

Estep



Kuriame
Lietuvos ateitį
2014–2020 metų
Europos Sąjungos
fondų investicijų
veiksmų programa

Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 metų vertinimas

Galutinė ataskaita

2019 m. birželio 14 d.

Vertinimas atliktas pagal 2018 m. liepos 31 d. paslaugų teikimo sutartį Nr. 14P-45 tarp Lietuvos Respublikos finansų ministerijos ir ūkio subjektų grupės UAB „PricewaterhouseCoopers“ UAB „ESTEP Vilnius“. Vertinimo ataskaitą suredagavo lietuvių kalbos redaktorė Jurgita Dambrauskaitė.

TURINYS

1.	Įvadas: vertinimo tikslas, uždaviniai ir objektas	3
2.	Lietuvos tvaraus augimo bei politiniai apribojimai	4
3.	Tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo prioritetai.....	6
4.	Tikslų identifikavimo dilemos ir jų sprendimas: tinkamo balanso link.....	8
5.	Naujai identifikuoti sektoriniai tikslai ir uždaviniai	10
6.	Intervencijos, tipai ir ryšiai tarp jų.....	11
7.	<i>Exit</i> strategija.....	13
7.1.	Atskirų viešosios politikos sričių finansavimo ES SF mastas	13
7.2.	Atskirų viešosios politikos sričių priklausomybė nuo ES fondų finansavimo.....	16
7.3.	Priklausomybės nuo ES fondų mažinimo kriterijai	17
7.4.	Bendri siūlymai.....	17
7.5.	Siūlymai pagal kriterijus	18
7.6.	Siūlymai pagal sritis.....	23
8.	Išvados ir rekomendacijos (pagal vertinimo klausimus).....	26
9.	Strateginiai siūlymai ir rekomendacijos	31
	Priedas. Sektorinių analizių ir atvejo studijų sąrašas	34

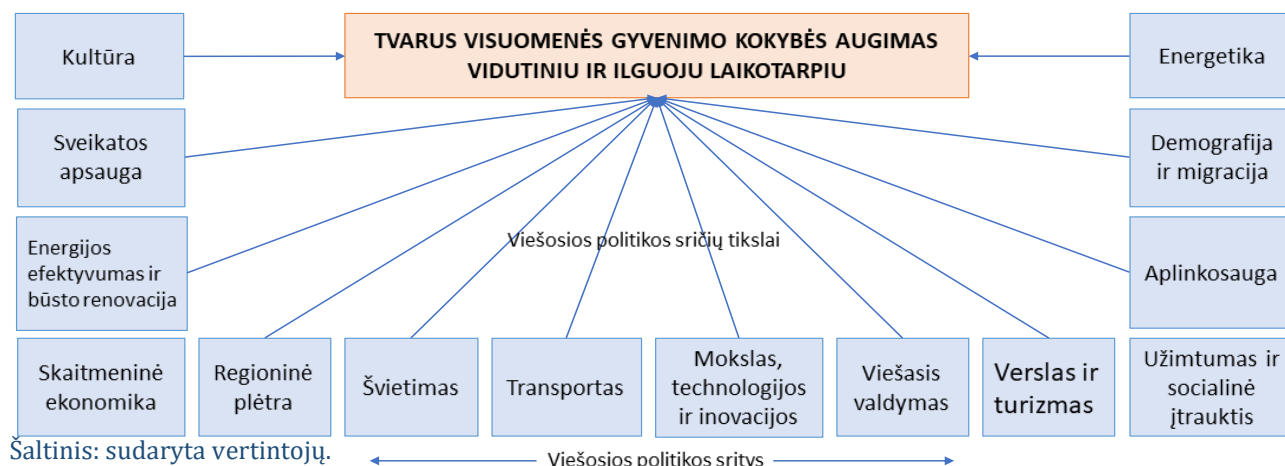
1. ĮVADAS: VERTINIMO TIKSLAS, UŽDAVINIAI IR OBJEKTAS

Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 metų vertinimo tikslas – optimizuoti valstybės intervencijas atskirose viešosios politikos srityse, siekiant tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo užtikrinimo vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu. Tikslui įgyvendinti paslaugų techninėje specifikacijoje buvo numatyti trys uždaviniai:

1. Nustatyti valstybės intervencijų į vertinime nagrinėjamų viešosios politikos sričių struktūrą ir mastą pagal intervencijos tipą (reguliavimas, finansavimas, gamyba, pajamų palaikymas) ir finansavimo šaltinius (valstybės ir savivaldybių biudžetai, ES ar kitos paramos lėšos), visų tipų intervencijų tinkamumą, pakankamumą, suderinamumą tarpusavyje ir efektyvumą, siekiant viešajai politikai nustatytų tikslų.
2. Išnagrinėti viešosios politikos sričių (tikslų) tarpusavio suderinamumą ir tinkamumą siekiant tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo užtikrinimo vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu.
3. Nustatyti priklausomybės nuo ES SF finansavimo mažinimo kryptis 2021–2027 m. bei išanalizuoti galimybes ES SF investicijas į viešosios politikos sritis pakeisti valstybės nefinansinėmis intervencijomis arba privačiu finansavimu, siekiant išlaikyti ekonomikos plėtrą bei socialinę gerovę.

Vertinimo metu, atsakant į paslaugų techninėje specifikacijoje nustatytus vertinimo klausimus, buvo išnagrinėti finansavimo po 2020 m. poreikiai šiose viešosios politikos srityse: švietimas; mokslas, technologijos ir inovacijos; verslas; turizmas; energetika; energijos vartojimo efektyvumas ir būsto renovacija; aplinkosauga; transportas; skaitmeninė ekonomika; sveikatos apsauga; užimtumas ir socialinė įtrauktis; demografija ir migracija; kultūra; viešasis valdymas; regioninė plėtra. Kiekvienos viešosios politikos srities analizė yra pateikta atskiruose sektoriniuose įvertinimuose (šios ataskaitos 1–15 priedai).

1 pav. Vertinimo objektas – viešosios politikos sritys



Atliekant sektorinę analizę buvo taikomi šie pagrindiniai metodai: strateginių dokumentų ir antrinių šaltinių analizė, intervencijų laboratorijos ir fokusuotos grupinės diskusijos. Sprendžiant dėl valstybės intervencijų optimizavimo ir tarpusavio suderinamumo, siekiant tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo, buvo remiamasi įtraukaus augimo diagnostikos teorine prieiga, kuri padeda nustatyti labiausiai augimą ribojančius veiksnius ir, atsižvelgiant į ribotus viešuosius išteklius, identifikuoti prioritетines pokyčių kryptis.

Vertinimo metu taip pat buvo atliktos dvi atvejo studijos: (1) mokestinių lengvatų MTEP taikymo atvejo studija ir (2) būsto prieinamumo gerinimo socialiai pažeidžiamiems gyventojams po 2020 m. atvejo studija. Pirmosios atvejo analizės tikslas buvo įvertinti skirtingų mokestinių lengvatų

(mokesčių kredito, padidintų sąnaudų atskaitymo, pagreitinto nusidėvėjimo ir intelektualinės nuosavybės pajamų lengvatos) poveikį MTEP plėtrai ir pateikti rekomendacijas dėl veiksmingesnio lengvatų taikymo Lietuvoje. Šios atvejo studijos rezultatai pateikti 16 ataskaitos priede. Antrosios atvejo studijos objektas buvo Lietuvos būsto prieinamumo gerinimo socialiai pažeidžiamiems gyventojams sistema bei rekomendacijų laikotarpiui po 2020 m. pateikimas dėl optimalaus valstybės intervencijų (finansinių, reguliacinių, pajamų palaikymo) šioje srityje rinkinio. Atvejo analizėje pateiktas dviejų identifikuotų alternatyvų ((1) socialinio būsto fondo plėtra statybų, pirkimo, rekonstrukcijos būdu ir (2) dalies būsto nuomos kainos kompensavimas savivaldybėms (siekiant, kad šios išnuomotų rinkoje būstus ir juos pernuomotų teisę į socialinį būstą turintiems asmenims)) finansinis įvertinimas. Atvejo studijos rezultatai pateikti 17 priede.

2. LIETUVOS TVARAUS AUGIMO BEI POLITINIAI APRIBOJIMAI

Remiantis augimo diagnostikos teorine prieiga šiame vertinime analizuojant **ekonomikos augimą** ribojančius veiksnius buvo analizuojama, ar augimą stabdo: (a) tai, kad investuotojai susiduria su finansavimo apribojimais; (b) tai, kad verslininkai nelinkę investuoti (nors ir galėtų gauti reikalingą finansavimą), nes gauna mažą grąžą iš įdedamų pastangų ir darbo. Mažą investicijų grąžą gali lemti 5 pagrindinės veiksnių grupės. Lietuvos atveju buvo išskirti trys pagrindiniai ekonominį augimą ribojantys veiksniai: žmogiškojo kapitalo, socialinio kapitalo trūkumas ir dideli inovacijų kūrimo kaštai, lemiantys žemos pridėtinės vertės gamybą. Tačiau siekiant tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo vien ekonomikos augimo neužtenka, nes dėl skurdo ir didelės nelygybės ekonomikos augimo naudą patiria ne visi. Vertinime pasiūlytas augimo diagnostikos sprendimų medis buvo papildytas netolydaus gerovės pasiskirstymo veiksniais.

Socialinio kapitalo trūkumas, pasireiškiantis kaip žemas pasitikėjimas valstybės institucijomis, ir gana aukštas korupcijos suvokimo lygis prisideda prie neteisingumo jausmo, skatina emigraciją, didina transakcijos kaštus ir tampa esminiu ne tik ekonomikos augimo, bet ir visuomenės gerovės apribojimu¹. Šis iššūkis sujungia ir paaiškina ekonomikos augimo ir jo vaisių paskirstymo iššūkius.

Trečioji dimensija yra **tvarumas aplinkos atžvilgiu**.

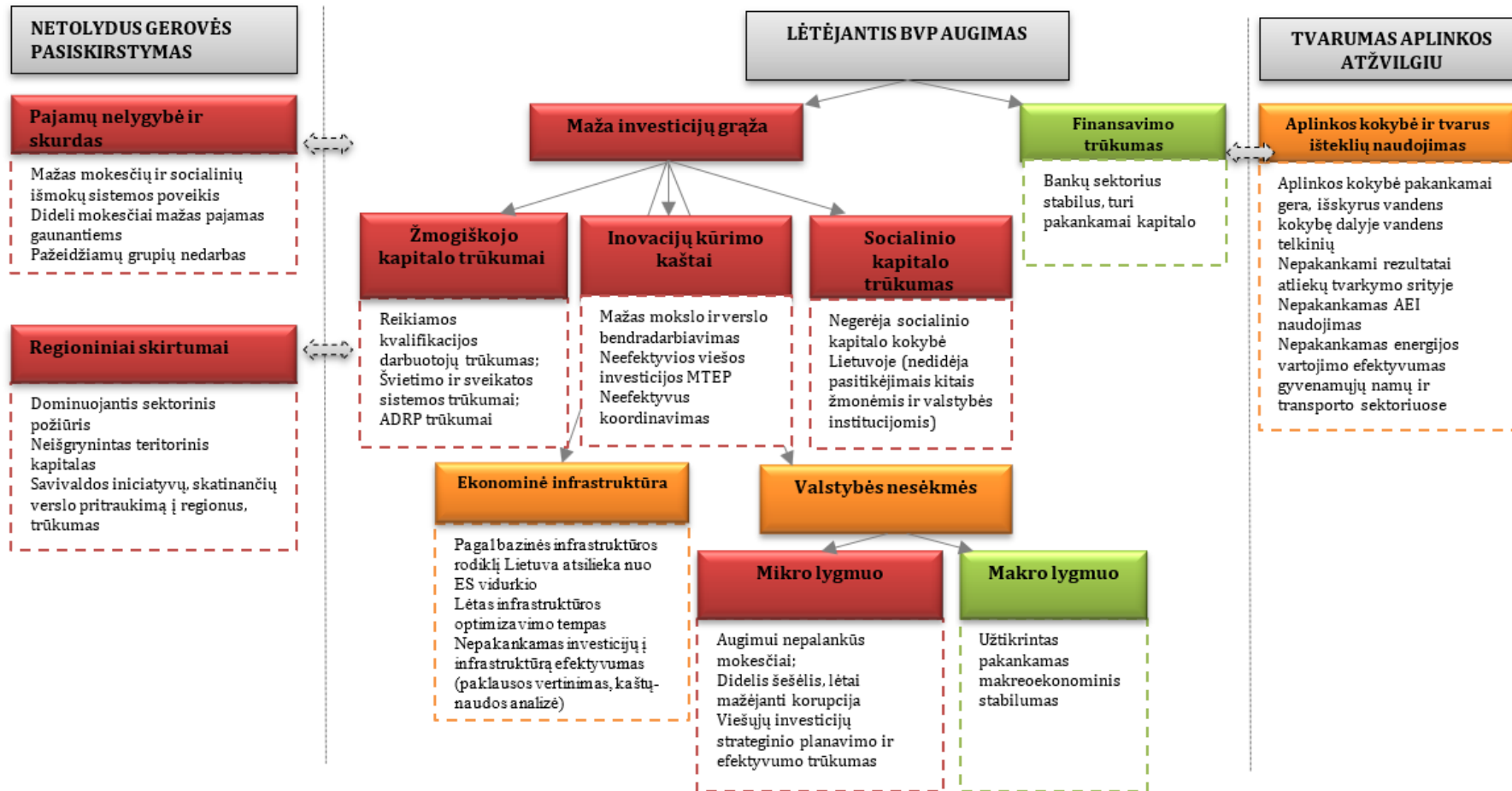
Įvadinėje ataskaitoje buvo išskirti šie pagrindiniai tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo iššūkiai (žr. 1 pav.):

1. Lėtėjantis ekonomikos augimas dėl patekimo į „vidutinių pajamų spąstus“: Lietuva jau išnaudojo pigia darbo jėga ir išteklių perskirstymu tarp sektorių grįsto augimo potencialą, o tai rodo poreikį pereiti į produktyvumo didinimu, inovacijomis grįstą ir į aukštą pridėtinę vertę orientuotą augimą. Tam, visų pirma, reikalinga spręsti žmogiškojo, socialinio kapitalo ir inovacijų kūrimo ir diegimo apribojimus.
2. Netolydus augimas ir gerovės pasiskirstymas – pajamų nelygybė ir regioniniai skirtumai.
3. Netvarus augimas aplinkos atžvilgiu.

¹ Žr. World Bank (2017), World Development Report 2017: Governance and the Rule of Law.

2 pav. Lietuvos įtraukaus augimo apribojimų medis

TVARUS VISUOMENĖS GYVENIMO KOKYBĖS AUGIMO ARIBOJIMAI



Šaltinis: sudaryta vertintojų.

3. TVARAUS VISUOMENĖS GYVENIMO KOKYBĖS AUGIMO PRIORITETAI

Sektorinė analizė ir vienas svarbiausių jos vykdymo metodų – intervencijų laboratorijos ir fokusuotos diskusijos – iš esmės patvirtino pirmines vertinimo išvalgas dėl augimo apribojimų, plėtros prioritetų ir sričių grupavimo. Viena svarbi korekcija susijusi su įmonių finansavimu. Nors pradinėje analizėje ši sritis išskirta kaip problemų nekelianti, paskesnė analizė parodė, kad tai irgi yra problema. Ji gerai įvardinta ir pagrįsta 2019 metų vasario mėnesį pateiktoje Europos Komisijos Europos semestro ataskaitoje.

