

Lietuvos Respublikos finansų ministerija

APGYVENDINIMO UŽSIENIO VALSTYBĖSE IŠLAIDŲ FIKSUOTŲJŲ ĮKAINIŲ NUSTATYMO TYRIMO ATASKAITA

2017 m. kovo 31 d.

I. ĮVADAS

Apgyvandinimo užsienio valstybėse išlaidų fiksuotųjų įkainių nustatymo tyrimu (toliau – tyrimas) siekiama nustatyti vidutinius apgyvandinimo (nakvynės) užsienio valstybėse išlaidų dydžius, taikytinus kaip fiksuotieji įkainiai iš Europos Sąjungos (toliau – ES) struktūrinių fondų lėšų bendrai finansuojamuose projektuose (toliau – projektas) ir techninės paramos projektuose.

Šie fiksuotieji įkainiai bus taikomi siekiant sumažinti administracinę naštą projektų vykdytojams ir techninės paramos gavėjams, deklaruojantiems projektų vykdančiojo personalo, projekto dalyvių ir techninės paramos gavėjų apgyvandinimo užsienio valstybėse išlaidas. Šių fiksuotųjų įkainių taikymas leis ženkliai sumažinti projektų vykdytojų ir techninės paramos gavėjų administracinio personalo ir įgyvendinančiųjų institucijų darbuotojų laiko sąnaudas, paprasčiau planuoti projekto išlaidas rengiant paraiškas ir įgyvendinant projektus.

ES struktūrinių fondų investicijas administruojančios institucijos ir projektų vykdytojai išreiškė didelį poreikį nustatyti apgyvandinimo užsienio valstybėse fiksuotuosius dydžius, kadangi šios išlaidos yra smulkios, o pagrindžiančių dokumentų rinkimas ir patikra reikalauja didelių personalo sąnaudų. Ypač didelis poreikis pastebimas visuotinių dotacijų priemonėse, kuriose, vadovaujantis Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių 347 punktu, visos išlaidos privalo būti apmokamos supaprastintai.

Tyrimo ataskaitoje nustatyti fiksuotieji įkainiai yra universalūs ir gali būti taikomi pagal 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos prioritetų įgyvendinimo priemonės finansuojamuose projektuose (įskaitant techninės paramos projektus), kuriuose numatoma pripažinti tinkamomis finansuoti apgyvandinimo užsienio valstybėse išlaidas.

Tyrimo ataskaitoje ir prieduose naudojamos šios santrumpos:

- AM – Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija;
- APVA – Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra;
- CPVA – Viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra;
- EK – Lietuvos Respublikos energetikos ministerija;
- ESFA – Viešoji įstaiga Europos socialinio fondo agentūra;
- FM – Lietuvos Respublikos finansų ministerija;
- KM- Lietuvos Respublikos kultūros ministerija;

KT – Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba;
INVEGA – UAB Investicijų ir verslo garantijos
IVPK – Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie Susisiekimo ministerijos;
LMT – Lietuvos mokslo taryba;
LRVK – Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija;
LVPA – Lietuvos verslo paramos agentūra;
MITA – Mokslo, inovacijų ir technologijų agentūra;
SADM – Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija;
SAM – Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija;
SM – Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija;
ŠMM – Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija;
TID – Transporto investicijų direkcija;
VIPA – UAB Viešųjų investicijų plėtros agentūra;
VK – Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė;
VRM – Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija;
ŪM – Lietuvos Respublikos ūkio ministerija;

Tyrimą atliko PPMI GROUP, UAB ekspertai pagal ūkio subjektų grupės PPMI Group, UAB, viešoji įstaiga Viešosios politikos ir vadybos institutas, UAB „PricewaterhouseCoopers“ ir PricewaterhouseCoopers Luxembourg, atstovaujamos PPMI, 2015.01.07 sutartį Nr. 14P-1 su Lietuvos Respublikos finansų ministerija.

II. TYRIMO METODIKA

II.1. Tyrimo prielaidos ir duomenų šaltiniai

Tyrimo metu buvo išanalizuota teisinė bazė, reglamentuojanti biudžetinių įstaigų darbuotojų tarnybinių komandiruočių ir nebiudžetinių įstaigų darbuotojų komandiruočių ir kelionių į užsienio valstybes metu patirtų apgyvendinimo užsienio valstybėse išlaidų dydžius ir sąlygas, bei iš ES struktūrinių fondų lėšų bendrai finansuojamų projektų administravimą reglamentuojantys teisės aktai ir metodiniai dokumentai. Išnagrinėti šie teisės aktai:

1. Lietuvos Respublikos Pridėtinės vertės mokesčio įstatymas;
2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 29 d. nutarimas Nr. 526 „Dėl dienpinigių ir kitų tarnybinių komandiruočių išlaidų apmokėjimo“ (toliau –LRVN 526);
3. Dienpinigių ir gyvenamojo ploto nuomos normos vykstantiems į užsienio komandiruotes, patvirtintos Lietuvos Respublikos finansų ministro 1996 m. lapkričio 21 d. įsakymu Nr. 116 „Dėl dienpinigių ir gyvenamojo ploto nuomos normų vykstantiems į užsienio komandiruotes“ (toliau – įsakymas Nr. 116) (neteko galios nuo 2017 m. liepos 5 d.);
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. birželio 28 d. nutarimas Nr. 523 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 29 d. nutarimo Nr. 526 „Dėl tarnybinių komandiruočių išlaidų apmokėjimo biudžetinėse įstaigose taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“ (toliau – LRVN 523);

