

Lietuvos kaimo plėtros 2014–2020 m. programos įtaka socialinės įtraukties skatinimui, skurdo mažinimui ir ekonominei plėtrai kaimo vietovėse

Tyrimo santrauka

LR žemės ūkio ministerija

Vilnius, 2021



EUROPOS ŽEMĖS ŪKIO FONDAS KAIMO PLĖTRAI:
EUROPA INVESTUOJA Į KAIMO VIETOVES



LIETUVOS RESPUBLIKOS
ŽEMĖS ŪKIO MINISTERIJA

Santrauka

Lietuvos kaimo plėtros programa sudaro prielaidas daryti įtaką socialinės įtraukties skatinimui, skurdo mažinimui ir ekonominei plėtrai kaimo vietovėse. Ypač aktualu mažinti socialinę įtampą dėl padidėjusio nedarbo kaimo vietovėse, išaugusios socialinės atskirties, sudaryti tinkamas sąlygas kurtis mažiems verslams, kurie būtų labiau pasiskirstę teritoriniu atžvilgiu, būtų sukuriamos įvairios paslaugos, produktai, kurie būtų labiau prieinami asmenims, nutolusiems nuo didžiųjų šalies miestų, kur ekonominė plėtra yra palyginus menka arba jos visiškai nėra.

Įgyvendinant Tyrimė analizuojamas priemones, veiklos sritis ir veiklas siekiama didinti užimtumo lygį kaimo vietovėse, mažinti skurdo lygį, siekti, kad augtų vienam kaimo gyventojui tenkantis BVP, didėtų kaimo vietovių patrauklumas. Siekdamos šių rezultatų, priemonės, veiklos sritys ir veiklos tiesiogiai prisideda prie 6 prioriteto „Skatinti socialinę įtrauktį, skurdo mažinimą ir ekonominę plėtrą kaimo vietovėse“.

dauguma Tyrimė analizuojamų priemonių, veiklos sričių ir veiklų (6 vnt.) prisideda prie 6B tikslinės srities – siekiama vietinės plėtros kaimo vietovėse. Prie 6A tikslinės srities prisideda 5 Tyrimė analizuojamos priemonės, veiklos sritys ir veiklos, kurias įgyvendinant siekiama veiklų įvairovės kaimo vietovėse, naujų mažų įmonių kūrimo ir plėtros bei darbo vietų kūrimo. Prie 6C tikslinės srities prisideda 1 Tyrimė analizuojama veiklos sritis – jos įgyvendinimas prisidės prie IRT plėtros, naudojimo ir kokybės gerinimo kaimo vietovėse. Atsižvelgiant į Tyrimė analizuojamų priemonių, veiklos sričių ir veiklų sukuriamus produktus ir rezultatus bei daromą poveikį, vertinama, kad numatytos intervencijos yra tinkamos siekiant 6 prioriteto tikslinių sričių.

6A tikslinės srities, skirtos veiklos įvairinimui, mažųjų įmonių kūrimui ir plėtojimui, taip pat darbo vietų kūrimo lengvinimui, tikslo rodikliu matuojamos darbo vietos, sukurtos įgyvendinant remiamus projektus. Programoje numatyta, kad įgyvendinus priemones, prisidedančias prie 6A tikslinės srities, iki 2023 m. pabaigos turėtų būti sukurtos 2 555 darbo vietos. Tyrimo rengimo metu, remiantis NMA pateiktais duomenimis, analizuojamu laikotarpiu buvo sukurtos 926 darbo vietos arba 25,09 proc. siekiamo rodiklio reikšmės. Vertinama, kad 6A tikslinės srities įgyvendinimą matuojantys rodikliai atspindi šios srities tikslą – siekti veiklų įvairovės, mažųjų įmonių kūrimo ir plėtojimo, taip pat darbo vietų kūrimo lengvinimo – ir yra pakankami vertinant indėlį siekiant P6 tikslų.

6B tikslinės srities, skirtos vietinės plėtros kaimo vietovėse skatinimui, įgyvendinimui matuoti numatyti trys tikslo rodikliai, iš kurių du Tyrimo rengimo metu yra pasiekti. Rodiklis, susijęs su kaimo gyventojais, kuriems taikomos vietos plėtros strategijos, jau buvo pasiektas ir viršytas 2016 m. Programoje buvo planuota, kad 2023 m. bent 14,26 proc. kaimo gyventojų naudotųsi geresnėmis paslaugomis / infrastruktūra (150 tūkst. kaimo gyventojų). Šio tikslo rodiklio siekiama įgyvendinant priemonės M07 veiklos sritis, skirtas asbestinių stogų keitimui, vietinių kelių tiesimui ar rekonstravimui, plačiajuosčio ryšio infrastruktūros plėtrai, investicijoms į kaimo kultūros ir gamtos paveldą, kraštovaizdį. Įgyvendinus projektus pagal šias veiklas, geresnėmis paslaugomis / infrastruktūra naudojasi beveik 266 tūkst. gyventojų – programoje numatytas rodiklis viršytas 77 proc. Trečiasis rodiklis susijęs su priemonės M19 įgyvendinimu. Įgyvendinant priemonę ir prisidedant prie 6B tikslinės srities, Tyrimo rengimo

