



ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ, KAIP ES INTEGRACIJOS PRIEMONĖS, POVEIKIS LIETUVOS KELIŲ TRANSPORTO SEKTORIUI

Ieva ČERNECKYTĖ¹

¹*Vilniaus Gedimino technikos universitetas, Verslo vadybos fakultetas, Tarptautinės ekonomikos ir vadybos katedra, Saulėtekio al. 11, LT-10223 Vilnius
El. paštas: ¹Ieva.cerneckyte@stud.vgtu.lt*

Santrauka. Į Europos Sąjungos struktūrą šalis įsilieja skirtingo socialinio bei ekonominio išsivystymo lygio. Siekiant suvienodinti šalis ir sumažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp ES šalių narių ar atskirų regionų yra skiriama Europos Sąjungos struktūrinė parama. Remiantis LR Susisiekimo ministerijos duomenimis transporto sektoriaus projektams įgyvendinti 2007-2013 m. iš ES struktūrinių fondų buvo skirta 5,358 mlrd. Lt (23,4 %). Daugiau nei pusė (61 %) transporto sektoriui iš ES struktūrinių fondų investicijų teko kelių transporto sričiai. Atnaujinta ir modernizuota infrastruktūra turi teigiamą poveikį keliais pervežamų krovinių srauto augimui, efektyvesniam keleivių pervežimui bei papildomoms darbo vietoms. Vertinant investicijas į transportą ir infrastruktūros modernizavimą svarbu atsiminti, kad visus atnaujintus ar naujai nutiestus kelius reikės ir toliau nuolat prižiūrėti, siekiant užtikrinti, kad jų teikiama socialinė ir ekonominė nauda nebūtų vienkartinė. Šiuo metu Lietuvoje keliams finansavimas yra skiriamas iš valstybės biudžeto, keliai yra neapmokestinami (galioja tik mokesčiai už vinjetes). Kelių priežiūros ir plėtros programos biudžetas sudaro apie 1 mlrd. Lt. Norint išlaikyti valstybinių kelių tinklo funkcionalumą bei minimalią plėtrą, reikėtų bent 1,75 mlrd. Lt per metus. Todėl jų išlaikymo našta, negaunant ES struktūrinių lėšų, tenka mokesčių mokėtojams. Čekija, kuri taip pat didelę dalį lėšų iš struktūrinių fondų skyrė kelių atnaujinimui, galėtų būti pavyzdys Lietuvai dėl geros kelių apmokestinimo sistemos iš kurios lėšos yra nukreipiamos į kelių priežiūrą ir išlaikymą taip užtikrinant, kad ir po ES investicijų pasiekti rezultatai bus palaikomi.

Raktiniai žodžiai: ES parama, struktūrinės paramos įtaka, transporto sektorius, kelių apmokestinimas.

Įvadas

ES struktūrinių fondų investicijų panaudojimas yra svarbi ir aktuali tema. ES investicijos sudaro didelę dalį Lietuvos biudžeto ir savo apimtini yra labai reikšmingos įgyvendinant didelius viešojo sektoriaus projektus bei įgyvendinant privačių subjektų projektus. Lėšų iš ES struktūrinių fondų paskirstymas yra vykdomas per valstybės institucijas, todėl lėšų panaudojimo kokybės ir naudos nustatymas tampa labai svarbiu faktoriumi. Moksliniuose straipsniuose ir literatūroje dažniausiai yra analizuojamas lėšų įsisavinimas, o tuo tarpu lėšų panaudojimo tikslingumas ir ilgalaikių tikslų pasiekimas nėra plačiai išanalizuotas.

Atsižvelgiant į tai straipsnyje plačiau analizuojama ES struktūrinių lėšų dalis nukreipta į transporto sektorių ir specifiskai į kelių modernizavimą ir plėtrą bei tokių investicijų reikšmė ilgalaikėje perspektyvoje. 2007-2013 m. šiai sričiai skirtos lėšos sudarė net 61 % visų transporto sektoriui skirtų lėšų. Tačiau vertinant investicijas į kelių transportą svarbu nustatyti bei iširti tai kaip toliau, be ES Struktūrinių fondų lėšų, pasiekti rezultatai (modernizuoti keliai, naujai nutiesti keliai, aplinkkeliai) bus prižiūrimi ir išlaikomi, kaip toliau bus užtikrinamas ekonominė ir socialinė investicijų nauda. Užsienio autoriai akcentuoja, kad ES struktūrinių fondų investicijos turėtų būti ilgalaikės ir atnešančios ilgalaikę socialinę bei ekonominę naudą. Todėl svarbus ne tik investicijų sukeltas momentinis efektas, bet ir tai kaip vėliau jos paveiks visuomenę bei ekonominę plėtrą. Būtent ši tematika specifiskai kelių transporto infrastruktūros srityje yra analizuojama straipsnyje, vertinant užsienio autorių mokslinius straipsnius bei analizuojant gerąją praktiką.

Straipsnio tikslas: įvertinti ES struktūrinės paramos kelių transporto sektoriui reikšmę ir tolimesnes perspektyvas.

Tyrimo objektas: ES struktūrinė parama kelių transporto sektoriui.

Tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, statistinių duomenų analizė.

ES integracija ir struktūrinių fondų lėšos

Europos Sąjungos integracija yra nenutrūkstamas procesas, kuris apima tiek ekonominius, tiek socialinius aspektus. Integracija bendrąja prasme reiškia procesą, kurio metu šalys artėja ir jungiasi į bendrą darinį.

Remiantis Tarptautinių žodžių žodynu integraciją, galime apibrėžti kaip „šalių, elementų jungimas(is) į visumą“. ES enciklopedinis žinynas integraciją apibrėžia kaip procesą, kai pavieniai autonomiškai socialiniai junginiai nustato ir plėtoja tarpusavio sąryšius taip, kad palaipsniui kiekvieno jų autonomija mažėja ir kiekvienas tampa didesnio bei sudėtingesnio junginio sudedamąja dalimi. Todėl bendrai vertinant galime teigti, kad integracijos procese kiekviena šalis praranda dalį savo individualumo, autonomiškumo ir įsijungia į bendrą visumą, kurioje siekia bendrų tikslų. Europos Sąjungos integracija tai šalių jungimasis į bendrą darinį ir siekis bendrų tikslų. Oficialiuose ES leidiniuose teigiama, kad tai Europos šalių ir tautų vienybės kūrimas. ES tai reiškia, kad šalys telkia savo išteklius ir bendrai priima daugelį sprendimų. Bendri sprendimai priimami bendradarbiaujant ES institucijoms (Parlamentui, Tarybai, Komisijai ir t. t.). Priimtų sprendimų poveikis juntamas kiekvienoje šalyje narėje.

