



ES STRUKTŪRINĖS PARAMOS POVEIKIO VIETINEI IR URBANISTINEI PLĖTRAI VERTINIMAS

Santrauka

Skirta:



LR finansų ministerijai

Parengė:



UAB "BGI Consulting"

2013 m. gegužės mėn.

Vertinimo tikslas

Vertinimo tikslas:

- Tobulinti ES struktūrinės paramos panaudojimą, įvertinant 2007-2013 m. veiksmų programų poveikį miestų ir miestelių plėtrai.
- Tinkamai pasirengti 2014-2020 m. programavimo periodui.

Vertinimo uždaviniai:

- Įvertinti 2007-2013 m. veiksmų programų paramos mastą ir efektyvumą Lietuvos miestuose ir miesteliuose.
- Įvertinti 2007-2013 m. veiksmų programų paramos poveikį miestų ir miestelių socialinei ir ekonominei plėtrai.
- Įvertinti galimybes įgyvendinti integruotuosius tvarios miestų plėtros veiksmus bei poreikį juos įtraukti į 2014-2020 m. planavimo dokumentus.
- „Bendruomenės inicijuoto vietos plėtros“ principo taikymo alternatyvos ir poreikis jas integruoti į naujo 2014-2020 m. programavimo laikotarpio planavimo dokumentus.

Vertinimo apimtis

Vertinimo objektas yra 2007-2013 m. veiksmų programų priemonės, kurios turi poveikį miestų ir miestelių plėtrai. Vertintojai identifikavo 35 tokias priemones, numatytas Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programoje, Ekonomikos augimo veiksmų programoje ir Sanglaudos skatinimo veiksmų programoje. Investicijų pagal šias priemones poveikis analizuotas 51 gyvenamosios vietovės pagrindu: didieji miestai, regioniniai augimo centrai, probleminių teritorijų miestai, kiti miestai (10) ir miesteliai (15).

Naudoti metodai

Vertinimui atlikti taikyti įvairūs kiekybiniai ir kokybiniai metodai. Analizuotų gyvenamųjų vietovių situacijos nustatymui ir ES struktūrinės paramos tinkamumo ir pakankamumo vertinimas atliktas naudojant gyvenimo kokybės modelį, apimantį gyvenamąją aplinką charakterizuojančių socialinių, ekonominių, aplinkosauginių rodiklių visumą. Remiantis šiuo modeliu, kiekvienai analizuojamai gyvenamajai vietai sudarytas individualus gyvenimo kokybės indeksas (GKI) bei analizuotos ES struktūrinės paramos investicijos atskiroms gyvenimo kokybei svarbioms sritims. Analizė atlikta naudojant statistinę ir lyginamąją analizę, vykdytos ekspertų diskusijos, pasitelkti apklausų duomenys. Investicijų poveikio vertinimas atliktas naudojant makro ir mikro požiūrius – atliktas makroekonominis modeliavimas ir atvejo studijos, integruojančios sąnaudų – naudos analizę. Rengiant pasiūlymus 2014-2020 m., papildomai analizuota užsienio šalių patirtis.

Pagrindiniai vertinimo rezultatai

Vertinime išnagrinėti šie aspektai ir suformuotos šios išvados:

2007-2013 m. investicijų tinkamumas ir pakankamumas skatinant miestų ir miestelių plėtrą

Investicijų tinkamumas ir finansavimo pakankamumas vertintas lyginant konkrečių vietovių GKI ir investicijų į skirtingas plėtros sritis apimtis bei proporcijas. Nustatyta, kad bendrai šalies mastu būdingas vidutinis ir mažesnis nei vidutinis investicijų tinkamumas, t.y. planuojant projektus nepakankamai atsižvelgiama į bendrą gyvenamosios vietovės būklę. Atskirų gyvenamųjų vietovių tipuose išryškėja tam tikri skirtumai. Didiesiems miestams ir regioniniams augimo centrams būdingas vidutinis investicijų tinkamumas. Tačiau jeigu regioniniuose augimo centruose nustatytas aukštas finansavimo pakankamumas, t.y. finansavimo lygis atitinka šių gyvenamųjų vietovių situaciją pagal nustatytą GKI, tai didžiuosiuose miestuose finansavimo pakankamumas žemesnis, šioms gyvenamosioms vietovėms teko mažesnės investicijos skaičiuojant vienam gyventojui. Probleminių teritorijų miestams, kitiems miestams, miesteliams tekusios investicijos pasiskirstė labai įvairiai ir svyruoja nuo labai žemo iki aukšto tinkamumo. Tokią situaciją pirmiausia lėmė kompleksinio požiūrio trūkumas planavimo etape. Investavimo kryptys pasirinktos sektoriniu pagrindu, investuota į labiausiai matomus objektus, nepakankamai analizuojant tikrąją problemų kilmę ir neretai investuojant į pasekmes, bet ne į priežastis.

