



**KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS**  
**SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS**

**Sandra Samsonienė**

**EUROPOS SĄJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ INVESTICIJŲ  
SAVIVALDYBĖSE ANALIZĖ: UTENOS RAJONO  
SAVIVALDYBĖS ATVEJIS**

Baigiamasis magistro projektas

**Vadovas**

Doc. dr. Rimantas Dapkus

**KAUNAS, 2016**

**KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS**  
**SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS**  
**VIEŠOSIOS POLITIKOS IR ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS**

TVIRTINU

L. e. Instituto direktorės pareigas  
(parašas) Doc. dr. Audronė Telešienė  
(data)

**EUROPOS SĄJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ INVESTICIJŲ**  
**SAVIVALDYBĖSE ANALIZĖ: UTENOS RAJONO**  
**SAVIVALDYBĖS ATVEJIS**

Baigiamasis magistro projektas

**Miestų ir regionų vystymas (kodas 621S33001)**

---

**Vadovas**

(parašas) Doc. dr. Rimantas Dapkus  
(data)

**Recenzentas**

(parašas) Prof. dr. Algis Junevičius  
(data)

**Projektą atliko**

(parašas) Sandra Samsonienė  
(data)

**KAUNAS, 2016**

KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS  
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS

Sandra Samsonienė

(Studento Vardas Pavardė)

Miestų ir regionų vystymo magistrantūros studijų programa 621S33001, antras kursas

(Studijų programa, kursas)

Baigiamojo projekto

„EUROPOS SAJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ INVESTICIJŲ SAVIVALDYBĖSE  
ANALIZĖ: UTENOS RAJONO SAVIVALDYBĖS ATVEJIS“

**AKADEMINIO SAŽININGUMO DEKLARACIJA**

2016-01-06

(Data)

KAUNAS

Patvirtinu, kad mano Sandros Samsonienės baigiamasis projektas tema „Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų savivaldybėse analizė: Utenos rajono savivaldybės atvejis“ yra parašytas visiškai savarankiškai, o visi pateikti duomenys ar tyrimų rezultatai yra teisingi ir gauti sąžiningai. Šiame darbe nei viena dalis nėra plagijuota nuo jokių spausdintinių ar internetinių šaltinių, visos kitų šaltinių tiesioginės ir netiesioginės citatos nurodytos literatūros nuorodose. Įstatymų nenumatytų piniginių sumų už šį darbą niekam nesu mokėjęs.

Aš suprantu, kad išaiškėjus nesąžiningumo faktui, man bus taikomos nuobaudos, remiantis Kauno technologijos universitete galiojančia tvarka.

---

(vardą ir pavardę įrašyti ranka)

Samsonienė, Sandra. *Analysis of the European Union Structural Funds Investments in Municipalities: Case of Utena District Municipality*: Master's thesis in Regional and Urban Planning / supervisor assoc. prof. Rimantas Dapkus. Institute of Public Policy and Administration, the Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

Research area and field: 03S

Key words: European Union, regional policy, regional development, structural funds investments, municipalities.

Kaunas, 2016. 68 p.

## SUMMARY

The importance of this Master's thesis is proved by the claim that the European Union structural funds are one of the main resources in order to sustain regional development and help reach the goals of the strategy „Europe 2020“. These goals comprise the creation of conditions for smart, sustainable and inclusive growth. The object of the thesis is European Union investments. The purpose of the work is to analyze European Union structural funds investments in Utena district municipality. The main tasks of the research are: 1. To analyze theoretical aspects of EU investment in self-governance; 2. To discuss the European Union's structural funds and their use and peculiarities in the context of Lithuanian self-governance; 3. To analyze the EU investments, good practices and make recommendations for more effective use of investments for further development of Utena district. The thesis uses the following methods: scientific literature analysis, data analysis, statistical analysis, survey. While the efficient use of EU investments in self-governance is one of the preconditions for a successful development of the region, this issue in the scientific literature and research is still very fragmented. So far, at the European Union's level, Simeon (2014) has analyzed the EU Structural Funds' planning processes; Mohl and Hagen (2010), Becker, Egger and von Ehrlich (2012) have analyzed the impact of the EU structural funds on regional development; Camagni and Capello (2012), Foray et al. (2009) have identified the peculiarities of smart regional specialization, innovation aspects of the EU's regional policy and the role of local authorities in the construction. In Lithuanian context Maniokas (2014) has studied the Europeanisation process of Lithuania; Valickas (2009), Macys (2005) have discussed the Lithuanian regional economy, policy and its evolution; Žilinskas (2009), Dapkus, Bagdonas and Gaizauskienė (2009) have identified the regional management and development problems in Lithuania; Dumčius and Šiupšinskas (2003) have analyzed the impact of EU for Lithuanian municipalities and regions; Puidokas and Daukaitė (2013) presented the Lithuanian regional policy development trends in the context of EU regional policy. Thus, the relevance of the topic is to prepare a comprehensive study of the EU structural funds use in municipalities with special attention to the Utena district municipality. The research problem is based on the fact that the EU investments are not always used efficiently (Mohl, Hagen, 2010; Puidokas, Daukaitė 2013), so the regional development objectives can not always be achieved. Therefore, the research question is raised: is there a successful and efficient use of the EU investments in Utena district municipality or the process could be improved? This Master's thesis is divided into three main parts, presenting the peculiarities of the European Union, Lithuania and Utena district. The first part presents the theoretical linkages between self-government and the European investments. The second part analyzes the European Union's Structural Funds and their use in Lithuanian self-government. The third part introduces the use of EU investments in Utena district municipality and provides some insights regarding the use of EU investment problems and trends, providing the possibilities for further regional development. From the results obtained, the directions for regional development and more efficient use of EU investments are presented, as well as the conclusions and recommendations.

## TURINYS

LENTELIŲ SĄRAŠAS .....	6
PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS .....	6
ĮVADAS .....	7
1. SAVIVALDOS IR EUROPOS SĄJUNGOS INVESTICIJŲ TEORINIŲ ASPEKTŲ ANALIZĖ .....	10
1.1. Savivalda regioninės politikos kontekste .....	10
1.2. Europos investicijų įtaka savivaldos plėtrai .....	15
1.3. Europos Sąjungos investicijų administravimas savivaldos ir šalies lygmenimis .....	19
2. EUROPOS SĄJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ INVESTICIJŲ BEI JŲ PANAUDOJIMO YPATUMAI LIETUVOS SAVIVALDOS KONTEKSTE .....	25
2.1. Europos Sąjungos struktūriniai fondai bei investicijų kryptys .....	25
2.2. Europos Sąjungos investicijų panaudojimo Lietuvos savivaldoje aspektai .....	29
2.3. Europos Sąjungos investicijų panaudojimas Utenos rajono savivaldybėje .....	42
3. EUROPOS SĄJUNGOS INVESTICIJŲ PANAUDOJIMO SAVIVALDOJE ANALIZĖ .....	48
3.1. Europos Sąjungos investicijų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje tyrimo metodika ..	48
3.2. Europos Sąjungos investicijų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje tyrimo rezultatų analizė .....	49
3.2.1. Europos Sąjungos investicijų panaudojimą ir tendencijos .....	52
3.2.2. Europos Sąjungos investicijų panaudojimo kliūtys .....	53
3.2.3. Efektyvesnio Europos Sąjungos investicijų naudojimo kryptys tolimesniam regiono plėtros vystymui .....	54
IŠVADOS .....	56
REKOMENDACIJOS .....	58
LITERATŪRA .....	59
PRIEDAI .....	64

## LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Savivaldos reikšmė verslui skirtinguose pasaulio regionuose.....	17
2 lentelė. ES struktūriniai fondai.....	25
3 lentelė. ES struktūrinės paramos panaudojimas savivaldybėse 2007-2013 m. ....	29
4 lentelė. Tyrimo instrumentas.....	49

## PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. 2014-2020 m. ES fondų lėšų pasiskirstymas.....	32
2 pav. 5 aktualiausios regioninio planavimo priemonės.....	33
3 pav. 10 aktualiausių savivaldybėms valstybės planavimo priemonių .....	34
4 pav. 2014–2020 m. ES struktūrinių fondų administravimo schema.....	39
5 pav. 2014–2020 m. ES investicijų panaudojimo vertinimo tikslas, uždaviniai, tipai, sritys.....	41
6 pav. Savivaldybės administracijos ES struktūrinių ir kitų fondų lėšų dinamika 2012 - 2014 m. ...	45

## ĮVADAS

Europos Sąjungos (ES) struktūriniai fondai yra svarbi priemonė, padedanti siekti strategijoje „Europa 2020“ numatytų penkių tikslų: užimtumo, inovacijų, švietimo, socialinės įtraukties, klimato ir energetikos srityse (Strategijos „Europa 2020“ iniciatyvos, n.d.). 2014–2020 m. laikotarpiu Europos Sąjunga struktūrinių fondų dėka ir toliau intensyviai investuoja į šalių narių regioninę plėtrą; kai kuriose jų ES investicijos sudaro net daugiau kaip 50 procentų visų viešųjų investicijų. Kaip vienas esminių Lietuvos narystės Europos Sąjungoje tikslų yra nuolatinis ekonominės ir socialinės situacijos gerinimas, taikant pažangias praktikas ir priemones. Taigi Lietuva, tapdama ES nare, kaip mažiau išsivystęs regionas (Puidokas, Daukaitė, 2013), taip pat įgijo teisę naudotis ir ES struktūrinių fondų investicijomis. Įgyvendinant ES ir kitų programų finansuojamus projektus Lietuvos regionų plėtros konkurencingumui didinti, akcentuojamas ekonomikos, žmogiškųjų išteklių bei gyvenimo kokybės sričių stiprinimas.

**Temos aktualumas.** Nors efektyvus ES investicijų panaudojimas savivaldoje yra viena iš sėkmingo regiono plėtros prielaidų, tačiau šiai paramai, skirtai regionų netolygumams sumažinti, neskiriama pakankamai dėmesio, o šios problematikos nagrinėjamas mokslo ir taikomuosiuose darbuose yra fragmentiškas. Europos Sąjungos lygmenyje Simeon (2014) analizavo ES struktūrinių fondų planavimo procesus vietos valdžios kontekste; Mohl, Hagen (2010), Becker, Egger, von Ehrlich (2012) analizavo, ar ES struktūriniai fondai skatina regionų vystymąsi; Camagni, Capello (2012), Foray *et al.* (2009) tyrinėjo regionų sumanios specializacijos, inovacijų aspektus, ES regioninę politiką bei vietos valdžios vaidmenį jos formavime. Lietuvos kontekste Maniokas (2014) tyrinėjo Lietuvos europeizaciją įstojus į Europos Sąjungą; Valickas (2009), Mačys (2005) aptarė Lietuvos regioninę ekonomiką, politiką bei jos raidą; Žilinskas (2009), Dapkus, Bagdonas, Gaižauskienė (2009) identifikavo regionų valdymo ir plėtros problemas Lietuvoje; Dumčius Šiupšinskas (2003) analizavo ES poveikį Lietuvos savivaldybėms regioninės plėtros srityje; Puidokas, Daukaitė (2013) tyrinėjo Lietuvos regioninės politikos tobulinimo kryptis ES regioninės politikos kontekste. Taigi šio darbo temos aktualumas grindžiamas siekiu kompleksiskai ištirti ES struktūrinių fondų investicijų panaudojimą savivaldybėse, ypatingą dėmesį skiriant Utenos rajono savivaldybės ES investicijų panaudojimo analizei ir siekiant Utenos regiono plėtros, žinomumo didinimo (Europos Sąjungos politikos vaisiai Utenos regione, 2014) bei Utenos regiono plėtros plano įgyvendinimo tęstinumo.

**Darbo problema.** ES investicijų panaudojimas ne visuomet yra skaidrus ir efektyvus (Mohl, Hagen, 2010; Puidokas, Daukaitė, 2013), todėl tokio finansavimo teikiamos galimybės ne visuomet panaudojamos tikslingai, o keliami regionų plėtros tikslai gali būti nepasiekti. Viešojoje erdvėje labai dažnai yra įvardijamos abejonės, ar ES parama sėkmingai ir tikslingai panaudojama savivaldybėse.

Savivaldybių specialistai dažnai skundžiasi paramos skirstymo ir administravimo sistemos netobulumu. Mokslininkai savo tyrimuose pastebi įvairių taisytinų sričių ir mini eilę rekomendacijų geresniam ES lėšų skirstymo ir paramos panaudojimo reglamentavimui. Tačiau kita vertus, politikai, ypač prieš rinkimus, itin dažnai stengiasi pabrėžti pasiektą pažangą sprendžiant vietines problemas ir tam sėkmingai panaudotas ES paramos lėšas. Todėl kyla pagrįstų abejonių, kaip yra iš tikrųjų. Taip pat ypatingą nerimą kelia tai, kad jau ne vieną ES lėšų planavimo laikotarpį didžioji paramos lėšų dalis skiriama labiau atsiliekančių regionų ir tikslinių teritorijų spartesniam vystymui(si), tačiau statistikos duomenys nerodo laukto pagerėjimo.

Kaip pavyzdį galima paminėti, kad Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategijoje Utenos miestas buvo priskirtas prie regioninių centrų, kurie, turėdami ekonominį potencialą ir infrastruktūrą, gali atlikti regioninių augimo centrų funkcijas ir jų plėtra gali užtikrinti didesnę teritorinę socialinę sanglaudą regione, o kartu ir Lietuvoje. Regioninių centrų, nustatytų Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategijoje gyvenamosios aplinkos kokybės gerinimui ir investicinio patrauklumo didinimui 2007–2013 metais skiriama papildoma Europos Sąjungos struktūrinė parama. Pagal regioninio centro kompleksinės plėtros investicinę programą skiriama parama turėjo būti panaudota miesto viešųjų erdvių atnaujinimui, rekreacinių zonų plėtotei, apleistų teritorijų regeneravimui. Tikėtasi, kad Utenos regioninio centro kompleksinės plėtros investicinės programos įgyvendinimas efektyviai prisidės prie Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategijos priemonių įgyvendinimo ir padės Utenos miestui išnaudoti jo ekonominį potencialą, paskatinti ekonomikos plėtotę regione ir pagerinti žmonių gyvenimo sąlygas (2007-2013 m. tikslinės teritorijos. Utena, 2007).

Todėl darbo problemą galima išreikšti klausimu: ar sėkmingai ir tikslingai panaudojamos ES investicijos savivaldoje ir kokiomis priemonėmis šį procesą būtų galima pagerinti Utenos rajono savivaldybėje?

**Darbo objektas:** Europos Sąjungos investicijų panaudojimas savivaldybėse.

**Darbo tikslas** – atlikti Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų Utenos rajono savivaldybėje analizę.

**Darbo uždaviniai:**

1. Išanalizuoti Europos Sąjungos investicijų savivaldybėse teorinius aspektus;
2. Aptarti Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų bei jų panaudojimo ypatumus Lietuvos savivaldos kontekste;
3. Atlikti ES investicijų panaudojimo savivaldybėse analizę, įvertinti patirtį ir pateikti rekomendacijas geresniam investicijų panaudojimui tolimesniam Utenos rajono vystymui(si).



**Darbo metodai:**

1. Mokslinės literatūros analizė;
2. Antrinių duomenų analizė;
3. Statistinių duomenų analizė;
4. Ekspertų nuomonės anketinė apklausa.

**Darbo struktūra:**

Šio magistro baigiamojo darbo struktūra suskirstyta į tris logines dalis, pristatančias Europos Sąjungos, Lietuvos bei Utenos rajono specifiką. Pirmojoje darbo dalyje pristatomos teorines savivaldos ir Europos investicijų sąsajos. Antrojoje darbo dalyje aptariami Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos bei jos panaudojimo ypatumai Lietuvos savivaldos kontekste. Trečiojoje darbo dalyje pristatoma ES investicijų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje tyrimo metodika bei analizuojamos ES investicijų panaudojimo kliūtys ir kryptys, numatant galimas tolimesnes regiono plėtros tendencijas.

# 1. SAVIVALDOS IR EUROPOS SĄJUNGOS INVESTICIJŲ TEORINIŲ ASPEKTŲ ANALIZĖ

Šiame skyriuje aptariama savivaldos bei savivaldybių svarba Europos regioninės politikos kontekste, išryškinama ES investicijų įtaka užsienio valstybių savivaldos plėtrai bei aprašomas Europos Sąjungos investicijų administravimas savivaldos ir šalies lygmenimis, įvertinant investicijų poreikio, poveikio bei įrodymais grįsto valdymo veiksmingumą regionų plėtrai.

## 1.1. Savivalda regioninės politikos kontekste

Šiandieniniame Pasulyje vis daugiau dėmesio skiriama demokratijos principų taikymui visuose valstybės valdymo lygmenyse. Bene arčiausiai žmogaus ir jo poreikių tenkinimo yra savivaldos institucijos. Viešojo valdymo tobulinimui šiame lygmenyje skiriamas itin didelis dėmesys. Ypač tai aktualu demokratijos keliu pasukusioms post sovietinėms šalims, susiduriančioms ne tik su naujų valdymo principų diegimo ir tobulinimo iššūkiais, bet ir su didelio ekonominio bei socialinio atsilikimo nuo kitų Vakarų Pasaulio labiau išsivysčiusių šalių mažinimo uždaviniais. Sėkmingam šių uždavinių sprendimui yra sutelktas didelis dėmesys makro regioniniame lygmenyje. Labiau išsivysčiusios valstybės jaučia pareigą pagelbėti savo silpnesnėms kaimynėms, siekiant bendros pažangos ir visuomenės gerovės kūrimo. Bendradarbiavimas tarptautiniu mastu įgauna vis didesnę svarbą kovojant su skurdu ir ligomis visame Pasulyje, o taip pat suvokiant būtinybę bendrai kovoti su gamtos tarša ir klimato kaita, rūpinantis senkančiais gamtos ištekliais, ieškant naujų metodų kovoje su užkrečiamomis ligomis, na ir be abejo kovoje su plintančia terorizmo grėsme ir siekiant Taikos Pasulyje. Tai vieni svarbiausių uždavinių formuojant atskirų valstybių tarptautinę politiką ir derinant savo veiksmus regioniniame lygmenyje.

Globalių problemų sprendimas labai priklauso ir nuo atskirų regioninių neramumų bei vietinių vystymosi netolygumų šalinimo. Šiuo atžvilgiu itin intensyviai yra bendradarbiaujama Europoje, ieškant kuo platesniam valstybių ratui priimtinių regioninės politikos formavimo bei jos įgyvendinimo instrumentų. Sėkmingi ir tvarūs pasiekimai galimi tik, kai jais bus patenkinti platūs visuomenės sluoksniai. Ir arčiausiai žmonių yra vietos savivaldos institucijos, kurioms ir atitenka pagrindinis vaidmuo įvertinant vietinius poreikius ir galimybes, bei sutelkiant bendruomenės narius ir verslo pasaulio atstovus bendradarbiavimui. Pasiekimai vietiniame lygmenyje padeda užtikrinti konkrečių mikroregionų spartesnę vystymąsi ir jų konkurencingumo augimą. O tai įgalina valstybes išspręsti šalies teritorijoje esančių makroregionų vystymosi netolygumų šalinimo uždavinius, bei prisideda

prie pačių valstybių ekonominio pajėgumo augimo, o tuo pačiu prisideda ir prie gebėjimo užtikrinti savo piliečiams socialinę gerovę.

Siekiant geriau suvokti savivaldos vaidmenį formuojant ir įgyvendinant regioninės politikos uždavinius tikslinga išanalizuoti mokslininkų darbus apie savivaldos bei regioninės politikos sąsajas, retrospektyviai pristatant Europos Sąjungos regioninės politikos formavimosi etapus ir šiandienos savivaldos iššūkius.

Pasak Vitkaus (2008) ir Leach (2007), Europos Sąjungos regioninė politika buvo plėtojama laipsniškai, nuo pat Europos Bendrijos steigimo (Romos) sutarties, kada šešios valstybės steigėjos, kurdamos Europos Bendriją, siekė sustiprinti savo šalių ekonomiką, užtikrinti darnią jos plėtrą mažinant regionų skirtumus ir mažiau išsivysčiusių regionų atsilikimą. ES regioninė politika yra neatskiriama nuo pagrindinių tikslų: demokratijos plėtros, ūkio stiprinimo, gyventojų socialinės gerovės užtikrinimo (Puidokas, Daukaitė, 2013). Nusprendus sukurti bendrą žemės ūkio politiką, atsirado tam tikrų regioninės politikos elementų, paremtų lėšų perskirstymu. 1961 m. buvo įkurtas Europos socialinis fondas, o 1965 m. Komisija pateikė pirmąjį regioninės politikos memorandumą bei 1968 m. įkūrė Generalinį direktoratą, atsakingą už regioninę politiką. Po poros metų, 1975 m., buvo įkurtas Europos regioninės plėtros fondas ir nuo tada struktūrinių fondų parama regioninės politikos projektams didėjo: 1975 m. ji sudarė 4,8 proc. Europos Bendrijos biudžeto, o 1999 m. – net 35 proc. ES biudžeto. Nuo 2000 iki 2006 m. pabaigos iš struktūrinių fondų buvo išmokėta apie 213 mlrd. Eurų (apie 1/3 visų ES išlaidų) regioninės politikos plėtrai.

Tačiau prieš plačiau analizuojant šiuolaikinę regioninę politiką, pirmiausia svarbu įvardinti, kaip apibrėžiama regiono samprata mokslo darbuose. Burneika (2013) **regionu** vadina bet kokią, bet kokiomis ribomis apibrėžtą teritoriją, nebūtinai turinčią tam tikrų vidinių panašumų ar išskirtinumą iš kitos erdvės. Mokslininkas regionus klasifikuoja pagal reiškinių, kurio panašumu remiantis jie išskirti, tipą:

1. **Gamtiniai** (kalnų, deltų, dykumų);
2. **Visuomeniniai** (ekonominiai, administraciniai, etniniai, politiniai);
3. **Kompleksiniai** (išskirti pagal reiškinių kompleksą – pavyzdžiui, Balkanų šalys).

Regionai taip pat gali būti klasifikuojami ir pagal jų išskyrimo principus (Burneika, 2013):

1. **Homogeniniai regionai** – išskiriami remiantis formaliais tam tikro reiškinių panašumo principais (Europos Sąjunga, Vilniaus rajono savivaldybė ir pan.).

2. **Funkciniai regionai** – tai teritorija, organizuojama apie centrą ar centrus, vykdančius tam tikrą funkciją aplinkinėse teritorijose. Jie išskiriami kažkokiai funkcijai atlikti, pavyzdžiui, firmos aptarnaujamai teritorijai pažymėti ir gali būti dviejų potipių - nodaliniai arba tinklo regionai.

3. **Vernakuliariniai regionai** konstruojami ir gyvuoja žmonių sąmonėje – tokie regionai egzistuoja, nes yra naudojami žmonių kalboje, jų pavadinimai turi paaiškinamąją galią, net jei jie nėra formaliai išskirti, pavyzdžiui, istoriniai etnografiniai regionai (Žemaitija), miestų dalys (Vilniaus taboras) ir platesni regionai (Rytų Lietuva, Centrinė Europa). Ilgainiui jie gali tapti politiniais administraciniais regionais ir vėliau evoliucionuoti į valstybes.

Regioninės politikos kontekste terminas **regionas** nėra įvardijamas vienareikšmiškai, tačiau jis dažnai tapatinamas su nacionalinės ekonomikos geografiniu subvienetu (Armstrong, Taylor, 2003) ir ši samprata taikoma Europos Sąjungos regioninės politikos formavimo procesuose. Svarbu akcentuoti, kad ES yra padalinta į regionus pagal išsivystymo lygį (BVP 1 gyventojui rodiklio ir Sąjungos vidurkio santykis), kurie suskirstyti į tokias kategorijas (Apie 2014-2020 m. ES fondų investicijas, 2014):

1. **Mažiau išsivystę regionai** (BVP vienam gyventojui mažesnis nei 75 proc. ES vidurkio). 2014–2020 m. laikotarpiu iš ES struktūrinių fondų 72 šiems regionams, tarp jų ir Lietuvai, numatyta skirti 182,2 mlrd. eurų;
2. **Pereinamojo laikotarpio regionai** (BVP vienam gyventojui tarp 75 ir 90 proc. ES vidurkio). 2014–2020 m. laikotarpiu iš ES struktūrinių fondų 51 tokiam regionui numatyta skirti 32,4 mlrd. eurų;
3. **Labiau išsivystę regionai** (BVP vienam gyventojui didesnis nei 90 proc. ES vidurkio). 2014–2020 m. laikotarpiu iš ES struktūrinių fondų 151 regionui numatyta skirti 54,4 mlrd. eurų.

Regionų skirtumų susidarymą ir kitimą įtakoja tiek vidiniai, tiek išoriniai veiksniai, tokie kaip geografinė padėtis, gamtiniai išteklių, transporto tinklas, prieinamumas prie pagrindinių transporto koridorių, urbanizacijos, infrastruktūros išvystymo lygis, energetikos išteklių kaina ir prieinamumas, bendrieji šalies ir užsienio makroekonominiai veiksniai (ekonominė recesija; Europos skolų krizė; situacija eksporto rinkose ir darbo rinkos situacija. Šalies mastu skirtumus gali lemti bendroji valstybės ekonominė politika - darbo santykių, investicijų, inovacijų, bazinės infrastruktūros, energetikos reguliavimas ir vystymas bei stambių ūkio subjektų veikla (Regioninė politika, n.d.). Analizuojant ES regioninės politikos tolimesnį įgyvendinimą reglamentuojančius dokumentus galima pastebėti, kad 2014-2020 metų laikotarpiu ir toliau bus skiriamas pagrindinis dėmesys regionų netolygumų mažinimui.

