

2014–2020 m. ES fondų investicijų poveikio Lietuvos ūkiui ir plėtros prioritetų 2021–2027 m. vertinimas

Santrauka

Šis vertinimas – pirmasis tyrimas, įvertinantis Lietuvos ekonominės–socialinės raidos tendencijas iki 2027 metų ir išanalizuojantis tikėtiną 2014–2020 m. ES fondų lėšų poveikį šiai raidai bei pateikiantis rekomendacijas dėl investavimo kryptių 2021–2027 metais Lietuvoje. Vertinimas buvo grįstas suinteresuotų pusių įtraukimu – buvo suorganizuotos dvi strateginės sesijos su sprendimų priėmėjais, todėl galima teigti, kad šis vertinimas žymi ES fondų lėšų naujam finansiniam laikotarpiui programavimo pradžią, o vertinimo ataskaita yra pirminis dokumentas tolesnėms diskusijoms nacionaliniame lygmenyje ir deryboms su Europos Komisija. Tikimasi, kad ankstyvos diskusijos dėl ateinančio laikotarpio ES fondų lėšų panaudojimo padės formuoti aišką ir pasvertą nacionalinę bei regionines investavimo strategijas.

Sanglaudos politika ir ES fondų lėšos yra laikoma vienu pagrindinių Lietuvos narystės ES privalumų, o ES fondų investicijos yra pripažįstamos svarbiu Lietuvos ūkio ekonomikos varikliu. Ekonometrinio modeliavimo rezultatai leidžia prognozuoti, kad ES fondų investicijos 2015–2020 m. laikotarpiu lems **vidutiniškai 0,9 proc. punkto didesnę metinį nominalaus BVP augimą**. Prognozuojamas **investicijų efektyvumo koeficientas veiksmų programos įgyvendinimo laikotarpiu bus 1,88, o pratęsus poveikio vertinimo laikotarpį iki 2030 metų – suminė investicijų grąža pasieks 2,4**. Kitaip tariant, prognozuojama, kad vienas pagal 2014–2020 m. veiksmų programą investuotas euras iki 2030 m. atneš 2,4 euro grąžą. Lyginant su ankstesnių ES finansinių laikotarpių nustatytais poveikio koeficientais prognozuojamas investicijų efektyvumas yra didesnis. Geresnius investicijų grąžos rodiklius lemia keli veiksniai: prognozuojama, kad veiksmų programa bus įgyvendinama stabilioje makroekonominėje aplinkoje, bendroje investicijų struktūroje daugiau lėšų nei ankstesniais programiniais laikotarpiais yra nukreipta į produktyviasias investicijas ir MTTP, išankstinių sąlygų įgyvendinimas ir platesnis kaštų-naudos analizės metodo taikymas viešosioms investicijoms prisidės prie didesnio investicijų efektyvumo užtikrinimo.

Pirminį ir stipriausią poveikį 2014–2020 m. ES fondų investicijos turės bendrųjų investicijų augimui. Prognozuojama, kad iki 2023 m. **pagrindinio kapitalo formavimui dėl ES fondų investicijų papildomai bus skirta virš 10,5 mlrd. EUR, o tai sudarys apie 15 proc. viso vertinamo laikotarpio išlaidų bendrojo kapitalo formavimui**. Investicijų gausinimas teigiamai veiks produktyvumo augimą – apskaičiuota, kad šis poveikis pasireikš jau 2017 m. ir lems 0,20 EUR per valandą didesnę našumą. Programos įgyvendinimo metu poveikis stiprės iki 0,30 – 0,40 EUR/val. ir bus ilgalaikis.

Išaugusios išlaidos bendrosioms investicijoms per pajamų paskirstymo pusę sukels antrinius efektus vidaus (namų ūkių ir vyriausybės) vartojimui. Ekonometrinio modeliavimo rezultatai rodo, kad 2014–2020 m. veiksmų programos įgyvendinimas gerokai padidins namų ūkių vartojimą – apie 7,2 mlrd. EUR (nominaliaja išraiška), o kartu su prognoze iki 2030 m. – 9,1 mlrd. EUR. Kita vertus, vyriausybės vartojimo išlaidų papildoma dalis bus gana menka: sudarys apie 1,5 mlrd. EUR iki 2023 m. Išaugęs vyriausybės vartojimas iš esmės bus susijęs su ES fondų remiamų projektų bendrojo finansavimo išlaidomis ir sukurtos infrastruktūros palaikymo sąnaudomis.

