

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ
INSTITUTAS

EUROPOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MAGISTRO PROGRAMA

NERIJUS LUNGYS

II kurso studentas

**ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ INVESTICIJŲ NAUDOS RIBOTUMAS
LIETUVOJE: EFEKTYVAUS PARAMOS PROGRAMAVIMO
PROBLEMOS**

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovas: dr. V. Nakrošis

Vilnius, 2007

MAGISTRO DARBO PRIEŠLAPIS

Magistro darbo vadovo išvados dėl darbo gynimo:

.....
.....
.....
.....

.....
(data) (v., pavardė) (parašas)

Magistro darbas įteiktas gynimo komisijai:

.....
(data) (Gynimo komisijos sekretorės parašas)

Magistro darbo recenzentas:

.....
(v., pavardė)

Magistro darbų gynimo komisijos įvertinimas:

.....

Komisijos pirmininkas:
Komisijos nariai:

Lungys N. ES struktūrinių fondų investicijų naudos ribotumas Lietuvoje: efektyvus paramos programavimo problemos: Europos viešojo administravimo magistro programa/ VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas dr. V. Nakrošis. - Vilnius, 2007.- 70.

Reikšminiai žodžiai: Europos Sąjungos regioninė politika, struktūriniai fondai, paramos programavimas, paramos panaudojimo efektyvumas ir poveikis, partnerystė.

Šiame darbe nagrinėjamos Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos programavimo efektyvumo problemos (2004-2006 m. ir 2007-2013 m. laikotarpiais), teigiant kad pastarosios nulėmė nepakankamą paramos panaudojimo efektyvumą ir jos poveikį ilgojo laikotarpio Lietuvos ekonomikos plėtrai. Programavimo efektyvumo problemos vertinamos politinio sprendimų priėmimo modelio prielaidų pagrindu, atsiribojant nuo struktūrinių fondų paramos įgyvendinimo analizės.

Darbe teigiama, kad pagrindinės programavimo efektyvumo problemos, nulėmusios nepakankamai efektyvų 2004-2006 m. Europos sąjungos struktūrinių fondų paramos panaudojimą ir ribotą jos poveikį, buvo paviršutiniškas plėtros poreikių įvertinimas, nulemtas formalaus partnerystės principo taikymo, ydingas investicinių kryptių pasirinkimas bei resursų priskyrimas, vadovaujantis savanaudiškais interesais, ir iškreiptas programos rengėjų tikslas, siekiant ne efektyvaus paramos panaudojimo, tačiau maksimalios paramos absorbcijos ir trumpalaikių politinių tikslų.

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad įteikiamas darbas „ES struktūrinių fondų investicijų naudos ribotumas Lietuvoje: efektyvaus paramos programavimo problemos“ yra:

1. Atliktas savarankiškai ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose.
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje.
3. Nedaroma nuorodų į kitus darbus, jeigu jie nėra nurodyti darbe.
4. Pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

NERIJUS LUNGYS

TURINYS

TERMINŲ SUTRUMPINIMŲ SĄRAŠAS.....	6
ĮVADAS	8
I. ANALIZĖS PRIELAIDOS IR TEORINIS MODELIS.....	12
1.1. ES SF PARAMOS EFEKTYVUMAS IR POVEIKIS: INSTITUCINIS POŽIŪRIS.....	12
1.2. INSTITUCINĖ ES SF PANAUDOJIMO SISTEMA	17
1.3. ES SF PARAMOS PROGRAMAVIMO PROCESAS.....	19
1.3.1. ES SF paramos programavimo proceso ribos.....	19
1.3.2. ES SF paramos programavimo proceso turinys.....	21
1.3.3. Institucinė ES SF paramos programavimo struktūra	22
1.4. ES SF PARAMOS PROGRAMAVIMO EFEKTYVUMO PROBLEMOS BEI JAS AIŠKINANTYS TEORINIAI MODELIAI	24
1.4.1. Partnerystė.....	27
1.4.2. Investavimo kryptių nustatymas ir resursų paskirstymas.....	31
1.4.3. Pagrindinis programos rengėjų tikslas.....	32
II. ES SF PARAMOS PROGRAMAVIMO LIETUVOJE PROBLEMOS IR TRŪKUMAI: JŲ ĮTAKA PARAMOS PANAUDOJIMO EFEKTYVUMUI BEI POVEIKIUI.....	34
2.1. NEPAKANKAMO ES SF PARAMOS PANAUDOJIMO EFEKTYVUMO IR RIBOTO POVEIKIO EKONOMIKOS PLĖTRAI PAVYZDŽIAI LIETUVOJE: 2004-2006 METŲ PATIRTIES ANALIZĖ .	34
2.1.1. Tiesioginė verslo parama subsidijų forma.....	36
2.1.2. Per didelė orientacija į stambaus verslo paramą.....	37
2.1.3. Per mažas dėmesys TUI pritraukimui.....	38
2.1.4. Per mažas dėmesys žmogiškiesiems ištekliams.....	39
2.1.5. Nepakankamas numatytų investicijų atitikimas pareiškėjų poreikiams.....	40
2.1.6. Lėšų atitraukimas nuo šalies prioritetų finansavimo.....	40
2.2. NEPAKANKAMĄ ES SF PARAMOS PANAUDOJIMO EFEKTYVUMĄ IR RIBOTĄ POVEIKĮ EKONOMIKOS PLĖTRAI LĖMUSIOS PROGRAMAVIMO PROCESO PROBLEMOS.....	41
2.2.1. Ribotas partnerystės principo taikymas.....	41
2.2.2. Konfliktinis investavimo kryptių nustatymas ir resursų paskirstymas	46
2.2.3. Pagrindinis programos rengėjų tikslas: ES SF lėšų panaudojimo efektyvumas ar maksimali jų absorbcija?	50
IŠVADOS.....	64
LITERATŪROS SĄRAŠAS	67
SUMMARY	72

TERMINŲ SUTRUMPINIMŲ SĄRAŠAS

APVA- Aplinkos projektų valdymo agentūra
BPD – Bendras programavimo dokumentas
CPVA – Centrinė projektų valdymo agentūra
CSES - angl. *Centre for Strategy & Evaluation Services*
EK – Europos komisija
ES – Europos Sąjunga
ESS – Ekonominė ir socialinė sanglauda
ESFA – Europos socialinio fondo agentūra
ESTEP – Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai
ERPF – Europos regioninės plėtros fondas
ISPA – angl. *The Pre-Accession Structural Instrument*
LLRI – Lietuvos laisvosios rinkos institutas
LR – Lietuvos Respublika
LVPA – Lietuvos verslo paramos agentūra
MTEP – Moksliniai tyrimai ir eksperimentinė plėtra
NMA – Nacionalinė mokėjimų agentūra
NPP – Nacionalinis plėtros planas
NRPA – Nacionalinė regionų plėtros agentūra
PHARE – angl. *The Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy*
PVI – Pilietinės visuomenės institutas
SADM – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
SAM – Sveikatos apsaugos ministerija
SAPARD – angl. *The Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*
SF – Struktūriniai fondai
SVV – Smulkus ir vidutinis verslas
ŠMM – Švietimo ir mokslo ministerija
TID – Transporto investicijų direkcija
TILS – Transparency international Lietuvos skyrius

TUI – Tiesioginės užsienio investicijos

VRE – Vidurio ir Rytų Europa

ŽEF – Žinių ekonomikos forumas

IVADAS

Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą (toliau - ES), jai, kaip vienai iš mažiausiai išsivysčiusių sąjungos narių, pasižymėjusių mažesne BVP vienam gyventojų dalimi nei 75 % ES vidurkio, buvo numatyta Struktūrinių fondų (toliau - SF) parama. Remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis, ES SF parama Lietuvai 2004-2006 m., teikta pagal Lietuvos 2004-2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą (toliau - BPD), sudarė apie 3,09 mlrd. litų.¹ Tuo tarpu sekančiu 2007-2013 m. programavimo laikotarpiu, ES SF paramos mastai dar labiau išaugo – ji, kartu su sanglaudos fondo parama, sudaro jau daugiau kaip 23 mlrd. litų ir prilygsta vienam papildomam valstybės biudžetui.² Tai yra istorinio dydžio išorės finansiniai srautai teikiami Lietuvai negražintinų subsidijų pagrindu, tikintis spartesnės jos sanglaudos europinio išsivystymo vidurkio link.

Šiame kontekste kyla klausimas: ar Lietuva jau pasinaudojo ir ar gebės ateityje pasinaudoti šiomis ES SF paramos jai suteikiamomis galimybėmis? Viena vertus, anot ES komisarės D. Grybauskaitės: "tokie pinigai, išmintingai juos investavus, gali suteikti įspūdingą pagreitį – tereikia apdairiai pasirinkti kryptį"³, kita vertus, minėtos krypties pasirinkimas Lietuvos atveju yra pakankamai diskutuotinas ir keliantis abejonių. Tokio pobūdžio abejones stiprina ir neseniai pasirodžiusio Strateginių studijų centro ir Pilietinės visuomenės instituto (toliau - PVI) parengto mokslinio analitinio tyrimo išvados: „...Lietuvoje iki šiol nesuformuotas valstybės strateginio mąstymo ir valdymo modelis...“, „...dauguma problemų suprantamos tradiciškai ir fragmentiškai...“, „...valstybės valdymo modelis politiškai orientuotas į save, o ne į piliečius ar strateginius valstybės tikslus“ ir pan.⁴ Nerimą kelia ir vis dažniau pasigirstantys vertinimai, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybė (toliau – LR Vyriausybė), nustatinėdama ES SF paramos panaudojimo kryptis, daro tai neturėdama aiškiai suformuluotos ir ilgalaike valstybės vystimosi perspektyva paremtos strategijos. To pasėkoje didžiulės paramos lėšos nukreipiamos į

¹ Lietuvos Respublikos Finansų ministerija, „Europos sąjungos struktūrinė parama.“ <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta: 2007 05 16].

² Ten pat.

³ DELFI interneto vartai, „Numatoma ES parama Lietuvai 2007 metais - 4,36 mlrd. litų.“ 2006 05 04. <<http://www.delfi.lt/news/daily/euronews/article.php?id=9446317>> [Žiūrėta: 2006 05 14].

⁴ Strateginių studijų centras, Pilietinės visuomenės institutas, „Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė“, 2006, 514-515. <<http://www.civitas.lt>> [Žiūrėta: 2006 12 01].

tokias sritis ir sektorius kaip transporto infrastruktūros plėtra, stambiaus verslo, žemės ūkio rėmimas, o investicijos į tokius svarbius ekonomikos plėtros veiksnius kaip švietimas, moksliniai tyrimai ir pan. yra gerokai mažesnės nei kitose naujosiose ES valstybėse iš Vidurio ir Rytų Europos (toliau – VRE). Kaip pastebi Žinių ekonomikos forumas (toliau - ŽEF), jei 2004-2006 m. laikotarpio ES SF paramos Lietuvai dalis, skirta švietimo, mokslo ir studijų infrastruktūrai vystyti, sudarė 4,9 %, tai Estijoje ši dalis siekė net 18,0 %.⁵ Daug apie Lietuvos prioritetus skirstant ES SF paramą pasako ir kitas iškalbingas pavyzdys – 2004-2006 m. laikotarpio paramos dalis, skirta švietimo ir mokslo sistemai, buvo net 7 kartus mažesnė nei paramos dalis, skirta žemės ūkiui.⁶

Šie ir kiti panašaus pobūdžio pavyzdžiai kelia abejonių, ar atsakingų Lietuvos institucijų atliktas 2004-2006 m. ES SF paramos programavimas – paramos panaudojimo tikslų nustatymas, prioritetinių investicinių krypčių išskyrimas ir finansinių resursų priskyrimas (ES SF paramos programavimas, kaip svarbiausia tyrimo sąvoka plačiau pristatoma 1.3 darbo dalyje) – buvo atliktas gerai ir be priekaištų. Nors tai pastaruoju metu dažnai Lietuvoje diskutuojamas klausimas, sisteminės ir nuoseklios tokio pobūdžio analizės Lietuvoje kol kas dar nebuvo atlikta. ES SF paramos panaudojimo efektyvumo problematika Lietuvoje tradiciškai suvokiama vien tik kaip galimybių absorbuoti paramą problema. Atitinkamai tiriami tokie klausimai kaip valstybės finansinio absorbavimo pajėgumai (bendraf finansavimo lėšų pakankamumas), administraciniai gebėjimai (angl. *administrative capacity*), ES SF paramos įgyvendinimo sistema ir pan. Vertinant politikos ciklo (angl. *policy cycle*) požiūriu tokio pobūdžio tyrimai dažniausiai koncentruojasi į politikos įgyvendinimo etapo problemas bei pateikia tik pavienes išvalgas, susijusias su ankstesniu, ir ne ką mažiau svarbiu, politikos formavimo etapu.

Atsižvelgiant į šią situaciją, pagrindinis magistrinio darbo tikslas – atlikti sisteminę bei nuoseklią ES SF paramos programavimo Lietuvoje problemų analizę bei pabandyti įrodyti pagrindinę darbo hipotezę, kad ES SF paramos programavimo efektyvumo problemos nulėmė nepakankamą 2004-2006 m. laikotarpio ES SF paramos panaudojimo efektyvumą bei ribotą paramos poveikį Lietuvos ekonomikos plėtrai.

⁵ Žinių ekonomikos forumas, „ES struktūriniai fondai Lietuvoje – tikrieji valdžios prioritetai.“ Pranešimas konferencijoje „Lietuvos prioritetai ir Europos Sąjungos struktūriniai fondai,“ 2003 spalio 26 d.

⁶ Ten pat.

Darbe analizuojamas ES SF paramos Lietuvai programavimo efektyvumo problemas bei jų ryšį su nepakankamu lėšų panaudojimo efektyvumu ir ribotu paramos poveikiu ekonomikos plėtrai apibrėžia trys išvestinės darbe keliamos hipotezės. Remiantis jomis, nepakankamą 2004-2006 m. laikotarpio ES SF lėšų panaudojimo efektyvumą ir ribotą poveikį Lietuvos ekonomikos plėtrai lėmė:

- paviršutiniškas plėtros poreikių įvertinimas, nulemtas formalaus partnerystės principo taikymo, pasireiškusio ne plačiu (angl. *wide-ranging*) ir efektyviu partnerių įtraukimu į sprendimų priėmimo procesą, bet minimalių ES reglamentų partnerystei keliamų reikalavimų tenkinimu;
- ydingas investicinių krypčių pasirinkimas bei resursų priskyrimas, nulemtas ne bendro intereso panaudoti paramos lėšas kaip galima efektyviau, sukonztruojant jas į svarbiausias plėtros sritis, tačiau konfliktinių ir savanaudiškų (angl. *rent-seeking*) interesų užsitikrinti įtaką kaip galima didesnės paramos dalies paskirstymui.
- iškreiptas programos rengėjų tikslas, siekiant ne efektyvaus paramos panaudojimo ir ilgojo laikotarpio ekonominės naudos Lietuvai, tačiau maksimalios paramos absorbcijos ir trumpalaikių politinių tikslų.

Tyrimo priklausomi kintamieji yra ES SF panaudojimo efektyvumas ir jos poveikis Lietuvos ekonomikos plėtrai, nepriklausomi – trys pagrindinės ES SF paramos Lietuvai programavimo efektyvumo problemos: paviršutiniškas plėtros poreikių įvertinimas, ydingas investicinių krypčių pasirinkimas bei resursų paskirstymas ir iškreiptas paramos programavimo tikslas.

Siekiant ištirti ES SF paramos Lietuvai programavimo proceso efektyvumo problemas, darbe naudojamas dviejų teorinių sprendimo priėmimo modelių supriešinimo metodologinė prieiga. Vienas kitam priešpastatomi idealusis, praktikoje beveik neaptinkamas, racionalus-ekonominis (arba klasikinis) sprendimų priėmimo modelis bei praktikoje dažniausiai pasireiškiantis politinis sprendimų priėmimo modelis. Pasiremiant bendrosiomis šių modelių prielaidomis yra identifikuojamos pagrindžiamos tyrime analizuojamos programavimo proceso efektyvumo problemos bei suformuluojamos darbe tikrinamos antrinės hipotezės.

Siekiant darbo tikslo ir išsikeltų hipotezių patikrinimo, darbui keliami šie uždaviniai:

- Apsibrėžti pagrindines tyrimo prielaidas ir sąvokas;
- Pristatyti teorinį analizės išeities tašką, pasirinktus teorinius sprendimų priėmimo proceso modelius ir pagrindines jų prielaidas. Šių prielaidų pagrindu suformuluoti hipotezes ES SF paramos programavimo efektyvumo problematikai tirti;
- Atlikti empirinę ES SF paramos programavimo (2004-2006 m. ir 2007-2013 m. programavimo laikotarpiais) proceso ir išeigos analizę, patvirtinant arba atmetant darbe iškeliamas hipotezes.

Darbą sudaro dvi pagrindinės dalys – teorinė ir empirinė. Pirmajame teorinės dalies skyriuje yra pateikiami trijų pagrindinių požiūrių į ES SF paramos efektyvumą ir poveikį ekonomikai analizė, suformuluojant pirmąją tyrimo prielaidą, kad ES SF parama gali būti panaudota efektyviai bei turėti teigiamą poveikį šalies paramos gavėjos ekonomikai, tačiau tai priklauso nuo institucinės sistemos charakteristikų, apsprendžiančių paramos valdymo, programavimo ir įgyvendinimo kokybę. Antrajame skyriuje yra pateikiama ES SF paramos panaudojimo institucinės sistemos analizė, o taip pat suformuluojama antroji tyrimo prielaida, kad darbe bus atsisakoma pretenzijų nagrinėti ES SF paramos panaudojimo įgyvendinimo proceso, analizuojant išimtinai paramos programavimą. Trečiajame skyriuje pateikiamas darbe vartojamas ES SF paramos programavimo apibrėžimas bei aprašomas šio proceso turinys ir Lietuvoje suformuota institucinė programavimo struktūra. Ketvirtajame skyriuje pateikiama pasirinktų teorinių modelių analizė, apibrėžiant šių modelių prielaidas programavimo efektyvumo problematikos atžvilgiu bei suformuluojant tyrimo antrines hipotezes.

Pirmajame empirinės dalies skyriuje yra pateikiama 2004-2006 m. laikotarpio ES SF paramos Lietuvai panaudojimo efektyvumo ir potencialaus jos poveikio šalies ekonomikos plėtrai įvertinimas, įrodant nepakankamą paramos panaudojimo efektyvumą ir ribotą jos poveikį. Tuo tarpu antrajame skyriuje yra pateikiama nepakankamą ES SF paramos panaudojimo efektyvumą ir ribotą paramos naudą ekonomikos plėtrai lėmusių programavimo proceso efektyvumo problemų analizė.

Pagrindinis tyrime naudojamas metodas – kokybinė antrinių šaltinių analizė. Šis metodas pasirinktas, atsižvelgiant į tyrimo pobūdį (tai makro lygmens problemų analizė, apimanti pakankamai plačią probleminę sritį; atskirų detalesnių problemos atvejų tyrimas galėtų būti kitų tyrimų objektas) bei pasirinktos problematikos specifiką (apklausos ir/ar interviu metodų pagalba gautos sprendimų priėmimo dalyvavusių asmenų nuomonės vargu, ar tenkintų duomenų patikimumo kriterijū, kadangi dėl respondentų angažuotumo būtų sunku tikėtis objektyvių atsakymų apie programavimo metu priimtų sprendimų kokybę).

I. ANALIZĖS PRIELAIDOS IR TEORINIS MODELIS

1.1. ES SF paramos efektyvumas ir poveikis: institucinis požiūris

Prieš pradėdant analizuoti, ar Lietuvai skirtos ES SF paramos programavimo proceso efektyvumo problemos nulėmė nepakankamą 2004-2006 m. laikotarpio ES SF paramos panaudojimo efektyvumą bei ribotą jos poveikį Lietuvos ekonomikos plėtrai, pirmiausia apibrėžti vieną iš kertinių tyrimo prielaidų, atsakant į klausimą: ar ES SF paramos panaudojimas išvis gali būti efektyvus bei turėti teigiamą poveikį šalių paramos gavėjų ekonomikos plėtrai? Atsakymas į šį klausimą yra būtina tolimesnės analizės prielaida, tačiau tam, kad jį pateikti, yra būtina apžvelgti platesnį ES SF paramos pagrindimo, panaudojimo ir poveikio kontekstą.

ES SF – svarbiausias ES regioninės politikos instrumentas, kuriuo siekiama pagrindinių šios politikos tikslų. Bendrasis ES regioninės politikos tikslas yra socialinė ir ekonominė sanglauda, specifiniai tikslai: skirtumų tarp įvairių regionų išsivystymo lygio ir menkiau išsivysčiusių regionų atsilikimo mažinimas, šių regionų plėtros ir struktūrinių pokyčių skatinimas, nuosmukį patiriančių regionų pertvarka ir kt.⁷ Atsižvelgiant į tai, kad ES regioninei politikai įgyvendinti yra skiriama apie trečdalį sąjungos biudžeto lėšų, klausimas, kiek ES SF paramos panaudojimas yra efektyvus, t.y. kiek ji prisideda prie

⁷ Vitalis Nakrošis, *Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas*. Vilnius: Eugrimas, 2003, 7.

ekonominio augimo skatinimo ir gerovės skirtumų tarp ES šalių ir regionų mažinimo bei socialinės ir ekonominės sanglaudos užtikrinimo, tapo dažnai gvildinamu akademinėje literatūroje.

Nepaisant to, vienareikšmio atsakymo į šį visiems rūpinimą klausimą pateikti nepavyko. Kaip taikliai pastebi J. Bradley, tokią situaciją lėmė pati ekonomikos mokslo prigimtis, kuri, skirtingai nei tikslųjų mokslų atveju, sutarimą dėl bendro visiems priimtino išeities taško ar paradigmos daro sunkiai įsivaizduojamu.⁸ Tai savo ruožtu lemia, kad skirtingi autoriai nesusitaria dėl pamatinių, bendrą išeities tašką atitinkančių, politiką aiškinančių modelių, prielaidų, kuriomis jie remiasi, bei rezultatų, kuriuos jie prognozuoja. Priešingai – diskusijos vyksta, naudojant skirtingus techninius ir ideologinius analizės įrankius. Tad nestebina, kad skirtingi autoriai, remdamiesi skirtingomis prielaidomis, modeliais ir tyrimo metodais, nevienodai vertina ES SF paramos efektyvumą bei jos poveikį ekonomikai.

Pirmoji autorių stovykla, tikinti ES SF paramos efektyvumu bei teigiamu jos poveikiu ekonomikos plėtrai, remiasi požiūriu, kad ES regioninė politika mažina ekonominių išsivystymų skirtumus, kurie, remiantis divergencijos hipotezę remiančiomis ekonominėmis teorijomis (Myrdal 1957, Kaldor 1970, Romer 1986)⁹, nesant šių ES intervencinių priemonių, bendrojoje rinkoje būtų linkę didėti. Remiantis šiuo požiūriu, šalinant kliūtis prekybai ir gamybos veiksnių (darbo jėgos ir kapitalo) judėjimui ES viduje, vykstant ekonominei integracijai, augant prekybai ir žmonių judėjimui, ekonominė veikla koncentruojasi didžiuosiuose miestuose ar industriniuose „branduoliuose“, kai tuo tarpu periferiniai regionai pajamų ir užimtumo lygiu nuo šių centrų vis labiau atsilieka. Toks požiūris, dominuojantis ne tik pačioje Europos Komisijoje (toliau – EK) bei jos užsakomuose tyrimuose, bet ir kai kurių akademikų darbuose (Barro, Sala 1991, 1992, Mankiw *et al.* 1992)¹⁰, suponuoja, kad ES SF parama yra būtina, siekiant paremti tuos regionus bei valstybes, kurie atsilieka integracijos

⁸ Kaip parodė L. Summers straipsnis „Mokslinė empirinės makroekonomikos iliuzija“, mokslinis skirtingų politikos paradigmu ginčo sprendimas vargu ar yra įmanomas. Žr. John Bradley, „Has EU regional policy been effective? The debate on Structural Funds.“ Pranešimas konferencijoje „45th Congress of the European Regional Science Association,“ Amsterdamas, 2005 rugpjūčio 23-27 d.