Galimi bent keli būdai jungti sektorius į augimo prioritetus pagal juos vienijančią bendrą tikslą. Pirmą gana akivaizdi grupė yra *mokslas, technologijos ir inovacijos, verslas, turizmas ir skaitmeninė ekonomika*. Visas šias sritis sieja siekis jose inicijuoti **struktūrinius pokyčius link inovacijomis ir aukštesne pridėtine verte grįsto ekonomikos augimo, vidutinių pajamų spąstų problemos įveikimo**² ir tolimesnio ekonomikos augimo. Su šia grupe tiesiogiai susijęs švietimas ir sveikatos apsauga. Švietimas tinka šioje grupėje, nes vertinimo metu išryškėjo poreikis švietimą labiau orientuoti į kokybę, kūrybiškumą ir inovatyvumą. Tačiau jis nėra tik svarbi struktūrinių ekonomikos pokyčių dalis. Ypač galutinių diskusijų metu išryškėjo poreikis švietimą labiau sieti su žmogaus ir bendruomenės augimu. Sveikatos apsauga šioje grupėje pirmiausia svarbi tuo, kad tampa vis svarbesne inovacijų telkties vieta.

Antra grupė jungia *užimtumą, migraciją, skurdą ir socialinę atskirtį*. **Šis tikslas yra apie žmones ir visuomenę**. Jį formuluoti galima keliais būdais:

- išlaikyti ir padidinti kvalifikuotų, dirbinių ir motyvuotų dirbti žmonių skaičių Lietuvoje (labiau su ekonomikos augimu susietas tikslas); arba
- padidinti Lietuvos gyventojų skaičių juos įgalinant kurti savo ir visuomenės gerovę (platesnis apibrėžimas, siejamas su įgalinimu).

Su pastarąja įgalinimo formuluote save stipriai sieja švietimo bendruomenė, kuri nori peržengti švietimo kaip ekonominės funkcijos apibrėžimą.

Atskira grupė gali būti susijusi su viešosiomis paslaugomis ir jų valdymu: *švietimas, sveikata, kultūra ir viešasis valdymas*, taip pat tikslu **padidinti kokybės dalį viešųjų paslaugų kokybės / prieinamumo balanse**.

Dar viena tikslų grupė gali būti susijusi su infrastruktūra ir aplinka: *transportas, energetika, aplinka* – ir tikslu **sudaryti sąlygas tvariam augimui**. Tačiau tvarumas tampa ir labai svarbia žmogaus ir ekonomikos augimo dalimi.

Pagaliau atskiras tikslas gali būti susijęs su tikslu mažinti pajamų skirtumus tarp žmonių ir regionų: *regioninė politika ir skurdas*.

Tačiau paprastesnės, įprastesnės ir artimesnės Lietuvos 2030 bei galiojančios NPP logikai yra trys tikslų grupės. Viena būtų skirta technologijoms ir inovacijoms, antra – žmonėms, trečia –

² Ši problema apibrėžta įvadinėje ataskaitoje – tai daugelio modernių valstybių augimo globalioje kapitalistinėje ekonomikoje etapas, kai pasiekama augimo, pagrįsto žemais darbo jėgos kaštais, riba, tačiau inovacijomis ir aukšta pridėtine verte konkuruoti trūksta pajėgumų. Geras šios problemos Sanglaudos politikos kontekste apibrėžimas pateiktas Europos Komisijos Sanglaudos ataskaitoje, pristatytoje 2017 m. Akademiškiau problema ir jos galimi sprendimo būdai pristatyti World Bank, 2017, op. cit.

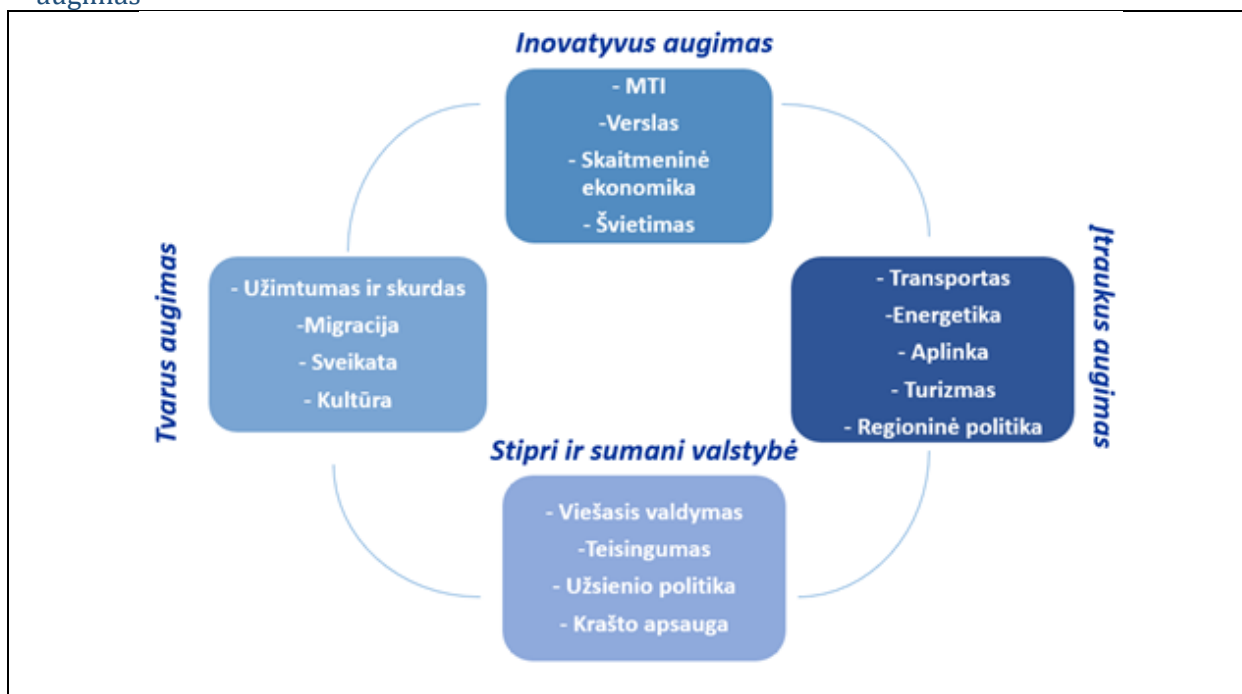
įgalinančiai infrastruktūrai ir aplinkai. Tai dažnai apibūdinama klasikine triada: **inovatyvus, įtraukus ir tvarus augimas**, kurią naudoja ES, Pasaulio bankas ir Jungtinės Tautos.

Atsižvelgiant į vertinimo metu išskirtus bendruosius tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo iššūkius Lietuvoje ir sektorinių tikslų tęstinio tinkamumo analizės išvadas, buvo suformuluoti trys horizontalieji vidutinės trukmės Lietuvos ūkio augimo prioritetai (3 pav.), jungiantys sektorius į tris tikslų grupės:

1. **Įveikti vidutinių pajamų spąstus ir užtikrinti tolimesnę ekonomikos augimą** (šių tikslų siekiama struktūriniais ekonominiais pokyčiais ir pirmiausia per šias viešosios politikos sritis: MTI, verslas, skaitmeninė ekonomika, sveikatos apsauga ir švietimas);
2. **Išlaikyti ir padidinti kvalifikuotų, darbingų /sveikų ir motyvuotų dirbti (laimingų) žmonių skaičių / padidinti Lietuvos gyventojų skaičių juos įgalinant kurti individualią ir visuomenės gerovę** (šių tikslų siekiama per šias viešosios politikos sritis: užimtumas ir skurdas, migracija, švietimas, sveikatos apsauga, kultūra (žmonės));
3. **Sudaryti sąlygas tvariam ir geografiškai subalansuotam augimui** (siekiama įgyvendinant transporto, energetikos, aplinkos, turizmo ir regioninės politikos tikslus).

Be aiškios vietos liktų tik viešasis valdymas, kuris susijęs su visais trimis tikslais. Jis pirmiausia būtų siejamas su viešųjų paslaugų kokybe, korupcijos mažinimu ir valdymo efektyvumu. Jo pagrindu galima formuluoti ir ketvirtą tikslą – *stipri ir sumani valstybė*. Jis galėtų apimti ir tas sritis, kurių neapėmė šis vertinimas – tokias kaip teisės viešpatavimas ir teisingumas, užsienio politika ir krašto apsauga.

3 pav. Tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo prioritetai: inovatyvus, įtraukus ir tvarus augimas



Šaltinis: sudaryta vertintojų.

Atskiri sektoriai turi daug ryšių ir už savo grupės ribų. Pavyzdžiui, transportas pagal sektorinių tikslų ir uždavinių analizę labiau siejamas su verslu ir tarptautiniu junglumu, o ne su tvarumu ir regioninių skirtumų mažinimu. Kultūra gali būti siejama tiek su tvarumu, tiek su visuomenės sanglauda, tiek su inovacijomis. Stipriausio ryšio nustatymas yra strateginis pasirinkimas.

Formuluojant pasiūlymus dėl prioritetų atsižvelgta į Europos Komisijos ir Europos Parlamento siūlymus dėl ES Sanglaudos politikos reglamentų 2021–2027 m. ES finansinėje perspektyvoje. Juose siūloma ES SF investicijas glaudžiai sieti su Europos semestro rekomendacijomis ir struktūrinėmis reformomis. Tai reiškia, kad pradėtos švietimo ir sveikatos apsaugos reformos galėtų būti laikomos prioritetinėmis ES SF investicijų sritimis. Inovacijų politikos reformos, mokesčių sistemos, šešėlinės ekonomikos mažinimo ir pensijų sistemos reformų įgyvendinimui aktualesnės reguliacinės intervencijos.

4. TIKSLŲ IDENTIFIKAVIMO DILEMOS IR JŲ SPRENDIMAS: TINKAMO BALANSO LINK

Strateginio planavimo literatūroje išskiriamos kelios pagrindinės strateginio planavimo problemos³. Dvi jų būdingos Lietuvos strateginiam planavimui – nediskriminuojančios strategijos ir pernelyg mažas dėmesys tendencijoms⁴ ir intervencijoms. Pagrindinė metodologinė strateginio planavimo problema yra ta, kad per mažai dėmesio procese yra skiriama pokyčio technologijoms, būdams, kaip pasiekti ilgalaikius tikslus, bei tendencijoms, rodančioms, ar intervencijos pasiteisina.

Strateginio planavimo metu dažniausiai daugiausia dėmesio skiriama tikslams identifikuoti ir, geriausiu atveju, jų pasiekimo rodikliams nustatyti. Bet nebūtinai visi tikslai yra pasiekiami, dažnai neaišku, kaip jų pasiekti, todėl dažnai keičiasi tik tikslai ir rodikliai, o priemonės lieka tos pačios. Proveržius valstybėse lemia ne strateginių dokumentų skaičius, bet realus užsibrėžtų tikslų įgyvendinimas⁵. Akivaizdus pavyzdys yra įmonių investicijų į MTEP ir mokymosi visą gyvenimą rezultatai. Nepaisant ilgalaikių ženklų investicijų, rezultatai šiose srityse negerėja arba gerėja labai lėtai⁶. Tai rodo, kad problemoms spręsti nesurastas tinkamas intervencijų rinkinys ir didžiausią dėmesį reikėtų skirti efektyvių intervencijų identifikavimui.

Strategija turėtų padėti pasirinkti tarp konfliktuojančių tikslų ir tikslingai nukreipti resursus atitinkamiems tikslams. Tai reiškia, kad strategija negali būti visų galimų tikslų visuma. **Ji turi ne tik identifikuoti svarbiausius tikslus bei ryšius tarp jų, bet ir būti tam tikras pasirinkimas.** Taip pat daugiau lemia ne tikslai ir ryšiai tarp tikslų, o specifinių problemų sprendimas ir resursai, nukreipiami vienam ar kitam tikslui, ir atitinkamos resursų proporcijos.

Dėl Lietuvos pagrindinių tikslų kyla bent dvi klasikinės dilemos, žinomos literatūroje apie vystymąsi bei augimą ir ne kartą identifikuotos rengiant Lietuvos strateginius dokumentus. **Tai yra dilema tarp spartaus ekonomikos augimo teikiant prioritetą inovacijoms, viešųjų paslaugų kokybei ir koncentracijai bei tvaraus bei įtraukaus augimo, kur prioritetas skiriamas paslaugų prieinamumui, teritoriniam balansui, pajamų nelygybės ir skurdo mažinimui.** Tai taip pat ir politinis, ir ideologinis pasirinkimas. Daugelis šalių bando surasti reikalingą balansą ir pasiūlyti savą dilemos sprendimo būdą.

Vienas dilemos sprendimas yra pirmiausia sudaryti sąlygas struktūriniam pokyčiams ekonomikoje ir sparčiam ekonomikos augimui – pereinant prie aukštos pridėtinės vertės ir įveikiant vidutinių pajamų spąstus. Tam reikia ne tik skatinti spartų technologinį įmonių atsinaujinimą, bet ypač daug

³ Geras trumpas problemos išdėstymas pateikiamas Rumelt, R. „The Perils of Bad Strategy“, McKinsey Quarterly, June 2011.

⁴ Apie tai daugiau analizės pateikiama tarpiniame veiksmų programos pažangos vertinime (ESTEP ir „Visionary Analytics“, 2019). Jame identifikuojamos trys grupės intervencijų: kuriose tikslai jau pasiekti, kur nepaisant investicijų situacija lieka tokia pati ir sritys, kur didesnės investicijos gali duoti geresnių rezultatų.

⁵ Rummelt, 2011, op. cit. ir ESTEP (2018). Naujo strateginio planavimo ir vidutinės trukmės biudžeto formavimo sistemos modelio įvertinimas ir pasiūlymų dėl jo tobulinimo pateikimas. Galutinės ataskaitos projektas. 2018 m. kovo 22 d.

⁶ ESTEP ir „Visionary Analytics“, op. cit.

investuoti į švietimo kokybę. Viešųjų paslaugų kontekste tai implikuoja orientaciją ne į paslaugos prieinamumą, o į kokybę. Kadangi perėjimas į aukštesnę pridėtinę vertę paprastai vyksta didesnėse aglomeracijose, kur kaupiasi daug aukštą kvalifikaciją turinčių darbuotojų⁷, tai implikuoja mažesnę dėmesį tolygiam visos teritorijos vystymui.

Kitas sprendimas – teikti prioritetą tolygumui. Tai implikuoja prioritetą ne paslaugos kokybei, bet jos prieinamumui, dėmesį skurdo, nelygybės, regioninių skirtumų mažinimui.

Su tuo susijęs ir didėjantis spaudimas de-ekonomizuoti pagrindinius tikslus – skatinti ne ekonominį augimą, o žmonių kūrybą, juos įgalinti, teikti prioritetą gerovei, saviraiškai, individualiam pasirinkimui ir laimei⁸.

Šiuos pasirinkimus lemia priklausomybė nuo anksčiau pasirinktos vystymosi trajektorijos, tendencijų ir – ypač – nuo politinių sprendimų.