2007-2013 m. investicijų rezultatai

Planuojant ir įgyvendinant 2007-2013 m. struktūrinės paramos investicijas, šalies miestai ir miesteliai orientavosi į infrastruktūrinės investicijas. Investicijos buvo skirtos įvairių sričių (susisiekimo, komunalinių, socialinių, švietimo paslaugų) gerinimui. Dalies investicijų rezultatai pastebimai keičia miestų ir miestelių situaciją atskirose srityse.

Investicijos pagal 2007-2013 m. veiksmų programas turėtų gana pastebimai pagerinti nestacionarių socialinių paslaugų infrastruktūros pasiūlą miestų ir miestelių gyventojams. Mažesniuose miestuose, tarp jų ir probleminių teritorijų miestuose, vietų (visų atskirties grupių potencialių paslaugos gavėjų) skaičius nestacionariose socialinių paslaugų įstaigose, lyginant su 2008 m. situacija, dėl ES struktūrinių fondų projektų įgyvendinimo vidutiniškai turėtų padidėti kiek daugiau bei penktadaliu. Didžiuosiuose miestuose ir regioniniuose augimo centruose tikėtinas iki 10 proc. pajėgumų augimas, lyginant su 2008 m.

Didžiausias ES struktūrinės paramos poveikis švietimo paslaugų infrastruktūros pokyčiams fiksuojamas vidutiniuose ir mažesniuose miestuose, nepatenkančiuose į tikslines regioninės plėtros teritorijas (problemines teritorijas ar regioninius augimo centrus). Šiuose miestuose atnaujinama apie ketvirtadalis mokyklų ir 40 proc. esamų ikimokyklinio ugdymo įstaigų infrastruktūra. Energetinio efektyvumo priemonės diegtos maždaug kas trečio analizuoto miestelio mokyklose.

Socialinio būsto prieinamumo ir kokybės problemos 2007-2013 m. struktūrinės paramos lėšomis buvo sprendžiamos išskirtinai probleminėse teritorijose. Skirtinguose probleminių teritorijų miestuose ir miesteliuose socialinio būsto fondas dėl struktūrinių investicijų padidintas nuo kelių iki keliasdešimties papildomų savivaldybės butų. Atsižvelgiant į tai, kad iki šiol savivaldybių turimas socialinio būsto fondas buvo labai mažas, įgyvendinti projektai bendrai probleminėse savivaldybėse socialinio būsto fondą leis kone padvigubinti lyginant su 2008 m. situacija.

Daugiabučių namų renovavimas taip pat labiausiai pastebimas probleminių teritorijų miestuose. Kai kuriuose iš jų (Skuode, Kelmėje, Naujojoje Akmenėje) 2007-2013 m. struktūrinės paramos lėšomis atnaujinama net iki ketvirtadalio viso daugiabučių namų fondų. Lyginant su JESSICA instrumentu, dėl kurio tuo pačiu metu buvo renovuojama tik keliasdešimt daugiabučių visoje Lietuvoje, investicijų poveikis probleminių teritorijų būsto fondo atnaujinimui vertintinas kaip ženklus.

ES struktūrinės paramos lėšomis finansuotos kompleksinės investicijos pasirinktų miesto zonų atnaujinimui regioniniuose augimo centruose ir probleminių teritorijų miestuose. Pagrindinės kompleksinės investicijos miestų pasirinkimu teko centrinių dalių, bendrojo miesto kraštovaizdžio gerinimui. Centrinėse miestų dalyse buvo sutvarkytos viešosios erdvės, gatvės. Dalis kompleksiniam miestų atnaujinimui skirtų lėšų taip pat teko rekreacinių teritorijų, esančių ne miesto centrinėje dalyje, plėtrai.

