

Europos Sąjungos finansuotų 2004–2006 ir 2007–2013 m. socialinės politikos projektų pasiskirstymas tarp Lietuvos savivaldybių

MONIKA ŪSELYTĖ-KRAVČIONOK

Lietuvos socialinių tyrimų centras, Socialinės gerovės institutas, A. Goštauto g. 9, 01108 Vilnius

El. paštas uselyte.m@gmail.com

Nuo narystės Europos Sąjungoje (ES) pradžios Lietuva dalyvavo 2004–2006 ir 2007–2013 m. ES fondų finansavimo projektinėje veikloje. Trečiasis finansavimo etapas vyksta šiuo metu ir straipsnyje jis neanalizuojamas. Kiekvienu laikotarpiu buvo keliami skirtingi tikslai: pirmuoju – pagrindinis socialinis prioritetas buvo investuoti į socialinei politikai įgyvendinti reikalingą infrastruktūrą, antruoju – paremti didesnę pridėtinę vertę kuriančius projektus – sanglaudos skatinimą, paslaugų kokybę, žmogiškuosius išteklius. Kaip ES iškelti ir nacionaliniu lygmeniu pritaikyti tikslai įgyvendinami savivaldybių lygmeniu bei kiek kiekviena savivaldybė realizavo ES fondų finansuojamų projektų, nėra žinoma. Šiame straipsnyje pristatomas ES finansuotų socialinės politikos projektų pasiskirstymas Lietuvos savivaldybėse. Projektų įgyvendinimo statistika pateikiama sudarant kiekybinius ES finansuotų socialinės politikos projektų žemėlapius savivaldybėse. Sudarytų žemėlapių analizė suskirsto savivaldybes į penkis kategorijas pagal įgyvendintų projektų skaičių. Pirmojo finansavimo laikotarpiu projektai tarp savivaldybių pasiskirstė netolygiai, tačiau atotrūkis tarp didžiųjų Lietuvos miestų buvo gana proporcingas savivaldybių dydžiui. Antrojo finansavimo laikotarpiu Vilniaus ir Kauno savivaldybėse įgyvendintų projektų skaičius padidėjo atitinkamai keturis ir penkis kartus. Vertinant visą ES projektų finansavimo 2004–2013 m. laikotarpį, didžiausias ES finansuotų projektų potencialas buvo realizuotas dvejuose didžiauosiuose Lietuvos miestuose – Vilniuje ir Kaune. Šie didieji miestai įgyvendino ES finansuojamus projektus neproporcingu atotrūkiu tiek nuo trečio pagal dydį šalies miesto, tiek nuo kitų savivaldybių.

Raktažodžiai: Europos Sąjunga, socialinė politika, ES parama, ES parama savivaldybėse

IVADAS

Apie Europos Sąjungos (ES) ir šalių narių socialinės politikos ryšį randama skirtingos mokslinės literatūros. Vieni šaltiniai teigia, kad ES šalių narių socialinė politika yra veikiamą ES politikos ir vykstančio europeanizacijos proceso, kurio metu niveliuojasi ES ir nacionaliniai politiniai sprendimai, strategijos (Kvist, Saari 2007). Kiti nurodo, kad išanalizavus ES vaidmenį šalių narių socialinei politikai rezultatus nenustatyta reikšmingo poveikio (Deacon 2000; Deacon, De La Porte 2004; Aidukaitė ir kt. 2012). Europeanizacijos procesas yra sudėtingas mechanizmas,

kuriam identifikuoti reikalingi kompleksiniai tyrimai, kurie Lietuvoje dar neatlikti. Galime surasti kelis atliktus tyrimus apie ES poveikį socialinei politikai, tačiau tai neapima europeanizacijos proceso. Užsienio mokslininkai domėjosi, kokią reikšmę globalios organizacijos (Pasaulio bankas, Pasaulio valiutos fondas, Jungtinės Tautos ir kt.) ir ES formuojama politika turi formuojant šalių kandidačių socialinę politiką. Konkrečiai Lietuvos atveju domėjosi mokslininkai B. Deaconas ir C. De La Porte (2004). Jie pabrėžė, kad 1990–2003 m. įgyvendintas ES finansavimas pagal PHARE programą neturi kolektyvinės atminties, ir jos poveikio įvertinti nebandė. Vertindami ES ir globalių organizacijų įtaką, tyrėjai pateikė išvadą, kad globalios organizacijos, ypač Pasaulio bankas, turėjo daugiau įtakos formuojant Lietuvos socialinę politiką nei ES. Lietuvos mokslininkai apie globalių organizacijų ir ES vaidmenį Lietuvos socialinei politikai domėjosi mažai. Tik praėjus nemažai laiko nuo B. Deacono ir C. De la Porte publikuotų tyrimų, mokslininkai (Aidukaitė ir kt. 2012) vėl iškėlė šį klausimą, atlikę interviu su ekspertais apie globalių organizacijų ir ES poveikį Lietuvos socialinei politikai. Mokslininkai papildė ankstesnes išvadas – formuojant Lietuvos socialinę politiką po nepriklausomybės atkūrimo, globalios organizacijos turėjo didesnės įtakos nei ES. ES poveikis vertinamas kaip edukacinis, pažintinis, tačiau ne lemiamas vykdant politinius sprendimus. Svarbu paminėti, kad šie tyrimai neapėmė laikotarpio, kai Lietuva tapo ES nare (2004).