Tačiau pasak Snieškos ir Bruneckienės (2009), **regionu** gali būti vadinama integrali valstybės dalis, mažesnė už pačią valstybę, taigi šalį sudaro tam tikras (n) regionų kiekis. Čia akcentuojama, jog valstybės narės taip pat turi savo regionus. Taigi galima teigti, jog regiono sąvoka gali būti laikoma gimininga **rajono** sąvokai. Pavyzdžiui, ES narę Bulgariją, turinčią 7.5 milijono gyventojų, sudaro 28 regionai; Čekiją su 10.5 milijono gyventojų sudaro mažiau, 14 regionų; Vengriją, turinčią

10 milijonų gyventojų sudaro 23 regionai; tuo tarpu Lenkiją su 38 milijonais gyventojų sudaro sąlyginai nedaug, 16 regionų. Ši statistika demonstruoja, jog ne tik šalių dydis ir gyventojų skaičius apsprendžia regionų struktūrą šalies viduje (Nemec, de Vries, 2015). Taigi regioninė politika gali apimti tiek regionų, tapatinamų su nacionalinės ekonomikos geografiniu subvienetu, tiek mažesnių už pačią valstybę regionų plėtrą, o regioninės politikos vykdymas siejamas su bet kokia tiksline teritorine politika.

Šiandieninė Europos Sąjungos regioninė politika yra dalis sanglaudos politikos, apimančios ekonominius, kultūros, socialinius ir aplinkos klausimus. Taigi sanglaudos politika vadinama bendroji ES politika, kurios tikslas – mažinti išsivystymo skirtumus tarp ES regionų. Burneikos (2013) teigimu, esminio skirtumo tarp struktūrinės politikos, sanglaudos politikos ir regioninės politikos sąvokų nėra. ES sanglaudos politika įgyvendinama per Europos socialinį fondą, Europos regioninės plėtros fondą, Sanglaudos fondą ir kitas finansines priemones (ES sanglaudos politika, 2014). Siekiant inovacijomis grįstos regionų plėtros, oficialus ES komunikatas „Regioninės politikos įnašas į pažangų augimą 2020 m. Europoje“ (Europos Komisija, 2010) yra pirmasis oficialus dokumentas, pabrėžiantis Inovacijų sąjungos prioritetus. Kartu su strategija „Europa 2020“, dokumente aprašomas regioninės politikos vaidmuo. Taigi akivaizdu, jog **šiuolaikinis regioninės politikos suvokimas** siejamas su inovatyvumu, sumania (pažangia) specializacija, bei pažangiu augimu. Šios politikos išskirtinumas - pažangios specializacijos strategijos, atspindinčios politikos „vienas tinka viskam“ neatitikimą šiuolaikiniams poreikiams, kilusios, pasak Camagni ir Capello (2012), iš paviršutiniško Lisabonos 2000 bei Europa 2020 strategijų taikymo.

Apie tai, koks yra **savivaldos** vaidmuo regionų pažangios specializacijos strategijose, rašo Foray *et al.* (2009). Mokslininko pabrėžiama, jog viešosios organizacijos vaidina svarbų infrastruktūros vaidmenį pažangios specializacijos procese. Foray *et al.* (2009) įvardija tris esmines vietos valdžios atsakomybes:

- skatinti regionų pažangios specializacijos atradimą ir plėtrą kartu su antrepnerių bei kitų organizacijų pagalba (aukštojo mokslo institucijomis, tyrimų laboratorijomis ir t.t.);
- stebėti procesą, vertinant ir nustatant tikslingai panaudoto finansavimo bei investicijų efektyvumą;
- pasirūpinti papildomomis investicijomis, reikalingomis besivystančioms specializacijoms (pavyzdžiui, edukacinėms ir mokymo institucijų) regionuose.

Svarbu pabrėžti, jog **savivaldybės** yra labai svarbios šiuose procesuose dėl turimų kompetencijų bei galios ir geba padėti antrepneriams valdyti bei skatinti partnerystės tinkų plėtrą, tuo pačiu pasidalinant žiniomis, įtakojančiomis regionų plėtrą. Taigi savivaldybės ir jose veikiančios viešosios institucijos gali suteikti informaciją apie technologines bei komercines perspektyvas, produktų bei procesų standartus vietinėms bei užsienio rinkoms, bei išorinius finansinius bei

logistikos šaltinius įvairiems subjektams. Greta to, regionų plėtros kontekste, savivaldybės vykdo tokias veiklas: dalyvauja susitikimuose, informuoja suinteresuotus asmenis apie vykstančias veiklas, apmoko žmones, renka informaciją (rengia studijas), bei dirba darbo grupėse kuriant regionų strategijas. Tačiau aktyviausiai savivaldybės dalyvauja procesuose, skatinančiuose verslo atstovų ir regionų profesionalų bendradarbiavimą, remiant antrepnerius įvairių valdymo bei sklaidos procesų metu, bei yra kaip tarpininkas, padedantis atrasti tinkamas specializacijas viešosios regionų politikos kontekste.

Remiantis OECD (2013), vietos savivaldos struktūros vaidina svarbų vaidmenį ne tik specializacijos strategijos pasirinkime. Nuolatinis dialogas su savivaldybės gyventojais suteikia galimybių teisingam sprendimų priėmimui bei viešosios politikos vertinimui regionuose. Taip pat didesnis interesas dalyvauti viešajame gyvenime bei viešųjų sprendimų priėmime leidžia gyventojams prisidėti prie adekvataus regiono politikos formavimo. Taigi savivaldybių siūlomi regionų išskirtinimai lemia sėkmingą sumanios specializacijos parinkimą bei plėtojimą.

Europos Sąjungoje nuo 2014 metų sausio mėn. ES šalys narės buvo įpareigtos sukurti partnerystės tinklą su vietos bei regiono valdžia per visą sanglaudos politikos programinį laikotarpį: nuo partnerystės sutarčių ir veiksmu programų parengimo iki struktūrinių fondų stebėsenos iniciatyvų. Skatindama valdymo partnerystės principą, Europos savivaldybių ir regionų taryba - CEMR (angl. Council of European Municipalities and Regions) nusprendė stebėti šios naujos taisyklės laikymąsi. Šalių narių sprendimu, Europos Sąjungos 2014-2020 m. biudžete numatyta skirti 352 milijardus eurų sanglaudos politikos įgyvendinimui regionuose ir savivaldybėse. Lėšos skirtos naujų darbo vietų sukūrimui, socialinei atskirčiai mažinti, klimato kaitos procesų valdymui bei tyrimų bei inovacijų plėtros skatinimui. Kaip pabrėžiama, šie tikslai gali būti pasiekti tik glaudžiai bendradarbiaujant su savivaldos institucijomis (Simeon, 2014). Remiantis šioje dalyje pateikta medžiaga galima daryti išvadą, jog Europos parama dažnai tapatinama su Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijomis. Taigi toliau darbe remiamasi minėtomis prielaidomis, analizuojant ES investicijų įtaką savivaldos plėtrai.

Tačiau Burneika (2013) teigia, jog regioninės politikos, kaip valstybių ekonominio vystymosi įrankio, racionalumas ir tikslingumas kelia daug diskusijų. Jo teigimu, išskirtinis dėmesys atsilikusių regionų ekonomikai gali paskatinti visos šalies ūkio augimą, nes neliktų vietų, mažinančių šalies ekonomikos rodiklių vidurkį. Kita vertus, būtų labai sunku surasti tokias regioninės politikos priemones, kurios galėtų remti atsilikusius regionus ne kitų regionų sąskaita. Taigi dažniausiai regioninė politika susijusi su resursų perskirstymu, kuris prieštarauja rinkos ekonomikos teorijai, teigiančiai, kad rinka pati efektyviausiai perskirsto resursus. Jei regioninės politikos priemonės susijusios su resursų perskirstymu, tai galima teigti, kad ekonomikos skatinimas viename regione reiškia ekonomikos smukdymą kitame.

*Apibendrinant galima teigti, jog regionas, priklausomai nuo konteksto, gali būti apibrėžiamas kaip gamtinis, visuomeninis arba kompleksinis vienetas, tačiau dažnai mokslinėje literatūroje jis tapatinamas su nacionalinės ekonomikos geografiniu subvienetu. Regioninė politika Europoje buvo vienas iš prioritetų nuo pat Europos Bendrijos steigimo sutarties ir yra svarbi sritis Europos Sąjungos kontekste. Sąjunga yra padalinta į mažiau išsivysčiusius, pereinamojo laikotarpio bei labiau išsivysčiusius regionus, kurie gali pretenduoti į Europos Sąjungos investicijas. Šiuolaikinės regioninės politikos akcentai - tai inovacijos, sumani specializacija, bei pažangus augimas, kuris savivaldos institucijas skatina atrasti išskirtinę pažangią specializaciją, vertinti regionui skirtą finansavimo bei investicijų efektyvumą bei pasirūpinti papildomomis investicijomis, reikalingomis besivystančioms specializacijoms regionuose.*

## **1.2. Europos investicijų įtaka savivaldos plėtrai**

Šiame poskyryje pristatoma Europos Sąjungos investicijų įtaka savivaldai, remiantis užsienio valstybių pavyzdžiais.

Kaip teigia Burneika (2013), regionų pozicijos Europos Sąjungoje pastaraisiais metais stiprėja dėl vykdomų regionalizmo bei ES politikos veikslių. Akcentuotina, jog savivaldos pozicijos valdžios hierarchijos piramidėje yra gana panašios ES šalyse, ir tik Rytų Europoje kyla dvejonių dėl šio lygmens institucijų autonomijos laipsnio ir realių sprendimo priėmimo galių. Taip pat teigiama, jog regioninio lygmens administravimo vienetų, užimančių tarpinę poziciją tarp nacionalinės ir vietos valdžios, pozicija, galios ir funkcijos šioje valdžių hierarchijoje labai skiriasi. Burneika (2013), remdamasis Balchin ir Sykora (1999) Europos valstybių klasifikacija pagal penkias kategorijas, vertinant subnacionalinės valdžios autonomijos laipsnį, pristato tokias valstybių grupes:

1. Klasikinės unitarinės valstybės (Graikija, Airija, Liuksemburgas);
2. Unitarinės valstybės, pradėjusios regioninės decentralizacijos procesą (Suomija, Prancūzija, Portugalija, Olandija);
3. Unitarinės valstybės deleguojančios daugiau valdžios savivaldybėms (Danija, Norvegija, Švedija);
4. Regionalizuotos unitarinės valstybės (Italija, Ispanija, Jungtinė Karalystė);
5. Federalinės valstybės, kuriose regionai turi pilną sprendimo priėmimo autonomiją, išskyrus kai kurias užsienio politikos ir ekonomikos sferas (Vokietija, Belgija, Austrija, Šveicarija).

Priklausomai nuo valdžios lygmens (nacionalinė (federalinė), regioninė (valstijos), ar vietos (savivalda)), valdžios vaidmuo, remiantis OECD (2013), dažniau matomas kaip pagalbinis siekiant

atrasti turimus regiono išskirtinumus (Auwera *et al.*, 2013; Hodges, 2013); valdžios vaidmuo netapatinamas su regiono išskirtinumu, ar specializacijos „atradėjo“ vaidmeniu (Lee, 2013). Pasak Simeon (2014), pati Europos Komisija tvirtindama Partnerystės sutartis ir apibrėždama Europos struktūrinių ir investavimo fondų naudojimą 2014–2020 metais, daugeliu atvejų suderina nacionalinių valstybių valdžios institucijų vaidmenį ir atsakomybės lygmenį. Pavyzdžiui, Čekijoje, Regioninės plėtros ministerija yra atsakinga už Sutarties įgyvendinimą. Tuo tarpu Suomijoje už šių procesų įgyvendinimą yra atsakinga Darbo ir ekonomikos ministerija. Vokietijoje šie procesai nacionaliniu lygiu yra koordinuojami Federalinės ekonomikos ministerijos. Tuo tarpu Lietuvoje tokią atsakomybę turi Finansų ministerija. Slovėnijoje pradžioje už partnerystės sutarties įgyvendinimą buvo atsakinga Ekonominės plėtros ir technologijų ministerija, tačiau po 2014 m. kovo 1 d. naujas valdymo organas, atsakingas už Europos sanglaudos plėtros politiką, perėmė koordinuoti šiuos procesus šalyje. Nors, pavyzdžiui, Prancūzijoje, šia atsakomybe dalijasi kelios ministerijos, įsteigusios Nacionalinę ministerijų kolegiją. Taigi akivaizdu, jog regiono išskirtinumiui atskleisti nepakanka vienos ar dviejų ministerijų kompetencijos. Šiuose procesuose privalo dalyvauti ir vietos valdžios institucijos.

Dėl šios ir kitų priežasčių **regioniniu lygiu** regioninės valdžios institucijos per nacionalines asociacijas buvo itrauktos į partnerystės politikos formavimo procesus – diskusijas bei patį programos rengimą – ir jų pasiūlymai buvo įtraukti į partnerystės sutarties bei šalies veiksmų programų formavimą. Pavyzdžiui, Belgijoje, finansinės programos lėšų paskirstymo derybos paprastai vyksta kartu su regionų, bendruomenių atstovais ir aukščiausio lygio federaline valdžia, taigi savivaldai suteikiama teisė ne tik įtakoti programų prioritetus, tačiau ir finansavimo paskirstymą. Svarbu pabrėžti ir tai, jog vietos valdžios įtaka Belgijoje yra ne tokia svarbi, lyginant su regioninės valdžios vaidmeniu Briuselio (sostinės) regione. Tuo tarpu Danijoje kiekvienas Regioninės plėtros forumas, kuriame dalyvauja skirtingų sričių atstovai, iš jų - savivaldybių bei regionų tarybų nariai, diskutuoja apie investicinius prioritetus regione bei Europos struktūrinių fondų (ERPF ir ESF) bei paties regiono Plėtros fondų investicijas (Simeon, 2014).

Taigi **savivalda** remia ir skatina, finansuoja ar šalina suvaržymus (Helleputte *et al.*, 2013), kuria visas reikiamas sąlygas, aplinką bei struktūras veikloms, kuriomis antreprenieriai bei valdžios atstovai sužino apie galimybes bendradarbiauti tam tikra strategine linkme (OECD, 2013) savivaldybėse. Šias OECD ataskaitoje minimas dedamąsias iliustruoja žemiau esanti 1 lentelė, pristatanti savivaldos reikšmę verslui skirtinguose pasaulio regionuose.



**1 lentelė. Savivaldos reikšmė verslui skirtinguose pasaulio regionuose (sukurta autorės pagal OECD, 2013).**

<b>Regionas</b>	<b>Savivaldos reikšmė verslui</b>
Australija, Melburnas	Detalesnis bei platesnis Melburno pietryčių regiono ekonomikos planas taip pat siejamas su šiais procesais: jis susieja ekonominius prioritetus tarp daugelio vietos valdžios organizacijų regione. Tyrimų institucijos ir valdžios organai stengiasi bendradarbiauti ir sukurti ilgalaikius bei tvarius santykius su verslu.
Vokietija, Berlynas ir Brandenburgas	Sukurta bendradarbiavimo modelis yra plataus socialinio dialogo, kuriame dalyvavo daug vietos gyventojų, asociacijų, savivaldybių bei politikų, rezultatas. Šio modelio dėka abu regionai, Berlynas ir Brandenburgas, sutarė dėl vieningos plėtros strategijos. Inovacijų bei ekonominės plėtros agentūrų atsakingieji asmenys iš Brandenburgo bei Berlyno klasterio koordinuoja finansavimo bei paramos veiklas regione.
Korėja, Gwangju	Lazerių industrija buvo pirmoji sritis, skatinta centrinės bei vietos valdžios ir turėjo stiprų potencialą diversifikuoti ir modernizuoti vietos pramonę.
Olandija, Eindhovenas	Pastarojo laikotarpio valdžios decentralizacijos tendencija lėmė savivaldos įtakos augimą, ypatingai socialinės apsaugos bei nedarbo politikos srityse. Decentralizacija taip pat suteikė galių provincijoms regioninės ekonominės politikos, gamtos apsaugos ir erdvių planavimo kontekste.
Lenkija, Malopolska regionas	Vienas iš esminių regioninės valdžios tikslų Malopolska regione buvo skatinti gyventojus, ypač mokslininkus, studentus bei antrepnerius, dalyvauti regioninės inovacijų strategijos (RIS) 2013-2020 rengime bei įgyvendinime. Atsakingos Malopolska regiono valdžios institucijos suteikė analitinę bei organizacinę pagalbą. Informacija apie RIS 2013-2020 rengimą buvo patalpinta vietos bei regiono laikraščiuose bei internete.

Minėtuose pavyzdžiuose akcentuojamas veiklų finansavimas bei kiti palaikantys verslo sektorių aspektai. Taigi svarbu akcentuoti, kokios teorijos ir koncepcijos akcentuoja verslo ir valdžios (tiriamuoju atveju - savivaldos) bendradarbiavimą.

Viena iš tokių koncepcijų gali būti įvardijama Etzkowitz (2003) bei Etzkowitz ir Ranga (2010) **trigubos spiralės** (*angl.* Triple Helix) koncepcija regionų plėtrai. Jos esmė - tai trijų bazinių elementų – universitetų, verslo ir valdžios sąveika. Kiekviena iš šių sferų turi imtis ne tik sau būdingos, bet ir kitoms sferoms tradiciškai priskiriamų veiklų (Burneika, 2013). Universitetai turi dalyvauti vyriausybės veikloje ir, atvirkščiai – verslas bei vyriausybė taip pat turi dalyvauti aukštųjų mokyklų veikloje. Etzkowitz ir Ranga (2010) pažymi, jog šio modelio imitavimas ar perkėlimas į tam tikrą besivystantį regioną turėtų ilgalaikę sėkmę, jei jis būtų taikomas nuo pat pirmosios įgyvendinimo stadijos. Pasak Burneikos (2013), visoms trimis sferoms intensyviau bendradarbiaujant, inovacijų politika atsirastų kaip sąveikos pasekmė, o ne tik kaip vyriausybės sprendimas.

Kita svarbi koncepcija yra **regioninės inovacinės sistemos (RIS)** teorija (Burneika, 2013 cit. Cooke, 1998; Anderson, Karlson, 2004). Kaip iliustruoja Lenkijos, Malopolska regiono pavyzdys aukščiau esančioje lentelėje, šis konstruktas yra skirtas analizuoti mažų ir vidutinių regionų ekonominės plėtros aspektus, akcentuojant inovacinių sistemų ir verslo klasterių sąveiką. RIS būdingi du pagrindiniai aspektai - tai firmos, susitelkusios regiono branduolio klasteryje ir institucinė infrastruktūra. Pažymima, jog ne visi verslo klasteriai gali būti vadinami RIS, nors būtent jie vaidina svarbiausią vaidmenį šiose sistemose. Todėl tam, kad klasteris galėtų vadintis RIS, jame esančios firmos turi būti susietos su kitomis firmomis, klientais, konkurentais. Tinklaveikos principu

veikiančios inovatyvių įmonių grupės aplinkoje turėtų būti žinių centrai (pavyzdžiui, universitetai) bei verslo paslaugų ir valdymo struktūros (verslo inkubatoriai, verslo asociacijos, vyriausybės departamentai). Jei tame regione egzistuoja dar ir finansinė infrastruktūra, tada jį galima vadinti regionine inovacine sistema.

Pabrėžtina, jog pavyzdžiai apie verslą nors ir svariai, tačiau tik iš dalies iliustruoja ES investicijų poveikį regionams, taigi svarbu detaliau išsiaiškinti, kokia apskritai yra Europos paramos įtaka valstybių savivaldos plėtrai.

Dažnai mokslinėje literatūroje bei kituose šaltiniuose ES struktūrinių fondų parama šalių savivaldai vertinama skirtingai. Publikuojama nemažai darbų, kuriuose empiriškai pagrindžiamas teigiamas tokių investicijų poveikis, tačiau kiti autoriai teigiamo poveikio savivaldai neaptinka, arba net pabrėžia ES struktūrinių fondų paramos žalą ekonomikoms. Įdomu tai, jog remiantis skirtingų mokslininkų atliktų empirinių tyrimų analize apie ES struktūrinių fondų įtaką ekonomikos plėtrai bei konvergencijos procesams galima įvardinti tokius rezultatus: Dall'erba, (2005) ir Ramajo *et al.*, (2008), akcentuoja teigiamą fondų įtaką ekonomikos augimui, Esposti ir Bussoletti (2008) teigia, jog šis poveikis nėra stiprus. Kitų teigimu, jis statistiškai nereikšmingas (Dall'erba ir Le Gallo, 2008), tuo tarpu Eggert *et al.* (2007) teigia, jog įtaka yra neigiama (Mohl, Hagen, 2010).

Verta paminėti, pavyzdžiui, Garcia-Mila, McGuire (2001) tyrimą, kuriame buvo analizuojamas ES struktūrinių fondų paramos poveikis Ispanijos regionams ir santykiniam jų atsilikimui mažinti. Remiantis tyrimo rezultatais mokslininkai daro išvadą, jog nei valstybės, nei ES struktūrinių fondų parama nebuvo efektyvi priemonė skatinant privačias investicijas ir gerinti atsilikusių regionų ekonominę situaciją.

Airijoje pastarojo meto ekonominę plėtrą tyrę ekonomistai, remiantis Lietuvos laisvosios rinkos instituto (2011) duomenimis, akcentuoja, jog ES struktūriniai fondai nėra svarbiausi šaltiniai, skirti šalių ekonominei plėtrai ir regioniniams skirtumams mažinti. Specialistų nuomone, didžiausią vaidmenį atlieka šalies fiskalinė ir mokesčių politika, sąlygos verslui ir investicijoms bei kiti vidaus ekonominės politikos veiksniai, o Europos parama gali prisidėti prie šalies ekonominio augimo ir išsivystymo skirtumų mažinimo nebent tada, kai investicijų panaudojimas papildoma protingą, į augimą orientuotą ekonominę politiką (cit. Pelkmans, 1997). Airijos atveju, tokie valstybės politikos sukelti rinkų pokyčiai gali neutralizuoti teigiamą ES lėšų poveikį, riboti ekonominę šalies plėtrą ir teritorinių išsivystymo skirtumų mažinimą.

Cappelen *et al.* (2003, cit. Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2011) teigia, jog ES struktūrinių fondų parama teigiamai veikia šalių ekonomikas, tačiau poveikis akivaizdžiai didesnis pažangesnėse ekonomikose ir regionuose. Ši išvada pagrindžia tai, kad ES investicijų panaudojimo nauda šaliai labai priklauso nuo to, kaip tikslingai ir efektyviai šalis geba panaudoti gautas investicijas. Autoriai sutaria, jog ES struktūrinių lėšų panaudojimas yra mažiausiai efektyvus būtent tuose regionuose,

kurie yra labiausiai atsilikę ir kur panaudojimo efektyvumas yra svarbiausias rodiklis. Dar vienas būdas regionų plėtros skatinimui, pasak Simeon (2014), yra tas, jog Europos Sąjungos narės, įgyvendindamos partnerystės tarp Europos Komisijos, centrinės valdžios bei nacionalinių asociacijų ir vietos bei regioninės valdžios institucijų principus, vykdo sanglaudos programą. Įsitraukimo laipsnis skiriasi nuo konsultacijų su tarpininkais dėl bendrų veiklų iki glaudaus bendradarbiavimo tarp centrinės valdžios ir savivaldos bei regioninių institucijų. Taigi Europos paramos įtaka užsienio valstybių savivaldos plėtrai tiesiogiai priklauso nuo šalių įsitraukimo į sanglaudos procesus lygio.

*Apibendrinant galima teigti, jog Europos Sąjungoje regionų plėtra skatinama įgyvendinant sanglaudos programą tarp Europos Komisijos, centrinės valdžios bei nacionalinių asociacijų ir vietos bei regioninės valdžios institucijų. Taigi savivalda remia ir skatina, finansuoja bei kuria visas reikiamas sąlygas, aplinką bei struktūras veikloms, kuriomis antreprenieriai, kiti suinteresuotieji asmenys bei valdžios atstovai bendradarbiaudami gali plėtoti regiono vystymą. Paminėtina, jog Europos Sąjungos struktūrinių fondų įtaką ekonomikos plėtrai bei sanglaudos procesams mokslininkų yra įvardijama skirtingai: mokslo darbuose akcentuojamas teigiamas, nereikšmingas arba neigiamas poveikis regiono ekonomikos augimui. Tam, kad ES investicijos būtų efektyvios, turi būti užtikrinta tinkama šalies fiskalinė ir mokesčių politika, sąlygos verslui ir investicijoms bei kiti vidaus ekonominės politikos veiksniai.*

### **1.3. Europos Sąjungos investicijų administravimas savivaldos ir šalies lygmenimis**

Šiame poskyryje aptariamos ES investicijų poreikių bei poveikio regioninių skirtumų mažinimui skirtos vertinimo metodikos bei viešojo administravimo institucijų (šalies ir savivaldybės lygmenyse) procedūrų vertinimo aspektai.