2007-2013 m. investicijų poveikis miestams ir miesteliams

ES struktūrinės paramos investicijos turi teigiamą poveikį ekonominiam augimui, gyventojų užimtumui ir nedarbo lygiui. Makroekonominio modeliavimo rezultatai rodo, kad vertinimo metu analizuotos 35-ios veiksmų programų priemonės, skirtos gyvenimo kokybės gerinimui miestuose ir miesteliuose, prisideda prie bendrojo vidaus produkto augimo ir nedarbo lygio mažinimo trumpuoju ir ilguoju periodu. 2011 ir 2012 metais šalies bendrasis vidaus produktas (BVP) buvo apie 2,3 proc. didesnis nei būtų buvęs nesant investicijų, finansuojamų 2007-2013 m. ES struktūrinės paramos lėšomis. Vėlesniais metais išlieka ilgalaikis šių investicijų poveikis, dėl kurio papildomai kasmet bus sukuriama 0,65 proc. BVP. Dėl įgyvendinamų projektų nedarbo lygis 2011 ir 2012 m. sumažėjo beveik 1,7 procentinio punkto, pavyzdžiui, 2012 m. nedarbo lygis be ES struktūrinės paramos investicijų būtų siekęs 14,9 proc. vietoje faktiškai buvusio 13,2 proc. nedarbo lygio. 2013–2015 m. nedarbo lygis dėl šių investicijų bus mažesnis 1,3 procentinio punkto.

Teigiamas įgyvendintų investicijų poveikis pasireiškia ir vietos lygmeniu. Atvejo studijos rodo, kad analizuojamų investicijų dėka pagerinta gyvenimo aplinka ir kokybė turėjo teigiamą poveikį išlaikant ir pritraukiant kvalifikuotus žmogiškuosius išteklius. Vienais atvejais tokia įtaka pasireiškia labiau tiesiogiai, pavyzdžiui, pagerintos kultūrinės veiklos galimybės Zyplių dvaro sodyboje leis pritraukti daugiau meno kūrėjų, sukurs kokybiškesnę kultūrinės veiklos pasiūlą. Kitais atvejais tokia įtaka pasireiškia labiau netiesiogiai, pavyzdžiui, Vilniaus aplinkkelių atveju poveikis žmogiškųjų išteklių pritraukimui, pasireiškė per pritrauktas privačias investicijas, kuriančias darbo vietas. Skaičiuojama, kad miesto aplinkkelių ir apvažiavimų įrengimas taip pat sudarys prielaidas geresnei gyventojų sveikatai, o kartu ir didesniai produktyvumui, prisidės didinant pridėtinę vertę. Tokio tipo projektų naudą suma yra daugiau nei 1,5 karto didesnė už sąnaudas.

Regioniniuose augimo centruose įgyvendintos kompleksinės investicijos į miesto centro urbanistinį atnaujinimą (analizuotas Marijampolės atvejis) paskatino didesnius gyventojų srautus laisvalaikio tikslais ir apsilankymo metu pramogoms išleidžiamų pinigų kiekį, smulkaus verslo plėtrą rekonstruotose teritorijose. Analizuoti pavyzdžiai rodo, kad viešųjų miesto erdvių sutvarkymas, apšvietimas bei papildomų saugumo priemonių (vaizdo kamerų) įrengimas taip pat mažina vagysčių skaičių, nors dėl didėjančių lankytojų srautų ir įvairių pramogų pasiūlos kažkiek didėja absoliutus pažeidimų viešose vietose skaičius. Atsižvelgiant į išvardintas prielaidas, investicijų į miesto centrinės dalies atnaujinimą (diskontuotos) naudą ir sąnaudų santykis turėtų viršyti 1,5.

Vertinimo rekomendacijos ir nauda

Atsižvelgiant į vertinimo rezultatus ir išvadas, pateiktos šios rekomendacijos:

- *Skatinti investicijų į miestus ir miestelius kompleksiskumą.* Rekomenduojama visuose didžiuosiuose miestuose bei pasirinktinai kituose šalies miestuose įgyvendinti integruotas/

kompleksines plėtros programas, vienu sprendimu patvirtinant lėšas visos integruotos/ kompleksinės strategijos įgyvendinimui. ES struktūrinės paramos lėšas rekomenduojama patvirtinti tik tų integruotų/ kompleksinių plėtros strategijų įgyvendinimui, kurios nukreiptos į konkrečios teritorijos pagrindines problemas lemiančių faktorių visumą, o infrastruktūrinės investicijos tematiškai ir teritoriškai derinamos tarpusavyje. Šalies miestams ir miesteliams 2014-2020 m. ypatingai svarbu orientuotis į investicijas, kurios ilgajame periode generuotų pajamas ir prisidėtų prie ekonominės aplinkos gerinimo, užimtumo didinimo. Tam reikalingas investicijų koncentravimas pasirinktose prioritetinėse srityse ir įvairių augimo veiksnių – infrastruktūros, žmogiškųjų išteklių, inovacijų – tolygus skatinimas, taip pat išankstinis planavimas dėl susijusių privačių investicijų pritraukimo.