Mokslininkai B. Deaconas ir C. De La Porte ES poveikį Lietuvos socialinei politikai vertino pagal ES rekomendacijų ir veiklos skatinimo programų įgyvendinimą Lietuvoje. Visi trys Lietuvos atvejo tyrimai pateikė vieningą išvadą, kad ES poveikis Lietuvos socialinei politikai yra simbolinis, tačiau, remiantis europeanizacijos teorijos šalininkų nuomone, Lietuva atitinka būtinas sąlygas sėkmingam europeanizacijos procesui – yra maža, ekonomiškai silpna valstybė, išlaikanti didelį atotrūkį tarp šalies ir ES ekonominių bei socialinių rodiklių (Deacon, Hulse 1997; Casey 2004; Deacon 2007; Kvist, Saari 2007). Šis skirtumas tarp ES ir Lietuvos socialinės situacijos yra ryškus, pavyzdžiui, 2004 m. Lietuvoje išlaidos socialiniams reikalams siekė 14 %, kai tuo metu ES šalyse vidutiniškai buvo skiriama 26,4 % biudžeto. Lietuva kaip nauja ir silpnė valstybė narė turėjo visus požymius pasiduoti europeanizacijos procesui. Europeanizacijos teorijos procesui keliamos sąlygos ir mokslinių tyrimų rezultatų neatitikimas implikuoja, kad reikalinga papildoma mokslinė informacija apie Lietuvos atvejį.

Socialinės politikos mokslininkai P. Graziano, S. Jacquot, B. Palieras (2011), tyrę ES įtaką šalių narių socialinei politikai, priėjo prie išvados, kad norint išsiaiškinti, kokią reikšmę ES turi šalių socialinei politikai, reikia tyrimą pradėti ne nuo ES kuriamos politikos, o nuo konkrečios šalies vidaus veiksmų, analizuoti, kaip nacionaliniu lygmeniu yra taikomos ES strategijos, politika, ES ribojimai ir įgaliojimai, paskirstomi ES fondai ir jų remiami projektai.

Šio straipsnio tikslas – pristatyti 2004–2006 m. ir 2007–2013 m. ES fondų lėšomis finansuotų socialinės politikos projektų pasiskirstymą tarp Lietuvos savivaldybių. Darbo objektas yra 2004–2006 ir 2007–2013 m. ES fondų lėšomis finansuoti socialinės politikos projektai ir jų pasiskirstymas tarp savivaldybių. Analizuojant įgyvendintų projektų sąrašus buvo remtasi projektais, kurie priskirti Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos kompetencijai. ES finansuotų socialinės politikos projektų pasiskirstymas Lietuvos savivaldybėse atskleidžia geografinį ES finansuotų socialinės politikos projektų išsidėstymą, suteikia žinių apie šalies vystymosi tolygumą, kuris Lietuvai yra svarbus nuo pat nepriklausomybės atkūrimo (BPD 2009). Lietuvai tapus ES nare buvo atlikta išsami Lietuvos situacijos analizė. Joje nurodoma, kad ekonominis ir socialinis atotrūkis tarp Lietuvos savivaldybių, prasidėjęs nuo nepriklausomybės atkūrimo iki ES narystės, nesumažėjo, todėl geografinis socialinės politikos projektų išsidėstymas suteiks papildomų žinių apie tai, kaip į tai buvo atsižvelgiama 2004–2013 m. ES finansavimo laikotarpiu.

Pirminė informacijos analizė buvo atliekama Microsoft Office paketo Excel programa – projektai suskirstyti pagal savivaldybes. Išfiltruota informacija analizuota geografinė informacinė programa QGIS. Buvo sudaryti įgyvendintų ES projektų žemėlapiai savivaldybėse.

ES IR ŠALIŲ NARIŲ SĄVEIKA FORMUOJANT NACIONALINĘ SOCIALINĘ POLITIKĄ

Nors socialinė politika yra nacionalinė ES šalių narių prerogatyva, o ES užima tik patarėjo poziciją, tačiau ES ir šalių narių santykis socialinės politikos klausimais yra palaikomas atvirojo koordinavimo metodu. Tiesiogiai ES nekoordinuoja šalių socialinės politikos sprendimų, tačiau ES fonduose yra numatytos biudžeto išlaidos socialiniams tikslams pasiekti. Fondų remiami projektai turi atitikti bendrus ES strategijos tikslus. Jei ES poveikis šalims gali vykti strateginiu, ekonominiu, politiniu lygmeniu, tai projektų finansavimas yra dalis šalių socialinės politikos formavimo proceso, į kurį suteikdama finansinę paramą įsiterpia ES.