Visos liberalios demokratijos sprendžia klausimą, kaip ilgalaikio vystymosi tikslus, ypač ilgalaikius investicijų prioritetus, suderinti su trumpalaikiais politiniais ciklais, kuriuos lemia periodiški rinkimai. Lietuvos viešojo valdymo patirtis, taip pat ir reflektuota akademiškai⁹, rodo kelis dalykus¹⁰. Pirma, pavyksta tos reformos ir pasiteisina tie sprendimai, kurie turi politinį palaikymą ar kuriems išlaikomas politinis dėmesys ir kurie kyla iš politinės darbotvarkės. Ekonomikos augimui ir visuomenės sanglaudai ypač svarbu įgyvendinti priimtus sprendimus¹¹. Ekspertų pasiūlymai retai turi didesnę įtaką, nebent jie turi tarptautinių organizacijų, tokių kaip ES ar EBPO, paramą. Antra, Lietuvos politinė sistema neturi daug konsocializmo bruožų. Lietuvos partinė sistema labai nestabili, ypač pagal rinkimų kaitumo ir naujų partijų gautų balsų procentą, bet išlaiko stabilią dešinės ir kairės takoskyrą ir, atitinkamai, įcentrinę konkurenciją bei dviejų konkuruojančių blokų sistemą¹². Iš to kyla ir atitinkamos implikacijos strateginiam planavimui. Aštri dviejų blokų konkurencija, protesto balsų svarba, rinkėjų lakumas nesudaro gerų sąlygų kokiems nors tvirtiems susitarimams dėl ilgalaikių strateginių tikslų.

Tradicinė Lietuvos politika dėl vystymosi prioritetų nebuvo nei nuosekli, nei aiškiai išreikšta, ją lėmė vidinė politinė dinamika ir tarptautinis spaudimas, ypač stojimo į ES metu. Šios politikos rezultatas yra gana greitas ekonomikos augimas, vidutiniškas perskirstymas per biudžetą (apie 30 procentų BVP), gana didelė pajamų nelygybė, skurdas ir regioniniai skirtumai. Ir tuo Lietuva mažai skiriasi nuo daugumos vidutinių pajamų pasaulio ir regiono valstybių. Pokomunistiniame pasaulyje Lietuva priskiriama prie labiau liberalių šalių grupės, kaip ir kitos Baltijos valstybės¹³. Vidurio Europos šalys patenka į kitą grupę, kur socialinės gerovės rodikliai aukštesni.

⁷ Tai viena svarbi Iversen T., Soskice D. (2019), *Prosperity and Democracy*, išvadų. Jie parodo, kad pažengusiose visuomenėse ir ekonomikose kapitalas nėra mobilus, nes priklauso nuo specifinės geografinės vietos. Tačiau jie parodo ir tai, kaip sunku pereiti į tokią visuomeninės, politinės ir ekonominės raidos stadiją – jų teigimu, per paskutinius 70 metų tokios šalys visame pasaulyje buvo tik šešios: Pietų Korėja, Taivanas, Honkongas, Singapūras, Izraelis ir Airija. Ir labai svarbu, kad technologinius ir ekonominius pokyčius palaikytų politiniai sprendimai.

⁸ Šis spaudimas ateityje turėtų tik stiprėti. Jo teorinis pagrindimas yra modernizacijos teorija ir su ja susijusi išgyvenimo ir saviraiškos vertybių skirtis. Plačiau apie tai Ingelhart, R. (2018), „Cultural Evolution“, Cambridge University Press.

⁹ Pavyzdžiui, bandant įvertinti, kokios reformos veikia ir nuo ko jos priklauso žr. Nakrošis, V. ir kiti (2015), „Kada reformos virsta pokyčiais?“ VU leidykla.

¹⁰ ESTEP, Naujo strateginio planavimo ir vidutinės trukmės biudžeto formavimo sistemos modelio įvertinimas ir pasiūlymų dėl jo tobulinimo pateikimas. Galutinės ataskaitos projektas. 2018 m. kovo 22 d.

¹¹ World Bank, 2017, op. cit.

¹² Ramonaitė, A. (2014), „Kaip renkasi Lietuvos rinkėjai?“ VU leidykla.

¹³ Bohle, D., Greskovitz, B. (2012), „Capitalist Diversity on Europe's Periphery“, Cornell University Press; Norkus, Z. (2008), „Kokia demokratija, koks kapitalizmas?“, VU leidykla; Norkus, Z. (2014), „Du nepriklausomybės dvidešimtmečiai“, Aukso žuvys.

Taigi pagal savo vystymosi trajektoriją Lietuva galėtų orientuotis į pirmąjį dilemos sprendimą. Tačiau politiniai šios vyriausybės prioritetai ir visuomenės nuomonė gana aiškiai kreipia kita kryptimi – link tolygumo.

Vienas būdų spręsti šią dilemą yra **daugiau dėmesio skirti teritorinei plėtrai ir rengti dviejų tipų vystymosi programas – vieną realioms augimo centrums Vilniui, Kaunui ir Klaipėdai, o kitą – likusiai Lietuvai**. Du statistiniai Lietuvos regionai – Vilniaus apskritis ir likusi Vidurio Vakarų Lietuva ir formaliai turėtų pasirengti dvi skirtingas veiksmų programas. Pirmojoje prioritetas būtų teikiamas paslaugų kokybei, ypač švietimui, investicijoms į inovacijas, ikimokyklinės vaikų priežiūros sistemos plėtojimui. Kitoje dominuotų paslaugų prieinamumas.

5. NAUJAI IDENTIFIKUOTI SEKTORINIAI TIKSLAI IR UŽDAVINIAI

Vienas iš pagrindinių vertinimo uždavinių buvo skirtas išnagrinėti, ar dabartiniai viešosios politikos sričių strateginiai tikslai yra tinkami ir suderinti tarpusavyje siekiant stabilaus visuomenės gyvenimo kokybės augimo. Pridėtinė tikslų ir uždavinių analizės vertė buvo didžiausia ir daugiausia naujų tikslų ir uždavinių vertinimo metu buvo suformuluota tose srityse, kuriose dar nebuvo prasidėjęs sektorinių ar horizontaliųjų strategijų atnaujinimas. O kokybiškiausios diskusijos – atvirksčiai – vyko ten, kur pastaruoju metu vyko strategijų atnaujinimas. Pirmajai grupei priklauso švietimas, sveikatos apsauga, užimtumas ir socialinė atskirtis, transportas. Antrajai grupei priklauso demografija ir migracija, regioninė politika, kultūra.

Kai kuriuose sektoriuose naujų tikslų buvo suformuluota mažai, ir pagrindinė priežastis ta, kad senieji tikslai nepasiekti. Ypač geras pavyzdys yra verslas ir inovacijos bei socialinė atskirtis – šiose srityse trūksta ne naujų tikslų, o tinkamų priemonių.

Pagrindinis **naujų tikslų blokas, ypač lyginant su galiojančia NPP, susijęs su taupiu išteklių vartojimu ir žiedine ekonomika (žalioji dimensija)**. Tačiau žalioji dimensija ryškesnė naujesniuose strateginiuose dokumentuose. Jei dar pridėsime regionų plėtrą – nauji tikslai pirmiausia susiję su tvarumu.

Antras svarbus naujas elementas – **akcentas viešųjų paslaugų kokybei, konkrečiai švietimo, sveikatos ir kultūros**.

Toliau pateikiami naujai identifikuoti tikslai, stipriausi ryšiai su kitais sektoriais ir pastabos, daugiausia susijusios su pokyčių šaltiniais.

1 lentelė. Nauji sričių tikslai

Sritis	Nauji tikslai	Stipriausi ryšiai su kitais sektoriais	Pastabos
MTI	MTI politikos institucijų tinklo konsolidavimas ir plėtra (RTO, <i>Research and Technology Organisations</i>)	Verslas, užimtumas ir socialinė atskirtis, švietimas	Rengiama atskira MTI strategija
Verslas	Didinti Lietuvos verslo ir jo kuriamų produktų žinomumą	Užimtumas ir socialinė atskirtis, MTI, švietimas	
Turizmas	Didinti inovatyvių ir visiems prieinamų turizmo paslaugų pasiūlą ir turistų pasiskirstymo tolygumą vietos ir laiko atžvilgiu	Verslas, kultūra	Galima integruoti į verslo tikslus – nėra pagrindo išskirti šią sritį

Sritis	Nauji tikslai	Stipriausi ryšiai su sektoriais	Pastabos
Skaitmeninė ekonomika	Išmanios visuomenės įgalinimas, efektyvi skaitmeninė valstybė ir konkurencinga skaitmeninė ekonomika	Verslas, užimtumas ir socialinė atskirtis, švietimas	Suformuluoti naujai, bet atliepia ankstesnius tikslus, nauji akcentai kibernetiniam saugumui, bendrai strategijai ir resursų valdymui
Švietimas	Didesnė orientacija į kokybę ir bendrąsias kompetencijas	Užimtumas ir socialinė atskirtis, MTI, verslas	
Demografija	Žmogiškųjų išteklių plėtra ir didesnis dėmesys žmonių gražinimui	Užimtumas ir atskirtis, sveikata, švietimas ir kultūra	Nauja demografijos ir migracijos strategija
Užimtumas ir atskirtis	Didinti darbo rinkos patrauklumą ir efektyviau panaudoti esamą darbo rinkos potencialą	Verslas, švietimas ir kultūra	Gana reikšmingos tikslų korekcijos
Sveikatos apsauga	Didinti prevencijos priemonių ir asmens sveikatos priežiūros paslaugų veiksmingumą, sveikatos apsaugos sistemos efektyvumą, kokybę ir užtikrinti saugą	Užimtumas ir atskirtis	Gana reikšmingos tikslų korekcijos
Transportas	Didinti transporto infrastruktūros panaudojimo efektyvumą (akcentuojant ir eismo saugą)	Aplinkos apsauga	
Aplinkos apsauga	Žiedinė ekonomika ir taupus išteklių vartojimas	Energetika, transportas, verslas	
Energetika	Didesnis dėmesys vietinės rinkos konkurencingumui ir taršos mažinimui	Aplinkos apsauga	
Regionų plėtra	Geografiškai subalansuota ekonomikos plėtra ir viešųjų paslaugų prieinamumas	Demografija, verslas, švietimas, sveikata	
Kultūra	Visuomenės kultūrinio aktyvumo netolygumai	Užimtumas ir atskirtis, regioninė plėtra, švietimas	
Viešasis valdymas	Kova su korupcija	Švietimas, sveikata, kultūra	

Šaltinis: sudaryta vertintojų.

6. INTERVENCIJOS, TIPAI IR RYŠIAI TARP JŲ

Intervencijų logikoje intervencijos dažnai yra svarbesnės nei tikslai, ypač tos, kurias galima tiesiogiai sieti su tikslais. Atskirų sričių analizė ir ES investicijų panaudojimas šioje perspektyvoje¹⁴ parodė, kad **svarbiose srityse trūksta aiškumo dėl to, kokios intervencijos gali padėti pasiekti keliamų tikslų** – geri pavyzdžiai yra inovacijos, ypač konkretus tikslas paskatinti verslo investicijas į MTEP, skurdas ir mokymasis visą gyvenimą.

Kitur ekonominis kontekstas ir kitos intervencijos, tokios kaip reguliavimas, yra svarbesnės nei investicijos: geri pavyzdžiai yra pajamų nelygybė ir užimtumas.

¹⁴ Analizuotas anksčiau cituotame tarpiniame vertinime.

Natūralu, kad infrastruktūrai ir iš dalies aplinkos kokybei didžiausią poveikį daro investicijos.

Vienas svarbiausių apribojimų ryšių tarp intervencijų valdyme yra **tarpinstitucinis bendradarbiavimas** ir jo sprendiniai. Lietuva pasižymi aiškia legalistine tradicija, kuri būdinga ir kitoms kontinentinės Europos valstybėms. Pastarojo meto koalicinės vyriausybės irgi prisidėjo prie sritinio uždarmo kultūros. Šie du faktoriai dažniausiai lemia vertikalųjų valdymą, pagrįstą atskirais sektoriais ir sritimis. Akivaizdžiai trūksta horizontaliojo koordinavimo ir valdymo.

Nauji sprendimai šioje srityje bandomi arba projektuojami. Tam padeda palankus politinis kontekstas. **Perspektyvi atrodo strateginių projektų dimensija, kuri sustiprina koordinavimą, priežiūrą ir suteikia resursų pagrindinėms problemoms spręsti.** Horizontalųjų bendradarbiavimą gali sustiprinti ir horizontaliosios plėtros programos.

Intervencijų srityje, kaip ypač svarbi problema, iškilo **viešųjų paslaugų teikimo tinklo optimizavimas ir pritaikymas demografiniams pokyčiams.** Analizė ir aptarimai švietimo, sveikatos, kultūros, viešojo valdymo srityse parodė, kad labai sunkiai sprendžiamos iš esmės tos pačios optimizavimo problemos. Jos aiškiai susijusios su politiniais apribojimais ir dabartiniu balansu tarp savivaldybių ir valstybės lygmens funkcijų. Jį reiktų peržiūrėti. Vertėtų ir identifikuoti gerą praktiką, kurią būtų galima iš vieno sektoriaus perkelti į kitą.

Atskirų sričių intervencijų analizėje sunku išvelgti kelias intervencijas, į kurias būtų galima sukcentruoti dėmesį ir resursus. Poreikiai ir problemos labai įvairios. Tai reiškia, kad sumažinti kompleksškumą nebus pagrindo. Ryškėja tik viena intervencija, kuri yra ir pasiteisinusi, ir kuriai būtų galima skirti gerokai didesnius resursus – tai yra **gyvenamųjų namų renovacija.**

Intervencijų derinime aiški **pastarųjų metų pažanga pasiekta pertvarkius iš ES lėšų finansuojamas komunikacijos priemones** – jos tampa ne investicijų viešinimo, bet intervencijų dalimi. Įgyvendinant 2014–2020 m. ES fondų investicijų komunikacijos strategiją nuo tradicinio informavimo pereita prie pokyčio komunikacijos, siekiant per komunikacijos veiklas keisti tikslinių grupių elgseną ir tokiu būdu komunikacinėmis veiklomis prisidėti prie ES fondų intervencijomis teminiuose prioritetuose kuriamų rezultatų didesnio panaudojimo ir atitinkamai sustiprinti finansavimo efektyvumą¹⁵.

Geras intervencijų derinimo pavyzdys, tačiau daugiau rezultato, o ne proceso atžvilgiu, yra daugiabučių renovacija. Bandymų ir klaidų keliu per kelerius metus pavyko atrasti tinkamą reguliacinių, komunikacijos ir investicijų derinį, kuris leido išjudinti renovaciją ir pasiekti jos mastą. Tačiau renovacijos pavyzdys rodo ir tai, kad sprendžiant naujas problemas, tokias kaip sunkumai pritraukiant bankus ar statybinių pajėgumų trūkumas, reikia nuolat ieškoti geriausių intervencijos būdų. Reikia atkreipti dėmesį, kad jis gali būti gana ilgas – daugiabučių renovacijos atveju jis užtruko daugiau nei penkerius metus. Dėl to svarbu kuo anksčiau išbandyti intervencijų rinkinius.