⁹ DG REGIO EC, „Analysis of the impact of Community Policies on Regional Cohesion. Final Report.“ (2002 CE 16 0 AT 171). Briuselis, 2003, 57-59.

¹⁰ Michele Boldrin, Fabio Canova, „Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies“. *Economic Policy*, April 2001, 213.

procesu, suteikiant jų plėtrai ir augimui būtinų investicijų. Be to, remiantis šiuo požiūriu, ES SF parama yra naudinga ne tik mažinant ekonominio išsivystymo skirtumus, bet ir taisant tokius „rinkos trūkumus“, kaip nepakankamos investicijos į infrastruktūrą bei aplinkos apsaugą.

Pirmajai stovyklai priklausantys autoriai tiki potencialia ES SF paramos ekonomine nauda, pabrėždami, kad nors pastaroji ir buvo sukurta kaip savotiškas „paguodos prizas“ vargingesnėms ES šalims, siekiant užtikrinti pastarųjų pritarimą esminėms bendrosios rinkos reformoms, ji pamažu evoliucionavo nuo išskirtinai paklausos pusės stimuliavimo link pasiūlos pusės mechanizmų, skatinančių struktūrinę permainas, vidutinio laikotarpio ekonominį augimą ir realią sanglaudą.¹¹ Šiai autorių stovyklai priklausantys J. Bachtler bei S. Taylor, tirdami ES SF pridėtinę vertę, daro išvadą, kad ES SF programos turėjo apčiuopiamą tiek makroekonominį, tiek ir mikroekonominį poveikį sanglaudos valstybėse ir atskiruose regionuose.¹² Anot jų, ES SF leido sumažinti išsivystymo skirtumus tarp daugiausiai ir mažiausiai pažengusių ES regionų, įtakojo papildomos ekonominės veiklos atsiradimą, pagerino ekonominės plėtros kokybę ir tapo svarbiu regeneracijos katalizatoriumi. Be to, jų teigimu, fondai įtakojo ekonominei plėtrai reikalingų resursų paskirstymą vietos lygmeniu, sutelkė intervencijas į labiausiai būtinas sritis, padidino valstybių narių regioninės plėtros išlaidų apimtį bei paskatino kurti aktyvesnes ir labiau į ateitį orientuotas regioninės plėtros strategijas.¹³

Su šia nuomone nesutinka antroji, taip vadinamų skeptikų, stovykla, kuri, vertindama ES SF paramos naudą šalių gavėjų ekonomikos plėtrai, yra gerokai atsargesnė. Šiai grupei priklausantys autoriai labiau akcentuoja politinį, o ne ekonominį ES regioninės politikos ir ES SF, kaip pagrindinio jos instrumento, vaidmenį. Anot jų, ES SF parama, kaip ir kitos panašaus pobūdžio viešojo sektoriaus išlaidos, visų pirma yra politinių sandėrių priemonė ir rezultatas, o tik po to – priemonė ekonominiams skirtumams tarp ES regionų mažinti. Todėl pozityvus ES SF paramos indėlis į ES regioninių skirtumų mažinimą bei atsilikusių regionų ekonominio augimo skatinimą nėra akivaizdus, o tam tikrais atvejais gali būti ir negatyvus. Anot skeptikų stovyklos atstovų,

¹¹ Bradley.

¹² John Bachtler, Sandra Taylor, “The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective”, 2003, 13-16. <[http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/IQ_Net_Added_Value.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/IQ_Net_Added_Value.pdf)> [Žiūrėta 2007 03 29].

¹³ Ten pat.

ES SF parama gali suformuoti neigiamą priklausomybę tarp ES SF išmokų, skirtų regioniniams skirtumams mažinti, ir bendro šalies ekonomikos augimo, t.y. tarp lygybės ir efektyvumo tikslų. Kaip pastebi Lietuvos laisvosios rinkos institutas (toliau – LLRI), bandymai apriboti kapitalo ar darbo jėgos paskatas migruoti ten, kur galima gauti didesnę grąžą, reiškia efektyvumo ir tuo pačiu bendro augimo potencialo praradimą, o įvairios regioninių skirtumų mažinimui skirtos priemonės gali neigiamai paveikti bendrą išteklių pasiskirstymą šalies ekonomikoje ir tuo pačiu sulėtinti jos augimo tempus.¹⁴

Bene dažniausiai cituojami antrosios stovyklos atstovai yra M. Boldrin ir F. Canova, kurie, išanalizavę ligšiolinę ES sanglaudos ir struktūrinių fondų įsisavinimo patirtį, padarė išvadą, jog ES SF lėšos, kurių apimtys pastaraisiais dešimtmečiais nuolat augo, daugiausia tarnavo perskirstymo tikslams, paremtiems politiniais motyvuotais, tačiau turėjo mažai poveikio, skatinant ekonominį augimą ES lygiu.¹⁵ Jų atlikti ekonometriniai apskaičiavimai parodė, kad ES viduje nevyksta nei konvergencija, nei divergencija, o ES SF parama mažai kuo, jei išvis, prisideda prie ekonominio augimo skatinimo, kuriam, anot jų, didžiausią įtaką turi bendra rinka ir tradicinė, į rinką orientuota, valstybės politika.¹⁶ Panašios nuomonės laikosi ir G. van der Beek ir L. Neal, teigdami, kad ES regioninė politika didžiąją dalimi yra valstybių narių kompensacinių mokėjimų arena, kur regioninės paramos paskirstymas remiasi kompensaciniu mechanizmu, ir turi mažai ką bendro su jos išmokų efektyvumu.¹⁷

Trečiajai stovyklai būtų galima priskirti autorius, keliančius taip vadinamą sąlyginio ES SF paramos efektyvumo (angl. *conditional effectiveness*) idėją. Jai priklausytų S. Ederveen, H. L. F. de Groot ir R. Nahujs, kurie, pasinaudodami standartiniu neoklasikiniu augimo modeliu, konstatuoja, kad ES SF parama, kaip tokia, iš esmės neturėjo ženklesnio poveikio valstybių paramos gavėjų ekonominio augimo rodikliams, tačiau kartu įrodo, kad ji turėjo teigiamą poveikį ekonominiam augimui tą

¹⁴ Lietuvos laisvosios rinkos institutas, „Europos Sąjungos struktūrinių fondų įtaka Lietuvos ekonomikai“, 2005, 3. <<http://www.lrinka.lt>> [Žiūrėta: 2007 04 12].

¹⁵ Boldrin, 211.

¹⁶ Ten pat.

¹⁷ Gregor Van der Beek, Larry Neal, „The Dilemma of Enlargement for the European Union’s Regional Policy.“ *World Economy*, vol. 27, no. 4, 2004, 595.

šalių, kurios pasižymėjo „aukštesnės kokybės“ institucijomis.¹⁸ Ši išvada atitinka platesnių tyrimų, analizavusių išorės paramos poveikį mažiau išsivysčiusioms šalims, išvadas, kurios išorės paramos, skiriamos skurdžioms trečiojo pasaulio valstybėms, efektyvumą ir teigiamą poveikį ekonomikai sieja su šių šalių institucinės struktūros kokybe. Autoriai šalies institucijų kokybę matuoja, naudodami tokius kompleksinius indikatorius kaip korupcijos indeksas, institucinės kokybės indeksas, infliacijos lygis, centrinės valdžios išlaidavimas, piliečių pasitikėjimas valdžia ir kt.¹⁹

Remiantis šia sąlyginio efektyvumo prieiga, atliepančia garsiąją institucionalistų išvalgą, kad institucijos turi reikšmės (angl. *institutions matter*), yra teigiama, kad ES SF parama gali būti efektyvi bei skatinti spartesnę ekonomikos augimą, tačiau tai didele dalimi priklauso nuo institucinių veiksnių ir šalies institucijų kokybės. Šis požiūris remiasi taip vadinamą endogeninio ekonominio augimo teorijų prielaidomis, remiantis kuriomis žmogiškieji išteklių ir institucijos, apsprendžiantys ES SF paramos valdymo, programavimo ir įgyvendinimo kokybę, yra labai svarbūs.²⁰ Viena iš pagrindinių išvalgų, kuria remiasi sąlyginio ES SF efektyvumo prielaida, yra ta, kad resursai gali būti paskirstomi labiau arba mažiau produktyvioms veikloms ir kad ši paskirstymą lemia šalyje esantis taisyklių ir institucijų rinkinys.²¹

Šiame tyrime bus vadovaujama būtent šiuo trečiuoju požiūriu, bandant parodyti, kad ES SF paramos panaudojimas 2004-2006 m. laikotarpiu nebuvo pakankamai efektyvus ir turėjo mažesnę poveikį Lietuvos ekonomikos plėtrai būtent dėl nepakankamos šalies institucijų kokybės, o konkrečiai – netobulo ir ydingo ES SF paramos programavimo.

¹⁸ Sjeff Ederveen, Henri L.F. de Groot ir Richard Nahuis, „Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy,“ 2002, 19. <<http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/02096.pdf>> [Žiūrėta 2007 03 29].

¹⁹ Ten pat, 23.

²⁰ Andrej Horvat, „Absorption problems in the EU Structural Funds; Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia,“ 2004, 3. <www.gov.si/zmar/conference/2004/papers/Horvat.pdf> [Žiūrėta 2007 03 30].

²¹ Ederveen, 7.

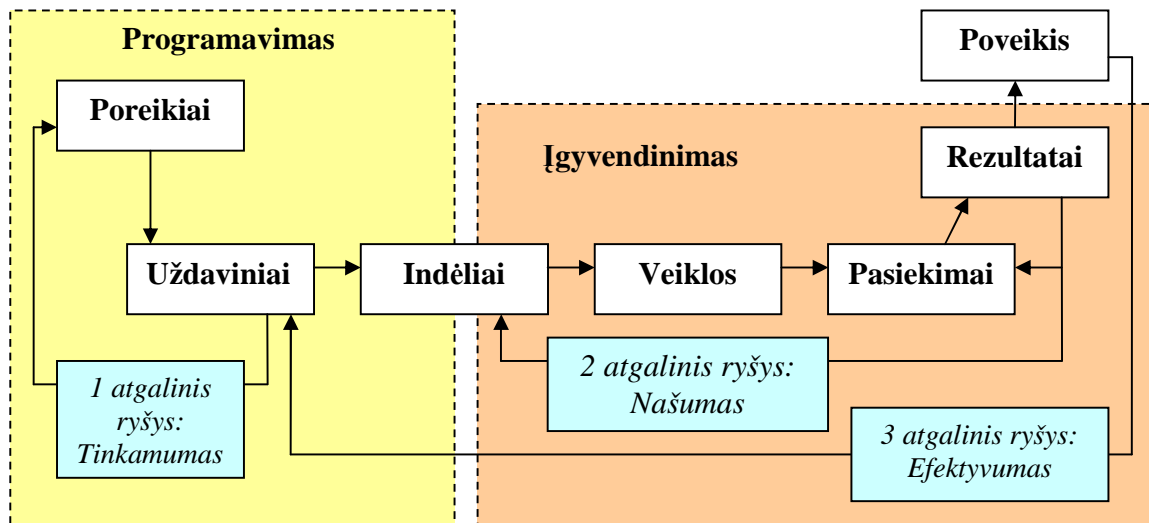
1.2. Institucinė ES SF panaudojimo sistema

Remiantis populiaria ES SF paramos panaudojimo efektyvumo tyrimuose naudojama schema, galutinis ES SF paramos efektyvumas ir poveikis šalies paramos gavėjos ekonomikai priklauso nuo eilės tarpinių kintamųjų, kiekvienas kurių turi įtakos galutiniam rezultatui (žr. *1 paveikslą*). Pirmasis kintamasis yra identifikuojami šalies poreikiai, kuriems pasiekti turi būti suformuluojami konkretūs uždaviniai, o pastariesiems pasiekti – priskiriami konkretūs indėliai (finansiniai, organizaciniai ir žmogiškieji). Indėliai yra panaudojami per veiklas, kurios apsprendžia pasiekimus, rezultatus ir tik pastarieji transformuojasi į galutinį paramos poveikį. Kaip parodoma paveiksle, galutinis ES SF paramos poveikis tiesiogiai priklauso nuo dviejų ES regioninės politikos procesų – programavimo ir įgyvendinimo. Įgyvendinimo proceso metu turi būti užtikrinamas ES SF paramos panaudojimo našumas (2 atgalinis ryšys), apibrėžiamas kaip optimalus finansinių išteklių (*indėlio*) panaudojimas programos uždaviniams įgyvendinti (*rezultatai*).²² Tuo tarpu programavimo metu yra nulemiamas ES SF paramos panaudojimo tinkamumas (1 atgalinis ryšys), apibrėžiamas kaip paramos programos uždavinių ir tikslų tinkamumas regiono ar šalies ekonominiams-socialiniams poreikiams patenkinti. Abu šie politikos procesai lemia ES SF paramos panaudojimo efektyvumą (3 atgalinis ryšys), kuris apibrėžiamas kaip apimtis, kuria yra įgyvendinami programos uždaviniai.²³

²² Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, "Lietuvos 2004-2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) įgyvendinimo sistemos vertinimas. Galutinė ataskaita", 2005, 25. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta: 2007 04 13].

²³ Ten pat.

1 paveikslas. ES SF paramos panaudojimo proceso loginė schema



Šaltinis: Sudaryta autoriaus, remiantis VŠĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“ pateikta ES paramos programų vertinimo kriterijų schema.²⁴

Kaip jau buvo paminėta darbo pradžioje, viena svarbiausių šio darbo išlygų yra ta, kad jame nebus tiriama Lietuvoje suformuota ES SF įgyvendinimo sistema, kurios kokybinės charakteristikos ir našumas, neabejotinai taip pat turėjo tiesioginę įtaką ES SF paramos panaudojimo efektyvumui ir jos poveikiui šalies ekonomikos plėtrai. Kokybinių ES SF įgyvendinimo sistemos charakteristikų ir našumo analizės yra atsisakoma, atsižvelgiant į tai, kad tokio pobūdžio analizės pastaruoju metu yra pakankamai dažnos, tuo tarpu sisteminei programavimo efektyvumo analizei dėmesio skiriama gerokai mažiau. Tuo tarpu ES SF paramos panaudojimo efektyvumo ir poveikio įvertinimas negali apsiriboti vien įgyvendinimo etapo analize ir neišvengiamai turi įvertinti programavimo problemas, kadangi efektyvus ES SF paramos panaudojimas ir poveikis priklauso ne tik nuo efektyvaus įgyvendinimo (rengiant projektus, juos vertinant, administruojant, vykdant stebėseną ir t.t.), bet ir nuo to, kaip kokybiškai yra pasirenkamos investavimo kryptys ir joms priskiriami riboti resursai programavimo etape.

Atsižvelgiant į tai, ES SF įgyvendinimo procesas šiame darbe nėra tiriamas, tačiau siekiant šį kintamąjį kontroliuoti, yra daroma prielaida, kad ES SF įgyvendinimo

²⁴ Ten pat.

sistema su visais jos pranašumais ir trūkumais yra viso labo tyrimo kontekstas, o jos našumas (e) yra pastovus (konstanta). Tokiu būdu traktuojama, kad tam tikra ES SF paramos panaudojimo programos rezultatų ir poveikio kiekybinė ir kokybinė išraiška (y) yra tiesiogiai proporcinga programos uždavinių ir indėlių (x) kiekybei ir kokybei. T.y. galioja lygybė:

$$y(i) = e x(i)$$

kur i – bet kokia x ir y reikšmė, o e – konstanta

Padarius šią išlygą, pagrindinis dėmesys yra skiriamas ES SF programavimo procesui tirti ir jo įtakai ES SF paramos panaudojimo efektyvumui bei poveikiui Lietuvos ekonomikos plėtrai įvertinti.

1.3. ES SF paramos programavimo procesas

1.3.1. ES SF paramos programavimo proceso ribos

Darbe ES SF paramos programavimo procesas yra pagrindinis tyrimo objektas, todėl jo operacionalizacija yra ypač svarbi. Programavimo sąvokos kilmė siejama su ES SF programavimo principu, kuris yra vienas svarbiausių ES regioninės politikos principų, suformuluotų dar pačiose šios politikos ištakose, formuojant 1975 m. įsteigto Europos regioninio plėtros fondo (toliau – ERPF) valdymo mechanizmą.²⁵ Remiantis šiuo principu, ES SF parama iš ES biudžeto skiriama ne atskiriems projektams, o integruotoms, daugiametėms ir ES gaires atitinkančioms plėtros programoms įgyvendinti.

Programavimo principo taikymas sąlygojo, kad ES regioninės politikos cikle tapo būtinas atskiras programavimo etapas. Visgi šio politikos etapo ribos akademinėje literatūroje ne retai apibrėžiamos nevienodai. Štai L. Hooghe ir G. Marks ES regioninę politiką skaido į tris atskirus politikos etapus: finansinių proporcijų derybas, institucinės

²⁵ William Wallace, Helen Wallace ir Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*. 5 leid. Oxford: OxfordUniversity Press, 2005, 217.

sąrangos kūrimą ir struktūrinį programavimą.²⁶ Finansinių proporcijų derybos, anot autorių, apima procesą, kurio metu nacionalinės vyriausybės derasi dėl ES struktūrinės paramos pyrago dalybų, t.y. susidera, kurios šalys, kokią jo dalį turėtų gauti. Šios derybos vyksta ciklais, sutampančiais su ES finansinio plano derybomis, kurių metu yra susitariama dėl daugiamečio ES biudžeto. Šios derybos vyksta nuo 1988 m. ir nuo to laiko buvo susiderėti 4 finansiniai planai – 1989-1993 m. (I Deloro finansinis planas), 1994-1999 m. (II Deloro finansinis planas), 2000-2006 m. (Darbotvarkė 2000) ir naujasis 2007-2013 m. finansinis planas. Antrajame, institucinės sąrangos kūrimo, etape, anot autorių, yra apsprendžiama, kaip nacionalinių valstybių išsiderėtos struktūrinių fondų lėšos bus panaudojamos. Šiame etape pagrindinį vaidmenį vaidina ES institucijos (ES Taryba, Europos Parlamentas, o ypač EK), kurios apsprendžia ES SF panaudojimo gaires. Galiausiai, trečiąjį – struktūrinio programavimo – etapą L. Hooghe ir G. Marks apibrėžia kaip procesą, apimančią regioninių plėtros planų (programų) parengimą, derybas dėl jų patvirtinimo, šių planų įgyvendinimą ir jų įgyvendinimo monitoringą.²⁷ Šis ES SF paramos programavimo etapo apibrėžimas yra pakankamai išplėstinis, jam priskiriant ne tik politikos formavimą regionų plėtros planų (programų) rengimo ir derybų metu, tačiau ir sekančius politikos įgyvendinimo ir įvertinimo etapus.

Tuo tarpu V. Nakrošis pateikia kiek kitokią ES regioninės politikos ciklo ir jo etapų sampratą. Anot jo, ES regioninės politikos ciklą galima suskaidyti į daugiau savarankiškų etapų: ES finansinio plano patvirtinimą, institucinės ES regioninės politikos sandaros bruožų nustatymą ir detalizavimą, programų rengimą, programų įgyvendinimą ir grįžtamąjį ryšį.²⁸ Remiantis šiuo skirstymu, ES SF paramos programavimas patenka į programos rengimo etapą, susidedantį iš analizės (plėtros problemų nustatymo) ir programavimo (problemų sprendimo būdų nustatymo), o po to sekantys įgyvendinimo ir grįžtamojo ryšio etapai programavimo etapui nepriklauso ir yra traktuojami kaip savarankiški ES regioninės politikos ciklo etapai. Būtent šia siauresne ES SF paramos programavimo samprata ir yra remiamasi šiame darbe. Tačiau, kiek nutolstant nuo V. Nakrošio pasiūlyto programavimo apibrėžimo, programavimo procesas darbe yra

²⁶ Liesbet Hooghe, Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*. Landham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001, 93-94.

²⁷ Ten pat, 99.

²⁸ Vitalis Nakrošis, *Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas*, 18-19.

prilyginamas visam programų rengimo etapui, apimančiam problemų arba poreikių identifikavimą, problemas sprendžiančių uždavinių (plėtros strategijos, tikslų, prioritetų, priemonių, veiklos kryptių ir pan.) formulavimą bei finansinių ES SF išteklių (indėlių) priskyrimą (žr. *1 paveikslą*, p.12)

1.3.2. ES SF paramos programavimo proceso turinys

ES SF paramos programavimas – tai sudėtingas, laikui imlus procesas, detaliai reglamentuotas ES teisės aktais. Nors ES SF paramos išlaidų kryptys yra apsprendžiamos nacionalinių vyriausybių, tačiau pastarosios neturi visiškos veiksmų laisvės, paskirstant išlaidų panaudojimą, o turi paisyti eilės ES nustatytų procedūrinių reikalavimų. Tam, kad gautų finansinių proporcijų derybų metu susiderėtą ES SF paramą, valstybės narės, prieš pradėdamos ją naudoti, turi parengti eilę strateginių plėtros dokumentų (taip vadinamų programų), kuriuose privalo suformuluoti struktūrinės plėtros strategiją, prioritetus ir uždavinius, atitinkančius ES regioninės politikos tikslus. Šių dokumentų tipai ir jų rengimo tvarka yra detalizuojama ES Tarybos reglamentuose, nustatančiuose bendrąsias ES SF nuostatas. 2000-2006 m. laikotarpiu pagrindinis toks dokumentas buvo Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1260/1999, o 2007-2013 m. laikotarpiu – reglamentas (EB) Nr. 1260/1999.

Reglamentas Nr. 1260/1999 ES SF programavimo procesą suskaidė į šiuos pagrindinius penkis etapus:

1. EK pateikia programų rengimo gaires (reglamentus, kitus teisės aktus ir metodinius dokumentus);
2. ES valstybės narės rengia plėtros planus (jei ES SF parama ženkliai viršija 1 mlrd. Lt) arba bendruosius programavimo dokumentus (jei ES SF parama neviršija arba neženkliai viršija 1 mlrd. eurų), kuriuos teikia EK;
3. EK vertina plėtros planų arba bendrųjų programavimo dokumentų priimtinumą ir, jeigu jie atitinka ES SF gairių reikalavimus, derasi su ES valstybe nare dėl konkrečių plėtros plano/BPD nuostatų;
4. Pasibaigus EK ir valstybės narės deryboms, yra pasirašoma sutartis dėl Bendrijos paramos dokumento (jei rengiamas BPD ir taikoma paprastesnė

procedūra, tuo programavimo etapas ir baigiasi, jei parama viršija minėtą sumą, valstybės papildomai rengia veiksmų programas ir joms patvirtinti kartoja 2, 3 ir 4 etapuose numatytus darbus);

5. ES valstybė narė pateikia EK kiekvienos patvirtintos programos priedus susipažinti.²⁹

Atsižvelgiant į tai, kad 2004-2006 m. ES SF parama Lietuvai neviršijo 1 mlrd. eurų, buvo vadovaujamosi supaprastinta programavimo tvarka, EK komisijai teikiant pagrindinį dokumentą – Lietuvos 2004-2006 m. BPD bei jį papildantį ir detalizuojantį BPD priedą.