Visu pirma reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad integracija, remiantis Europos Sąjungos Komisija, susideda iš keleto etapų: laisvos prekybos zonos sukūrimas tarp valstybių narių (skirtingi prekybos muitai trečiųjų šalių atžvilgiu yra išlaikomi); muitų sąjunga – nustatomas bendras muitas trečiųjų šalių atžvilgiu; bendroji rinka, kurioje prekės, paslaugos, kapitalas ir žmonės juda laisvai tarp valstybių narių; ekonominė ir pinigų sąjunga, kurios pagrindas yra bendra valiuta ir bendras monetarinių ir ekonominių sprendimų priėmimas. Paskutinis etapas – pilna ekonominė sąjunga: pilnai integruotos ekonominės ir monetarinės politikos.

Į Europos Sąjungos struktūrą šalis įsilieja skirtingo socialinio bei ekonominio išsivystymo lygio, todėl kiekvienu atveju šalies integracijos procesai gali skirtis. Siekiant suvienodinti šalis ir sumažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp ES šalių narių ar atskirų regionų yra skiriama Europos Sąjungos struktūrinė parama. Paramos tikslas padėti palyginti su ES vidurkiu ekonomiškai ir socialiai skurdesniems regionams. Pajamų bei turtinių skirtumų tarp skurdesnių ir turtingesnių regionų mažinimas yra naudingas visiems. Šiai politikai skiriama daugiau kaip 1/3 ES biudžeto.

ES struktūrinių fondų lėšos yra akivaizdžiausias ir labiausiai žmonėms matomas Europos sąjungos integracijos pavyzdys, kadangi kiekvienas objektas, kuris yra pastatytas, atnaujintas ar sukurtas iš ES fondų lėšų yra pažymimas ir išskiriamas specialiais ES viešinimo ženklais. Todėl kiekvienas gyventojas susiduria ir fiziškai gali įvertinti integracijos daromą poveikį t.y. pamatyti objektus prie kurių atsiradimo prisidėjo kiekviena ES šalis narė.

Tačiau bendrąja prasme žvelgiant į ES struktūrinius fondus ir jų daromą poveikį šalims, ilgalaikėje perspektyvoje, sunku jį įvertinti vienareikšmiškai. Skirtingi autoriai lėšų poveikį aptaria iš skirtingų aspektų, vieni (Cappelen, David Stubbs) įvardija kaip teigiamą, kiti (Philipp Mohl and Tobias Hagen) kaip neigiamą. Cappelen.A ir kiti bendraautoriai, pažymi, kad ES struktūrinių fondų poveikis labai priklauso nuo to, kaip tikslingai ir efektyviai šalis sugeba panaudoti ES lėšas. Didelę reikšmę turi tinkamų prioritetinių krypčių, paremtų ilgalaikę strategija ir tikslais, nusistatymas bei aiškus siekis ilgalaikės naudos išvengiant vienkartinio teigiamo efekto (pvz. sukuria naujas darbo vietas projekto vykdymo metu) ir ilgalaikio neigiamo (ilguoju laikotarpiu infrastruktūros išlaikymo kaštai užgula visų mokesčių mokėtojų pečius).

ES struktūrinė parama Lietuvai skiriama iš Europos regioninio plėtros fondo, Europos socialinio fondo, Sanglaudos fondo. Kiekvieno iš šių fondų lėšos yra nukreiptos į skirtingų tikslų įgyvendinimą. Europos regioninės plėtros fondas numato investicijas į veiklas, kurios padeda sukurti ir išsaugoti ilgalaikės darbo vietas, į infrastruktūrą (kelius, telekomunikacija, energetiką), į mokslinius tyrimus ir technologijų plėtrą bei į smulkiojo ir vidutinio verslo skatinimą. Europos socialinio fondo investicijos nukreiptos į švietimą, profesinį mokymą, įsidarbinimo galimybių plėtrą bei į mokslinius tyrimus ir technologijų plėtrą. Tuo tarpu trečiasis fondas Sanglaudos yra skirtas didelių aplinkosaugos ir transporto projektų finansavimą.

Remiantis Lietuvos laisvosios rinkos instituto duomenimis apie 2007-2013 m. Lietuvos rezultatus panaudojant ES struktūrinių fondų lėšas, šalis yra viena iš pirmųjų tarp ES valstybių pagal lėšų įsisavinimą, tačiau pabrėžiama, kad tai dar nesudaro prielaidų manyti, kad ES lėšų įsisavinimo procesas Lietuvoje yra tinkamas. Be įsisavinimo greitumo ir intensyvumo svarbu įvertinti lėšų įsisavinimo efektyvumą ir tikslingumą. Tokį požiūrį patvirtina ir Europos socialinis tinklas (European Social Network), kuris savo leidiniuose pažymi, kad ES struktūrinės lėšos turėtų būti skirstomos remiantis 4 pagrindiniais žingsniais:

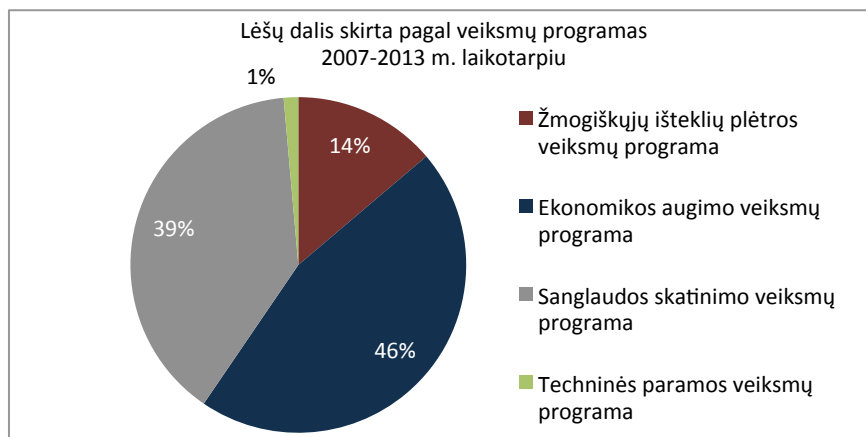
- Strateginių požiūriu;
- Įvertinti kaip šalies poreikiai atitinka nacionalinės ir Europos politikos kryptis;
- Projektų įgyvendinimas bendradarbiaujant (tarp sektorių, siekiant geriausių projektų rezultatų);
- Nuo pat pradžių galvoti apie projekto poveikį ir naudą, siekiant užtikrinti, kad bus pasiekiami numatyti tikslai.

Nukreipiant ir planuojant investicijas į didelius projektus yra kritiškai svarbu numatyti jų ateities perspektyvas ir tai kokią poveikį šios investicijos turės ateityje. Svarbu, kad planuojami įgyvendinti projektai prisidėtų prie nacionalinių strateginių tikslų siekimo bei neprieštarautų tarptautinės ir ES politikos kryptims. Remiantis Europos Komisijos rekomendacijomis skirstant investicijas kelių infrastruktūros plėtojimui ir kūrimui reikia

užtikrinti, kad tai būtų atliekama integruotai, atsižvelgiant į sektoriaus problemas ir ateities perspektyvas bei užtikrinant projektų sąryšį (pvz. užtikrinamos kelių jungtys, atnaujinami intensyviausiai naudojami keliai).

ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimas transporto srityje Lietuvoje

2007-2013 m. Lietuvai buvo skirtos investicijos iš Europos regioninio plėtros, Europos socialinio, Sanglaudos fondų, kurių tikslas buvo Lietuvos socialinės ir ekonominės atskirties mažinimas ir didesnė sanglauda su kitomis šalimis. Investicijos įvairioms sritims buvo skirstomos pagal keturias veiksmų programas: (1) Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programą, kurios tikslas darbingo amžiaus žmonių mobilizavimas ir gebėjimų tobulinimas; (2) Ekonomikos augimo veiksmų programą, kurios tikslas skatinti ekonomikos ūkio augimą ir mokslinių tyrimų ir technologinę plėtrą; (3) Sanglaudos skatinimo veiksmų programą, kurios tikslas gyvenimo aplinkos ir kokybės gerinimas, atskirų regionų skirtumų mažinimas; (4) Techninės paramos veiksmų programą, kurios tikslas užtikrinti efektyvų ES struktūrinių fondų investicijų valdymą ir administravimą.

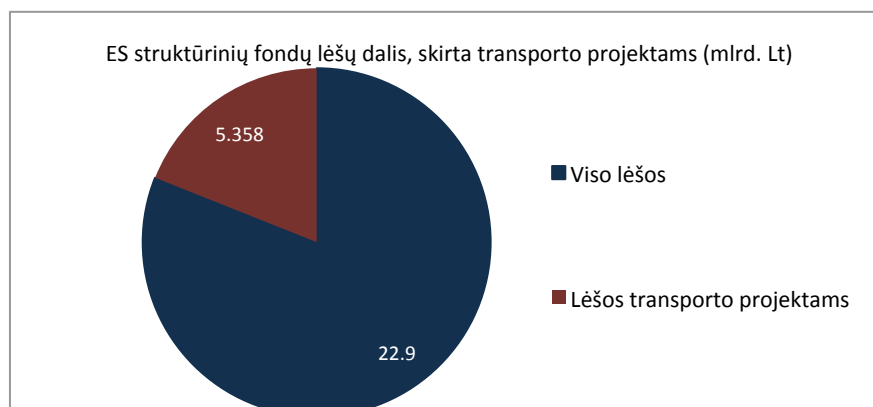


1 pav. 2007-2013 m. ES struktūrinių fondų lėšų pasiskirstymas pagal veiksmų programas

Šaltinis: portalas www.esparama.lt

Iš viso ES lėšų 2007–2013 m. struktūrinei paramai buvo skirta 22,9 mlrd. Lt iš jų daugiausiai skirti ekonomikos augimo veiksmų programai (46 %), kuri buvo nukreipta į ūkio konkurencingumo didinimą bei technologinę plėtrą ir Sanglaudos skatinimo veiksmų programai (39 %), kuri nukreipta į viešųjų paslaugų gerinimą bei į vietinės urbanistikos plėtrą ir aplinkos kokybę. Kiek mažiau skirta žmogiškųjų išteklių (14 %) ir Techninės paramos (1 %) veiksmų programoms.

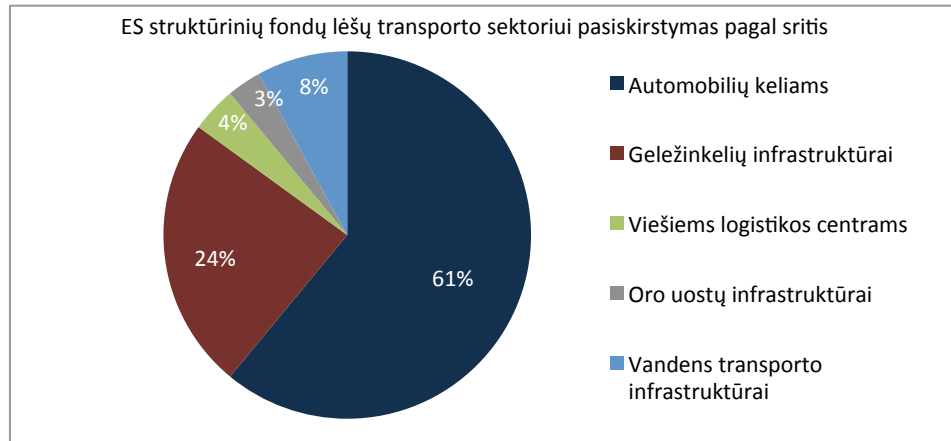
Remiantis LR Susisiekimo ministerijos duomenimis transporto sektoriaus projektams įgyvendinti 2007-2013 m. iš ES struktūrinių fondų buvo skirta 5,358 mlrd. Lt (23,4 %) iš jų 1,529 mlrd. Lt iš Europos regioninės plėtros fondo ir 3,829 mlrd. Lt iš Sanglaudos fondo. Tokią didelę skiriamų lėšų dalį galima paaiškinti tuo, kad Lietuvai transporto infrastruktūros plėtra ir modernizavimas yra kritiškai svarbus faktorius siekiant maksimaliai išnaudoti geografinės padėties suteiktus privalumus. Lietuvai, kaip tranzitinei šaliai, gera transporto infrastruktūra gali užtikrinti konkurencingumą ir ekonominį augimą dėl šalį kertančio krovinio ir keleivinio transporto.