2014–2023 m. laikotarpiu ES fondų lėšų poveikis Lietuvos prekybos balansui bus neigiamas, nes stipriau veiks importo (ypač programos įgyvendinimo laikotarpiu), o ne eksporto apimtis. Nagrinėjamu laikotarpiu dėl ES fondų investicijų importas papildomai augs beveik 9,8 mlrd. EUR, o eksportas – apie 3 mlrd. EUR. Pratęsus poveikio analizę iki 2030 metų neigiamas poveikis užsienio prekybos balansui mažės. ES fondų investicijų poveikis Lietuvos importo augimui yra svarbus argumentas derybose dėl naujos ES finansinės perspektyvos su ES valstybėmis narėmis, kurios yra pagrindinės mokėtojos į ES biudžetą – Vokietija, Prancūzija, Italija, Nyderlandais. Vertinimo metu buvo apskaičiuota, kad vien dėl išaugusių importo srautų Lietuva ES valstybėms, daugiausiai sumokančioms į ES biudžetą, iki 2030 m. „grąžins“ daugiau nei pusę (52 proc.) viso 2014–2020 m. programiniu laikotarpiu gautų ES fondų lėšų.

Ekonometrinio modeliavimo analizė parodė, kad 2014–2020 m. ES fondų investicijos turės reikšmingą socialinį efektą. Pagal atliktus skaičiavimus dėl ES investicijų iki 2023 m. bus sukurta ar išsaugota apie 27 tūkst. darbo vietų, o tai lems beveik 2 proc. punktais mažesnę bendrą nedarbo lygį Lietuvoje, palyginti su scenarijumi „be investicijų“. Šis poveikis darbo rinkai lems ir nemenką darbo užmokesčio prieaugį, iki 35 EUR per mėnesį.

Vertinimo ataskaitoje yra pateikta išsami 2014–2020 m. ES fondų investicijų poveikio atskiroms Lietuvos ūkio sektorių grupėms analizė. Kaip ir ankstesniais ES fondų lėšų programavimo laikotarpiais sektorių lygmeniu pagrindiniais ilgalaikės naudos gavėjais (matuojant pagal ES fondų investicijų efektyvumo koeficientą) išliks pramonės ir privačiųjų paslaugų sektoriai. Šiuose sektoriuose pridėtinės vertės kūrimo, darbo vietų išsaugojimo, investicijų pritraukimo bei prekių ir paslaugų eksporto apimčių augimo nauda pasireikš daugiausiai. Taip pat ES fondų investicijos į viešąjį sektorių yra būtina efektyvaus ES fondų lėšų investavimo sąlyga.

2014–2020 m. ES fondų lėšų poveikio Lietuvos apskričių plėtrai analizė atskleidė, kad veiksmų programos įgyvendinimas turės teigiamos įtakos ekonominei ir socialinei plėtrai visose Lietuvos apskrityse, tačiau teritorinės sanglaudos, matuojamos pagal BVP/1 gyventojui rodiklį, nepaskatins. Priešingai – prognozuojama, kad pagal pagrindinius ekonominius veiksnius (investicijas, žmogiškąjį kapitalą, technologinę pažangą) pirmaujančioms Lietuvos apskritims teks didesnę ES fondų dalis, todėl joms poveikio mastas bus stipresnis, o tai toliau skatins vidinę ekonominę divergenciją. Dėl ES fondų investicijų poveikio 2023 metais Vilniaus apskrities konvergencija su ES-27 vidurkiu, matuojant pagal BVP/1 gyv. (PGS) rodiklį, bus 3,5 proc. punkto didesnė, o likusios Lietuvos - 2,1 proc. punktu (nei lyginant su hipotetiniu scenarijumi „be investicijų“).

