**Vertinimo apžvalga**

**Finansų politikos departamento Ekonominės analizės ir vertinimo skyriaus darbo dokumentas**

**2021-09-02**

**Finansinių instrumentų panaudojimo, investuojant Europos Sąjungos fondų lėšas, poveikio vertinimas**

Užsakovas: Finansų ministerija

Vertinimą atliko: UAB „ESTEP Vilnius“, 2021 m.

**Vertinimo tikslas, uždaviniai, apimtis, metodai**

**Tikslas**

Nustatyti 2007–2020 m. laikotarpiu finansinių priemonių forma investuotų Europos Sąjungos (toliau – ES) fondų, valstybės biudžeto (toliau – VB) ir privataus finansavimo lėšų poveikį Lietuvos ekonomikai, palyginti skirtingų finansinių priemonių efektyvumą, taip pat nustatyti investavimo iš skirtingų finansavimo šaltinių suminį mastą, poveikį bei efektyvumą..

**Uždaviniai**

* Įvertinti ES fondų, VB lėšų ir kitų finansavimo šaltinių investicijų, įgyvendintų taikant finansines priemones, poveikį Lietuvos ekonomikai, nustatant pagrindinių makroekonominių rodiklių pokyčius bei poveikį Lietuvos ūkio sektorių lygiu;
* Įvertinti skirtingų finansinių priemonių įgyvendinimo efektyvumą;
* Įvertinti finansinių priemonių planavimo, įgyvendinimo ir priežiūros sistemos efektyvumą.

**Naudoti metodai**

Finansinių instrumentų panaudojimo poveikio vertinimas yra teorija grįstas poveikio vertinimas, kuriame analizuojama kaip ir kodėl intervencijos veikia, kokie jų rezultatai ir makroekonominis poveikis, kokios yra sėkmės ar nesėkmės priežastys. Pagrindinis vertinimo metodas, taikant teorija grįstą poveikio vertinimą, yra kaitos teorija, nagrinėjanti priežastinius ryšius tarp intervencijų, kitų veiksnių ir stebimų pokyčių. Vertinime taikomą vertinimo metodų rinkinį sudarė kokybiniai ir kiekybiniai metodai. Kokybiniai metodai: intervencijos logikos analizė, kaitos teorija, lyginamoji analizė, atvejo studijos, interviu, apklausos, antrinių duomenų analizė, ekspertinis vertinimas. Kiekybiniai analizės metodai: makro ekonometrinis modeliavimas ir sąnaudų-naudos analizė.

**Apimtis**

Per laikotarpį nuo 2007 m. iki 2020 m. pabaigos Lietuvoje sukurta ir pritaikyta 61 valstybės finansuojama finansinė priemonė, kuri pilnai ar iš dalies įgyvendinta viešojo finansavimo (ES fondų, valstybės biudžeto, tarptautinių finansinių institucijų) lėšomis