5. Komandiruočių sąnaudų atskaitymo iš pajamų taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. sausio 28 d. nutarimu Nr. 99 „Dėl komandiruočių sąnaudų atskaitymo iš pajamų taisyklių patvirtinimo“ (toliau – LRVN 99);
- 6.
7. Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos finansų ministro 2014 m. spalio 8 d. įsakymu Nr. 1K-316 „Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo“;
8. Techninės paramos administravimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos finansų ministro 2014 m. spalio 28 d. įsakymu Nr. 1K-337 „Dėl Techninės paramos administravimo taisyklių patvirtinimo“;
9. Rekomendacijos dėl projektų išlaidų atitikties Europos Sąjungos struktūrinių fondų reikalavimams, patvirtintos Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos, Ekonomikos augimo veiksmų programos, Sanglaudos skatinimo veiksmų programos ir 2014–2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos valdymo komitetų 2014 m. liepos 4 d. protokolu Nr. 34 (su vėlesniais pakeitimais) (aktuali redakcija nuo 2016 m. gegužės 9 d.) (toliau – Rekomendacijos dėl išlaidų atitikties).

Vadovaujantis Tarnybinių komandiruočių išlaidų apmokėjimo biudžetinėse įstaigose taisyklių, patvirtintų LRVN 526 (toliau – Tarnybinių komandiruočių taisyklės) 11 punktu, **biudžetinėse įstaigose** apgyvendinimo (gyvenamojo ploto nuomos) užsienyje valstybėse išlaidos gali būti apmokamos:

- 1) pagal Tarnybinių komandiruočių taisyklių priede nustatytas gyvenamojo ploto nuomos išlaidų normas (iki 2017 m. liepos 5 d. galiojo įsakymu Nr. 116 patvirtintos normos; šis dokumentas toliau minimas tekste istorinių duomenų analizės kontekste);
- 2) pagal faktines išlaidas (oficialių valstybinių delegacijų nariams ir jų šeimos nariams bei kitų institucijų nariams ir juos lydintiems asmenims, kaip nustatyta Tarnybinių komandiruočių taisyklių 11.2.1 punkte) bei tuo atveju, kai gyvenamąjį plotą užsako (arba dėl dalyvių saugumo ar efektyvaus renginio organizavimo rekomenduoja užsakyti) renginio organizatoriai (t. y. šiais atvejais nėra taikomi Tarnybinių komandiruočių taisyklių priede nustatyti gyvenamojo ploto nuomos normų apribojimai).

Remiantis Tarnybinių komandiruočių taisyklių 12 punktu, gyvenamojo ploto nuomos išlaidos, kaip ir kitos komandiruočių išlaidos, išskyrus dienpinigius, apmokamos tik tais atvejais, kai pateikiami jas įrodantys dokumentai.

Nebiudžetinių įstaigų darbuotojų komandiruočių į užsienį išlaidų atskaitymą reglamentuoja LRVN 99. LRVN 99 2 punkto 2 dalyje nustatyta, kad apskaičiuojant apmokestinamąjį pelną, iš pajamų atskaitomoms komandiruočių sąnaudoms yra priskiriamos gyvenamojo ploto nuomos išlaidos. Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2015 m. liepos 13 d. leidinio Nr. (32.42-31-1) RM-15486 „Komandiruočių sąnaudos ir komandiruočių kompensacijų dydžiai, neapmokestinami gyventojų pajamų mokesčiu“¹ 2.3.1. dalyje aiškinama, kad apskaičiuojant apmokestinamąjį pelną ribojamų dydžių leidžiamiems atskaitymams yra priskiriamos faktinės

¹ https://www.vmi.lt/cms/leidiniai59/-/asset_publisher/Ds3U9vDkwTq4/content/id/4463

gyvenamojo ploto nuomos išlaidos, patirtos užsienio komandiruotės metu, turint šias išlaidas patvirtinančius dokumentus. Asmenims, kurie nėra įmonių (įstaigų, organizacijų) darbuotojai (pavyzdžiui, Erasmus+ studentams) gali būti apmokamos faktinės apgyvendinimo užsienio valstybėse išlaidos, remiantis išlaidas patvirtinančiais dokumentais ir laikantis projektų finansavimo sąlygų aprašuose ir(ar) kituose projektų išlaidų tinkamumą reglamentuojančiuose dokumentuose nustatytų apribojimų.

Siekiant projektų vykdytojų lygiateisiškumo, 2014-2020 m. ES struktūrinių fondų investicijų laikotarpiu Rekomendacijų dėl išlaidų atitikties 180 punkte buvo nustatyta, kad gyvenamojo ploto nuomos normos vykstantiems į užsienio komandiruotes asmenims visais atvejais (nepriklausomai nuo to, ar projekto vykdytojas ar partneris yra biudžetinė ar nebiudžetinė įstaiga, įmonė ar organizacija, ar ūkinę komercinę veiklą vykdomas fizinis asmuo) negali viršyti maksimalių dydžių, nustatytų LRVN 526, tačiau Rekomendacijos dėl išlaidų atitikties (ir šis apribojimas) nėra taikomos techninės paramos projektams.