¹⁵ Kaip sėkmingą investicinių ir komunikacinių intervencijų derinimo pavyzdį galima išskirti pagal 8 prioritetą įgyvendinamą priemonę „Socialinio būsto fondo plėtra“, pagal kurią skiriama 49,9 mln. ERPF lėšų socialinio būsto fondo plėtrai savivaldybėse, ir pagal 12 prioritetą CPVA įgyvendina komunikacijos kampanija „Socialinė įtrauktis: tolerancijos didinimas socialinio būsto gyventojų atžvilgiu“. Įgyvendinant investicinę priemonę CPVA susidūrė su nepalankiomis gyventojų nuostatomis dėl socialinio būsto įrengimo esamuose gyvenamuosiuose namuose ir pasipriešinimu, todėl 2018 m. buvo inicijuota komunikacinė kampanija, kurios tikslas – skatinti tikslinės auditorijos (visuomenės, savivaldybių atstovų) toleranciją socialinio būsto gyventojų atžvilgiu bei supažindinti su socialinio būsto integravimo būdo privalumais ir egzistuojančia socialinio būsto izoliavimo problema. Kampanijos ašimi tapo socialinė reklama, kuri sulaukė nemažo visuomenės susidomėjimo, o gyventojų, manančių, kad socialiniai būstai yra skiriami skurdžiai gyvenantiems žmonėms, kurie dėl objektyvių priežasčių gauna labai mažas pajamas, dalis padidėjo 5 proc. punktais (taip mano 77 proc. respondentų) ir, atitinkamai, 5 proc. punktais sumažėjo manančių, kad šie būstai skiriami asocialems asmenims, kurie patys nesugeba pasirūpinti gyvenamuoju būstu (taip mano 23 proc. respondentų). Taip pat gerokai (14 proc. punktais) pasikeitė pačių projektų vykdytojų (savivaldybių) nuomonė apie socialinio būsto gyventojus ir poreikį juos integruoti į visuomenę (vengdami gyventojų pasipriešinimo, dalis savivaldybių buvo apsisprendusios socialinio būsto fondą plėsti, statant ar rekonstruojant atskirus, tik socialiniam būstui skirtus pastatus).

Intervencijų nederinimo pavyzdžių yra daugiau. Taip mažinant taršą transporte investicijų į infrastruktūrą akivaizdžiai nepakanka. Reikia mokestinių priemonių, skatinančių rinktis mažiau taršius automobilius ar viešąjį transportą. Norint neįgaluosius labiau integruoti į darbo rinką, reikia peržiūrėti reguliacines intervencijas, susiejančias socialines paslaugas su gaunamomis pajamomis ir minimalaus atlyginimo instituto taikymą. Tai galioja ir platesniu mastu – pernelyg tiesmukas socialinės apsaugos priemonių susiejimas su pajamomis neskatina dirbti.

7. EXIT STRATEGIJA

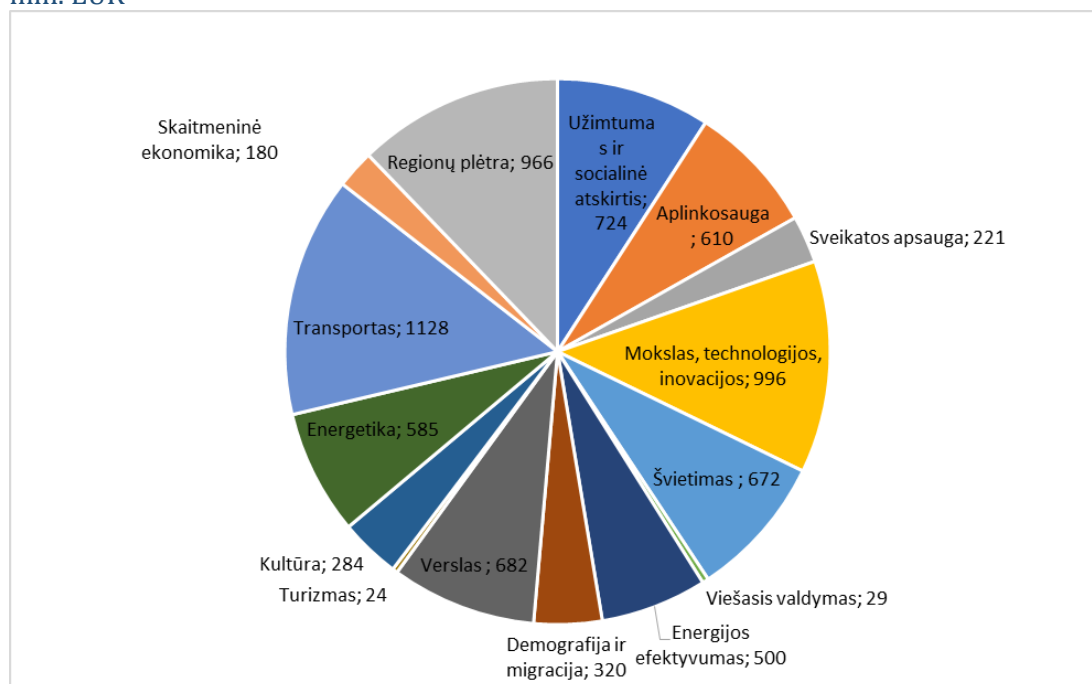
7.1. Atskirų viešosios politikos sričių finansavimo ES SF mastas

Atskirų sričių finansavimo masto analizės 2014–2020 m. ES SF lėšomis apibendrinimas atliktas remiantis ataskaitos prieduose pateikta finansavimo masto analize. Apibendrintuose skaičiavimuose naudojamos tik tiesiogiai prie konkrečios srities prisidedančios priemonės. Pagrindiniai duomenų šaltiniai buvo *www.esinvesticijos.lt* bei ministrų įsakymai dėl 2014–2020 m. ES fondų investicijų Veiksmų programos prioritetų įgyvendinimo priemonių įgyvendinimo planų ir nacionalinių stebėsenos rodiklių skaičiavimo aprašų patvirtinimo, kiti šaltiniai. Pateikiama 2019 m. vasario 1 dienos informacija.

Finansavimo masto analizei naudojama valstybės funkcijų klasifikacija pagal finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymu Nr.1K-184 patvirtintą Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikaciją.

ES SF investicijos kai kuriais atvejais gali būti priskiriamos kelioms sritims. Galimi persidengimai buvo peržiūrėti vertintojų ir eliminuoti.

4 pav. Analizuotų viešosios politikos sričių finansavimo ES fondų lėšomis mastas 2014–2020 m., mln. EUR



Šaltinis: sudaryta vertintojų.

Didžioji finansinių intervencijų dalis vykdoma subsidijų forma, ES SF finansuojamų finansinių priemonių mastas 2014–2020 m. laikotarpiu sudaro 0,674 mlrd. Eur, t. y. 10 proc. Veiksmų programos lėšų. Priemonių sąrašas pateikiamas 2 lentelėje.

2 lentelė. Finansinių priemonių, finansuotų ES fondų lėšomis, sąrašas 2014–2020 m.

Projekto informacija				Finansavimas, Eur	Finansinis produktas
Kodas	Pavadinimas	Etapas	Vykdytojas		
Iš viso:				674 752 011	
04.3.1-FM-F-001-01-0001	Daugiabučių namų modernizavimo fondas, finansuojamas Europos regioninės plėtros fondo lėšomis	Baigtas įgyvendinti	Uždaroji akcinė bendrovė Viešųjų investicijų plėtros agentūra	74 000 000	paskolos
04.3.1-FM-F-001-02-0001	Jessica II Fondų fondas („FF“), finansuojamas Europos regioninės plėtros fondo	Įgyvendinamas	Europos investicijų bankas	150 000 000	paskolos
04.3.1-FM-F-001-02-0002	Rizikos pasidalijimo fondas, finansuojamas Europos regioninės plėtros fondo ir grįžusių lėšų	Įgyvendinamas	Europos investicijų bankas	90 000 000	portfelinės garantijos
04.3.1-FM-F-002-01-0001	Savivaldybių pastatų fondas	Įgyvendinamas	Uždaroji akcinė bendrovė Viešųjų investicijų plėtros agentūra	17 268 692	paskolos
04.3.1-FM-F-105-01-0001	Energijos efektyvumo fondas, finansuojamas iš Europos regioninės plėtros fondo	Įgyvendinamas	Uždaroji akcinė bendrovė Viešųjų investicijų plėtros agentūra	79 645 505	paskolos, garantijos
04.5.1-FM-F-520-01-0001	„Ko-investicinis fondas susisiekimui“	Paraiškos vertinimas	Uždaroji akcinė bendrovė „Investicijų ir verslo garantijos“	5 000 000	rizikos kapitalo investicijos
05.3.2-FM-F-015-01-0001	Vandentvarkos fondas	Įgyvendinamas	Uždaroji akcinė bendrovė Viešųjų investicijų plėtros agentūra	30 000 000	paskolos
05.4.1-FM-F-307-01-0001	Kultūros paveldo fondas	Įgyvendinamas	Uždaroji akcinė bendrovė Viešųjų investicijų plėtros agentūra	5 211 011	paskolos
07.3.3-FM-F-424-01-0001	Fondų fondas „Verslumo skatinimo fondas 2014–2020, finansuojamas iš Europos socialinio fondo“	Įgyvendinamas	Uždaroji akcinė bendrovė „Investicijų ir verslo garantijos“	24 546 803	paskolos
J07-FM-F-01-0001, tai yra jungtinė priemonė, sudaryta iš 1.2.1, 3.1.1 ir 3.3.1 priemonių	Fondų fondas „Verslo finansavimo fondas, finansuojamas iš Europos regioninės plėtros fondo“	Įgyvendinamas	Uždaroji akcinė bendrovė „Investicijų ir verslo garantijos“	199 080 000	paskolos, portfelinės garantijos rizikos kapitalo investicijos

Šaltinis: Finansų ministerija.

7.2. Atskirų viešosios politikos sričių priklausomybė nuo ES fondų finansavimo

ES išlaidų dalies valstybės biudžete apibendrinimas pagal atskiras sritis atliktas 2011–2017 metų laikotarpiui, pateikiant šio laikotarpio vidutines reikšmes, suskirstant analizuotas sritis į tris grupes pagal žemą, vidutinę ir aukštą priklausomybę nuo ES finansavimo. Atskirų sričių analizė atlikta remiantis Finansų ministerijos Valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistemos (toliau – VBAMS) informacija apie valstybės biudžeto išlaidas atitinkamoms valstybės funkcijoms vykdyti ir šių išlaidų finansavimo šaltinius 2007–2017 m. laikotarpiu¹⁶.

Buvo nustatyta, kad 2011–2017 m. laikotarpiu valstybės biudžeto išlaidų struktūroje ES fondų lėšomis daugiausia finansuojama energijos efektyvumo ir būsto renovacijos (97 proc.), energetikos (96 proc.), regioninės politikos (95 proc.), turizmo (94 proc.), verslo konkurencingumo ir investicijų skatinimo (89 proc.) ir skaitmeninės ekonomikos (84 proc.) sritys. Vidutinė priklausomybė nuo ES fondų finansavimo nustatyta aplinkosaugos (64 proc.) srityje. Kitose viešosios politikos srityje finansavimas iš ES fondų sudaro mažiau nei 35 proc. visų valstybės biudžeto asignavimų, skiriamų konkrečiai sričiai. Tačiau visos VPS priklausomybė nuo ES SF finansavimo tėra labai apibendrintas rodiklis, lygiai taip pat svarbu analizuoti finansavimo priklausomybę VPS viduje. Pavyzdžiui, nors užimtumo ir socialinės atskirties VPS yra mažai priklausoma nuo ES SF, aktyvios darbo rinkos politikos priemonės finansuojamos išskirtinai ES SF lėšomis.

3 lentelė. LR valstybės biudžeto¹⁷ priklausomybė nuo ES SF lėšų 2011–2017 m.

Viešosios politikos sritys	Priklausomybė nuo ES SF finansavimo		
	Žema (0–35 %)	Vidutinė (36–70 %)	Aukšta (71–100 %)
Užimtumas ir socialinė atskirtis	10 %		
Aplinkosauga		68 %	
Sveikatos apsauga	6 %		
Mokslas, technologijos, inovacijos	11 %		
Švietimas	12 %		
Viešasis valdymas	4 %		
Energijos efektyvumas ir būsto renovacija			97 %
Demografija ir migracija	5 %		
Verslas ir turizmas:			90 %
Verslas			89 %
Turizmas			94 %
Kultūra	2 %		

¹⁶ VBAMS duomenų bazėje tik nuo 2011 m. viešosios išlaidos yra klasifikuojamos į ES ir kitas paramos lėšas bei valstybės biudžeto lėšas.

¹⁷ Valstybės biudžeto lėšoms priskirtos ir ES SF bei kitos tarptautinės paramos lėšos.

Viešosios politikos sritys	Priklausomybė nuo ES SF finansavimo		
	Žema (0-35 %)	Vidutinė (36-70 %)	Aukšta (71-100 %)
Energetika			96 %
Transportas		34 %	
Skaitmeninė ekonomika			84 %
Regionų plėtra			95 %

Šaltinis: apibendrinta iš atskirų vertinime analizuotų viešosios politikos sričių (išsamesni finansiniai duomenys šios ataskaitos 1–15 prieduose pateiktose sektorinėse analizėse).

7.3. Priklausomybės nuo ES fondų mažinimo kriterijai

Formuluojant pasiūlymus dėl galimybių mažinti priklausomybę nuo ES SF kiekvienoje iš vertinimo objekte nurodytų viešosios politikos sričių, remiamasi šiais pagrindiniais kriterijais (bendras kriterijų sąrašas taikomas visoms sritims):

1. Problema, kuriai spręsti šiuo laikotarpiu skiriamas finansavimas, jau yra išspręsta arba neaktuali dėl išorinių pokyčių;
2. Finansuojamos intervencijos nekuria laukto rezultato, nepasiteisino;
3. Finansavimo intervencijas galima keisti reguliacinėmis (nustatant prievole) arba skatinant teigiamus pokyčius komunikacinėmis priemonėmis (kurios irgi kainuoja, bet mažiau);
4. Galima sudaryti sąlygas privačiam finansavimui – taikant viešojo ir privataus sektorių partnerystės principą, perleidžiant privatiems fondams, verslui ar asmenims – arba keisti kitu finansavimo šaltiniu.

7.4. Bendri siūlymai

Remiantis atskirų sričių analizės išvadomis, 2021–2027 m. laikotarpiu kai kuriose srityse (užimtumo ir socialinės įtraukties, sveikatos apsaugos, švietimo, kultūros, aplinkosaugos) **mažės infrastruktūros finansavimo poreikis**. Ji daugiausia bus sukurta iš 2014–2020 m. ES finansavimo laikotarpio ir ankstesnių laikotarpių lėšų. Be to, dėl demografinių šalies iššūkių reikės efektyviau išnaudoti turimą infrastruktūrą.

Naujos infrastruktūros finansavimą siūlome organizuoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės (toliau – VPSP) principu. VPSP principo taikymą siūloma plėsti ne tik mažinant srities finansavimo nuo ES SF priklausomybę, bet ir siekiant efektyvesnio lėšų panaudojimo bei greitesnio projektų įgyvendinimo.

Esamos infrastruktūros modernizavimą bei išlaikymo kaštus siūlome finansuoti iš infrastruktūros naudotojų lėšų (per tarifą) – šis pasiūlymas aktualus energetikos, energetikos efektyvumo ir aplinkosaugos VPS.