Rengiantis 2007-2013 m. ES SF panaudojimo laikotarpiui programavimo procedūros buvo modifikuotos. Remiantis naujojo laikotarpio ES reglamentais valstybės narės, remdamosi ES SF reglamentais ir EK nustatytais strateginėmis gairėmis, turėjo parengti plėtros strategiją bei veiksmų programas, tuo tarpu Bendrijos paramos dokumento (framework) ir programų priedų buvo išvis atsisakyta.³⁰ Sekant šiais reikalavimais, programavimo proceso metu turėjo būti sukurti ir su EK suderinti šie dokumentai: Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija ir 3 strategiją įgyvendinančios veiksmų programos (žmoniškųjų išteklių plėtros, ekonomikos augimo ir sanglaudos skatinimo).

1.3.3. Institucinė ES SF paramos programavimo struktūra

2002 m. vasario 7 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 188 „Dėl priežiūros komisijos ir darbo grupės Lietuvos 2004-2006 metų Bendrojo programavimo dokumento projektui parengti sudarymo“ buvo nustatyta 2004-2006 m. BPD rengimo procedūra bei apibrėžta dokumento parengimo institucinė struktūra. Pagrindiniais programavimo proceso instituciniais veikėjais buvo paskirtos šios institucijos:

²⁹ Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1260/1999. *Official Journal of the European Communities* L 161/1, 26.6.1999.

³⁰ Public Policy and Management Institute, “Impact assessment of the draft 2007-2013 EU structural funds regulations. Executive summary of the final report,” 2004, 3. <<http://www.vpvi.lt/dokumentai.php?pid=28>> [Žiūrėta 2007 03 29].

- Priežiūros komisija, į kurios sudėtį įėjo ministerijų (išskyrus krašto apsaugos ir teisingumo ministerijas, administruojančias ES SF nefinansuojamas sritis) viceministrai, Ministro pirmininko patarėjas, Europos komiteto prie LRV ir Statistikos departamento prie LRV generalinių direktorių pavaduotojai. Ši komisija buvo atsakinga už BPD projekto rengimo koordinavimą;
- BPD projekto rengimo darbo grupė, sudaryta iš ministerijų (išskyrus krašto apsaugos ir teisingumo ministerijas), LR Vyriausybės kanceliarijos, Europos komiteto ir Statistikos departamento prie LR Vyriausybės atstovų bei vieno apskričių viršininkų administracijų atstovo. Finansų ministrui buvo pavesta pasiūlyti į šią grupę įsitraukti kitų suinteresuotų valstybės institucijų, mokslo nevyriausybinių organizacijų atstovus bei nepriklausomus ekspertus.
- LR Finansų ministerija, kitos BPD projekto rengimo darbo grupėje dalyvaujančios ministerijos ir Europos komitetas prie LR Vyriausybės, kurioms buvo priskirta kolektyvinė atsakomybė už galutinio BPD projekto pateikimą LR Vyriausybės Strateginio planavimo komitetui, o vėliau, atsižvelgus į pastarojo pastabas, – LR Vyriausybei.³¹
- Už BPD projekto tvirtinimą, teikimą EK ir derybas dėl galutinio BPD teksto buvo atsakinga LR Vyriausybė.

2007-2013 m. ES SF paramos programavimo institucinė struktūra ir jos pobūdis keitėsi neženkliai. Šį kartą programos rengimas buvo patikėtas specialiai iš įvairių ministerijų ir centrinės valdžios įstaigų sudarytai komisijai, kurios sudėtis ir pagrindinės funkcijos buvo nustatytos LR Vyriausybės 2005 m. gegužės 2 d. nutarimu Nr. 484 „Dėl Komisijos Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai rengti ir veiksmų programoms nustatyti sudarymo ir koordinuojančios institucijos paskyrimo“.³² Pagrindinis institucinės struktūros pokytis

³¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 188 „Dėl priežiūros komisijos ir darbo grupės Lietuvos 2004-2006 metų Bendrojo programavimo dokumento projektui parengti sudarymo.“ *Valstybės žinios*, 2002 02 13, Nr. 15-581.

³² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 2 d. nutarimas Nr. 484 „Dėl Komisijos Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai rengti ir veiksmų programoms nustatyti sudarymo ir koordinuojančios institucijos paskyrimo.“ *Valstybės žinios*, 2005 05 05, Nr. 57-1956.

buvo LR Finansų ministerijos skyrimas programos rengimą koordinuojančia institucija, kartu atsisakant anksčiau šią funkciją atlikusios Priežiūros komisijos steigimo.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvoje suformuota ES SF institucinė programavimo struktūra išsiskyrė centralizuotumu, visą sprendimų priėmimo galią sukonztruojant išimtinai centrinės valdžios rankose. Pagrindiniai programavimo sprendimų priėmėjai buvo LR Vyriausybė, LR Finansų ministerija, kitos programos rengime dalyvavusios ministerijos bei centrinės valdžios įstaigos. Regioninių ir socialinių-ekonominių partnerių dalyvavimui abiejų laikotarpių programavimą apibrėžiančiuose teisės aktuose yra skiriama nedaug dėmesio. Partneriams suteiktas vaidmuo buvo išimtinai konsultacinio pobūdžio, o apsisprendimas dėl partnerių įtraukimo į programos rengimo procesą ir jo masto buvo paliktas išskirtinei centrinės valdžios institucijų diskrecijai.

1.4. ES SF paramos programavimo efektyvumo problemos bei jas aiškinantys teoriniai modeliai

Siekiant ištirti ES SF paramos Lietuvai programavimo proceso efektyvumo problemas, bus naudojamas dviejų teorinių modelių supriešinimas. Tokią metodologinę prieigą, priešpastatydamas racionaliojo sprendimų priėmimo ir D. Stone polio (angl. *polis*) modelių prielaidas, naudoja V. Nakrošis, analizuodamas politinio ES SF panaudojimo konteksto įtaką fondų teikiamai pridėtinei vertei.³³ Šiame tyrime racionalusis sprendimų priėmimo modelis, atitinkantis idealųjį tipą, beveik neaptinkamas praktikoje, taikomas, siekiant aiškiau pavaizduoti skirtumą tarp idealios situacijos ir polio modelio, kuris dažniausiai aptinkamas praktikoje. Pasinaudojant šia metodologine prieiga, darbe taipogi bus supriešinami du teoriniai modeliai, tačiau kiek kitokie nei V. Nakrošio tyrimo atveju, kurie buvo pasirinkti, atsižvelgiant į šiam darbui aktualią problematiką – ES SF paramos programavimą ir jo efektyvumo problemas.

Atsižvelgiant į tai, kad darbe yra siekiama identifikuoti ir paaiškinti ES SF paramos programavimo neefektyvumo, lemiančio panaudojimo neefektyvumą ir ribotą

³³ Vitalis Nakrošis, „The capacities of new member states to manage EU funds: from absorption to value added.“ Pranešimas konferencijoje “Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a New Divide,” Vilnius, 2004 gegužės 13-15 d.

paramos poveikį Lietuvos ekonomikos plėtrai, atvejus, pirmasis pasirinktas teorinis modelis yra racionalus-ekonominis (arba klasikinis) sprendimų priėmimo modelis. Šis modelis vaizduoja idealų sprendimų priėmimo būdą, remiantis kuriuo visada priimamas ekonominiu požiūriu geriausias ir optimaliausias sprendimas. Daroma prielaida, kad jei ES SF paramos programavimo sprendimai būtų priimami vadovaujantis šiuo modeliu, lėšos būtų panaudojamos maksimaliai efektyviai ir atneštų maksimalų teigiamą poveikį ekonomikos plėtrai. Modelis remiasi šiais pamatiniais principais:

- Yra normatyvinis – pabrėžiama tai, kas *turtėtų būti* padaryta;
- Sprendimų priėmėjai yra pilnai racionalūs (t.y. siekia maksimizuoti priimamų sprendimų naudą) ir nešališki (t.y. siekia ne asmeninės naudos, o bendros naudos visuomenei ir valstybei);
- Sprendimų priėmėjai turi visą sprendimui priimti reikiamą informaciją bei apsvarsto visas alternatyvas;
- Sprendimų priėmėjai priima optimalų ir geriausią sprendimą.³⁴

Visgi, atsižvelgiant į tai, kad ES SF paramos programavimo sprendimai yra priimami ne idealiomis, racionalaus-ekonominio modelio implikuojamomis aplinkybėmis, o realaus politikos formavimo proceso metu, natūralu, kad sprendimų priėmimas yra įtakojamas papildomų faktorių. Šiuos faktorius identifikuoja ir apibrėžia idealiam racionaliam-ekonominiam modeliui priešpastatomas politinis sprendimų priėmimo modelis, kuris dažniausiai ir pasireiškia tikrovėje. Pastarasis modelis yra paremtas šiais pamatiniais principais:

- Yra deskripcinis - pabrėžiama tai, kaip sprendimai yra daromi iš tikrųjų;
- Sprendimų priėmėjai nėra nei racionalūs, nei nešališki;
- Skirtingi sprendimų priėmėjai turi skirtingas darbotvarkes, todėl turi derėtis tarpusavyje;
- Derėdamiesi sprendimų priėmėjai naudoja galią, kaip svertą sau naudingam sprendimui pasiekti;

³⁴ Plačiau žr. Ryan K. Lahti, „Group Decision Making within the Organization: Can Models Help?“ 1996. <<http://www.workteams.unt.edu/literature/paper-rlahti.html>> [Žiūrėta 2007 05 03], taip pat Massachusetts institute of technology, “Decision making model handout,” 2003. <<http://web.mit.edu/ist/about/decisionmaking/models.pdf>> [Žiūrėta 2007 05 03].

- Sprendimų priėmėjai nesiekia turėti visos prieinamos informacijos, kadangi sprendimai priimami vadovaujantis galia ir asmenine nauda. Dažnai sprendimų priėmėjai nėra linkę dalintis disponuojama informacija, siekdami didesnės manevro laisvės.³⁵

Atsižvelgiant į tai, kad abu modeliai yra paremti priešingais principais, jų prielaidomis remiantis, galima skirtingai aiškinti ES SF paramos programavimo procesą. Lentelėje pateikiamas atskirų, tyrime išskiriamų, ES SF paramos programavimo elementų įvertinimas, naudojant tiek racionalaus-ekonominio, tiek politinio sprendimų priėmimo modelių prielaidas.

1 Lentelė. Racionalaus-ekonominio ir politinio sprendimų priėmimo modelių skirtumai, aiškinant ES SF paramos programavimą

Programavimo elementas	Racionalus-ekonominis modelis	Politinis modelis
Partnerystė	Partnerystė naudojama, siekiant gauti kaip galima išsamesnę informaciją, padidinti sprendimo priėmėjų kompetencijos lygį, sprendimo kokybę ir skaidrumą	Partnerystė formali, tenkinant minimalius ES reglamentų jai keliamus reikalavimus. Su partneriais konsultuojama nenoriai, informacija dalinama ribotai, sprendimams trūksta skaidrumo.
Investavimo kryptų nustatymas ir resursų priskyrimas	Išanalizuojamos visos alternatyvos, pasirenkamos efektyviausios investavimo kryptys, į kurias koncentruojami resursai.	Svarstomas ribotas alternatyvų kiekis. Investavimo kryptys apspendžiamos derybomis tarp konfliktuojančių savanaudiškų (angl. <i>rent-seeking</i>), interesų. Resursai paskirstomi „pirkinių sąrašo“ (angl. <i>shopping list</i>) principu.

³⁵ Ten pat.

Pagrindinis programos rengėjų tikslas	Maksimalus ES SF paramos panaudojimo efektyvumas ir veiksmingumas ir ilgojo laikotarpio poveikis ekonomikos plėtrai	Maksimali ES SF paramos absorbcija ir trumpojo laikotarpio politinė nauda
--	---	---

Šaltinis: lentelė sudaryta autoriaus.

Darbe teigiama, kad ES SF paramos Lietuvai programavimas labiau atitiko politinį sprendimo priėmimo modelį ir būtent šio modelio prielaidos apie programavimo procesą leidžia identifikuoti pagrindines šio proceso efektyvumo problemas. Sekančiose darbo dalyse yra plačiau analizuojami trys išskirti ES SF paramos programavimo elementai, sietini su pagrindinėmis proceso efektyvumo problemomis.

1.4.1. Partnerystė

Partnerystės principas – vienas pagrindinių bendrųjų ES regioninės politikos principų, pradėtas taikyti nuo 1988 m. ES SF reformos. Šis principas atvėrė naują bendradarbiavimo dimensiją, pasireiškusią platesne, gilesne ir greitesne partnerystės dinamika. Principas apima dvi bendradarbiavimo dimensijas: vertikalią partnerystę tarp skirtingų valdžios lygių (ES, nacionalinės, regioninės ir vietinės) bei horizontalią partnerystę tarp valdžios institucijų ir socialinių bei ekonominių partnerių. Kaip pabrėžia EK Regioninės politikos Generalinis direktoratas, partnerystės principas yra glaudžiai susijęs su subsidiarumo principu, reikalaujančiu, kad sprendimai turi būti priimami tame lygmenyje, kuriame jie yra įgyvendinami, kartu atsižvelgiant į platesnį kontekstą bei veikėjų tinklą bei sutelkiant (angl. *pooling*) resursus ir patirtį.³⁶ Politikos ciklo požiūriu, partnerystė turi pasireikšti visuose ES regioninės politikos etapuose: ES SF paramos programavime, įgyvendinime, priežiūroje ir vertinime. Veikėjų požiūriu partnerystė implikuoja kaip galima platesnio politikos efektyvumu suinteresuotų asmenų ir institucijų (angl. *stakeholders*) tinko suformavimą ir jo integravimą į sprendimų priėmimo procesą.

³⁶ European Commission, Directorate-General of Regional Policy, „Partnership in the 2000-2006 programming period. Analysis of the implementation of the partnership principle.“ Briuselis, 2005, 3.

Kaip rodo istorinė partnerystės principo evoliucija, kiekviena ES SF reforma vis plėtė principo taikymo apimtį, ypač didinant horizontaliosios partnerystės vaidmenį, po truputį įgalinant socialinius ekonominius partnerius dalyvauti ne vien projektų įgyvendintojų, bet kartu ir aktyvių programos rengėjų vaidmenyje. Vis platesnis partnerystės principo taikymas lėmė vis didesnę ir platesnę jo poveikį ES regioninės politikos rezultatams. Pastaraisiais metais buvo atlikta keletas svarbių partnerystės principo poveikį siekusių įvertinti tyrimų, kurie atkreipė dėmesį į principo generuojamą naudą ir pridėtinę vertę. Vienas tokių tyrimų, atliktas J. Bachtler ir S. Taylor, teigia, kad partnerystės principas lėmė didesnę ES regioninės politikos planavimo ir įgyvendinimo skaidrumą, platesnę bendradarbiavimą ir koordinavimą, o tuo pačiu teigiamai įtakojo galutinius ES SF intervencijų rezultatus.³⁷ Plačią ir svarbią partnerystės principo naudą ir pridėtinę vertę pažymi ir EK Regioninės politikos Generalinis direktoratas, ją skaidydamas į keturis pagrindinius efektus:

- Įtraukiant platesnį dalyvių tinklą, atitinkamai padidėja kompetencija bei disponuojamos žinios apie atskirus sektorius ir/ar regionus, kas didina programos parengimo, stebėsenos ir įvertinimo efektyvumą. Be to, plati partnerystė veda prie didesnio įsipareigojimo ir programos rezultatų nuosavybės (angl. *ownership*), taigi – ir prie didesnio suinteresuotumo programos sėkme;
- Regioninės bei vietinės valdžios ir pilietinės visuomenės dalyvavimas padeda legitimizuoti sprendimų priėmimo procesą bei padaro jį skaidresnį;
- Plėtojami instituciniai pajėgumai sektoriniame ir teritoriniame lygmenyse, skatinant inovatyvumą bei patirties sklaidą tarp organizacijų ir valdžios lygmenų;
- Didinami viešosios administracijos, atsakingos už ES SF planavimo ir įgyvendinimo procedūras, gebėjimai bei pereinama prie institucinės sąrangos, paremtos bendradarbiavimo tinklais ir įvairių regioninių, socialinių ir ekonominių partnerių santykiais.³⁸

Kaip matyti iš pateikto įvertinimo, partnerystės principo taikymas turi lemiamos įtakos visam ES regioninės politikos ciklui, o ypač – programavimo etapui. Tačiau

³⁷ Bachtler, 35.

³⁸ European Commission, Directorate-General of Regional Policy, *Partnership in the 2000-2006 programming period*, 4-5.

partnerystės principo taikymo apimtis ir teikiama nauda didele dalimi priklauso nuo to, kokių sprendimų priėmimo modelių vadovaujasi programos rengėjai.

Racionaliu-ekonominiu modelių paremtu sprendimų priėmimo požiūriu partnerystė yra svarbus sprendimų priėmimo aspektas, kadangi, praplėsdama ir gilindama sprendimo priėmėjams prieinamą ekspertinę informaciją, didina jų kompetenciją, racionalaus pasirinkimo galimybes ir sprendimų kokybę. Be to, partnerystės principas užtikrina sprendimų priėmimo skaidrumą bei priimtų sprendimų atitikimą „visuminei paklausai“, t.y. ne tik centrinės, bet ir regioninės bei vietinės valdžios ir socialinių bei ekonominių partnerių lūkesčiams, o tuo pačiu – didina programos nuosavybę ir legitimumą tarp visų suinteresuotų pusių.

Kita vertus, priimant sprendimus vadovaujantis politiniu modelių, partnerystė nėra vertinama kaip teigiamas ir naudingas procesas, o platus jos naudojimas yra mažai tikėtinas. Pirmiausia dėl to, kad sprendimų priėmėjai nesiekia maksimalios sprendimui priimti reikalingos informacijos, o pasitenkina turimu jos kiekiu. Antra, partnerystės principo suponuojamas naujų žaidėjų įtraukimas į sprendimo priėmimo procesą nėra viliojantis tradiciniams sprendimų priėmėjams – centrinei valdžiai, – kadangi didina derintinų interesų spektrą, apsunkina derybas, kelia grėsmę jų savanaudiškiems interesams. Trečia, nebūdami suinteresuoti partnerystės plėtra, o tuo pačiu turėdami politinę galią ir naudodami ją priimant sprendimus, centrinės valdžios atstovai sumažina partnerystės principo taikymą iki minimalios, ES reglamentų formaliai apibrėžiamos, apimties.

Be to, politinis sprendimų priėmimo modelis, skirtingai nei racionalus-ekonominis modelis, leidžia labiau atsižvelgti į konkretaus sprendimų priėmimo kontekstą. Šiuo atveju – į susiklosčiusią politinę ir administracinę tradiciją, kuri kaip pažymi daugelis partnerystės principą analizavusių autorių, Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų VRE valstybių, buvo mažai palanki partnerystės principo taikymui. Naujosios ES narės, tame tarpe ir Lietuva, per palyginus trumpą laikotarpį turėjo perimti ir į nacionalines politines ir administracines sistemas įdiegti daugiau nei 10 metų ES regioninės politikos patirtį, sukauptą po 1988 m. ES SF reformų, kuri buvo pakankamai svetima jų iki tol turėtai patirčiai. Partnerystės principas buvo vienas iš šios svetimos ir anksčiau netaikytos politinės ir administracinės tvarkos elementų. Atsižvelgiant į tai, kad

netgi tokiose valstybėse kaip Airija, kuri šiuo metu garsėja plačiu partnerystės principo taikymu visose valdžios lygiuose, šis principas nebuvo įdiegtas per vieną dieną, tačiau buvo nuoseklaus ilgus metus trukusio centrinės valdžios darbo rezultatas³⁹, natūralu, kad Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų VRE šalių, pasižymėjusių partnerystei nepalankia politine ir viešojo administravimo kultūra, išlaikančia uždaro ir centralizuoto komunistinio funkcinio aparato paveldą, partnerystės principo taikymas turėjo susidurti su rimtomis kliūtimis.

Partnerystės tradicijos nebuvimas reiškė, kad VRE valstybėse partnerystės įgyvendinimui trūko tiek pasiūlos, tiek paklausos pusės veiksnių. Kaip pastebi M. Šumpíková, J. Pavel ir S. Klazar., efektyvus partnerystės principo taikymas iš pasiūlos pusės reikalavo kur kas aukštesnio lygio koordinavimo ir derybų įgūdžių nei programos rengimas už ministerijos stalo, kadangi vienas iš sunkiausių intelektualių programavimo užduočių buvo suderinti strategijas, tikslus ir prioritetus su programavime dalyvaujančių partnerių idėjomis, norais ir politiniu spaudimu.⁴⁰ Tam reikalingas pakankamas konsultavimosi mechanizmų tinklas, kurio VRE valstybėse iki narystės ES praktiškai nebuvo. Tuo tarpu efektyvus partnerystės principo taikymas iš paklausos pusės buvo priklausomas nuo aktyvios regioninės, vietinės valdžios bei socio-ekonominių partnerių, ypač NVO, iniciatyvos iš apačios į viršų. Atsižvelgiant į pakankamai jauną ir nebrandžią Lietuvos, kaip ir kitų VRE šalių, pilietinę visuomenę ir neseniai susiformavusį NVO sektorių, tai turėjo kelti papildomų problemų partnerystės principo užtikrinimui.

Atsižvelgiant į aukščiau apibrėžtas politinio sprendimų priėmimo modelio prielaidas bei šio modelio aiškinimo logikai artimesnį Lietuvai būdingą partnerystės taikymo kontekstą, darbe keliami hipotezė, kad partnerystės principo taikymas, programuojant ES SF paramą, Lietuvoje maksimaliai atitiko politinio modelio prielaidas, t.y. buvo formalus, siekiant ne plataus ir efektyvaus partnerių įtraukimo į sprendimų priėmimo procesą, bet minimalių ES reglamentuose nustatytų partnerystės reikalavimų įgyvendinimo. Tai, savo ruožtu, lėmė paviršutinišką plėtros poreikių įvertinimą, mažesni

³⁹ United Nations Development Programme, „Strengthening partnership in the planning and absorption of the EU Structural and Cohesion funds,“ 2005, 18. <http://www.undp.bg/uploads/File/events/eu_accession_round_table_scf_oct05/report_en.pdf> [Žiūrėta 2007 03 29].

⁴⁰ Markéta Šumpíková, Jan Pavel ir Stanislav Klazar, „EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic“, 5-6. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018547.pdf>> [Žiūrėta: 2007 03 21].

2004-2006 m. BPD atitikimą realiems ūkio plėtros poreikiams, nepakankamą ES SF paramos panaudojimo efektyvumą ir ribotą poveikį Lietuvos ekonomikos plėtrai.

1.4.2. Investavimo krypčių nustatymas ir resursų paskirstymas

Vadovaujantis racionalaus-ekonominio sprendimų priėmimo modelio prielaidomis, sprendimų priėmėjai, išanalizavę visas galimas alternatyvas, pasirenka optimaliausias ir ekonomiškai naudingiausias iš jų. Šios logikos taikymas ES SF paramos programavimui reikštų, kad programos rengėjai iš visų alternatyvų turėtų pasirinkti ekonomiškai efektyviausias investavimo kryptis, į kurias turėtų sukonzentruoti paramos lėšas. Tai savo ruožtu leistų ES SF paramą panaudoti efektyviausiu ir veiksmingiausiu būdu bei užtikrinti didžiausią jos poveikį šalies ekonomikos plėtrai.