Kita vertus, projektų vykdytojų ir techninės paramos gavėjų faktiškai patirtos apgyvendinimo užsienio valstybėje išlaidos gali būti mažesnės negu LRVN 526 patvirtintų Tarnybinių komandiruočių taisyklių priede (iki 2017 m. liepos 5 d. – Įsakyme Nr. 116) nustatytos normos. Visgi, atliekant ankstesnius fiksuotųjų dydžių tyrimus buvo nustatyta, kad įgyvendinančiosios institucijos nėra sukaupusios pakankamai duomenų, kad būtų galima reprezentatyviai įvertinti vidutinius apgyvendinimo išlaidų dydžius skirtingose valstybėse (o turimi duomenys neapima visų valstybių, kurioms LRVN 526 (iki 2017 m. liepos 5 d. - Įsakymu Nr. 116) nustatytos gyvenamojo ploto nuomos normos). Atkreiptinas dėmesys, kad apgyvendinimo paslaugų kainos gali skirtis netgi skirtinguose tos pačios valstybės miestuose (pavyzdžiui, lyginant sostinę ir nedidelį provincijos miestą), todėl vidutinių dydžių skaičiavimas konkrečioje valstybėje iš pavienių atsitiktinių duomenų, pavyzdžiui, iš keleto nakvynių, kurios buvo skirtinguose valstybės miestuose, neatitiktų reprezentatyvumo kriterijaus, nustatyto Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių 425.1 punkte.

Valstybių, į kurias vyks būsimų projektų vykdomasis personalas ir dalyviai, sąrašas iš anksto nėra žinomas, kadangi komandiruotės (kelionės) kryptis priklauso nuo projektų (kurie dažnai atrenkami konkurso būdu) tikslų ir vykdomų veiklų. Dėl šios priežasties apgyvendinimo užsienio valstybėse išlaidų fiksuotųjų įkainių nustatymas (ir tolesnė jų stebėseną) rinkos tyrimo būdu būtų ypatingai daug sąnaudų reikalaujantis procesas, kadangi reikėtų atlikti reprezentatyvų kiekvienos užsienio valstybės apgyvendinimo kainų vidutinių dydžių tyrimą, t. y. surinkti reprezentatyvią tiriamųjų elementų imtį, įvertinti kainų skirtumus didžiuosiuose ir mažesniuose kiekvienos užsienio valstybės miestuose, galimus sezoninius kainų svyravimus (pavyzdžiui, vasaros atostogų metu kurortiniuose miestuose ar Kalėdų laikotarpiu didžiuosiuose miestuose), apgyvendinimo kainų priklausomybę nuo apgyvendinimo įstaigos kategorijos (žvaigždučių skaičiaus), ir pan. Tokio globalaus rinkos tyrimo, apimančio didelį valstybių skaičių, atlikimo ir periodiško atnaujinimo sąnaudos neabejotinai viršytų sutaupymus dėl taikomų supaprastinimų.

Atitinkamai, darytina išvada, kad apgyvendinimo išlaidų užsienio valstybėse fiksuotųjų įkainių nustatymas rinkos tyrimo būdu, atsižvelgiant į tokio tyrimo apimtį ir sąnaudas, nebūtų pagrįstas efektyvaus finansų valdymo požiūriu ir ekonomiškai nenaudingas.

Tačiau nacionaliniu teisės aktu – LRVN 526 (iki 2017 m. liepos 5 d. - Įsakymu Nr. 116) – yra nustatytos individualios gyvenamojo ploto nuomos normos kiekvienai užsienio valstybei. Šios normos yra nustatytos valstybės mastu, t. y. neatsižvelgiant nei į konkretų miestą, kuriame apsistojama

(išskyrus keletą sostinių, kurioms nustatytos skirtingos normos nei kitiems tos valstybės miestams), nei į apgyvendinimo įstaigos kategoriją ar žvaigždučių skaičių. Šios normos yra visuotinai taikomos Lietuvos Respublikoje veikiančioms biudžetinėms įstaigoms ir, 2014-2020 m. ES struktūrinių fondų investicijų atveju, – visiems projektų vykdytojams. Pastebėtina, kad LRVN 526 (iki 2017 m. liepos 5 d. - Įsakyme Nr. 116) gyvenamojo ploto nuomos normos yra nustatytos atsižvelgiant į valstybės kainų lygį ir yra skirtingos kiekvienoje užsienio valstybėje, tačiau nepriklauso nuo užsienio valstybės geografinės padėties, t. y. toje pačioje geografinėje teritorijoje gali būti valstybių, kuriose apgyvendinimo kaina (gyvenamojo ploto nuomos norma) labai skiriasi, pavyzdžiui, Europoje esančioje Moldovos Respublikoje – 88 eurai, gretimoje Ukrainoje 174 eurai, o Liuksemburgo Didžiojoje Hercogystėje – 208 eurai.

