investuoti savo kapitalą“⁸.

Grynojo pelningumo rodiklis 2003–2004 metais neatitiko kritinės reikšmės 15 iš 18, arba 83 proc., o 2005 m. – 17 ūkio subjektų. Pastebime, kad pelningumas parodo ūkio veiklos efektyvumą. Audito metu nustatyta, kad grynojo pelningumo rodiklio nevykdymą lėmė tai, kad ūkio subjektų verslo plane prognozuojamas grynas pelnas 2003 metų duomenimis pasiektas 18 proc., 2004 metais – tik 8 proc., o 2005 bendrai visų ūkio subjektų veiklos rezultatas buvo nuostolingas.

Kitų ekonominio gyvybingumo rodiklių (*skolos, bendrojo likvidumo ir skubaus padengimo*) būklė 2003–2005 metų laikotarpiu buvo geresnė negu grynojo pelningumo, tačiau 2003 metais vidutiniškai 50 proc., 2004 – 59 proc., o 2005 – 63 proc. ūkio subjektų minėti rodikliai neatitiko kritinių reikšmių.

Dviem žemės ūkio subjektams, kuriems buvo suteikta 5,6 mln. Lt dydžio parama, 2005 metais iškeltos bankroto bylos. 2 priemone buvo siekiama remti žemės ūkio produktų perdirbimo pramonės restruktūrizavimą ir modernizavimą, tačiau atskirų ūkio subjektų planuotas veiklos efektyvumas nebuvo pasiektas.

⁸ Bagdžiūnienė V., Finansinių ataskaitų analizė, Vilnius, „Conto litera“, 2005.

2 priemonės „Pieno“ sektorius.

Pagal 2 priemonę, 2003–2005 metų duomenimis, „Pieno“ sektoriaus veiklos rezultatas, įgyvendinant verslo plano ekonomines prognozes, buvo geriausias lyginant su kitais sektoriais. Atskirų ekonominio gyvybingumo rodiklių reikšmės neatitiko kritinių, o 2005 metais 1 iš 3 ūkio subjektų visi veiklos ekonominio gyvybingumo rodikliai neatitiko kritinių reikšmių.

Atlikus 2 priemonės „Mėsos“ ir „Pieno“ sektorių verslo planų ekonominio gyvybingumo rodiklių prognozių ir faktinių veiklos rezultatų peržiūrą nustatyta, kad planuoto rodiklio (grynojo pelno) nepasiekia daugelis paramos gavėjų. Toliau nagrinėjant 2 ir 3 SAPARD priemones bus atkreiptas dėmesys, kaip paramos gavėjai pasiekia grynojo pelno prognozes.

Atsižvelgiant į tai, kad investicija reiškia kapitalo įdėjimą dėl paskesnio jo padidėjimo, o kapitalo prieaugio šaltinis ir pagrindinis investicijų įgyvendinimo motyvas yra gaunamas iš jų pelnas⁹, nagrinėjome verslo planuose prognozuotą ir faktiškai pasiektą grynojo pelno dydį jau aprašytos 2 priemonės ir 3 priemonės sektoriuose.

3 priemonė skirta vystyti netradicinę ir tradicinę žemės ūkio veiklą ir paslaugas kaimo vietovėse, siekiant likviduoti ekonominę ir socialinę kaimo vietovių nuosmukį. Vykdamas šią priemonę bus siekiama ekonominės plėtros, teikiant atitinkamą paramą ūkinei veiklai įvairinti ir alternatyviai veiklai tose vietovėse, kur investicijos tradicinei žemdirbystei būtų ekonomiškai nenaudingos.

Pagrindiniai 3 SAPARD priemonės tikslai:

- 1) kaimo gyventojų ir ūkininkų pajamų didinimas;
- 2) dabartinio užimtumo išlaikymas ir naujų alternatyvių darbo vietų sukūrimas;
- 3) kaimo veiklos ir paslaugų įvairinimo skatinimas, kooperatyvų steigimo ir smulkaus bei vidutinio verslo vystymo skatinimas;
- 4) kaimo turizmo paslaugų plėtra;
- 5) paslaugų kiekio didinimas kaimo gyventojams, taip pat šių paslaugų kokybės tobulinimas.