Kita vertus, politinis sprendimų priėmimo modelis numato priešingą investavimo krypčių ir resursų priskyrimo logiką. Remiantis juo, yra daroma prielaida, kad atskiri sprendimų priėmėjai pirmiausia vadovaujasi savo individualiais savanaudiškais interesais (instituciniais ir/ar asmeniniais). Šis sprendimų priėmėjų interesų konfliktiškumas lemia tai, kad sprendimai yra linkę būti kompromisiniais, apspręstais atskirų sprendime priėmimo dalyvaujančių veikėjų disponuojamos galios sąveikos. Ši sprendimų priėmimo logika ES SF programavimo atveju reikštų tokį paramos lėšų investavimo krypčių ir proporcijų parinkimą, kuris bent iš dalies atitiktų visų sprendimo priėmimo dalyvaujančių veikėjų interesus. Atsižvelgiant į tai, kad programos rengėjai atstovavo skirtingas vykdomosios valdžios institucijas, administruojančias skirtingus ūkio sektorius, tikėtina, kad investicijų kryptys turėjo būti parenkamos sektoriniu principu, o lėšos – ne koncentruojamos svarbiausioms plėtros kryptims, o „pasidalinamos“ tarp atskirų ūkio sektorių. Tokio pobūdžio ES SF paramos skirstymas prieštarauja efektyvaus paramos lėšų panaudojimo ir maksimalaus poveikio ekonomikos plėtrai tikslams, nes: a) sprendimų priėmėjų interesams konkuruojant tarpusavyje, ES SF parama yra skirstoma ne probleminiu, o sektoriniu principu, b) ES SF parama yra paskirstoma, atsižvelgiant ne į atskirų sektorių produktyvumą, o į savanaudiškus sprendimų priėmėjų interesus, perskirstyti kaip galima didesnę paramos

dalį, bei santykinę jų tarpusavio galią; c) ES SF lėšos nėra koncentruojamos, atsižvelgiant į investicijų efektyvumą, tačiau pasidalinamos tarp atskirų sričių.

Darbe keliama hipotezė, kad nepakankamą 2004-2006 m. laikotarpio ES SF lėšų panaudojimo efektyvumą ir ribotą poveikį Lietuvos ekonomikos plėtrai lėmė ydingas investicinių krypčių pasirinkimas bei resursų priskyrimas, nulemtas ne bendro intereso panaudoti paramos lėšas kaip galima efektyviau, sukcentruojant jas į svarbiausias plėtros sritis, tačiau konfliktinių ir savanaudiškų interesų užsitikrinti įtaką kaip galima didesnės paramos dalies paskirstymui.

1.4.3. Pagrindinis programos rengėjų tikslas

Remiantis racionalaus-ekonominio sprendimų priėmimo modelio prielaidomis, pagrindinis sprendimo priėmėjų tikslas yra maksimizuoti sprendimų naudą, pasirenkant optimaliausią ir geriausią alternatyvą iš visų galimų. ES SF paramos programavimo atveju geriausias įmanomas sprendimas yra tas, kuris leistų užtikrinti maksimalų skiriamų lėšų panaudojimo efektyvumą bei didžiausią potencialų teigiamą poveikį šalies ekonomikos plėtrai. Taigi pagrindinis preziumuojamas programos rengėjų tikslas – ES SF paramos panaudojimo efektyvumas.

Tuo tarpu remiantis politiniu sprendimų priėmimo modeliu, sprendimų priėmėjai nėra racionalūs ir nešališki (t.y. nesiekia maksimizuoti priimamų sprendimų naudos visuomenei ir valstybei), o sprendimus priima, atsižvelgdami į savo pačių interesus bei aplinkos spaudimą. ES SF paramos programavimo atveju sprendimų priėmėjai susiduria su dvejopu išorės spaudimu. Pirmiausia yra jaučiamas spaudimas iš viršaus, pasireiškiantis per EK nustatomus ES SF paramos panaudojimo apribojimus bei taisykles. Pagrindinis ES SF panaudojimo apribojimas yra savalaikis paramos įsisavinimas, nustatytas EK suformuluotos „n+2 taisyklės“, teigiančios, kad jei valstybė nesugeba sėkmingai įsisavinti n-tiems metams skirtos ES SF paramos per 2 metus, trečiaisiais metais neįsisavintas lėšų likutis yra prarandamas ir grąžinamas atgal į ES biudžetą. Pagrindas baimintis, kad tokiu būdu bus prarasta ir dalis Lietuvai skirtų ES SF paramos lėšų, jau programavimo metu buvo pakankamai didelis. Ribotas Lietuvos, kaip ir daugelio kitų naujų ES naujokių iš VRE, galimybes efektyviai įsisavinti paramą rodė

ankstesnių ES plėtros etapų patirtis. Anot PVI atlikto tyrimo, 15 metų ES SF teikimo praktika ir ES senbuvių patirtis rodė, kad kaip taisyklė šalys ar regionai retai įsisavindavo 100 proc., o dažniausiai – tik apie 80 proc., skirtų ES SF paramos lėšų.⁴¹ Be to, kaip pastebi M. Šumpíková, J. Pavel ir S. Klazar, su įsisavinimo sunkumais jau buvo susidūrusios ir pačios VRE valstybės, bandydamos įsisavinti finansinę ES stojimo paramą.⁴²

Antras programos rengėjų patiriamas spaudimas yra jaučiamas iš apačios. Jis kyla dėl to, kad elektorato, kuriam yra atskaitingi programos rengėjai, daugumos akyse ES SF paramos įsisavinimas dažniausiai yra vertinamas ne kokybės, o kiekybės matais. Tai reiškia, kad nesugebėjimas maksimaliai įsisavinti arba absorbuoti ES SF paramos, rinkėjų akyse yra regimas kaip akivaizdus valdžios neefektyvumo įrodymas, kai tuo tarpu lėšų panaudojimo efektyvumas plačiosios visuomenės yra sunkiau suvokiamas ir įvertinamas. Be to, nesugebėjimas absorbuoti ES SF yra pastebimas iš karto ir potencialiai gali lemti didelius politinius kaštus valdžioje esantiems, kai tuo tarpu lėšų panaudojimo efektyvumas trumpuoju laikotarpiu, kuris politinei valdžiai ir yra svarbiausias, yra sunkiai įvertinamas.

Atsižvelgiant į šį aukščiau apibrėžtą dvilypį sprendimų priėmėjų patiriamą spaudimą, darbe keliama hipotezė, kad nepakankamą 2004-2006 m. laikotarpio ES SF lėšų panaudojimo efektyvumą ir ribotą poveikį Lietuvos ekonomikos plėtrai lėmė iškreiptas programos rengėjų tikslas, siekiant ne efektyvaus paramos panaudojimo ir ilgojo laikotarpio ekonominės naudos Lietuvai, tačiau maksimalios paramos absorbcijos ir trumpalaikių politinių tikslų.

⁴¹ Pilietinės visuomenės institutas, „Europos sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas: Europos Sąjungos struktūrinių fondų (BPD) finansinės paramos lėšų įsisavinimo efektyvumas gamybos sektoriaus plėtros finansavimo srityje. Ataskaita,“ 2005, 12. <www.civitas.lt> [Žiūrėta: 2007 04 23].

⁴² M. Šumpíková, J. Pavel ir S. Klazar, 3.

II. ES SF PARAMOS PROGRAMAVIMO LIETUVOJE PROBLEMAS IR TRŪKUMAI: JŲ ĮTAKA PARAMOS PANAUDOJIMO EFEKTYVUMUI BEI POVEIKIUI

2.1. Nepakankamo ES SF paramos panaudojimo efektyvumo ir riboto poveikio ekonomikos plėtrai pavyzdžiai Lietuvoje: 2004-2006 metų patirties analizė

Šioje darbo dalyje yra analizuojami jau atlikti 2004-2006 m. ES SF paramos panaudojimo vertinimai ir tyrimai, bandant parodyti, kad ES SF paramos panaudojimas buvo nepakankamai efektyvus, o jos poveikis šalies ekonomikos plėtrai – ribotas. Pagrindinė šios analizės dalies problema yra ta, kad įvertinti ES SF paramos panaudojimo efektyvumą ir poveikį Lietuvos ekonomikai, ar tai būtų kiekybinis ar kokybinis vertinimas, yra pakankamai sudėtinga. Viena pagrindinių to priežasčių yra pakankamai trumpa ES SF paramos lėšų panaudojimo laikotarpio trukmė. Nors 2004-2006 m. finansinė perspektyva jau pasibaigė, tačiau kol kas yra įsisavintos ne visos šiam laikotarpiui skirtos ES SF paramos lėšos. Remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis, nors iki 2006 m. pabaigos su projektų įgyvendintojais pasirašytomis sutartimis buvo paskirstyta visa Lietuvai 2004-2006 m. laikotarpiui skirta ES SF paramos, tačiau iki 2007 m. kovo 31 d. realiai buvo įsisavinta vos 35 % paramos lėšų.⁴³ Be to, atsižvelgiant į tai, kad įgyvendintų projektų poveikis pasimato ne iš karto, anot EK, patikimus tarpinius ES SF intervencijų efektyvumo ir poveikio įvertinimus dėl kiekybinių rodiklių pasiekiamumo galima pateikti praėjus ne mažiau kaip 3 metams nuo programos įgyvendinimo pradžios.⁴⁴ Taigi vertinti ES SF efektyvumą ir poveikį Lietuvos ekonomikai, įvertinant laiko veiksnį, yra pakankamai sudėtinga. Visgi, ES SF paramos panaudojimą vertinusios studijos pabrėžia, kad, nors ir su tam tikromis išlygomis, paramos lėšų panaudojimą jau galima vertinti konkrečių projektų lygmeniu, o tuo pačiu

⁴³ Lietuvos Respublikos finansų ministerija, „Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimas 2007 m.: mėnesinės ataskaitos“, 2007. <http://www.esparama.lt/lt/bpd/naujausi_duomenys_ir_ataskaitos/menesines_ataskaitos> [Žiūrėta 2007 04 06].

⁴⁴ European Commission, “The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions.” *Working paper No 8*, Brussels, 2000.

galima preliminariai kokybiniu metodu vertinti potencialų paramos poveikį Lietuvos ekonomikai.

Šiame ES SF paramos panaudojimo efektyvumo ir poveikio įvertinime naudojamus tyrimus galima išskirti į dvi grupes. Pirmąją grupę sudaro tyrimai, atlikti 2004-2006 m. BPD įgyvendinimo vertinimo eigoje bei finansuoti LR Finansų ministerijos. Šiai grupei priklausytų 2003 m. Strategijos ir vertinimo paslaugų centro (angl. *Centre for Strategy & Evaluation Services*) (toliau - CSES) atliktas *Lietuvos I tikslo programos išankstinis vertinimas*⁴⁵, 2005 m. VšĮ „Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai“ (toliau - ESTEP) atliktas *Lietuvos 2004-2006 m. Bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimo sistemos vertinimas* bei 2005 m. pabaigoje EKT grupės atliktas *Būsimų Europos Sąjungos Struktūrinių fondų paramos sričių vertinimas*.⁴⁶ Antroji grupė susideda iš tyrimų, atliktų pilietinių organizacijų iniciatyva. Šiai grupei priskiriami PVI 2005 m. atliktas tyrimas *Europos Sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas*⁴⁷ bei LLRI atliktas tyrimas *Europos Sąjungos struktūrinių fondų įtaka Lietuvos ekonomikai*, kurie buvo parengti PVI kartu su partneriais (Nacionalinės plėtros institutu, LLRI ir Transparency International Lietuvos skyriumi (toliau – TILS)) vykdomo tęstinio projekto „Europos Sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas“ rėmuose.

Bemaž visi ES SF paramos panaudojimo efektyvumą be ekonominį poveikį analizavę tyrimai pateikia nemažai kritinių išvalgų dėl nepakankamo 2004-2006 m. BPD suplanuotų investicijų kryptingumo ir efektyvumo. Šios išvalgos yra pakankamai svarios bei leidžia daryti išvadą, kad 2004-2006 m. ES SF paramos panaudojimas nebuvo pakankamai efektyvus ir buvo iššvaistyta nemaža dalis potencialaus ES SF paramos poveikio spartesnei šalies ekonomikos plėtrai. Nepretenduoju pateikti baigtinio tyrimų pateikiamų išvalgų sąrašo, kritines tyrimų pastabas galima būtų sugrupuoti į tokius probleminius aspektus:

- ydingas tiesioginis verslo rėmimas subsidijų forma;

⁴⁵ Centre for Strategy & Evaluation Services, „Lietuvos I tikslo programos išankstinis vertinimas. Galutinė ataskaita“, 2003. <<http://www.finmin.lt>> [Žiūrėta: 2007 04 12].

⁴⁶ EKT grupė, „Būsimų Europos Sąjungos Struktūrinių fondų paramos sričių vertinimo galutinė ataskaita“, 2006. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta: 2007 02 20].

⁴⁷ Pilietinės visuomenės institutas, „Europos Sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas. Tarpinė ataskaita“, 2005. <<http://www.civitas.lt>> [Žiūrėta: 2007 03 27].

- per didelė orientacija į stambiaus verslo paramą;
- nepakankamas dėmesys TUI pritraukimui;
- per mažas dėmesys žmogiškiesiems ištekliams;
- nepakankamas numatytų investicijų atitikimas pareiškėjų poreikiams;
- lėšų atitraukimas nuo šalies prioritetų finansavimo ir kt.

Toliau pateikiama detalesnė atskirų paminėtų problemų analizė.

2.1.1. Tiesioginė verslo parama subsidijų forma

Didžioji dalis analizuotų tyrimų akcentuoja potencialų tiesioginės verslo paramos kenksmingumą šalies ekonomikai. LLRI tyrimas šį paramos tipą sieja su konkurencinės aplinkos ir ekonominių motyvacijų iškreipimu, kurie atsiranda tada, kai: (a) paramos lėšos naudojamos tais atvejais, kai įmonės vis viena planavo naujas investicijas, ir todėl jos nesukuria papildomos vertės, bei (b) kai paramos pasiūla sukuria paklausą, kuri nebūtų atsiradusi rinkoje ir neatspindi visuomenei naudingos veiklos.⁴⁸ Visgi, kaip pastebi tyrimo rengėjai, kiekybiškai tokį poveikį įvertinti yra gana sunku, todėl paprastai toks neigiamas poveikis yra iliustruojamas pavyzdžiais iš konkrečių investicinių projektų, finansuotų ES SF lėšomis. Anot LLRI, ekonominės aplinkos ir ekonominių motyvacijų iškreipimai pastebimi ir Lietuvos atveju – paramos skyrimas konkrečioms baldus gaminančioms įmonėms apsunkino kitų įmonių konkurencines sąlygas, o pats paraiškų rengimo procesas ne tik sunaudojo nemažai įmonių išteklių, bet ir sukėlė abejonių dėl jo skaidrumo ir objektyvumo.⁴⁹

Kitas neigiamas tiesioginės paramos verslui aspektas, akcentuojamas ES SF paramos poveikio tyrimuose – subsidijavimo, kaip pasirinktos paramos formos, ydingumas. Kaip pažymi EKT grupės atliktas tyrimas, subsidijavimas neigiamai įtakoja konkurencinę aplinką, kai tuo tarpu kitos potencialios paramos formos (rizikos kapitalo fondas, mikrokreditavimas, palūkanų dengimas) ES SF paramos lėšas būtų leidusios panaudoti efektyviau, paremiant didesnę skaičių įmonių ir mažiau iškraipant konkurenciją rinkoje.⁵⁰ Be to, anot LLRI, subsidijavimo forma įtakoja „subsidijų mentaliteto“ formavimąsi. Ir nors šio reiškinių neigiamas poveikis kiekybiškai yra sunkiai

⁴⁸ Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 5.

⁴⁹ Ten pat.

⁵⁰ EKT grupė, 62.

išreiškiamas, tačiau jis tampa svarbiu veiksniumi, dėl kurio ne tik mažėja ekonominių išteklių panaudojimo efektyvumas, bet kartu didėja tikimybė, kad bus priešinamasi neefektyvios ir visuomenei žalingos politikos reformoms. Anot LLRI, veikiant prie paramos įpratusioms interesų grupėms, paprastai atsiranda juos norinčių ginti politikų, tuo tarpu vartotojų ar mokesčių mokėtojų interesai yra ignoruojami.⁵¹ Tikėtina, kad tokio subsidijų mentaliteto apraiškas po kelių metų bus galima stebėti tiek Lietuvos žemės ūkyje, tiek ir kituose subsidijuojamuose ekonominės veiklos sektoriuose.⁵²

2.1.2. Per didelė orientacija į stambaus verslo paramą

Kaip parodė 2004-2006 m. ES SF paramos skirstymas, didžioji dalis BPD 3.1. priemonės „Tiesioginė parama verslui“ lėšų buvo skirta didelėms šalies įmonėms, nepaisant jau ilgus metus šalies valdžios deklaruojamo poreikio skatinti smulkųjį ir vidutinį verslą (toliau - SVV). Tokią BPD orientaciją, dar prieš pradėdant ES SF panaudojimą, kritikavo CSES atliktas išankstinis paramos vertinimas, kuriame buvo akcentuojama, kad nors BPD deklaravo paramą naujai besikuriančioms įmonėms, tačiau pagrindinis dėmesys jame buvo sutelktas į jau veikiančias, ypač didesniąsias, įmones.⁵³ Anot CSES, numatytas 2004-2006 m. paramą gausiančių įmonių skaičius (150-200 veikiančių įmonių ir 30-50 naujų įmonių) atrodė pakankamai kuklus, turint galvoje, kad šiai priemonei buvo paskirta apie 100 milijonų eurų viešojo (nacionalinio ir ES) finansavimo. Ir nors tokia orientacija ir galėjo būti pateisinama tokiais argumentais, kaip mažas naujai besikuriančių įmonių skaičius, silpnoka verslininkystės kultūra ir pan., tačiau iš principo ji buvo klaidinga ir nesuderinama su geros praktikos pavyzdžiais, pademonstruotais kitų šalių, kuriose buvo labiau atsižvelgiama į naujų įmonių ir mikroįmonių svarbą, kuriant darbo vietas, gamybinius pajėgumus ir augimo potencialą.⁵⁴

Net ir pateikus CSES rekomendacijas padidinti dėmesį labiau paramos stokojančioms naujoms įmonėms bei mikroįmonėms, sumažinti vidutinį vienai įmonei skiriamos paramos kiekį, skirti paramą didesniai skaičiui įmonių bei kuo labiau padidinti potencialų tokios paramos verslui poveikį, į jas programos rengėjai

⁵¹ Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 5.

⁵² Ten pat.

⁵³ Centre for Strategy & Evaluation Services, 6.

⁵⁴ Ten pat, 5.

neatsižvelgė. Kaip pažymi ESTEP tyrimas, pirmieji BPD įgyvendinimo metai parodė, kad ES SF parama pagal 3.1 priemonę buvo koncentruojama didesnėms įmonėms ir dideliems projektams – vidutinis paramos dydis vienam projektui 2005 m. liepos 1 d. duomenimis siekė 10,8 mln. litų⁵⁵. Toks didelių projektų dominavimas, tyrimo rengėjų nuomone, kėlė riziką paramos schemos efektyvumui ir galėjo turėti neigiamų šalutinių pasekmių konkurencinei aplinkai.⁵⁶ Komentuodamas šią padėtį PVI pabrėžė, kad ES SF paramos skirstymas gamybos ir kaimo sektoriams parodė, kad parama tik didino socialinę visuomenės diferenciaciją: didžioji investicijų dalis teko stipresniems ir didesniems, stambiam, o ne smulkiam ir vidutiniam verslui.⁵⁷

2.1.3. Per mažas dėmesys TUI pritraukimui

Dar vienas neigiamas strategijos trūkumą ar lobistinį spaudimą demonstruojančio sprendimo skirti ES SF paramą dideliems ūkio subjektams padarė, anot EKT grupės ekspertų, buvo tai, kad jis neleido pritraukti tiesioginių užsienio investicijų (TUI) ir pavorito paramos sukonzentravimu viename Lietuvos ūkio sektoriuje. Nebuvo pasinaudota galimybe išplėtoti pramonines zonas ir technologijų centrus iki tokio lygio, kad jie taptų TUI pritraukimo taškais ir taip suteikti panaudojamoms ES SF paramos lėšoms didesnę naudingumo koeficientą.⁵⁸

Šią problemą akcentuoja ir ESTEP tyrimas, teigdamas, kad Lietuvoje, nepasinaudojant tokių valstybių kaip Airija pavyzdžiu, BPD nebuvo numatyta jokios tiesioginės priemonės TUI skatinimui, tuo tarpu netiesioginė parama TUI pritraukimui buvo išnaudota pakankamai maža apimtimi.⁵⁹ Tai lėmė, kad 2004-2006 m. laikotarpiu buvo praleista galimybė panaudoti ES SF paramą TUI pritraukimui skatinti, o Lietuva išliko viena paskutinių ES pagal pritraukiamas TUI, pralaimėdama konkurencinę kovą kitoms VRE valstybėms.

⁵⁵ Iš penkiolikos projektų, kuriems nuo BPD įgyvendinimo pradžios iki 2005 m. liepos 1 d. buvo skirta parama pagal 3.1 priemonę „Tiesioginė parama verslui“, tik dviems projektams buvo skirta paramos mažiau nei 1 mln. Lt, kitiems projektams parama svyravo nuo 2,4 mln. Lt iki 45, 6 mln.Lt.

⁵⁶ Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, 7.

⁵⁷ Pilietinės Visuomenės Institutas, *Europos Sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas. Tarpinė ataskaita*, 1.

⁵⁸ EKT grupė, 61-62.

⁵⁹ Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, 36-37.

2.1.4. Per mažas dėmesys žmogiškiesiems ištekliams

Bene dažniausiai sutinkamas priekaištas 2004-2006 m. ES SF programavimui – nepakankamas dėmesys žmogiškiesiems ištekliams, parodytas priskiriant paramos lėšas atskiriems prioritetams ir priemonėms. Pirmasis tokio pobūdžio signalas buvo CSES padaryta išvada, kad BPD II prioritetui „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ buvo priskirta nepakankama ES SF dalis, kuri vertintame BPD projekte buvo gerokai mažesnė (tik 18,6 % nuo visos paramos) negu stojančioms į ES šalims nustatyta orientacinė vertė (angl. *benchmark*) – 22%. Tai, anot CSES, neatitiko BPD (ir ne tik jame) deklaruojamo tikslo sukurti Lietuvoje žinių ekonomiką.⁶⁰ Taipogi tai buvo mažiausia žmogiškiesiems ištekliams skiriama ES SF dalis tarp visų naujų ES narių (išskyrus Malta).⁶¹

Ši disproporcija sukėlė nemažą atgarsį tarp žinių ekonomiką proteguojančių NVO ir mokslo įstaigų atstovų. 2003 m. spalį įvykusios konferencijos, kurioje dalyvavo asociacijos „Žinių ekonomikos forumas“ (ŽEF), „Infobalt“ ir Lietuvos universitetų rektorių atstovai, metu buvo priimtas šių organizacijų kreipimasis į pagrindines šalies valdžios institucijas „Dėl ES Struktūrinių fondų lėšų skirstymo neatitikimo valstybės prioritetams“, kuriame buvo akcentuojama, kad žmogiškiesiems ištekliams buvo priskiriama neproporcingai mažai ES SF lėšų (pvz. švietimo ir mokslo projektams – tik 4 proc. visų ES SF paramos, palyginimui Estijoje – 18 proc.). Tai, anot asociacijos „Infobalt“ prezidento V. Vitkausko, prieštaravo Valstybės ilgalaikės raidos strategijai bei Nacionaliniam susitarimui, pasirašytam visų šalies politinių jėgų.⁶² Komentuodamas tokį ES SF paskirstymą ŽEF valdybos pirmininkas D. Masionis teigė, kad „...stojant į ES, tikrai žinios ir mokslas gali užtikrinti ekonomikos sėkmę <...> bet numatytas ES Struktūrinių fondų lėšų skirstymas nėra iš tolo neatitinka užsibrėžtų tikslų ir gali lemti tik viena – gambiausių šalies studentų ir specialistų išvykimą iš Lietuvos bei itin lėtą šalies raidą.“⁶³ Panašus buvo ir Lietuvos mokslo tarybos pirmininko E. Butkaus vertinimas, kuriame atkreipiamas dėmesys, kad švietimo sistemos, mokslo ir studijų institucijų infrastruktūros plėtrai bei žmonių išteklių kokybei moksliniuose tyrimuose ir inovacijose

⁶⁰ Centre for Strategy & Evaluation Services, 6.