Pagal ES Lisabonos (2000–2010 m.), o vėliau ją pakeitusios strategijos „Europa 2020“ tikslus – visi *veikėjai* turi būti mobilizuoti, kad būtų pasiekti strategijos socialiniai tikslai (Balkytė, Tvaronavičienė 2010). „Visi“ reiškia ir visas savivaldybes, kurių vaidmuo yra svarbus įgyvendinant šalies socialinę politiką bei užtikrinant gyventojų socialinę gerovę. Savivaldybės socialinės politikos formavime nedalyvauja, tačiau jos yra arčiausiai vietos gyventojų ir vietos ekonominių struktūrų, joms tenka svarbus vaidmuo ne tik teikiant socialines paslaugas ar paramą, bet ir plėtojant partnerystę, rūpinantis užimtumu, susiejant verslo ir socialinius interesus.

Valstybės ir savivaldybių lygmeniu ES poveikis socialinei politikai gali būti vertinamas ir jaučiamas skirtingomis perspektyvomis, tačiau pagrindinis yra strateginis bei ekonominis ES poveikio lygmuo. Strateginiu lygmeniu poveikis identifikuojamas tais atvejais, kai šalies socialinė politika yra formuojama remiantis ES politinėmis gairėmis. Finansinis poveikis atpažįstamas tada, kai socialinės politikos veiksmai realizuojami iš ES biudžeto. Dažnai strateginis ir finansinis lygmuo vertinamas kartu. Strateginis lygmuo dažniau dominuoja ekonomiškai stipresnėse savivaldybėse, o ekonomiškai silpnesnėse dažniau pastebimas vien ekonominis lygmuo, kada savivaldybės poreikiai priderinami prie ES fondų reikalavimų projektų finansavimui gauti (Catalano, Graziano 2016).

Remiantis moksliniais tyrimais yra žinoma, kad Lietuva kaip ES projektus įgyvendinantis subjektas nėra linkusi įgyvendinti tų ES projektų, kurie neatneša tiesioginės finansinės naudos (Aidukaitė ir kt. 2012). Tai leidžia daryti prielaidą, kad Lietuvai, kaip ekonomiškai silpnam subjektui, ekonominė ES pagalba yra priimtina. Kaip pavyzdys – Lietuvos ūkio subjektai, privatūs bei viešieji, yra linkę gauti ekonominę ES paramą dėl ekonominio nestabilumo ir finansinių išteklių poreikio.

S. Catalano ir P. Graziano (2016) pažymi, kad savivaldybių lygmeniu ES poveikis priklauso nuo to, kaip stipriai yra centralizuotas šalies valdymas. Neretai pačios savivaldybės ES vaidmenį socialinei politikai nuvertina dėl ES ir nacionalinių tikslų ar prioritetų dubliavimosi. Kol ES strateginės gairės, tikslai ir finansavimas pasiekia savivaldybę, visa tai būna praėję nacionalines procedūras, po kurių strategijos adaptuojamos pagal nacionalinius prioritetus bei skelbiamos valstybinių subjektų. Lietuvoje ES finansavimas gali būti perskirstomas per Socialinės apsaugos ir darbo ministeriją arba per vieną iš penkių institucijų, kurios administruoja ES finansuojamus projektus. Taip ES projektai, kol šaukimo forma pasiekia paraiškos teikėją, gali būti suniveliuoti su nacionaline sistema.

P. Graziano ir kt. (2011), atlikdami ES poveikio vertinimą valstybių socialinei politikai, taip pat atliko ir tyrimus savivaldybių lygmeniu. Mokslininkai pažymi, kad finansavimo galimybes išmano ir daugiau su ES finansuojamomis galimybėmis domisi tos savivaldybės, kurios

ekonomiškai yra silpnesnės. Tokios savivaldybės ieško finansų pritraukimo galimybių ir randa būdų, kaip poreikį suderinti su realiu finansavimu. Savivaldybės, kurios ekonomiškai ir socialiai laikosi tvirtai, yra mažiau linkusios domėtis ES finansavimo galimybėmis, joms įdomesnis strateginis ES lygmuo. Tokioms savivaldybėms labiau rūpi ES teikiamos ekonominės garantijos, socialinės srities žinios ir gebėjimas pasinaudoti gerą patirtimi. Kaip atskleidė projektų pasiskirstymas tarp savivaldybių, Lietuvos atvejis šio tyrimo rezultatų nepatvirtina, kadangi mūsų šalyje yra priešinga situacija – ES projektiniu finansavimu daugiausia pasinaudojo ekonomiškai stipriausios savivaldybės. Pažymėtina, kad atvejai, kai ES finansavimas gaunamas socialinės politikos reformai šalyje įgyvendinti, nėra priskiriami savivaldybių projektams. Tokio projekto pavyzdys Lietuvoje gali būti valstybinės reformos, kurios apima ir savivaldybes, pavyzdžiui, darbo biržos reformos ir 2004–2006 m. finansavimo laikotarpio projektai, kurie daugiausia buvo planuojami centralizuotai. 2004–2006 m. socialinės politikos fondų dalis apėmė infrastruktūros kūrimą ir gerinimą: fondai buvo planuojami centralizuotai, skelbiamos jų galimybės ir projektai finansavimui gauti. Savivaldybės pretendavo įgyvendinti tokius projektus, kurie atitiko keliamus reikalavimus. Projektų pasiskirstymas tarp savivaldybių atskleidžia, kad pirmojo finansavimo laikotarpiu, kai projektai buvo infrastruktūrinio pobūdžio, projektų pasiskirstymas buvo tolygesnis nei vėliau, kai projektų pobūdis pasikeitė į sanglaudos projektus, reikalavusius didesnės pridėtinės vertės. Ne vien savivaldybių dydis ar projektų pobūdis lemia netolygumus tarp savivaldybių. Įtakos turi kompleksiniai veiksniai, apimantys dydį, intelektinio ir žmogiškojo kapitalo skirtumus, ekonominę savivaldybės situaciją ir kitas sudėtingas aplinkybes.