Remiantis ES fondų investicijų vertinimo metodinėmis gairėmis (2015) galima teigti, jog šiandieninė sanglaudos politikos orientacija į rezultatus bei tikslas kuo veiksmingiau panaudoti ES fondų lėšas lėmė išaugusį vertinimo, kaip valdymo instrumento, vaidmenį naujuoju programavimo laikotarpiu. Šiomis nuostatomis siekiama prisidėti prie veiksmų programų turinio tobulinimo ir įgyvendinimo kokybės gerinimo, pateikti patikimus įrodymus sprendimų priėmėjams ir Europos Komisijai apie įgyvendintų ES fondų investicijų naudą ir poveikį. Pažymėtina ir tai, jog 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu atsirado naujų reglamentinių nuostatų, nacionalinių teisės aktų bei įvairių gairių, metodikų ir kt. dėl ES fondų investicijų vertinimo planavimo, įgyvendinimo ir naudojimo.

**Europos Sąjungos** lygmenyje investicijų administravimą reglamentuoja tokie teisės aktai bei gairės (sukurta autorės pagal ES fondų investicijų vertinimo metodinės gairės, 2015; Guidance document on monitoring and evaluation, 2015; EVALSED, 2013; Evalsed Sourcebook, 2013; Design

and Commissioning of Counterfactual Impact Evaluations, 2013; Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy; 2015):

- 2013 m. gruodžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/20131, kuriuo valstybėms narėms nustatomi vertinimo tikslai ir būdai, ES valstybių narių atsakomybė ES fondų investicijų panaudojimo vertinimo srityje 2014–2020 m. laikotarpiu.
- Gairės dėl investicinių planų 2014–2020 m., poveikio vertinimo techninių užduočių rengimo ir išorinių vertinimų kokybės valdymo, kur pateikiami standartai ir gairės dėl vertinimo ir kokybės užtikrinimo.
- EVALSED socialinio ekonominio vystymosi vertinimo išteklius, kur pateikiama informacija apie vertinimų evoliuciją.
- Evalsed: metodai ir technikos, kur aptarti duomenų rinkimo ir analizės metodai.
- Kontrafaktinių poveikio vertinimų planavimo ir vykdymo praktinis vadovas, kur pateikiama informacija apie kontrafaktinio poveikio vertinimo sampratą ir metodus.
- Stebėsenos ir vertinimo gairės ESF ir ERPF, kur informuojama apie stebėsenos ir vertinimo koncepcijas, pateikiami vertinimo standartai ir t.t.

**Šalies lygmeniu** taikomos tose šalyse narėse priimtos ir patvirtintos metodikos. Lietuvoje, pavyzdžiui, remiamasi Lietuvos ES struktūrinės paramos vertinimo standartais, Kontrafaktinio poveikio vertinimo metodų gairėmis, bei ES struktūrinės paramos vertinimo metodinėmis gairėmis (ES fondų investicijų vertinimo metodinės gairės, 2015).

Paminėtina, jog **savivaldos lygmenyje** investicijų skirstymo bei administravimo procesus prižiūri vietos valdžios institucijos. Būtent Europos savivaldybių ir regionų tarybai (CEMR) talkinančios įvairios „skėtinės organizacijos“ veikia kaip tarpininkai savivaldybių ir regionų valdžios formuojamose ir vykdomose 2014–2020 m. programinio laikotarpio veiklose (Simeon, 2014). Pasak CEMR narių, formalizuota centrinės ir savivaldos institucijų partnerystė yra esminė prielaida, leidžianti užtikrinti sanglaudos politikos vykdymo efektyvumą ir programų poveikį savivaldai. Taigi ES lygio tikslai negali būti pasiekti be aktyvaus savivaldybių įsitraukimo. Partnerystė tarp skirtingų lygių valdžių padeda:

- Patenkinti teritorinių vienetų ir vietos partnerių ir tarpininkų poreikius, kadangi prioritetai ir poreikiai yra identifikuojami kartu.
- Suteikia prieigą prie informacijos didesniai skaičiui partnerių bei tarpininkų, kurie gali būti suinteresuoti ES struktūrinių fondų projektais ir taip padėti pritraukti investicijas.

- Sustiprinti gyventojų dalyvavimą ir padeda jiems geriau suprasti, kas yra vykdoma ES fondų pagalba.
- Padaryti sprendimų priėmimo procesą skaidresniu ir demokratiškesniu.
- Tarpininkauti dialoge ir koordinuoti veiksmus tarp sektorių ir tarpininkų ilgalaikėje perspektyvoje ir taip užtikrinti inovatyvesnių bei skirtingas sritis integruojančių projektų įgyvendinimą.

### **Investicijų poreikio vertinimo kontekstas**

Europos Sąjungos investicijų kryptis ir poreikį, kaip trumpai buvo pristatyta anksčiau, apibrėžia strategija Europa 2020, o specifiskai tai apibrėžia Partnerystės su konkrečia šalimi nare sutartis (Partnership agreements, 2015). Pavyzdžiui, Belgija pasirinko finansuoti projektus, patenkančius į 8 investicinius prioritetus, apimančius tokias sritis, kaip inovacijomis grįstos verslo aplinkos kūrimas smulkaus ir vidutinio verslo konkurencingumo didinimui, e-ekonomikos plėtra, inovacijų ir tyrimų plėtra, žmogiškųjų išteklių plėtra ir ugdymas, socialinės atskirties mažinimas, darni energijos išteklių plėtra, aplinkosauga ir t.t., tačiau šios šalies specifika yra ta, jog nėra vieno „Belgijos“ regiono, todėl prioritetai gali skirtis priklausomai nuo to. Kitos ES šalys narės (Bulgarija, Čekija, Vokietija, Estija, Airija, Graikija, Ispanija, Prancūzija, Kroatija, Italija, Kipras, Latvija, Lietuva, Liuksemburgas, Vengrija, Malta, Olandija, Austrija, Lenkija, Portugalija, Rumunija, Slovėnija, Slovakija, Suomija, Švedija ir Jungtinė Karalystė) investicijas numačiusios gauti pagal 11 teminių tikslų (be techninės paramos). Danija duomenų nepateikia.

Kaip ir daugelis šalių narių, Čekija, kaip vienas iš pavyzdžių, turi poreikį gauti ES investicijas pagal 11 teminių tikslų: 1) Stiprinti mokslinius tyrimus, technologijų plėtrą ir inovacijas; 2) Didinti informacinių komunikacinių technologijų prieinamumą, naudojimą ir kokybę; 3) Padidinti žemės ūkio sektoriaus, MVĮ, žuvininkystės ir akvakultūros sektoriaus konkurencingumą; 4) Remti perėjimą prie mažo anglies dioksido kiekio technologijų visuose ekonomikos sektoriuose; 5) Skatinti prisitaikymą prie klimato kaitos, rizikos prevenciją ir valdymą; 6) Saugoti ir ginti aplinką, skatinti išteklių naudojimo efektyvumą; 7) Skatinti darnųjį transportą ir trukdžių pagrindinėse tinklo infrastruktūros dalyse šalinimą; 8) Skatinti tvarų ir kokybišką užimtumą ir remti darbo jėgos judumą; 9) Skatinti socialinę integraciją, kovoti su skurdu ir bet kokia diskriminacija; 10) Investuoti į švietimą, įgūdžių ugdymą ir profesinį mokymą bei mokymąsi visą gyvenimą; bei 11) Stiprinti valdžios institucijų ir suinteresuotųjų šalių institucinius pajėgumus ir efektyvų viešąjį administravimą.

Dėl įvairių priežasčių keičiantis šalių prioritetams programavimo laikotarpyje, ES paramos perskirstymas yra įprasta ES praktika siekiant pagerinti ES investicijų panaudojimą. Europos Sąjunga vadovaujasi principu, jog tokia teisė yra nacionalinė šalių diskrecija. Kitaip tariant, ES lėšų perskirstymas galimas, jei nusprendžiama, jog ES investicijos yra tikslingesnės ir atneš geresnių

rezultatų kitose veiksmų programų priemonėse ar prioritetuose. Procesas priklauso nuo to, ar lėšos perskirstomos tarp skirtingų priemonių, prioritetų, ar veiksmų programų. Būtina sąlyga, jog lėšos būtų perskirstomos tame pačiame fonde (pvz., Sanglaudos fonde). Veiksmų programos, veiksmų programų prioritetai ir jiems numatomos lėšos yra patvirtinami Europos Komisijos sprendimais, o toks lėšų perskirstymas galimas tik koreguojant konkretų Europos Komisijos nutarimą. Trumpai pristatant Lietuvos atvejį (detaliau tai analizuojama 2 darbo dalyje), veiksmų programų prioritetų įgyvendinimo priemonės yra patvirtintos LR Vyriausybės nutarimais, taigi perskirstymas tarp priemonių galimas keičiant Vyriausybės nutarimus. ES paramos naudojimo planas iki 2015 metų buvo patvirtintas LRV 2009 02 18 nutarimu Nr. 110 (pakeistas 2009 12 23). Lėšų perskirstymai tarp prioritetų įtvirtinami keičiant veiksmų programas ir jų priedus, vėliau tikslinant ES fondų paramos panaudojimo planą (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2011).

### **Investicijų poveikio vertinimo kontekstas**

Investicijų poveikis regionams apibrėžiamas įvairiose investicijų vertinimo bei monitoringo metodinėse priemonėse, kaip, pvz., Sanglaudos politikos stebėsenos ir vertinimo gairės ESF (2015), EVALSED socialinio ekonominio vystymosi vertinimo išteklius (2013), Evalsed išteklius (2013), Kontrafaktinių poveikio vertinimų planavimo ir vykdymo praktinis vadovas (2013), Sanglaudos politikos stebėsenos ir vertinimo gairės (2015).

Mokslininkai ir sanglaudos politikos tyrinėtojai šioje srityje išskiria dvi vertinimo teorijas: kontrafaktinių poveikio vertinimų (CIE) bei teorija grįstų poveikio vertinimų (TBIE) teorijas. Pirmasis vertinimo požiūris yra naudingas daugeliui politikos sprendimų, kadangi ši metodika suteikia paprastą ir tikslią informaciją, tai puiki prieiga kaštų – naudos bei kaštų efektyvumo skaičiavimams, o taip pat teorija leidžia skirstyti gautus duomenis į atskiras grupes. Yra du būdai, kaip galima apskaičiuoti kontrafaktinį poveikį: 1) vertinant naudos negavusių rezultatus, arba 2) vertinant naudos gavėjų rezultatus iki tol, kol jie gauna programos poveikį (Evalsed Sourcebook, 2013; Design and Commissioning of Counterfactual Impact Evaluations, 2013). Kitaip tariant, ši metodika parodo priežastinius ryšius tarp veiksmo ir rezultato.

Antrasis, teorija grįstų poveikio vertinimų (TBIE) požiūris, mokslininkų (Suchman, 1967; Chen, Rossi, 1980; Weiss, 1995; Pawson, Tilley, 1997; Rogers *et al.*, 2008; Donaldson, 2007, cit. Evalsed Sourcebook, 2013) yra analizuojamas daugiau nei 40 metų. EVALSED (2013) metodikos ir yra grindžiamos šia teorija. Kaip teigiama EVALSED (2013), vertinant programas svarbu akcentuoti dažnai pamirštamą taisyklę: teisinga vykdytos politikos vertinimo vertė priklauso ne tik nuo preciziškai suformuluotų klausimų, tačiau ir nuo tikslių atsakymų. Greta to svarbu paminėti, jog vertintojams būtina žinoti ir atsakymus į klausimus, *ką norima pakeisti? Kodėl mes tikime, jog ši politika prisidės prie laukiamų pokyčių? Ar tinkamas balansas tarp skirtingų programos elementų? Ar*

*gali toks programos įvykdymo lygis būti pakankamu?* Tuo tarpu vertinimo tikslas gali būti vertinamas bent keturiais aspektais: instituciniu (Europos, nacionalinio ar savivaldos lygio); laikotarpio, sektoriaus, bei geografiniu. Kitaip tariant, visi makro lygmens rodikliai vaidina svarbų vaidmenį šioje metodikoje.

### **Investicijų institucinio vertinimo ir poveikio kontekstas**

Manioko (2014) teigimu, įrodymais pagrįstas valdymas (*angl. evidence-based policy making*), kuris pateikiamas kaip viešosios politikos sprendimų norma, yra ypač skatinamas tokių tarptautinių organizacijų kaip ES, ESBO, ar Pasaulio bankas. Anot Gaulės (2014), viešojo valdymo sistemos, tarp jų – ir Europos Sąjungos struktūrinių fondų sistema, turi gebėti prisitaikyti prie kintančių aplinkos sąlygų naudojant aplinkos informaciją. Todėl viešajame valdyme siekiama taikyti įrodymais grįstą požiūrį, o sisteminės stebėsenos ir vertinimo procedūras naudoti siekiant įtraukti informaciją į politikos formavimą: renkant patikimus veikos duomenis ir atliekant lyginamąją analizę bei vėliau naudojant šiuos duomenis sprendimams formuoti ir intervencijai tobulinti. Remiantis šiuo požiūriu galima teigti, jog ES investicijų panaudojimo patirtis ankstesniais programavimo laikotarpiais yra kritiškai svarbi priimant sprendimus naujuoju laikotarpiu. Todėl monitoringo ir vertinimo sistema ES šalyse narėse gali užtikrinti sėkmingą ir efektyvų ES investicijų paskirstymą. Pavyzdžiui, Lietuvos Vyriausybė 2009–2012 m. įgyvendino projektą VORT (valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas), kurio metu, tarp kitų metodinių dokumentų, buvo pristatyta naujoji strateginio planavimo metodika (Bileišis, 2012).

Dokumente *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy (2015)* akcentuojama, jog parinkus aiškius poveikio kriterijus galima tiksliau įvertinti, ar programos tikslai buvo pasiekti. Čia pateikiami poveikio vertinimo kriterijai Europos regioninės plėtros fondo ir sanglaudos fondo programų tikslai ir rezultatų rodikliai pagal tris kryptis: *ex ante*, arba išankstinis, *per laikotarpį* (*angl. during the programming period*) ir *ex post*, arba po laikotarpio, atliekamą vertinimą.

*Ex ante* vertinimas gali padėti įvertinti rodiklių poreikį numanomiems vertinimas bei būti pagrindu rezultatų rodiklių apibrėžime. Tam tikro laikotarpio vertinimas leis įvertinti programos problemas bei numatyti iššūkius ateityje. *Ex post* vertinimas leidžia susidaryti įspūdį apie visą programinį laikotarpį. Taigi institucijoms sistemingai vertinant programos įvykdymo ataskaitas įrodymais grįsto valdymo poveikis regiono vystymuisi tampa akivaizdžiu indikatoriumi siekiant tolimesnių regiono konkurencingumo didinimo tikslų.

*Apibendrinant paminėtina, jog šiandieninė sanglaudos politikos orientacija į rezultatus bei tikslas kuo veiksmingiau panaudoti ES fondų lėšas lėmė išaugusį vertinimo, kaip valdymo instrumento, vaidmenį naujuoju programavimo laikotarpiu. Taigi Europos Sąjungos lygmenyje investicijų administravimą reglamentuoja teisės aktai bei įvairios ES fondų investicijų vertinimo*

*metodinės gairės. Šalies lygmeniu taikomos tose šalyse narėse priimtos ir patvirtintos metodikos bei teisės aktai. Svarbu akcentuoti, jog ES investicijų poreikis bei poveikis stebimas ir vertinamas atsakingų institucijų tiek ES, tiek šalies, tiek savivaldos lygmenyje prieš, per ir po aktualaus programavimo laikotarpio.*

*Apibendrinant skyrių galima teigti, jog Europos Sąjungos vykdoma regioninė politika – tai priemonių, skirtų mažiau išsivysčiusių regionų plėtros ir tarpreregioninės sanglaudos skatinimo, siekiant spartesnio bendro šalies ekonominio augimo ir visuomenės gyvenimo kokybės gerinimo, visuma, kuri su ES struktūrinių fondų investicijų pagalba mažina regionų skirtumus. ES investicijų politika apibrėžta sutartyje „Europa 2020“, kur šalims narėms numatyta skirti investicijų pagal Partnerystės sutartyse numatytus tematinis tikslus. Akcentuojama, jog ES struktūrinių fondų parama šalių savivaldai vertinama skirtingai: vienuose straipsniuose empiriškai pagrindžiamas teigiamas tokių investicijų poveikis, tačiau kiti autoriai teigiamo poveikio savivaldai neaptinka, arba net pabrėžia ES struktūrinių fondų paramos žalą ekonomikoms. ES lygmenyje investicijų administravimą reglamentuoja 2013 12 17 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/20131, gairės dėl vertinimų planų 2014–2020 m. ir kt. Šalies lygmeniu taikomos tose šalyse narėse priimtos Partnerystės sutartys bei patvirtintos metodikos ir gairės. Savivaldos lygmenyje investicijų skirstymo bei administravimo procesus prižiūri vietos valdžios institucijos.*



## 2. EUROPOS SĄJUNGOS STRUKTŪRINIŲ FONDŲ INVESTICIJŲ BEI JŲ PANAUDOJIMO YPATUMAI LIETUVOS SAVIVALDOS KONTEKSTE

Europos Sąjungos parama dažnai laikoma sinonimine sąvoka ES investicijoms, arba struktūrinei paramai. Šiame darbe minėtos sąvokos taip pat laikomos tapačiomis bei analizuojamos ES struktūrinių fondų kontekste. Taigi tolimesniuose poskyriuose pristatomi bendrieji ES fondų, paramos formų aspektai bei investicijų Lietuvos savivaldoje panaudojimo ypatumai.

### 2.1. Europos Sąjungos struktūriniai fondai bei investicijų kryptys

Nors Europos Sąjungą galima laikyti viena iš pažangiausių bei klestinčių ekonominių zonų pasaulyje, egzistuojantys ryškūs skirtumai tarp valstybių narių, ypatingai vertinant regioniniu aspektu, pristatytu ankstesnėje darbo dalyje, skatina kelti bei analizuoti šių skirtumų mažinimo klausimą. Remiantis Valicku (2009), regioninė politika yra viešosios politikos dalis, kuria siekiama sumažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp skirtingų regionų. Taigi akivaizdu, jog socialinių ir ekonominių skirtumų sumažinimas bei tolygios visos ES raidos skatinimas yra esminis ES regioninės politikos tikslas. ES regioninę politiką galima laikyti struktūrinės politikos sudedamąja dalimi, kuri įgyvendinama pasitelkus ES struktūrinius fondus ir Sanglaudos fondą. Mokslinės literatūros šaltiniuose teigiama, kad daugiau nei trečdalis viso ES biudžeto yra skiriama vadinamajai sanglaudos politikai, įgyvendinamai struktūrinių fondų pagalba, siekiant vieningos ir harmoningos regiono plėtros (Mohl, Hagen, 2010).

ES struktūrinės politikos fondais visų pirma siekiama padėti sunkumus išgyvenantiems regionams prisitaikyti prie besikeičiančių ekonominių ir socialinių sąlygų. Struktūriniai fondai finansuoja projektus, padedančius imtis perspektyvesnės veiklos. Išanalizavus visą eilę ES struktūrinių fondų panaudojimą reglamentuojančių dokumentų, galima išskirti pagrindines ES struktūrinių fondų ir investicijų kryptis (žiūrėti 2 lentelę).

2 lentelė. ES struktūriniai fondai (sukurta autorės pagal <http://europa.eu>)

ES struktūriniai fondai	Investicijų kryptys
<b>Europos regioninės plėtros fondas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investicijos į gamybą, siekiant sukurti ir išsaugoti ilgalaikes darbo vietas;</li> <li>• Investicijos į infrastruktūrą, siekiant sujungti centrinčius ES regionus su periferiniais;</li> <li>• Investicijos, padedančios atgaivinti krizę išgyvenančius pramonės, žemės ūkio rajonus;</li> <li>• Darbo vietų kūrimas bei parama smulkiam ir vidutiniam verslui;</li> <li>• Technologijų plėtra, vietinės infrastruktūros plėtra, investicijos į gamybą, siekiant sukurti ir išsaugoti ilgalaikes darbo vietas.</li> </ul>
<b>Europos socialinis fondas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Švietimas ir profesinis mokymas;</li> <li>• Parama įsidarbinant;</li> <li>• Moksliniai tyrimai ir technologijų plėtra;</li> <li>• Socialinės ekonomikos projektai;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Švietimo ir profesinio mokymo sistemų tobulinimas.</li> </ul>
<b>Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parama diegiant naujus ūkininkavimo metodus, plėtojant alternatyvią ekonominę veiklą kaimo vietovėse.</li> </ul>
<b>Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naujų metodų diegimas bei ekonominės veiklos perorientavimas vietovėse, kur verčiamasi žuvininkyste.</li> </ul>
<b>Sanglaudos fondas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stambūs kelių tiesimo ir aplinkos apsaugos projektai.</li> </ul>

Nors visi minėtieji fondai svariai prisideda prie regionų plėtros vystymo, toliau trumpai pristatomi svarbiausią Europos regioninės ir sanglaudos politikoje vaidmenį vaidinantys struktūriniai fondai - tai Europos regioninės plėtros fondas ir Sanglaudos fondas (sukurta autorės pagal Sektorių politika, 2015).

**Europos regioninės plėtros fondas (ERPF).** Europos Sąjungos veikimo (SESV) 176 straipsnyje nustatyta, kad ERPF paskirtis yra padėti ištaisyti pagrindinius Sąjungos regionų pusiausvyros sutrikimus. Šio tikslo siekiama prisidedant prie atsiliekančių regionų plėtros bei struktūrinio prisitaikymo bei nuosmukį patiriančių pramoninių regionų pertvarkos. ERPF yra viena pagrindinių Europos sanglaudos politikos finansinių priemonių. Ypatingas dėmesys skiriamas regionams, kuriuose yra didelių ir nuolatinių gamtinių ar demografinių kliūčių, pvz., atokiausiems šiaurės regionams, kuriuose labai mažas gyventojų tankis, taip pat saloms, pasienio regionams ir kalnuotoms vietovėms.

**Sanglaudos fondas.** 1994 m. įsteigtas Sanglaudos fondas teikia finansinę paramą, skirtą aplinkos apsaugos ir transeuropinių tinklų projektams įgyvendinti. Nuo 2007 m. parama skiriama su tvariumi vystymuisi susijusiems projektams (energijos vartojimo efektyvumo ir atsinaujinančiųjų išteklių energijos). Nuo 2014 m. Sanglaudos fondo parama taip pat skiriama transporto infrastruktūros projektams, vykdomiems pagal Europos infrastruktūros tinklų priemonę. Vykdam šiuos projektus daugiausiai dėmesio skiriama infrastruktūrai, kuria sujungiamos skirtingų valstybių narių transporto sistemos. 2014–2020 m. Sanglaudos fondas teikia paramą projektams Bulgarijoje, Kroatijoje, Čekijoje, Estijoje, Graikijoje, Vengrijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Maltoje, Lenkijoje, Portugalijoje, Rumunijoje, Slovakijoje ir Slovėnijoje įgyvendinti, tuo tarpu Kipras galės gauti pereinamojo laikotarpio paramą.

Kelis kartus persvarsčius ERPF, Sanglaudos fondo (ir Europos socialinio fondo (ESF)) veiklą reglamentuojančias taisykles, 2014–2020 m. laikotarpiui jiems nustatyti du pagrindiniai tikslai: investicijos į ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą, kuriomis stiprinama darbo rinka ir regionų 1) ekonomika; 2) Europos teritorinis bendradarbiavimas, kuriuo siekiama stiprinti tarpvalstybinį, tarptautinį ir tarpregioninį bendradarbiavimą ES. Taigi apibendrinus galima teigti, jog pagrindinės fondų paramos formos 2014-2020 metų laikotarpiu – tai investicijos į spartų, tvarų, tausojantį išteklius, tačiau tuo pačiu ir pažangų ekonomikos ir ūkio augimą, siekiant geresnės gyvenimo kokybės.

Aktualu paminėti, jog Lietuvoje, nepaisant suformuotos teisinės bazės (LR Regioninės plėtros įstatymo pakeitimo įstatymas, 2014; 2014-2020 metų Nacionalinės pažangos programa; 2014-2020 metų Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programa bei kitų teisės aktų) ir strateginių nuostatų iki pat 2007 m. regioninė politika iš esmės neturėjo savo finansinių instrumentų. Tik 2007-2013 m. Europos Sąjungos paramos planavimo laikotarpiu užsimezgė glaudesnės sąsajos tarp nacionalinės regioninės politikos ir Europos Sąjungos sanglaudos politikos. Taigi regioninės politikos tikslai ir siekiai buvo paremti realiais finansiniais instrumentais tik struktūrinių fondų dėka (Regioninė politika, n.d.). Nacionalinės pažangos programos prioriteto „Regioninė plėtra“ pagrindiniu tikslu, jungiančiu du nacionalinės regioninės politikos tikslus, siekiama užtikrinti tolygią ir tvarią regionų plėtrą bei didinti teritorinę sanglaudą regionuose.