⁶¹ Grupė už nacionalinio susitarimo įgyvendinimą, Konferencijos „Lietuvos prioritetai ir Europos Sąjungos struktūriniai fondai“ išvados ir siūlymai, 2003 spalio 26 d.

⁶² DELFI interneto vartai, „ES lėšų skirstymas neatitinka valstybės prioritetų,“ 2003 10 24. <<http://www.delfi.lt/archive/index.php?id=3052931>> [Žiūrėta 2007 04 23].

⁶³ Ten pat.

didinti buvo numatyta nepakankamai ES SF paramos lėšų. Tai, anot jo, turėjo lemti tolesnį šalies mokslo atsilikimą, mokslininkų emigraciją, stabdyti pagrindų žinojimo ekonomikai kūrimą.⁶⁴ Taigi per mažas programos rengėjų dėmesys žmoniškųjų išteklių plėtrai, ekspertų vertinimu, išskėlė grėsmę, kad 2004-2006 m. ES SF parama neturės didesnės įtakos žinių ekonomikos plėtrai šalyje, mažins Lietuvos konkurencingumą, lyginant su daugiau į šią sritį investuojančiomis VRE valstybėmis, o tuo pačiu didins grėsmę likti atsilikusia tradicines ūkio šakas vystančia valstybe.

2.1.5. Nepakankamas numatytų investicijų atitikimas pareiškėjų poreikiams

Kaip pabrėžia ESTEP tyrimas, atskirais atvejais buvo pastebėtas pareiškėjų poreikių ir numatyto finansavimo neįvertinimas (kai projektų paklausa kelis kartus viršijo numatytą finansavimą) arba pervertinimas (kai buvo gauta per mažai paraiškų efektyviai konkurencijai užtikrinti).⁶⁵ Anot tyrimo, pirmąją problemą lėmė nepakankamas lėšų planavimo prioritetų ir skyrimo koncentravimas (pvz. 1.2. priemonės veiklų grupėje „Energijos vartojimo efektyvumo didinimas visuomeniniame sektoriuje“) bei per didelis teikiamos paramos intensyvumas (pvz. 3.1 priemonėje “Tiesioginė parama verslui“). Tuo tarpu antrosios problemos atveju galimybės pasinaudoti ES SF parama buvo apribotos dėl per siauro remiamų veiklų sričių ir tinkamų pareiškėjų įvardinimo (atitinkamai BPD 1.3 priemonė „Aplinkos kokybės gerinimas ir žalos aplinkai prevencija“ ir 3.4 priemonė „Viešoji turizmo infrastruktūra ir paslaugos“).⁶⁶

2.1.6. Lėšų atitraukimas nuo šalies prioritetų finansavimo

Kita 2004-2006 m. ES SF panaudojimo problema – lėšų atitraukimas nuo šalies prioritetų finansavimo. Šis neigiamas efektas pasireiškė tuo, kad netinkamai pasirinkus prioritetus, dėl bendrafinansavimo principo nacionalinio biudžeto lėšos buvo panaudotos ne pačiu efektyviausiu būdu tiek rinkos, tiek ilgalaikių visuomenės prioritetų, tiek ir šalies ekonomikos augimo požiūriu. Anot LLRI tyrimo, ES lėšų pasiūla pernelyg daug bendrafinansavimui skirtų nacionalinio biudžeto lėšų nukreipė atskiroms viešųjų

⁶⁴ Eugenijus Butkus, „Kodėl mokslo prioritetas tik deklaruojamas?“ Pranešimas konferencijoje „Lietuvos prioritetai ir Europos Sąjungos struktūriniai fondai,“ 2003 spalio 26 d.

⁶⁵ Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, 37.

⁶⁶ Ten pat, 38-39.

investicijų programoms vien dėl to, jog joms ES lėšos apskritai galėjo būti panaudojamos arba jų įsisavinimo gebėjimai buvo geresni, lyginant su kitomis svarbiomis sritimis. Kaip konkretus tokio reiškinių pavyzdys pateikiamas faktas, jog 2005 m. dėl ES paramos smarkiai išaugo Lietuvos viešųjų investicijų programos apimtis, kai tuo tarpu kitoms valstybei reikšmingos viešojo sektoriaus sritims, tokioms kaip sveikatos apsaugos ar švietimo reformos, lėšų padidėjimas buvo mažesnis.⁶⁷ Panašią išvadą padarė ir ESTEP tyrimas, kuriame teigiama, kad Lietuvos 2004-2006 m. BPD įgyvendinime buvo pastebima nepakankama nacionalinių strategijų ir prioritetų refleksija tiek atskirų priemonių apibrėžime, tiek ir vertinant finansuojamus projektus. Anot įvertinimo, pirmaisiais BPD įgyvendinimo metais trūko strategiškesnio, labiau į Lietuvos nacionalinius prioritetus orientuoto ES paramos skyrimo.⁶⁸

Apibendrinant pateiktą analizę, galima teigti, kad nors iki šiol negalima kalbėti apie galutinį 2004-2006 m. laikotarpio ES SF paramos panaudojimo efektyvumo ir poveikio Lietuvos ekonomikai įvertinimą, o ypač apie kiekybinius jo aspektus, tačiau galima pagrįstai teigti, kad šią problematiką analizavę tyrimai pateikia pakankamai skeptiškų vertinimų ir išvadų, leidžiančių konstatuoti, kad ES SF paramos panaudojimo efektyvumas ir potencialus poveikis Lietuvos ekonomikos plėtrai yra pakankamai riboti, o neigiamų efektų, galinčių neutralizuoti galimą teigiamą paramos poveikį, yra pakankamai daug.

2.2. Nepakankamą ES SF paramos panaudojimo efektyvumą ir ribotą poveikį ekonomikos plėtrai lėmusios programavimo proceso problemos

2.2.1. Ribotas partnerystės principo taikymas

Kaip matyti iš įžvalgų, padarytų ES SF paramos panaudojimo efektyvumą ir poveikį analizavusių tyrimų, nemaža dalis nepakankamo paramos panaudojimo efektyvumo ir riboto poveikio atvejų gali būti tiesiogiai siejami su partnerystės principo taikymo problemomis programavimo proceso metu. Per mažą ES SF paramos dalis, skirta

⁶⁷ Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 7-8.

⁶⁸ Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, 7.

žmogiškiesiems ištekliams, per didelė orientacija į stambaus verslo paramą, nepakankamas investicijų paskirstymo atitikimas potencialių pareiškėjų poreikiams, nepakankamas dėmesys TUI pritraukimui, lėšų atitraukimas nuo šalies prioritetų finansavimo ir kiti pavyzdžiai rodo, kad ES SF paramos programavimo sprendimai buvo priimti, nepakankamai įsigilinus į svarbiausius šalies plėtros poreikius.

Šioje darbo dalyje bus bandoma parodyti, kad šias neigiamas pasekmes didelė dalimi lėmė nepakankamas partnerystės principo taikymas ES SF paramos programavimo metu, kurį, remiantis politinio sprendimų priėmimo modeliu, galima būtų sieti su antraeilio pilnos informacijos reikšmingumu sprendimų priėmimo procesui, savanaudiškais interesais paremtu centrinės valdžios nenoru dalintis sprendimų priėmimo funkcijomis su platesniu regioninių ir socialinių-ekonominių partnerių tinklu, o taip pat – su nepalankia partnerystės taikymui politine ir administracine kultūra. Tai, kaip implikuoja politinio sprendimų priėmimo modelio prielaidos, turėjo lemti formalų, minimalius ES reikalavimus atitinkantį, partnerystės principo taikymą.

ES reikalavimai partnerystės principo taikymui buvo nustatyti reglamentuose, apibrėžiančiuose bendruosius reikalavimus ir procedūras ES SF paramos programavimui. Pagrindinis 2004-2006 m. laikotarpiu taikytas Tarybos 1260/1999 reglamentas, nors ir pabrėžė „glaudaus bendradarbiavimo“ su plačiu partnerių tinklu svarbą, tačiau paliko pačioms valstybėms narėms apsispręsti dėl partnerių įtraukimo masto ir formų, teigdamas, kad partnerystės principas yra taikomas, atsižvelgiant į nacionalines taisykles ir praktiką.⁶⁹ Jei ši nuostata, taikoma senųjų, gilių partnerystės tradicijas turinčių, valstybių narių atveju turėjo reikšti pasirinkimo laisvę tarp skirtingų partnerystės formų, geriausiai atliepančių atskiros šalies tradicijas, tai Lietuvos, kaip ir kitų VRE šalių, atveju ši norma atrodė pakankamai minimalistinė ir nepakankama efektyvaus partnerystės instituto kūrimui (angl. *institution-building*) ir veiksmingam jo taikymui.

Partnerystės principo taikymo sunkumus Lietuvoje, programuojant ES paramą, galima išvelgti dar iki narystės ES pradžios. Remiantis Nacionalinės regionų plėtros agentūros (toliau - NRPA) 2002 m. atliktu tyrimu *Europos Sąjungos regioninės politikos pasekmių įvertinimas Lietuvos viešajai administracijai*, ES stojimo finansinių

⁶⁹ Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1260/1999. *Official Journal of the European Communities* L 161/1, 26.6.1999.

instrumentų (PHARE, ISPA ir SAPARD) paramos programavimo procese partnerystė buvo išplėta nepakankamai.⁷⁰ Anot tyrimo, Nacionalinio plėtros plano (toliau – NPP) darbo grupėje nebuvo atstovaujami nei nacionaliniai ekonominiai ir socialiniai partneriai, nei vietos ir regionų atstovai, konsultavimasis su partneriais buvo atsitiktinis, o kai kuriose sektorinėse darbo grupėse partneriai išvis nedalyvavo. Šiems vertinimams pritaria ir TILS parengta analizė, kurioje pirmieji žingsniai link partnerystės santykių sukūrimo Lietuvoje, rengiant 2000-2004 m. NPP, yra įvertinami pirmiausia kaip Lietuvos valstybės institucijų ir EK bendradarbiavimas, socialinius ir ekonominius partnerius į programos rengimo procesą įtraukiant ir informuojant minimaliai.⁷¹ Partnerystės principo įgyvendinimo sistemos silpnumą pabrėžia ir V. Nakrošis, teigdamas, kad nors partnerystės principas, kaip sudėtinė ES regioninės politikos dalis, davė impulsą nuo 2002 m. į pasirengimo ES SF procesą įtraukti socio-ekonominius partnerius, tačiau pastarųjų įsitraukimas kentėjo nuo „paklausos“ (silpnas NVO sektorius) ir „pasiūlos“ (nepakankami viešojo sektoriaus konsultavimosi gebėjimai) problemų.⁷²

BPD rengimo metu konsultavimosi procesą buvo bandyta išplėsti. Kaip jau buvo minėta, 2002 m. vasario 7 d. LR Vyriausybės nutarimas Nr. 188, apibrėžęs BPD projekto rengimo tvarką, numatė platesnio partnerių tinklo dalyvavimo galimybę. Nutarimas įpareigojo LR finansų ministrą pasiūlyti programos rengime dalyvauti eilei nutarime konkrečiai įvardintų valstybės institucijų ir asocijuotų socialinių ir ekonominių interesų grupių, o prireikus – pasitelkti kitų suinteresuotų valstybės institucijų, mokslo nevyriausybinių organizacijų atstovus ir nepriklausomus ekspertus. Taipogi visos darbo grupės veikloje dalyvaujančios ministerijos ir Vyriausybės įstaigos buvo įpareigtos, rengiant medžiagą BPD projektui, papildomai konsultuotis su joms pavaldžiomis įstaigomis, socialiniais-ekonominiais partneriais, nevyriausybėmis organizacijomis ir pateikti darbo grupei išsamią informaciją apie tokį konsultavimąsi.⁷³

⁷⁰ Nacionalinės regionų plėtros agentūra, „Europos Sąjungos regioninės politikos pasekmių įvertinimas Lietuvos viešajai administracijai“, 2002, 62. <<http://politika.osf.lt/eurointegracija/santraukos/RegioninesPolitikosPasekmes.htm>> [Žiūrėta 2007 04 23].

⁷¹ Transparency International Lietuvos skyrius, „Introduction to the European Union financial support to Lithuania“, 2005, 27. <<http://www.transparency.lt>> [Žiūrėta 2007 03 24].

⁷² Nakrošis, *The capacities of new member states*, 4.

⁷³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 188 „Dėl priežiūros komisijos ir darbo grupės Lietuvos 2004-2006 metų Bendrojo programavimo dokumento projektui parengti sudarymo.“ *Valstybės žinios*, 2002 02 13, Nr. 15-581.

Kaip pabrėžiama pačiame BPD pateiktame partnerystės taikymo aprašyme, absoliučiai visi partneriai, kurie domėjosi dalyvavimu BPD parengimo procese, buvo pakviesti dalyvauti BPD sektorinių pogrupių, kuriems vadovavo ministerijų padaliniai, darbe, o ministerijų padaliniai buvo skatinami taikyti „atviros partnerystės“ principą, dalyvauti intensyviuose pasitarimuose su partneriais atitinkamuose sektoriuose ir atsižvelgti į jų nuomonę, planuojant investicijas atitinkamose srityse.⁷⁴ Anot BPD, aktyvus konsultavimasis su partneriais, prasidėjęs dar 2002 m. gegužės 9 d. įvykusioje konferencijoje „ES finansinės paramos planavimo partnerystė“, tęsėsi organizuojant informacinių-konsultacinių seminarų ciklą apskrityse, rengiant konferencijas atskirose ministerijose, organizuojant seminarus, apskritojo stalo diskusijas, susitikimus ir pan.⁷⁵

Visgi, nors BPD pateikiamame partnerystės principo taikymo aprašyme yra sudaroma pakankamai įtraukiančio ir intensyvaus bendradarbiavimo su socialiniais-ekonominiais partneriais proceso regimybė, realūs socialinių partnerių atsiliepimai apie programavimo proceso atvirumą ir partnerystės principo taikymą byloja priešingai. Anot PVI, rengiant BPD buvo pasirinkta tokia programavimo procedūra, kurioje vyravo instituciniai atsakingų ministerijų interesai bei poreikis greitai užbaigti šį procesą.⁷⁶ Tai patvirtina 2003 m. spalio 23 d. Vilniaus universiteto Senato ir Tarybos kreipimasis, įteiktas LR Seimui ir LR Vyriausybei, kuriame buvo išreikštas susirūpinimas, jog informacija apie BPD ir ES SF paramą visuomenei yra neprieinama, o tuo pačiu buvo raginama atnaujinti dialogą su visuomene apie racionaliausią paramos lėšų panaudojimą. Anot kreipimąsi komentavusio prof. J. Lazutkos, realūs valdžios sprendimai buvo tarsi slepiami tiek nuo visuomenės, tiek nuo socialinių partnerių, kuriems teliko pasyvus stebėtojų vaidmuo.⁷⁷ Ši šalyje susiklosčiusi situacija iš esmės atitiko platesnę regiono tendenciją, pabrėžiamą V. Marinov, H. Bahloul ir B. Slay, kad VRE valstybių požiūris į

⁷⁴ Lietuvos 2004-2006 metų Bendrasis programavimo dokumentas, 2004. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta 2007 04 23].

⁷⁵ Ten pat.

⁷⁶ Pilietinės Visuomenės Institutas, *Europos Sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas. Tarpinė ataskaita*, 3.

⁷⁷ DELFI interneto vartai, „Akademinei visuomenei nerimą kelia ES lėšų paskirstymo tvarka,“ 2003 10 23. <<http://www.delfi.lt/archive/index.php?id=3044657>> [Žiūrėta 2007 04 03].

ES SF buvo formalistinis ir mechaniškas, o ne orientuotas į plėtrą, t.y. rėmėsi struktūromis ir procedūromis, o ne į tikslą orientuota partnerystė.⁷⁸

Situacija iš esmės nesikeitė ir rengiant 2007-2013 m. laikotarpio ES SF programavimo dokumentus. Kaip teigiama viešame 2005 m. spalio 19 d. laiške „Dėl Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo“, NVO adresuotame LR Ministrui pirmininkui, nors oficialiai programavimą koordinuojanti LR Finansų ministerija pasisakė bendradarbiavimo su visuomene ir socialiniais partneriais svarbą, tačiau realiai partnerių informavimo procesas gerokai atsiliko nuo vyriausybėje priimamų sprendimų. Laiške piktinamasi, kad kol su partneriais buvo aptarinėjamos bendros strateginės ES paramos panaudojimo gairės, galima valdymo schema bei galimi veiksmų programų pavadinimai, realiai centrinėse valdžios institucijose jau buvo aptarinėjamas konkretus lėšų paskirstymo projektas. Konstatuojama, kad planuojant ES SF panaudojimą 2007-2013 m. LR Vyriausybė nesilaikė partnerystės principo, valdžios institucijoms vengiant atviros diskusijos su visuomene dėl ES SF paramos panaudojimo prioritetų bei neatskleidžiant lėšų panaudojimo planų visuomenei.⁷⁹ Panašią išvadą daro ir ESTEP ekspertas K. Maniokas, teigdamas, kad 2007-2013 m. ES SF programos rengėjams trūko noro realiai, o ne simboliškai įtraukti partnerius, kurie nebuvo įtraukti į pačios strategijos, sistemos kūrimą ir sprendimų priėmimą.⁸⁰

Kitas neigiamas partnerystės principo taikymo aspektas ES SF paramos Lietuvai programavimo procese – diskriminacinis partnerių įtraukimas. Kaip parodė EK Regioninės politikos Generalinis direktorato atliktas tyrimas, analizavęs bendrą partnerystės principo taikymą 2000-2006 m. programavimo laikotarpiu 15 senųjų ES šalių, ne visada yra įmanoma nustatyti, kuo remiantis valstybės narės pasirenka partnerius – ar atranka paremta specifine jų turima kompetencija, ar politinėmis preferencijomis.⁸¹ Anot ataskaitos, nemaža dalis partnerių vykdytos apklausos metu pabrėžė, kad jų indėlis buvo neženklus ir akcentavo būtinybę padidinti partnerių atrankos proceso apibrėžtumą ir

⁷⁸ Vasil Marinov, Hachemi Bahloul, Ben Slay, „Structural funds and the new member states: lessons learned.“ *Development & Transition*, Issue 4, 2006, 7.

⁷⁹ Viešas nevyriausybinų organizacijų laiškas Lietuvos Respublikos ministrui Pirmininkui Algirdui Brazauskui, 2005 spalio 19d. <<http://www.gunsi.lt/failai/1129981419.doc>> [Žiūrėta: 2007 04 23]

⁸⁰ *Verslo Žinios*, „Islaptintame Briuselio laiške – negailestinga kritika“, Nr. 85 (2240), 2006 05 04.

⁸¹ European Commission, Directorate-General of Regional Policy, *Partnership in the 2000-2006 programming period*, 12.

skaidrumą.⁸² Lietuvos situaciją komentavęs TILS, pabrėžė, kad į BPD rengimo procesą buvo įtrauktos tik geriausiai ir plačiausiai organizuotos interesų grupės, tokios kaip Lietuvos savivaldybių asociacija, Lietuvos pramoninkų konfederacija, Lietuvos verslo darbdavių asociacija, Lietuvos profesinių sąjungų asociacija, Lietuvos pramonės ir prekybos rūmų asociacija ir kt. TILS vertinimu, tai leidžia galvoti, kad į ES SF paramos programavimo procesą buvo įtrauktos tik centrinei Lietuvai palankios organizacijos.⁸³

Šie faktai parodo, kad partnerystė ES SF programavimo procese buvo taikoma formaliai – deklaruojant platų, savalaikį ir atvirą konsultavimąsi, o realiai vengiant imtis realių regioninių ir socialinių-ekonominių partnerių įtraukimo bei konsultavimosi su jais veiksmų. Be to, partnerystės principas, atsižvelgiant į centrinės valdžios preferencijas, buvo taikomas diskriminuojančiai, su vienomis interesų grupėmis numatant glaudesnę konsultavimąsi nei su kitomis. Ribotas ir diskriminuojantis partnerystės principo taikymas lėmė tai, kad programos rengimo metu buvo surinkta ne visa įmanoma partnerių disponuojama informacija bei nepakankamai atsižvelgta į svarbiausius ekonomikos plėtros poreikius. Tai leidžia patvirtinti tyrime keltą hipotezę, kad partnerystė ES SF paramos Lietuvai programavime buvo taikoma formaliai, kas, savo ruožtu, sumažino ES SF paramos panaudojimo efektyvumą ir potencialų poveikį Lietuvos ekonomikos plėtrai.

2.2.2. Konfliktinis investavimo kryptių nustatymas ir resursų paskirstymas

Šioje darbo dalyje bus bandoma parodyti, kad 2004-2006 m. ES SF paramos programavimas Lietuvoje vyko konfliktinėje aplinkoje, kurioje atskiros programos rengime dalyvaujančios centrinės valdžios institucijos ir pareigūnai labiau siekė savanaudiškų institucinių arba asmeninių interesų, tačiau neieškojo Lietuvos ekonomikai naudingiausių ES SF investicijų panaudojimo galimybių. To pasėkoje, kaip pabrėžia PVI atliktas tyrimas, ES SF parama buvo paskirstyta sektoriniu principu, o ne svarbiausioms

⁸² European Commission, Directorate-General of Regional Policy, *Partnership in the 2000-2006 programming period*, 12.

⁸³ Transparency International Lietuvos skyrius, 18.

šalies problemoms įveikti.⁸⁴ Kitaip tariant – ES SF lėšos nebuvo koncentruotos į ekonominiu požiūriu efektyviausias investavimo kryptis, tačiau paskirstytos kompromisiniu principu – kiekvienai institucijai užsitikrinus tam tikrą ES SF dalį jos administruojamam ūkio sektoriui.