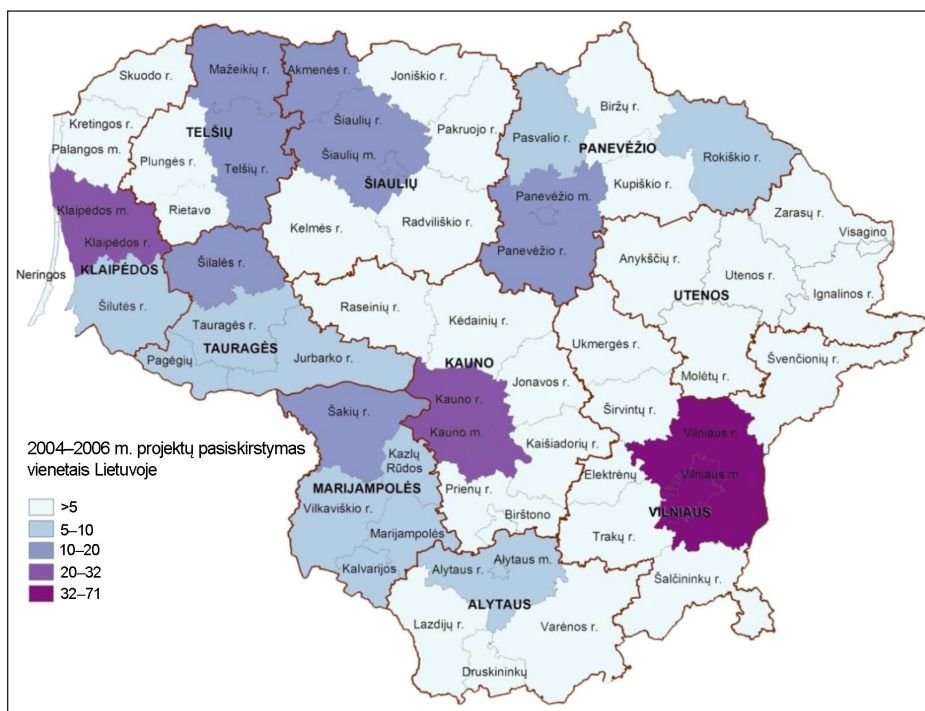
Tai, kad ES finansuojami projektai reikalauja specifinių žinių bei gebėjimų, pagrindžia ir didžiuosiuose miestuose karu su ES finansavimo laikotarpiu pradėtos steigti ES projektus parasyti ir administruoti padedančios privačios įmonės.

Lietuvoje per abu analizuojamus finansavimo laikotarpius įgyvendinta 1 200 projektų: 2004–2006 m. – per 500 projektų, priskirtų Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos kompetencijai, o 2007–2013 m. įvykdyta keliais šimtais daugiau – beveik 800 projektų (Finansų ministerija 2017).

2004–2013 M. ES FINANSAVIMO LAIKOTARPIO PROJEKTŲ PASISKIRSTYMAS LIETUVOJE

Lietuvai tapus ES nare 2004 m. prasidėjo vadinamojo „tranzitinio laikotarpio“ 2004–2006 m. ES parama Lietuvai, padėjusi skatinti užimtumą, naujų darbo vietų kūrimą, amortizavusi pritaikymą prie rinkos pokyčių. ES finansinė parama buvo naudojama pagal Bendrojo programavimo dokumente (BPD) 2004–2006 m. numatytą programą. Pagrindinis 2004–2006 m. finansavimo laikotarpio tikslas buvo stiprinti nacionalinį ūkį bei jo konkurencingumą, spartinti perėjimą prie žinių ekonomikos, kuriai natūraliai būdingas ekonomikos ir užimtumo augimas, skatinti žinių ekonomikos ir Lietuvos vystymąsi (BPD 2004). 2004–2006 m. Bendrajame programavimo dokumente nurodoma, kad nuo nepriklausomybės atgavimo šalyje didėja plėtros skirtumai tarp Lietuvos apskričių. Ekonominė plėtra turi tiesiogines įtakos socialinei gyventojų situacijai – skurdui, socialinei atskirčiai, priklausomumui nuo socialinių paslaugų ar išmokų. Paramos strategijos ir gautas finansavimas neįpareigojo išsikelti regioninių ar savivaldybinių tikslų. Svarbiausia buvo pasiekti balansą tarp daugiau ir mažiau išsivysčiusių regionų, kad plėtra šalyje būtų tvari ir tolygi. Vienas iš pagrindinių plėtros plano prioritetų buvo investicijos į fizinę infrastruktūrą siekiant skatinti socialinę ir ekonominę plėtrą. Daugiausia šio laikotarpio finansuotų projektų buvo orientuoti į infrastruktūros kūrimą – tai pastatų paskirties keitimo darbai, pastatų pritaikymo socialinėms paslaugoms darbai, mokymo įstaigų, vaikų namų, senelių namų rekonstrukcijos, šildymo ūkių rekonstrukcijos ir kt.