Todėl, tyrėjų nuomone, būtų pagrįsta ir patogu nustatyti apgyvendinimo užsienio valstybėje fiksuotuosius įkainius, susietus su šiomis LRVN 526 (iki 2017 m. liepos 5 d. - Įsakyme Nr. 116) nustatytomis gyvenamojo ploto nuomos normomis. Kadangi istoriniai duomenys neapima visų 250 valstybių, kurioms yra nustatytos gyvenamojo ploto nuomos normos, tinkamiausiai ryšį tarp šių normų ir faktinių apgyvendinimo išlaidų atspindėtų bendras dydis – vidutinis nuokrypis (išreikštas kaip koeficientas) nuo LRVN 526 (iki 2017 m. liepos 5 d. - Įsakyme Nr. 116) nustatytos normos, apskaičiuotas išanalizavus turimus istorinius duomenis. Koeficientui apskaičiuoti reikalinga įvertinti reprezentatyvią istorinių duomenų imtį (tačiau neskirstomą pagal atskiras valstybes). Koeficientą nustatčius pagal reprezentatyvią istorinių duomenų imtį, jis pagrįstai galėtų būti taikomas apskaičiuojant apgyvendinimo užsienyje išlaidų fiksuotuosius įkainius vykstant ir į tas užsienio valstybes, dėl kurių apgyvendinimo išlaidų nėra istorinių duomenų.

Atsižvelgiant į tai, kad biudžetinės ir nebiudžetinės įstaigos privalo turėti faktines apgyvendinimo išlaidas užsienio valstybėje patvirtinančius dokumentus, taip pat faktiniais išlaidas patvirtinančiais dokumentais remiamasi ir apgyvendinant projekto dalyvius (pvz., studentus), buvo nuspręsta atlikti reprezentatyvų istorinių duomenų tyrimą įvertinant vidutinius faktinius apgyvendinimo išlaidų užsienio valstybėse dydžius ir palyginti juos su Įsakyme Nr. 116 (nuo 2017 m. liepos 5 d. – LRVN 526) nustatytomis gyvenamojo ploto nuomos normomis užsienio valstybėse.

Tiriamąją populiaciją sudarė 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos lėšomis ir 2014–2020 m. ES struktūrinių fondų lėšomis bendrai finansuotų techninės paramos gavėjų personalo, kitų vykdytų projektų vykdančio personalo bei projekto dalyvių komandiruočių (kelionių), įvykusių laikotarpiu nuo 2015 m. sausio 1 d. iki 2016 m. gruodžio 31 d. ir apmokėtų pagal faktines išlaidas, duomenys.

Siekiant didesnės tyrimo imties ir reprezentatyvumo, buvo nuspręsta neapsiriboti įprastai renkamais duomenimis už 12 mėnesių, o ištirti visas komandiruotes (keliones), įvykusias nuo 2015 m. sausio 1 d. iki 2016 m. gruodžio 31 d. (t. y. už 24 mėn.). 2014 m. ir dar ankstesnių metų duomenų įtraukimas būtų ženkliai padidinęs tyrimo apimtį ir sąnaudas, bei sumažinęs tyrimo rezultatų tikslumą, kadangi nuo 2015 m. sausio 1 d. Lietuvos Respublikoje įvedus eurą buvo perskaičiuotos ir suapvalintos gyvenamojo ploto nuomos normos, taip pat yra didelė tikimybė, kad faktinės apgyvendinimo paslaugų užsienyje kainos senesniais laikotarpiais neatitinka dabartinių šių paslaugų kainų dėl infliacijos poveikio.

Tiriamosios imties nustatymas ir tyrimo eiga aprašoma Tyrimo ataskaitos II.2 dalyje.

II.2. Tyrimo metodika

Tyrimas buvo vykdomas dviem etapais:

1 etapas. Tiriamųjų elementų atranka ir duomenų rinkimas.

Šiame etape buvo identifikuoti visi **įgyvendinančiųjų institucijų administruojami projektai**, kurie, remiantis projektų finansavimo sąlygų aprašo nuostatomis, **turėjo galimybę patirti projektą vykdančio personalo ir/arba dalyvių** komandiruočių (kelionių) į užsienio valstybes išlaidas, **apmokamas kaip realios išlaidos (pagal faktą)** laikotarpiu nuo 2015.01.01 iki 2016.12.31, tenkinantys šias sąlygas:

- 2007–2013 m. laikotarpio projektai, kurių galutinis mokėjimo prašymas buvo pateiktas **po 2015.01.01**;
- 2014–2020 m. laikotarpio projektai, kurie **yra pateikę bent vieną mokėjimo prašymą** už ataskaitinį laikotarpį iki 2016.12.31.

Surinkus duomenis iš įgyvendinančiųjų institucijų buvo nustatyta, kad tiriamąją populiaciją (neįskaitant techninės paramos projektų) sudaro 698 projektai. Įvertinta, kad norint gauti reprezentatyvius rezultatus (esant 95 procentų tikimybei ir 10 proc. paklaidai) būtina išanalizuoti 85 projektų duomenis. Atkreiptinas dėmesys, kad TID, VIPA, MITA ir INVEGA administruojamų projektų, tenkinančių aukščiau nustatytas sąlygas dėl komandiruočių į užsienio valstybes, neturėjo.