2 pav. ES struktūrinių fondų lėšų dalis 2007-2013 m. laikotarpiu skirta transporto projektams įgyvendinti

Šaltinis: LR Susisiekimo ministerijos duomenys

Remiantis LR Susisiekimo ministerijos duomenimis panaudojant 2007–2013 metų ES struktūrinių fondų lėšas buvo investuota į automobilių kelių, geležinkelių, civilinės aviacijos, logistikos centrų, vandens transporto, savivaldybių infrastruktūros objektus. Investicijų kryptis galime suskirstyti į penkias grupes: automobilių kelius, geležinkelių infrastruktūrą; viešuosius logistikos centrus, oro uostų infrastruktūrą ir vandens transporto infrastruktūrą. Toks paskirstymas užtikrina, kad investicijos būtų nukreiptos į visų rūšių transporto plėtrą ir modernizavimą. Transporto sektorius Lietuvoje laikomas prioritetiniu, kadangi geografinė šalies padėtis suteikia privalumų šio sektoriaus plėtrai, kuri gali atnešti ilgalaikę ekonominę bei socialinę naudą. Siekiant transporto plėtros buvo suplanuota pasinaudoti struktūrinių fondų lėšomis įgyvendinant stambius transporto projektus.

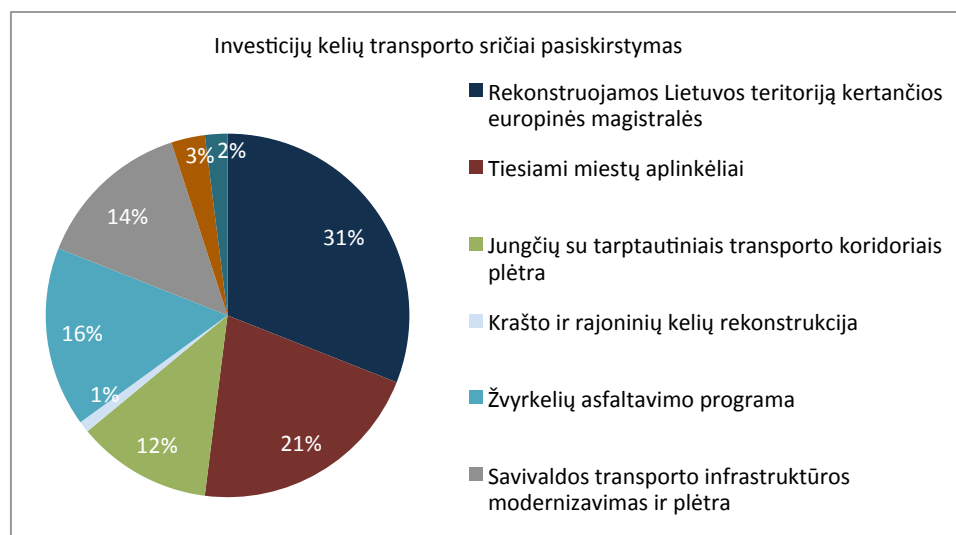


3 pav. ES struktūrinių fondų lėšų 2007-2013 m. transport sektoriui pasiskirstymas pagal sritis
Šaltinis: sudaryta rengėjos pagal LR Susisiekimo ministerijos duomenis

Daugiau nei pusė (61 %) transporto sektoriui iš ES struktūrinių fondų lėšų skirtų investicijų teko kelių transporto sričiai. Šioje srityje investicijos buvo nukreiptos į Lietuvos teritoriją kertančias europines magistrales, miestų aplinkkelių tiesimą, jungčių su tarptautiniais transporto koridoriais plėtrą, krašto ir rajoninių kelių rekonstrukciją, žvyrkelių asfaltavimą, savivaldos transporto infrastruktūros modernizavimą, eismo saugos ir aplinkosaugos priemonių diegimą bei į ekologiško viešojo transporto plėtrą.

Toks investicijų paskirstymas parodo, kad 2007-2013 m. laikotarpiu didžiausias dėmesys buvo skirtas kelių transporto sektoriaus plėtrai ir modernizavimui. Tokios investicijos gali būti vertinamos prieštaringai, teigiamas ar neigiamas poveikis socialiniam bei ekonominiam augimui priklausys nuo to kaip toliau bus naudojama ir prižiūrima sukurta ar atnaujinta infrastruktūra.

Didžiausia dalis (31 %) investicijų kelių transporto srityje buvo nukreipta į Lietuvos teritoriją kertančias europines magistrales. Išplėta ir atnaujinta kelių infrastruktūra sudaro prielaidas didesniems krovinių srautams, efektyvesniam ir greitesniam keleivių pervežimui, o visa tai sudaro prielaidas ekonomikos augimui. Taip pat reikėtų įvertinti ir tai, kad pastarojo pobūdžio investicijos reikalaus (į kelių tiesimą, atnaujinimą, modernizavimą) nuolatinės priežiūros ir investicijų. Finansinių injekcijų ypatingai reikės, jei padidės keleivių ir krovinių srautai – kelių apkrova.