2014–2020 m. ES sanglaudos politikos tikslams įgyvendinti Lietuvai yra skirta 23,16 mlrd. litų (6,71 mlrd. eurų) iš ES struktūrinių fondų. Lietuvoje 2014–2020 m. finansiniu laikotarpiu didelį dėmesį numatyta skirti aukštą pridėtinę vertę kuriančiai ekonomikai. Apie 10 proc. planuota skirti mokslinių tyrimų, technologinės plėtros ir inovacijų skatinimui, apie 8 proc. – smulkių ir vidutinių įmonių skatinimui (2014-2020 Europos Sąjungos fondų investicijos Lietuvoje, 2014).

Lietuvos Respublikos 2014-2020 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programoje (2014) pagrindiniu strateginiu tikslu yra siekiama grąžinti šalį į spartaus ir tvaraus augimo kelią, mažinti šalies išsivystymo lygio atsilikimą nuo ES šalių vidurkio. Tam reikalinga palaikyti stabilią makroekonominę aplinką, tęsti struktūrines reformas ir užtikrinti tinkamą finansavimą augimą skatinančioms priemonėms. Greta to, akcentuojant horizontalius ES ir Lietuvos principus ir prioritetus, dėmesys sutelkiamas į jaunimo ir darnaus vystymosi horizontalius principus bei regioninės plėtros, sveikatos ir kultūros horizontalius prioritetus.

2012 m. lapkričio 28 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino 2014–2020 m. Nacionalinę pažangos programą (NPP), kurioje nustatytos ilgalaikių valstybės prioritetų įgyvendinimo kryptys, numatytas Europos Sąjungos finansinės paramos panaudojimas ilgalaikiams valstybės prioritetams įgyvendinti. Didelis dėmesys šioje programoje skiriamas šalies regionų plėtrai, esminės regioninės politikos gairės NPP nustatomos kaip šios programos horizontalusis prioritetas „Regioninė plėtra“ (Regioninė politika, n.d.). Burneika (2013) papildo, jog „Regioninei plėtrai“ numatyta skirti 20 procentų ES ir kitos finansinės paramos. Daugiau, 57 procentai, yra skiriami tik prioritetui „Ekonominiam augimui palanki aplinka“.

Taigi aktualių šešerių metų laikotarpiu regioninės politikos svarba išskirtinai pabrėžiama. Lietuvos regioninė politika yra pakankamai nauja viešosios politikos sritis, kurios atsiradimą lėmė ES, o tapus ES nare, struktūrinių fondų parama paskatino tobulinti regioninę politiką (Puidokas, Daukaitė, 2013). Taigi **Lietuvos, kaip regiono**, plėtros stiprinimui ES finansavimas skirtas

konkreiems ES investiciniams prioritetams įgyvendinti, iš jų paminėtini, pvz., „Mokslinių tyrimų ir inovacijų (toliau – MTI) infrastruktūros tobulinimas, gebėjimų plėtoti MTI stiprinimas ir kompetencijos centrų, ypač europinės svarbos, veiklos skatinimas“ ar „Daugiarūšės bendros Europos transporto erdvės rėmimas investuojant į transeuropinį transporto tinklą“.

Tačiau svarbu akcentuoti ir tai, jog jau minėtuose dokumentuose minimi ir siekiami sustiprinti atskiri **Lietuvos regionai**. Puidokas ir Daukaitė (2013) pabrėžia, jog Lietuvoje planuojama sukurti 4–5 NUTS 2 regionus, kurie padėtų tolygiau panaudoti struktūrinę paramą. Keli paminėtini 2014–2020 m. investiciniai prioritetai, susiję su regionų plėtra – „Regionų judumo didinimas prie TEN-T infrastruktūros prijungiant antrinius ir tretinius transporto mazgus, įskaitant daugiarūšio transporto mazgus“, „Užimtumą skatinančio ekonomikos augimo kuriant vidinį potencialą rėmimas kaip dalis konkrečioms sritims skirtos teritorinės strategijos, įskaitant nuosmukį patiriančių pramoninių regionų pertvarkymą ir specifinių gamtos ir kultūros išteklių prieinamumo bei naudojimosi jais gerinimą“, „Investicijos į sveikatos ir socialinę infrastruktūrą, kuria prisidedama prie nacionalinės, regionų ir vietos plėtros, su sveikatos būkle susijusios nelygybės mažinimo, socialinės įtraukties skatinimo, suteikiant geresnę prieigą prie socialinių, kultūrinių ir rekreacinių paslaugų, ir perėjimo nuo institucinių prie bendruomeninių paslaugų“, „Investavimas į institucinių gebėjimų stiprinimą ir veiksmingesnį viešąjį administravimą bei viešąsias paslaugas nacionaliniu, regionų ir vietos lygmenimis, siekiant reformų, geresnio reglamentavimo ir gero valdymo“ (2014–2020 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programa, 2014).

Detaliau Europos Sąjungos investicijų panaudojimo Lietuvos savivaldoje aspektai aptariami toliau esančiame poskyryje.

*Apibendrinant galima teigti, jog Europos Sąjungos regioninė politika yra struktūrinės politikos sudedamoji dalis, kuri įgyvendinama pasitelkus ES struktūrinius fondus. Oficialiame Europos Sąjungos tinklapyje įvardijami tokie struktūriniai fondai: 1) Europos regioninės plėtros fondas; 2) Europos socialinis fondas; 3) Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai; 4) Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondas; 5) Sanglaudos fondas. Pagrindinės fondų paramos formos 2014–2020 metų laikotarpiu – tai investicijos į spartų, tvarų, tausojantį išteklius, tačiau tuo pačiu ir pažangų ekonomikos ir ūkio augimą, siekiant geresnės gyvenimo kokybės. Lietuvai 2014–2020 m. ES sanglaudos politikos tikslams įgyvendinti yra skirta 6,71 mlrd. eurų iš ES struktūrinių fondų, o pagal Nacionalinę pažangos programą regioninei plėtrai numatyta skirti net 20 procentų ES ir kitos finansinės paramos. Taigi dėmesys regionams šiame 2014–2020 m. finansiniame laikotarpyje akivaizdus ES ir atitinkamai Lietuvos mastu.*

## 2.2. Europos Sąjungos investicijų panaudojimo Lietuvos savivaldoje aspektai

Savivalda, pasak Čiupailos (2010), yra suvokiama kaip atskira valdžios rūšis, esanti arčiausiai gyventojų ir yra pagrindinė viešųjų paslaugų teikėja. Kitaip tariant, savivalda yra politinis nuomonių atstovavimo institutas. Toks institutas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme (2008) įvardijamas kaip savivaldybė, kuri yra įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, jo bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Toliau šiame darbe remiamasi minėtais apibūdinimais ir analizuojama ES paramos panaudojimas savivaldybių lygmenyje.

Statistiniai duomenys (ES fondų panaudojimo statistika, 2015) rodo, jog Lietuvos savivaldybėse iki 2015 10 28 buvo įgyvendinama daugiau nei 500 projektų, naudojant 2014-2020 m. ES investicijas. Dėl šių duomenų nepakankamumo ir dėl to, jog kai kurie praeito programavimo laikotarpio projektai yra aktualūs ir dar tebevyksta, investicijų panaudojimo savivaldoje analizei bus naudojamos 2007-2013 metų statistiniais duomenimis. Juos apibendrinanti lentelė pateikiama žemiau. Duomenys lentelėje sugrupuoti pagal finansuojamų projektų skaičių mažėjimo tvarka.

**3 lentelė. ES struktūrinės paramos panaudojimas savivaldybėse 2007-2013 m. (ES struktūrinė parama 2007-2013 m. įgyvendinami projektai, 2015).**

Savivaldybė	Finansuojami projektai	Baigtų įgyvendinti projektų skaičius	Bendra projektų vertė, Eur	Skirtas finansavimas iš viso, Eur	Iš jų skirta ES lėšų, Eur
Vilniaus m.	2553	2428	3 454 510 154,72	3 123 488 304,97	2 772 251 386,68
Kauno m.	926	893	795 667 068,33	647 308 697,79	586 033 952,08
Klaipėdos m.	275	266	408 302 175,02	336 928 977,75	312 918 054,68
Šiaulių m.	252	250	243 213 396,36	189 203 882,78	173 338 713,57
Kauno raj.	225	221	400 574 767,13	338 515 444,03	318 648 045,83
Vilniaus raj.	192	184	223 770 318,61	180 570 699,08	174 182 103,46
Mažeikių raj.	175	167	113 725 358,52	98 968 317,58	93 682 142,51
Panevėžio m.	160	150	116 055 867,98	87 935 644,05	76 386 139,13
Alytaus m.	147	139	180 424 860,34	138 075 673,38	125 748 059,96
Jonavos raj.	135	132	102 837 302,44	69 108 081,18	65 553 234,44
Marijampolės	115	111	123 751 739,28	97 844 463,2	89 565 418,49
Utenos raj.	114	103	141 180 669,73	110 328 626,94	105 270 105,83
Telšių raj.	107	104	96 135 916,77	84 134 687,86	79 510 608,72
Joniškio raj.	99	97	49 679 921,48	45 755 532,39	42 326 472,91
Kėdainių raj.	97	95	57 971 780,57	43 736 951,54	38 288 170,41
Ignalinos raj.	95	95	63 979 549,46	53 718 582,22	51 720 334,1
Rokiškio raj.	92	90	67 348 394,6	55 097 141,71	52 364 032,24
Plungės raj.	91	89	63 792 038,97	54 710 001,72	49 785 140,01
Klaipėdos raj.	89	88	295 305 599,3	216 194 030,05	213 244 570,58
Panevėžio raj.	86	85	97 280 786,5	71 390 799,01	69 280 026,36
Švenčionių raj.	81	80	74 107 678,77	57 636 371,8	55 501 426,47
Ukmergės raj.	78	78	111 762 057,09	96 550 358,78	93 284 574,65

Elektrėnų	77	75	54 016 973,07	29 312 815,96	27 023 855,3
Šiaulių raj.	76	72	180 769 141,26	127 567 987,13	124 497 066,13
Druskininkų	74	71	85 603 188,82	50 512 598,26	47 564 862,65
Kretingos raj.	73	72	92 733 684,71	70 886 580,46	68 116 083,75
Tauragės raj.	73	72	105 573 955,15	91 094 729,43	86 301 087,49
Trakų raj.	72	71	65 421 281,79	52 749 004,92	49 381 839,9
Jurbarko raj.	71	70	54 119 251,92	51 063 541,42	47 717 436,7
Palangos m.	66	62	65 218 710,13	49 476 268,49	45 890 395,98
Pasvalio raj.	66	66	51 910 237,4	38 201 123,7	36 736 239,97
Raseinių raj.	65	64	41 596 485,48	32 058 523,24	29 636 964,76
Visagino	65	61	39 734 617,28	32 696 777,94	30 330 155,06
Biržų raj.	64	62	54 633 069,51	46 894 690,63	44 558 043,67
Šalčininkų raj.	64	62	38 504 701,93	30 935 595,87	29 501 579,97
Anykščių raj.	63	62	51 599 354,04	45 217 967	39 568 127,5
Molėtų raj.	63	61	20 902 972,69	19 212 940,98	17 601 391,45
Radviliškio raj.	62	61	116 349 021,17	93 330 047,76	91 244 387,61
Kaišiadorių raj.	61	60	36 685 522,01	33 481 754,36	30 006 648,58
Zarasų raj.	61	60	23 518 758,56	16 763 577,67	15 784 311,44
Kelmės raj.	59	58	61 236 843,97	50 390 910,18	46 915 350,56
Šilutės raj.	59	59	82 953 969,38	69 659 006,73	64 570 848,65
Pakruojo	56	55	35 637 842,22	30 691 056,54	28 881 639,99
Širvintų raj.	53	52	55 409 886,29	35 325 435,34	33 923 490,45
Akmenės raj.	52	47	47 052 514,83	41 861 564,26	38 294 701,18
Alytaus raj.	52	52	100 666 419,35	85 097 627,69	83 254 223,61
Skuodo raj.	51	51	23 656 046,66	21 457 962,37	19 862 234,03
Varėnos raj.	50	50	22 927 827,92	19 466 377,51	17 979 077,46
Vilkaviškio raj.	49	49	46 148 259,1	42 399 237	37 303 222,66
Šakių raj.	49	49	54 124 942,63	48 480 140,99	45 088 530,54
Lazdijų raj.	47	47	28 141 973,22	25 764 190,59	23 862 615,64
Kazlų Rūdos	43	40	64 168 329,99	53 666 894,72	52 794 346,47
Pagėgių	43	42	15 623 447,18	14 323 335,03	13 042 996,44
Šilalės raj.	43	42	69 424 185,67	55 508 755,45	53 163 169,73
Prienų raj.	42	42	35 872 390,2	30 496 644,31	29 129 866,49
Birštono	38	38	35 802 708,16	17 988 658,65	17 693 080
Rietavo	35	35	9 100 206,03	7 840 750,17	6 990 932,57
Kalvarijos	34	34	12 751 960,26	11 472 976,16	10 612 658,7
Kupiškio raj.	33	33	18 644 739,5	16 982 335,2	15 294 202,38
Neringos	20	20	6 050 360,72	5 239 753,02	4 752 591,16

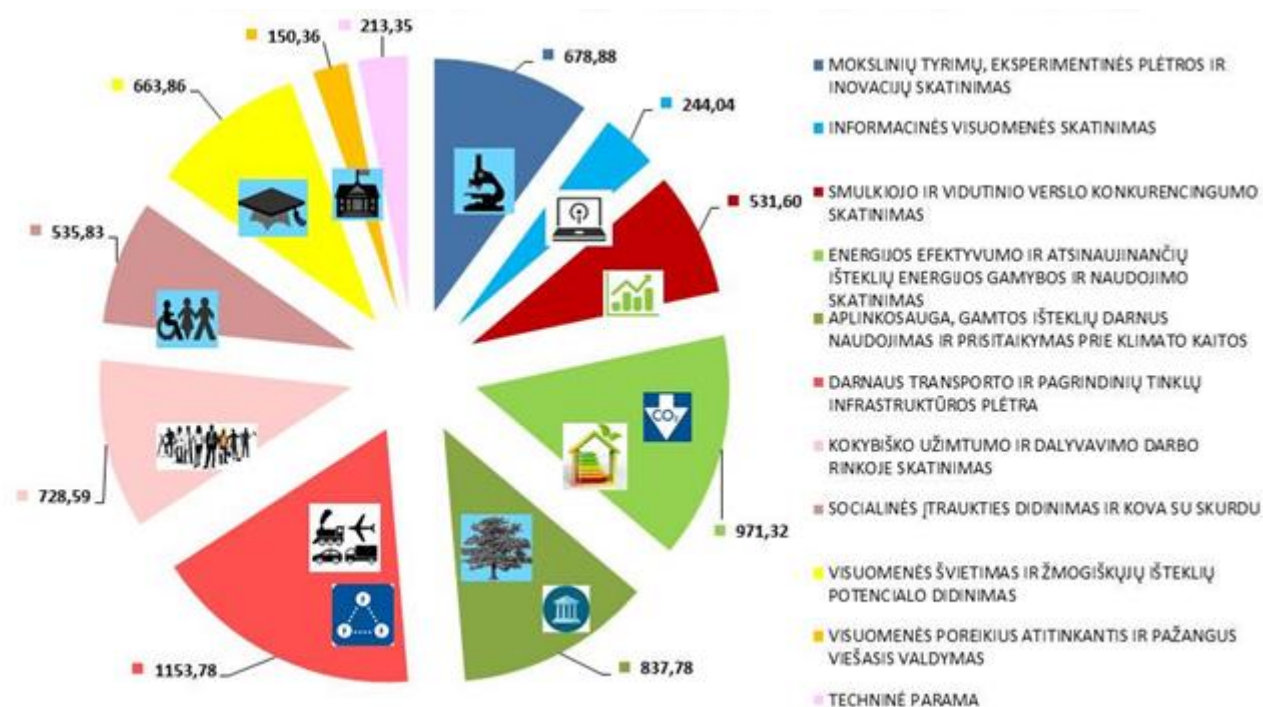
Analizuojant lentelėje pateikiamus 2007-2013 m. ES finansuotus projektus pastebėtini keli aspektai. Pirma, matomas didžiulis atotrūkis tarp Neringos ir Vilniaus miesto savivaldybėse vykdytų projektų skaičių ir finansavimo. Vilniuje projektų vykdyta bemaž 100 kartų daugiau. Antra, nemažas atotrūkis matomas ir tarp daugiausiai projektų vykdžiusių Kauno ir Vilniaus miestų. Vilniuje buvo vykdyta beveik 3 kartus daugiau projektų, nei antroje vietoje esančiame Kaune. Panašiai skiriasi ir bendras finansavimas. Trečia, tarp Kauno ir Klaipėdos taip pat matomas beveik 4 kartus siekiantis projektų skaičiaus skirtumas, tačiau finansavimas skiriasi tik dvigubai. Ketvirta, tik trylika savivaldybių perkopė 100 projektų įvykdymo ribą. Tai reiškia, jog absoliuti dauguma savivaldybių per 7 metus įvykdė arba vykdo santykinai nedaug projektų. Penkta, kai kurių savivaldybių projektų įvykdymo skaičiai ir gautas finansavimas skiriasi ganėtinai ženkliai. Pavyzdžiui, Alytaus rajonas už 52 projektus gavo 100 666 419,35 eurų finansavimą, tuo tarpu Skuodo rajonas, vykdydamas 51 projektą gavo tik 23 656 046,66 eurų. Šie skaičių skirtumai leidžia daryti prielaidą apie regionų

orientaciją į smulkius arba stambius projektus. Šešta, mažesnėse savivaldybėse akivaizdžiai matomas procentiškai didesnis ES investicijų indėlis į bendrą projekto vertę, nei, pavyzdžiui, Vilniuje. Remiantis šia įžvalga galima teigti, jog mažesnėms Lietuvos savivaldybėms Europos investicijos yra ypatingai reikšmingos, kadangi pastarosios neturi tiek nuosavų lėšų ar nepritraukia kitokio pobūdžio investicijų tiek, kiek Vilnius ar kiti didieji miestai. Vertinant šias tendencijas ir mokslininkų mintis, jog didesnių pokyčių aktualiame laikotarpyje nenumatyta (išskyrus sostinės regionui), galima prognozuoti panašią savivaldybių eilės tvarką vertinant 2014-2020 m. laikotarpio projektų rezultatus.

Remiantis 2014-2020 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programa (2014), Lietuvos savivaldai, arba savivaldybėms, ES paramą veikloms galima gauti pagal tokius prioritetus:

- 1 PRIORITETAS. Mokslinių tyrimų, eksperimentinės plėtros ir inovacijų skatinimas;
- 2 PRIORITETAS. Informacinės visuomenės skatinimas;
- 3 PRIORITETAS. Smulkiojo ir vidutinio verslo konkurencingumo skatinimas;
- 4 PRIORITETAS. Energijos efektyvumo ir atsinaujinančių energijos išteklių gamybos ir naudojimo skatinimas;
- 5 PRIORITETAS. Aplinkosauga, gamtos išteklių darnus naudojimas ir prisitaikymas prie klimato kaitos;
- 6 PRIORITETAS. Tvaraus transporto, pagrindinių tinklų infrastruktūros skatinimas;
- 7 PRIORITETAS. Kokybiško užimtumo ir dalyvavimo darbo rinkoje skatinimas;
- 8 PRIORITETAS. Socialinės įtraukties didinimas ir parama kovai su skurdu;
- 9 PRIORITETAS. Visuomenės švietimas ir žmogiškųjų išteklių potencialo didinimas;
- 10 PRIORITETAS. Visuomenės poreikius atitinkantis ir pažangus viešasis valdymas;
- 11 PRIORITETAS. Techninė parama veiksmų programai administruoti;
- 12 PRIORITETAS. Techninė parama, skirta informuoti apie veiksmų programą ir jai vertinti.

Šių prioritetų finansinė išraiška pateikiama 1 paveiksle:



**1 pav. 2014-2020 m. ES fondų lėšų pasiskirstymas (mln. eur) (Apie 2014-2020 m. ES fondų investicijas, 2014)**

Iš visos 2014-2020 m. šaliai skirtos ES paramos, 4,6 mlrd. eurų skirta mažiau išvystytų regionų plėtrai (BNS, 2015). Žvelgiant į ateities regionų plėtros Lietuvoje perspektyvą, Lietuvos Vyriausybė jau šiemet nutarė perskirstyti šalies regionus, kad augant šalies ekonomikai, per kitą ES finansinę perspektyvą 2021-2028 metais, nebūtų prarasta 2,7 mlrd. eurų ES paramos regioninio netolygumo išsivystymo mažinimui. Tikėtina, kad artimiausiu metu Lietuva viršys 75 proc. ES bendrojo vidaus produkto vidurkio, todėl nieko nedarant, būtų prarasta nemažai regionams skirtos paramos (BNS, 2015).

Įvertinus ūkio plėtros tendencijas, vidaus ir išorės pokyčius, nustatyta, kad iš esmės Lietuvos ūkio vystymosi prioritetai iki 2020 metų turėtų išlikti panašūs, kaip ir 2007-2013 m. laikotarpiu. Taigi ieškant panašumų ir skirtumų, išanalizavus 2007 – 2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos vertinimo (2015) apžvalgą, kur pateikiamas 2014-2020 programos pirminis, arba *ex ante* vertinimas, galima išskirti kelis esminius aspektus, kurių nebuvo akcentuota ankstesniame programavimo laikotarpyje:

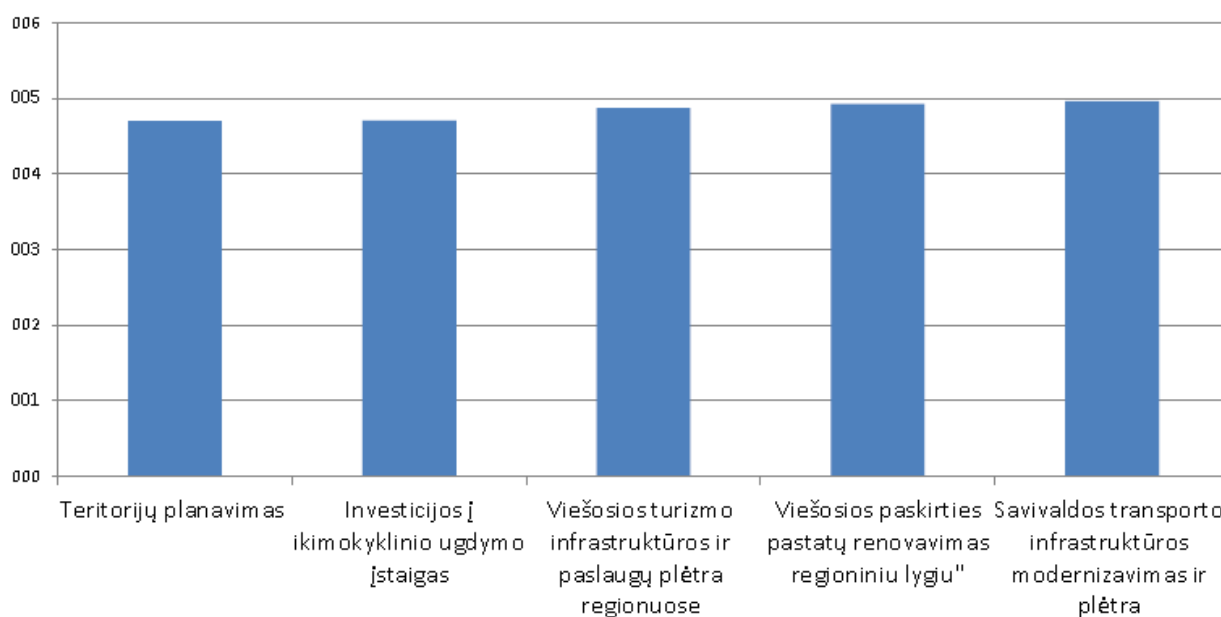
1. 2014–2020 m. ES struktūrinių fondų investicijų veiksmų programoje buvo pagrįstai pasirinkti visi vienuolika tematinėjų tikslų ir numatytas finansavimo pasiskirstymas tarp prioritetų atitinka suformuluotus specifinius uždavinius ir tikėtina, kad leis pasiekti laukiamų rezultatų.



2. Siekiant stiprinti ES struktūrinės paramos panaudojimo orientaciją į rezultatus, išankstinio vertinimo metu buvo rekomenduota mažinti pasirinktų investicinių prioritetų skaičių ir formuluoti aiškius siekiamus pokyčius nurodančius konkrečius uždavinius. Į šias rekomendacijas buvo atsižvelgta – 2014–2020 m. ES struktūrinių fondų veiksmų programos projekte pasirinktų investicinių prioritetų skaičius buvo sumažintas trečdaliu.
3. Tai, kad 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu santykinai daugiau lėšų planuojama skirti mokslinių tyrimų ir inovacijų sričiai bei investicijoms, skirtoms energijos efektyvumui didinti ir atsinaujinančių energijos išteklių (toliau - AEI) gamybai ir naudojimui skatinti, atitinka Europos Komisijos poziciją ir parodo šių veiksmų programos prioritetų svarbą Lietuvai.