Šie rezultatai dėl tolesnės Lietuvos regionų divergencijos patvirtina EPBO tyrimų išvadas apie tai, kad regioniniai finansiniai pervedimai yra nepakankama sąlyga paskatinti konvergenciją tarp regionų, todėl jie turi būti siejami su struktūrinių reformų įgyvendinimu. Vertinimo ataskaitoje įvardinamos kelios priežastys, mažinančios sėkmingas regionines investicijas dabartiniu programiniu laikotarpiu: 1) teritorinio kapitalo (regioninės specializacijos) išgryninimas ir jo įgalinimas reikiamomis kompetencijomis ir finansiniais ištekliais (šiuo programiniame laikotarpyje parengtos ir ES fondų lėšomis finansuojamos integruotų teritorijų vystymo programos aiškių teritorinių specializacijų nerodo, o išvardinti finansavimo poreikiai nėra susieti su teritorijos plėtros potencialu (išimtis Vilniaus ir Klaipėdos miestų ITVP), todėl regioninių investicijų sėkmė daugiausiai priklausys nuo institucinių gebėjimų konkrečiose savivaldybėse); 2) pagal galiojančią tvarką Lietuvos savivaldybės neturi finansinės motyvacijos stengtis pritraukti daugiau investicijų ir kurti naujas darbo vietas. Dėl aukštos valstybės bei savivaldybių biudžeto planavimo centralizacijos, savivaldybės negali keisti savo teritorijoje renkamo GPM bazės nei tarifo, todėl būtų tikslinga peržiūrėti savivaldybių biudžetų sudarymo tvarką, numatant papildomas finansines paskatas už spartesnę savivaldybės konvergavimą pagal gyventojų pajamų (GPM surinkimo) ar kitus rodiklius.

Vertinimo metu atliktas 2014–2020 m. ES fondų poveikio makroekonominiams rodikliams poveikio vertinimas buvo pagrįstas prielaida, kad ES lėšos bus panaudojamos pagal patvirtintą veiksmų programos finansavimo planą (investuojamos numatyta apimtimi ir struktūra). Tačiau kintant lėšų panaudojimo spartai, investavimo struktūrai ar stipriai koreguojantis baziniam ekonominės raidos scenarijui, kistų ir investicijų poveikis. Pavyzdžiui, 2017 m. gegužę patvirtintas veiksmų programos finansinis perskirstymas, makroekonominiu požiūriu, per papildomą MTEP skatinimą ir bendrojo pagrindinio kapitalo (materialinių investicijų) gausimą, užtikrins didesnę ir tvaresnę ES investicijų grąžą, o finansavimo padidėjimas renovacijai ir socialinio būsto plėtrai teigiamai paveiks BVP augimą trumpuoju laikotarpiu (iki 2019 m.) per statybų sektoriaus pridėtinės vertės didesnę išaugimą. Kita vertus, atliktu finansiniu perskirstymu nėra pakankamai atsizvelgta į aktualiausią riziką tolesnei Lietuvos ūkio plėtrai dėl vidinių darbo rinkos apribojimų. Todėl reikėtų apsvarstyti papildomą lėšų nukreipimą į priemones, galinčias vidutiniu laikotarpiu teigiamai paveikti darbo rinkos išteklių palaikymą per 1) darbo rinkai reikalingų specialistų rengimą; 2) tikslingą, ypač vyresnių (40+) darbuotojų perkvalifikavimą; 3) saviužimtumo ir lanksčių darbo formų skatinimą bei 4) sveikatos ekonomikos (visuomenės sveikatinimo) plėtrą, užtikrinant, kad gyventojai ilgesnį laiką išbūtų darbo rinkoje. Investicijos į žmones, kurių dabar reikia daugiau, yra sudėtingesnės nei investicijos į infrastruktūrą, todėl reikia skirti daugiau resursų tokių investicijų paruošimui. Be to,

persikirstymą turi lydėti kitos politikos priemonės – reguliavimo, mokesčių, informacinės – siekiant sustiprinto poveikio.