Bendro požiūrio į efektyvų ES paramos paskirstymą, atspindintį svarbiausius šalies ekonomikos plėtros poreikius buvo pasigesta dar iki Lietuvos narystės ES pradžios, panaudojant finansinę stojimo į ES paramą. Jau minėtas NRPA tyrimas pabrėžia efektyvaus bendradarbiavimo ir koordinacijos tarp ES stojimo paramos programavimo procese dalyvaujančių institucijų stoką. Anot tyrimo, rengdamos savo indėlius į NPP atskiros programavimo procese dalyvavusios šalies ministerijos beveik nesikonsultavo tarpusavyje, o atskirų ūkio sektorių plėtros strategijų derinimas vyko tradiciniu pastabų ir pasiūlymų teikimo, o ne tiesioginiu strategijų derinimo, metodu. Tai tyrimo rengėjų nuomone, lėmė atskirų 2002-2004 m. NPP prioritetų tarpusavio nesuderinamumą, nuoseklios ir bendros plėtros strategijos trūkumą.⁸⁵

Bendro požiūrio ir pastangų, siekiant efektyviausių investicinių kryptių nustatymo nebuvo ir 2004-2006 m. ES SF paramos programavimo metu. Kaip pabrėžia ESTEP tyrimas, programavimo proceso metu buvo pastebima nepakankama atsakingų programą rengusių institucijų tarpusavio komunikacija ir koordinacija.⁸⁶ Tai lėmė eilę nepageidautinų pasekmių, sumažinusių paramos panaudojimo efektyvumą ir naudą šalies ekonomikos plėtrai. Visų pirma, kaip jau buvo minėta, BPD nepasiryžė pakankama nacionalinių strategijų ir prioritetų refleksija, kas vėliau pasireiškė strategine išvalga neparemtu, į Lietuvos nacionalinius prioritetus neorientuotu ES SF paramos panaudojimu. Tai akcentuoja ir PVI tyrimas, reziumuojantis, kad ES SF parama buvo skirstoma stokojant aiškaus strateginio ir kompleksinio požiūrio į žinių visuomenės plėtrą, šalies kaimo, mokslo ir ūkio raidą.⁸⁷ Antra, vidinės BPD logikos nenuoseklumas, pasireiškęs nepakankamu atskirų BPD priemonių tarpusavio suderinamumu ir koordinavimu atskiruose prioritetuose ir tarp prioritetų, lėmė tai, kad nebuvo numatytos

⁸⁴ Pilietinės Visuomenės Institutas, *Europos Sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas. Tarpinė ataskaita*, 1.

⁸⁵ Nacionalinės regionų plėtros agentūra, 62.

⁸⁶ Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, 7.

⁸⁷ Pilietinės Visuomenės Institutas, *Europos Sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas. Tarpinė ataskaita*, 1.

inovatyvios tarpsektorinės paramos formos, kas lėmė, kad nebuvo finansuojami integruoti projektai, o tuo pačiu nebuvo sudarytos sąlygos užtikrinti ES SF paramos panaudojimo sinergetinį efektą.

Vienas tokių nepakankamos komunikacijos ir koordinacijos pavyzdžių – neišnaudota CSES atlikto išankstinio BPD vertinimo rekomendacija glausčiau susieti paramos moksliniams tyrimams ir eksperimentinei plėtrai (MTEP, 2.5 priemonė) ir verslui (3.1 priemonė) teikimą. Anot CSES, siekiant gauti pakankamą naudą iš investicijų į MTEP, turėjo būti užtikrintas efektyvus bendradarbiavimas tarp LR Ūkio ministerijos bei LR Švietimo ir mokslo ministerijos, kadangi MTEP srityje šių ministerijų kompetencija persidengia.⁸⁸ Šioms ministerijoms buvo siūloma skirti didesnę dėmesį bendrai problemai (inovacijoms, technologijų perdavimui bei MTEP) bei sukurti atskirą BPD priemonę šiems svarbiems žinių ekonomikos komponentams. Tačiau, atsakingos ministerijos nepriėmė šio išorės konsultantų pasiūlymo, argumentuodamos tuo, kad tokios priemonės įgyvendinimas joms sukeltų papildomų administracinių sunkumų.⁸⁹

Šių institucijų nenoras bendradarbiauti ir konfliktiškumas ypač išryškėjo 2007-2013 m. laikotarpio ES SF paramos programavimo metu. Liūdnai nuskambėjęs LR Švietimo ir mokslo ir LR Ūkio ministrų ginčas dėl to, kas administruos 1,5 mlrd. litų ES paramą, skirtą inovacijoms ir mokslo tiriamajai veiklai, parodė, kad šių institucijų vadovai, vadovaudamiesi instituciniais, partiniais, galbūt, ir asmeniniais interesais, užuot ieškoję šalies ekonomikos plėtrai naudingiausio sprendimo, atsisakė bendradarbiauti bei ieškoti koordinavimo galimybių, ir pasisakė už kaip galima didesnės paramos dalies priskyrimą išimtinai jų vadovaujamos institucijos žinion. Daug ką parodo ginčo metu naudota retorika. Tuometinio LR ūkio ministro, pasipiktinusio, kad inovacijoms ir mokslo tiriamajai veiklai skiriamas ES lėšas jo ministerija turės koordinuoti kartu su Švietimo ir mokslo ministerija, reakcija buvo tokia, kad jei LR Švietimo ir mokslo ministerija būtų vadovaujanti institucija, jo ministerija tų projektų „nematytų“, nes jie būtų „sukišti“ į mokslą ir „visokią akademinę veiklą“.⁹⁰ Tokio pobūdžio programavime dalyvavusių institucijų vadovų konfliktai rodo, kad pastarieji nebuvo suinteresuoti kurti

⁸⁸ Centre for Strategy & Evaluation Services, 4.

⁸⁹ Ten pat.

⁹⁰ DELFI interneto vartai, “Ūkio ir švietimo ministrai susikibo dėl 1,5 mlrd. litų ES paramos,” 2006 03 02. <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/article.php?id=8915811&categoryID=7>> [Žiūrėta 2007 04 24].

efektyvesnių ES SF paramos panaudojimo koordinavimo schemų, tačiau kovojo dėl kaip galima didesnio skirstomo paramos „kašnio“.

Šie konfliktai, kuriuos empiriškai įrodyti yra pakankamai sunku dėl nepakankamo duomenų prieinamumo, rodo, kad ES SF paramos programavimas buvo pakankamai chaotiškas ir konfliktinis, o jame susikirto įvairūs atskirų institucijų, jas kontroliuojančių partijų bei jas remiančių verslo struktūrų interesai, kiekvienai suinteresuotai grupei reikalaujant, kad būtent jos atstovaujama sričiai būtų skirta kuo didesnė ES SF paramos dalis. Kaip taikliai pastebi apžvalgininkai, ES SF paramos skirstymo metu, susipynus įvairiems interesams, atrodo, nebuvo analizuojama, kokią naudą duos didesnis vienos, ar kitos srities finansavimas, o nustatytos BPD finansavimo proporcijos atspindėjo visų pirma biurokratinės įvairių sferų galios santykį.⁹¹ Tokia paramos programavimo logika lėmė, kad 2004-2006 m. ES SF programavimo metu nebuvo suformuluotos aiškios šalies ekonomikos plėtrą lemiančio proveržio investicinės kryptys, o parama buvo priskirta atskiriems siauriems sektoriniams interesams tenkinti.

Panaši programavimo išeiğa pastebima ir 2007-2013 m. laikotarpio ES SF paramos programavimo atveju. Anot profesoriaus J. Čičinsko, komentavusio 2007-2013 m. programinių dokumentų kokybę, programavimo dokumentuose įvardinti tikslai yra tokie platūs, kad apima visas įmanomas veiklos kryptis, tuo tarp pagrindinis programos rengėjų uždavinys – suformuluoti aiškius prioritetus, išskiriančius konkrečias svarbiausias veiklos kryptis – lieka neįgyvendintas.⁹² Šiuo klausimu kritiška yra ir EK, kurios pateiktose pastabose LR Finansų ministerijai dėl Lietuvos 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos projekto, yra teigiama, kad strategijos projekte mažai nuorodų į nacionalinius strateginius dokumentus ir jų papildomumą, o strategija nepakankamai susieta su Valstybės ilgalaikės raidos strategijos tikslais ir kiekybiniais prioritetais bei jų įgyvendinimu. Be to, anot EK, programiniuose

⁹¹ Saulius Spurga, „Ar ES fondų maišas nėra kiauras?“ 2006. <<http://omni.lt>> [Žiūrėta 2006 10 08].

⁹² Jonas Čičinskas, „Valdžia žada, kad daugiau prakaituosime,“ 2007. <http://www.alunta.lt/index.php?option=com_content&task=view&id=301&Itemid=47> [Žiūrėta 2007 04 25]. Taip pat žr.: Jonas Čičinskas, „Apie prioritetus naudojant ES finansinę paramą įvairiais laikotarpiais.“ Pranešimas konferencijoje „Kaip ir kam bus panaudota Europos sąjungos parama 2007-2013 metais?“ Vilnius, 2006 balandžio 4 d.

dokumentuose numatyti investicijų prioritetai ir jų tikslai nėra aiškiai susieti, kas kelia abejonių paramos pridėtine verte.⁹³

Aukščiau pateikti faktai ir vertinimai leidžia patvirtinti tyrime iškeltą hipotezę, kad nepakankamą 2004-2006 m. laikotarpio ES SF lėšų panaudojimo efektyvumą ir ribotą poveikį Lietuvos ekonomikos plėtrai lėmė ydingas investicinių krypčių pasirinkimas bei resursų priskyrimas, nulemtas ne bendro intereso panaudoti paramos lėšas kaip galima efektyviau, sukoncentruojant jas į svarbiausias plėtros sritis, tačiau konfliktinių ir savanaudiškų interesų užsitikrinti įtaką kaip galima didesnės paramos dalies paskirstymui.

2.2.3. Pagrindinis programos rengėjų tikslas: ES SF lėšų panaudojimo efektyvumas ar maksimali jų absorbcija?

Šioje darbo dalyje bus bandoma įrodyti, kad atsižvelgiant į programų rengėjų patirtą spaudimą kaip galima sparčiau įsisavinti ES SF paramą, pagrindinis programos rengėjų tikslas buvo ne maksimalus paramos panaudojimo efektyvumas ir poveikis Lietuvos ekonomikos plėtrai, tačiau maksimali skirtos paramos lėšų absorbcija. Tai savo ruožtu lėmė, kad didelė ES SF paramos lėšų dalis buvo skirta ne produktyviausioms, tačiau didžiausiu absorbcijos potencialu pasižyminčioms paramos sritims bei ūkio sektoriams.

Remiantis absorbcijos potencialo sąvoką suformulavusia konsultacine bendrove NEI, absorbcijos potencialas yra valstybės galimybių efektyviai ir veiksmingai įsisavinti visą jai skirtą ES SF resursų apimtį visuma.⁹⁴ Kaip taikliai pažymi A. Horvat, kadangi absorbcijos potencialo sąvoka yra orientuota tik į įeigą (angl. *input-oriented*), ji neatspindi ES SF transferų ekonominio poveikio.⁹⁵ Kitaip tariant, siekiant maksimalios ES SF paramos absorbcijos, nebūtinai yra remiamos produktyviausios ir labiausiai

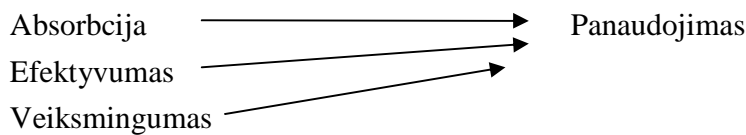
⁹³ Europos Komisija, „Pastabos Lietuvos Finansų ministerijai dėl Lietuvos 2007 – 2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos projekto,“ 2006. <<http://www.gunsi.lt/failai/1146945882.doc>> [Žiūrėta 2007 04 10].

⁹⁴ NEI, “Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Principal report,” 2002, 2. <http://www.evaluce.cz/dokumenty/hodnot_zpr_eu/souhrnna_studie.pdf> [Žiūrėta 2007 04 05].

⁹⁵ Horvat, 13.

ekonominių augimą skatinančios sritys. Kaip pabrėžia NEI, absorbcijos potencialas nulemia stiprų ES SF poveikį tik tuo atveju, jei parama yra panaudojama maksimaliai efektyviai ir veiksmingai (žr. 2 paveikslą):

2 paveikslas. ES SF panaudojimo veiksniai



Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal NEI⁹⁶

Kaip pabrėžia EKT grupė, didžiausią teigiamą poveikį ekonomikos augimo potencialui ir konkurencingumui, vertinant ilgalaikius pasiūlos pusės efektus kai lėšos panaudojamos efektyviai, turi investavimas į sritis, susijusias su žmogiškaisiais ištekliais; tarpinį poveikį – tiesiogiai inovacijų skatinimui skiriamos investicijos; mažiausią – investicijos į infrastruktūrą. Kita vertus, jei lėšos naudojamos neefektyviai, pasireiškia vien paklausos pusės (trumpalaikiai) efektai ir žmogiškųjų išteklių skatinimas tampa mažiausiai, o infrastruktūros plėtra – labiausiai patrauklia sritimi.⁹⁷

Siekiant įvertinti atskiros šalies (šiuo darbe – atskirų investavimo sričių ir/ar ūkio sektorių) absorbcijos potencialą, akademinėje literatūroje ši sąvoka „išpakuojama“, analizuojant ją per paklausos ir pasiūlos puses. Absorbcijos potencialo paklausos pusę įvertina potencialių paramos gavėjų pasirengimą įsisavinti ES SF paramą. Atsižvelgiant į tai, kad ji yra teikiama projektiniu principu tik visiškai parengtiems projektams, absorbcijos potencialo paklausos pusė yra matuojama potencialių pareiškėjų ir projektų rengėjų galimybėmis ir pasirengimu paruošti pakankamą kokybiškų projektų skaičių, užtikrinantį projektų konkurenciją bei leidžiantį pilnai įsisavinti visą šaliai (sričiai ar sektoriui) paskirtą ES SF paramą. Absorbcijos potencialo pasiūlos pusę dažniausiai apibūdinama trimis skirtingais aspektais: makroekonominiu, finansiniu ir administraciniu

⁹⁶ NEI, 3.

⁹⁷ EKT grupė, 14.

absorbcijos potencialu. Makroekonominis absorbcijos potencialas yra matuojamas BVP dalimi, kurią sudaro ES SF parama. EK yra nustačiusi, kad šalis gali efektyviai absorbuoti ne didesnę nei 4 % BVP paramos srautą. Finansinis absorbcijos potencialas priklauso nuo valstybės paramos gavėjos galimybių savo biudžeto ir privačiomis pareiškėjų lėšomis bendrafinansuoti ES remiamas programas ir projektus. Tuo tarpu administracinis absorbcijos potencialas matuojamas centrinės, regioninės ir vietinės valdžios sugebėjimais ir įgūdžiais rengti planus, programas, vykdyti partnerių bendradarbiavimo koordinavimą, administruoti ES SF skirstymą bei prižiūrėti paramos panaudojimą.

Darbe keliama hipotezė, kad 2004-2006 m. laikotarpio ES SF paramos skirstymo tikslas buvo ne paramos panaudojimo efektyvumas ir maksimalus ilgalaikis poveikis Lietuvos ekonomikai, o maksimali lėšų absorbcija, siekiant trumpalaikių politinių tikslų. Todėl ES SF lėšos buvo paskirstytos taip, kad didžioji jos dalis atiteko didesniu absorbcijos potencialu ir mažesniu poveikiu ekonomikos plėtrai, pasižymėjusiems ūkio sektoriams.

2.2.3.1. Paklausos pusės absorbcijos maksimizavimas

Kaip pabrėžia VRE valstybių pasirengimo ES SF panaudojimui tyrimai, nors stojimo paramos programų (PHARE, ISPA ir SAPARD) įgyvendinimas turėjo didelį poveikį didinant paklausos pusės absorbcijos potencialą, tačiau naujosios ES narės turėjo įdėti gerokai daugiau pastangų didinant projektų srautą, ypač atsižvelgiant į tai, kad ES SF turėjo finansuoti gerokai platesnį sričių spektrą.⁹⁸ Šią problemą iškelia ir Lietuvos galimybių absorbuoti ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo paramą tyrimas, teigęs, kad prieš prasidedant 2004-2006 m. ES SF programavimo laikotarpiui Lietuvos absorbcijos potencialas, vertinant iš paklausos pusės, buvo pakankamai ribotas, kadangi projektų forma organizuojamas investicijų srautas buvo nedidelis.⁹⁹ Tyrimo duomenimis, struktūrinę paramą imitavusios ES stojimo paramos programos (ISPA, SAPARD,

⁹⁸ Twinners Seminar Synthesis paper, „Preparations for the Structural Funds in the Candidate Countries,“ 2001, 10. <http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/enlarge/pdf/twinners.pdf> [Žiūrėta: 2007 03 30].

⁹⁹ Haroldas Brožaitis, Rimantas Dumčius ir Vitalis Nakrošis, „Galimybių absorbuoti ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo paramą tyrimas. Galutinė ataskaita.“ 2002, 20. <http://www.vpvi.lt/edit/uploads/Galimybiu_isisavinti_ES_parama_tyrimas.pdf> [Žiūrėta 2007 03 28]

PHARE ESS) buvo sukūrusios 400 mln. litų vertės metinį projektų srautą, kuris buvo akivaizdžiai nepakankamas ES paramai (ES SF ir Sanglaudos fondo) absorbuoti, įvertinant tai, kad ji per vienerius 2004-2006 m. laikotarpio metus turėjo sudaryti apie 2,55 mlrd. litų ir daugiau nei penkis kartus viršyti paramą, gautą stojant į ES.¹⁰⁰ Tai pabrėžia ir V. Nakrošis, teigdamas, kad stojimo parama buvo sukūrusi kelių šimtų projektų srautą, tačiau 2004-2006 m. laikotarpio ES SF paramos absorbcijai buvo reikalingas papildomas 1000 projektų srautas.¹⁰¹

Kita vertus, jau rengiant 2004-2006 m. BPD buvo aišku, kad skirtingi šalies ūkio sektoriai pasižymėjo nevienodu paklausos pusės absorbcijos potencialu, t.y. nevienodomis galimybėmis generuoti pakankamą kokybiškų projektų srautą. Visų pirma, didesnėmis ES SF paramos absorbcijos galimybėmis pasižymėjo tie ūkio sektoriai, kurie dalyvavo įsisavinant ES stojimo paramos programų (ISPA, SAPARD ir PHARE) lėšas. ISPA programa, siekusi padėti ES šalims kandidatėms įgyvendinti Stojimo partnerystės ir Nacionalinės *acquis* priėmimo programos tikslus aplinkosaugos bei transporto sektoriuose, finansavo projektus transporto ir aplinkos apsaugos sektoriuose, kuriems pagal šią programą 2000-2004 m. laikotarpiu lygiomis dalimis buvo skirta beveik 0,5 mlrd. eurų suma.¹⁰² LR Finansų ministerijos duomenimis, iki Lietuvos įstojimo į ES 2004 m. gegužės 1 d., EK ISPA paramą buvo patvirtinusi 32 projektams, iš kurių 17 buvo įgyvendinami aplinkos apsaugos sektoriuje (jiems skirta 731,2 mln. Lt arba 42,4 % visos paramos), o 7 – transporto sektoriuje (927,3 mln. Lt arba 53,7 % paramos).¹⁰³ Pagal specialiosios žemės ūkio ir kaimo plėtros programą (SAPARD) buvo remiamas narystei ES besirengiančių šalių žemės ūkio sektoriaus modernizavimas, konkurencingumo didinimas, ES taikomų aplinkosaugos, veterinarinių ir higienos standartų perėmimas, kaimo plėtra ir alternatyvių pajamų kaimo vietovėse skatinimas. SAPARD paramą administravusios Nacionalinės mokėjimų agentūros prie Žemės ūkio ministerijos (NMA) 2004 m. gruodžio 6 d. duomenimis, nuo 2001 m. pagal šią programą Lietuvos žemės ūkio sektorius buvo gavęs 947,5 mln. litų paramos.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Haroldas Brožaitis, Rimantas Dumčius ir Vitalis Nakrošis, 20.

¹⁰¹ Nakrošis, *The capacities of new member states*, 4.

¹⁰² Lietuvos Respublikos Finansų ministerija <<http://www.finmin.lt>> [Žiūrėta 2007 04 03].

¹⁰³ Ten pat.

¹⁰⁴ Nacionalinė mokėjimų agentūra <<http://www.nma.lt/>> [Žiūrėta: 2007 04 25].

Situacija iš esmės skyrėsi PHARE programos, įgyvendinusios pakankamai platų šalių kandidačių pasiruošimo narystei ES tikslą, atveju. LR Finansų ministerijos duomenimis, pagal šią programą Lietuvai kasmet buvo skiriama apie 145 mln. Lt, tačiau didžioji šios paramos dalis (apie 60 %) buvo skiriama ES SF nefinansuojamai sričiai – viešosios administracijos institucijų stiprinimui. Tuo tarpu PHARE programos paramos dalis ekonominei ir socialinei sanglaudai (ESS), kuri vėliau turėjo būti ES SF finansavimo pagrindas, sudarė vos 30 %.¹⁰⁵ Nors tikslūs duomenys nepateikiami, tačiau apytiksliai visiems PHARE ESS remiamiems sektoriams (gamybos, turizmo, švietimo, darbo rinkos ir kt.) kartu sudėjus 2000-2004 m. laikotarpiu galėjo tekti tik 218 mln. litų paramos, kas sudarė tik labai mažą dalį to, ką skyrė ISPA ir SAPARD programos transporto, aplinkosaugos ir žemės ūkio sektoriams. Tai reiškė, kad atskiriems ūkio sektoriams priklausantys pareiškėjai jau buvo sukaukę nevienodą projektų rengimo ir sėkmingo jų įgyvendinimo patirtį, o tai reiškė nevienodą sektorių paklausos pusės absorbcijos potencialą. Neatsitiktinai, būtent didesnę ES stojimo paramą įsisavinusiems sektoriams teko neproporcingai didelė ES SF paramos dalis.

Transporto ir žemės ūkio sektoriai yra klasikiniai tokios skirstymo logikos pavyzdžiai. Pirmajam pagal 2004-2006 m. BPD 1.1 priemonę „Transporto infrastruktūros prieinamumo ir paslaugų kokybės gerinimas“ buvo skirta 491,5 mln. Lt (142,4 mln. eurų) ERPF paramos, kas sudarė net 15,9 % visų pagal BPD paskirstytų ES SF lėšų (žr. 2 lentelę, p. 49).¹⁰⁶ Turint omenyje, kad šiam sektoriui plėtoti dar buvo skirta ir 919 mln. Lt Sanglaudos fondo parama, toks gausus finansavimas iš ES SF stebina. Visgi, atsižvelgiant į tai, kad transporto sektorius parodė gerus rezultatus sėkmingai įsisavinant ISPA paramą¹⁰⁷, programos rengėjų akyse jis atrodė pajėgus užtikrinti pakankamą ES reikalavimus atitinkančių projektų srautą bei sėkmingai absorbuoti net ir tokio masto ES SF paramą. Be to, kaip pastebi Grupė už nacionalinio susitarimo įgyvendinimą,

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos Finansų ministerija.

¹⁰⁶ Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento priedas, 2004. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta 2007 04 23].