metu sukurtos 463 darbo vietos. Vertinant Programoje numatytą pasiekti ir faktiškai pasiektą reikšmę, rodiklio rezultatyvumas siekia 48 proc. Atsižvelgiant į tai, kad priemonės M19 finansinis įgyvendinimo lygis siekia 52 proc., tikėtina, kad įgyvendinus numatytus projektus, tikslo rodiklis bus pasiektas. Vertinama, kad 6B tikslinės srities įgyvendinimą matuojantys rodikliai atspindi šios srities tikslą – siekti vietos plėtros kaimo vietovėse skatinimo, tačiau yra tik iš dalies pakankami vertinant indėlį siekiant P6 tikslų.

6C tikslinės srities, skirtos prieigos prie IRT didinimui, jų naudojimo skatinimui ir kokybės gerinimui kaimo vietovėse, įgyvendinimui matuoti numatytas vienas tikslo rodiklis – kaimo gyventojų, kurie naudojami naujomis ar geresnėmis paslaugomis / infrastruktūra (IRT), procentinė dalis. Programoje planuota, kad tokia galimybė turėtų būti sudaryta 1,9 proc. arba 20 tūkst. kaimo vietovių gyventojų. Įgyvendinus projektą, skirtą plačiajuosčio ryšio infrastruktūrai kaimo vietovėse plėtrai, galimybė naudotis geresnėmis paslaugomis / infrastruktūra (IRT) sudaryta 79 tūkst. gyventojų arba 7,5 proc. 2019 m. pabaigus įgyvendinti projektą tikslo rodiklis buvo pasiektas ir viršytas beveik 4 kartus. Vertinama, kad 6C tikslinės srities įgyvendinimą matuojantys rodikliai atspindi šios srities tikslą – didinti prieigą prie IRT, skatinti jų naudojimą ir gerinti kokybę kaimo vietovėse – ir yra pakankami vertinant indėlį siekiant P6 tikslų.

Vertinant nustatytus reikalavimus, visais atvejais pareiškėjai turi atitikti bendrąsias tinkamumo sąlygas ir reikalavimus, nustatytus Programoje. Be to, kiekvienai priemonei keliami papildomi, konkrečioms veikloms aktualūs kriterijai (pvz., vykdant priemonės M01 mokymų veiklas, pareiškėjai turi turėti teisę užsiimti žinių perdavimo ir informavimo veiklomis). Tuo tarpu detalios paramos teikimo sąlygos būna nustatomos priemonės įgyvendinimo taisyklėse, skelbiamos viešai, pateikiant atnaujintas priemonių įgyvendinimo taisykles ir ankstesnes taisyklių versijas. Didelė dalis nagrinėjamų priemonių atrankos kriterijų yra lengvai įvertinami (pvz., pareiškėjų amžius, lytis ar gyvenimo kaimo vietovėje laikotarpis). Likę kriterijai atitinka priemonės specifiką ir vertinami kaip reikalingi. Projektų atrankos kriterijų nustatymas ir vertinimas, nors prailgina projektų atrankos procesą, yra būtina projektų atrankos dalis, leidžianti užtikrinti, kad parama būtų skiriama tinkamiems pareiškėjams, taip sudarant sąlygas paramos efektyvumui.

Vertinant paramos administravimo efektyvumą ir skaidrumą, buvo nustatyta, kad proceso efektyvumą didina ŽŪMIS sistemos veikimas bei NMA darbuotojų kompetencijų tobulinimas, išorės ekspertų įtraukimas. Tuo tarpu prie proceso skaidrumo užtikrinimo prisideda vienodų paraiškų vertinimo standartų galiojimas, patikrų vietoje vykdymas, lėšų panaudojimo kontrolė, „4 akių“ principo taikymas, išorinių ekspertų įtraukimas, NMA korupcijos prevencijos programos įgyvendinimas bei NMA Pasitikėjimo linijos veikla. Paramos administravimo procesas vertinamas kaip pakankamai skaidrus ir efektyvus, tačiau, siekiant dar labiau padidinti efektyvumą, rekomenduojama skirti lėšų ŽŪMIS sistemos tobulinimui bei skatinti paraiškų ir prašymų teikimą elektroniniu būdu.