4 pav. Investicijų kelių transporto sričiai pasiskirstymas
Šaltinis: sudaryta rengėjos pagal LR Susisiekimo ministerijos duomenis

Modernizuotos ir saugios europinės magistralės užtikrina transporto srautus, o tai gali turėti teigiamo poveikio ekonomikai. Paskatinti šalia magistralių įsikūrusių gyvenviečių, miestelių gyventojų verslumą bei investicijas į netoli magistralių esančias teritorijas. Toks poveikis potencialiai nulemtų naujų darbo vietų steigimą bei ekonominį augimą. Tačiau vertėtų atkreipti dėmesį ir į tai, kad neprižiūrimos ir prastai valdomos infrastruktūros poveikis gali būti žalingas dėl greito nusidėvėjimo ir nuolatinių investicijų poreikio bei aplinkosauginių veiksnių. Pavyzdžiui Airijoje ir Škotijoje rengiantis įgyvendinti projektus visu pirma yra atliekama jų poveikio aplinkosaugai analizė ir projektai yra atrenkami atsižvelgiant į gautus rezultatus (Lietuvoje taip pat daliai projektų yra privalomas poveikio aplinkai vertinimas).

Taip pat didelė lėšų dalis (21 %) kelių transporto srityje buvo nukreipta į miestų aplinkkelių tiesimą. Aplinkkelių tiesimas yra numatytas kaip viena iš transporto plėtros krypčių Ilgalaikeje (iki 2025 metų) Lietuvos transporto sistemos plėtros strategijoje. Aplinkkelių tiesimas sudaro prielaidas transporto spūsčių mažinimui, aplinkos taršo mažinimui ir didesniai eismo saugumo užtikrinimui. Visa tai taip pat turi ir ekonomini, socialinį poveikį, kadangi sudaro sąlygas sveikesnei aplinkai, mažiau laiko praleidžiant spūstyse jį galima praleisti vykdant kitas, ekonomiškai naudingesnes veiklas.

Tačiau analizuojant investicijas į aplinkkelių statybą vertėtų atkreipti dėmesį ir įvertinti galimą neigiamą tokių projektų šalutinį poveikį ekonomikai bei socialiniam gyvenimui. Aplinkkeliai, mažėjančios spūstys, nemokama viešoji transporto infrastruktūra gali paskatinti dar didesnę automobilizacijos lygį, kadangi privatus automobilis tampa konkurencingesnis prieš viešąjį transportą. Todėl tokie ir panašūs infrastruktūriniai projektai turėtų būti labai gerai apgalvoti bei įvertinti, užtikrintas jų valdymas bei priežiūra siekiant išvengti šalutinių neigiamų pasekmių.

Beveik penktadalis lėšų (16 %) skirta žvyrkelių asfaltavimui, siekiant pagerinti regionų pasiekiamumą ir susisiekimo sąlygas taip užtikrinant ekonominės veiklos plėtrą ir regionų integraciją. 14 % investicijų buvo nukreipta į savivaldos infrastruktūros modernizavimą, regioninės reikšmės transporto infrastruktūros, kelių jungčių su pagrindinėmis magistralėmis plėtojimą reikiamo pralaidumo ir patikimumo susisiekimo infrastruktūros (gatvių, pėsčiųjų ir dviračių takų) tinklo formavimą. Kiek daugiau nei 12 % lėšų skirta jungčių su tarptautiniais transporto koridoriais plėtrai. Pastarosios investicijos turėtų pagerinti susisiekimo su Europos šalimis efektyvumą, užtikrinti saugesnes keliavimo sąlygas, greitesnį ir patogesnį krovinių transporto judėjimą. Dar 5 % investicijų buvo skirta didžiųjų miestų viešojo transporto parkų atnaujinimui, eismo saugos ir aplinkosaugos priemonių diegimui bei krašto ir rajoninių kelių

Iš 2007-2013 m. struktūrinių fondų lėšų dalies numatytos transporto projektams įgyvendinti kiek daugiau nei 24 % buvo skirta geležinkelių infrastruktūros plėtrai. Buvo atnaujinti geležinkelių ruožai, pastatyti nauji tiltai, rekonstruoti kėlynai, įrengtas eismo valdymo centras. Dar 8 % buvo skirti vandens infrastruktūros gerinimui, gerinant keleivių ir krovinių aptarnavimą Klaipėdos jūrų uoste, sudarant saugias ir aplinkosaugai draugiškas sąlygas. Tarptautinių Vilniaus, Kauno ir Palangos oro uostų modernizavimui buvo skirti 3 % 2007-2013 m. struktūrinių fondų lėšų numatytų transporto projektams įgyvendinti. Dar 4 % buvo skirti viešųjų logistikos centrų infrastruktūrai.

Bendrai vertinant ES struktūrinės 2007-2013 m. laikotarpio paramos transporto sektoriui poveikį turėtume atkreipti dėmesį į tai, kad ekonominius rodiklius turėtume vertinti atsižvelgiant į tai, kad tuo metu pasaulyje vyravo ekonominis nuosmukis ir dėl to daugelis rodiklių (keleivių srautai, krovinių srautai) yra mažesni ir nesiekia net 2007 m. lygio. Tačiau tikėtina, kad tai yra ne dėl neefektyviai panaudotos paramos, bet dėl transporto sektorių paveikusios aplinkos (sumažėjusios prekybos, kapitalo judėjimo ir kt.).

Vertinant į transporto sektorių nukreiptas lėšas iš ES struktūrinių fondų vertėtų paminėti ir tai, kad Lietuvoje keliai ir jų priežiūra yra priskiriami prie viešųjų gėrybių t.y. jie yra išlaikomi, finansuojami iš mokesčių mokėtojų pinigų. Atsižvelgiant į tai ES struktūrinių fondų lėšų nukreipimas į transporto kelių infrastruktūros atnaujinimą (kelių tiesimą, žvyrkelių asfaltavimą, aplinkkelių statybą) sudarė sąlygas alokuoti mokesčių mokėtojų lėšas kitoms socialinėms gėrybėms nei kelių infrastruktūrai. Tačiau čia vertėtų atkreipti dėmesį į tai, kad investicijos į kelių tiesimą, atnaujinimą nėra baigtinės t.y. kelių infrastruktūrai reikalauja nuolatinės priežiūros ir lėšų, kurių nėra numatyta ateinančių periodų (2014-2020) prioritetų ir priemonių sąrašė. Remiantis Economist Corporate Network leidiniu „Accessing EU funds in the new member states: best practice from around Europe“ tai galėtų būti pavadinta vienkartiniais projektais, kurie sudėtingai gali egzistuoti be nuolatinių finansinių investicijų. Atsižvelgiant į tai Lietuvai siūlytina sugalvoti ir numatyti efektyvę sistemą kelių priežiūros išlaidoms kofinansuoti.