Atsižvelgiant į tai, kad projektų pasiskirstymas tarp įgyvendinančiųjų institucijų nėra tolygus (pavyzdžiui, į tiriamąją populiaciją pateko 528 ESFA projektai ir tik 1 CPVA projektas), nuspręsta taikyti stratifikuotos tiriamųjų elementų atrankos į tyrimo imtį metodą, atsižvelgiant į proporcinę kiekvienos įgyvendinančiosios institucijos administruojamų projektų dalį. CPVA administruojamų projektų imtis sudarė mažiau negu 1 procentą, tačiau siekiant didesnės projektų diferenciacijos nuspręsta į imtį įtraukti vieną šios institucijos administruojamą projektą. Tiriamųjų projektų kiekis kiekvienai įgyvendinančiajai institucijai nustatytas 1 lentelės paskutiniame stulpelyje.

1 lentelė. Tiriamosios populiacijos imties įvertinimas

Įgyvendinančioji institucija	Projektų kiekis	Projektų pasiskirstymo procentas	Tiriamų projektų kiekis (pirminis)	Tiriamų projektų kiekis (perskaičiuotas)
ESFA	528	75,645	64,298	64
LVPA	110	15,759	13,395	13
CPVA	1	0,143	0,122	1
LMT	59	8,453	7,185	7
Iš viso:	698	100	85	85
Reikalinga imtis (95 proc. tikimybė, 10 proc. paklaida)	85			

Pritaikius atsitiktinės atrankos MS EXCELL funkciją RANDOM, kiekvienai institucijai buvo parengti ir išsiųsti atsitiktine tvarka išrikuotų tiriamųjų projektų sąrašai ir komandiruočių duomenų pildymo lentelės, nustačius tokias pagrindines duomenų rinkimo sąlygas:

- prašoma pateikti duomenis tik apie užsienio komandiruotes, įvykusias nuo 2015 m. sausio 1 d. iki 2016 m. gruodžio 31 d. (grįžimo iš komandiruotės data šiuo laikotarpiu), kurių išlaidos pripažintos tinkamomis finansuoti. Į lentelę neįtraukiamos komandiruotės, pagal kurias buvo tinkamomis finansuoti pripažinta tik dalis apgyvendinimo išlaidų. Apgyvandinimo išlaidų suma įtraukiama pilna apimtimi (t. y. ne tik ES struktūrinių fondų lėšomis finansuota dalis, o visa tinkamų finansuoti išlaidų suma);

- jei nakvynė buvo su pusryčiais, o pusryčių kaina įskaičiuota į nakvynės kainą (sąskaitoje faktūroje atskirai neišskirta), nurodyti bendrą nakvynės su pusryčiais kainą. Jeigu pusryčių ar kito maitinimo kaina sąskaitoje faktūroje nurodyta atskiroje eilutėje, lentelėje įrašyti tik nakvynės kainą;

- jeigu į imtį patekusiame projekte nebuvo patirta tinkamų finansuoti komandiruočių išlaidų, imamas sekantis projektas iš atsitiktine tvarka surašytų projektų sąrašo, kol bus pasiekta įgyvendinančiajai institucijai nustatyta projektų imtis (tiriamų projektų kiekis).

Atsižvelgiant į **techninės paramos** projektų specifiką, ilgalaikiškumą (projektai tęsiasi visą veiksmų programos įgyvendinimo laikotarpį) ir aiškiai apibrėžtą nedidelį projektų vykdytojų (techninės paramos gavėjų) skaičių (techninės paramos gavėjai yra ES struktūrinių fondų valdymo ir kontrolės sistemos institucijos, kurių funkcijos nustatytos teisės aktuose) bei faktą, kad iš nedidelės techninės paramos projektų populiacijos negalima suformuoti reprezentatyvios imties, į tyrimo imtį nuspręsta įtraukti visas techninės paramos gavėjų komandiruotes į užsienio valstybes, nustatius tokias pagrindines duomenų rinkimo sąlygas:

- prašoma pateikti duomenis tik apie užsienio komandiruotes, įvykusias nuo 2015.01.01 iki 2016.12.31 (grįžimo iš komandiruotės data šiuo laikotarpiu), kurių išlaidos pripažintos tinkamomis finansuoti su 2007–2013 m. techninės paramos projektų mokėjimo prašymais ir (arba) kurios apmokėtos 2014–2020 m. techninės paramos lėšomis. Į lentelę neįtraukiamos komandiruotės, pagal kurias dalis apgyvendinimo išlaidų (nesvarbu, kokia dalis) buvo apmokėta/kompensuota trečiųjų šalių ir (arba) dalis išlaidų apmokėta iš kitų nei techninės paramos lėšų.

- prašoma pateikti duomenis apie komandiruotes tų asmenų, kurie turi techninės paramos funkcijų sąsają, t. y. visą ar dalį darbo laiko skiria darbui techninės paramos projektuose.

2 etapas. Duomenų analizė, skaičiavimai ir palyginimas su teisės aktuose nustatytais gyvenamojo ploto nuomos normomis.

Pagal 1 etapo metu nustatytas sąlygas buvo surinkti istoriniai komandiruočių (kelionių) į užsienio valstybes duomenys. Iš viso gauti duomenys apie 1865 komandiruotes (keliones), kurių metu buvo patirtos apgyvendinimo užsienio valstybėse išlaidos.

Buvo pateikti duomenys apie apgyvendinimo komandiruočių (kelionių) metu užsienio valstybėse išlaidų faktinius dydžius. Jeigu komandiruotės (kelionės metu) buvo patirtos pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM) išlaidos, pateikti duomenys su pridėtinės vertės mokesčiu (toliau – PVM) ir be PVM.