Prie 6 prioriteto tikslų ir uždavinių įgyvendinimo gali prisidėti ir kitos Programos priemonės, net kai tiesioginis jų poveikis Programoje nėra numatomas. Identifikuotos 3 tokios priemonės ir jų veiklos sritys: priemonės „Investicijos į miško plotų plėtrą ir miškų gyvybingumo gerinimą“ veiklos sritis „Investicijos į miškininkystės technologijas“, priemonė „Su „Natura 2000“ ir Vandens pagrindų direktyva susijusios išmokos“, priemonė „Išimtinė laikina parama

ūkininkams ir MVĮ, kuriuos ypač paveikė COVID-19 krizė“. Įgyvendinant šias priemones kuriamos ir / arba išlaikomos darbo vietos, gerinami ekonominiai kaimo vietovėse veikiančių ūkio subjektų rezultatai, kuriamos turizmo sektoriaus plėtros galimybės, todėl priemonės vertinamos kaip prisidedančios prie 6 prioriteto tikslų ir uždavinių įgyvendinimo.

Tyrimo buvo įvertintas visų Programos priemonių, tiesiogiai ir netiesiogiai prisidedančių prie 6 prioriteto įgyvendinimo, indėlis siekiant pagrindinių BŽŪP ir strategijos „Europa 2020“ tikslų. Nustatyta, kad visos Programos priemonės prisidėjo bent prie vieno tikslo. Programos priemonių indėlis buvo aktualus visiems 3 BŽŪP tikslams ir 4 iš 5 strategijos „Europa 2020“ tikslų. Vienintelis tikslas, kurio pasiekimui nagrinėjamos Programos priemonės neturėjo tiesioginės įtakos, buvo susijęs su švietimu (mažiau nei 10 proc. moksleivių, nebaigiančių mokyklos (Lietuvos nacionalinis tikslas – mažiau nei 9 proc.), ir bent 40 proc. 30 – 34 m. amžiaus asmenų, turinčių aukštąjį išsilavinimą (Lietuvos nacionalinis tikslas – 48,7 proc.)). Nors priemonės vertinamos, kaip turėjusios indėlį, plačiau nagrinėjant priemonių poveikio duomenis įvertinta, kad jų poveikis siekiant padidinti užimtumo lygį kaimo vietovėse ir tarp 20-64 m. asmenų bei skatinti technologinę plėtrą ir inovacijas nebuvo reikšmingas. Atsižvelgiant į investicijų mastą bei pobūdį buvo konstatuota, kad priemonės, tiesiogiai ir netiesiogiai prisidedančios prie 6 prioriteto įgyvendinimo, buvo svarbios mažinant skurdo lygį kaimo vietovėse, ir Programos neįgyvendinimo atveju skurdo lygis būtų didesnis negu yra. Programos priemonės taip pat prisidėjo prie subalansuotos teritorinės kaimo ekonomikos ir bendruomenių plėtros užtikrinimo: priemone M19 buvo paremta bendruomenių inicijuojama kaimo plėtra, priemonės M07 įgyvendinimas sudarė galimybes gyventojams naudotis geresne infrastruktūra ir paslaugomis, įgyvendinant priemones M06, M08 ir M19 buvo sukurta daugiau nei 1,6 tūkst. darbo vietų.

Įgyvendinant Programą buvo laikomasi horizontaliųjų principų. Teikiant paraiškas paramai gauti nėra jokių apribojimų, susijusių su pareiškėjų lytimi, rasine ar etnine kilmė, religija, tikėjimu, negalia, amžiumi ar seksualine orientacija. Taigi, vertinama, kad nors pareiškėjų pasiskirstymas pagal lytį neatitiko bendros lyčių proporcijos Lietuvoje, vis tiek buvo užtikrinami lyčių lygybės ir nediskriminavimo principai. Darnaus vystymosi principas buvo užtikrinamas skatinant atsakingą žemės ūkio veiklą, biologinės įvairovės palaikymą, taršos mažinimą, AEI plėtrą ir rizikos prevenciją.