Vertinant **savivaldybių** poziciją dėl finansuojamų prioritetų, pagal Savivaldybių, regionų plėtros tarybų socialinių bei ekonominių partnerių apklausos (2011) rezultatus, pristatančius svarbiausius 2014–2020 m. paramos skirstymo aspektus savivaldybėse, savivaldybės išsakė savo nuomonę, kokios dabartinės priemonės aktualiausios savivaldybėms bei kokios mažiausiai aktualios, kurias reikėtų tęsti, kurias tobulinti, kurių galima atsisakyti bei kaip turi būti atrenkami šių priemonių projektai.

Savivaldybės įvertino 5 aktualiausias regioninio planavimo priemones (5 balų skalėje). Tai iliustruojantis 2 paveikslas pateikiamas žemiau:



**2 pav. 5 aktualiausias regioninio planavimo priemonės (Savivaldybių, regionų plėtros tarybų socialinių bei ekonominių partnerių apklausos rezultatai, 2011).**

Akivaizdu, jog didžiausias interesas savivaldybėms yra savivaldos transporto infrastruktūros modernizavimas ir toliau sekantys pastatų renovacijos bei turizmo infrastruktūros projektai. Dapkus, Bagdonas ir Gaižauskienė (2009) paantrina šiai savivaldybių nuomonei bei teigia, jog turizmo sektoriaus plėtra, ypač pasienio regionams (pvz., Zarasams), stokojantiems išteklių, infrastruktūros bei „gero valdymo“ patirties, gali būti šių regionų išsigelbėjimu. Savivaldybių nuomone mažiausiai aktualiomis regioninio planavimo priemonėmis laikomos psichikos dienos centrų, krizių intervencijos centrų kūrimo iniciatyvos, o taip pat vandens telkinių, praeityje užterštų teritorijų tvarkymas bei elektroninė demokratija regionuose.

Apklausoje buvo įvardintos ir dešimt aktualiausių savivaldybėms valstybės planavimo priemonių (5 balų skalėje). Jos pateikiamos žemiau esančiame 3 paveiksle.



**3 pav. 10 aktualiausių savivaldybėms valstybės planavimo priemonių (Savivaldybių, regionų plėtros tarybų socialinių bei ekonominių partnerių apklausos rezultatai, 2011).**

Matoma, jog savivaldybėse aktualūs valstybiniai prioritetai išlieka panašūs, kaip ir pristatyti aukščiau esančiame paveiksle – tai infrastruktūros tobulinimas bendrąja prasme.

Taigi labai svarbu ne tik pasirinkti savivaldybėms svarbiausius prioritetus, bet ir užtikrinti, kad šiame programiniame laikotarpyje Lietuva ir jos savivaldybės tikslingai pasinaudotų ES investicijomis. Remiantis Lietuvos laisvosios rinkos instituto (2011) duomenimis, ES paramos lėšų įsisavinimas suteikia šias galimybes:

- Galimybė ES lėšas panaudoti investuojant ir pertvarkant dalinai ar visiškai valstybės valdomus sektorius (pvz., švietimo, viešojo administravimo, socialinės apsaugos) ir taip mažinti tiek dabartinį mokesčių mokėtojų lėšų poreikį Lietuvoje, tiek ateities našta mokesčių mokėtojams.
- ES parama suteikia galimybę privačiame sektoriuje atsirasti investicijoms, kurios arba negalėtų iš vis atsirasti be ES paramos, arba būtų mažiau atsiperkančios dėl didesnės jų kainos. Tai leidžia įmonėms daugiau investuoti, didinti produktyvumą, ugdyti žmogiškuosius išteklius, plėsti kapitalo bazę.
- Tikslingas lėšų panaudojimas leidžia pertvarkyti valstybės sektorių, mažina mokesčių našta ir įgalina investuoti bei kelti privataus sektoriaus produktyvumą prisidedant prie šalies konkurencingumo didinimo, o taip pat sukuria prielaidas spartesniam ekonomikos augimui.
- ES lėšos gali būti panaudojamos Lietuvai privalomų ES reikalavimų tenkinimui. Buvimas ES nare ne tik atneša šalims naudos, tačiau ir įpareigoja (pvz. aplinkosauginiai, atsinaujinančios energijos naudojimo reikalavimai), kurių tenkinimas šalims gali daug kainuoti. Naudojant ES lėšas gali būti mažinama šių reikalavimų našta.

Tačiau minėtoje instituto ataskaitoje (2011) pabrėžiamos ir neigiamos pasėkmės, kurias būtina įvertinti:

- Viešojo sektoriaus investicijų menkas efektyvumas.
- Konkurencijos iškraipymas ir privačių investicijų išstūmimas.
- Poveikis infliacijai.
- Paramos kapitalizavimas.
- Mažesnis valstybės biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumas.
- Privataus sektoriaus motyvacijos iškraipymas, išteklių nukreipimas į neproduktyvią veiklą.
- Prielaidos korupcijai ir piktnaudžiavimui.

Labai svarbu užtikrinti, jog būtų finansuojamos viešosios gėrybės – švietimas, sveikatos sektorius, keliai ir kita infrastruktūra - paramą teikiant svarbiausioms dar nebaigtoms reformoms Lietuvoje finansuoti. Taip pat finansavimu būtina kiek įmanoma mažiau iškreipti rinką bei konkurenciją. Privalu užtikrinti, jog ES lėšomis būtų finansuojami valstybiniai projektai, kurie tiesiogiai nekonkuruoja su privataus sektoriaus projektais ir pan. (Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2011).

Siekiant didžiausio ES lėšų panaudojimo efektyvumo ir tikslų pasiekimo, savivaldybės nurodė tokius 2014-2020 m. finansavimo laikotarpiu tobulintinus aspektus (Savivaldybių, regionų plėtros tarybų socialinių bei ekonominių partnerių apklausos rezultatai, 2011):

1. Reikalingas didesnis kompleksiškas (pvz. renovuojant viešuosius pastatus, ar modernizuojant darželius pripažįstamos tinkamomis tik dalis reikalingų išlaidų. Tai neleidžia sutvarkyti objekto iš esmės);
2. Numatyti „tiražavimo“ galimybę, remti pilotinius projektus, kad vienoje savivaldybėje sukurtai produktai (pvz. informacinės sistemos) galėtų būti nemokamai naudojami ir kitose;
3. Plėsti remiamų veiklų sąrašus (bešeimininkų pastatų griovimas, dirbtinių vandens telkinių valymas, valymo įrenginių įrengimas, viešųjų pastatų aplinkos ir vidaus sutvarkymas ir kt.);
4. Vykdamas administracinių gebėjimų tobulinimo priemones (gebėjimų tobulinimas, planų rengimas) orientuotis į ilgalaikius rezultatus (atsisakyti veiklos planų rengimo finansavimo, lėšas mokymams koncentruoti į esmines kompetencijas, skirti lėšų sektorinių studijų rengimui, finansuoti institucijų bendradarbiavimo projektus ir kt.);
5. „Reikalaujama dokumentacija“ ne visada yra „reikalinga dokumentacija“;
6. Aiškiai atskirti „regionines“ ir „valstybines“ dedamasias atskirose priemonėse (turizmo, pastatų renovavimo). Valstybės lygiu planuoti paramą valstybinės reikšmės objektams, o investicijoms į savivaldybių turtą taikyti regioninę projektų atranką;
7. Reikalingi mažesnės apimties, mažesnėse vietovėse vykdomi projektai (mini pramoniniai parkai, saugaus eismo priemonės ne tik didžiuosiuose miestuose, vandentvarkos projektai kaimo vietovėse ir pan.);
8. Aktualiausioms sritims turėtų būti skiriamas didesnis finansavimas (pvz. teritorijų planavimo dokumentų rengimui, viešajai turizmo infrastruktūrai, transportui). Atskirais atvejais regionui skiriamų lėšų tiesiog neužtenka stambesnių, regioninės reikšmės projektų finansavimui.

Vertinant ES investicijų teigiamas ir neigiamas puses, svarbu paminėti ir **Lietuvos regionų netolygumo** aspektą. Lietuvai atgavus nepriklausomybę, šalyje didėjo regionų plėtros skirtumai tiek tarp 10 Lietuvos apskričių, tiek jų viduje. Pažymima, jog bendri Vilniaus ir Klaipėdos apskričių ekonominės veiklos rezultatai yra palyginti geri, tačiau tai daugiausia lemia Vilniaus ir Klaipėdos miestų ekonomikos dinamiškumas (Puidokas, Daukaitė, 2013). Įdomu tai, jog remiantis Lietuvos plėtros prioritetų 2014-2020 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo laikotarpio vertinimo (2009) duomenimis, įvertinant globalizacijos iššukių svarbą, siūloma daugiau ES struktūrinės paramos skirti stipriausią tarptautinio konkurencingumo potencialą turintiems centrams, visų pirma, sostinės regionui. Toks teiginys dar labiau pagrindžia svarbą analizuoti ne sostinės regionų situaciją ES regioninės bei Lietuvos regioninės politikos kontekstuose. Remiantis Savivaldybių, regionų plėtros tarybų socialinių bei ekonominių partnerių apklausos rezultatais (2011) pačios savivaldybės pritarė siūlymui, jog tikslinių teritorijų 2014-2020 m. išskirti nereikėtų apskritai.

Tokiu būdu į ES paramą galėtų pretenduoti visi tinkamo dydžio teritoriniai vienetai, kuriuose pasireiškia spręstina problema.

Paminėtina, jog tinkamas ES paramos administravimas taip pat siejamas su efektyviu struktūrinės paramos panaudojimu. Remiantis Puidoko ir Daukaitės (2013) atliktu empiriniu tyrimu galima teigti, jog paprašius ekspertų įvertinti, kokios yra struktūrinių fondų efektyvaus įsisavinimo kliūtys, jie teigė, kad pagrindinės kliūtys yra administracinės, projektų rengimo bei gebėjimų trūkumo. O taip pat buvo įvardinta, jog Lietuvoje strateginės projektų sritys nėra labai aiškios. Dėl šios priežasties atsiranda per daug prioritetų. Dažnai struktūrinė parama negali būti efektyviai įgyvendinta dėl projektų tarpusavio nesuderinamumo, siekiant maksimalios naudos regionui. Problema yra ta, kad nacionaliniams ir regioniniams projektams trūksta koordinacijos ir stebėsenos. Remiantis šiais duomenimis, darbe aktualu detaliau išanalizuoti, kokios yra institucinės bei administracinės ES investicijų gavimo ir panaudojimo dedamosios.

### **Investicijas administruojančios ir įgyvendinančios institucijos**

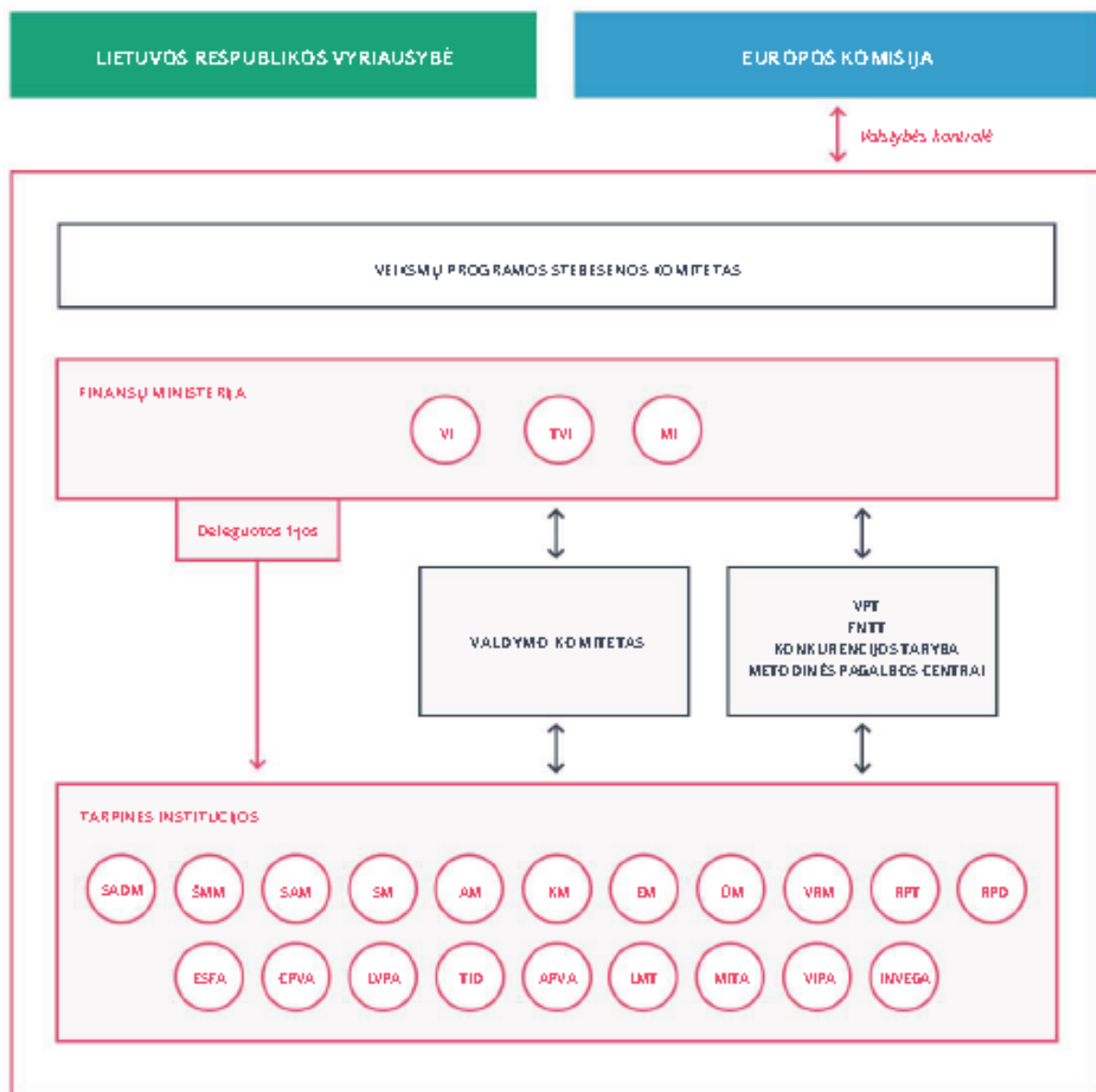
Europos Sąjungos finansinės paramos administravimo sistemos netobulumas gali būti laikomas vienu esminių faktorių, lemiančių menkai panaudojamas struktūrinės lėšas Lietuvos regionuose. Akcentuojama, jog ankstesnių finansinių laikotarpių paramos panaudojimo ataskaitų duomenys rodo, jog ES parama Lietuvos regionų skirtumus tik išryškina. Tarp didžiausių paramą gavusių dar BPD finansinio laikotarpio Lietuvos regionų pirmavo Vilnius su 927 finansuotais projektais - jiems skirta 1 087 mln. Lt BPD lėšų, tuo tarpu Telšiuose finansuota 390 projektų - jiems paskirstyta 211,2 mln. Lt BPD lėšų, atitinkamai Tauragės apskrityje – 407 projektai ir 155 mln. Lt BPD lėšų (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2010). Siekiant sumažinti skirtumus tarp regionų reikalingas kitoks paramos administravimo mechanizmas. 2007– 2013 m. ES struktūrinės paramos laikotarpiu, anksčiau veikusi paramos administravimo sistema buvo tobulinama Lietuvos Respublikos Vyriausybei 2007 m. gruodžio 19 d. priėmus nutarimą Nr. 1443 "Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo" pakeitimo.

2007-2013 m. ES paramos administravimo procesuose dalyvavo šios institucijos (Institucijos, n.d.):

1. **Ministerijos ir komitetai** (Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LR Susisiekimo ministerijos; LR Aplinkos ministerija; LR Finansų ministerija; LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerija; LR Susisiekimo ministerija; LR Sveikatos apsaugos ministerija; LR Vidaus reikalų ministerija; LR Švietimo ir mokslo ministerija; LR Ūkio ministerija);

2. **Įgyvendinančios institucijos** (Aplinkos projektų valdymo agentūra; Centrinė projektų valdymo agentūra; Europos socialinio fondo agentūra; LR Transporto investicijų direkcija; Lietuvos mokslo taryba; Lietuvos verslo paramos agentūra);
3. **Visuotinės dotacijos valdytojai** (Lietuvos mokslo taryba; Mokslo, inovacijų ir technologijų agentūra; UAB „Investicijų ir verslo garantijos“);
4. **Fondų valdytojai** (Europos investicijų bankas; Europos investicinis fondas; UAB „Investicijų ir verslo garantijos“).

Taigi galima teigti, jog paramos administravimo procesuose dalyvaujančių institucijų gausa iš dalies užtikrina skaidrumą, tačiau kita vertus, paramos administravimo ir viešųjų pirkimų procedūros bei procesai tampa ilgi ir biurokратиški. Paminėtina, jog šiuo, 2014-2020 m. finansinių laikotarpiu, administravimas dar labiau griežtinamas. 2015 metais patvirtinta projektų administravimo ir finansavimo taisyklių redakcija nuo 2015 m. spalio 8 d. (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2014). „Taisyklėse nustatoma veiksmų programos techninės paramos prioritetų administravimo tvarka tiek, kiek nurodyta Techninės paramos administravimo taisyklėse, kurias tvirtina finansų ministras“. Taip pat investicijų tinklapyje pateikta 2014–2020 m. ES struktūrinių fondų administravimo schema (2014). Lyginant su 2007-2013 m. Europos paramos administravimo struktūra, instituciniu požiūriu didesnių pokyčių neįžvelgiama, tačiau paveiksle aiškiai apibrėžiamos kiekvienos procese dalyvaujančios institucijos santykis su kitais proceso dalyviais. Tarpinės institucijos (ankstesniu laikotarpiu vadinamos įgyvendinančiomis institucijomis (agentūros) bei ministerijos)) yra galutinės proceso dalyvės, skirstančios Europos investicijas (žiūrėti 4 pav.).



4 pav. 2014–2020 m. ES struktūrinių fondų administravimo schema (2014).

Pagal šią schemą tarpinės institucijos, planuodamos priemonių ir projektų įgyvendinimą, vertindamos paraiškas finansuoti projektą ir vykdydamos projektų įgyvendinimo priežiūrą, turi užtikrinti, kad bus laikomasi aiškios atsakomybės, nešališkumo ir skaidrumo bei ES struktūrinių fondų lėšas administruojančioms ir kontroliuojančioms institucijoms turi būti sudaromos sąlygos nustatyti vertinimą ar tikrinimą atlikusius ar sprendimą priėmusius asmenis (Lietuvos Respublikos finansų ministerija, 2014). 2015 m. lapkričio 27 d. duomenimis iš Finansų ministerijos, 2014–2020 m. ES investicijų planavimas sparčiai artėja prie pabaigos. Paskutiniajame Stebėsenos komiteto posėdyje svarstyta ir pritarta Aplinkos ministerijos, Energetikos, Socialinės apsaugos ir darbo, Sveikatos apsaugos, Susisiekimo, Švietimo ir mokslo, Ūkio bei Vidaus reikalų ministerijų administruojamų ir 2014–2020 m. ES fondų lėšomis finansuojamų 21 priemonės 67 projektų atrankos kriterijams (ES investicijų naujienos, 2015).

## **Viešieji pirkimai ES investicijų kontekste**

Remiantis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymu (2005), viešuosiuose pirkimuose perkančioji organizacija gali būti valstybės ar savivaldybės valdymo institucija. Taigi savivaldybės, rengdamos ES projektus, turi viešųjų konkursų būdu pirkti prekes ar paslaugas, reikalingas projektų įgyvendinimui. Skelbimai apie vykstančius viešuosius pirkimus 2007-2013 m. talpinami ES paramos tinklalapyje <http://www.esparama.lt/> o 2014-2020 m. investicinio laikotarpio viešųjų pirkimų informacija pateikiama tinklalapyje <http://esinvesticijos.lt/>.

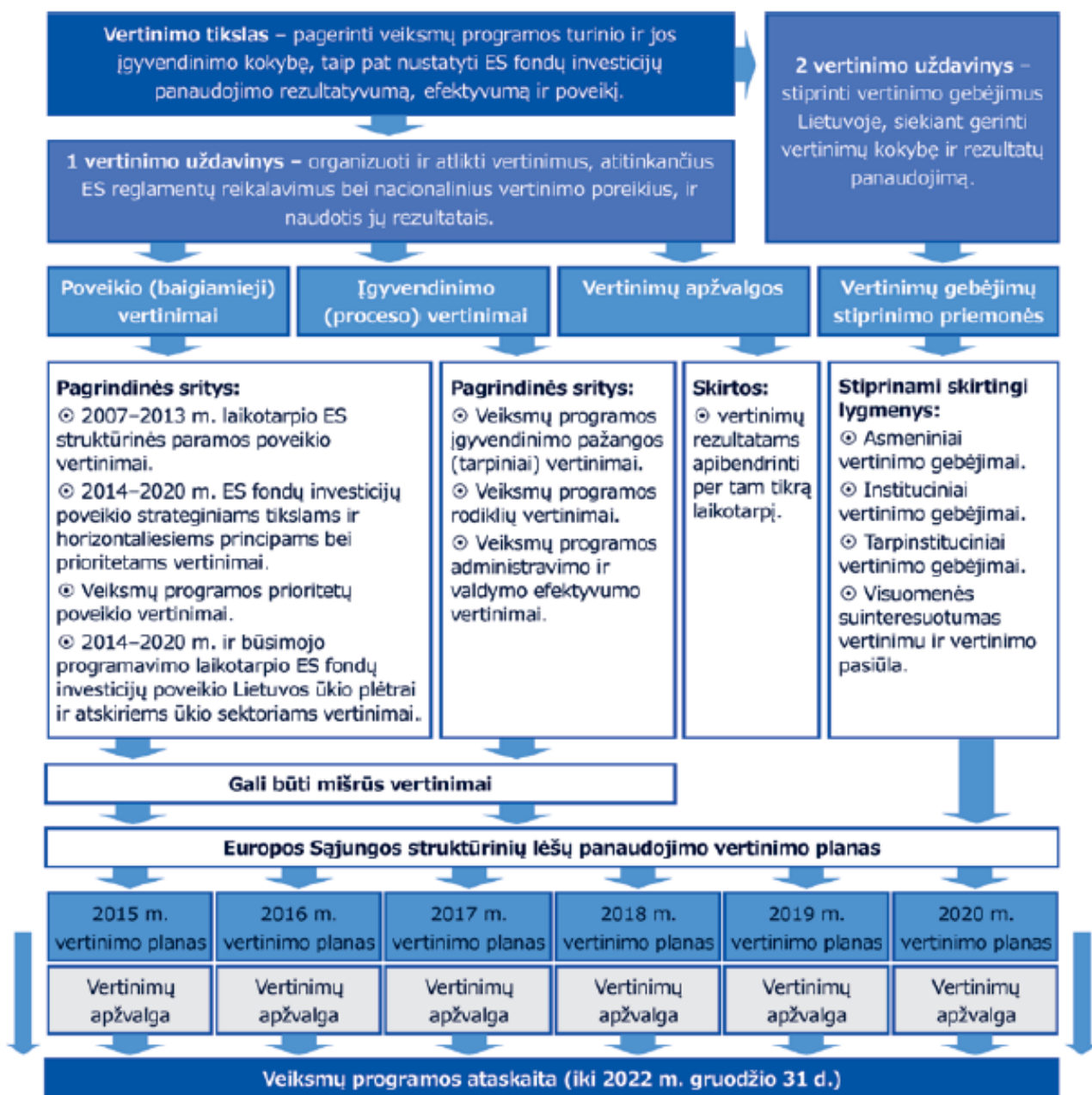
Pasak Dumčiaus ir Šiupšinsko (2003) gebėjimas ruošti ir administruoti ES projektus turi būti suvokiamas ne kaip paprasta projekto idėja, bet galutinis projekto aprašymas su įvairiais priedais (galimybių studijomis, poveikio aplinkai vertinimais, t.t.) bei viešųjų pirkimų dokumentais su techninėmis specifikacijomis. Projektų rengimas reikalauja nemažų investicijų, taigi tos savivaldybės, kurios skirs nuosavų lėšų projektų rengimui, turės didesnes galimybes pritraukti ES struktūrinių fondų investicijas. Kadangi dauguma ES investicinių projektų yra daugiamečiai, didelę projektų dalį reikia parengti dar iki naujo programavimo periodo pradžios ir nusimatyti galimus viešuosius pirkimus. Taigi savivaldybės turi eisę pirkti prekes ir paslaugas ES projektams pagal Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatyme (2005) numatytą tvarką, per centrinę viešųjų pirkimų informacinę sistemą.