Ši priemonė taikyta netradicinių žemės ūkio produktų, kaimo turizmo ir rekreacijos, akvakultūros ir žvejybos vandenyse, pagrindinių paslaugų ir kitos veiklos, skatinančios kaimo gyventojų pajamų augimą, ir tradicinių amatų sektoriuose.

NMA duomenimis, pagal 3 priemonę 2005 m. gruodžio 31 d. buvo patvirtintos 49 paramos sutartys pagal tris prioritetinius sektorius, t.y. „Netradiciniai žemės ūkio produktai“, „Kaimo turizmas ir rekreacija“, „Pagrindinės paslaugos ir kita veikla, skatinanti kaimo gyventojų pajamų augimą“. Pagal du kitus prioritetinius sektorius „Akvakultūra ir žvejyba vidaus vandenyse“, „Tradiciniai amatai“ pateiktų projektų nebuvo.

⁹ <http://finansai.tripod.com/investicijos.htm>, straipsnis „Investicijos“ pagal dr. Dumbaucko paskaitas.

Pagal 3 priemonę buvo pateiktos 96 paraiškos paramai gauti. Patvirtinti 49 projektai, iš kurių 2005 m. gruodžio 31 d. baigtas 41 projektas, išmokėta 26 mln. Lt, kiti 8 projektai turi būti baigti iki 2006 m. gruodžio 31 d. Priemonei „Ekonominės veiklos plėtra ir alternatyvių pajamų skatinimas“ patvirtintų projektų skaičius ir skirtos lėšos pateiktos 2 lentelėje.

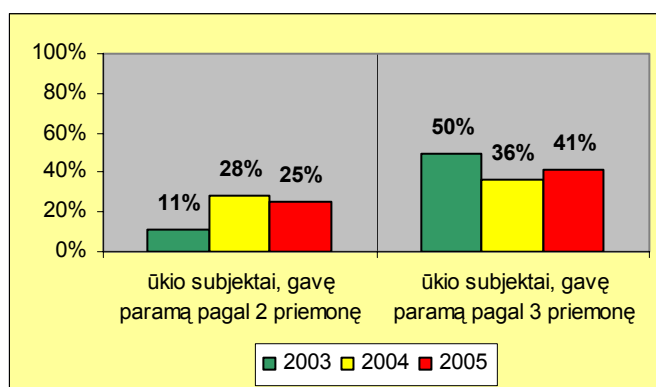
2 lentelė. Duomenys apie 3 SAPARD priemonės įgyvendinimą

| Prioritetinis sektorius | Patvirtintų projektų skaičius, 2000–2006 m. | Bendra paramos suma 2000–2006 m., mln. Lt | Baigtų projektų skaičius 2005-12-31 | Baigtiems projektams išmokėta suma 2005-12-31, mln. Lt |
|--|---|---|-------------------------------------|--|
| Netradiciniai žemės ūkio produktai | 6 | 4,2 | 4 | 2,2 |
| Kaimo turizmas ir rekreacija | 17 | 6,2 | 14 | 4,5 |
| Akvakultūra ir žvejyba vidaus vandenyse | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pagrindinės paslaugos ir kita veikla, skatinanti kaimo gyventojų pajamų augimą | 26 | 22,1 | 23 | 19,4 |
| Tradiciniai amatai | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Iš viso: | 49 | 32,5 | 41 | 26,1 |

Pagal 2 ir 3 SAPARD priemones 75 nagrinėtiems paramos gavėjams išmokėta 38 proc. visos SAPARD paramos. Audito metu surinkti duomenys apie ūkio subjektus, gavusius paramą pagal 2 ir 3 SAPARD priemones, kurie pasiekė* verslo plane prognozuotą grynąjį pelną, pateikti 2 pav.

Kaip matome, pagal 2 SAPARD priemonę 2003 m. – 11 proc., 2004 m. – 28 proc., o 2005 m. – 25 proc. visų ūkio subjektų, kurie baigė įgyvendinti projektus, pasiekė verslo planuose prognozuotą pelną.