¹⁰⁷ Nors tikslūs duomenys apie ISPA lėšų įsisavinimą BPD rengimo laikotarpiu nėra pateikiami, tačiau ISPA paramos įsisavinimo tendencijas gerai atspindi vėlesni LR Finansų ministerijos duomenys, remiantis kuriais 2006 m. rugsėjo 30 d. transporto sektoriaus pareiškėjai buvo pasirašę sutarčių dėl 94 % ISPA paramos lėšų panaudojimo (bendras ISPA vidurkis, įtraukiant aplinkosaugos sektorių ir techninę paramą, - 86 %), o sėkmingai įsisavintos lėšos sudarė 74 % visų sektoriui skirtų ISPA paramos lėšų (bendras ISPA vidurkis - 63 %). Duomenų šaltinis: ES paramos tinklalapis // <http://www.esparama.lt> [Žiūrėta: 2007 04 27].

programos rengėjams, skiriant didžiausią ES SF paramos dalį transporto sektoriui, jau buvo žinoma, kad šiame sektoriuje jau buvo parengti ar buvo baigiami rengti investiciniai projektai ES SF lėšų įsisavinimui.¹⁰⁸

2 Lentelė. 2004-2006 m. ES SF lėšų pasiskirstymas pagal ekonomikos sektorius

Sektoriai	BPD priemonės	Skirtos viešosios lėšos, eurai	%	Iš jų iš ES SF, eurai	%
Transporto	1.1.	189.807.814	15,8%	142.355.861	15,9%
Kaimo plėtros ir žuvininkystės	4.1.-4.8.	192.005.274	15,9%	135.015.394	15,1%
Darbo rinkos ir socialinių paslaugų	1.5.*, 2.1., 2.2., 2.3.	176.635.478	14,7%	134.614.167	15,0%
Švietimo ir mokslo	1.5.*, 2.4., 2.5.	151.790.337	12,6%	114.956.473	12,8%
Pramonės ir verslo	3.1., 3.2.	151.271.503	12,6%	111.676.920	12,5%
Turizmo	3.4.	86.338.512	7,2%	64.724.189	7,2%
Energetikos	1.2.	82.232.298	6,8%	60.029.578	6,7%
Informacinių technologijų	3.3.	63.052.191	5,2%	46.028.100	5,1%
Sveikatos priežiūros	1.4.	42.878.271	3,6%	34.302.616	3,8%
Techninė parama	5.1., 5.2.	35.806.906	3,0%	26.855.180	3,0%
Aplinkos apsaugos	1.3.	32.818.941	2,7%	24.614.206	2,7%
Iš viso		1.204.637.524	100,0%	895.172.684	100,0%

Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal 2004-2006 m. BPD priedo duomenis

* 1.5 BPD priemonei „Darbo rinkos, švietimo, profesinio mokymo, mokslo ir studijų, socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra (papildanti Europos socialinio fondo remiama priemonės)“ priskirtos lėšos, atsižvelgiant į jos panaudojimo sritis, padalytos lygiomis dalimis darbo rinkos ir socialinių paslaugų bei švietimo ir mokslo sektoriams.

Atitinkamai žemės ūkio sektoriui pagal BPD 4 prioritetą „Kaimo plėtra ir žuvininkystė“ buvo skirta 466,1 mln. Lt (135,0 mln. eurų), kas sudarė net 15,1 % visos

¹⁰⁸ Grupė už nacionalinio susitarimo įgyvendinimą, „Struktūrinių fondų lėšų panaudojimo mokslo ir studijų sistemoje pamokos. Ką daryti, kad nebūtų kartojamos tos pačios klaidos?“ 2006. <<http://www.gunsi.lt/>> [Žiūrėta: 2007 03 20].

ES SF paramos (žr. 2 lentelę, p. 49). Įvertinant tai, kad šiam sektoriui pagal kaimo plėtros 2004-2006 m. planą skirta ES Bendrosios žemės ūkio politikos (BŽŪP) parama sudarė papildomus 1,6 mlrd. Lt¹⁰⁹, o šio sektoriaus indėlis į BVP kūrimą neviršijo 8 %, programos rengėjų dosnumas ekonominės logikos prasme atrodė kvestionuotinas. Visgi tokį sprendimą galima aiškinti dideliu sektoriaus paklausos pusės absorbcijos potencialu: dar prieš prasidedant dalinti ES SF paramą jis jau buvo pilnai įsisavinęs beveik 1 mlrd. litų SAPARD paramos.

Vienintelė išimtis iš taisyklės buvo aplinkosaugos sektorius, kuriam pagal BPD 1.3 priemonę „Aplinkos kokybės gerinimas ir žalos aplinkai prevencija“ buvo skirta 85,0 mln. Lt (24,6 mln. eurų) arba vos 2,7 % visos ES SF paramos (žr. 2 lentelę, p. 49). Tokių programos rengėjų pasirinkimą galima paaiškinti keletu veiksnių. Pirma, aplinkosaugos sektoriui buvo skirta didžiausia Sanglaudos fondo paramos dalis – 960 mln. Lt. Antra, atliktas galimybių absorbuoti ES SF ir Sanglaudos fondo paramą tyrimas akcentavo finansinių išteklių, būtinų bendrafinansuoti aplinkosaugos projektus, nepakankamumą.¹¹⁰ Trečia, ISPA paramos įsisavinimo patirtis parodė, kad aplinkosaugos sektoriaus pareiškėjai nebuvo pakankamai aktyvūs ir nesugebėjo pilnai įsisavinti aplinkosaugai skirtų lėšų.¹¹¹ Tai rodė sektoriaus paklausos pusės absorbcijos potencialo nepakankamumą ir lėmė mažesnę jam priskiriamą ES SF paramos dalį.

Kitas svarbus veiksnys, nulėmęs skirtingą atskirų ūkio sektorių paklausos pusės absorbcijos potencialą bei įtakojęs programos rengėjų apsisprendimą, buvo potencialių pareiškėjų gebėjimai ir patirtis. Iliustratyvus šiuo požiūriu buvo lėšų paskirstymas tarp atskirų BPD 2 prioriteto „Žmoniškųjų išteklių plėtra“ priemonių. Kaip savo kritikoje BPD nustatytų prioritetų atžvilgiu pažymi ŽEF, ištekliai, skirti žmoniškųjų išteklių plėtrai, BPD buvo paskirstyti taip, lyg būtų „ruošiamasi ne rengti specialistus pagal darbo rinkos poreikius ar sudaryti galimybes tęstiniam mokymuisi ir persikvalifikavimui, o mokyti bedarbius“.¹¹² ŽEF paskaičiavimais BPD bedarbių mokymui buvo numatyta 40,6

¹⁰⁹ Nacionalinė mokėjimų agentūra.

¹¹⁰ Brožaitis, Dumčius, Nakrošis, 20.

¹¹¹ LR Finansų ministerijos duomenimis, 2006 m. rugsėjo 30 d. aplinkosaugos sektoriaus pareiškėjai buvo pasirašę sutarčių dėl 78 % ISPA paramos lėšų panaudojimo (bendras ISPA vidurkis – 86 %), o sėkmingai įsisavintos lėšos sudarė tik 49 % visų sektoriui skirtų ISPA paramos lėšų (bendras ISPA vidurkis – 63 %). Duomenų šaltinis: Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos ES paramos tinklalapis <<http://www.esparama.lt> [Žiūrėta: 2007 04 27].

¹¹² Žinių ekonomikos forumas.

mln. Lt, kai tuo tarpu naujų studijų programų rengimui – vos 26,1 mln. Lt.¹¹³ Ši programos rengėjų pasirinkimą galima aiškinti tuo, kad bedarbių mokymo, kaip ir didžiosios dalies visų kitų pagal 2.1. priemonę „Isidarbinimo gebėjimų ugdymas“ numatytų finansuoti veiklos sričių, kompetencija buvo priskirta vieninteliame galutiniam naudotojui – Lietuvos darbo biržai prie LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Šios institucijos galimybės generuoti projektus, įvertinant jos patirtį, geografiškai plačią, tačiau centralizuotai koordinuojamą, struktūrą ir nemažą patyrusių specialistų skaičių, buvo gerokai didesnės ir labiau prognozuojamos nei decentralizuotų bei tarpusavyje nekoordinuotų švietimo ir mokslo institucijų, todėl pastarajai sričiai numatytos ES SF paramos lėšos buvo gerokai mažesnės.

Dar viena veiksnys, lėmęs skirtingą sektorių paklausos pusės absorbcijos potencialą bei skirtingą patrauklumą programos rengėjams, buvo finansuotųjų projektų dydis ir sudėtingumas. Buvo patrauklesni dideli ir mažiau sudėtingi projektai, kurie leistų greičiau absorbuoti didesnes ES SF lėšų apimtis, kurių parengimas nereikalautų daug patirties ir sudėtingo pareiškėjų bendradarbiavimo, o įgyvendinimas nepasižymėtų sudėtingumu bei nereikalautų didelių laiko kaštų. Tokią programos rengėjų logiką galima išvelgti sprendime skirti didelę paramos dalį transporto infrastruktūros plėtrai. Kaip parodė ISPA programos patirtis, vidutinis transporto projekto biudžetas sudarė 13,8 mln. litų¹¹⁴, o investicijos į šį sektorių nepasižymėjo dideliu sudėtingumu. Nesudėtingos buvo investicijos ir į kitokio pobūdžio infrastruktūrą, t.y. kitus vadinamuosius „kietuosius“ projektus. Šio argumento įtaką programos rengėjų apsisprendimui iliustravo buvusios LR Finansų ministrės D. Grybauskaitės retorika, kad infrastruktūriniai projektai buvo pasirinkti, atsižvelgiant į jų paprastumą, greitesnį parengimą ir įgyvendinimą, o taip pat į tai, kad jie – jau išbandyta projektų rūšis.¹¹⁵ Tuo tarpu investicijos į žmogiškųjų išteklių plėtrą, anot ministrės, buvo labai sudėtingas procesas, reikalaujantis pasirengimo ir tų pačių žmogiškųjų išteklių.¹¹⁶ Neatsitiktinai, ES SF investicijos į šią sritį pagal BPD 2 prioritetą „Žmogiškųjų išteklių plėtra“ sudarė vos 18,3 % visų ES SF (žr. 2 lentelę, p. 49),

¹¹³ Žinių ekonomikos forumas.

¹¹⁴ Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos ES paramos tinklalapis <<http://www.esparama.lt> [Žiūrėta: 2007 04 27].

¹¹⁵ DELFI interneto vartai, “Biudžetas betonui ar protui?” 2003 10 23. <<http://www.delfi.lt/archive/index.php?id=3047741>> [Žiūrėta 2007 04 03].

¹¹⁶ Ten pat.

kas lėmė, kad pagal šį rodiklį Lietuva atsidūrė priešpaskutinėje vietoje tarp visų naujų ES narių ir buvo kritikuojama, dėl nepakankamo dėmesio šiai sričiai bei strateginiam ūkio plėtros tikslui – plėtoti žinių ekonomiką.

Programos rengėjų siekis kaip galima greičiau absorbuoti ES SF paramą gali būti siejamas ir su daug diskusijų sukėlusiu pasirinkimu didžiąją pagal BPD 3.1 priemonę „Tiesioginė parama verslui“ numatyta paramos dalį skirti stambių verslo paramos projektų įgyvendinimui. Kaip jau buvo minėta, šis pasirinkimas išankstinio BPD vertinimo rengėjų buvo įvardintas kaip kenksmingas SVV požiūriu bei susietas su noru kaip galima greičiau absorbuoti paramą.¹¹⁷ Tokia BPD orientacija netruko pasitvirtinti didžiąją dalį tiesioginei verslo paramai skirtų ES SF lėšų paskirsčius didelėms įmonėms (pvz. UAB „Girių bizonas“ skirant 45 mln. Lt viršijusią paramą).

2.2.3.2. Pasiūlos pusės absorbcijos maksimizavimas

Kaip jau buvo minėta, absorbcijos potencialo pasiūlos pusę nusako trys aspektai: makroekonominis, finansinis ir administracinis. Atsižvelgiant į tai, kad makroekonominis aspektas sektoriniu lygiu negali būti tiriamas, analizei aktualūs yra finansinis ir administracinis aspektai.

Pirmuoju atveju, skirtingi ūkio sektoriai pasižymėjo nevienodomis ES SF paramos bendrafinansavimo galimybėmis. Jas analizavęs galimybių absorbuoti ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo paramą tyrimas priėjo išvados, kad nors valstybės viešųjų išlaidų, jas tinkamai panaudojus bendram ES SF paramos finansavimui, turėjo pakakti, tačiau išlaidų pasiskirstymas pagal ūkio sektorius ir sritis tam tikrais atvejais buvo problemiškas.¹¹⁸ Pagrindiniais rizikos sektoriais, kuriems potencialiai galėjo kilti sunkumų pritraukiant bendrafinansavimui tinkamas viešąsias išlaidas, buvo nurodyti pramonės ir verslo, verslo infrastruktūros ir aplinkosaugos sektoriai. Visgi šie absorbcijos apribojimai nesukėlė pastebimesnių ES SF paramos panaudojimo efektyvumą mažinančių programavimo sprendimų. Aplinkosaugos sektoriui, skirta ES SF parama buvo pati mažiausia, o pramonės ir verslo bei verslo infrastruktūros sektoriams buvo

¹¹⁷ Centre for Strategy & Evaluation Services, 6.

¹¹⁸ Brožaitis, Dumčius, Nakrošis, 15.

skirta pakankamai nemaža 12,5 % BPD numatytos ES SF paramos, kas rodo, kad buvo atrasta pakankamai šių sektorių bendrafinansavimo resursų.

Situacija iš esmės skyrėsi administracinio absorbcijos potencialo atveju, kadangi skirtingi atskirus sektorius administruojančių institucijų administraciniai gebėjimai buvo rimtas argumentas, paskirstant ES SF paramą. Administracinis absorbcijos potencialas čia suprantamas kaip atskiram ūkio sektoriui skiriamą ES SF paramą turėjusios administruoti įgyvendinančios agentūros administraciniai gebėjimai, pastaruosius matuojant ES SF paramą administruoti turėjusių žmogiškųjų išteklių kiekiu bei kokybe. Kaip pastebi A. Horvat, ES SF įsisavinimui buvo reikalingas papildomo personalo pritraukimas, tačiau vienas iš charakteringiausių įgyvendinančiųjų agentūrų bruožų buvo tas, kad, atsižvelgiant į jų ateities uždavinius, jose dirbo nepakankamas darbuotojų skaičius.¹¹⁹ Lietuvos atveju panašią išvadą padarė ESTEP tyrimas, akcentavęs, kad dėl nepakankamo darbuotojų skaičiaus, praktinių įgūdžių bei nemotyvuotos mokymų politikos Lietuvos disponuojami žmogiškieji ištekliai nebuvo pakankami efektyviam ES SF paramos valdymui.¹²⁰

Visgi, atskirų ES SF paramą administruoti turėjusių įgyvendinančių institucijų situacija, vertinant tam tinkamų žmogiškųjų išteklių kiekį, buvo nevienoda. Remiantis LR Finansų ministerijos duomenimis (žr. 3 lentelę, p. 54), geriausioje situacijoje buvo Transporto investicijų direkcija (TID), turėjusi 11 tokių specialistų, nors pakako tik 6, LR Aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (APVA) (iki 2004 m. sausio 1 d. – ISPA įgyvendinimo agentūra), turėjusi 7 specialistus iš 7 reikalingų, bei NMA, turėjusi 110 specialistų, nors pakako tik 38. Tuo tarpu nepakankamą ES SF administravimui reikalingų žmogiškųjų išteklių kiekį buvo įdarbinusi Lietuvos verslo paramos agentūra (LVPA), kuriai trūko 41 darbuotojo, Paramos fondas Europos socialinio fondo agentūra (ESFA) (iki 2004 m. gruodžio 3 d. – Žmonių išteklių plėtros programų paramos fondas), stokojusi 31 darbuotojo, bei Centrinė projektų valdymo agentūra (CPVA), turėjusi papildomai pasirūpinti 30 darbuotojų paieška. Pastebėtina, kad pakankamą žmoniškųjų išteklių kiekį, reikalingą ES SF administravimui, turėjo tos

¹¹⁹ Horvat, 16.

¹²⁰ Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, 58.

įgyvendinančios agentūros, kurios dalyvavo ISPA ir SAPARD programų paramos administravime.

2 Lentelė. Įgyvendinančių agentūrų apsirūpinimas žmogiškaisiais ištekliais, tinkamais ES SF administravimui, 2003 m. rugsėjis

Įgyvendinančioji agentūra	ES SF parama (mln. eurų)	Buvęs darbuotojų skaičius	Reikalingas darbuotojų skaičius	Trūkstamų darbuotojų skaičius
Pakankamai žmogiškaisiais ištekliais apsirūpinusios:				
TID	171	11	6	-
APVA	30	7	7	-
NMA	162	110	38	-
Nepakankamai žmogiškaisiais ištekliais apsirūpinusios:				
LVPA	387	24	65	41
ESFA	193	9	40	31
CPVA	217	35	65	30

Šaltinis: Sudaryta autoriaus pagal LR Finansų ministerijos duomenis¹²¹

Duomenys rodo, kad didžiausiu paklausos pusės absorbcijos potencialu, vertinant administracinį aspektą, pasižymėjo transporto, žemės ūkio bei aplinkosaugos sektoriai. Kaip jau buvo minėta, būtent šiems sektoriams, išskyrus aplinkosaugos sektorių, buvo skirtos didžiausios ES SF paramos lėšų dalys. Ir atvirkščiai, riboti likusių įgyvendinančiųjų institucijų administraciniai absorbcijos gebėjimai, be kitų priežasčių lėmė tai, kad jų administruojamiems ūkio sektoriams buvo skirta mažesnė paramos dalis. Ypač tai taikytina žmoniškųjų išteklių sričiai, kuriai skiriamą ES SF paramą turėjusi administruoti ESFA stokojo net ¾ paramos administravimui reikalingų žmogiškųjų išteklių (trūko 31 darbuotojo iš 40 reikalingų).

Įvertinti įgyvendinančių institucijų žmogiškųjų išteklių kokybę yra pakankamai sudėtinga, kadangi tam trūksta vienareikšmių ir patikimų empirinių duomenų. Analizėje

¹²¹ Lietuvos Respublikos Finansų ministerija „Lithuania’s Objective 1 Single Programming Document for 2004-2006. 1st Exchange European Commission-Lithuania“, 2003. <<http://www.finmin.lt>> [Žiūrėta: 2007 04 28].

ši problema išsprendžiama, panaudojant du netiesioginius rodiklius: institucinę įgyvendinančiųjų agentūrų patirtį administruoti ES stojimo paramą ir jų veiklos efektyvumą *ex post*. Pirmas rodiklis matuojamas atskiros įgyvendinančios agentūros disponuota tinkančių ES SF administravimui žmoniškųjų išteklių dalimi, darant prielaidą, kad ją sudarę darbuotojai jau turėjo atitinkamos ES stojimo paramos administravimo patirties. Pagal šį rodiklį palankiausioje situacijoje buvo TID, APVA bei NMA, kuriose 100 % ES SF administravimui reikalingo personalo jau turėjo sukaupę ES stojimo programų administravimo patirties. Gerokai žemesne žmoniškųjų išteklių patirtimi administruoti ES paramą pasižymėjo LVPA, CPVA ir ESFA, kuriose šią patirtį turėjo nuo 54 % (CPVA) iki 22,5 % (ESFA) darbuotojų, turėjusių administruoti ES SF paramos (žr. 3 lentelę, p. 54).

Antras rodiklis – įgyvendinančiųjų institucijų veiklos efektyvumas *ex post* – yra matuojamas paraiškų, projektų atrankos komitetų grąžinamų pakartotiniam vertinimui, skaičiumi, darant prielaidą, kad šis rodiklis atspindi ne tik atskirų agentūrų darbo kokybę, bet ir jų *ex ante* atliktą pasirengimą sklandžiai ir kokybiškai administruoti ES SF paramą. Remiantis ESTEP tyrime pateikiamais duomenimis, per pirmuosius ES SF paramos panaudojimo metus daugiausia paraiškų pakartotiniam vertinimui buvo grąžinti ESFA ir CPVA agentūroms.¹²² Nors galima sutikti, kad viena iš tokio rezultatų priežasčių buvo tai, kad šios agentūros įgyvendino kelių tarpinių institucijų (LR ŠMM, LR SADM, LR SAM ir kt.) administruojamas BPD priemones, dėl ko galėjo kilti skirtingų vertinimo standartų problema, tačiau, kita, labai tikėtina šios problemos priežastis, – nepakankama šių institucijų žmoniškųjų išteklių darbo kokybė. Taigi pagal šį žmoniškųjų išteklių kokybės rodiklį ESFA ir CPVA pasižymėjo mažiausiais administracinės absorbcijos gebėjimais, o būtent jų administruojamiems ūkio sektoriams ir buvo skirta mažiausia ES SF parama.

2.2.3.3. Ar buvo išmoktos 2004-2006 m. pamokos?

2004-2006 m. patirtis rodo, kad didžioji dalis ES SF lėšų buvo skirta, vadovaujantis tikslu maksimaliai absorbuoti paramą, nepakankamai atsižvelgiant į ES SF

¹²² Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, 58-59.

investicijų efektyvumo ir poveikio ekonomikai aspektą. Naujojo 2007-2013 m. ES SF paramos panaudojimo laikotarpio programinių dokumentų rengimas rodo, kad ir toliau buvo laikomasi panašios investavimo strategijos. Visų pirma, kaip taikliai pastebėjo LR Seimo užsienio reikalų komiteto, svarsčiusio Lietuvos 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos projektą, narys P. Auštrevičius, rengiant naujus programinius dokumentus trūko įvertinimo, kaip ES SF paramos lėšos buvo skirstytos 2004-2006 m., bei įgytos patirties analizės.¹²³ Antra, politiniame diskurse ir toliau vyravo ES SF paramos absorbcijos problematika. Jau 2005 m. pabaigoje buvo akcentuojami pavojingi lėtos ES SF lėšų absorbcijos ir potencialaus jų praradimo signalai. ES komisarė D. Grybauskaitė tąkart pabrėžė, kad jei LR Vyriausybė nesiims radikalių priemonių padėčiai taisyti, tai 2007-2013 m. ES SF paramos srautai, kurie bus 3-4 kartus didesni, Lietuvai bus bemaž neįkandami.¹²⁴

Neatsitiktinai dėl išliekančių prastų Lietuvos gebėjimų absorbuoti ES SF paramą, kilusių dėl administracinės struktūros, valdymo problemų, silpnos partnerystės, projektų nepakankamumo bei žemos jų kokybės, ir 2007-2013 m. laikotarpio ES SF paramos programavimo metu pagrindiniu tikslu išliko maksimali jų absorbcija, o ne potencialus investicijų poveikis ekonomikos plėtrai. Didele dalimi tai lėmė, kad priskiriant 2007-2013 m. ES SF paramą atskiriems ūkio sektoriams bei sritims, buvo laikomasi inkrementinio požiūrio, minimaliai keičiant 2004-2006 m. suformuotą paramos paskirstymo struktūrą. Pagal 2007-2013 m. žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programą numatyta paskirstyti 935 mln. eurų arba 14 % visų paramos lėšų¹²⁵, t.y. santykinai dar mažiau nei 2004-2006 m. laikotarpiu. Pagal 2007-2013 m. ekonomikos augimo veiksmų programą numatyta paskirstyti 3099 mln. eurų arba 46,4 % paramos lėšų, transporto sektoriui skiriant 1530 mln. eurų arba 22,6 % visos paramos¹²⁶, t.y. ženkliai didesnę santykinę dalį nei 2004-2006 m. laikotarpiu. Galiausiai pagal 2007-2013 m. sanglaudos skatinimo veiksmų programą numatyta paskirstyti 2648 mln. eurų arba

¹²³ Verslo Žinios, „Išlaptintame Briuselio laiške – negailestinga kritika,“ Nr. 85, 2006 05 04.

¹²⁴ Verslo Žinios, „Gelda suskilo, pinigų nėra dėl nenoro tobulėti,“ Nr. 196, 2005 10 11.

¹²⁵ 2007-2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos projektas. Vilnius, 2006 m. gruodžio 6 d. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta 2007 04 23].

¹²⁶ 2007-2013 m. Ekonomikos augimo veiksmų programos projektas. Vilnius, 2006 m. gruodžio 6 d. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta 2007 04 23].