## **Investicijų vertinimo procesai**

Puidoko ir Daukaitės (2013) tyrime empiriškai buvo bandoma iširti, kokie yra ES regioninės politikos esminiai trūkumai. 3 jų apklausti respondentai teigė, kad didžiausia ES regioninės politikos problema yra piktnaudžiavimas parama. 2 ekspertai akcentavo, kad esminė problema yra paramos panaudojimo kontrolės mechanizmo silpnumas. Vienas specialistas pirmu pagal svarbą veiksmu įvardijo paramos projektų vertinimo stoką. „Kontrolės mechanizmas“ Lietuvoje yra silpnas, nes sanglaudos politikos lėšos naudojamos neefektyviai. Tai rodo rezultatai, nes atotrūkis ir diferenciacija tarp regionų nemažėja. Trys ekspertai antru pagal svarbą veiksmu įvardijo „stebėsenos stoką“. Ekspertai teigė, kad stebėseną nėra efektyviai įgyvendinama, nes vis dar egzistuoja gana daug korupcijos atvejų, kurie daro įtaką aplaidžiam rezultatų vertinimui. 3 respondentai pabrėžė ir „vertinimo stoką“. Vienas iš ekspertų teigė, kad kriterijai, pagal kuriuos išskiriamos probleminės teritorijos, nėra tikslūs, norint tinkamai įvertinti atitinkamos teritorijos priskyrimą probleminei teritorijai. Papildomai investuojant į problemines teritorijas, lieka neįvertintos kitos teritorijos, kurios nedaug kuo skiriasi nuo probleminių teritorijų, tačiau dėl nustatytų kriterijų tokiomis nepripažįstamos. Dėl to būtina tobulinti probleminių teritorijų išskyrimo kriterijus. Akivaizdu, jog 2007-2013 m. programavimo laikotarpiu buvo susidurta su kliūtimis, kurios nuo 2014 m. bandomos



spręsti griežtinant vertinimą. Visus investicijų administravimo procesus apibendrinanti nauja 2014–2020 m. veiksmų programos vertinimo schema Lietuvoje pateikiama žemiau esančiame 5 paveiksle.



**5 pav. 2014–2020 m. ES investicijų panaudojimo vertinimo tikslas, uždaviniai, tipai, sritys (ES fondų investicijų vertinimo metodinės gairės, 2015).**

Remiantis schema pabrėžiama, kad kasmetinės apžvalgos yra puiki priemonė stebėti veiksmų programų įgyvendinimą etapais (Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, 2015). Visi pasirinktų projektų vertinimo planai 2016 m. bus ypač svarbūs, nes jau pirmaisiais metais, kuomet yra akivaizdžios tikrosios įgyvendinimo spragos, dar galima imtis pakeičių. Nuo 2016 m. bus svarbu įvertinti bet kokias problemas, turinčias poveikį sėkmingam programos įgyvendinimui,

pateikiant rezultatų rodiklius bei finansinius rodiklius. Ataskaitos, pateiktos 2017 metais, taip pat turės apimti progreso įvertinimą bei programos indėlį pasikeitusiems rezultato rodikliams (jei taikoma). Išanalizavus schemą galima daryti išvadą, jog ES investicijų panaudojimo vertinimas vykdomas kasmet, etapais, pateikiant vis detalesnes ataskaitas iki galutinės veiksmų programos ataskaitos pateikimo 2022 m.

Toliau poskyryje nagrinėjamas Utenos rajono savivaldybės Europos Sąjungos investicijų panaudojimo atvejis.

*Apibendrinant 2007 – 2013 m. ES investicijų savivaldybėse analizę galima teigti, jog pastebėtas didžiulis atotrūkis tarp mažųjų savivaldybių ir Vilniaus miesto savivaldybėse vykdytų projektų skaičių ir finansavimo. O taip pat atotrūkis matomas tarp Kauno ir Vilniaus miestų, tarp Kauno ir Klaipėdos. Paminėtina, jog per tiriamą laikotarpį tik trylika iš visų Lietuvos savivaldybių perkopė 100 projektų įvykdymo ribą. Taigi Lietuvos regionų netolygumo aspektas ES investicijų panaudojimo kontekste yra akivaizdus. Akcentuotina ir tai, jog remiantis Lietuvos plėtros prioritetu 2014-2020 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo laikotarpio vertinimo duomenimis, įvertinant globalizacijos iššukių svarbą, siūloma daugiau ES struktūrinės paramos skirti stipriausią tarptautinio konkurencingumo potencialą turintiems centrams, visų pirma, sostinės regionui. Taigi regionų plėtros skirtumai gali tik dar labiau išryškėti. Dar vienas aspektas, galimai lemiantis tokius skirtumus yra patirties ir įgūdžių įsisavinti ES lėšas savivaldoje trūkumas: efektyvaus struktūrinių fondų panaudojimo kliūtys yra administracinės, projektų rengimo bei gebėjimų trūkumas.*

### **2.3. Europos Sąjungos investicijų panaudojimas Utenos rajono savivaldybėje**

Utenos regiono plėtros taryba 2015-10-13 priėmė Utenos regiono plėtros 2014–2020 m. planą (Regionų plėtros tarybų posėdžiai, 2015; Utenos regiono plėtros 2014–2020 m. planas, 2013), kuriame numatytas Europos Sąjungos paramos panaudojimas Utenos rajono savivaldybėje. Šis planas parengtas remiantis „Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymo (Žin., 2000, Nr. 66-1987; 2002, 123-5558; 2007, Nr.61-2339; 2010, Nr.48-2285) 8 straipsniu ir Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2011 m. rugsėjo 23 d. įsakymu Nr.IV-706 patvirtinta Regionų plėtros planų rengimo metodika, atsižvelgiant į Nacionalinę pažangos programą, skirta Lietuvos strategijai „Lietuva 2030“ įgyvendinti, nacionalinius Europos Sąjungos struktūrinės paramos programavimo dokumentus ir į Utenos regiono plėtros 2009–2016 metų plano įgyvendinimo tęstinumą. Dauguma ankstesnio plano priemonių buvo įgyvendinta gavus finansavimą pagal „Žmogiškųjų išteklių veiksmų“, „Ekonomikos augimo veiksmų“ ir „Sanglaudos veiksmų programas“.

Remiantis statistiniais duomenimis (ES struktūrinė parama 2007-2013 m. Įgyvendinami projektai, 2015), 2007-2013 m. Utenos rajono savivaldybė vykdė tokius ES projektus:

- Finansuojami projektai -114
- Bendra projektų vertė 141 180 669,73 Eur
- Skirtas finansavimas iš viso 110 328 626,94 Eur, ES lėšų 105 270 105,83 Eur

Pagal veiksmų programas šie projektai Utenos rajono savivaldybėje išsidėstė taip (ES struktūrinė parama 2007-2013 m. Įgyvendinami projektai, 2015):

1. VP1 Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa
  - a. Finansuojami projektai - 29
  - b. Bendra projektų vertė 8 603 149,97 Eur, skirtas finansavimas iš viso 8 117 945,14 Eur, ES lėšų 7 823 698,71 Eur
2. VP2 Ekonomikos augimo veiksmų programa
  - a. Finansuojami projektai - 39
  - b. Bendra projektų vertė 56 746 654,43 Eur, skirtas finansavimas iš viso 38 196 500,61 Eur, ES lėšų 37 886 117,1 Eur
3. VP3 Sanglaudos skatinimo veiksmų programa
  - a. Finansuojami projektai – 46
  - b. Bendra projektų vertė 75 830 865,33 Eur, skirtas finansavimas iš viso 64 014 181,19 Eur, ES lėšų 59 560 290,02 Eur
4. VP4 Techninės paramos veiksmų programa
  - a. Finansuojami projektai – 0

Galima daryti išvadą, jog Utenos rajono savivaldybė prioritetiškai daugiausiai projektų vykdė Ekonomikos augimo veiksmų bei Sanglaudos skatinimo veiksmų programose. Vertinant šiuos duomenis Lietuvos mastu pagal finansuojamų projektų skaičių (8311) bei bendrą vertę (9 294 814 051,92 Eur), Utenos rajono savivaldybės indėlis sudaro vos daugiau nei 1 proc. visų tiriamuoju laikotarpiu finansuojamų projektų skaičiaus ir kiek daugiau nei 1,5 proc. bendros projektų vertės. Lyginant, pavyzdžiui, su pažangiausiu Lietuvos regionu - Vilniaus miestu, pastebėtina, jog ši savivaldybė vykdė 2554 projektus už 3 457 676 092,43 Eur ir tai sudaro per 30 proc. visų projektų skaičiaus bei virš 37 proc. bendros projektų vertės šalies mastu. O taip pat, palyginimui, mažiausiai projektų (20) vykdė Neringos miesto savivaldybė. Taigi Utenos rajono savivaldybė reitinguojama po vieno didesnių Lietuvos miestų – Marijampolės, vykdžiusios 115 projektų.

Pagal Vyriausybės patvirtintą Regionų socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo 2011-2013 metų programą buvo teikiama papildoma finansinė parama Utenos savivaldybėje esančiam regioniniam centrui – Utenos miestui. Naujasis Planas padeda užtikrinti 2014–2020 metų laikotarpyje

efektyviausią finansinių išteklių panaudojimą ir padeda efektyviau spręsti regiono problemas, kuriant geresnes verslo, darbo ir gyvenimo sąlygas regione (Utenos regiono plėtros 2014–2020 m. planas, 2013).

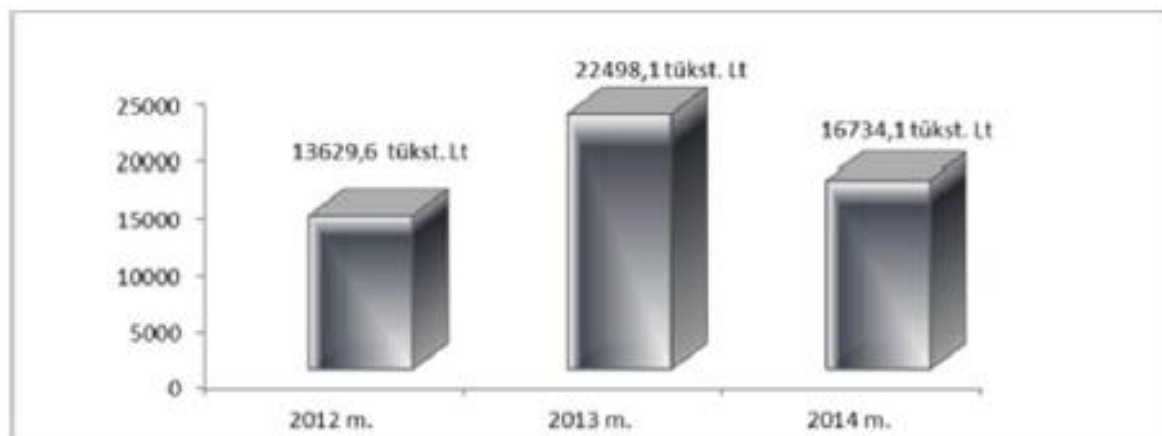
Pirmaisiais naujojo programavimo periodo metais, 2014, vykdydama 2014-2016 metų strateginio veiklos plano programas, Utenos rajono savivaldybės administracija siekė pagrindinių strateginių tikslų – plėtoti ir skatinti vietos savivaldą, formuoti verslo ir paramos sistemą, kurti informacinę visuomenę, plėtoti žemės ūkio infrastruktūrą, diegti aplinkos kokybę gerinančias sistemas, plėsti ir modernizuoti infrastruktūros objektus, tobulinti švietimo sistemą, siekiant užtikrinti švietimo ir ugdymo paslaugų kokybę, vystyti kokybišką kultūrinę veiklą, optimizuoti sveikatos priežiūrą, gerinti paslaugų kokybę bei prieinamumą, užtikrinti įvairių socialinių grupių integraciją į bendruomenę (Utenos rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2014 metų veiklos ataskaita, 2015). Šiems tikslams pasiekti Utenos regiono plėtros 2014–2020 m. plane (2013) numatyti tokie trys prioritetai:

- Prioritetas 1. Didinti teritorinę sanglaudą regione;
- Prioritetas 2. Integrali ekonomika;
- Prioritetas 3. Gyvenimo kokybės gerinimas.

Taip pat 2014 m. buvo vykdomi tęstiniai ES projektai. Pavyzdžiui, buvo baigiamas įgyvendinti projektas „Utenos miesto Palangos gatvės dalies nuo J. Basanavičiaus g. iki Kupiškio g. rekonstravimas“. Šio projekto veikloms finansuoti buvo skirta daugiau kaip 1,3 mln. Lt parama iš Europos Sąjungos fondų ir iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, 332 tūkst. Lt projektui vykdyti skyrė Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos. Iš savivaldybės biudžeto skirta apie 165 tūkst. Lt. Bendra projekto vertė – daugiau kaip 1,8 mln. Lt (Utenos rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2014 metų veiklos ataskaita, 2015).

Vykdamas tęstinį projektą „Utenos rajono savivaldybės administracijos darbuotojų kvalifikacijos tobulinimo II etapas“, 2014 m. 29 įvairių skyrių darbuotojai tobulino anglų kalbos žinias, 50 darbuotojų lankė asmeninių vadybinių gebėjimų tobulinimo mokymus. Bendra projekto vertė - 163,6 tūkst. Lt. Europos socialinio fondo agentūra projektui įgyvendinti skyrė 139 tūkst. Lt, savivaldybės biudžeto lėšos - 24,6 tūkst. Lt (Utenos rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2014 metų veiklos ataskaita, 2015).

2014 m. savivaldybės administracija tęsė projektų, finansuojamų iš Europos Sąjungos struktūrinių ir kitų fondų lėšų, vykdymą. 2014 m. buvo gauta 16 734,1 tūkst. Lt. Lyginant su 2013 m., Europos Sąjungos struktūrinių ir kitų fondų lėšų gauta 5764 tūkst. Lt mažiau (2013 m. gauta 22 498,1 tūkst. Lt (žiūrėti 6 pav.)) (Utenos rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2014 metų veiklos ataskaita, 2015).



**6 pav. Savivaldybės administracijos ES struktūrinių ir kitų fondų lėšų dinamika 2012 - 2014 m. tūkst. Lt (Utenos rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2014 metų veiklos ataskaita, 2015).**

Šiuo laikotarpiu ypatingas dėmesys buvo skiriamas savivaldybės administracijos vykdomiems viešiesiems pirkimams, siekiant didinti viešųjų pirkimų organizavimo ir atlikimo skaidrumą bei užtikrinti optimalų skirtų lėšų naudojimą. Iki 2014 m. lapkričio 30 d. įvyko apie 480 viešųjų pirkimų komisijų posėdžių, kurių metu priimti sprendimai užfiksuoti posėdžių protokoluose. 2014 m. vykdant viešuosius pirkimus, bendradarbiauta su UAB „Utenos vandenys“, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra, Lietuvos automobilių kelių direkcija prie Susisiekimo ministerijos, Transporto investicijų direkcija, Nacionaline mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos, Centrine projektų valdymo agentūra, Lietuvos verslo paramos agentūra ir kitomis įstaigomis, administruojančiomis Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramą. 2014 m. sausio 10 d. administracijos direktorius įsakymu Nr. AĮ-39 patvirtino 2014 m. Utenos rajono savivaldybės administracijos numatomų vykdyti prekių, paslaugų ir darbų viešųjų pirkimų planą (toliau – Viešųjų pirkimų planas), kuris buvo viešai paskelbtas savivaldybės interneto svetainėje ir Viešųjų pirkimų tarnybos informacinėje sistemoje. Atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimus, ataskaitiniais metais buvo pakoreguotos savivaldybės administracijos Supaprastintų pirkimų taisyklės. Įgyvendinant Viešųjų pirkimų tarnybos direktoriaus 2011 m. lapkričio 30 d. įsakymą Nr.1S-174 „Dėl Perkančiųjų organizacijų viešųjų pirkimų organizavimo ir vidaus kontrolės rekomendacijų patvirtinimo“, 2014 m. rugsėjo 11 d. administracijos direktoriaus įsakymu Nr. AĮ- 853 iš naujo patvirtintas Viešųjų pirkimų organizavimo tvarkos aprašas (Utenos rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2014 metų veiklos ataskaita, 2015).

Taigi 2014–2020 metų ES investicijų laikotarpyje savivaldybė iki šiol vykdė kelis tęstinius ES projektus bei tobulino viešųjų pirkimų procedūras, ypatingai susijusias su ES parama. 2015 metais

plano priemonėms įgyvendinti savivaldybė nėra numačiusi skirti nuosavų lėšų ar gauti ES investicijų, tuo tarpu nuo 2016 m. tikimasi plane numatyto veiksloms skirti 8781525,00 Eur, iš jų 6171428,50 Eur ES lėšų. Atitinkamai, 2017 m. - 19434600,80 Eur, iš jų 15240812,30 Eur ES lėšų; 2018 m. - 16526792,25 Eur, iš jų 13671618,73 Eur ES lėšų; 2019 m. - 9718292,76 Eur, iš jų 8167099,00 Eur ES lėšų; 2020 m. - 2520644,35 Eur, iš jų 2089865,00 Eur ES lėšų. Taigi viso 2014-2020 m. (be rezervinių projektų) savivaldybė numačiusi skirti 56981855,16 Eur, iš jų 45340823,53 Eur ES lėšų plane numatyto priemonėms (Utenos regiono plėtros 2014–2020 m. planas, 2013). Šie skaičiai leidžia teigti, jog savivaldybė tikisi gauti didžiąją dalį pinigų ES investicijomis.

Atlikus savivaldybės dokumentų apžvalgą galima teigti, jog nuo naujojo 2014-2020 m. programavimo laikotarpio pradžios savivaldybėje ypatingas dėmesys turi būti skiriamas:

1. Informacijos apie ES investicinių projektus sklaidai bei skatinimui,
2. Žmogiškųjų išteklių, dirbančių su ES projektais, plėtrai,
3. Finansinių išteklių užtikrinimui bei rezervo rizikingų projektų finansavimui numatymui,
4. Šių investicijų administravimo palengvinimui,
5. Viešųjų pirkimų procedūrų tobulinimui,
6. ES investicijų panaudojimo efektyvumo didinimui.

*Taigi apibendrinant Europos Sąjungos investicijų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje ypatumus pastebėta, jog Utenos rajono savivaldybė 2007-2013 m. programavimo laikotarpiu vykdė 114 projektų. Šis rodiklis kitų Lietuvos savivaldybių kontekste yra pakankamai geras – Utena patenka į savivaldybių, perkopusių 100 projektų, skaičių. Analizuojant 2014-2020 m. laikotarpį pastebėta tendencija, jog savivaldybė Utenos regiono plėtros 2014–2020 m. plane numatytiems tikslams pasiekti bei įvairiems kitiems projektams tikisi gauti didžiąją dalį lėšų ES investicijomis. Tai yra rizika Utenos rajonui, kadangi negavus reikiamų investicijų nebūtų įgyvendinta dalis tikslų.*

*Apibendrinant skyrių galima teigti, jog Europos Sąjungos kontekste išskiriami 5 ES struktūriniai fondai. Paramos formos 2014-2020 metų laikotarpiu – tai investicijos į spartų, tvarų, tausojantį išteklius ir pažangų ekonomikos ir ūkio augimą, siekiant geresnės gyvenimo kokybės. Lietuvos savivaldai, arba savivaldybėms, ES paramą veiksloms galima gauti pagal 12 prioritetų, įskaitant techninę paramą. Teoretikai įvardija tokias investicijų administravimo kliūtis, kaip projektų rengimo bei gebėjimų trūkumas, neaiškios strateginės projektų sritys, projektų tarpusavio nesuderinamumas, siekiant maksimalios naudos regionui, arba tai, jog procesuose dalyvauja daug institucijų. 2007-2013 m. Utenos rajono savivaldybė vykdė 114 ES finansuojamų projektų (finansavimas iš viso 110 328 626,94 Eur, ES lėšų - 105 270 105,83 Eur). 2014-2020 m. laikotarpiu,*

*2015 metais ES investicijos neplanuotos. 2016 m. jau tikimasi gauti ES lėšų. Viso 2014-2020 m. (be rezervinių projektų) savivaldybė numačiusi skirti 56981855,16 Eur, iš jų 45340823,53 Eur ES lėšų regiono ir savivaldybės plėtros projektams. Taigi akivaizdu, jog strategiškai svarbi savivaldybės administracijos tikslinių lėšų grupė yra ES investicijos.*

### 3. EUROPOS SAJUNGOS INVESTICIJŲ PANAUDOJIMO SAVIVALDOJE ANALIZĖ

#### 3.1. Europos Sąjungos investicijų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje tyrimo metodika

Remiantis teorinės analizės rezultatais galima pastebėti, kad ES paramos panaudojimas Lietuvos regionuose yra kompleksinis darbo tarp Europos Komisijos, LR Vyriausybės, tarpinių institucijų bei paramos gavėjų rezultatas. Šiuo empiriniu tyrimu siekiama plačiau aptarti ES investicijų panaudojimą Utenos rajone.

**Tyrimo tikslas:** išanalizuoti ES investicijų panaudojimo kliūtis, kryptis ir numatyti galimas tendencijas tolimesniam Utenos regiono plėtros vystymui.

**Tyrimo uždaviniai:**

1. Nustatyti ES investicijų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje tikslingumą ir poreikius;
2. Išryškinti ES investicijų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje kliūtis;
3. Pateikti ES investicijų naudojimo Utenos rajono savivaldybėje tobulinimo kryptis tolimesniam vystymui(si).

**Tyrimo metodas:** Ekspertų nuomonės anketinė apklausa. Anketinė apklausa, arba apklausa raštu - tai tokia duomenų rinkimo technika, kai respondantai iš esmės tuo pačiu (arba artimu jam) metu atsakinėja į raštu (anketoje) pateiktus klausimus (Luobikienė, 2000). Kadangi ne visus duomenis magistro baigiamajam darbui galima gauti iš viešai prieinamų ataskaitų ar kitų dokumentų, anketavimas leidžia gauti informacijos, kurios neįmanoma atskleisti kitais būdais.

**Tyrimo eiga:** Empirinis tyrimas atliekamas 2015 m. gruodžio 7-14 d., raštu apklausiant visus Utenos rajono savivaldybės darbuotojus - ekspertus, dirbančius su ES investicijomis: ES projektų rengimu, paramos skirstymu, panaudojimu, viešaisiais pirkimais, projektų vertinimu bei kitais susijusiais aspektais. Lyginant gautus duomenis su ligšiolinių laikotarpių ataskaitomis Utenoje, pateikiamos ES paramos panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje tobulinimo kryptis.

**Tyrimo imtis:** 10 darbuotojų.

**Tyrimo instrumentas.** Apklausa sudaro 11 atviro bei uždaro tipo klausimų (žiūrėti 4 lentelę ir 1 priedą). Apklausoje raštu klausimai sudaryti remiantis teorinėje darbo dalyje išskirtais aspektais. Kadangi apklausoje dominuoja atviri klausimai, ekspertų prašant detaliau išdėstyti savo nuomonę, taikoma kokybinė tyrimo prieiga.



4 lentelė. Tyrimo instrumentas

Eil. nr.	Analizuojama sritis	Klausimas	Klausimo tipas	Tiriamas laikotarpis
1.	Situacijos vertinimas Utenoje	Kaip apskritai vertinate Utenos rajono savivaldybėje vykdytas programas ir projektus, kurioms(-iems) buvo skirtas dalinis ES finansavimas 2007-2013 m. laikotarpiu:	Uždaras ir atviras	2007-2013 m.
2.	Situacijos vertinimas Utenoje	Ar Jūsų nuomone ES parama Utenos rajono savivaldybėje 2007-2013 m. buvo naudojama efektyviai?	Uždaras ir atviras	2007-2013 m.
3.	Situacijos vertinimas Utenoje	Kokias esmines ES lėšų panaudojimo problemas Utenos rajono savivaldybės kuruojamose srityse išvelgiate 2007-2013 m.?	Atviras	2007-2013 m.
4.	Situacijos vertinimas Utenoje	Kokius šių problemų sprendimus siūlytumėte?	Atviras	2007-2013 m. / 2014-2020 m.
5.	Situacijos vertinimas Lietuvoje	Ar pritariate naujo 2014-2020 m. laikotarpio ES investicijų paskirstymo savivaldybėms/regionams tvarkoms ir įgyvendinimo priemonėms?	Uždaras ir atviras	2014-2020 m.
6.	Situacijos vertinimas Lietuvoje	Ar pritariate ES investicijų administravimo griežtinimui ir detalesniam investicijų poreikių pagrindimui (papildomai rengiant investicinius projektus) bei pasiekimo rodiklių planavimui savivaldybių rengiamuose projektuose?	Uždaras ir atviras	2014-2020 m.
7.	Situacijos vertinimas Utenoje	Su kokiais naujojo 2014-2020 m. laikotarpio ES investicijų paskirstymo problemomis susidūrėte Utenos rajono savivaldybėje?	Atviras	2014-2020 m.
8.	Situacijos vertinimas Lietuvoje	Pateikite savo nuomonę apie žemiau siūlomas ES lėšų panaudojimo Lietuvos savivaldybėse galimybes:	Uždaras ir atviras	2014-2020 m.
9.	Situacijos vertinimas Utenoje	Pateikite savo nuomonę apie žemiau pateiktas ES lėšų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje galimybes:	Uždaras ir atviras	2014-2020 m.
10.	Situacijos vertinimas Lietuvoje	Pagal kokius kriterijus siūlytumėte vertinti regionų ir savivaldybių plėtros strategijų ir jų priemonių (projektų) sėkmę?	Atviras	2014-2020 m.
11.	Demografiniai duomenys	Jūs atstovaujate:	Uždaras	-

**Tyrimo apribojimai:** Šis tyrimas vykdomas lokaliai, tiriant tik ES investicijų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje ypatumus. Besąlygiškai šio tyrimo rezultatų taikyti visiems kitiems Lietuvos regionams negalima, tačiau bendras Lietuvos, kaip regiono, tendencijas galima išvelgti.