Priklausomybę nuo ES SF mažintų ir didesnis finansinių priemonių naudojimo mastas, kuris mažina ir galimus konkurencijos iškraipymus. Tačiau čia dideli ir apribojimai. **Svarstytinas ir atskirų infrastruktūros fondų steigimas**, kai galėtų būti derinamos ES SF, valstybės, savivaldybių, privačios ir institucinių investuotojų lėšos. Tokia galimybė daugelį metų svarstoma dėl **miestų plėtros fondo**, ir jai daugiau patrauklumo suteikia ekonominio pakilimo laikotarpis. Tokia

galimybė vertinimo metu identifikuota **socialinio ir prieinamo būsto bei transporto infrastruktūros plėtros, kultūros paveldo sektoriuose.**

7.5. Siūlymai pagal kriterijus

Pagal pirmąjį kriterijų ES SF finansavimą būtų galima mažinti toms VPS sritims, **kuriose planuoti tikslai pasiekti arba neaktualūs dėl išorinių pokyčių.** Atsižvelgiant į dabartinį ekonominį pakilimą (aukštą užimtumo ir žemą nedarbo lygį), būtų galima **mažinti finansavimą aktyvios darbo rinkos politikos priemonėms**, kurioms 2014–2020 m. laikotarpiu skirta daugiau kaip 200 mln. Eur, tačiau reikalingas ir planas B ekonomikos krizės atveju¹⁸. Kaip teigiama 2014–2020 m. ES fondų investicijų Veiksmų programos tarpiniame vertinime¹⁹, šiuo metu Lietuvoje bendras verslumo lygis yra tarp aukščiausių Europoje, todėl SVV konkurencingumo skatinimui skirtą finansavimą aktualu nukreipti į didžiausią potencialą turinčius startuolius, t. y. įmones, turinčias didžiausią augimo potencialą tarptautinėse rinkose ir verslumo skatinimą regionuose, arba į mažų įmonių auginimą. Taip pat siūlome svarstyti kitas priemones:

1. Finansavimo poreikis mažėja jaunimo užimtumui skatinti skirtoms priemonėms, atsižvelgiant į sumažėjusį NEET²⁰ jaunimo problemos mastą.
2. Siūloma mažinti vaikų priežiūros paslaugoms skirtos viešosios infrastruktūros finansavimo apimtį geriau išnaudojant jau sukurtą viešąją infrastruktūrą ar taikant pavėžėjimo paslaugas.
3. Dabartiniu laikotarpiu reikšminga dalis ES SF lėšų buvo skirta nacionalinės kultūros įstaigų infrastruktūrai modernizuoti ir įgyvendinus projektus investicijų poreikis į nacionalinio lygio kultūros įstaigų infrastruktūrą bus beveik išspręstas. Nors infrastruktūros modernizavimo poreikis išlieka, ateinančioje perspektyvoje siūlome mažinti nacionalinių kultūros įstaigų infrastruktūros modernizavimui skiriamas lėšas.

Pagal antrąjį kriterijų tose srityse, kuriose finansuojamos **intervencijos nekuria laukto rezultato**, nepasiteisino, siūlytina ES SF naudojimo galimybes analizuoti papildomai ir bandyti intervencijas. Mokslo, technologijų ir inovacijų VPS ES investicijų poveikį būtina stiprinti įgyvendinant reguliacinio pobūdžio ir sisteminius pokyčius, kadangi Lietuvos verslo investicijos į MTEP išlieka itin žemos, o mokymosi visą gyvenimo srityje (švietimo VPS) reikalinga plėsti šių paslaugų geografinį prieinamumą, didinti mokymosi visą gyvenimą sistemos lankstumą (mokymosi formos, trukmė, turinys, metodų įvairovė, sprendimų patrauklumas vartotojui), kokybę.

Remiantis šiuo metu svarstomomis Europos regioninės plėtros fondo ir Sanglaudos Fondo finansavimo taisyklėmis **tikėtina, kad iš ES SF nebebūtų finansuojama infrastruktūra, susijusi su oro uostais, atliekų šalinimu ir apdorojimu bei iškastiniu kuru.**

Remiantis trečiuoju kriterijumi, reguliavimo (ir komunikacinės) intervencijos taip pat turi didelį potencialą mažindamos arba pakeisdamos ES SF investicijas – jų sąrašas pateikiamas toliau. Nors komunikacija taip pat kainuoja, **rekomenduotume didesnę ES SF lėšų dalį skirti rinkodarai ir komunikacijai** – tiek skatinant naudoti jau sukurtus produktus, tokius kaip elektroninės paslaugos, tiek jomis pakeičiant kietąsias investicijas.

¹⁸ Toks planas gali būti reikalingas ir kitoms priemonėms, susijusioms su verslo finansavimu ir paklausos skatinimu. 2010 metų ekonomikos gaivinimo planas, nors ir ne visai pasiteisino, gali būti geras pavyzdys.

¹⁹ 2014–2020 m. ES fondų investicijų Veiksmų programos tarpinis vertinimas, ESTEP, „Visionary Analytics“, 2018 m., op. cit.

²⁰ angl. „Not in Education, Employment, or Training“.

1. Užimtumo ir socialinės įtraukties VPS socialinės atsakomybės principų plėtrai skatinti skirtas komunikacines, gebėjimų stiprinimo priemones keisti (geriausiu atveju – papildyti) reguliacinėmis skatinamosiomis priemonėmis, tokiomis kaip socialinės atsakomybės principų taikymo reikalavimas (prioritetizavimas) viešuosiuose pirkimuose, taip pat socialinės atsakomybės principų mokymo integravimas švietimo, profesinio rengimo sistemoje.
2. Taikyti neįgaliųjų darbo vietų kvotų sistemą viešojo sektoriaus organizacijoms (vėliau svarstyti taikyti ir privačiam sektoriui), tačiau būtinos papildomos priemonės, didinančios pačių neįgaliųjų galimybes, tokias kaip darbo rinkai paklausių įgūdžių, išsilavinimo įgijimas.
3. Įvesti mokesčius už energiją ar neefektyvų energijos vartojimą (PVM mokesčio lengvatos šildymui panaikinimas) ir sumažinti mokesčius energijos efektyvumo didinimo priemonių diegimui.
4. Energijos efektyvumui skatinti sudaryti kvartalinės renovacijos planus, kurie galėtų apimti ir galimybę didinti daugiabučių gyvenamąjį plotą pristatant papildomą korpusą ar aukštus.
5. Alternatyvus pajamų šaltinis viešųjų pastatų ir infrastruktūros renovacijai galėtų būti daugiabučių kiemų žemės nuosavybės dokumentų sutvarkymas. Žemės nuosavybės dokumentų sutvarkymas sumažintų savivaldybių sąnaudas kiemų priežiūrai, o sutaupytos lėšos galėtų būti panaudotos energijos efektyvumo didinimo priemonių diegimui.
6. Energijai imlias pramonės įmones atleisti nuo dalies VIAP (viešuosius interesus atitinkančios paslaugos elektros energetikos sektoriuje) tarifo mainais už įdiegtas energijos efektyvumo priemones. Šviesti visuomenę ir sukurti paklausą prekėms, kurioms pagaminti energija naudojama efektyviai ir (ar) naudojama energija yra žalia.
7. Siekiant energetiškai efektyvaus transporto apmokestinti taršias transporto priemones.
8. Skatinant kelionėms mieste rinktis viešąjį transportą miestai turėtų įvesti apribojimus įvažiuoti į miestų centrus.
9. Elektrinio transporto skatinimui tikslinga svarstyti derinti neefektyvių automobilių apmokestinimą su vienkartinę elektromobilių subsidija.
10. Užtikrinti principo „teršėjas moka“ įgyvendinimą, t. y. nustatyti įmoką už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą, įskaitant visišką išplėstinės gamintojo atsakomybės įgyvendinimą, peržiūrint esamus ekonominius instrumentus (mokesčio už aplinkos teršimą pakuočių ir gaminių atliekomis dydžius, sąvartyno mokesčio dydį, atliekų naudojimo energijai gauti įvedimo tikslumą) bei numatant šių lėšų taikymą atsižvelgiant į vengimo ir atliekų tvarkymo prioritetų eiliškumą.
11. Reguliavimu skatinti produktų ar žaliavų pakartotinį panaudojimą ir perdirbimą, pramonės simbiozės projektus (kai vienos pramonės šakos atliekos tampa kitos pramonės šakos žaliava) bei taikyti visuomenės švietimo intervencijas dėl maisto ir kitų atliekų švaistymo prevencijos iniciatyvų. Tikėtina, jog ilgalaikėje perspektyvoje pasikeitę vartojimo įpročiai skatintų verslo įmones savarankiškai ieškoti būdų veiklos pokyčiams įgyvendinti, siekiant atitikti vartotojų lūkesčius ir naujus standartus.
12. Sudaryti reguliacines ir ekonomines paskatas automobilių ir šildymo sistemų, kaip pagrindinių taršos šaltinių, pakeitimui mažiau taršiais sprendimais.
13. Įgyvendinti visuomenės švietimo iniciatyvas, siekiant ne tik informuoti apie oro taršą, bet ir skatinant taikyti prevencines priemones (rinktis dviratį ar viešąjį transportą, šildyti namus

mažiau taršiomis priemonėmis, atsakingai vartoti: rinktis maisto ir kitus produktus, kuriems užauginti ar pagaminti nenaudojamos aplinką teršiančios priemonės, vengti perteklinio vartojimo, pvz., greitos mados produktų ir pan.).

14. Siekiant užtikrinti žaliųjų technologijų plėtrą pramonėje, įtvirtinti pramonės įmonių įpareigojimą diegti žaliąsias technologijas ir tam tikra apimtimi sumažinti išmetamų atliekų ar teršalų kieki.
15. Kultūros paveldo aktualizavimui siūlytina įvertinti galimybes numatyti papildomas mokestines ir nemokestines paskatas.
16. Skatinant vietinės energijos rinkos konkurencingumą tikslinga apmokestinti elektros energijos, pagamintos iš iškastinio kuro, importą iš trečiųjų šalių, kur netaikoma ATL (apyvartinių taršos leidimų) sistema.
17. Energijos gamybos skatinimui taikyti reguliacinio tipo priemones, skatinančias naudoti atsinaujinančią energiją (Lietuvoje energijos gamyba iš AEI pigiausia alternatyva), kaip taršos apmokestinimas ar taršių transporto priemonių apmokestinimas.
18. Neigiamo transporto VPS keliamo poveikio aplinkai mažinimo srityje svarstyti akcizo dyzelinui ir benzinui subalansavimas (sulyginimas).
19. Taršių ir neefektyvių automobilių dalies mažėjimas galėtų būti skatinamas įvedant registracijos mokestį taršiausiems automobiliams.
20. Oro taršą miestuose galima būtų valdyti šiomis keleivinio transporto politikos priemonėmis: zonos be automobilių; ribojimai dyzelams ir (arba) seno EURO standarto automobiliams.
21. Vertinti visų stambių transporto infrastruktūros projektų poveikį klimato kaitai (ŠESD) ir aplinkos oro kokybei.
22. Gamtinio kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės išsaugojimo bei ekosistemų ir jų funkcijų atkūrimo srityje siūloma priklausomybę nuo ES struktūrinių fondų finansavimo mažinti sudarant sąlygas efektyviau naudoti aplinkosaugines žemės ūkio investicijas, įtraukiant ūkininkus ir plačiąją visuomenę, užtikrinant tarpinstitucinį bendradarbiavimą.
23. Kelių infrastruktūros finansavimą ES SF mažintų numatomas dabar galiojančių vinječių kroviniui transportui pakeitimas į elektroniniu būdu administruojamą sistemą, kuri rinktų mokestį atsižvelgdama ne į važiavimo laiką, bet į nuvažiuotą atstumą, tai turėtų padidinti surenkamas lėšas.
24. Konkurencingų IRT specialistų, turinčių aukštus skaitmeninius įgūdžius, parengimui reikėtų orientuoti profesinio mokymo ir aukštojo mokslo įstaigas, naudojant reguliacines ir komunikacines priemones.
25. Sistemingo požiūrio į kibernetinį saugumą formavimo veiklos galėtų būti vykdomos komunikacinėmis priemonėmis, taip pat perleidžiant kibernetinio saugumo švietimo veiklas ugdymo įstaigoms, atnaujinant esamas ugdymo programas.
26. Mokymosi visą gyvenimą populiarinimui neišnaudojamas aukštųjų mokyklų, savivaldybėse esančių švietimo centrų, nevyriausybinių organizacijų, bendruomenių potencialas skatinti ir populiarinti mokymąsi visą gyvenimą visuomenėje ir tikslinėse grupėse. Reguliacinėmis, vadybinėmis priemonėmis reikėtų aktyvinti savarankiško mokymosi skatinimui skirtų plačiai prieinamų edukacinių programų ir priemonių pasiūlą, ypač įveiklinant

- egzistuojančią socio-kultūrinę ekosistemą (bibliotekas, muziejus, kultūros centrus, radiją, TV, interneto portalus).
27. Panaši situacija aukštajame moksle. Dabartiniame komplekse nepakanka finansinių, reguliacinių bei mokestinių priemonių, kurios skatintų verslo ir socialinių partnerių nuolatinį dalyvavimą planuojant, kuriant ir vertinant aukštojo mokslo studijų programas, plėtojant bendrus mokslo tyrimų centrus. Sėkmingi partnerystės modeliai, kaip Ekonomikos ir finansų mokslo tyrimų centras, nėra multiplikuojami plačiau. Tokios partnerystės tarp MTEP sistemos bei aukštųjų mokyklų galėtų būti įpareigos sutartimis, kuriose mokslo ir inovacijų tyrimai bei atradimai būtų integruojami į aukštojo mokslo programas, užtikrinama prieiga studentams, tyrėjams ir dėstytojams prie MTEP infrastruktūros ir žinių, skatinamas tyrėjų mobilumas.
 28. Mokymosi visą gyvenimą srityje papildomai reikalingos tarpsektorinės reguliacinės priemonės: tarpinstituciniai susitarimai, valstybės programos, kurių pagrindu ministerijos įsipareigotų skatinti ir tarpusavyje derinti veiklas, susijusias su suaugusiųjų švietimu.
 29. Profesiniame mokyme didžiausią efektą pasiektų reguliacinių ir finansinių priemonių deriniai, pavyzdžiui, paskatos verslui pritraukti pameistrius, praktikantus. Įmonės, kurios gauna valstybės ar struktūrinių fondų finansavimą darbuotojų mokymams ar verslo plėtrai, galėtų būti įpareigos (finansavimo gairėmis, sutartimis) bendradarbiauti su profesinio mokymo įstaigomis, užtikrinant vietas studentų praktikai ar pameistrystei.
 30. Reguliacinėmis priemonėmis galėtų būti įdiegtas profesinių kompetencijų vertės pripažinimas (kreditai, papildomas pereinamasis balas) stojant į aukštąsias mokyklas.
 31. Reguliacinėmis priemonėmis reikėtų stiprinti strateginius institucinio valdymo gebėjimus aukštosiose mokyklose, kuriant aukštojo mokslo vadovų tinklus, naujus įtraukiančius valdymo modelius, įgalinančius įvairių interesų grupių – verslo, bendruomenės, savivaldos ir kt. – įtraukimą vystant ir transformuojant aukštąjį mokslą.
 32. Reguliacinėmis priemonėmis galėtų būti numatomi įpareigojimai savivaldybėms planuoti tikslines pagalbos mokykloms priemones, veiksmų planus, vadovaujantis stebėsenos rezultatais, ypač tais atvejais, kai tyrimai rodo prastą ugdymo kokybę ar psichologinį mikroklimatą.
 33. Reikalingos reguliacinės intervencijos, kurios sumažintų mokyklas prižiūrinčių institucijų skaičių (mokyklų vadovų teigimu, tokių yra daugiau nei 30) bei įvairių ataskaitų ir vertinimų perteklių. Siekiant, kad mokykla visą dėmesį skirtų ugdymo kokybei, kitos susijusios institucijos, tokios kaip visuomenės sveikatos biurai, psichologinės pedagoginės tarnybos, vaiko priežiūros tarnybos, policija, socialiniai darbuotojai, turėtų padėti užtikrinti mokyklų veiklos efektyvumą: teikti reikalingą informaciją, pagalbą ir mažinti mokyklų biurokratinę naštą.
 34. Reikalinga nacionalinė naujų pedagogų pritraukimo, perteklinių pedagogų perkvalifikavimo, nuolatinio mokymosi ir kvalifikacijos kėlimo paskatų sistemos ir strateginės pedagogų kapitalo vadybos nei nacionaliniu nei regioniniu lygmeniu. Nėra į rezultatus orientuoto pedagogų atlyginimo ir motyvacinės paskatų sistemos, kurią reikėtų kurti reguliacinėmis ir vadybinėmis priemonėmis.
 35. MTI srityje priklausomybę nuo ES SF galima sumažinti vykdant inovatyvius viešuosius pirkimus, taip pakeičiant viešąsias investicijas į paklausos formuojamą MTI augimą.
 36. Taip pat būtina tęsti inovacines veiklas vykdančių verslo subjektų konsultavimo ir aptarnavimo paslaugų konsolidaciją. Šiuo metu yra steigiama inovacijų agentūra, kuri ir bus atsakinga už šių paslaugų sujungimą, tačiau būtina sukurti efektyvią MTI politikos koordinavimo ir strateginio valdymo sistemą, kuri užtikrintų mokslo ir studijų sistemos bei technologijų ir inovacijų sistemų sąveiką.
 37. Rekomenduojame mažinti naudojimosi MTEP lengvatomis administravimo naštą.