Kadangi, jeigu pagal sąrašą esančiame projekte nebuvo patirta apgyvendinimo užsienio valstybėse išlaidų, buvo tiriamas sekantis projektas iš sąrašo, bendras ištirtų projektų skaičius buvo gerokai didesnis negu 85, tačiau surinkti duomenys iš 85 projektų, kuriuose buvo patirta apgyvendinimo užsienio valstybėse išlaidų, atitinkamai:

ESFA: 64 projektai;

LVPA: 13 projektų;

CPVA: 1 projektas;

LMT – 7 projektai.

Iš atsitiktinai sugeneruotų projektų sąrašo buvo pašalintas vienas ESFA administruojamas projektas, kuriame buvo patirtos apgyvendinimo užsienio valstybėse išlaidos – Nr. VP1-1.3-SADM-02-K-03-111, kadangi šiame projekte iš ESFA turimų duomenų neįmanoma išskirti PVM sumos (pateiktos tik suvestinės). Dėl tos pačios priežasties pašalinta dalis VP1-1.1-SADM-01-K-02-094 projekto komandiruočių, tačiau kitos, kuriose PVM suma buvo išskirta, buvo įtrauktos į tyrimo imtį.

Kadangi apgyvendinimo užsienio valstybėse išlaidų suma labai priklauso nuo konkrečios valstybės (atskiris atvejais – ir miesto), kuriame yra apsistojama, o istoriniai duomenys neapima visų 250 valstybių, kurių maksimalios gyvenamojo ploto nuomos normos yra nustatytos LRVN 526 (iki 2017 m. liepos 5 d. - Įsakyme Nr. 116) ir/arba yra pavieniai ir nereprezentatyvūs, apgyvendinimo užsienio valstybėse fiksuotuosius įkainius nuspręsta išreikšti kaip vidutinę faktinių apgyvendinimo išlaidų dalį nuo komandiruotės (kelionės) metu galiojančioje teisės akto versijoje nustatytos maksimalios gyvenamojo ploto nuomos normos.

Atkreiptinas dėmesys, kad laikotarpiu, už kurį buvo tiriami istoriniai duomenys, Įsakyme Nr. 116 nustatytos gyvenamojo ploto nuomos normos kai kuriose valstybėse keitėsi:

- vadovaujantis Lietuvos Respublikos finansų ministro 2015 m. gegužės 27 d. įsakymu Nr. 1K-187 „Dėl finansų ministro 1996 m. lapkričio 21 d. įsakymo Nr. 116 „Dėl dienpinigių ir gyvenamojo ploto nuomos normų vykstantiems į užsienio komandiruotes“ pakeitimo“ nuo 2015 m. birželio 2 d. nuo 174 iki 250 eurų didėjo gyvenamojo ploto nuomos norma Šveicarijos Konfederacijoje;

- vadovaujantis Lietuvos Respublikos finansų ministro 2015 m. birželio 29 d. įsakymu Nr. 1K-218 „Dėl finansų ministro 1996 m. lapkričio 21 d. įsakymo Nr. 116 „Dėl dienpinigių ir gyvenamojo ploto nuomos normų vykstantiems į užsienio komandiruotes“ pakeitimo“ nuo 2015 m. liepos 3 d. nuo 102 iki 155 eurų didėjo gyvenamojo ploto nuomos norma Kroatijos Respublikoje, o Brazilijos Federacinėje Respublikoje nuo 2015 m. lapkričio 1 d. iki 2016 m. rugsėjo 30 dienos gyvenamojo ploto nuomos norma laikinai buvo padidinta iki 250 eurų (iki 2015 m. spalio 31 d. ir nuo 2016 m. spalio 1 d. – 180 eurų);

- vadovaujantis Lietuvos Respublikos finansų ministro 2016 m. gegužės 26 d. įsakymu Nr. 1K-203 „Dėl finansų ministro 1996 m. lapkričio 21 d. įsakymo Nr. 116 „Dėl dienpinigių ir gyvenamojo ploto nuomos normų vykstantiems į užsienio komandiruotes“ pakeitimo“ nuo 2015 m. gegužės 28 d. nuo 188 iki 208 eurų didėjo gyvenamojo ploto nuomos norma Liuksemburgo Didžiojoje Hercogystėje.

Atitinkamai, atliekant tyrimo duomenų analizę ir skaičiavimus, šiose valstybėse konkreti gyvenamojo ploto nuomos norma pagal Įsakymą Nr. 116 buvo nustatyta atsižvelgiant į komandiruotės (kelionės) datas. Tuo atveju, jeigu Įsakyme Nr. 116 nustatyta gyvenamojo ploto nuomos norma užsienyje valstybėje keitėsi komandiruotės metu, skaičiavimuose buvo taikyta pirmąją komandiruotės (kelionės) dieną galiojusi norma (ši taisyklė buvo pritaikyta tik vienai komandiruotei į Šveicarijos Konfederaciją (projektas VP1-3.1-ŠMM-01-V-02-001).