Pagal 3 priemonę, 2003–2005 metų duomenimis, didžiausia ūkio subjektų pasiekusių prognozuotą rezultatą dalis sudarė 50 proc. visų ūkio subjektų, kurie gavo paramą. Pažymėtina, kad šis rezultatas buvo pasiektas 2003 metais, kai paramos gavėjai vykdė projektų įgyvendinimą ir gavo paramą. Vėlesniais metais paramos gavėjų pasiekusių prognozuotą pelną, skaičius sumažėja: 2004 metais iki 36 proc., o 2005 iki 41 proc.



2 pav. Verslo plane prognozuotą grynąjį pelną pasiekę ūkio subjektai

* Verslo plane planuojama grynojo pelno prognozė apskaičiuojama įvertinant galimą veiklos riziką, tačiau, auditorių nuomone, ne visada galimas 100 procentinis prognozės pasiekiamumas. Todėl audito metu pasirinktas pasiekiamumo rodiklis – 70 proc. verslo plano grynojo pelno prognozės.

Europos Sąjungos ir Lietuvos valstybės biudžeto lėšos, skiriamos kaip negražintina parama, investiciniams projektams pagal verslo planus, įrodančius ūkio ekonominį gyvybingumą po projekto įgyvendinimo. Audito metu nustatyta, kad atskirų ūkio subjektų veiklos rezultatas po projekto vykdymo tampa nuostolingas. Pagal 2 priemonę iš 34 ūkio subjektų 2003 metais nuostolingai dirbo 5, 2004–2005 – 7, o pagal 3 priemonę iš 41 ūkio subjekto – 2003 metais 8, 2004 – 10, o 2005 – 6. Nustatyta, kad vidutiniškai 2003–2005 metų laikotarpiu 19 proc. visų nagrinėtų baigusių projektus paramos gavėjų pagal 2 ir 3 SAPARD priemones sudarė nuostolingai dirbantys ūkio subjektai.

2. Kaip NMA įgyvendina baigtų projektų priežiūrą?

Vienas iš pagrindinių NMA uždavinių – skatinti šalies žemės ūkio ir kaimo plėtrą administruojant valstybės ir ES paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai lėšas ir užtikrinti jų naudojimo kontrolę¹⁰. Atsižvelgiant į tai, kad 2003–2005 metų laikotarpiu dalies ūkio subjektų ekonominio gyvybingumo rodikliai neatitiko kritinių reikšmių, dalis ūkio subjektų nepasiekė verslo planuose prognozuoto pelno, o atskirų ūkio subjektų veikla tapo nuostolinga ir yra bankrutavusių, audito metu nagrinėta, kaip NMA vykdo baigtų projektų priežiūrą¹¹.

NMA techninę, administracinę ir finansinę investicinių projektų kontrolę atlieka pagal Kaimo plėtros programų departamento darbo aprašymą (toliau tekste – KPPD darbo aprašymas), patvirtintą NMA direktoriaus įsakymu¹². Pabaigto projekto priežiūra turi būti tęsiama iki galutinės Paramos suteikimo sutartyje nurodyto termino pasibaigimo dienos, t.y. penkerius metus po paramos suteikimo. Pagrindinė priežiūros vykdymui naudojama informacija yra Paramos gavėjo per 1 mėnesį nuo metų pabaigos siunčiama baigto projekto metinė ataskaita (SA 17a/b) kartu su finansinės atskaitomybės formomis ir kitomis pažymomis¹³.

KPPD darbo aprašyme nurodyta, kad „atsakingas administratorius bei skyrių vedėjas privalo sekti projekto įgyvendinimą, užtikrinti įgyvendinamų projektų vykdymo pažangą ir stebėti, kaip priemonės įgyvendinamos pagal rodiklius“. Pažymėtina, kad NMA procedūros

¹⁰ Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos nuostatų 7.1 punktas (žemės ūkio ministro 2003-01-22 įsakymas Nr. 3D-17).

¹¹ Pažymėtina, kad dėl NMA vykdomos kontrolės priemonių taikymo buvo pateiktos pastabos ankstesnėje Valstybės kontrolės ataskaitoje: 2005 m. balandžio 29 d. „SAPARD 2004 m. išlaidų ataskaitų patvirtinimo valstybinio audito ataskaita“ Nr. 1070-4-55. Kai kurias šio audito metu nustatytas problemas akcentuojame ir šioje audito ataskaitoje, atsižvelgdami į tai, kad priemonių nustatytiems trūkumams pašalinti nebuvo imtasi iki šiol.