38. Labai svarbu keisti suvokimą ir požiūrį į mokslinį darbą tiek vykdant informacines kampanijas mokyklose, tiek vykdant informacines kampanijas plačiajai visuomenei, remiant institucijas, kurios prisideda prie mokslinės kultūros skatinimo (mokslo centrai, mokslo muziejai ir kita).

Remiantis ketvirtuoju kriterijumi, rekomenduojame **sudaryti sąlygas privačiam finansavimui** – taikant viešojo ir privataus sektorių partnerystės principą, perleidžiant privatiems fondams, verslui ar asmenims – arba keisti kitu finansavimo šaltiniu.

1. Finansavimą dirbančiųjų konkurencingumui stiprinti (skirta 102 mln. Eur ES SF investicijų) galima mažinti, paliekant mokymų projektus įgyvendinti pačioms įmonėms (ypač vidutinėms ir didelėms) arba didinant kofinansavimą. Vis dėlto, atsižvelgiant į nepakankamą darbo jėgos kvalifikacijos atitiktį ūkio poreikiams, aukštos kvalifikacijos, IT specialistų trūkumą, šioje srityje būtini valstybės veiksmai – visų pirma, investuoti į profesinio orientavimo sistemos stiprinimą (kuris duos rezultatų tik ilguoju laikotarpiu), taip pat – suteikti galimybes patiems darbuotojams kelti / keisti savo kvalifikaciją, tačiau peržiūrėti priemonių įgyvendinimo būdą, pavyzdžiui, finansavimą teikiant tiesiogiai darbuotojui, o ne įmonėms.
2. Infrastruktūros plėtros srityse siūloma ES SF, valstybės, savivaldybių biudžetų lėšas kombinuoti su privačių ir kitų institucinių investuotojų lėšomis, pavyzdžiui, valdant tai per valstybės kontroliuojamą infrastruktūros fondą.
3. Palaipsniui keisti vandentvarkos sektoriui teikiamos paramos formą iš negražintinos subsidijos į finansinę priemonę, siekiant, kad abi finansavimo formos ne konkuruotų tarpusavyje, o papildytų viena kitą, arba derinti finansinę priemonę su negražinamąja arba gražinamąja subsidija (šiuo metu didžioji paramos dalis yra teikiama subsidijų forma, kuri neskatina siekti maksimalaus efektyvumo ir optimalaus išteklių planavimo, kadangi gautų lėšų nereikia gražinti). Subsidijų priemonės, jeigu joms taikomas ne 100 proc. finansavimo intensyvumas, gali pritraukti privačių investuotojų (įskaitant tarptautines finansines institucijas) nuosavam indėliui padengti, tačiau privačių investuotojų lėšos gali būti pritraukiamos ir finansinės priemonės lygiu. Ilgalaikiu laikotarpiu finansinės priemonės laikytinos gerokai tvaresne finansavimo forma.
4. ES investicijų, skirtų pakankamai spartaus Lietuvos sektorių persiorientavimo į mažo anglies dvideginio kiekio ekonomiką užtikrinimui, srityje tikslinga įvertinti tokias priklausomybės nuo finansavimo mažinimo alternatyvas kaip taršių automobilių apmokestinimas, dyzeliniu kuru varomų automobilių eksploatavimo draudimas, ribojimas ar papildomas apmokestinimas įvažiuojant į miesto centrą vietoj taršių transporto priemonių įsigijimo skatinimo subsidijuojant įsigijimą (potenciali priklausomybės nuo ES finansavimo mažinimo priemonė, aktuali ateityje vertinant skirtingas paskatų alternatyvas). Elektromobilių įkrovimo stotelių plėtrą ir toliau gali būti tikslinga plėtoti privačiomis investicijomis, vystant esamas ir plėtojant naujas bendradarbiavimo formas, kurios leistų užtikrinti neribotą patekimą ir naudojimąsi minėtomis stotelėmis (šiuo metu privačių investuotojų lėšomis įrengtos įkrovimo stotelės nėra viešos).
5. Sveikatos apsaugos srityje esamas infrastruktūros bei jos valdymo poreikis galėtų būti finansuojamas VPSP principu.
6. Su reformomis susijusias viešojo valdymo VPS priemones finansuoti iš ES Reformų paramos programos.

7. Demografijos VPS vyresnio amžiaus žmonių problemų sprendimui siūloma skatinti privačias ir bendruomenines paslaugas (plačiau – Užimtumo ir socialinės įtraukties VPS).
8. Kultūros paveldo aktualizavimui siūloma derinti Kultūros paveldo departamento priemonę privatiems savininkams su ES paramos priemone, kartu įsteigiant Paveldo fondą, įpareigojant vystytojus prisidėti prie tvarkybos, kelti jų gebėjimus ir žinias.
9. Transporto srityje VPSP siūloma taikyti elektromobilių pakrovimo infrastruktūros plėtotei, infrastruktūros išmanumo didinimui, savivaldybių pavėžėjimo paslaugoms, kelių priežiūrai. Siūloma svarstyti ir infrastruktūros, taip pat transporto, fondo steigimą, kuris, pritraukdamas kitų investuotojų lėšas, būtų papildomas barjeras politizuotų sprendimų priėmimui.
10. IRT infrastruktūros (pvz., skaitmeninių infrastruktūros jungčių sukūrimas, 5G tinklo sukūrimas ir plėtra), pažangių el. paslaugų kūrimą, skaitmeninių įgūdžių lavinimą organizuoti VPSP principu.
11. Įgyvendinti atliekų tvarkymo infrastruktūros modernizavimą bei papildomų reikalingų įrenginių įsigijimą užtikrinant principą „teršėjas moka“, t. y. nustatant įmoką už komunalinių atliekų surinkimą ir tvarkymą, įskaitant visišką išplėstinės gamintojo atsakomybės įgyvendinimą, peržiūrint esamus ekonominius instrumentus (mokesčio už aplinkos teršimą pakuočių ir gaminių atliekomis dydžius, sąvartyno mokesčio dydį, atliekų naudojimo energijai gauti įvedimo tikslumą) bei numatant šių lėšų taikymą atsižvelgiant į vengimo ir atliekų tvarkymo prioritetų eiliškumą.
12. Siekiant sumažinti ES SF finansavimą šioje srityje, dalies el. paslaugų kūrimas, kurios yra paklausios, tačiau jų kūrimas valstybei per brangus ar neefektyvus, galėtų būti perduodamas verslui sukurti paklausias komercines paslaugas, už kurias jie gautų pajamas iš naudotojų. Tai taip pat leistų užtikrinti greitesnę paslaugų sukūrimą.

7.6. Siūlymai pagal sritis

Aplinkosauga. Siūloma mažinti ES SF finansavimą infrastruktūros diegimui ir modernizavimui, efektyviau išnaudojant VPSP principą, taikant reguliacines priemones bei reikšmingą dėmesį skiriant visuomenės švietimo, ugdymo ir įtraukimo priemonėms.

Užimtumas ir socialinė įtrauktis. Siūloma mažinti nedirbančiųjų įtraukimui į darbo rinką bei dirbančiųjų kompetencijų stiprinimui skirtų priemonių ir nukreipti finansavimą socialinės atskirties problemų sprendimui bei socialinės prevencijos stiprinimui. Paramos būstui problema (socialinio būsto pasiūlos trūkumas) siūloma spręsti per kompensacijų būsto nuomai ir būsto plėtros derinimą, kartu mažinant nelegalios būsto nuomos rinkos apimtį. Socialinio būsto plėtrą siūloma finansuoti derinant ES SF, valstybės, savivaldybių ir kitų institucinių investuotojų lėšas valdant jas per specializuotą fondą.

Sveikatos apsauga. Siūloma mažinti ES SF finansavimą infrastruktūros plėtrai ir modernizavimui, o šiam poreikiui finansuoti naudoti VPSP. VPS viduje siūloma didinti finansavimą visuomenės sveikatos ir ligų prevencijos bei pirminės asmens sveikatos priežiūros sritims. Integruotų (slaugos-globos) paslaugų plėtros srityje svarstyti derinti PSDF, SADM, savivaldybių lėšas ir gyventojų priemokas.

Mokslas, technologijos ir inovacijos. Kadangi Lietuvos rezultatai MTI srityje yra prasti, sudėtinga mažinti priklausomybę nuo ES SF, ypač kai visos ES mastu siekiama net didinti finansavimą šiai

sričiai. Iš dalies priklausomybę nuo ES SF galima sumažinti sėkmingai vykdant inovatyvius viešuosius pirkimus, taip pakeičiant viešąsias investicijas į paklausos formuojamą MTI augimą.

Švietimas. Atsižvelgiant į esamą situaciją ir veiksmus, kurių rekomenduojama imtis, nematome galimybės mažinti finansavimą švietimo sričiai, tik iš dalies keisti investicijų prioritetus. Visuose švietimo lygmenyse rekomenduojama mažinti investicijas į infrastruktūrą, tačiau infrastruktūrą pritaikyti ikimokyklinio ir pradinio ugdymo vietų kūrimui: kaimo vietovėse skatinant esamos infrastruktūros (dienos centrų, daugiafunkcių centrų, bendruomenės namų ir kt.) pritaikymą ugdymo reikmėms, mobilių darželių formavimą, o miestuose renovuojant senas ar statant naujas patalpas. Privataus finansavimo vaidmuo galėtų būti didesnis profesinio mokymo srityje skatinant verslą kartu investuoti į pameistrystės ir kitas programas. Privatus finansavimas gali daugiau prisidėti sprendžiant mokyklų ir aukštojo mokslo kokybės problemas.

Viešasis valdymas. Finansavimo poreikį, susijusį su šalies struktūrinėmis reformomis, siūloma finansuoti iš Reformų paramos programos, o kitas (horizontaliąsias) valdymo gerinimo iniciatyvas, pavyzdžiui, vadovų grandies stiprinimą, įrodymų naudojimo priimant sprendimus skatinimą, finansuoti nacionalinio biudžeto lėšomis, pavyzdžiui, pokyčių krepšelio forma.

Energijos efektyvumas. Gyvenamojo būsto ir viešųjų pastatų bei infrastruktūros energijos efektyvumui didinti siūloma didinti energijos kainą vartotojams įvedant su energija susietus mokesčius. Siekiant toliau mažinti renovacijos kainą, tikslinga plėtoti kvartalinės renovacijos planus. Pramonės energijos efektyvumui didinti siūloma energijai imliams pramonės įmonėms atleisti nuo dalies VIAP tarifo mainais už įdiegtas energijos efektyvumo priemones. Taip pat reikalingas visuomenės švietimas ir paklausos sukūrimas toms prekėms, kurioms pagaminti naudojama efektyviai ir (ar) naudojama energija yra žalia. Transporto energijos efektyvumui didinti kelių transporto sektoriuje taršių transporto priemonių apmokestinimas būtų viena iš efektyviausių priemonių paskatinti rinktis energetiškai efektyvaus transporto vystymą. Taip pat siūloma įvesti apribojimus įvažiuoti į miestų centrus. Elektromobilių plėtos skatinimui tikslinga svarstyti derinti neefektyvių automobilių apmokestinimą su vienkartinę elektromobilių subsidija.

Demografija ir migracija. Siūloma mažinti vaikų priežiūros paslaugoms skirtos viešos infrastruktūros finansavimo apimtį geriau išnaudojant jau sukurtą viešąją infrastruktūrą ar taikant pavėžėjimo paslaugas. Paramos būstui aspektas aptartas prie Užimtumo ir socialinės integracijos VPS. Vyresnio amžiaus žmonių problemų sprendimui siūloma skatinti privačias ir bendruomenines paslaugas, kadangi esama įrodymų, kad jos gali kainuoti mažiau. Integruotų paslaugų (slaugos-globos) teikimą organizuoti kaip aptarta Sveikatos VPS. Siekiant didinti bendrą ADRP priemonių efektyvumą, siūloma jas kreipti į didesnį potencialą įsidarbinti ir galimybę emigruoti turintiems darbingo amžiaus asmenims, atsisakant vyresnio amžiaus žmonių grupės kaip prioritinės.

Verslas. Priklausomybės nuo ES fondų mažinimo kryptis verslo srityje yra didesnis finansinių priemonių panaudojimas, mažinant investavimą negražinamosiomis subsidijomis. Kaip ir 2014–2020 m. programoje, siekiant koncentruoti paramos verslui lėšas, finansines intervencijas siūloma taikyti tik smulkaus ir vidutinio verslo subjektams. Tarptautinėje praktikoje gausu pavyzdžių, kai LEZ ir kitas pramonines teritorijas vysto privatus sektorius. Siūloma atlikti privataus sektoriaus dalyvavimo LEZ infrastruktūros įrengime ir naujų pramoninių teritorijų plėtojime galimybių studiją, kuri kompleksiskai išnagrinėtų sąnaudų, naudų ir rizikų pasiskirstymą tarp viešojo ir privataus sektoriaus.

Turizmas. Pokyčiai galėtų būti susiję su tolygesniu ir solidaresniu šalies turizmo kaštų, ypač rinkodaros srityje, pasidalijimu tarp valstybės, regionų / savivaldybių ir privataus verslo. Savivaldybės ir verslas turės prisiimti didesnę atsakomybę ir įnešti savo indėlį per dalyvavimą turistų vykimo vietų vadybos organizacijose (DMO), kurių viena iš pagrindinių veiklos sričių yra rinkodara. Savivaldybės, ypač tos, kurios renka „pagalvės mokesť“, kurortines rinkliavas ar vietines

rinkliavas už įvažiavimą, turi gerą mechanizmą didesnę dalį naštos perkelti ant pačių turistų pečių, juo labiau kad pagal kainos konkurencingumą Lietuva pirmauja pasaulyje.

Kultūra. Įgyvendinus 2014–2020 m. projektus, aktualiausias nacionalinių kultūros įstaigų modernizavimo poreikis bus išspręstas, todėl būtų galima ES SF lėšas daugiau skirti minkštosioms su kultūros sritimi susijusioms veikloms, skatinant kultūros paslaugų paklausą, kokybę, prieinamumą ir kultūros darbuotojų kvalifikaciją. Kultūros paveldo aktualizavimui siūloma derinti Kultūros paveldo departamento priemonę privatiems savininkams su ES SF lėšomis, įsteigti šiam tikslui kultūros paveldo fondą, įpareigoti nekilnojamojo turto vystytojus prisidėti prie tvarkybos, kelti jų gebėjimus ir žinias.