Faktinių apgyvendinimo užsienio valstybėse išlaidų dalis (koeficientas) nuo Įsakyme Nr. 116 nustatytos gyvenamojo ploto nuomos normos kiekvienai užsienio komandiruotei (kelionei) buvo apskaičiuota vidutinę tos komandiruotės (kelionės) vienos nakvynės apgyvendinimo išlaidų sumą padalinus iš Įsakyme Nr. 116 nustatytos gyvenamojo ploto nuomos normos toje užsienio valstybėje. Skaičiavimai atlikti analizuojant faktines apgyvendinimo išlaidų sumas su PVM ir be PVM. Atkreiptinas dėmesys, kad Įsakyme Nr. 116 (nuo 2017 m. liepos 5 d. – LRVN 526) nustatytos gyvenamojo ploto nuomos normos apima visas su gyvenamojo ploto nuoma susijusias išlaidas, įskaitant PVM.

Kaip nurodyta tyrimo ataskaitos II. 1 dalyje, ištyrus istorinius duomenis nuspręsta nustatyti bendrą vidutinį nuokrypį nuo teisės aktuose nustatytos gyvenamojo ploto nuomos normos koeficientą (toliau – **apgyvendinimo užsienio valstybėje koeficientas**), nenustatant skirtingų fiksuotųjų įkainių skirtingoms valstybėms ar valstybių grupėms.

Duomenų analizės metu buvo identifikuota keletas įgyvendinančiųjų institucijų administruojamų projektų komandiruočių (kelionių), kuriose apgyvendinimo išlaidos viršijo teisės aktuose nustatytas normas. Kadangi 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos laikotarpiu nebiudžetinėms įstaigoms nebuvo nustatyta apribojimo dėl Įsakyme Nr. 116 nustatytų normų viršijimo, todėl į tyrimo imtį pateko faktiniai duomenys apie tinkamomis finansuoti pripažintas išlaidas (t. y. didesnes negu Įsakyme Nr. 116 nustatytos normos). Iš viso tokių komandiruočių (kelionių) buvo tik 15 (t. y. 0,8 proc. iš visų komandiruočių (kelionių), o 5 procentų neviršijanti paklaida laikoma statistiškai nereikšminga, todėl neįtakoja tyrimo rezultatų. Tyrimo metu taip pat buvo identifikuota keletas 2014-2020 m. ES investicijų laikotarpiui priskirtų komandiruočių (kelionių), kuriose buvo viršytos Įsakyme Nr. 116 nustatytos normos (o netinkamos finansuoti išlaidos buvo susigrąžintos ar bus susigrąžintos su vėlesniais projektų vykdytojų mokėjimų prašymais). Tokių komandiruočių (kelionių) atveju faktinė apgyvendinimo išlaidų suma su PVM rankiniu būdu buvo **koreguota** (sumažinta) iki Įsakyme Nr. 116 (nuo 2017 m. liepos 5 d. – LRVN 526) nustatytos maksimalios normos (tyrimo ataskaitos 1 priedo 17 stulpelyje nuokrypį prilyginant 100 proc. normos).

Apgyvendinimo užsienio valstybėje koeficientas buvo nustatytas medianos būdu. Vidutinių reikšmių skaičiavimas medianos būdu pasirinktas todėl, kad jis leidžia neutralizuoti kraštutinai mažų ar didelių pavienių reikšmių įtaką ir geriausiai atspindi vidutinę tiriamųjų elementų imties reikšmę. Kadangi buvo naudotas medianos būdas, iš imties nebuvo pašalintos teisės aktuose nustatytas maksimalias normas viršijančios apgyvendinimo išlaidų sumos (kaip nurodyta pastraipoje aukščiau) bei išskirtinai mažos sumos.

Apgyvendinimo užsienio valstybėje koeficientas buvo nustatytas dviem būdais – įvertinus apgyvendinimo užsienio valstybėje išlaidas su PVM ir be PVM, tačiau toliau analizuojant PVM įtaką koeficientų dydžiams buvo nustatyta, kad vidutiniai dydžiai su PVM ir be PVM skiriasi labai nereikšmingai (<2 proc.), kai įprastai statistikoje nereikšminga laikoma 5 proc. neviršijanti paklaida.

2 lentelė. Apgyvendinimo užsienio valstybėje koeficientai

Apgyvendinimo užsienio valstybėje koeficientas (K) (apgyvendinimo išlaidos be PVM)	Apgyvendinimo užsienio valstybėje koeficientas (K) (apgyvendinimo išlaidos su PVM)	Skirtumas tarp apgyvendinimo užsienio valstybėje koeficientų, procentais
1	2	$3 = (1)/(2) * 100 - 100$
0,5862	0,5961	1,56

Papildomai medianos būdu įvertinus vidutinį PVM procentą, kurį projekto vykdytojas ar techninės paramos gavėjas sumokėjo pirkdamas apgyvendinimo užsienio valstybėje paslaugas, nustatyta, kad daugiau negu pusė ūkio subjektų PVM išlaidų nepatyrė, t. y. mediana lygi nuliui. Tikėtina, kad taip atsitiko dėl to, kad daugelis ūkio subjektų apgyvendinimo užsienio valstybėje paslaugas pirkė vadovaudamiesi dažna praktika, kai iš kelionių organizatorių yra perkamas bendras

kelionės paketas. Tokiu atveju dažniausiai taikoma Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 101-104 straipsniuose nurodyta speciali turizmo paslaugų apmokestinimo PVM schema, kai PVM skaičiuojamas tik nuo kelionių organizatoriaus maržos, o kelionių organizatoriaus galutiniam vartotojui išrašytoje PVM sąskaitoje faktūroje neturi būti nurodomas PVM tarifas ir suma nei nuo visos paslaugos vertės, nei nuo kelionių organizatoriaus apskaičiuotos maržos (patį maržą taip pat nenurodoma). Tokiu atveju ekonominę veiklą vykdančios projektų vykdytojos neturi galimybės įtraukti turizmo paslaugų pirkimo PVM į atskaitą.