**Pagrindiniai vertinimo rezultatai**

* Per laikotarpį nuo 2007 m. iki 2020 m. pabaigos Lietuvoje buvo sukurta 61 valstybės remiama finansinė priemonė, kuri pilnai ar iš dalies įgyvendinta viešojo finansavimo (ES fondų, valstybės biudžeto, tarptautinių finansinių institucijų) lėšomis. Bendra investicijų suma, kuri per šias finansines priemones buvo pritraukta iki galutinių naudos gavėjų lygmens, sudaro 5,1 mlrd. Eur, iš jų viešojo finansavimo dalis – 3 mlrd. Eur (59 proc.), privataus kapitalo lėšos – 2,1 mlrd. Eur (41 proc.), todėl bendras finansinių priemonių sverto rodiklis siekia 1,7.
* 2007–2020 m. laikotarpiu finansinės priemonės kaip finansavimo forma daugiausiai buvo taikomos trijose valstybės veiklos srityse: ekonomikos konkurencingumo sričiai teko 46 proc. (1,4 mlrd. Eur) visų per finansines priemones skirtų viešojo finansavimo lėšų, aplinkos sričiai, įskaitant energetinį efektyvumą – 28 proc. (850,7 mln. Eur), žemės ūkio ir maisto pramonės sričiai – 23 proc. (701 mln. Eur). Likusiems sektoriams teko 4 proc. (106,2 mln. Eur).
* Lyginant 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. laikotarpius matomas ryškus finansinių priemonių taikymo išplėtimas tiek finansavimo masto, tiek turinio prasme. Antruoju programiniu laikotarpiu finansinių priemonių skaičius išaugo nuo 11 iki 61, o joms skirtos viešojo finansavimo lėšos padidėjo 2,5 karto: nuo 0,872 mlrd. Eur iki 2,182 mlrd. Eur. Taip pat išsiplėtė sritys, kuriose finansavimas teikiamas per finansines priemones. 2007–2013 m. laikotarpiu finansinės priemonės buvo taikomos skatinant SVV plėtrą, energijos efektyvumą ir žemės ūkio konkurencingumą, o 2014–2020 m. buvo sukurtos naujos finansinės priemonės ES fondų lėšomis finansuojant energetikos efektyvumą viešajame sektoriuje, vandentvarkos, susisiekimo ir kultūros paveldo projektus.
* Finansinės priemonės kaip finansavimo forma priešingai nei subsidijos yra laikomos tvariu finansavimo būdu, nes priklausomai nuo finansinėmis priemonėmis finansuojamų projektų tipo ir rizikos tarp valstybės ir finansų tarpininkų bei kitų privačiųjų investuotojų pasidalijimo, didžioji dalis priemonėms skirtų lėšų per 3-20 metų laikotarpį sugrįžta fondų valdytojams. Remiantis finansinių priemonių valdytojų pateikta informacija, nemokių paskolų dalis atskirų vertintų priemonių portfelyje sudaro tik iki kelių procentų. Vertinimo metu surinkti finansiniai duomenys rodo, kad jau nuo 2012 m. Lietuvoje buvo pradėtos įgyvendinti naujos finansinės priemonės, finansuotos grįžusiomis 2007–2013 m. ES fondų lėšomis. Iš viso nagrinėjamoms finansinėms priemonėms įgyvendinti buvo skirta 384,2 mln. Eur grįžusių lėšų, tai sudaro 11 proc. visų finansinėms priemonėms įgyvendinti suteikto viešojo finansavimo.
* Lyginant finansines priemones pagal ekonominio efektyvumo koeficientą, kuris apskaičiuotas, kaip santykis tarp viešojo finansavimo ir papildomai sukurto BVP, buvo nustatyta, kad finansinių priemonių efektyvumo koeficientas intervencijų vykdymo metu yra beveik perpus aukštesnis (siekia 2,6), o pratęsus poveikio prognozę iki 2030 m. – dvigubai didesnis (5), lyginant su atitinkamais subsidijų koeficientais. Tai paaiškinama visų pirma tuo, kad finansinės priemonės kaip pagalbos forma yra nukreipta į gyvybingas, pajamas generuojančias investicijas, priešingai nei subsidijos, todėl jų poveikis pridėtinės vertės augimui yra žymiai didesnis. Be to, garantijų priemonės, kurios sudarė daugiau nei ketvirtadalį visų nagrinėjamų finansinių priemonių, turi reikšmingą finansinį daugiklį, pavyzdžiui, kai kurių vertintų priemonių (GIF, GIF2) atveju sverto rodiklis siekia 10.
* Palyginimas pagal sverto rodiklį (t. y. finansinių priemonių įgyvendinimui pritrauktas privataus kapitalo lėšas) rodo, kad 2007–2020 m. laikotarpiu Lietuvoje įgyvendintų skolinių finansinių priemonių svertas svyruoja nuo 1 iki 5, rizikos kapitalo investicijų – nuo 1 iki 4,2, o garantijų – nuo 1 iki 10,22. Tačiau tik trečdalio nagrinėjamų priemonių (20) sverto rodiklis yra aukštesnis nei 2, todėl galima teigti, kad finansinių priemonių potencialas pritraukti papildomą kapitalą valstybės tikslų įgyvendinimui kol kas nėra pilnai išnaudojamas.
* Vertinimo metu buvo išskirti keli svarbiausi rinkos trūkumai, kurie 2007–2020 m. laikotarpiu buvo sprendžiami diegiant finansines priemones Lietuvoje. Pirma, SVV priėjimas prie išorinių finansavimo šaltinių Lietuvoje yra vienas prasčiausių visoje ES – 14 proc. SVV negalėjimą pasiskolinti lėšų nurodo kaip didžiausią veiklos problemą (ES vidurkis – 8 proc.). Lietuvos finansų sistemos struktūra nulemia, kad Lietuvos ekonomika ir atskirų verslo subjektų veiklos bei plėtros galimybės finansavimo pritraukimo požiūriu labiausiai yra priklausomos nuo bankų kreditavimo. Finansavimo trūkumą lemia aukštas komercinių bankų paskolų paraiškų atmetimo procentas. Visos 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. laikotarpiais INVEGOS, EIF ir 2020 m. įsteigtos VIVA finansinės priemonės buvo nukreiptos į įmonių galimybių gauti išorinį finansavimą didinimą. Valstybės finansuojamos priemonės apėmė įvarius produktus: paskolas, finansinę nuomą (lizingą), faktoringą, rizikos kapitalą, garantijas, sutelktinį finansavimą. Įgyvendintos priemonės, priklausomai nuo ekonomikos ciklo, analizuojamu laikotarpiu padidino paskolų skaičių rinkoje nuo dešimtadalio iki pusės visų per metus rinkoje išduotų paskolų.