- *Naudoti naujus EK siūlomus integruotai tvariai miestų plėtrai skirtus instrumentus.* Rekomenduojama išnaudoti 2014-2020 m. ES reglamentų, skirtų sanglaudos politikos įgyvendinimui, teikiamas galimybes ir struktūrinės paramos planavimui bei įgyvendinimui naudoti integruotų teritorinių investicijų (ITI) instrumentą. ITI instrumento privalumas – investicijų pagal skirtingas prioritetines kryptis numatymas viename dokumente ir tvirtinimas vienu sprendimu. Tai leidžia miestui iš anksto planuoti būsimas investicijas į įvairius sektorius, susidaryti strategijos įgyvendinimo tvarkaraštį. Prioritetas, įgyvendinant investicijas ITI pagrindu pirmiausia teiktinas didiesiems šalies miestams. Tikslingiausia didžiuosiuose miestuose įgyvendinti potencialių, bet šiuo metu su problemomis susiduriančių miesto zonų konversijos kompleksinius projektus.
- *Planuojant ir įgyvendinant 2014-2020 m. plėtros programas ir projektus plačiau remtis vietos lygmens bendruomeniniais resursais.* Atsižvelgiant į tai, kad dalis ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamų investicijų yra glaudžiai susijusios su bendruomenės poreikiais, rekomenduojama 2014-2020 m. atskiras veiksmų programos (-ų) priemonės įgyvendinti taikant LEADER principą, kurio sėkmę patvirtina kaimo plėtros programų įvairiose ES šalyse patirtis. LEADER principu rekomenduojama teikti paramą vietos bendruomenėms nestacionarių socialinių paslaugų, neformalaus švietimo, kultūros ir sporto srityse. Tokio tipo veiklos atspindi aktualiausius bendruomenės poreikius, įprastai nereikalauja išskirtinių resursų, taip pat sprendžia savivaldybės teikiamų viešųjų paslaugų nepakankamumo problemą. Atsižvelgiant į esamą bendruomenių struktūrą, jų brandos lygį, rekomenduojama LEADER tipo priemonės įgyvendinti mažesniuose miestuose ir miesteliuose. Didžiuosiuose šalies miestuose bendruomenės į sprendimų priėmimą ir veiklas turėtų būti įtraukiamos per integruotąsias plėtros strategijas, įgyvendinamas vietos valdžios.
- *2014-2020 m. ES struktūrinės paramos įgyvendinimui išnaudoti esamus administracinius resursus.* Rekomendacijos– naudoti naujus integruotos tvarios miestų plėtros instrumentus, į ES struktūrinės paramos procesus naudojantis LEADER metodu įtraukti vietos bendruomenes– susijusias su būtiniais pokyčiais ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemoje. Remiantis kitų šalių, taip pat Lietuvos patirtimi ankstesniaisiais programavimo periodais, naudingiausia remtis esamomis, planavimo ir administravimo klausimuose patyrusiomis institucijomis. Visiškai naujų juridinių asmenų įtraukimas į valdymo ir kontrolės sistemą mažina veiklos efektyvumą, dėl institucijų nepatirties atsirandančios klaidos kelia projektų vykdytojų pasipiktinimą ir nepasitikėjimą visa sistema. ITI instrumento įgyvendinimą rekomenduojama organizuoti taip, kad didesnis savarankiškumas miestams būtų deleguotas strategijos planavimo stadijoje, tuo tarpu strategijos įgyvendinimo priežiūrą rekomenduojama perduoti jau veikiančioms ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistemoms institucijoms. LEADER tipo priemonių įgyvendinimui rekomenduojama pritraukti veikiančias

vietos veiklos grupes (VVG), o naujus juridinius asmenis steigti tik tuomet ir ten, kur VVG resursų nėra ar jais negalima pasinaudoti.