¹² NMA direktoriaus 2003-11-28 įsakymas Nr. BR1-263 „Dėl agentūros departamentų ir skyrių darbo aprašymų bei darbo procedūrų patvirtinimo“ ir vėlesnės redakcijos.

¹³ Pagal Paramos sutarties 12 straipsnio 2 punktą paramos gavėjas įsipareigoja per vieną mėnesį nuo metų pabaigos teikti NMA direktoriaus patvirtintas metines ataskaitas (SA 17a/b) penkerius metus po paskutinio paramos sumos sumokėjimo.

nenumato administratorių vykdomos priežiūros dokumentavimo, taigi auditoriai negalėjo įvertinti, ar efektyvi administratoriaus vykdoma projekto priežiūra. Šiuo metu NMA svarsto darbo procedūrų papildymą dėl priežiūros dokumento įforminimo.

Audito metu nustatyta, kad ne visi ūkio subjektai buvo laiku pateikę NMA 2005 metų metinių ataskaitų priedus. KPPD darbo aprašymas nenumato termino, per kurį administratorius privalo įvertinti metines ataskaitas ir finansinės atskaitomybės dokumentus. Administratoriai, vykdantys baigtų projektų priežiūrą, nurodė, kad dėl didelio darbo krūvio sudėtinga laikytis terminų, kai peržiūrima, ar visi paramos gavėjai yra pateikę visus reikalaujamus dokumentus, ir laiku pranešti jiems apie sutarties sąlygų nesilaikymą dėl ataskaitos ir jos priedų pateikimo terminų. Pastebėta, kad administratorių darbo krūvis netolygus – nuo 46 iki 148 projektų vienam administratoriui (didėja priklausomai nuo NMA dirbtų metų).

Visi ūkio subjektai, su kuriais buvo pasirašytos paramos sutartys, atitiko SAPARD programoje numatyta tinkamumo kriterijų – „pareiškėjas investicijų projekte (verslo plane) turi parodyti, kad įgyvendinus projektą ūkis (įmonė) bus ekonomiškai gyvybingas“¹⁴. Pastebėta, kad dalies ūkio subjektų ekonominio gyvybingumo rodikliai, pagal kuriuos suteikta parama, yra aukšti, tačiau dar nebaigus įgyvendinti projektą neatitinka kritinėms reikšmėms. Sudarytose paramos sutartyse yra numatyta, kad „Agentūra turi teisę nutraukti paramos teikimą ir/arba reikalauti grąžinti visą suteiktą Paramą, jeigu Paramos gavėjas: ...atsižvelgiant į neginčytinus faktus, neįstengs įvykdyti viso projekto dėl blogos savo finansinės padėties“. Audito metu nustatyta, kad NMA darbo procedūros nenumato paramos gavėjo finansinės veiklos analizės nei projekto vykdymo metu, nei įgyvendinus projektą, todėl po paraiškos pateikimo subjektų veiklos ekonominiam gyvybingumui neatitinkant kritinių reikšmių ir iškilus rizikai ūkio subjekto veiklos tęstinumui, NMA kontrolės vykdymas neužtikrina laiku atliekamo paramos lėšų skyrimo nutraukimo. Toliau pateikiami pavyzdžiai:

Projektas P28020027 pradėtas vykdyti 2003 metais. NMA 2004-12-15 pervedė pirmąją išmoką – 1,1 mln. Lt. Projekto vykdymo metu ūkio subjekto visi 2004 metų ekonominio gyvybingumo rodikliai neatitiko kritinių reikšmių, tačiau NMA, vykdant projekto kontrolę, nekilo abejonių dėl ūkio subjekto blogėjančios finansinės veiklos būklės. Projekto priežiūrą vykdantis administratorius nurodė, kad vertinant 2004 metus nustatyta, kad ūkio subjektas išlaikęs turtą, vykdo veiklą ir gauna pajamas iš veiklos. NMA 2005-06-08 pervedė paskutinę 0,5 mln. Lt išmoką. NMA 2005-11-18 atlikus paramos gavėjo užsakomąją patikrą, nustatė, kad

¹⁴ Specialiosios nacionalinės kaimo plėtros programos SAPARD programai įgyvendinti 2000–2006 metais II priedo „Techniniai priemonių aprašymai“ 2 priemonės „Žemės ūkio ir žuvų produktų perdirbimo ir rinkodaros tobulinimas“ 5.5 punktas.

paramos gavėjo veikla nutraukta, ir kreipėsi dėl paramos gražinimo. Bankroto byla iškelta 2005-12-20.