ES fondų investicijų ilgalaikis poveikis priklauso ne tik nuo investicijų struktūros ir finansavimo dydžio, bet ir nuo investavimo efektyvumo ir sukurtų rezultatų panaudojimo bei tęstinumo užtikrinimo. Tam, kad sustiprinti ES fondų lėšų investavimo efektyvumą 2014–2020 m. programiniame laikotarpyje buvo numatytos šios pagrindinės priemonės: 1) didesnė teminė lėšų koncentracija, 2) sąsajos su Europos semestru ir patikimu ekonominiu valdymu; 3) nustatytos išankstinės investicinių prioritetų įgyvendinimo sąlygos; 4) 2019 m. numatyta veiklos rezultatų peržiūra; 5) skirta techninė parama užtikrinti patikimą valdymo ir kontrolės sistemą bei stebėsenos, vertinimo ir komunikacijos veikloms vykdyti. Vertinimo analizė atskleidė, kad ex-ante sąlygų nustatymas prisidėjo prie geresnio 2014–2020 m. ES fondų intervencijų Lietuvoje suplanavimo, tačiau šios priemonės didesnę naudą sumažino keli veiksniai. Pirma, išankstinių sąlygų įvedimas programavimo cikle buvo atliktas per vėlai. Užsitęsęs ex-ante sąlygų įgyvendinimas ir naujų planavimo dokumentų rengimas yra viena iš priežasčių, kodėl vėluoja veiksmų programos įgyvendinimas informacinės visuomenės plėtros, sveikatos priežiūros bei švietimo ir mokslo srityse. Antra, išankstinių sąlygų instrumento veiksmingumą sumažino nepakankama parengtų strateginių planavimo dokumentų kokybės ir jų įgyvendinimui parinktų politikos priemonių tinkamumo analizė. **Atsižvelgiant į šias pamokas, naujam 2021–2027 m. programiniam laikotarpiui skirti planavimo dokumentai turi būti pradėti rengti ne vėliau kaip 2019 m. pirmą pusmetį, o prieš juos patvirtinant turi būti atlikta turinio kokybės ir planuojamo poveikio ex-ante analizė.**

Ataskaitoje pateikti orientaciniai 2021–2027 m. ES sanglaudos politikos asignavimų scenarijai rodo, kad pagal esamą ES fondų lėšų paskirstymo metodiką sprendimas Lietuvą suskirstyti į du administracinius NUTS-2 regionus yra optimalus, siekiant maksimizuoti išmokas iš ES biudžeto. Atliktas hipotetinių 2021–2027 m. ES fondų lėšų, skiriamų atskirai Sostinės ir Vidurio-Vakarų Lietuvos regionui, scenarijų ekonometrinis modeliavimas patvirtino EPBO tyrimų išvadas, kad skirtingas investavimas į regionus gali paskatinti ir didesnę regioninę konvergenciją šalyje. Didžiausias poveikis konvergencijai būtų juntamas 2028 m., kuomet dėl ES fondų investicijų VVL regiono ekonominė konvergencija būtų 4,5 proc. punkto spartesnė, o Sostinės regiono – 2,8 proc. punkto, lyginat su scenarijumi, jei Lietuvai ES fondų lėšų naujame programiniame laikotarpyje nebūtų skirta.

Planuojant 2021–2027 m. ES fondų investavimo kryptis Lietuvoje svarbu ne tik ir ne tiek finansinių išteklių maksimizavimas, kiek kokybiškas strateginis planavimas, t. y. tinkamas svarbiausių spręstinių problemų visoje Lietuvoje ir atskirose teritorijose nustatymas, aiškus įsivertinimas, nuo kokių sąlygų (investicinių, reguliacinių, mokestinių, komunikacinių ar kitų) jos priklauso ir viešųjų išlaidų finansavimo šaltinių, skirtų šioms problemoms spręsti, integruotas planavimas. Rengiantis naujam ES fondų lėšų investavimo laikotarpiui, reikėtų peržiūrėti galiojančius teisės aktus, reglamentuojančius strateginį planavimą ir viešųjų išlaidų (ES ir biudžeto) planavimą, sudarant galimybę integraliai planuoti valstybės plėtros prioritetus ir konsoliduoti visus galimus jų finansavimo šaltinius. Tokiu būdu 2021–2027 m. ES fondų investicijų programavimo strateginiu pagrindu galėtų naujoji NPP, kurios privalumas yra tas, kad šiame planavimo dokumente yra numatomos ne tik strateginių investicijų kryptys, bet ir nustatomos šių investicijų išankstinės prielaidos bei įgyvendinimo sėkmės sąlygos.