2004–2006 m. finansavimo laikotarpiu projektų įgyvendinimas savivaldybėse (1 pav.) pasiskirstė į penkias kategorijas. Vilniaus miesto ir rajono savivaldybė sudaro atskirą pirmąją kategoriją. Antroji – Kaunas, Klaipėda, jų miestų ir rajonų savivaldybės. Trečioji – Panevėžio, Šiaulių miestų ir rajonų savivaldybės bei Šakių, Šilalės, Mažeikių, Telšių ir Akmenės savivaldybės. Ketvirtoji – Pasvalio, Rokiškio, Šilutės, Tauragės, Pagėgių, Jurbarko, Kazlų Rūdos, Vilkaviškio, Marijampolės, Kalvarijos savivaldybės bei Alytaus miesto ir rajono savivaldybės. Penktajai kategorijai priklauso visos likusios savivaldybės. Didieji trys miestai įgyvendino didesnę, savo dydžiui proporcingą, projektų skaičių, tačiau trečiojoje kategorijoje yra tik dviejų, toliau pagal dydį esančių, Šiaulių ir Panevėžio miestų savivaldybės. Nors dalis projektų buvo planuoti centralizuotai, įvertinus infrastruktūrinių vienetų skaičių jie nepasiskirstė tolygiai pagal savivaldybių dydį. Priežastys gali būti ne tik savaiminis netolygus paskirstymas, bet ir nevienodi socialinės politikos poreikiai bei skirtinga po nepriklausomybės savivaldybėse susidariusi situacija ir kad dalis projektų buvo orientuoti į kompetencijų ugdymo programas, skirtas žmogiškųjų išteklių būklei Lietuvoje gerinti. Tai reiškia, kad pirmuoju finansavimo etapu buvo skirtas finansavimas žmonių kompetencijoms kelti. Daugiausia tokių projektų finansuota pagal vieną ir dvi remiamų veiklų sritis: „Parama pramonės ir verslo įmonių darbuotojų mokymui“ ir „Parama valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų darbuotojų mokymui“. Privatūs projektai, skirti privačių įmonių darbuotojų kompetencijoms gerinti, gali sudaryti netolygų projektų pasiskirstymą, kadangi privatus ūkio subjektai negali būti skirstomi pagal savivaldybių dydį, tačiau jie taip pat yra svarbūs savivaldybių ekonomikai. Projektai, skirti savivaldybių institucijų darbuotojų kompetencijoms



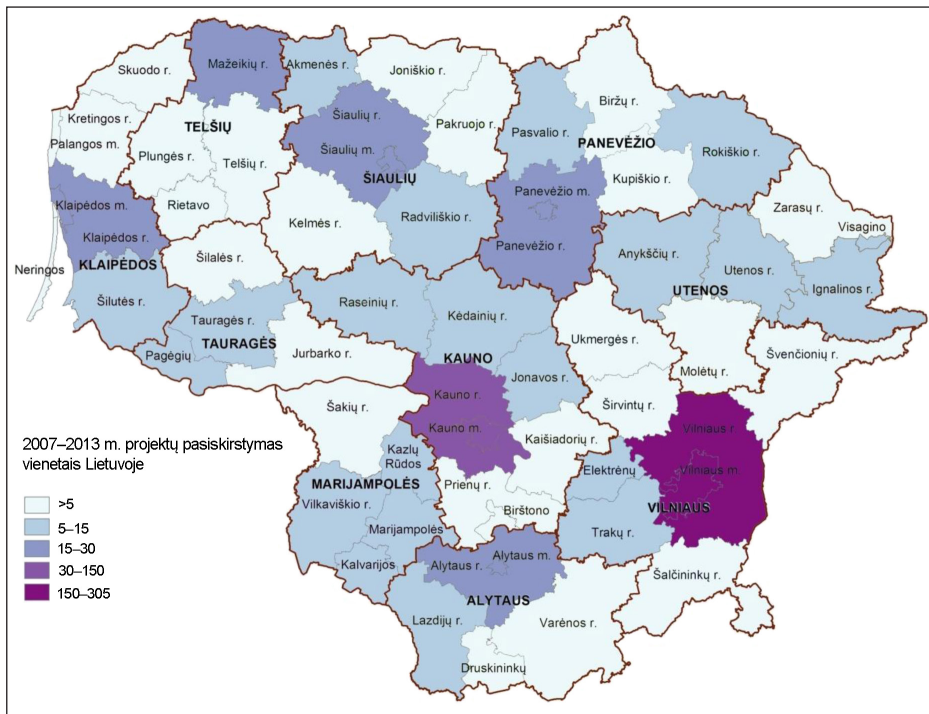
1 pav. 2004–2006 m. ES finansuotų projektų pasiskirstymas tarp savivaldybių