### 3.2. Europos Sąjungos investicijų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje tyrimo rezultatų analizė

Prieš pristatant situaciją Utenoje svarbu apžvelgti, kokios tendencijos ekspertų, atstovaujančių vietinės valdžios instituciją, išryškintamos Lietuvos kontekste. 5, 6, 8 ir 10 anketos klausimai buvo suformuluoti, norint įvertinti ES investicijas šalies mastu, žvelgiant tiek retrospektyviai, į 2007-2013 m. patirtį, tiek į pastarojo 2014-2020 m. programavimo laikotarpio perspektyvą bei realijas.

Utenos rajono savivaldybės ekspertų, dirbančių su ES parama, paklausus, **ar pritariama naujo 2014-2020 m. laikotarpio ES investicijų paskirstymo savivaldybėms/regionams tvarkoms ir įgyvendinimo priemonėms**, nuomonės išsiskyrė. Pritarusių priemonėms argumentai buvo „*Naujo laikotarpio investicijos paskirstytos atsižvelgus į praeito laikotarpio vykdytus projektus, dauguma jų nėra tęstinės, finansuojamos naujos įgyvendinimo priemonės*“. Nepritarusių – „*Todėl, kad praėjus dviems naujojo laikotarpio metams, dar tik mažoji dalis finansavimo sąlygų aprašų patvirtinta, sąlygos ir veiklos neatitinka savivaldybių poreikių ir pirminių skelbtų dokumentų ir juose skelbtų sąlygų*“, „*nėra atsižvelgiama į savivaldybės ar regiono savitumus, į vykdytus projektus*” ir pan. Neturinčių nuomonės ekspertų argumentai buvo susiję su šios konkrečios patirties neturėjimu.

Šeštuoju klausimu buvo siekiama išsiaiškinti, **ar pritariama ES investicijų administravimo griežtinimui ir detalesniam investicijų poreikių pagrindimui (papildomai rengiant investicinius projektus) bei pasiekimo rodiklių planavimui savivaldybių rengiamuose projektuose**. Ekspertai vieningai nepritarė šiai tvarkai, išsakydami tokius argumentus: „*<...> todėl kad, pirminėje planavimo stadijoje užtektų preliminarinių skaičiavimų, analizių, kad būtų nurodomos veiklos, preliminarūs skaičiavimai ir pan. Viešojo sektoriaus projektų diduma yra ekonomiškai neatsiperkantys, o skaičiuoti finansines grąžas, atsipirkimus, kaštų analizes reikia atlikti visiems projektams. Taip pat problema tai, kad investicinius ir techninius projektus reikia rengtis neturint aiškių finansavimo sąlygų, todėl tuos dokumentus reikia taisyti po kelis kartus, keisti veiklas pagal FSA reikalavimus ir pan. Tokių dokumentų rengimui savivaldybės išleidžia krūvas lėšų, o tie dokumentai pačiai savivaldybei nėra reikalingi*“; „*2014-2020 m. laikotarpiui per vėlavimą paruošta dokumentacija ir paskirstytos lėšos, dėl laiko trūkumo kyla rizika laiku atlikti viešuosius pirkimus*“.

Aštuntuoju klausimu ekspertų buvo prašoma **pateikti savo nuomonę apie žemiau siūlomas ES lėšų panaudojimo Lietuvos savivaldybėse galimybes**. Dauguma ekspertų pritarė šiems teiginiams: išplėsti regiono plėtros tarybų sprendimų dėl regiono plėtros priemonių ir jų finansavimo galią (taip sumažinant ministerijų vaidmenį sprendžiant kokio pobūdžio projektus savivaldybėms tikslingiausia įgyvendinti); palengvinti ES paramos gavimo ir tolimesnio administravimo tvarkas Lietuvos savivaldos institucijoms; suteikti savivaldybėms daugiau laisvių renkantis kompleksiškesnius projektus ir partnerius jų įgyvendinimui; numatyti rezervą rizikingų projektų finansavimui ir nesėkmingų projektų skolų padengimui; peržiūrėti viešųjų pirkimų procedūras, dėl kurių neigiamos įtakos praeityje daugiausia strigo ES finansuotų projektų įgyvendinimas; skatinti savivaldybėse projektus, ES lėšomis pertvarkant dalinai ar visiškai valstybės valdomus sektorius (pvz. švietimo, viešojo administravimo, socialinės apsaugos) ir taip mažinti dabartinį mokesčių mokėtojų lėšų poreikį savivaldybėse; išlaikyti esamą paramos administravimo sistemą ir jos dalyvių gebėjimus 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu.

Pabrėžtina, jog ekspertai nepritarė arba neturėjo nuomonės apie tai, ar reikia skatinti savivaldybėse projektus, kuriems 2014–2020 m. skiriama santykinai daugiau lėšų: mokslinių tyrimų ir inovacijų sričiai bei investicijoms, skirtoms energijos efektyvumui didinti ir AEI gamybai ir naudojimui, taip pagrindžiant šių veiksmų programos prioritetų svarbą Lietuvai.

Labiausiai ekspertų nuomonės išsiskyrė vertinant teiginį: 2014–2020 m. ES struktūrinių fondų investicijų veiksmų programoje numatytas finansavimo pasiskirstymas tarp prioritetų yra tinkamas ir atitinka suformuluotus specifinius uždavinius bei leis pasiekti laukiamų rezultatų savivaldybėse. Dauguma atsakiusių mano, jog ne, tačiau buvo ir pritarusių, ir neturinčių nuomonės šiuo klausimu.

Dešimtuoju klausimu siekta išsiaiškinti, ***pagal kokius kriterijus siūloma vertinti regionų ir savivaldybių plėtros strategijų ir jų priemonių (projektų) sėkmę.*** Ekspertai siūlo vertinti „<...> pagal tai, ar projektas įgyvendinamas pagal suplanuotus terminus, finansavimo intensyvumą, veiklų kompleksumą, rangos darbai atliekami laiku, projekto įgyvendinimo metu nesumažėja projekto apimtys, bet priešingai, atsiradus lėšų sutaupymams po viešųjų pirkimų, būtų sudaromos sąlygos pasiekti didesnę socialinį-ekonominių rezultatą“; tai galėtų būti ir „sėkmingai įgyvendintų projektų skaičius, atitinkamai pilnas ir savalaikis rodiklių pasiekimas“.

Apibendrinant šios dalies rezultatus galima teigti, jog, remiantis **daugumos** ekspertų komentarais, 1) nepritariama ES investicijų administravimo griežtinimui ir detalesniam investicijų poreikių pagrindimui (papildomai rengiant investicinius projektus) bei pasiekimo rodiklių planavimui savivaldybių rengiamuose projektuose; 2) pritariama, jog reikia: išplėsti regiono plėtros tarybų sprendimų dėl regiono plėtros priemonių ir jų finansavimo galią (taip sumažinant ministerijų vaidmenį sprendžiant kokio pobūdžio projektus savivaldybėms tikslingiausia įgyvendinti); palengvinti ES paramos gavimo ir tolimesnio administravimo tvarkas Lietuvos savivaldos institucijoms; suteikti savivaldybėms daugiau laisvių renkantis kompleksiškesnius projektus ir partnerius jų įgyvendinimui; numatyti rezervą rizikingų projektų finansavimui ir nesėkmingų projektų skolų padengimui; peržiūrėti viešųjų pirkimų procedūras, dėl kurių neigiamos įtakos praeityje daugiausia strigo ES finansuotų projektų įgyvendinimas; skatinti savivaldybėse projektus, ES lėšomis pertvarkant dalinai ar visiškai valstybės valdomus sektorius (pvz. švietimo, viešojo administravimo, socialinės apsaugos) ir taip mažinti dabartinį mokesčių mokėtojų lėšų poreikį savivaldybėse; išlaikyti esamą paramos administravimo sistemą ir jos dalyvių gebėjimus 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu.

Tolimesniuose poskyriuose analizuojama ekspertų nuomonė apie ES investicijas Utenos rajono savivaldybėje.

### 3.2.1. Europos Sąjungos investicijų panaudojimą ir tendencijos

ES investicijų panaudojimo sėkmingumui ir tikslingumui bei tendencijoms nustatyti buvo suformuluoti šie klausimai: 1, 2 ir 9. Pirmuoju klausimu siekta išsiaiškinti, *kaip apskritai ekspertai vertina Utenos rajono savivaldybėje vykdytas programas ir projektus, kurioms(-iems) buvo skirtas dalinis ES finansavimas 2007-2013 m. laikotarpiu*. Antruoju klausimu siekta sužinoti, *ar ekspertų nuomone ES parama Utenos rajono savivaldybėje 2007-2013 m. buvo naudojama efektyviai*. Devintuoju klausimu siekta išsiaiškinti ekspertų *nuomonę apie ES lėšų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje galimybes*. Svarbu pabrėžti, jog pirmieji du klausimai vertina 2007-2013 m. laikotarpį, taigi leidžia suprasti, kaip apskritai ekspertų yra vertinamos vykusios programos ir projektai bei kokios matomos šio programavimo laikotarpio tendencijos. Devintasis klausimas skirtas įvertinti 2014-2020 m. laikotarpio specifiką.

Ekspertai įvardijo tokias ES investicijų panaudojimo kryptis. Pirma, savivaldybėje matomi geresni rezultatai derinat nuosavus ir ES lėšų šaltinius: „<..> turint tik savivaldybės biudžeto lėšas, nebūtų įmanoma tiek daug nuveikti miesto ir rajono naudai įvairiose srityse“. Didesnė dalis ekspertų sutinka su poreikiu: „*skatinti savivaldybėse projektus, ES lėšomis pertvarkant dalinai ar visiškai valstybės valdomus sektorius (pvz. švietimo, viešojo administravimo, socialinės apsaugos) ir taip mažinti dabartinį mokesčių mokėtojų lėšų poreikį savivaldybėse*“. Analogiškai, kaip ir Lietuvos mastu, taip ir savivaldybėje nesutinkama arba neturima nuomonės dėl programos prioriteto: „*skatinti savivaldybėse projektus, kuriems 2014–2020 m. skiriama santykinai daugiau lėšų: mokslinių tyrimų ir inovacijų sričiai bei investicijoms, skirtoms energijos efektyvumui didinti ir AEI gamybai ir naudojimui, taip pagrindžiant šių veiksmų programos prioritetų svarbą Lietuvai*“.

Analizuojant ES investicijų panaudojimo tendencijas, ekspertų buvo prašyta pasidalinti nuomone apie 2007-2013 bei apie 2014-2020 m. laikotarpius. 2007-2013 m. laikotarpiu pastebėta, jog: „*Isisavinta didžioji dalis skirtų investicijų*“; „*Įvykdyti projektai turėjo teigiamos įtakos rajono ekonominiam ir socialiniam augimui ir vystymui*“; „*Miestas išoriškai labai pasikeitė*“ (teigiamai).

Apibendrinant šios dalies rezultatus galima teigti, jog, remiantis **daugumos** ekspertų komentarais, 1) svarbu skatinti savivaldybėse projektus, ES lėšomis pertvarkant dalinai ar visiškai valstybės valdomus sektorius ir taip mažinti dabartinį mokesčių mokėtojų lėšų poreikį savivaldybėse; 2) nėra prioritetiškai svarbiausia skatinti savivaldybėse projektus, kuriems 2014–2020 m. skiriama santykinai daugiau lėšų: mokslinių tyrimų ir inovacijų sričiai bei investicijoms, skirtoms energijos efektyvumui didinti ir AEI gamybai ir naudojimui, taip pagrindžiant šių veiksmų programos prioritetų svarbą Lietuvai.

### 3.2.2. Europos Sąjungos investicijų panaudojimo kliūtys

Siekiant iširti, kokios yra ES investicijų panaudojimo kliūtys Utenos rajono savivaldybėje, ekspertams buvo suformuluoti 3, 4 bei 7 klausimai. Trečiuoju klausimu siekta išsiaiškinti, *kokias esmines ES lėšų panaudojimo problemas Utenos rajono savivaldybės kuruojamose srityse išvelgė ekspertai 2007-2013 m.* Ketvirtuoju klausimu siekta sužinoti, *kokius šių problemų sprendimus jie siūlo.* Septintuoju klausimu siekta sužinoti, *su kokiomis naujojo 2014-2020 m. laikotarpio ES investicijų paskirstymo problemomis ekspertai susidūrė Utenos rajono savivaldybėje.* Paminėtina, jog 3 ir 4 klausimais ekspertų buvo prašoma įvertinti 2007-2013 m. laikotarpyje patirtas kliūtis bei galimus jų pašalinimo būdus. 7 klausimu buvo prašoma ekspertų įvardinti galimas 2014-2020 m. ES investicijų panaudojimo kliūtis. Atlikus ekspertų pateiktų atsakymų analizę visų pirma, nustatytos tokios administracinės kliūtys: „*Administracinių gebėjimų trūkumas ir stringantys viešieji pirkimai*“; „*2014-2020 m. laikotarpiui per vėlai paruošta dokumentacija ir paskirstytos lėšos, dėl laiko trūkumo kyla rizika laiku atlikti viešuosius pirkimus*“; „*Sudėtingos finansavimo sąlygos, apskaita, administravimas*“. Pastebėtos tokios regiono netolygumų ir lėšų skirstymo kliūtys: „*Netolygus investicijų paskirstymas rajono seniūnijose*“; „*nėra atsižvelgiama į savivaldybės ar regiono savitumus, į vykdytus projektus*“. Galimi sprendimai – „*didinti administracinius gebėjimus*“; „*iš naujo išanalizuoti problemines teritorijas ir įvertinti investicijų poreikį bei grąžą*“; „*supaprastinti finansavimo ir administravimo mechanizmą naujame 2014-2020 metų laikotarpyje*“.

2014-2020 m. laikotarpiui ekspertų buvo įvardinti galimi sunkumai, susiję su paramos administravimu: „*Nėra patvirtinti finansavimo sąlygu aprašai, reikalavimai turėti investicinius projektus taip pat yra pertekliniai ir reikalaujantys papildomų lėšų iš savivaldybių biudžeto*“; „*Jau praėjusio etapo investicijų administravimas buvo pakankamai sudėtingas*“. Įdomu tai, jog ekspertai nesutinko su teiginiu, kad „*2014–2020 m. ES struktūrinių fondų investicijų veiksmų programoje numatytas finansavimo pasiskirstymas tarp prioritetų yra tinkamas ir atitinka suformuluotus specifinius uždavinius bei leis pasiekti laukiamų rezultatų savivaldybėse*“. Ekspertai vieningai sutiko, jog 2014-2020 m. Utenoje būtų tikslinga: *skatinti Utenos rajono savivaldybėje aktyvesnę ES projektų paraiškų rengimą; peržiūrėti viešųjų pirkimų procedūras, dėl kurių neigiamos įtakos praeityje daugiausia strigo ES finansuotų projektų įgyvendinimas Utenos rajone; Utenos rajono savivaldybėje skatinti ES projektus, tinkamus Utenos regiono plėtros 2014-2020 m. plane numatytiems prioritetams įgyvendinti.*

Apibendrinant šios dalies rezultatus galima teigti, jog, remiantis **daugumos** ekspertų komentarais, 1) esminės ES lėšų panaudojimo problemos Utenos rajono savivaldybėje 2007-2013 m. kildavo dėl finansavimo, administravimo, viešųjų pirkimų trikdžių; 2) svarbu skatinti Utenos rajono savivaldybėje aktyvesnę ES projektų paraiškų rengimą; peržiūrėti viešųjų pirkimų procedūras, dėl

*kurių neigiamos įtakos praeityje daugiausia strigo ES finansuotų projektų įgyvendinimas Utenos rajone; Utenos rajono savivaldybėje skatinti ES projektus, tinkamus Utenos regiono plėtros 2014–2020 m. plane numatytiems prioritetams įgyvendinti.*

### **3.2.3. Efektyvesnio Europos Sąjungos investicijų naudojimo kryptys tolimesniam regiono plėtros vystymui**

Šiame poskyryje, remiantis atliktos apklausos raštu rezultatais ir lyginant juos su kitomis Utenos rajono savivaldybės ataskaitomis ir regionų plėtros dokumentais Utenoje, pateikiamos ES investicijų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje tobulinimo kryptis, siekiant regiono plėtros.

Kaip buvo įvardinta Utenos rajono savivaldybės ekspertų, taip ir Utenos regiono plėtros 2014–2020 m. plane (2013), Utenos regiono socialinės ir ekonominės būklės analizėje prie **stiprybių** paminėta, jog „2007–2013 m ES struktūrinių fondų parama padeda vystyti regiono infrastruktūrą ir mažina socialinį atotrūkį regiono ir šalies viduje“ (įvertinimas pagal svarbą 5/5), o prie **galimybių** akcentuojama „daugiametėje ES finansavimo programoje – 2014 – 2020 m. numatyta teikti finansinę paramą viešajai infrastruktūrai plėtoti; Pasinaudoti ES finansine ir technine pagalba infrastruktūros plėtrai“ (įvertinimas pagal svarbą 5/5). Taigi galima teigti, jog *viena iš krypčių, kurių savivaldybė yra numaciusi stiprinti, yra 2014 – 2020 m. ES investicijų ir techninės pagalbos panaudojimas viešajai infrastruktūrai plėtoti*. Konkretūs projektai, numatyti plane, dalinai finansuojami ES – tai Aušros g. Utenoje rekonstrukcija; dviračių ir pėsčiųjų takų infrastruktūros Utenos mieste plėtra; Utenos miesto darnaus judumo plano parengimas; vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros plėtra Utenos rajone (Jasonių k.); paviršinių nuotekų tinklų įrengimas Utenos miesto Ažuolijos individualių gyvenamųjų namų kvartalo Ažuolijos g., Utenio g., Vasaros g. ir Naujosios g.; paviršinių nuotekų valyklų Utenos mieste įrengimas; komunalinių atliekų tvarkymo infrastruktūros plėtra Utenos rajone; Utenos vaikų lopšelio darželio „Šaltinėlis“ vidaus patalpų modernizavimas; Utenos Vyturių progimnazijos vidaus patalpų modernizavimas; socialinio būsto fondo plėtra Utenos rajono savivaldybėje; Dauniškio daugiabučių namų kvartalo teritorijos sutvarkymas (kiemų sutvarkymas, įrengiant/atnaujinat viešąją infrastruktūrą); lietaus nuotekų sistemos įrengimas (nuvedant Dauniškio kvartale surinktas lietaus nuotekas į išleistuvus).

Minėtame Utenos regiono plėtros 2014–2020 m. plane (2013), prie **galimybių**, numatyta „pasinaudoti parama iš ES ir Aplinkos apsaugos investicijų fondo aplinkosauginiams projektams“ (įvertinimas pagal svarbą 4/5) bei „pasinaudoti teikiama Europos žemės ūkio fondo kaimo plėtrai (EŽŪFKP) parama kaimo vietovių plėtrai (įvertinimas pagal svarbą 4/5). Taigi dar viena regiono plėtros tendencija, pasinaudojant ES investicijomis, gali būti įvardinta *parama aplinkosauginiams*

*projektams bei kaimo vietovių plėtrai. Konkretus projektas, numatytas plane, dalinai finansuojamas ES – tai želdynų teritorijos formavimas prie Vyžuonaičio ežero.*

Kitos, SSGG analizėje konkrečiai neįvardintos kaip ES investicijų reikalaujančios sritys ir numatyti projektai – tai naujų *kultūros paslaugų visuomenės kultūriniais poreikiais tenkinti sukūrimas* Utenos dailės mokykloje; *paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės gerinimas Utenos rajono savivaldybėje.*

Analizuojant Utenos regiono integruotos teritorijų vystymo programos (2015) iššūkius paminėtina, jog, be kitų teritorijų planavimo dokumentų ir teisės aktų, rengiant programą buvo vadovautasi 2014–2020 m. Europos Sąjungos fondų investicijų veiksmų programos, patvirtintos Europos Komisijos 2014 m. rugsėjo 8 d. sprendimu Nr. C(2014) 6397, 4 skirsnio „Integruotos teritorinės plėtros aprašymas“, 7 ir 8 prioritetų „Kokybiško užimtumo ir dalyvavimo darbo rinkoje skatinimas“ bei „Socialinės įtraukties didinimas ir kova su skurdu“ nuostatomis. Taigi pagrindinis dėmesys analizuojamame ES investicijų kontekste yra *užimtumui bei socialinei įtraukčiai didinti*. Kadangi šios programos tikslai ir uždaviniai didžiaja dalimi sutampa su regiono plėtros plane numatytais tikslais, žemiau pristatomi tik platesnės, prieš tai neapertos kryptys.

Užimtumo didinimo kontekste paminėtina pramoninė specializacija, lemianti ženklias užimtumo problemas. Be kitų regiono teritorijų, su panašia rizika susiduria ir Utena, kurioje koncentruojasi gėrimų pramonė, tekstilės gamyba, maisto produktų gamyba, metalų apdirbimas, plastiko gamyba. Tačiau Utenos rajonui šis veiksnys yra teigiamas investicinio patrauklumo aspektu. Tai vienas iš lemiančių veiksnių pasirenkant teritoriją naujoms investicijoms (tokiose teritorijose susitelkia daugiau kvalifikuotos darbo jėgos, pritaikyta infrastruktūra, galima išnaudoti klasterizacijos privalumus). Todėl galima teigti, jog *vienas iš uždavinių savivaldybei yra sudaryti sąlygas Utenos regiono miestuose veikiančių įmonių produktyvumo augimui, pasinaudojant ES investicijomis.*

*Apibendrinant galima išskirti tokias Europos Sąjungos investicijų naudojimo tikslingas kryptis 2014-2020 m. Utenos rajono savivaldybėje: 1) viešosios infrastruktūros plėtra; 2) aplinkosaugos projektų skatinimas; 3) kaimo vietovių plėtra; 4) kultūros paslaugų visuomenei skatinimas; 5) paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės gerinimas Utenos rajono savivaldybėje; 6) užimtumo didinimas bei 7) socialinės įtraukties projektų skatinimas.*

## IŠVADOS

1. ES vykdoma regioninė politika – tai priemonių, skirtų mažiau išsivysčiusių regionų plėtros ir tarpregioninės sanglaudos skatinimo, siekiant spartesnio bendro šalies ekonominio augimo ir visuomenės gyvenimo kokybės gerinimo, visuma, kuri ES struktūrinių fondų investicijomis mažina regionų skirtumus. Regionas dažnai tapatinamas su nacionalinės ekonomikos geografiniu subvienetu arba su integralia valstybės dalimi. ES regionų plėtra skatinama įgyvendinant sanglaudos programą tarp Europos Komisijos, centrinės valdžios bei nacionalinių asociacijų ir vietos bei regioninės valdžios institucijų. ES investicijų politika apibrėžta sutartyje „Europa 2020“, kur šalims narėms investicijos skirstomos pagal Partnerystės sutartyse numatytus tematinius tikslus. Savivalda remia ir skatina, finansuoja bei kuria visas reikiamas sąlygas, aplinką bei struktūras veikloms, kuriomis visi suinteresuotieji asmenys bei valdžios atstovai bendradarbiaudami plėtoja regiono vystymą. ES struktūrinių fondų įtaka ekonomikos plėtrai bei sanglaudos procesams vertinama skirtingai: akcentuojamas jos teigiamas, nereikšmingas arba neigiamas poveikis. ES investicijų efektyvumui didinti turi būti užtikrinta tinkama šalies fiskalinė ir mokesčių politika, sąlygos verslui ir investicijoms bei kiti vidaus ekonominės politikos veiksniai. ES lygmenyje investicijų administravimą reglamentuoja 2013 12 17 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1303/20131, gairės dėl vertinimų planų 2014–2020 m. ir kiti dokumentai. Šalies lygmeniu taikomos tose šalyse narėse priimti teisės aktai, Partnerystės sutartys bei patvirtintos metodikos ir gairės. Savivaldos lygmenyje investicijų skirstymo bei administravimo procesus prižiūri vietos valdžios institucijos.
2. ES regioninė politika yra struktūrinės politikos sudedamoji dalis, kuri įgyvendinama pasitelkus ES struktūrinius fondus: 1) Europos regioninės plėtros fondą; 2) Europos socialinį fondą; 3) Europos žemės ūkio fondą kaimo plėtrai; 4) Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondą; 5) Sanglaudos fondą. Lietuvai 2014–2020 m. ES sanglaudos politikos tikslams įgyvendinti yra skirta 6,71 mlrd. eurų iš ES struktūrinių fondų, o pagal Nacionalinę pažangos programą regioninei plėtrai numatyta skirti 20 procentų ES ir kitos finansinės paramos. 2007 – 2013 m. paramos panaudojimo laikotarpiu nustatyta: 1) atotrūkis tarp mažųjų savivaldybių ir Vilniaus miesto savivaldybės vykdytų projektų skaičiumi ir finansaviu, 2) atotrūkis tarp Kauno ir Vilniaus miestų, bei tarp Kauno ir Klaipėdos; 3) tik 13 Lietuvos savivaldybių perkopė 100 projektų įvykdymo ribą; 4) projektų mastai bei bendro finansavimo proporcijų skirtumai savivaldybėse. 2014-2020 m. siūloma daugiau ES struktūrinės paramos skirti sostinės regionui, o dėl to Lietuvos regionų skirtumai gali tik dar labiau padidėti. Skirtumus tarp regionų išryškina ir patirties bei įgūdžių įsisavinti ES lėšas savivaldoje trūkumas: efektyvaus struktūrinių fondų panaudojimo kliūtys yra administracinės bei projektų rengimo gebėjimų stoka. Utenos rajono savivaldybė 2007-2013 m. laikotarpiu vykdo 114 projektų, iš kurių daugiausiai - finansuojamų iš Sanglaudos skatinimo veiksmų programos. 2014-2020 m. laikotarpiu nustatyta, jog



savivaldybė vykdys infrastruktūros projektus, o planuojamiems tikslams pasiekti tikimasi gauti didžiąją dalį lėšų ES investicijomis. Neturint kitų lėšų šaltinių, tai yra rizika Utenos rajono savivaldybei negauti jokių investicijų.