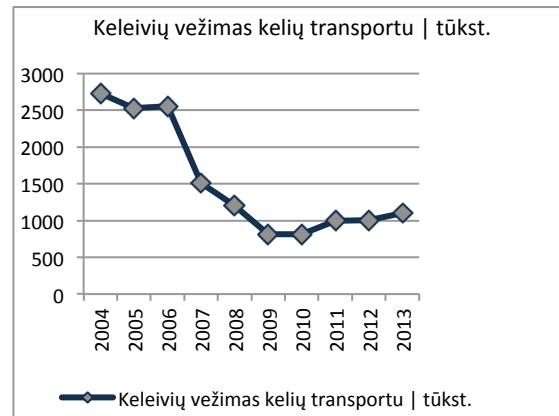
ES struktūrinių fondų lėšų investavimo į transporto sektorių poveikis Lietuvos ekonomikai

Nekvestionuojant ES lėšų panaudojimo tikslingumo kelių sektoriui bendrąja prasme, šioje dalyje aptarsime tokių investicijų poveikį ilguoju periodu. Daugiau nei pusė (61 %) ES struktūrinių fondų lėšų nukreiptų į transporto sektorių 2007-2013 m. laikotarpiu buvo skirta kelių tinklui modernizuoti. Lietuvai gerai išplėta kelių

infrastruktūra dėl jos geografinės padėties yra labai svarbi ir aktuali, todėl atnaujinta ir modernizuota infrastruktūra turės teigiamą poveikį keliais pervežamų krovinių srauto augimui bei efektyvesniam keleivių pervežimui. Tiesa vertėtų paminėti tai, kad rodikliai dėl ekonominės krizės dar pilnai neatspindi situacijos (pvz. keleivių pervežimo apimtys nepaisant to, kad didėja, nepasiekė 2007 m. lygio).



5 pav. Krovinių apyvarta
Šaltinis: sudaryta rengėjos pagal LR Statistikos departamento duomenis

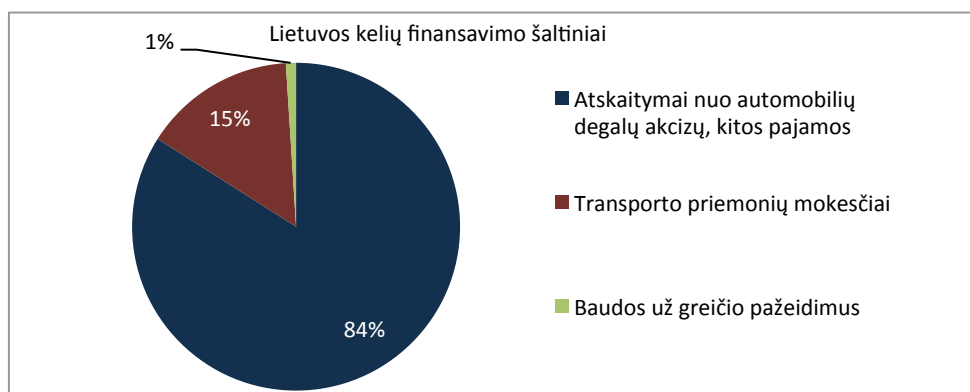


6 pav. Keleivių vežimas kelių transportu
Šaltinis: sudaryta rengėjos pagal LR Statistikos departamento duomenis

Be to, kad dėl investicijų į kelių infrastruktūrą padidėjo krovinių ir keleivių pervežimo apimtys, buvo sukurtą ir naujų darbo vietų. ES lešomis finansuojami projektai yra pagrindinis kelininkų darbų šaltinis, kelių atnaujinimo ir modernizavimo darbai buvo atliekami būtent iš ES struktūrinių fondų lėšų. Tačiau vertėtų paminėti, kad pastarasis poveikis yra laikinas ir tiesiogiai priklausomas nuo finansavimo injekcijų, todėl tikėtina, kad sumažėjus ES struktūrinių fondų finansavimui nukreiptam į kelių modernizavimo sritį, gali padidėti nedarbo lygis kelių priežiūros sektoriuje. Remiantis UAB "BGI Consulting" ekspertų atliktas ES paramos kelių transporto sektoriui efektyvumo ir poveikio vertinimas parodė, kad nedarbo lygis dėl investicijų poveikio sumažėjo 1,4 % bei, kad socialinė ir ekonominė investicijų nauda į šiuos projektus sąnaudas viršijo nuo 1,12 iki 2,35 karto.

Tačiau vertinant investicijas į transportą ir infrastruktūros modernizavimą svarbu atsiminti, kad visus atnaujintus ar naujai nutiestus kelius ir toliau reikės nuolatos prižiūrėti, siekiant užtikrinti, kad jų teikiama socialinė ir ekonominė nauda nebūtų vienkartinė. Šiuo metu Lietuvoje keliams finansavimas yra skiriamas iš valstybės biudžeto, keliai yra neapmokestinami (galioja tik mokesčiai už vinjetas). Todėl jų išlaikymo našta, negaunant ES struktūrinių lėšų, tenka mokesčių mokėtojams. Remiantis Economist Corporate Network leidiniu „Assessing EU funds in the new member states: best practice from around Europe“ lėšos, kurios yra išleistos vienkartiniam projektams ir neturi kaupiamojo, ilgalaikio poveikio yra netvarios ir negali išlikti be nuolatinės pagalbos teikimo. Tokie projektai, kurie tampa našta mokesčių mokėtojams, dar yra vadinami „katedromis dykumoje“ arba „technologijų parkų sindromu“. Kad taip neatsitiktų su kelių tiesimu ir modernizavimu yra privalu užtikrinti pajamų tolimesnei priežiūrai surinkimą.