* Antras rinkos trūkumas, kuris buvo sprendžiamas finansinėmis priemonėmis, yra rizikos kapitalo investicijų stygius Lietuvoje. Iki 2010 m. rizikos ir privataus kapitalo investicijų nuo BVP rodiklis Lietuvoje nesiekė net 0,01 proc., kai ES vidurkis buvo 0,33 proc. Nuo 2010 m. pradėtos įgyvendinti EIF ir INVEGOS finansinės priemonės buvo svarbiausias veiksnys, paskatinęs rizikos kapitalo rinkos ir startuolių ekosistemos plėtrą Lietuvoje bei visame Baltijos šalių regione. Per vertinamą laikotarpį lėšų, per rizikos ir privataus kapitalo fondus pritrauktų į investicijas Lietuvos teritorijoje, išaugo 30 kartų iki 0,3 proc. BVP, o 2019 m. pagal privataus ir rizikos kapitalo investicijas Lietuva buvo penkta tarp septyniolikos Centrinės ir Vidurio Europos šalių – po Estijos, Lenkijos, Rumunijos ir Serbijos.
* Trečias rinkos trūkumas, kuris buvo sprendžiamas finansinių priemonių pagalba, didelis investicijų į energetinį efektyvumą, visų pirma, daugiabučių namų modernizavimą, poreikis ir šio sektoriaus nefinansavimas rinkoje. Finansavimo trūkumas vien daugiabučių namų modernizavimo srityje 2014–2020 m. laikotarpiu siekė 1 mlrd. Eur. Finansinių priemonių poveikis siekiant sumažinti energijos suvartojimą buvo išties reikšmingas. Analizuojamu laikotarpiu iš viso buvo įkurti 6 fondai, kurių lėšomis įgyvendinamos finansinės priemonės, tiesiogiai skirtos energijos efektyvumo gerinimui renovuojant pastatus – daugiabučius namus, studentų bendrabučius, centrinės valdžios viešuosius pastatus bei savivaldybių viešuosius pastatus. Per 2009–2020 m. laikotarpį energetinio efektyvumo didinimo tikslams per finansines priemones buvo skirta virš 850 mln. Eur viešojo finansavimo lėšų. Svarbiu pasiekimu reikia laikyti tai, kad per dešimtmetį sukūrus stabilų projektų srautą, gebėjimus ir kredito istoriją vertinamo laikotarpio pabaigoje buvo sudarytos prielaidos į energetinio efektyvumo finansavimą pritraukti ir privataus kapitalo lėšas. Renovacijos projektai prisideda ir prie Nacionalinio klimato kaitos ir energijos plano tikslų siekimo, taupant ŠESD. Iki 2020 m. pabaigos, įgyvendinant finansines priemones energetinio efektyvumo srityje, buvo sutaupyta 86 620 t CO2.
* **Nustatytas poveikis.** Taikant makroekonometrinį modeliavimą ir įvertinus tiesioginius bei netiesioginius nagrinėjamų finansinių priemonių efektus Lietuvos ekonomikai buvo apskaičiuota, kad per 2009–2020 m. laikotarpį buvo sukurta beveik 9 mlrd. Eur papildomo BVP nominaliąja išraiška, o pratęsus poveikio prognozę iki 2030 m. suminis priemonių efektas BVP per 2009–2030 m. viršys 17 mlrd. Eur. Šie įvertinimai leidžia teigti, kad 2009–2020 m. laikotarpiu finansinės priemonės lėmė vidutiniškai 1,9 proc. didesnį šalies metinį nominalaus BVP augimą, lyginant su scenarijumi be finansinių priemonių. Analizuojamu laikotarpiu grynoji finansinių priemonių nauda, gaunama iš papildomai generuoto BVP, atimant sąnaudas (finansinėms priemonėms įgyvendinti skirtas viešąsias ir privačiąsias lėšas), sudaro vidutiniškai 1 proc. papildomo metinio nominalaus BVP.
* Dėl didžiausio finansinio šoko, stipriausias poveikis stebimas 2020 m., kuomet dėl finansinių priemonių buvo sukurta 3,4 proc. nominalus BVP.
* Finansinės priemonės, skirtos energetiniam efektyvumui duoda ne tik tiesioginį poveikį BVP augimui, visų pirma, per statybų sektoriaus pridėtinės vertės augimą, bet turi reikšmingus antrinius efektus. Vertinime apskaičiuota, kad dėl sutaupytos energijos poveikio žaliavų importo mažėjimui finansinių priemonių, skirtų energetiniam efektyvumui, poveikis šalies BVP iki 2030 m. sudarys virš 1,8 mlrd. Eur.
* Finansinės priemonės turėjo teigiamą poveikį socialiniams rodikliams. Apskaičiuota, kad iš viso per 2009–2020 m. laikotarpį dėl įgyvendintų finansinių priemonių buvo naujai sukurta ir išsaugota apie 18 tūkst. darbo vietų, o tai lėmė apie 1,2 proc. mažesnį nedarbo lygį šalyje. Be to, stebimas reikšmingas poveikis darbo užmokesčio didėjimui – modeliavimo rezultatai rodo, kad dėl vertinamų intervencijų 2020 m. pabaigoje vidutinis metinis realus bruto darbo užmokestis buvo 22,8 Eur didesnis, lyginant su scenarijumi be finansinių priemonių, ir lėmė 2 proc. didesnį darbo užmokestį šalyje.
* Dėl įgyvendintų finansinių priemonių paskatintos ekonomikos (tiesioginio poveikio vartojimui, importui it užimtumui) didėjo valdžios pajamos iš tiesioginių ir netiesioginių mokesčių. Apskaičiuota, kad iki 2020 m. buvo gauta 3,1 mlrd. Eur papildomų valdžios pajamų, o iki 2030 m. prognozuojama – 6,5 mlrd. Eur.