Projektas P24020019 pradėtas vykdyti 2003 metais. NMA 2004 metais pervedė pirmąsias išmokas: 2004-11-09 – 1,0 mln. Lt ir 2004-12-15 – 0,6 mln. Lt. Projekto vykdymo metu ūkio subjekto visi 2004 metų ekonominio gyvybingumo rodikliai neatitiko kritinių reikšmių, tačiau NMA, vykdant projekto kontrolę, nekilo abejonių dėl ūkio subjekto blogėjančios finansinės veiklos būklės. Projekto priežiūrą vykdantis administratorius nurodė, kad 2004–2005 metais ūkio subjekto veikla nebuvo nuostolinga, turimas turtas nemažėjo. NMA 2005-06-08 pervedė 1,0 mln. Lt ir 2005-10-18 paskutinę 1,24 mln. Lt išmoką. NMA 2005-11-09 atlikus paramos gavėjo užsakomąją patikrą, nustatė, kad paramos gavėjo veikla nutraukta, ir kreipėsi dėl paramos gražinimo. Laikotarpis tarp NMA paskutinės pervestos paramos išmokos ir ūkio subjekto bankroto bylos iškėlimo dėl jo blogos finansinės padėties sudaro 1,5 mėn. Bankroto byla iškelta 2005-12-30.

Audito metu nustatyta, kad projekto vykdymo metu ir įgyvendinus projektą ūkio subjekto ekonominiam gyvybingumui neatitinkant kritinių reikšmių, projekto administratoriui nenumatyta KPPD darbo aprašyme ūkio subjekto finansinės būklės analizė ir kontrolės priemonių taikymas. Atsižvelgiant į tai, kad KPPD darbo aprašymas nereglamentuoja administratorių taikomų priemonių tvarkos, ekonomiškai negyvybingiems ar nuostolingai dirbantiems ūkio subjektams taikomos kontrolės priemonės priklauso nuo NMA darbuotojų iniciatyvos.

IŠVADOS

1. Nacionalinės mokėjimo agentūros paramos sutartis įpareigoja Paramos gavėją teikti Nacionalinei mokėjimo agentūrai metines ataskaitas, o kaip priedus – finansinės atskaitomybės dokumentus, tačiau ne visais atvejais finansinės atskaitomybės dokumentai pateikiami kartu su metine ataskaita. Nacionalinės mokėjimo agentūros Kaimo plėtros programų departamento darbo aprašymo procedūros nenumato termino, per kurį projekto administratorius turi įvertinti metines ataskaitas ir finansinės atskaitomybės dokumentus.

2. Nacionalinės mokėjimo agentūros Kaimo plėtros programų departamento darbo aprašyme nenumatyta ūkio subjektų finansinė analizė, t.y. kad projekto priežiūrą vykdantys administratoriai turi stebėti ūkio subjekto finansinę būklę ir taikyti kontrolės priemones.

REKOMENDACIJOS

Nacionalinei mokėjimo agentūrai svarstyti galimybę:

1) papildyti Nacionalinės mokėjimo agentūros Kaimo plėtros programų departamento darbo aprašymo nuostatas, numatant terminą, per kurį administratorius įvertintų metines ataskaitas ir finansinės atskaitomybės dokumentus.

2) papildyti Nacionalinės mokėjimo agentūros Kaimo plėtros programų departamento darbo aprašymo nuostatas, numatant projekto priežiūrą vykdančio administratoriaus veiksmus stebint paramos gavėjo finansinę būklę po projekto užbaigimo.

3) perkelti nuostatas dėl paramos gavėjo finansinės būklės stebėjimo į kitų paramos programų administravimą projekto vykdymo metu ir po projekto užbaigimo.

3-ojo audito departamento direktoriaus
pavadootoja

Romualda Masiulionienė

Valstybinė auditorė

Inga Braciškienė