39,6 % paramos¹²⁷, nemažą jos dalį, EK vertinimu, skiriant prioritetams, mažiau orientuotiems į ekonominio augimo skatinimą nei kitų veiksmų programų prioritetai, kas, kelia neoptimalaus ES lėšų panaudojimo grėsmę.¹²⁸

Apibendrinant, galima teigti, kad visi paminėti empiriniai pavyzdžiai, įrodantys atskirų ūkio sektorių paklausos ir pasiūlos pusės absorbcijos potencialo bei jiems skirtos ES SF paramos apimties ryšį, leidžia patvirtinti iškeltą hipotezę, kad pagrindinis programos rengėjų tikslas, programuojant ES SF paramą, buvo ir išlieka ne kuo didesnis ES SF poveikis ilgalaikiai Lietuvos ekonomikos plėtrai, o trumpalaikis politinis motyvas kaip galima skubiau ir didesniu mastu absorbuoti paramos lėšas.

¹²⁷ 2007-2013 m. Sanglaudos skatinimo veiksmų programos projektas. Vilnius, 2006 m. gruodžio 6 d. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta 2007 04 23].

¹²⁸ Europos Komisija, „Pastabos Lietuvos Finansų ministerijai dėl Lietuvos 2007 – 2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos projekto,“ 2006. <<http://www.gunsi.lt/failai/1146945882.doc>> [Žiūrėta 2007 04 10].

IŠVADOS

Atlikus sistemiską bei nuoseklią ES SF paramos programavimo Lietuvoje problemų analizę buvo įrodyta pagrindinė darbo hipotezė, kad ES SF paramos programavimo proceso efektyvumo problemos nulėmė nepakankamą 2004-2006 m. laikotarpio ES SF paramos panaudojimo efektyvumą bei ribotą paramos poveikį Lietuvos ekonomikos plėtrai.

Pirmiausia, ištyrus svarbiausius 2004-2006 m. laikotarpio ES SF paramos panaudojimo efektyvumą ir poveikį analizavusius tyrimus, buvo konstatuota, kad šių tyrimų daromos išvalgos ir formuluojamos išvados leidžia teigti, kad ES SF parama buvo panaudota nepakankamai efektyviai, o jos potencialus poveikis Lietuvos ekonomikos plėtrai yra ribotas.

Remiantis darbo metu suformuluota teorine prieiga, supriešinančia idealų racionalų-ekonominių ir dažniausiai praktikoje pasitaikantį politinių sprendimų priėmimo modelių, buvo pagrįstos darbe identifikuotos ES SF paramos programavimo efektyvumo problemos – nepakankamas partnerystės principo taikymas, ydingas investicinių kryptių pasirinkimas bei resursų priskyrimas bei iškreiptas paramos programavimo tikslo pasirinkimas. Remiantis šia teorine analize buvo iškeltos trys antrinės darbo hipotezės, susiejančios šias politinės sprendimų priėmimo logikos nulemtas ES SF programavimo efektyvumo problemas su paramos panaudojimo efektyvumą ir jos poveikį Lietuvos ekonomikos plėtrai mažinančiomis programavimo pasekmėmis. Galiausiai, atlikus empirinę ES SF paramos Lietuvai programavimo problemų analizę, apėmusią tiek pasibaigusį 2004-2006 m. laikotarpį, tiek jau prasidėjusį 2007-2013 m. laikotarpį, buvo patvirtintos visos trys darbe keltos antrinės hipotezės.

Pirma, buvo konstatuota, kad ES SF paramos Lietuvai programavimas pasižymėjo paviršutinišku ir formaliu partnerystės principo taikymu, pasireiškusiu tik formaliu ES reglamentų reikalaujamų partnerystės taikymo procedūrų apibrėžimu, vengiant plataus, nediskriminacinio ir efektyvaus regioninių ir socialinių-ekonominių partnerių įtraukimo į sprendimų priėmimo procesą. To pasėkoje nebuvo artikuliuoti visi partnerių poreikiai, o parengti programiniai dokumentai nepakankamai gerai atsižvelgė į ekonomikos plėtrai svarbiausias spęstinas problemas.

Antra, ištirti empiriniai faktai patvirtino, kad programuojant Lietuvai skirtą ES SF paramą investicinės kryptys bei joms priskiriamos resursų apimtys buvo pasirenkamos ne vadovaujantis bendru koordinuotu interesu, siekti kaip galima efektyvesnės šalies ekonomikos plėtros, lėšas koncentruojant į ilgalaikius valstybės plėtros prioritetus atitinkančias proveržio sritis, o paskirstytos kompromisiniu sektoriniu principu, programos rengime dalyvaujančioms centrinės valdžios institucijoms konfliktuojant dėl kaip galima didesnės ES SF paramos dalies paskirstymo. Tai lėmė, kad ES SF parama buvo skirta ne svarbiausioms problemoms spręsti ir ekonomikos plėtrai stimuliuoti, tačiau padalinta atskiriems sektoriams, neužtikrinant efektyvaus svarbių tarpsektorinių sričių finansavimo.

Trečia, buvo įrodyta, kad pagrindinis ES SF paramos Lietuvai panaudojimą numačiusių programų rengėjų tikslas buvo: ne siekis paramą panaudoti efektyviai, investuojant į produktyviausias ir labiausiai ilgojo laikotarpio ekonomikos augimą skatinančias sritis, tokias kaip žmogiškieji ištekliai, parama SVV, TUI pritraukimas, efektyvus MTEP skatinimas ir kt., tačiau trumpalaikius politinius interesus tenkinančios maksimalios paramos absorbcijos užtikrinimas, investuojant į didžiausią absorbcinį potencialą turinčias sritis ir sektorius, tokius kaip transporto infrastruktūros plėtra, parama žemės ūkiui, stambiajam verslui ir pan.

Tyrimas parodė, kad naudota teorinė darbo prieiga buvo pasirinkta tinkamai ir leido pagrįstai prognozuoti ES SF paramos programavimo Lietuvoje proceso prigimtį. Politinis sprendimų priėmimo modelis padėjo atskleisti pagrindines programavimo proceso efektyvumo problemas, nulėmusias nepakankamą programavimo metu priimtų sprendimų atitikimą ekonominei logikai ir iš to sekusius ES SF paramos panaudojimo neefektyvumą ir ribotą poveikį ekonomikai. Tyrimas parodė, kad pasirinktos teorinės prieigos taikymas gali būti produktyviai naudojamas ir kitose ES SF programavimo studijose.

Empirinę šio darbo reikšmę lemia tai, kad tai pirmas tokio pobūdžio tyrimas. Nors ankstesnės paramos panaudojimo efektyvumo ir poveikio studijos bei atskiri apžvalgininkų vertinimai jau buvo iškėlę tam tikrų pavienių išvalgų bei hipotezių, tačiau vieningo, visą programavimo proceso problematiką tiriančio, tyrimo dar nebuvo atlikta. Nors dėl tiriamos problematikos pobūdžio darbo eigoje buvo susidurta su tam tikromis

empirinių duomenų prieinamumo problemomis (realius programų rengėjų motyvus ir interesus įvertinti pakankamai sudėtinga), tyrimo metu surinkta ir susisteminta empirinė antrinių šaltinių medžiaga leidžia daryti pakankamai pagrįstas ir patikimas išvadas apie ES SF programavimo proceso efektyvumo problemas. Tyrimo rezultatai parodė, kad Lietuvai skirtos ES SF panaudojimo efektyvumas ir potencialus jos poveikis didele dalimi priklauso nuo programavimo proceso ir jo metu generuojamų sprendimų kokybės. O pastaroji, tiek 2004-2006 m., tiek ir 2007-2013 m. programavimo laikotarpiu buvo pakankamai žema.

Atliktas tyrimas – tai bandymas analizuoti ES SF paramos programavimą makro lygmeniu. Pagrindinė jo pridėtinė vertė – probleminių paramos programavimo efektyvumo problemų identifikavimas ir pagrindimas. Atsižvelgiant, kad buvo atlikta vien Lietuvos atvejo analizė, viena iš tolesnių galimų tyrimo kryptių galėtų būti lyginamoji VRE ir, galbūt, senųjų ES šalių programavimo proceso problemų analizė, pabandant identifikuoti gerąją kitų šalių programavimo praktiką bei išanalizuoti tokios praktikos pritaikomumą Lietuvai. Kita potenciali tyrimų kryptis galėtų būti atskirų šiame darbe suformuluotų programavimo efektyvumo problemų mikro lygmens analizė, kuri padėtų identifikuoti esmines susiklosčiusios ydingos nacionalinės programavimo praktikos priežastis bei pasiūlyti galimas pagrindines reformų kryptis.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Bachtler, John, Sandra Taylor, "The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective", 2003. <[http://www.eprc.strath.ac.uk/ignnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/IQ_Net_Added_Value.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/ignnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/IQ_Net_Added_Value.pdf)> [Žiūrėta 2007 03 29].

Bradley, John, „Has EU regional policy been effective? The debate on Structural Funds.“ Pranešimas konferencijoje „45th Congress of the European Regional Science Association,“ Amsterdamos, 2005 rugpjūčio 23-27 d.

Boldrin, Michele, Fabio Canova, „Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies.“ *Economic Policy*, April 2001.

Brožaitis, Haroldas, Rimantas Dumčius ir Vitalis Nakrošis, „Galimybių absorbuoti ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo paramą tyrimas. Galutinė ataskaita.“ 2002. <http://www.vpvi.lt/edit/uploads/Galimybiu_isisavinti_ES_parama_tyrimas.pdf> [Žiūrėta 2007 03 28]

Butkus, Eugenijus, „Kodėl mokslo prioritetas tik deklaruojamas?“ Pranešimas konferencijoje „Lietuvos prioritetai ir Europos Sąjungos struktūriniai fondai,“ 2003 spalio 26 d.

Centre for Strategy & Evaluation Services, „Lietuvos I tikslo programos išankstinis vertinimas. Galutinė ataskaita,“ 2003. <<http://www.finmin.lt>> [Žiūrėta: 2007 04 12].

Čičinskas, Jonas, „Valdžia žada, kad daugiau prakaituosime,“ 2007. <http://www.alunta.lt/index.php?option=com_content&task=view&id=301&Itemid=47> [Žiūrėta 2007 04 25].

Čičinskas, Jonas, „Apie prioritetus naudojant ES finansinę paramą įvairiais laikotarpiais.“ Pranešimas konferencijoje „Kaip ir kam bus panaudota Europos sąjungos parama 2007-2013 metais?“ Vilnius, 2006 balandžio 4 d.

DELFI interneto vartai, „Akademinei visuomenei nerimą kelia ES lėšų paskirstymo tvarka,“ 2003 10 23. <<http://www.delfi.lt/archive/index.php?id=3044657>> [Žiūrėta 2007 04 03].

DELFI interneto vartai, „Biudžetas betonui ar protui?“ 2003 10 23. <<http://www.delfi.lt/archive/index.php?id=3047741>> [Žiūrėta 2007 04 03].

DELFI interneto vartai, „ES lėšų skirstymas neatitinka valstybės prioritetų,“ 2003 10 24. <<http://www.delfi.lt/archive/index.php?id=3052931>> [Žiūrėta 2007 04 23].

DELFI interneto vartai, „Numatoma ES parama Lietuvai 2007 metais - 4,36 mlrd. litų,“ 2006 05 04. <<http://www.delfi.lt/news/daily/euronews/article.php?id=9446317>> [Žiūrėta: 2006 05 14].

DELFI interneto vartai, "Ūkio ir švietimo ministrai susikibo dėl 1,5 mlrd. litų ES paramos," 2006 03 02. <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/article.php?id=8915811&categoryID%20=7>> [Žiūrėta 2007 04 24].

Ederveen, Sjef, Henri L.F. de Groot ir Richard Nahuis, „Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy,“ 2002. <<http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/02096.pdf>> [Žiūrėta 2007 03 29].

EKT grupė, „Būsimų Europos Sąjungos Struktūrinių fondų paramos sričių vertinimo galutinė ataskaita,“ 2006. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta: 2007 02 20].

European Commission, Directorate-General of Regional Policy, „Analysis of the impact of Community Policies on Regional Cohesion. Final Report.“ (2002 CE 16 0 AT 171). Brussels, 2003.

European Commission, Directorate-General of Regional Policy, „Partnership in the 2000-2006 programming period. Analysis of the implementation of the partnership principle.“ Brussels, 2005.

European Commission, “The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions.” *Working paper No 8*, Brussels, 2000.

Europos Komisija, „Pastabos Lietuvos Finansų ministerijai dėl Lietuvos 2007 – 2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategijos projekto,“ 2006. <<http://www.gunsi.lt/failai/1146945882.doc>> [Žiūrėta 2007 04 10].

Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, ”Lietuvos 2004-2006 m. Bendrojo programavimo dokumento (BPD) įgyvendinimo sistemos vertinimas. Galutinė ataskaita”, 2005. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta: 2007 04 13].

Grupė už nacionalinio susitarimo įgyvendinimą, Konferencijos „Lietuvos prioritetai ir Europos Sąjungos struktūriniai fondai“ išvados ir siūlymai, 2003 spalio 26 d.

Grupė už nacionalinio susitarimo įgyvendinimą, „Struktūrinių fondų lėšų panaudojimo mokslo ir studijų sistemoje pamokos. Ką daryti, kad nebūtų kartojamos tos pačios klaidos?“ 2006. <<http://www.gunsi.lt/>> [Žiūrėta: 2007 03 20]

Hooghe, Liesbet, Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*. Landham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

Horvat, Andrej, “Absorption problems in the EU Structural Funds; Some aspects regarding administrative absorption capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia,” 2004. <www.gov.si/zmar/conference/2004/papers/Horvat.pdf> [Žiūrėta 2007 03 30].

Lahti, Ryan K., „Group Decision Making within the Organization: Can Models Help?“ 1996. <<http://www.workteams.unt.edu/literature/paper-rlahti.html>> [Žiūrėta 2007 05 03].

Lietuvos 2004-2006 metų Bendrasis programavimo dokumentas, 2004. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta 2007 04 23].

Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento priedas, 2004. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta 2007 04 23].

Lietuvos laisvosios rinkos institutas, „Europos Sąjungos struktūrinių fondų įtaka Lietuvos ekonomikai“, 2005. <<http://www.lrinka.lt>> [Žiūrėta: 2007 04 12].

Lietuvos Respublikos Finansų ministerija, „Europos sąjungos struktūrinė parama.“ <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta: 2007 05 16].

Lietuvos Respublikos Finansų ministerija <<http://www.finmin.lt>> [Žiūrėta 2007 04 03].

Lietuvos Respublikos finansų ministerija, „Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento įgyvendinimas 2007 m.: mėnesinės ataskaitos“, 2007. <http://www.esparama.lt/lt/bpd/naujausi_duomenys_ir_ataskaitos/menesines_ataskaitos> [Žiūrėta 2007 04 06].

Lietuvos Respublikos Finansų ministerija „Lithuania’s Objective 1 Single Programming Document for 2004-2006. 1st Exchange European Commission-Lithuania“, 2003. <<http://www.finmin.lt>> [Žiūrėta: 2007 04 28].

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 188 „Dėl priežiūros komisijos ir darbo grupės Lietuvos 2004-2006 metų Bendrojo programavimo dokumento projektui parengti sudarymo.“ *Valstybės žinios*, 2002 02 13, Nr. 15-581.

[Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. gegužės 2 d. nutarimas Nr. 484](#) „Dėl Komisijos Lietuvos 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai rengti ir veiksmų programoms nustatyti sudarymo ir koordinuojančios institucijos paskyrimo.“ *Valstybės žinios*, 2005 05 05, Nr. 57-1956.

Marinov, Vasil, Hachemi Bahloul, Ben Slay, „Structural funds and the new member states: lessons learned.“ *Development & Transition*, Issue 4, 2006.

Massachusetts institute of technology, “Decision making model handout,” 2003. <<http://web.mit.edu/ist/about/decisionmaking/models.pdf>> [Žiūrėta 2007 05 03].

Nacionalinė mokėjimų agentūra <<http://www.nma.lt/>> [Žiūrėta: 2007 04 25].

Nacionalinės regionų plėtros agentūra, „Europos Sąjungos regioninės politikos pasekmių įvertinimas Lietuvos viešajai administracijai“, 2002. <<http://politika.osf.lt/eurointegracija/santraukos/RegioninesPolitikosPasekmes.htm>> [Žiūrėta 2007 04 23].

Nakrošis, Vitalis, *Europos Sąjungos regioninė politika ir struktūrinių fondų valdymas*. Vilnius: Eugrimas, 2003.

Nakrošis, Vitalis, „The capacities of new member states to manage EU funds: from absorption to value added.“ Pranešimas konferencijoje “Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a New Divide,” Vilnius, 2004 gegužės 13-15 d.

NEI, “Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Principal report,” 2002. <http://www.evaluate.cz/dokumenty/hodnot_zpr_eu_souhrna_studie.pdf> [Žiūrėta 2007 04 05].

Pilietinės visuomenės institutas, „Europos sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas. Europos Sąjungos struktūrinių fondų (BPD) finansinės paramos lėšų įsisavinimo efektyvumas gamybos sektoriaus plėtros finansavimo srityje. Ataskaita,“ 2005. <www.civitas.lt> [Žiūrėta: 2007 04 23].

Pilietinės visuomenės institutas, „Europos Sąjungos parama: panaudojimo efektyvumas. Tarpinė ataskaita,“ 2005. <<http://www.civitas.lt>> [Žiūrėta: 2007 03 27].

Public Policy and Management Institute, “Impact assessment of the draft 2007-2013 EU structural funds regulations. Executive summary of the final report,” 2004. <<http://www.vpvi.lt/dokumentai.php?pid=28>> [Žiūrėta 2007 03 29].

Spurga, Saulius, „Ar ES fondų maišas nėra kiauras?“ 2006. <<http://omni.lt>> [Žiūrėta 2006 10 08].

Strateginių studijų centras, Pilietinės visuomenės institutas, „Lietuvos tauta: būklės ir raidos perspektyvų analizė,“ 2006. <<http://www.civitas.lt>> [Žiūrėta: 2006 12 01].

Šumpíková, Markéta, Jan Pavel ir Stanislav Klazar, „EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic.“ <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018547.pdf>> [Žiūrėta: 2007 03 21].

Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1260/1999. *Official Journal of the European Communities* L 161/1, 26.6.1999.

Transparency International Lietuvos skyrius, „Introduction to the European Union financial support to Lithuania,“ 2005. <<http://www.transparency.lt>> [Žiūrėta 2007 03 24].

Twinnings Seminar Synthesis paper, „Preparations for the Structural Funds in the Candidate Countries,“ 2001. <http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/ispa/enlarge/pdf/twinnings.pdf> [Žiūrėta: 2007 03 30].

United Nations Development Programme, „Strengthening partnership in the planning and absorption of the EU Structural and Cohesion funds,“ 2005. <http://www.undp.bg/uploads/File/events/eu_accession/round_table_scf_oct05/report_en.pdf> [Žiūrėta 2007 03 29].

Van der Beek, Gregor, Larry Neal, „The Dilemma of Enlargement for the European Union’s Regional Policy.“ *World Economy*, vol. 27, no. 4, 2004.

Verslo Žinios, „Išlaptintame Briuselio laiške – negailestinga kritika,“ Nr. 85, 2006 05 04.

Verslo Žinios, „Gelda suskilo, pinigų nėra dėl nenoro tobulėti,“ Nr. 196, 2005 10 11.

Viešas nevyriausybių organizacijų laiškas Lietuvos Respublikos ministrui Pirmininkui Algirdui Brazauskui, 2005 spalio 19d. <<http://www.gunsi.lt/failai/1129981419.doc>> [Žiūrėta: 2007 04 23]

Wallace, William, Helen Wallace ir Mark A. Pollack, *Policy-Making in the European Union*. 5 leid. Oxford: OxfordUniversity Press, 2005.

Žinių ekonomikos forumas, „ES struktūriniai fondai Lietuvoje – tikrieji valdžios prioritetai.“ Pranešimas konferencijoje „Lietuvos prioritetai ir Europos Sąjungos struktūriniai fondai,“ 2003 spalio 26 d.

2007-2013 m. Ekonomikos augimo veiksmų programos projektas. Vilnius, 2006 m. gruodžio 6 d. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta 2007 04 23].

2007-2013 m. Sanglaudos skatinimo veiksmų programos projektas. Vilnius, 2006 m. gruodžio 6 d. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta 2007 04 23].

2007-2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos projektas. Vilnius, 2006 m. gruodžio 6 d. <<http://www.esparama.lt>> [Žiūrėta 2007 04 23].

SUMMARY

This research paper „*The limits of EU structural funds' investment benefits in Lithuania: the problems of effective support programming*“ is aimed to tackle the main problems of EU structural funds' (SF) support programming effectiveness in Lithuania. This specific research objective was selected in the presence of multiple recently detected problems that are precluding the effective use of the EU SF support in the 2004-2006 programming period and cast serious doubt, whether this historic external financial support will have satisfactory effects on Lithuania's long term economic development.

The main tested hypothesis of this study states that the above mentioned underperformance of the use of EU SF in the period of 2004-2006 and related decrease in the positive effects on the Lithuania's long term economic development was influenced by the effectiveness problems in the support programming process. This question was never systematically explored in the existing EU SF performance effectiveness debate. So far issued studies researching this kind of problem concentrate mainly on the implementation process either leaving the programming process aside, either making some sporadic remarks on this topic. The main objective of this research paper was to make a comprehensive and consistent research of the EU SF programming process in Lithuania, seeking to identify and explain its main effectiveness problems.

Seeking to achieve the main research objective the three secondary hypotheses are raised. According to them the use of EU SF support was ineffective and the effects on the long term economic development were limited because of:

- the superficial assessment of the development needs, caused by the formal use of the partnership principle, based on the minimal requirements of the EU regulations and failing to secure a wide-ranging and effective involvement of the partners into the decision making process;
- the flawed selection of the investment areas and the assignment of the resources, based on the rent-seeking interests of the decision makers to assume the influence on the distribution of major support flow, instead of concentrating

resources on the most important development needs defined by the common interest;

- the perverse purpose of the decision makers to program the EU SF support, seeking maximum absorption and short term political interests rather than investing into the long term development of state's economy.

The dependent variables of the research are the effective use of the EU SF support and its effects on the long term economic development, while the independent variables are: superficial assessment of the development needs, the flawed selection of the investment areas and the assignment of the resources, and the perverse purpose of the decision makers to program the EU SF support.

The theoretical background of the research is constructed by contrasting two opposing decision making models. The first is rational-economic or classical decision making model representing an ideal state, and the second is the political decision making model which is often found in the real world. Referring to the basic assumptions of these models there are identified two sets of the basic characteristics of the EU SF programming process. By comparing these two sets it is stated that the case of Lithuanian programming process can be better explained by the insights of the political model.

The empirical part of the research based on the analysis of the EU SF programming of the periods 2004-2006 and 2007-2013 provides convincing evidence proving all three secondary hypotheses and the main hypothesis, that the underperformance of the EU SF use and the related decrease in the positive effects on the Lithuania's long term economic development, were partly influenced by the problems of the programming effectiveness. First of all, it is proved that the partnership principle was used formally, failing to involve regional and social-economic partners into the decision making process which meant that the assessment of the development needs was incomplete. Secondly, it is testified that the decision makers, while choosing the intervention areas and assigning resources to them, were seeking their own rent-seeking interest and failed to establish clear priorities, corresponding to the strategic long term development goals, and to concentrate resources to their achievement. Finally, there are found plenty of empirical evidence that the primary concern of the decision makers in the

programming process was maximum absorption of the ES SF support and not it's most effective utilization.

The basic value added of this research paper is the novelty of its basic focus. It is the first systematic and thorough attempt to aggregate all existing evidence and to explain the underperformance of EU SF support to Lithuania connecting it with the effectiveness problems of programming process. The theoretical importance of the research is also evident, as it proves that the best suited model for the analysis of the programming process effectiveness in Lithuania is the political decision making model.