Energetika. Siekiant energetinio saugumo elektros sektoriuje be ES SF lėšų, tektų didinti elektros energijos kainą, siekiant atlikti reikalingas investicijas į elektros tinklą, dujų tinklo modernizavimui ir sujungimui su Lenkija būtų reikalingi analogiški veiksmai. Tačiau transporto sektoriuje būtų galima pagerinti rezultatus didinant energijos iš iškastinio kuro naudojimą arba apmokestinant taršius automobilius. Atsižvelgiant į tai, kad didelis kuro kainų skirtumas skatina kontrabandos augimą, tikslinga gali būti apmokestinti automobilius. Spartesnę atsinaujinančios energijos plėtrą be ES SF paramos elektros ūkyje galėtų paskatinti iš trečiųjų šalių importuojamos elektros energijos, pagamintos iš iškastinio kuro, apmokestinimas, perskolinimo fondo atsinaujinančios energijos plėtrai suformavimas, vėsumos ūkio bei šildymo ir vėsinimo akumuliacijos infrastruktūros vystymas potencialiai galėtų prisidėti prie didesnio atsinaujinančių išteklių panaudojimo elektros energijos gamyboje (elektros energijos kainų svyravimas bus sumažintas) ir šilumos gamyboje (įrenginiai dirbs su mažiau pertraukų).

Transportas. Priklausomybę nuo ES SF siūloma mažinti plačiau taikant VPSP, pavyzdžiui, elektromobilių pakrovimo infrastruktūros plėtotei, infrastruktūros išmanumo didinimui, savivaldybių pavėžėjimo paslaugoms, kelių priežiūrai. Kelių infrastruktūros finansavimą ES SF mažintų numatomas dabar galiojančių vinječių kroviniui transportui pakeitimas į elektroniniu būdu administruojamą sistemą, kuri rinktų mokesčių, atsižvelgdama ne į važiavimo laiką, bet į nuvažiuotą atstumą, tai turėtų padidinti surenkamas lėšas. Siūloma svarstyti ir infrastruktūros, taip pat transporto, fondo steigimą, kuris, pritraukdamas kitų investuotojų lėšas, būtų papildomas barjeras politizuotiems sprendimams priimti. Neigiamą poveikį aplinkos kokybei siūloma mažinti diegiant naujas reguliavimo priemones.

Skaitmeninė ekonomika. ES SF finansavimą siūloma mažinti efektyviau išnaudojant viešojo sektoriaus – privataus verslo partnerystės principą, taikant reguliacines priemones pertvarkant švietimo programas ir teisinę skaitmeninės ekonomikos aplinką bei naudojant tikslinei auditorijai skirtas komunikacines priemones, siekiant išskeltų tikslų.

Regionų plėtra. Atsižvelgiant į didėjančią dėmesį šiai sričiai, didėjančią planuojamą ES SF lėšų koncentraciją tvariai miestų plėtrai, ES SF finansavimo apimčių mažinimas nesiūlomas. Tačiau svarstyti miestų plėtros fondo, kuris padėtų telkti ir privačias lėšas, steigimas.

8. IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS (PAGAL VERTINIMO KLAUSIMUS)

Valstybės intervencijų struktūra, mastas pagal intervencijos tipą ir šaltinius, intervencijų tinkamumas, pakankamumas, suderinamumas ir efektyvumas.

9.1.1. Kokie valstybės tikslai yra nustatyti Techninės specifikacijos 7.1 punkte išvardintose viešosios politikos srityse? Ar tikslai aktualūs ir atitinka ekonominę-socialinę Lietuvos situaciją ir demografines tendencijas?

Tikslai išvardinti sektoriniuose prieduose. Dauguma jų lieka aktualūs, ypač nustatyti naujausiuose strateginiuose dokumentuose. Išimtis yra tik užimtumo didinimo tikslas, kuris nėra aktualus augimo ir darbuotojų trūkumo sąlygomis. Tačiau sąlygos gali pasikeisti, tad reikalingas planas B.

Papildomi tikslai išvardinti apibendrinime aukščiau. Pagrindinis naujų tikslų blokas, ypač lyginant su galiojančia NPP, susijęs su taupiu išteklių vartojimu ir žiedine ekonomika (žalioji dimensija). Tačiau žalioji dimensija ryškesnė naujesniuose strateginiuose dokumentuose. Jei dar pridėsime regionų plėtrą, galime konstatuoti, kad nauji tikslai pirmiausia susiję su tvarumu. Antras svarbus naujas elementas – akcentas viešųjų paslaugų kokybei, konkrečiai švietimo, sveikatos ir kultūros srityse. Trečias naujausiuose strateginiuose dokumentuose ryškus akcentas – tikslas keisti demografines tendencijas.

Tačiau dalį tikslų būtų galima vadinti struktūriniais apribojimais – jie keliami daugelį metų, o pažanga labai ribota. Tai ypač galima pasakyti apie inovacijas ir pajamų nelygybę.

Rekomendacijos dėl tikslų aktualizavimo pateikiamos toliau ir sektoriniuose prieduose.

9.1.2. Ar nustatyti tikslai valstybės viešosios politikos srityse atitinka ES, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO) ir kitų tarptautinių organizacijų rekomendacijas, direktyvas bei tarptautinių susitarimų tikslus?

Nustatyti tikslai iš esmės atitinka tarptautinių organizacijų rekomendacijas, tačiau naujausios rekomendacijos siūlo dar didesnę dėmesį skirti pajamų nelygybės, skurdo, taršos mažinimui ir kovai su klimato kaita bei intervencijų veiksmingumui ir jų pagrindimui įrodymais. Lietuvai skirtose rekomendacijose (Europos semestro, TVF, EBPO) akcentuojama pajamų nelygybės problema, žemas pajamų perskirstymo efektyvumas, darbo jėgos trūkumas, kurie Lietuvos strateginiuose dokumentuose nėra pakankamai atspindėti. Pastarųjų metų Europos semestro rekomendacijose siūloma gerinti mokesčių prievolių vykdymą ir plėsti mokesčių bazę įtraukiant šaltinius, kurie mažiau kenkia ekonomikos augimui, spręsti pensijų adekvatumo problemą, toliau tobulinti mokesčių bei socialinių išmokų sistemą, kad ji geriau susidorotų su skurdo ir pajamų nelygybės iššūkiais. Šios rekomendacijos atspindi ne tik Lietuvos specifiką ar jos pokyčius – pajamų nelygybė Lietuvai būdinga seniai, tačiau globalaus konteksto ir sutarimo dėl politikos tikslų pasikeitimus.

Nustatant naujus tikslus rekomenduojame didesnę dėmesį skirti tvarumo ir socialinės atskirties mažinimo tikslams. Konkrečios naujų ir tikslintinų tikslų formuluotės pateikiamos sektoriniuose prieduose.

9.1.3. Kokios valstybės intervencijos į šias viešosios politikos sritis yra vykdomos, siekiant jose numatytų tikslų (nustatyti struktūrą ir mastą):

9.1.3.1. pagal intervencijos tipą (reguliavimas, finansavimas, gamyba, pajamų palaikymas).

Intervencijų žemėlapiai pateikti sektoriniuose prieduose. Per pastaruosius dvidešimt metų, ypač rengiantis stojimui į ES, Lietuvos viešosios politikos sritys išsiplėtė, gamybos intervencijos sumažėjo, jas pakeitė reguliavimas, kurį ypač išplėtė ES teisė, ir finansavimas, kurį reikšmingai padidino ES struktūriniai fondai²¹. Finansavimo intervencijų mastą, ypač gerovės funkcijoms, iki narystės ribojo valiutų valdybos modelis²², o šiuo metu – surenkami mokesčiai ir biudžeto deficito ribojimai.

Atsižvelgiant į viešojo sektoriaus dydžio apribojimus intervencijų struktūroje rekomenduojame didinti reguliavimo intervencijas, stiprinti gebėjimus ir palaipsniui didinti viešojo sektoriaus finansavimo apimtį pajamų iš šešėlio ir pasverto bei laipsniško apmokestinimo bazės didinimo būdu²³.

9.1.3.2. finansinės intervencijos – pagal finansavimo šaltinius (ES struktūrinių fondų investicijos, kita finansinė parama, valstybės ir savivaldybių biudžetai) ir pagal formas (subsidijs, finansiniai instrumentai ir kt.)?

Buvo nustatyta, kad 2011–2017 m. laikotarpiu valstybės biudžeto išlaidų struktūroje ES fondų lėšomis daugiausia finansuojamos energijos vartojimo efektyvumo ir būsto renovacijos (97 proc.), energetikos (96 proc.), regioninės politikos (95 proc.), turizmo (94 proc.), verslo konkurencingumo ir investicijų skatinimo (89 proc.) bei skaitmeninės ekonomikos (84 proc.) sritys. Vidutinė priklausomybė nuo ES fondų finansavimo nustatyta aplinkosaugos (64 proc.) srityje. Kitose viešosios politikos srityse finansavimas iš ES fondų sudaro mažiau nei 35 proc. visų valstybės biudžeto asignavimų, skiriamų konkrečiai sričiai.

Didžioji finansinių intervencijų dalis vykdoma subsidijų forma, ES SF finansuojamų finansinių priemonių mastas 2014–2020 m. laikotarpiu sudaro 0,674 mlrd. Eur, t. y. 10 proc. Veiksmų programos lėšų.

9.1.4. Ar valstybės intervencijos į viešosios politikos sritis yra tinkamos Techninės specifikacijos 7.1 punkte išvardintų viešosios politikos sričių tikslams pasiekti? Paaiškinti, kaip ir kodėl, nagrinėjant intervencijų logiką.

Detali analizė pateikiama sektoriniuose prieduose. Ji parodo, kad dalis tikslų gali būti vadinami struktūriniais apribojimais, nes jie keliami daug metų, o pažanga ribota. Tai pirmiausia galioja inovacijų politikai, pajamų nelygybei ir skurdui, mokymuisi visą gyvenimą, mažesniu mastu – sveikatos apsaugos, švietimo, regionų plėtros, klimato kaitos tikslams. Tai reiškia, kad trūksta tinkamų intervencijų ir jų masto, o pirmiausia – ilgalaikės koncentracijos į prioritetus ir tikslų bei jų įgyvendinimui skiriamų resursų balanso.

Rekomenduojame didesnę dėmesį skirti intervencijų testavimui, ypač inovacijų, mokymosi visą gyvenimą, švietimo ir sveikatos apsaugos srityse. Būtų galima numatyti atskirą testavimo mechanizmą.

9.1.5. Ar valstybės intervencijos nagrinėjant kiekvieną Techninės specifikacijos 7.1 punkte išvardintą viešosios politikos sritį (pagal tipą, o finansinės intervencijos – pagal finansavimo šaltinius ir formas) yra pakankamos viešųjų politikų tikslams pasiekti? Kodėl? Kurios intervencijos yra perteklinės? Kokių intervencijų trūksta?

²¹ Plačiau Maniokas, K. (2003), „ES plėtra ir europeizacija“, Eugrimas; Maniokas, K. *et al.* (2015), „Pirmasis Lietuvos dešimtmetis Europos Sąjungoje: transformacija ar imitacija?“, VU leidykla.

²² Bohle D., Greskovits B. „Capitalist Diversity on Europe's Periphery“. New York: Cornell University Press; 2012.

²³ Plačiau – ESTEP, Struktūrinių reformų vertinimas. Galutinė ataskaita. 2018.

Pasiteisinusioms intervencijoms rekomenduojame didinti intervencijų apimtį. Tai pirmiausia galioja viešųjų paslaugų kokybės didinimo intervencijoms švietimo, sveikatos, socialinės apsaugos ir kultūros srityse. Tačiau jas riboja Lietuvos biudžeto apimtį. Perteklines intervencijas rodo rezultatų rodiklių analizė, kuri atskleidžia, kad šiame ekonominiame kontekste perteklinėmis gali būti laikomos užimtumo, kai kurios atsinaujinančių energijos šaltinių intervencijos.

Trūksta paklausą skatinančių intervencijų. Detali analizė ir rekomendacijos pateikiamos sektoriniuose prieduose.

9.1.6. Ar valstybės intervencijos nagrinėjant kiekvieną Techninės specifikacijos 7.1 punkte išvardintą viešosios politikos sritį (pagal tipą, o finansinės intervencijos – pagal finansavimo šaltinius ir formas) suderintos tarpusavyje? Kaip ir kodėl? Pateikti gerosios ir blogosios praktikos pavyzdžių, kaip reguliacinės intervencijos papildo finansines intervencijas ir prisideda arba trukdo siekti viešosios politikos tikslų? Kurios dubliuojasi?

Pagrindinė analizė pagal sritis pateikta sektoriniuose prieduose. Atskirų sričių analizė ir ES investicijų panaudojimas šioje perspektyvoje²⁴ parodė, kad svarbiose srityse trūksta aiškumo dėl to, kokios intervencijos gali padėti pasiekti keliamų tikslų – pavyzdžiai yra inovacijos, ypač konkretus tikslas paskatinti verslo investicijas į MTEP, skurdas ir mokymasis visą gyvenimą. Inovacijų srityje politikos formuotojai supranta, kad pažanga šioje srityje reikalauja įvairių intervencijų rinkinio: be investicijų, tai ir mokestinės lengvatos, ir institucinės priemonės, tokios kaip agentūrų jungimas ir vieno langelio principo diegimas, tačiau tinkami šio rinkinio parametrai nėra aiškūs. Reikia kalibruoti taikomas mokestines lengvatas, ieškoti tinkamų institucinių priemonių. Kitas pavyzdys – siekiant pritraukti talentus plėtojant inovacijas ar skaitmeninę ekonomiką svarbu tinkamai sufokusuoti migracijos taisykles, tačiau ir šioje srityje dar ieškoma tinkamos intervencijų dermės.

Kitur ekonominis kontekstas ir kitos intervencijos, tokios kaip reguliavimas, yra svarbesnės nei investicijos: geri pavyzdžiai yra pajamų nelygė, užimtumas, iš dalies regioninė politika. Ne visada jas galima derinti, kadangi makroekonominė politika ir kontekstas nėra Lietuvos rankose, prie jo reikia prisitaikyti – čia svarbūs prognozavimo gebėjimai ir veiksmų planai pagal kelis scenarijus. Tas ypač svarbu užimtumui ir aktyvioms darbo rinkos priemonėms konkrečiai.

Infrastruktūrai ir iš dalies aplinkos kokybei didžiausią poveikį daro investicijos.

Intervencijų derinimui trūksta institucinių paskatų. Prie to prisideda ir tai, kad ES struktūrinių fondų investicijų planavimas ir valdymas per atskirą institucinę ES struktūrinių fondų padalinių sistemą yra atskirtas nuo bendro politikos formavimo. Planuojant ir įgyvendinant ES fondų investicijų veiksmų programą nėra aiškiai identifikuojamos kitos reikalingos intervencijos.

9.1.7. Nustatyti valstybės intervencijų efektyvumą siekiant viešosios politikos sritims nustatytų tikslų. Kurios intervencijos pagal tipą, o finansinės intervencijos – pagal finansavimo šaltinius ir formas duoda didžiausią efektą (nagrinėti kiekvieną Techninės specifikacijos 7.1 punkte išvardintą viešosios politikos sritį)? Kurios mažiausia? Kurių galima būtų atsisakyti arba pakeisti finansines intervencijas kitomis?