Atsižvelgiant į nereikšmingą PVM įtaką skaičiuojant vidutinius dydžius bei nuliui lygų medianos būdu apskaičiuotą PVM, nustatyta, kad apgyvendinimo užsienio valstybėje fiksuotieji dydžiai visiems projektų vykdytojams galėtų būti nustatomi vienodi – t. y. nediferencijuojami PVM atžvilgiu. Kadangi Įsakyme Nr. 116 nustatytos gyvenamojo ploto nuomos normos apima visas išlaidas ir mokesčius, iš dviejų nustatytų pasirenkamas koeficientas su PVM, t.y. 0,5961.

Siekiant taikymo patogumo, nustatomas iki dešimtyjų skaičiaus dalių suapvalintas apgyvendinimo užsienio valstybėje koeficientas $K=0,6$.

Detalūs skaičiavimų rezultatai pateikiami tyrimo ataskaitos 1 priede.

III. TYRIMO REZULTATAI

Remiantis tyrimo ataskaitos II dalyje pateikiama metodika ir tyrimo ataskaitos 1 priede pateikiamais skaičiavimo rezultatais, apgyvendinimo užsienio valstybėse fiksuotieji įkainiai apskaičiuojami pagal formulę:

$F_{AUV} = K * GPNN$, arba $F_{AUV} = 0,6 * GPNN$, kur

F_{AUV} – apgyvendinimo (1 nakvynės) užsienio valstybėje fiksuotasis įkainis, eurai

K – apgyvendinimo užsienio valstybėje koeficientas, kuris yra 0,6;

$GPNN$ – komandiruotės į užsienio valstybę (1-ąją komandiruotės (kelionės) dieną) galiojanti LRVN 526 (iki 2017 m. liepos 5 d. -Įsakyme Nr. 116) nustatyta gyvenamojo ploto nuomos norma toje valstybėje, eurai.

Apgyvendinimo užsienio valstybėje išlaidų suma, apmokama taikant fiksuotuosius įkainius, apskaičiuojama apgyvendinimo užsienio valstybėje išlaidų fiksuotąjį įkainį padauginus iš nakvynių toje valstybėje skaičiaus.

Pavyzdžiui, jeigu 2017 m. kovo 3-5 dienomis (2 nakvynės) ūkio subjekto projektą vykdančiojo personalo darbuotojas ar projekto dalyvis vyksta į komandiruotę (kelionę) į Belgijos Karalystę, apgyvendinimo užsienio valstybėje fiksuotasis įkainis apskaičiuojamas tokiu būdu:

$F_{AUV} = 0,6 * 197 = 118,20$ eurų.

Bendra apgyvendinimo Belgijos Karalystėje išlaidų suma nustatoma fiksuotąjį įkainį (F_{AUV}) padauginus iš nakvynių Belgijos Karalystėje skaičiaus, t. y. $118,20 * 2 = 236,40$ eurų.

IV. NUSTATYTŲ FIKSUOTŲJŲ DYDŽIŲ TAIKYMAS

Tyrimo ataskaitos III dalyje nustatytas apgyvendinimo užsienio valstybėje koeficientas ir apgyvendinimo užsienio valstybėse išlaidų fiksuotųjų įkainių apskaičiavimo tvarka taikoma visą 2014–2020 m. Europos Sąjungos struktūrinių investicijų laikotarpį ir nėra keičiama.

Atsakingų institucijų sprendimu, jeigu atskiru tyrimu yra nustatomi kiti fiksuotieji dydžiai, kurių sudėtinė dalis yra šioje tyrimo ataskaitoje nustatyti fiksuotieji įkainiai (pavyzdžiui, nustatant kelionės į užsienio valstybes fiksuotuosius dydžius), šiuo tyrimu nustatyti dydžiai (ir (ar) formulės, pagal kurias jie apskaičiuojami) gali būti integruojami į kitus fiksuotųjų dydžių nustatymo tyrimus. Esant poreikiui, kituose tyrimuose (ar projektų finansavimo sąlygų aprašuose) gali būti nustatomi apribojimai dėl šių fiksuotųjų dydžių taikymo (pavyzdžiui, komandiruotės (kelionės) trukmės apribojimai).

Projekto išlaidoms, kurios apmokamos taikant šioje tyrimo ataskaitoje nustatyta tvarka apskaičiuotus fiksuotuosius įkainius, pagrįsti projekto vykdytojas su mokėjimo prašymais turėtų pateikti įgyvendinančiosios institucijos nustatytos formos suvestinę pažymą. Rekomenduojama pažymos forma pateikiama tyrimo ataskaitos 2 priede, tačiau įgyvendinančiosios institucijos sprendimu ji gali būti modifikuojama.

Kartu turi būti pateikiami dokumentai, pagrindžiantys komandiruotės (kelionės) į užsienio valstybę faktą ir komandiruotėje (kelionėje) praleistų naktų skaičių.