gerinti, ne tik tiesiogiai turėjo įtakos savivaldybių efektyvumui ir intelektualinio kapitalo augimui, bet galėjo turėti reikšmės kitais ES finansavimo laikotarpiais įgyvendinant ES socialinės politikos projektus, orientuotus į žinias, kompetencijas ir žmogiškuosius resursus.

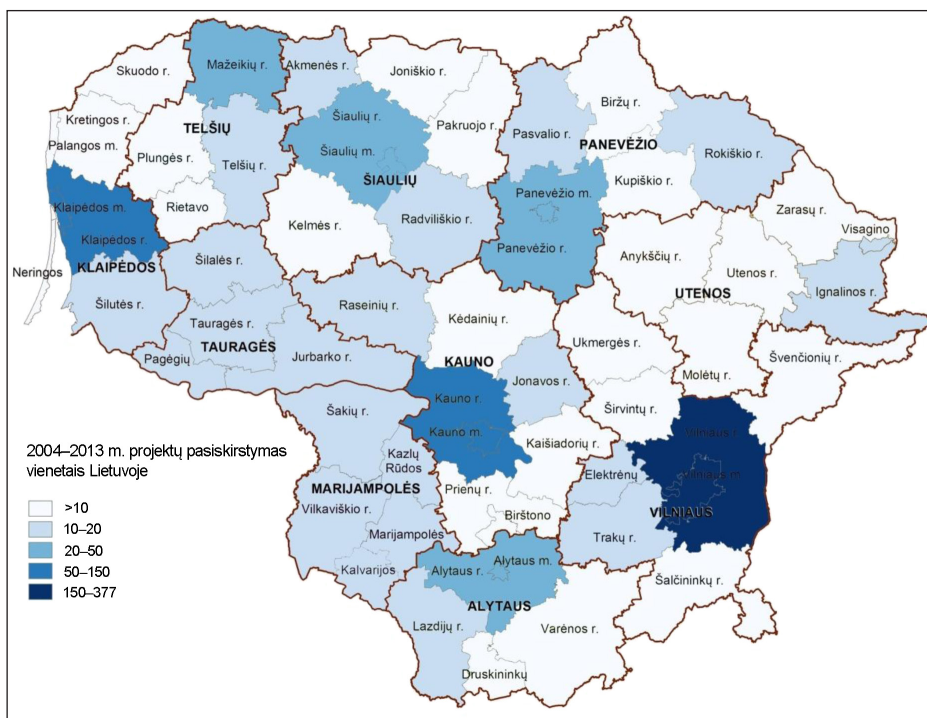
2004–2006 m. skirta parama socialinei sričiai Lietuvai buvo itin reikšminga, nes sudarė sąlygas pasiruošti antrajam finansavimo laikotarpiui, investavus į infrastruktūrą pereiti į aukštesnę pridėtinę vertę kuriančių investicijų įgyvendinimą 2007–2013 m.

2007–2013 m. finansavimo laikotarpiu (žr. 2 pav.) buvo įgyvendinta daugiau projektų nei pirmuoju, projektai buvo skirti socialiniam dialogui kurti, paslaugų plėtrai ir kokybei užtikrinti, mokymams, švietimui ir kitoms žmogiškuosius išteklius stiprinančioms priemonėms įgyvendinti.

Antrojo finansavimo laikotarpiu išliko penkios projektų pasiskirstymo kategorijos. Pirmąsias dvi užima Vilniaus ir Kauno miestų bei rajonų savivaldybės. Trečioji kategorija – Alytaus, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių miesto ir rajono bei Mažeikių savivaldybės. Ketvirtoji ir penktoji kategorijos apima panašų skaičių savivaldybių. Antrojo finansavimo laikotarpiu atotrūkis tarp Vilniaus ir kitų miestų išaugo. Rezultatai po pirmojo finansavimo laikotarpio parodė, kad prioritetu turi būti ekonomiškai silpnesnių savivaldybių parama. Antrojo finansavimo laikotarpio žemėlapyje tai neatsispindi. Vertinant bendrą abiejų laikotarpių projektų pasiskirstymą savivaldybėse (žr. 3 pav.) dar labiau išryškėja ne tik atotrūkis tarp didžiųjų ir mažesniųjų miestų, tačiau ir atsiskleidžia itin didelė projektų koncentracija Vilniaus ir Kauno savivaldybėse. Pirmuoju laikotarpiu Vilniaus ir Vilniaus miesto savivaldybėse įgyvendinti 71 projektas, antruoju – 305