3. Atlikus ES investicijų panaudojimo savivaldoje analizę bei įvertinant Utenos rajono savivaldybės patirtį, remiantis daugumos empirinio tyrimo ekspertų komentarais nustatyta, jog: 1) svarbu skatinti savivaldybėse projektus, ES lėšomis pertvarkant dalinai ar visiškai valstybės valdomus sektorius ir taip mažinti dabartinį mokesčių mokėtojų lėšų poreikį savivaldybėse; 2) nėra prioritetiškai svarbiausia skatinti savivaldybėse projektus, kuriems 2014–2020 m. skiriama santykinai daugiau lėšų: mokslinių tyrimų ir inovacijų sričiai bei investicijoms, skirtoms energijos efektyvumui didinti ir AEI gamybai ir naudojimui, taip pagrindžiant šių veiksmų programos prioritetų svarbą Lietuvai; 3) esminės ES lėšų panaudojimo problemos Utenos rajono savivaldybėje 2007-2013 m. kildavo dėl finansavimo, administravimo, viešųjų pirkimų trikdžių; 4) svarbu skatinti Utenos rajono savivaldybėje aktyvesnę ES projektų paraiškų rengimą; peržiūrėti viešųjų pirkimų procedūras, dėl kurių neigiamos įtakos praeityje daugiausia strigo ES finansuotų projektų įgyvendinimas Utenos rajone; Utenos rajono savivaldybėje skatinti ES projektus, tinkamus Utenos regiono plėtros 2014-2020 m. plane numatytiems prioritetams įgyvendinti. Išskiriamos tokios ES investicijų naudojimo kryptys 2014-2020 m. Utenos rajono savivaldybėje: 1) viešosios infrastruktūros plėtra; 2) aplinkosaugos projektų skatinimas; 3) kaimo vietovių plėtra; 4) kultūros paslaugų visuomenei skatinimas; 5) paslaugų ir asmenų aptarnavimo kokybės gerinimas Utenos rajono savivaldybėje; 6) užimtumo didinimas; bei 7) socialinės įtraukties projektų skatinimas.

## REKOMENDACIJOS

Rekomendacijos Utenos rajono savivaldybei:

1. Analizuojant 2014-2020 m. laikotarpį pastebėta rizika, jog Utenos rajono savivaldybė Utenos regiono plėtros 2014–2020 m. plane numatytiems tikslams pasiekti bei įvairiems kitiems projektams įgyvendinti tikisi gauti didžiąją dalį lėšų ES investicijomis. Rekomenduojama šią riziką Utenos rajono savivaldybei įvertinti iš naujo, numatant alternatyvius lėšų šaltinius (privačios lėšos, savivaldybės lėšos, kitos investicijos), kadangi negavus reikiamų investicijų nebūtų įgyvendinta dalis planuose numatytų tikslų.
2. 2007-2013 m. programavimo laikotarpiu Utenos rajono savivaldybė vykdė 29 Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos projektus, 39 Ekonomikos augimo veiksmų programos projektus bei 46 Sanglaudos skatinimo veiksmų programos projektus. 2014–2020 m. identifikuojama aiški tendencija vykdyti su infrastruktūros plėtra susijusius projektus. Todėl rekomenduojama Utenos rajono savivaldybei, siekiančiai ne tik didinti teritorinę sanglaudą, bet ir siekiančiai integralios ekonomikos bei gyvenimo kokybės gerinimo prioritetų, įvertinti projektų, susijusių su verslo vystymu bei verslo sąlygų gerinimu, svarbą savivaldybei bei regionui.
3. Nors turizmo sektoriaus plėtra, kaip pasienio regiono plėtros alternatyva, buvo akcentuota ir mokslininkų, ir savivaldybių, regionų plėtros tarybų bei partnerių apklausoje dėl 2014-2020 m. ES investicijų prioritetų, Utenos rajono savivaldybėje nei teoriškai, nei praktiškai šio prioriteto svarba nebuvo nustatyta. Rekomenduojama Utenos rajono savivaldybei įvertinti turizmo plėtros galimybes tolimesnei Utenos rajono plėtrai ir žinomumui didinti, pasinaudojant ES investicijomis.
4. Siekiant efektyvesnių ES investicijų pritraukimo, administravimo bei panaudojimo procesų, rekomenduojama Utenos rajono savivaldybei išplėsti Investicijų skyriaus pajėgumus bei lavinti jų gebėjimus, skirti daugiau lėšų investicinių projektų ir projektų paraiškų parengimui bei skatinti Utenos rajono savivaldybėje aktyvesnę ES projektų paraiškų rengimą.
5. Siekiant vieningos regiono plėtros, rekomenduojama tolygiau paskirstyti ES investicijas Utenos rajono savivaldybės seniūnijose.

## LITERATŪRA

1. 2007-2013 m. tikslinės teritorijos. Utena. (2007). Peržiūrėta 2015 10 26 tinklapyje: <http://www.nrp.vrm.lt/index.php?id=214>
2. 2007 – 2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos vertinimas. Atliktų vertinimų apžvalga. (2015). Peržiūrėta 2015 10 26 tinklapyje: <http://www.esparama.lt/es-paramos-vertinimas>
3. 2014-2020 Europos Sąjungos fondų investicijos Lietuvoje (2014). Peržiūrėta 2015 10 26 tinklapyje: [http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas/laikinoji\\_tvarka](http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas/laikinoji_tvarka)
4. 2014–2020 m. ES struktūrinių fondų administravimo schema. (2014). Peržiūrėta 2015 11 24 tinklapyje: [http://www.esinvesticijos.lt/uploads/documents/files/ES\\_parama\\_projektu\\_administravimo\\_schema\\_v1.pdf](http://www.esinvesticijos.lt/uploads/documents/files/ES_parama_projektu_administravimo_schema_v1.pdf)
5. 2014-2020 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų veiksmų programa (2014). Lietuvos Respublika
6. Apie 2014-2020 m. ES fondų investicijas (2014). Peržiūrėta 2015 10 28 tinklapyje: <http://www.esinvesticijos.lt/lt/finansavimas/apie-2014-2020-es-fondu-investicijas>
7. Armstrong, H., Taylor, J. (2003). *Regional Economics and Policy*. Oxford: Blackwell publishing.
8. Auwera, C., Diels, L., Til, J. (2013). *Flanders, Belgium: Sustainable Chemistry*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation, Preliminary version.
9. Becker, S.O., Egger, P.H, von Ehrlich, M. (2012). Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy. *European Economic Review* 56 (2012) 648–668. Elsevier.
10. Bileišis, M. (2012). Viešasis valdymas ar valdysena? Lietuviškasis kontekstas. *Viešojo politika ir administravimas*. T. 11, Nr. 2. Kaunas: Technologija
11. BNS (2015). *Vyriausybė pritarė regionų perskirstymui, kad būtų išsaugota Europos Sąjungos parama*. Peržiūrėta 2015 10 28 tinklapyje: <http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/vyriausybe-pritare-regionu-perskirstymui-kad-butu-issaugota-europos-sajungos-parama-56-502385>
12. *BPD vertinimų apžvalga*. (2010). Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija.
13. Burneika, D. (2013). *Regioninė politika Europoje*. Vilnius: Vilniaus universitetas.

14. Camagni, R. Capello, R. (2012). *Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Towards Smart Innovation Policies*. 52 ERSA Conference in Bratislava.
15. Čiupaila, R. (2010). Vietos savivalda ir savivaldybės Lietuvoje nuo 1990 iki 2010 metų. *Konferencijos „Vietos savivalda ir bendruomenės Lietuvoje“ pranešimo medžiaga*. Vilnius: MRU
16. Dapkus, R., Bagdonas, E., Gaižauskienė, E. (2009). The Role of Good Governance for the Lithuanian Border Regions' Development. *Socialiniai mokslai*, 2009 nr. 4 (66). Kaunas: Technologija.
17. *Design and Commissioning of Counterfactual Impact Evaluations - A Practical Guidance for ESF Managing Authorities*. (2013). Brussels: European Commission. Peržiūrėta 2015 12 02 tinklapyje: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7646>
18. Dumčius, R., Šiupšinskas, S. (2003). *ES poveikis Lietuvos savivaldybėms Regioninės plėtros srityje*. Nacionalinė studija. Vilnius: Lietuvos savivaldybių asociacija
19. *ES fondų investicijų vertinimo metodinės gairės*. (2015). Vilnius: Visionary Analytics ir Lietuvos Respublikos finansų ministerija.
20. *ES fondų panaudojimo statistika*. (2015). Peržiūrėta 2015 12 18 tinklapyje: <http://esinvesticijos.lt/lt/rezultatai-ir-statistika/es-fondu-panaudojimo-statistika>
21. *ES investicijų naujienos*. (2015). Peržiūrėta 2015 12 18 tinklapyje: <http://esinvesticijos.lt/lt/naujienos/2014-2020-m-es-investiciju-planavimas-sparciai-arteja-prie-pabaigos>
22. *ES sanglaudos politika 2014–2020 m.* (2014). Peržiūrėta 2015 12 02 tinklapyje: <http://www.esparama.lt/2014-2020-laikotarpis>
23. *ES struktūrinė parama 2007-2013 m. Įgyvendinami projektai*. (2015). Peržiūrėta 2015 12 10 tinklapyje: [http://www.esparama.lt/igyvendinami-projektai?pgsz=100&order=&page=&proCode=&applicantName=&proName=&amountSupportFrom=&amountSupportTo=&amountPaidFrom=&amountPaidTo=&contractDateFrom=&contractDateTo=&kvietimoNr=&proStatusName=&contractFinishedDateFrom=&contractFinishedDateTo=&apskritis=Utenos+apskritis&igyv\\_saviv=Utenos+raj](http://www.esparama.lt/igyvendinami-projektai?pgsz=100&order=&page=&proCode=&applicantName=&proName=&amountSupportFrom=&amountSupportTo=&amountPaidFrom=&amountPaidTo=&contractDateFrom=&contractDateTo=&kvietimoNr=&proStatusName=&contractFinishedDateFrom=&contractFinishedDateTo=&apskritis=Utenos+apskritis&igyv_saviv=Utenos+raj)
24. *ES struktūriniai fondai*. Oficiali Europos Sąjungos interneto svetainė. Peržiūrėta 2015 10 26 tinklapyje: [http://europa.eu/index\\_lt.htm](http://europa.eu/index_lt.htm)
25. *ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimas Lietuvoje*. (2011). Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas.
26. Etzkowitz, H. (2003). Innovation in Innovation: The Triple Helix of University-Industry-Government Relations. *Social Science Information*, 2003 42: 293. SAGE publications.

27. Etzkowitz, H., Ranga, M. (2010). *A Triple Helix System for Knowledge-based Regional Development: From "Spheres" to "Spaces"*. The Triple Helix VIII International Conference on University, Industry and Government Linkages. Madridas: Ispanija.
28. *Europos Sąjungos politikos vaisiai Utenos regione* (2014). Peržiūrėta 2015 12 20 tinklapyje: <http://www.utena.lt/index.php/1382-europos-sajungos-politikos-vaisiai-utenos-regione>
29. *Evalsed Sourcebook. Method and Techniques*. (2013). Brussels: European Commission. Peržiūrėta 2015 12 02 tinklapyje: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation\\_sourcebook.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf)
30. *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*. (2013). Brussels: European Commission. Peržiūrėta 2015 12 02 tinklapyje: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide\\_evalsed.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf)
31. Foray, D., David, P. A., Hall, B. (2009). *Smart specialisation – The Concept. Knowledge Economists Policy Brief n°9*. Peržiūrėta 2015 10 28 tinklapyje: [http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/kfg\\_policy\\_brief\\_no9.pdf](http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf)
32. Garcia-Mila, T., McGuire, T. (2001) Do interregional transfers improve the economic performance of poor regions? The case of Spain. *International Tax and Public Finance* 8.
33. Gaulė, E. (2014). Sumanus viešasis valdymas: samprata ir dimensijos. *Viešojo politika ir administravimas*. T. 13, Nr. 3. Kaunas: Technologija
34. *Guidance Document on Monitoring and Evaluation (European Cohesion Fund, European Regional Development Fund): Concepts and Recommendations*. (2015). Brussels: European Commission DG REGIO. Peržiūrėta 2015 12 02 tinklapyje: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf)
35. *Guidance document on monitoring and evaluation*. (2015). Brussels: European Commission. Peržiūrėta 2015 12 02 tinklapyje: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation\\_plan\\_guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation_plan_guidance_en.pdf)
36. Helleputte, J., Rossum, R., Boekholt, P. (2013). Flanders, Belgium: *Nanotech-for-health*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation, Preliminary version.
37. Hodges, D. (2013). *The United Kingdom: The UK Automotive Industry*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation, Preliminary version.
38. *Institucijos*. (n.d.). Peržiūrėta 2015 12 02 tinklapyje: <http://www.esparama.lt/institucijos>

39. *Įsakymas dėl projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo*. (2014). Vilnius: Lietuvos Respublikos finansų ministerija.
40. Leach, R. (2007). *Europa*. Glausta Europos Sąjungos enciklopedija. Vilnius: Vaga.
41. Lee, J. H. (2013). *Gwangju, Korea: Photonics Cluster*. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation, Preliminary version.
42. *Lietuvos plėtros prioritetų 2014-2020 m. Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo laikotarpio vertinimas. Galutinės ataskaitos santrauka*. (2009). Vilnius: Finansų ministerija, UAB „Ekonominės konsultacijos ir tyrimai“ ir VŠĮ „ESTEP“.
43. *Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas*. (2005). 2005 m. gruodžio 22 d. Nr. X-471. Vilnius: Valstybės žinios
44. *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas* (2008). Valstybės žinios, 2008-10-01, Nr. 113-4290. Vilnius
45. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gruodžio 19 d. nutarimas Nr. 1443 "Dėl Projektų administravimo ir finansavimo taisyklių patvirtinimo" pakeitimo. Vilnius: Valstybės žinios.
46. Luobikienė J. (2000). *Sociologija: bendrieji pagrindai ir tyrimų metodika*. Kaunas: Technologija.
47. Mačys, G. (2005). *Regionų ekonomika, politika ir valdymas Lietuvoje*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
48. Maniokas, K. (2014). Teorinė prieiga: Europeizacija, elitai, valstybės užgrobimas ir vystymasis. *Politologija* 2014/4 (76).
49. Mohl, P. Hagen, T. (2010). Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 40 (2010) 353–365. Elsevier
50. *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy: European Social Fund*. (2015). Guidance document. Brussels: European Commission. Peržiūrėta 2015 12 02 tinklapyje: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7884&langId=en>
51. Nemeč, J., de Vries, M.S. (2015). Local Government Structure and Capacities in Europa. *Viešoji politika ir administravimas*. T. 14, Nr.3, p.249-267
52. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013). *Innovation-driven Growth in Regions: The Role of Smart Specialisation*. Preliminary version.
53. *Partnership agreements*. (2015). European Commission. Peržiūrėta 2015 12 10 tinklapyje: [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/agreements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/agreements/index_en.htm)

54. Puidokas, M., Daukaitė, I. (2013). Lietuvos regioninės politikos tobulinimo kryptys Europos Sąjungos regioninės politikos kontekste. *Viešoji politika ir administravimas*. T. 12, Nr. 1. Kaunas: Technologija
55. *Regioninė politika*. Samprata, tikslas, prioritetinės kryptys, įgyvendinimo teritorijos. (n.d.). Peržiūrėta 2015 12 18 tinklapyje: <http://www.nrp.vrm.lt/index.php?id=162>
56. *Regioninės politikos įnašas į pažangų augimą 2020 m. Europoje*. (2010). Briuselis: Europos Komisija.
57. *Regionų plėtros tarybų posėdžiai*. (2015). Peržiūrėta 2015 11 24 tinklapyje: <http://www.esinvesticijos.lt/lt/dokumentai/regionu-pletros-tarybu-posedziai>
58. *Savivaldybių, regionų plėtros tarybų socialinių bei ekonominių partnerių apklausos rezultatai*. (2011). Vilnius: Vidaus reikalų ministerija
59. *Sektorijų politika*. (2015). Europos Parlamentas. Peržiūrėta 2015 12 18 tinklapyje: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/lt/displayFtu.html?ftuId=theme5.html>
60. Simeon, M. (2014). *Cohesion Policy. Planning of EU structural funds: is Local Government treated as a real partner?* Brussels: CEMR.
61. Snieška, V., Bruneckienė, J. (2009). Measurement of Lithuanian Regions by Regional Competitiveness Index. *Engineering Economics*. No. 1 (61), p. 45–57. Kaunas: Technologija
62. *Strategijos „Europa 2020“ iniciatyvos* (n.d.). Peržiūrėta 2015 10 28 tinklapyje: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=lt&catId=956>
63. *Utenos rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2014 metų veiklos ataskaita*. (2015). Utena: Utenos rajono savivaldybės taryba
64. *Utenos regiono integruota teritorijų vystymo programa*. (2015). Vilnius: Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija
65. *Utenos regiono plėtros 2014–2020 m. planas*. (2013). Regioninės plėtros departamento prie VRM Utenos apskrities skyrius.
66. Valickas, A. (2009). Lietuvos regioninės politikos raida ir statistika. *Lietuvos statistikos darbai*, Nr. 48. P. 98-103.
67. Vitkus, G. (2008). *Europos Sąjunga*. Enciklopedinis žinynas. (3 leid.). Vilnius: Eugrimas.
68. Žilinskas, G. (2009). Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2009 nr. 27. Kaunas: Technologija.

## **PRIEDAI**



*Gerbiamas respondente,*

*Kauno technologijos universiteto magistrantė Sandra Samsonienė vykdo tyrimą „Europos Sąjungos struktūrinių fondų investicijų savivaldybėse analizė: Utenos rajono savivaldybės atvejis“. Empiriniu tyrimu siekiama atskleisti ES investicijų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje ypatumus.*

*Prašau Jūsų atsakyti į anketoje pateikiamus klausimus pasirenkant vieną iš galimų atsakymo variantų (jei taikoma) ir/arba atsakymą detalizuoti raštu. Anketa yra anoniminė, todėl garantuoju Jums visišką konfidencialumą. Gauti tyrimo rezultatai bus naudojami tik magistro baigiamojo darbo tikslui pasiekti.*

*Dėkoju už bendradarbiavimą!*

**1. Kaip apskritai vertinate Utenos rajono savivaldybėje vykdytas programas ir projektus, kurioms(-iems) buvo skirtas dalinis ES finansavimas 2007-2013 m. laikotarpiu:**

- teigiamai       neigiamai       neturiu nuomonės

Kodėl? (paaiškinkite pasirinkto atsakymo priežastį).....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

**2. Ar jūsų nuomone ES parama Utenos rajono savivaldybėje 2007-2013 m. buvo naudojama efektyviai?**

- taip       ne       iš dalies       neturiu nuomonės

Kodėl? (paaiškinkite pasirinkto atsakymo priežastį).....  
 .....  
 .....  
 .....  
 .....

**3. Kokias esmines ES lėšų panaudojimo problemas Utenos rajono savivaldybės kuruojamose srityse išvelgiate 2007-2013 m.?**

.....

.....

.....

.....

**4. Kokius šių problemų sprendimus siūlytumėte?**

.....

.....

.....

.....

**5. Ar pritariate naujo 2014-2020 m. laikotarpio ES investicijų paskirstymo savivaldybėms/regionams tvarkoms ir įgyvendinimo priemonėms?**

taip, pritariu  ne, nepritariu  neturiu nuomonės

Kodėl? (prašome pagrįsti pasirinkto atsakymo priežastį)

.....

.....

.....

.....

**6. Ar pritariate ES investicijų administravimo griežtinimui ir detalesniam investicijų poreikių pagrindimui (papildomai rengiant investicinius projektus) bei pasiekimo rodiklių planavimui savivaldybių rengiamuose projektuose?**

taip, pritariu  ne, nepritariu  neturiu nuomonės

Kodėl? (prašome pagrįsti pasirinkto atsakymo priežastį)

.....

.....

.....

.....

**7. Su kokiomis naujojo 2014-2020 m. laikotarpio ES investicijų paskirstymo problemomis susidūrėte Utenos rajono savivaldybėje?**

.....

.....

.....

.....

**8. Pateikite savo nuomonę apie žemiau siūlomas ES lėšų panaudojimo Lietuvos savivaldybėse galimybes:**

(tinkantį atsakymą lentelėje žymėkite X)

	<i>Pritariu</i>	<i>Neturiu nuomonės</i>	<i>Nepritariu</i>
išplėsti regiono plėtros tarybų sprendimų dėl regiono plėtros priemonių ir jų finansavimo galią (taip sumažinant ministerijų vaidmenį sprendžiant kokio pobūdžio projektus savivaldybėms tikslingiausia įgyvendinti)			
palengvinti ES paramos gavimo ir tolimesnio administravimo tvarkas Lietuvos savivaldos institucijoms			
suteikti savivaldybėms daugiau laisvių renkantis kompleksiškesnius projektus ir partnerius jų įgyvendinimui			
numatyti rezervą rizikingų projektų finansavimui ir nesėkmingų projektų skolų padengimui			
peržiūrėti viešųjų pirkimų procedūras, dėl kurių neigiamos įtakos praityje daugiausia strigo ES finansuotų projektų įgyvendinimas			
skatinti savivaldybėse projektus, ES lėšomis pertvarkant dalinai ar visiškai valstybės valdomus sektorius (pvz. švietimo, viešojo administravimo, socialinės apsaugos) ir taip mažinti dabartinį mokesčių mokėtojų lėšų poreikį savivaldybėse			
skatinti savivaldybėse projektus, kuriems 2014–2020 m. skiriama santykinai daugiau lėšų: mokslinių tyrimų ir inovacijų sričiai bei investicijoms, skirtoms energijos efektyvumui didinti ir AEI gamybai ir naudojimui, taip pagrindžiant šių veiksmų programos prioritetų svarbą Lietuvai			
2014–2020 m. ES struktūrinių fondų investicijų veiksmų programoje numatytas finansavimo pasiskirstymas tarp prioritetų yra tinkamas ir atitinka suformuluotus specifinius uždavinius bei leis pasiekti laukiamų rezultatų savivaldybėse			
išlaikyti esamą paramos administravimo sistemą ir jos dalyvių gebėjimus 2014–2020 m. programavimo laikotarpiu			
pasiūlykite savo priemonę/-es ES lėšų panaudojimo Lietuvos savivaldybėse tobulinimui: ..... .....			

**9. Pateikite savo nuomonę apie žemiau pateiktas ES lėšų panaudojimo Utenos rajono savivaldybėje galimybes:**  
(tinkantį atsakymą lentelėje žymėkite X)

	<i>Pritariu</i>	<i>Neturiu nuomonės</i>	<i>Nepritariu</i>
išplėsti Investicijų skyriaus pajėgumus			

skirti daugiau lėšų investicinių projektų ir projektų paraiškų parengimui			
skatinti Utenos rajono savivaldybėje aktyvesnį ES projektų paraiškų rengimą			
į projektų paraiškų rengimą ir tolimesnį įgyvendinamų projektų administravimo procesą labiau įtraukti kitų savivaldybės padalinių specialistus (atsakingus už sritis, kurių veiklos gerinimui ir yra įgyvendinami projektai)			
numatyti savivaldybės biudžete rezervą rizikingų projektų finansavimui ir nesėkmingų projektų skolų padengimui			
peržiūrėti viešųjų pirkimų procedūras, dėl kurių neigiamos įtakos praeityje daugiausia strigo ES finansuotų projektų įgyvendinimas Utenos rajone			
Utenos rajono savivaldybėje skatinti ES projektus, tinkamus Utenos regiono plėtros 2014-2020 m. plane numatytiems prioritetams įgyvendinti			
skatinti Utenos rajono savivaldybėje efektyviau naudoti ES investicijas 2014-2020 m.			
pasiūlykite savo priemonę/-es ES lėšų panaudojimo savivaldoje tobulinimui: ..... .....			

**10. Pagal kokius kriterijus siūlytumėte vertinti regionų ir savivaldybių plėtros strategijų ir jų priemonių (projektų) sėkmę?**

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

**11. Jūs atstovaujate:**

- centrinės valdžios instituciją
- regioninės valdžios instituciją
- vietinės valdžios instituciją
- kita