Konceptualizuojant ES fondų investavimo po 2020 metų strategiją, pagrindinis tikslas bus panašus kaip ankstesniais programavimo laikotarpiais – ES fondų investicijų lėšomis skatinti socialinės ir ekonominės gerovės augimą Lietuvoje. Planuojant ES fondų lėšų panaudojimą vienas iš pagrindinių investavimo sričių nustatymo ir lėšų koncentravimo kriterijų turėtų būti klausimas – **ko reikės Lietuvos ekonomikai ir visuomenei 2030 m.?** Atlikta analizė rodo, kad Lietuvai siekiant būti konkurencinga, viena vertus, **tebebus aktualu investuoti į ekonominę infrastruktūrą (ypač į susijungimą su ES energetikos, transporto ir informaciniais infrastruktūros tinklais) ir į pagrindinių viešųjų paslaugų (sveikatos, pagrindinio ugdymo) kokybę.** Tačiau investicijos į infrastruktūrą turi būti nuolatos peržiūrimos atsižvelgiant į ekonominės logikos investuoti kriterijus, plėtros potencialą, kaštų-naudos analizės rezultatus ir suderinamumą su panašiais projektais. Kita vertus, **Lietuvos perėjimą iš vidutinių į aukštesnių pajamų valstybių gretas gali užtikrinti tik perėjimas į aukštesnės pridėtinės vertės ekonomiką, todėl laikotarpiu po 2020 metų bus gyvybiškai svarbu pagerinti Lietuvos ūkio efektyvumą ir inovatyvumą lemiančius rodiklius**

(mokymo ir mokymosi visą gyvenimą, darbo rinkos efektyvumo, technologinės pasirengties, inovacijų). Ir šioje srityje tikslas iki 2030 metų turėtų būti ne pasiekti, o viršyti ES vidurkį. Kaip rodo ES fondų lėšomis finansuojamų programų įgyvendinimo patirtis kitose šalyse, – vien sutelkti daugiau ES fondų lėšų nepakanka, reikia tinkamų priemonių nustatytiems tikslams pasiekti, reglamentavimo, mokesčių paskatų ir gebėjimų. Viešojo valdymo ir teisės viršenybės principo veikimas yra bene svarbiausia tolygios plėtros sąlyga. Taigi **viešojo valdymo efektyvumo skatinimas yra ir būtina kokybiško ES fondų lėšų panaudojimo suprogramavimo sąlyga, ir tęstinis investicinis prioritetasis 2021–2027 m. laikotarpiu.**

Didesnės investicijų inovacijos bus galimos planuojant 2021–2027 m. ES fondų lėšų panaudojimą Sostinės regione, kur investavimo sąlygas apspręs ne tiek politiniai interesai, kiek būsimoose ES reglamentuose nustatyti ES fondų investicijų koncentravimo reikalavimai labiau išsivysčiusiuose regionuose (atskaitos metais BVP 1/gyv. (PGP) 107,8 % ES-28 vidurkio). Atsižvelgiant į didesnius ekonominius – socialinius skirtumus Sostinės regione, ES fondų investicijų kryptys turėtų būti dvejopos: 1) rekomenduojama parengti specialią Vilniaus miesto tarptautinio konkurencingumo stiprinimo programą, koncentruojantį į inovacijų ir verslo, IT komunikacijų, transporto infrastruktūros ir gyvenamosios aplinkos gerinimo prioritetus; ir 2) likusiose Sostinės regiono savivaldybėse investuoti į specifinius jų teritorinius plėtros poreikius, kuriuos remiantis gyventojų kokybės indeksu (ESTEP, 2016 m.) labiausiai patenkintų investicijų pritraukimą ir aktualių materialinių sąlygų, padėsiančių įsitvirtinti jaunoms šeimoms, sudarymą.