Šiuo metu keliai yra finansuojami iš Kelių priežiūros ir plėtros programos (KPPP) biudžeto į kurį lėšos yra surenkamos iš trijų pagrindinių šaltinių: degalų akcizo, baudų už greičio pažeidimus ir transporto priemonių mokesčio.



7 pav. Lietuvos kelių finansavimo šaltiniai
Šaltinis: sudaryta rengėjos pagal LR Susisiekimo ministerijos duomenis

Remiantis LR Susisiekimo ministerijos duomenimis tik 55 proc. akcizo pajamų už degalus tenka keliams (faktiškai – tik apie 47 proc.) taip pat dėl lengvatų žemės ūkio paskirties transporto priemonėms biudžetas (ir KPPP) negauna akcizo įplaukų, kurios sudarytų 220 mln. Lt, nors realiai iš KPPP skiriama ir vietinės reikšmės kelių tinklui. 2013 m. duomenimis Kelių priežiūros ir plėtros programos (KPPP) biudžetas sudaro apie 1 mlrd. Lt. Norint išlaikyti valstybinių kelių tinklo funkcionalumą bei minimalią plėtrą, reiktų KPPP programai bent 1,75 mlrd. Lt per metus. Taip pat 2011 m. liepos 12 d. Tarybos rekomendacijose dėl 2011 m. Lietuvos nacionalinės reformų programos ir dėl Tarybos nuomonės dėl atnaujintos 2011–2014 m. Lietuvos konvergencijos programos buvo akcentuota, kad Lietuvoje labai padaugėjo privačių automobilių savininkų, o tuo tarpu pajamos gaunamos iš energijos ir transporto mokesčių (lyginant jas su BVP ir su darbo jėgos apmokestinimu) sumažėjo. Taip pat Tarybos rekomendacijose dėl Lietuvos 2012 m. nacionalinės reformų programos yra pabrėžiama, kad Lietuvoje transporto mokesčiai – mažiausi ES.

Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad norit palaikyti kelių būklę, į kurią buvo investuota pasinaudojant ES struktūrinių fondų lėšomis, svarbu užtikrinti efektyvų pajamų surinkimą tolesnei kelių infrastruktūros plėtrai ir modernizavimui. Tai yra būtina siekiant ilgalaikės investicijų naudos ekonominiams ir socialiniams gerovei.

ES struktūrinių lėšų transporto sektoriuje panaudojimo patirtis kitose šalyse narėse

Čekijos vyriausybė numatydamą ES struktūrinių fondų lėšų paskirstymą taip pat didelį dėmesį skiria transporto infrastruktūros plėtrai ir atnaujinimui. Lėšos iš struktūrinių fondų sudaro reikšmingą dalį finansuojant transporto infrastruktūros atnaujinimo projektus (2009–2011 m. virš 30%). Be šių lėšų transporto infrastruktūra būtų nepakankamai išvystyta ir svarbūs bei dideli transporto projektai nebūtų įgyvendinti, kadangi finansavimo iš biudžeto pakaktų tik remonto darbams. Finansavimo iš ES struktūrinių fondų dėka buvo nutiesta 236,4 km kelių, rekonstruota 301 km geležinkelio kelių, elektrifikuotų geležinkelio kelių ilgis 30 km. Atsižvelgiant į tai galime teigti, kad situacija ganėtinai panaši į Lietuvos: transporto infrastruktūros modernizavimas ir plėtra yra svarbi dėl šalių geografinės padėties, atsižvelgiant į tai didelė dalis lėšų iš ES struktūrinių fondų buvo nukreipta į transporto infrastruktūros modernizavimą. Tačiau čia svarbu atkreipti dėmesį į tai kaip toliau bus prižiūrima ir išlaikoma infrastruktūra į kurią buvo investuoti ES struktūrinių fondų pinigai. Šiuo klausimu Čekija galėtų būti pavyzdys Lietuvai dėl geros kelių apmokestinimo sistemos iš kurios lėšos yra nukreipiamos į kelių priežiūrą ir išlaikymą.

Pvz. Čekija taiko metinį naudotojo ir kelių naudotojų mokesčių (vinjetės). Čekijos Respublikos Vyriausybė dar 2004 m. priėmė sprendimą įvesti elektroninę rinkliavą pagrįstą atstumu, krovininėms transporto priemonėms (lengvesnėms TP galiojo vinječių sistema). Mokėjimas pasirinktų kelių ir automagistralių tinkle prasidėjo 2007 m. sausio 1 d. Atsirinktas automagistralių, autostradų ir I klasės kelių tinklas palaipsniui buvo išplėstas iki 1,381 tūkst. km. Nuo 2010 m. sausio 1 d. rinkliava buvo išplėsta ir krovininėms TP, kurių bendroji masė viršija 3,5 t, bei įvesta papildoma rinkliava penktadieniais nuo 15 val. iki 21 val., kaip pasiteisinusi priemonė kamščių mažinimui.

Dar vienas gerosios praktikos pavyzdys galėtų būti Lenkijoje, pasinaudojant ES struktūrinėmis lėšomis bei privačiomis investicijomis (taikomas VPSP principas), nutiestas A2 kelias (Varšuva-Lodzė-Poznanė-Snieckas). Pastarasis kelias yra apmokestinamas rinkliavomis, kurių dydis priklauso nuo transporto priemonės. Toks kelių apmokestinimas užtikrina pakankamą lėšų kiekį kelio priežiūrai ir modernizavimui. Kadangi prie kelio tiesimo investicijomis prisidėjo privatus subjektas, pastarasis yra suinteresuotas kelio priežiūra, kad būtų užtikrinamas automobilių srautas bei surenkamos pajamos. Remiantis tokio modeliu yra garantuojama ilgalaikė investicijų nauda, kadangi yra užtikrinamas ne tik infrastruktūros sukūrimas, bet ir jos priežiūra.