Intervencijų poveikis priklauso nuo intervencijų pobūdžio. Atvejais, kai investicijos didina ūkio našumą, prisideda prie darbo vietų kūrimo ir išlaikymo, sudaro sąlygas plėsti ekonominę veiklą ir pasibaigus paramai toliau generuoti papildomas pajamas, tikėtina, kad poveikis bus ilgalaikis. Tuo tarpu, kai parama pagal Programos priemones tiesiog kompensuoja tam tikrus ūkininkų praradimus, tikėtina, kad pasibaigus paramos laikotarpiui nebus užfiksuoti jokie reikšmingi pokyčiai. Tyrimo priemonės M01, M02, M06, M07, M08 bei M19 buvo identifikuotos kaip kuriančios ilgalaikį poveikį. M01 ir M02 suteikiamos žinios, kurios galės būti naudojamos ir ateityje, ūkininkai gali jomis dalintis tarpusavyje be papildomo investicijų poreikio. Priemonės M06, M07, M08 bei M19 sudaro galimybes kaimo vietovėse investuoti į infrastruktūrą bei kurti verslus, skatinančius ekonominę plėtrą ne tik žemės ūkio, bet ir turizmo, maitinimo ir kitų paslaugų teikimo srityse, taigi, intervencijų poveikis užimtumo lygiui, skurdo lygiui, ekonominei plėtrai, įmonių kūrimuisi ir kt. kaimo vietovėse turėtų būti ilgalaikis.

Vertinama, kad ir toliau išlieka aktualios priemonės, kuriomis skatinama naujų verslų kūrimasis kaimo vietovėse, teikiamų paslaugų kokybės gerinimas ir įvairovės didinimas. Šių veiklų vykdymas prisideda prie darbo vietų kūrimo kaimo vietovėse, galimybių įvairinti ir generuoti didesnes pajamas sudarymo, labai mažų ir mažų verslų kūrimosi.

Siekiant kaimo vietovių gyvybingumo, kartų kaitos, viena iš pagrindinių tikslinių grupių išlieka jaunieji ūkininkai, kurių pritraukimui bei skatinimui pradėti / tęsti veiklas kaimo vietovėse reikalinga ir toliau tęsti finansinių intervencijų, skirtų būtent šiai grupei, vykdymą.

Vienas iš svarbių veiksnių, prisidedančių prie ūkių našumo ir sėkmės, yra ūkininkų žinios, kurios leidžia atsižvelgti į dirbamos žemės ir auginamų augalų ar gyvulių specifiką, pasirinkti tinkamiausią techniką ir medžiagas. Todėl siekiant didinti paramos panaudojimo efektyvumą ir skatinti ūkininkus domėtis naujausiomis žemės ūkio tendencijomis, rekomenduojama papildomus vertinimo balus skirti ūkininkams, kurie 3 m. laikotarpyje iki paraiškos teikimo dalyvavo žinių įgijimo ar kompetencijų tobulinimo veiklose (seminarai, konferencijos, parodomieji projektai ir pan.).

2014–2020 m. laikotarpiu Tyrime analizuotos priemonės įgyvendinamos projektams skiriant dotacijas. Analizuojant priemonių statistiką (gautų ir patvirtintų paraiškų skaičius, priemonių įgyvendinimui skirtas finansavimas, pareiškėjų prašomas finansavimas ir projektų įgyvendinimui skirtas finansavimas), vertinama, kad tokia paramos teikimo forma paramos gavėjams yra patraukli. Visgi atsižvelgiant į tai:

- kad priemonių įgyvendinimui skiriamos lėšos neatitinka poreikio – iš Tyrime analizuotų 18 priemonių, veiklos sričių ir veiklų, 9-iose priemonių, veiklos sričių ir veiklų pareiškėjų prašoma paramos suma viršijo priemonių įgyvendinimui skirtas lėšas;
- kad 2021–2027 m. laikotarpiu kaimo plėtrai įgyvendinti ES skiriama 15,3 proc. mažesnė parama, palyginti su 2014–2020 m. laikotarpiu;
- kad skatinamas finansinių priemonių naudojimas tam, kad būtų remiamos investicijos, kurioms neteikiamas pakankamas finansavimas,

ateityje rekomenduojama svarstyti finansų inžinerijos priemonių taikymą priemonėms, pagal kurias galimai įgyvendinami finansiškai gyvybingi projektai. Tačiau būtina įvertinti tai, kad Programos priemonės yra nukreiptos į kaimo vietoves, jomis siekiama skatinti kaimo plėtrą, didinti užimtumą, teikiamų paslaugų kokybę bei įvairovę ir į tai, kad daugeliu atveju paramos gavėjai yra ūkininkai, labai mažos ir mažos įmonės, bendruomeninės organizacijos, kurie, galimai nėra stiprūs ekonomiškai, todėl finansų inžinerijos priemonių taikymas gali sumažinti Programos priemonių paklausą, atitinkamai nacionalinių ir tarptautinių tikslų siekimą. Atsižvelgiant į tai, finansų inžinerijos priemonės siūloma taikyti ne pilna apimti, o derinant jas su dotacijomis. Finansų inžinerijos priemonių taikymas sudarytų galimybes paramą skirti didesniai paramos gavėjų skaičiui ir labiau prisidėti prie siekiamų rezultatų. Taikant finansų inžinerijos priemonės dėl atsinaujinimo efekto būtų galima sukurti didesnę pridėtinę vertę.