2 pav. 2007–2013 m. ES finansuotų projektų pasiskirstymas tarp rajonų



3 pav. 2004–2013 m. ES finansuotų projektų pasiskirstymas tarp savivaldybių

projektai. Lyginant laikotarpius projektų įgyvendinimas padidėjo 4,2 karto. Pirmuoju laikotarpiu Kauno savivaldybėje įgyvendinta 31 projektas, tai yra perpus mažiau nei sostinėje. Antruoju laikotarpiu Kauno savivaldybė realizavo 171 projektą socialinės politikos srityje ir projektų įgyvendinimą rodiklį padidino 5,5 karto. Nors antruoju laikotarpiu Kauno miesto rezultatai pagerėjo penkis kartus, tačiau atotrūkis nuo Vilniaus išliko beveik dvigubas. Jei Klaipėdos miesto ir rajono savivaldybės pirmuoju laikotarpiu ganėtinai proporcingai atsiliko nuo Kauno ir įgyvendino 21 projektą, tai antruoju laikotarpiu atotrūkį būtų paašikinti sudėtingiau. Įgyvendinti tik 28 projektai, tad atsilikimas nuo Vilniaus ir Kauno miestų bei rajono savivaldybių yra akivaizdus.

Analizuojant 2004–2013 m. socialinės politikos įgyvendintų projektų rodiklius negalima atsiriboti nuo informacijos, kad atotrūkis tarp savivaldybių Lietuvoje itin pastebimas ne tik projektų srityje, tačiau vertinant ir bendrą savivaldybių socialinę, ekonominę situaciją. Penkiuose didžiuosiuose Lietuvos miestuose 2013 m. skurdo rizikoje ir socialinėje atskirtyje gyveno 23,8 % miesto gyventojų, 2014 m. ši dalis sumažėjo iki 19,1 %. Mažuosiuose Lietuvos miestuose socialinėje atskirtyje ir skurdo rizikoje gyveno 29,3 % (2013) ir 29,2 % (2014) gyventojų, iš jų kaimo regionuose atitinkamai 40,8 ir 32,2 % (Statistikos departamentas 2015). Lietuvos socialinė padėtis buvo komplikuota ir prieš ES finansavimo laikotarpį. Lietuvai prisijungus prie ES, socialinė gyventojų padėtis nesiekė ES vidurkio. 2004 m. Lietuvoje socialiniams reikalams buvo skirta 13,3 % biudžeto, t. y. beveik du kartus mažiau nei santykinai skyrė kitos ES šalys – 27,2 %. 2004–2006 m. finansinio laikotarpio ataskaitose pažymima, kad socialinės politikos srityje įgyvendintos priemonės neturėjo efektyvių rezultatų ir minima, jog ataskaitų rengimo patirtis gali būti

pritaikyta planuojant 2007–2013 m. finansavimo laikotarpį, taip pat nurodoma, ką reikėtų koreguoti siekiant geresnių rezultatų. Finansų ministerijos ataskaitoje pabrėžiama, kad prasidėjus antrajam finansavimo laikotarpiui 2008 m. pirmajame kvietime teikti paraiškas buvo skatinami tie paraiškų teikėjai, kurie trauktų investicijas į mažiau ekonomiškai išplėtotus regionus (BDB vertinimų apžvalga 2009). Tačiau akivaizdu, kad taip neįvyko. Nors antruoju finansavimo laikotarpiu, palyginti su pirmuoju, buvo įgyvendinta 300 projektų daugiau, 374 projektai iš bendro projektų skaičiaus buvo įgyvendinti Vilniaus ir Kauno miesto bei rajono savivaldybėse.

IŠVADOS

ES finansuotų socialinės politikos projektų pasiskirstymas tarp Lietuvos savivaldybių nėra tolygus, išskirtinai didelį projektų skaičių įgyvendino Vilniaus ir Kauno savivaldybės. Pirmuoju finansavimo laikotarpiu atotrūkis tarp didžiųjų miestų Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos buvo proporcingas jų dydžiui, tačiau antrojo laikotarpio įvykdytų projektų skaičius miesto dydžio proporcijos neišlaikė.

Netolygų projektų pasiskirstymą tarp savivaldybių galėjo lemti kompleksinės priežastys. Pirma, kad projektus savivaldybėse gali įgyvendinti privatūs ir viešieji subjektai. Viešųjų subjektų pasiskirstymas tarp savivaldybių nebūtinai atitinka jų dydį. Daliai ES finansuotų projektų reikalingos ir projektą įgyvendinančio subjekto investicijos, todėl tiek viešosioms įstaigoms, tiek privačioms įmonėms gali trūkti nuosavų lėšų. Įtakos gali turėti ir žmogiškieji ištekliai, kadangi daugiausia projektų lokalizuojasi didžiuosiuose miestuose, kur susitelkęs didžiausias intelektualinis kapitalas. Europeanizacijos tyrėjai pažymi, kad politinės, šalies strateginės ir valdymo priežastys taip pat yra svarbios skirstant ES resursus. P. Gazolini savo tyrimuose išskiria du netolygaus resursų paskirstymo dėmenis – tarpžinybinį bendradarbiavimą ir savivaldybių arčiausiai centrinės valdžios efektą. Abu mokslininko paminėti kriterijai aktualūs Lietuvai. Tarpžinybinio bendradarbiavimo stoka yra valstybinių lygmeniu identifikuota Lietuvos problema, o didžiausios projektinių dalių įgyvendinimas Vilniuje atitinka buvimo arčiausiai centrinės valdžios veiksnį. Projektų žemėlapis tik iliustruoja netolygų projektų pasiskirstymą ir jo poveikį kitam finansavimo laikotarpiui. Nors po 2004–2006 m. finansavimo laikotarpio ataskaitose pažymima, kad nežiūrint į netikslumus yra svarbu atsižvelgti į tolygų resursų paskirstymą bei prioritetiniais laikyti tuos paraiškų teikėjus, kurie atstovauja labiausiai atitolusioms savivaldybėms.