Išvados

Atnaujinta ir modernizuota infrastruktūra turi teigiamą poveikį keliais pervežamų krovinių srauto augimui bei efektyvesniam keleivių pervežimui. Be to, kad dėl investicijų į kelių infrastruktūrą padidėjo krovinių ir keleivių pervežimo apimtys, buvo sukurta ir naujų darbo vietų (momentinė nauda). ES lėšomis finansuojami projektai buvo pagrindinis kelininkų darbų šaltinis, kelių atnaujinimo ir modernizavimo darbai buvo atliekami būtent iš ES struktūrinių fondų lėšų. Tačiau vertėtų įvertinti tai, kad pastarasis poveikis yra laikinas ir tiesiogiai priklausomas nuo finansavimo injekcijų, todėl tikėtina, kad sumažėjus ES struktūrinių fondų finansavimui nukreiptam į kelių modernizavimo sritį, gali padidėti nedarbo lygis kelių priežiūros srityje.

Vertinant investicijas į transportą ir infrastruktūros modernizavimą svarbu atsiminti, kad visus atnaujintus ar naujai nutiestus kelius reikės ir toliau nuolatos prižiūrėti, siekiant užtikrinti, kad jų teikiama socialinė ir ekonominė nauda nebūtų vienkartinė. Šiuo metu Lietuvoje keliams finansavimas yra skiriamas iš valstybės biudžeto, keliai yra minimaliai apmokestinami (galioja tik mokesčiai už vinjetes). Kelių priežiūros ir plėtros programos biudžetas sudaro apie 1 mlrd. Lt. Norint išlaikyti valstybinių kelių tinklo funkcionalumą bei minimalią plėtrą, reiktų bent 1,75 mlrd. Lt per metus. Todėl jų išlaikymo našta, negaunant ES struktūrinių lėšų, tenka mokesčių mokėtojams. Čekija, kuri taip pat didelę dalį lėšų iš struktūrinių fondų skyrė kelių atnaujinimui,

galėtų būti pavyzdys Lietuvai dėl geros kelių apmokestinimo sistemos iš kurios lėšos yra nukreipiamos tiesiogiai į kelių priežiūrą ir išlaikymą taip užtikrinant, kad ir po ES investicijų pasiekti rezultatai bus palaikomi (socialinė bei ekonominė nauda išliks ir pasibaigus programavimo laikotarpiui). Lenkija taip pat galėtų būti pavyzdys dėl kelių priežiūros ir plėtros klausimų, kadangi juos sprendžia pasinaudodami VPSP sutartimis bei struktūrinėmis lėšomis ir taip užtikrina ilgalikę projektų naudą.

Literatūros sąrašas

- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., Verspagen, B. 2003. *The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union* [interaktyvi]. Prieiga per internetą: <<https://atmire.com/dspace-labs3/bitstream/handle/123456789/6777/file14453.pdf?sequence>>
- Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., Verspagen, B. 2002. *The Impact of Regional Support on Growth and Convergence in the European Union* [interaktyvi]. Prieiga per internetą: <<https://ideas.repec.org/p/dgr/tuecis/0214.html>>
- Guenther, J.; deMonsabert, S.; Pena, M. 2011. *A Methodology for Sustainable Transportation Planning for Communities* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://cardata.gmu.edu/docs/papers/2011undergradconference/Guenther,John-Conference-Paper.pdf>>
- Vitkus, G. Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas. Vilnius: Eugrimas, 2002. P.158.
- Lobatch I.A. *EU membership and growing regional disparities: poland's strategy options to optimise structural transfers from the union* [interaktyvi]. Prieiga per internetą: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN018524.pdf>>
- Transport Research Board [interaktyvi]. Prieiga per internetą: <<http://www.trb.org/passengertransportation/passengertransportation2.aspx>>
- Economist Corporate Network 2005. *Accessing EU funds in the new member states: best practice from around Europe* [interaktyvi]. Prieiga per internetą: <<http://www.portal-vz.cz/getmedia/5cf404e4-4bf-41d3-a4c9-a46b8f463ffe/ccessingl>>
- Mokslų studijų stebėsenos ir analizės centras [interaktyvi] Prieiga per internetą: <<http://www.mosta.lt/lt/>>
- LR Susisiekimo ministerija [interaktyvi] Prieiga per internetą: <<http://www.sumin.lt/>>
- LR Ūkio ministerija [interaktyvi] Prieiga per internetą: <<http://www.ukmin.lt/>>
- LR Finansų ministerija [interaktyvi] Prieiga per internetą: <<http://www.finmin.lt/>>
- Eurostato duomenų bazė [interaktyvi]. Prieiga per internetą: <[ec.europa.eu/Eurostato duomenų bazė](http://ec.europa.eu/Eurostato_duomenu_baze/)>
- Tarptautinių žodžių žodynas [interaktyvi] Prieiga per internetą: <<http://www.tzz.lt/>>

ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ, KAIP ES INTEGRACIJOS PRIEMONĖS, POVEIKIS LIETUVOS KELIŲ TRANSPORTO SEKTORIUI

Ieva ČERNECKYTĖ

Summary

European Union countries have different level of social and economic development. In order to unify the countries development level and to reduce the social and economic differences between the EU Member States or individual regions is given by the EU structural support. According to the Ministry of Transport for the transport sector projects during the period of 2007-2013 from the EU structural funds was allocated 5 358 billion Lt (23.4%). More than half (61%) of the transport sector projects was about road transport sector. Updated and modernized infrastructure has a positive impact on road freight growth, more efficient transportation of passengers. During the evaluation of investment in transport infrastructure and modernization is important to remember that all updated or newly constructed roads will need to continue investment and regularly monitor to ensure that they provide social and economic benefits would not be a one-off. At present, Lithuania roads funding is allocated from the state budget, the roads are exempt from taxation (valid only for tax vignettes). Road Maintenance and Development Programme budget is about 1 billion Lt. In order to maintain the state road network functionality and minimal development should be at least 1.75 billion Lt per year. Therefore, the burden of maintaining them, without receiving EU structural funds have tax payers. Czech Republic, which is also a large part of the funds from the Structural Funds allocated upgrading the road could be a good example for Lithuania on road pricing system in which funds are directed to road maintenance and maintenance to ensure that after the EU investment results will be supported.

Keywords: EU structural funds, transport sector, road tax.