**Vertinimo rekomendacijos**

* Vertinimo ataskaitoje rekomenduojama nustatyti bendrą Nacionalinių plėtros įstaigų (NPĮ) ilgalaikio skatinamojo finansavimo  strategiją, uždavinius, finansavimo planą, įgyvendinimo stebėseną; taip pat – su šia strategija suderinti NPĮ ir kitų viešąjį finansavimą teikiančių bei investicijų skatinimo politiką įgyvendinančių institucijų veiklos kryptis. Tikimasi, kad šio strateginio siūlymo įgyvendinimas ir koordinuotos pastangos įgyvendinti bendrą skatinamojo finansavimo strategiją padėtų mobilizuoti didesnes privačių investuotojų, įskaitant institucinių, ir tarptautinių finansinių institucijų, lėšas valstybės tikslų įgyvendinimui.
* Finansinės priemonės vaidina svarbų vaidmenį mažinant naudos gavėjų priklausomybę nuo subsidijų, su sąlyga, kad šios priemonės ir subsidijos yra tinkamai suderintos ir nekonkuruoja tarpusavyje. Vertinimo metu buvo nustatyta atvejų, kai finansinės priemonės buvo nepaklausios, nes tikslinei grupei buvo prieinamos tiems patiems tikslams skiriamos subsidijos, todėl rekomenduojama atsakingoms institucijoms užtikrinti, kad sukūrus finansinę priemonę tuo pat metu galutiniams naudos gavėjams nebūtų teikiamas patrauklesnis finansavimas subsidijų forma.
* Institucinė finansinių priemonių administravimo sistema Lietuvoje yra išskaidyta, tarp skirtingų institucijų veiksmų ir vykdomų finansinių priemonių trūksta koordinavimo, vyrauja konkuravimo, o ne bendradarbiavimo kultūra, tarp NPĮ trūksta dalijimosi patirtimi. Kadangi efektyviai veikianti finansinių priemonių administravimo sistema yra viena esminių sąlygų (greta nuoseklaus pačių intervencijų suplanavimo, palankios socialinės ekonominės aplinkos) užtikrinanti sklandų finansinių priemonių įgyvendinimą ir joms nustatytų tikslų pasiekimą, todėl rekomenduojama peržiūrėti NPĮ įstatymą ir jį įgyvendinančius teisės aktus, siekiant sudaryti institucines prielaidas vieningam ir integruotam finansinių priemonių įgyvendinimui. Užsienio šalių praktika rodo, kad daugelyje šalių judama link finansinių priemonių valdymo konsolidavimo, steigiant vieną stiprų strateginį nacionalinį plėtros banką ar fondą (Latvijos, Danijos, Škotijos pavyzdžiai) arba apjungiant skirtingas NPĮ į įmonių grupę ir paskiriant patronuojančią bendrovę (Lenkijos pavyzdys).

**Vertinimo nauda**

Tikimasi, kad vertinimo rezultatai ir rekomendacijos bus naudojami tobulinant ES investicijų planavimą ir įgyvendinimą 2021–2027 m. ir prisidės prie Nacionalinio pažangos plano uždavinio, skirto plėtoti finansų rinkas, spręsti finansavimo, investicijų į verslo bei ilgalaikius valstybės projektus stokos problemą, skatinti tvarius finansus, įgyvendinimo.