Geografinis projektų pasiskirstymas tik iliustruoja netolygumus, o priežasčių identifikavimas reikalauja kompleksinės Lietuvos atvejo analizės. Reikėtų atkreipti dėmesį į institucinius veiksnius paskirstant fondus ir įgyvendinant prioritetus nacionaliniu lygmeniu, taip pat savivaldybių politikos veiksnius ir turimus resursus, leidžiančius prisidėti prie nacionalinių tikslų įgyvendinimo gerinant savivaldybės ekonominę ir socialinę situaciją.

Gauta 2018 03 29

Priimta 2018 11 08

Literatūra

1. Aidukaitė, J.; Bagdanova, N.; Guogis, A. 2012. *Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė?* Vilnius: LSTC.
2. Balkytė, A.; Tvaronavičienė, M. 2010. „Pasirengimas būsimai Europos Sąjungos strategijai „ES 2020“: Lietuvos patirtis“, *Socialinių mokslų studijos* 2(6): 23–51.
3. BPD. 2004. *Lietuvos 2004–2006 metų bendrasis programavimo dokumentas*. Lietuvos Respublikos Seimas.
4. BPD. 2009. *Kokybinis ir kiekybinis pasiektų Lietuvos 2004–2006 m. bendrojo programavimo dokumento tikslų ir uždavinių vertinimas*.
5. Casey, H. B. 2004. *Pension Reform in the Baltic States: Convergence With “Europe” or With the “World”*. International Social Security Association.

6. Catalano, S.; Graziano, P. 2016. *The Local Usages of Europe in Social Cohesion Policies: A Comparative Analysis*.
7. Deacon, B. 2000. "Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalization", *Journal of European Social Policy* 10(2): 146–161.
8. Deacon, B.; Hulse, M. 1997. "The Making of Post-communist Social Policy: The Role of International Agencies", *Journal of Social Policy* 26(1): 43–62.
9. Deacon, B. 2007. *Global Social Policy and Governance*. London: Sage Publications Ltd.
10. Deacon, B.; De La Porte, C. 2004. "Social Policy Influence of the EU and Other Global Actors: The Case of Lithuania", *Policy Studies* 25(2): 121–137.
11. Finansų ministerija 2017. *ES struktūrinės paramos portalas. 2007–2013*.
12. Graziano, P.; Jacquot, S.; Palier, B. 2011. *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms. Europa, Europea*. UK: Palgrave Macmillan.
13. Lietuvos statistikos departamentas. 2015. *Gyventojų pajamos ir gyvenimo sąlygos 2014*.
14. Kvist, J.; Saari, J. 2007. *The Europeanisation of Social Protection*. Great Britain: The Policy Press.

MONIKA ŪSELYTĖ-KRAVČIONOK

The Distribution of EU-funded Projects Relating to Social Policy in Lithuanian Municipalities in 2004–2006 and 2007–2013

Summary

From the start of membership in the European Union (EU), Lithuania implemented two EU funding periods, from 2004 to 2006 and from 2007 to 2013. The current funding period for 2014–2020 is not covered. During each period, different goals were raised. The first period was dedicated for infrastructure projects which was important to provide the basis for further development. Mostly social service centers, pre-primary education institutions, elderly care centers, schools and other social service infrastructure have been improved or developed. During the second financing period, the aim of projects was to develop social dialogue, services and service quality assurance, life-long education and human resources. Because of the absence of knowledge how EU-funded projects are distributed by Lithuanian municipalities this article attempts to answer this question. This article presents the distribution of EU-funded social policy projects in Lithuanian municipalities. All projects are quantitatively mapped.

The analysis of the maps divides municipalities into five categories according to the number of implemented projects. During the first funding period, projects were unevenly distributed in municipalities, but the gap between the major cities of Lithuania was quite proportional to the size of municipalities. During the second funding period, Vilnius and Kaunas municipalities increased the number of realised projects by four and five times, respectively.

For the whole period 2004–2013, the largest potential of EU-funded projects was realised in the two major cities of Lithuania, Vilnius and Kaunas, with a disproportionate gap between them and both the third largest city and other municipalities.

Keywords: European Union, social policy, Lithuanian social policy