Žr. priklausomybės nuo ES SF mažinimo kryptis ir sektorinius priedus.

Išnagrinėti viešosios politikos sričių tikslų tarpusavio suderinamumą ir tinkamumą siekiant tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo užtikrinimo vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu.

²⁴ Analizuotas anksčiau cituotame tarpiniame vertinime.

9.2.1. Ar dabartiniai viešosios politikos sričių strateginiai tikslai yra tinkami ir suderinti tarpusavyje siekiant stabilaus visuomenės gyvenimo kokybės augimo? Kaip ir kodėl? Nustatyti intervencijos logiką. Pateikti gerosios ir blogosios praktikos pavyzdžių.

Žr. sektorinius priedus. Bendrųjų strateginių dokumentų²⁵ (Lietuva 2030, NPP, Vyriausybės programos, 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programos) tikslai ir uždaviniai vienas kitam neprieštarauja, tačiau skiriasi jų formulavimas – tikslų ir uždavinių sąsajos remiasi skirtinga intervencijos logika (tie patys uždaviniai numatyti kaip prisidedantys prie skirtingų tikslų ar prioritetų), skiriasi jų detalumas ir apimtis.

9.2.2. Kokie turėtų būti viešosios politikos sričių strateginiai tikslai, siekiant tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo užtikrinimo vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu?

Žr. sektorinius priedus.

9.2.3. Kurie ūkio sektoriai / viešosios politikos sritys turėtų būti prioritetiniai ir koku mastu turi būti finansuojami siekiant tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo užtikrinimo vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu?

Atsižvelgiant į vertinimo metu išskirtus bendruosius tvaraus visuomenės gyvenimo kokybės augimo iššūkius Lietuvoje ir sektorinių tikslų tęstinio tinkamumo analizės išvadas, buvo suformuluoti trys horizontalieji vidutinės trukmės Lietuvos ūkio augimo prioritetai, jungiantys sektorius į tris tikslų grupes:

1. ***Įveikti vidutinių pajamų spąstus ir užtikrinti tolimesnę ekonomikos augimą*** (šių tikslų siekiama struktūriniais ekonominiais pokyčiais, pirmiausia per šias viešosios politikos sritis: MTI, verslas, skaitmeninė ekonomika, sveikatos apsauga ir švietimas);
2. ***Išlaikyti ir padidinti kvalifikuotų, darbingų / sveikų ir motyvuotų dirbti (laimingų) žmonių skaičių / padidinti Lietuvos gyventojų skaičių įgalinant juos kurti individualią ir visuomenės gerovę*** (šių tikslų siekiama per šias viešosios politikos sritis: užimtumas ir skurdas, migracija, švietimas, sveikatos apsauga, kultūra (žmonės));
3. ***Sudaryti sąlygas tvariam ir geografiškai subalansuotam augimui*** (siekiama įgyvendinant transporto, energetikos, aplinkos, turizmo ir regioninės politikos tikslus).

9.2.4. Koks būtų optimalus viešųjų intervencijų rinkinys pagal kiekvieną viešąją politiką, siekiant visuomenės gyvenimo kokybės augimo?

Žr. sektorinius priedus.

9.3.6. Kokios išorinės sąlygos (reguliacinės ir kitos intervencijos), atsižvelgiant į Lietuvos ekonominę-socialinę situaciją, vykdomas reformas ir demografines tendencijas, turėtų lydėti ES SF investicijas, kad jų poveikis būtų didžiausias (būtinės sėkmės sąlygos)?

²⁵ Strateginių dokumentų grupavimas į bendruosius ir specialiuosius vertinimo autorių naudojamas šio vertinimo tikslu. Bendriesiems priskiriami horizontalieji strateginiai dokumentai (apimantys visas ar daugelį viešosios politikos sričių), specialiesiems – konkrečios viešosios politikos srities strateginiai dokumentai.

Šios finansų perspektyvos sąlygos buvo išimtinai įvairūs strateginiai dokumentai. Jie skatino galvoti apie strateginius tikslus ir rezultatus, tačiau didino sektorinę fragmentaciją ir mažino dėmesį veikiančių intervencijų paieškai ir eksperimentavimui.

Rekomenduotume ne rengti naujas strategijas, bet skirti didesnę dėmesį tinkamų tikslų, uždavinių ir juos atitinkančių priemonių paieškai – tinkamai intervencijų logikai. Jai išdėstyti nebūtinai atskiras strateginis dokumentas – tai gali būti rengiama NPP, plėtros strategijos, įvairūs neformalūs politikos dokumentai.

Kaip parodė tiek šis, tiek tarpinis 2014–2020 m. veiksmų programos pažangos vertinimas – ir tai atitinka vystymosi literatūros išvadas, Europos Komisijos rekomendacijas – bene svarbiausia sėkmingų investicijų prielaida yra veikiančios institucijos ir administraciniai gebėjimai. Investicijų panaudojimo pažanga yra geras gebėjimų indikatorius. Todėl reikėtų identifikuoti atitinkamas institucijas bei jų klasterius ir numatyti gebėjimų stiprinimo priemones ir jų finansavimą. Tarp tokių institucijų ir klasterių reikėtų paminėti viešojo administravimo gerinimo institucionalizavimą, su skaitmenine ekonomika ir visuomene susijusias institucijas, sveikatos apsaugos investicijų planavimo gebėjimus. Tačiau Europos Komisijai naujoje finansinėje perspektyvoje nenumačius viešojo valdymo prioriteto gali kilti sunkumų finansuojant tokias priemones.

Institucinės ir kitos intervencijų priemonės reikalingos ryškiems pokyčiams, kurie vadinami reformomis. Todėl dalis sėkmės sąlygų galėtų būti reformos. Pavyzdžiui, sėkmės sąlygomis galėtų būti laikomos šešios šios Vyriausybės identifikuotos struktūrinės reformos. Jų skaičius ir turinys galėtų būti koreguojami atsižvelgiant į Europos Komisijos Europos semestro rekomendacijas.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės principo taikymui svarbi aiški valstybės investavimo ir taikymo politika, prioritetai ir principai, finansavimo mechanizmo savivaldybėms sukūrimas, kuris skatintų projektų jungimą, darbuotojų kompetencijos koncentravimas (centralizuotų projektų atrankų vykdymas), siekiant gerai parengtų socialinę ir ekonominę naudą teikiančių projektų, pavyzdžiui, teisingai įvertinant projekto eksploatacijos išlaidas, kurios dažniausiai tradiciniuose pirkimuose yra nevertinamos, bei komunikacinės priemonės, viešinančios korektišką informaciją apie skirtingus investavimo būdus.

Kaip parodė atlikta sektorinė analizė, daugelis investicijų negali būti sėkmingos be kitų intervencijų. Jos identifikuotos prieduose pateiktoje sektorinėje analizėje. Jas reikėtų ryškinti ir tikslinti rengiant naujo laikotarpio veiksmų programą. Rekomenduojama kitas intervencijas kaip sėkmės sąlygas identifikuoti aprašant prioritetus ir uždavinius.

9. STRATEGINIAI SIŪLYMAI IR REKOMENDACIJOS

Nr.	Problema / rizika	Strateginiai pasiūlymai ir rekomendacijos	Atsakinga institucija	Terminas
1.	Viešojo sektoriaus dydžio apribojimai	Intervencijų struktūroje rekomenduojame didinti reguliavimo (ir komunikacijos) intervencijas.	FM ir visos kitos ministerijos	Nuolat
2.	Tik dalis intervencijų pasiteisina. Dalis intervencijų perteklinės. Perteklines intervencijas rodo rezultatų rodiklių analizė, kuri atskleidžia, kad šiame ekonominiame kontekste perteklinėmis gali būti laikomos užimtumo, kai kurios atsinaujinančių energijos šaltinių intervencijos	Pasiteisinusioms intervencijoms rekomenduojame didinti intervencijų apimtį perteklinių intervencijų sąskaita. Tai pirmiausia taikytina viešųjų paslaugų kokybės didinimo intervencijoms švietime, sveikatos, socialinės apsaugos ir kultūros srityse.	FM	2020
3.	Išankstinės sąlygos išimtinai apibrėžiamos kaip strateginiai dokumentai. Trūksta ryšio tarp tikslų ir priemonių.	Rengiant naujus programavimo dokumentus rekomenduojame ne rengti naujas strategijas, bet didesnę dėmesį skirti tinkamų tikslų, uždavinių ir juos atitinkančių priemonių paieškai – tinkamai intervencijų logikai. Jai išdėstyti nebūtinai atskiras strateginis dokumentas – tai gali būti rengiama NPP, plėtros strategijos, įvairūs neformalūs politikos dokumentai.	Europos Komisija, FM, kitos ministerijos	Programavimo metu, 2020
4.	Svarbiausia sėkmingų investicijų prielaida yra veikiančios institucijos ir administraciniai gebėjimai. Investicijų pažanga yra geras (ne)gebėjimų indikatorius.	Rekomenduojame identifikuoti institucijas ir jų klasterius, kuriems reikalingos gebėjimų stiprinimo priemonės, ir numatyti jų finansavimą. Investavimo pažanga indikuoja kelis klasterius: viešojo administravimo gerinimo institucionalizavimas, su skaitmenine ekonomika ir visuomene susijusios institucijos, sveikatos apsaugos investicijų planavimo gebėjimai.	FM, LRVK, VRM, EIM, SAM	2019
5.	Išankstinės sąlygos neapima įvairių intervencijų tipų ir	Svarbiausios išankstinės sąlygos turėtų būti neinvesticinės reformų priemonės. Jų skaičius ir turinys turi būti	Europos Komisija, FM	2019

Nr.	Problema / rizika	Strateginiai pasiūlymai ir rekomendacijos	Atsakinga institucija	Terminas
	nekoncentruoja į struktūrinius apribojimus.	koreguojamas atsižvelgiant į Europos Komisijos Europos semestro rekomendacijas.		
6.	Naujoje finansų perspektyvoje mažėjanti SF apimtis, kuriama perteklinė infrastruktūra, dideli jos išlaikymo kaštai, kuriems reikia papildomo finansavimo.	Naujos infrastruktūros finansavimą siūlome organizuoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės principu. Šio principo taikymą siūloma plėsti ne tik mažinant finansavimo nuo ES SF priklausomybę, bet ir siekiant efektyvesnio lėšų panaudojimo bei greitesnio projektų įgyvendinimo.	FM, kitos ministerijos	Nuolat
7.	Dideli sukurtos ir kuriamos infrastruktūros išlaikymo kaštai, kurių nepadengia infrastruktūros naudotojai.	Esamos infrastruktūros modernizavimą bei išlaikymo kaštus siūlome finansuoti iš infrastruktūros naudotojų lėšų (per tarifą) – šis pasiūlymas aktualus susisiekimui, energetikos, energijos naudojimo efektyvumo ir aplinkosaugos sritims.	SM, EM, AM	Nuolat
8.	Didelis priklausomybės nuo ES SF laipsnis	Priklausomybę nuo ES SF mažintų ir didesnis finansinių priemonių naudojimo mastas, kuris mažina ir galimus konkurencijos iškraipymus. Rekomenduotume papildomai įvertinti atskirų infrastruktūros fondų steigimą, kur galėtų būti derinamos ES SF, valstybės, savivaldybių, privačios ir institucinių investuotojų lėšos.	FM, AM, SM, EM, EIM	2020
9.	Didelis priklausomybės nuo ES SF laipsnis	ES SF finansavimą būtų galima mažinti toms sritims, kuriose planuoti tikslai pasiekti arba neaktualūs dėl išorinių pokyčių. Atsižvelgiant į dabartinį ekonominį pakilimą (aukštą užimtumo ir žemą nedarbo lygį), būtų galima mažinti finansavimą aktyvios darbo rinkos politikos priemonėms, kurioms 2014–2020 m. laikotarpiu skirta daugiau kaip 200 mln. Eur, tačiau reikalingas ir planas B ekonomikos krizės atveju. Šiuo metu Lietuvoje bendras verslumo lygis yra tarp aukščiausių Europoje, todėl SVV konkurencingumo skatinimui skirtą finansavimą aktualu nukreipti į didžiausią potencialą turinčius startuolius. Finansavimo poreikis mažėja jaunimo užimtumui skatinti skirtoms priemonėms, atsižvelgiant į sumažėjusį NEET jaunimo problemas	SADM, EIM, KM, FM	2020

Nr.	Problema / rizika	Strateginiai pasiūlymai ir rekomendacijos	Atsakinga institucija	Terminas
		<p>mastą. Siūlome mažinti vaikų priežiūros paslaugoms skirtos viešos infrastruktūros finansavimo apimtį geriau išnaudojant jau sukurtą viešąją infrastruktūrą ar taikant pavėžėjimo paslaugas. Dabartiniu laikotarpiu reikšminga dalis ES SF lėšų buvo skirta nacionalinės kultūros įstaigų infrastruktūros modernizavimui ir įgyvendinus projektus investicijų poreikis į nacionalinio lygio kultūros įstaigų infrastruktūrą bus beveik išspręstas. Nors infrastruktūros modernizavimo poreikis išlieka, ateinančioje perspektyvoje siūlome mažinti nacionalinių kultūros įstaigų infrastruktūros modernizavimui skiriamas lėšas.</p>		
10.	Didelis priklausomybės nuo ES SF laipsnis	<p>Srityse, kuriose finansuojamos intervencijos nekuria laukto rezultato, nepasiteisino, siūlome ES SF naudojimo galimybes analizuoti papildomai ir bandyti intervencijas. Rekomenduojame didesnę dėmesį skirti intervencijų testavimui, ypač inovacijų, mokymosi visą gyvenimą, švietimo ir sveikatos apsaugos srityse. Būtų galima numatyti atskirą testavimo mechanizmą.</p>	EIM, ŠMS, SAM, FM	2020
11.	Didelis priklausomybės nuo ES SF laipsnis	<p>Reguliavimo ir komunikacijos intervencijos turi didelį potencialą mažindamos arba pakeisdamos ES SF investicijas. Rekomenduotume didesnę ES SF lėšų dalį skirti rinkodarai ir komunikacijai – tiek skatinant naudoti jau sukurtus produktus, tokius kaip elektroninės paslaugos, tiek jomis pakeičiant kietąsias investicijas.</p>	FM, kitos ministerijos	Nuolat

PRIEDAS. SEKTORINIŲ ANALIZIŲ IR ATVEJO STUDIJŲ SĄRAŠAS

1. Užimtumo ir socialinės įtraukties srities analizė, 65 psl.
2. Verslo skatinimo srities analizė, 62 psl.
3. Turizmo skatinimo srities analizė, 63 psl.
4. Sveikatos apsaugos srities analizė, 63 psl.
5. Mokslo, technologijų ir inovacijų srities analizė, 69 psl.
6. Demografijos ir migracijos srities analizė, 36 psl.
7. Švietimo srities analizė, 89 psl.
8. Energijos vartojimo efektyvumo ir būsto renovacijos srities analizė, 57 psl.
9. Aplinkosaugos srities analizė, 85 psl.
10. Kultūros srities analizė, 53 psl.
11. Energetikos srities analizė, 59 psl.
12. Transporto srities analizė. 52 psl.
13. Skaitmeninės ekonomikos srities analizė, 52 psl.
14. Regioninės politikos analizė, 100 psl.
15. Viešojo valdymo srities analizė, 56 psl.
16. Atvejo studija Nr. 1. Mokestinės lengvatos MTEP, 17 psl.
17. Atvejo studija Nr. 2. Būsto prieinamumo gerinimas socialiai pažeidžiamiesiems gyventojams po 2020 m., 22 psl.