

LIETUVOS REGIONŲ BŪKLĖ IR SAVIVALDYBIŲ SAVARANKIŠKUMO APIMTIS: ESAMOS SITUACIJOS ANALIZĖ

Santrauka



2020 m. gegužė

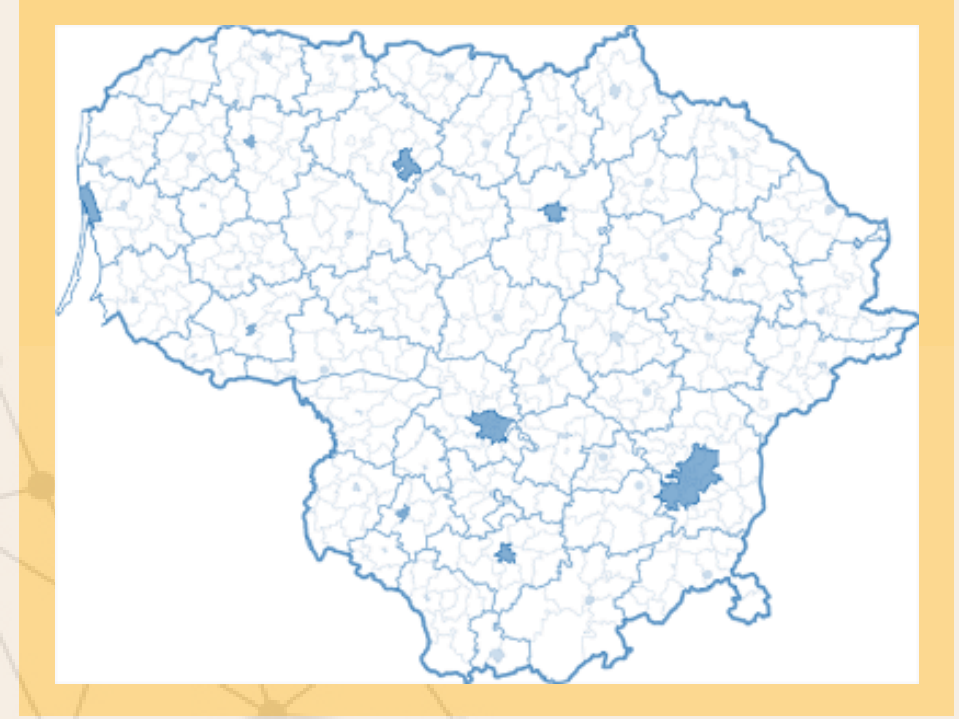
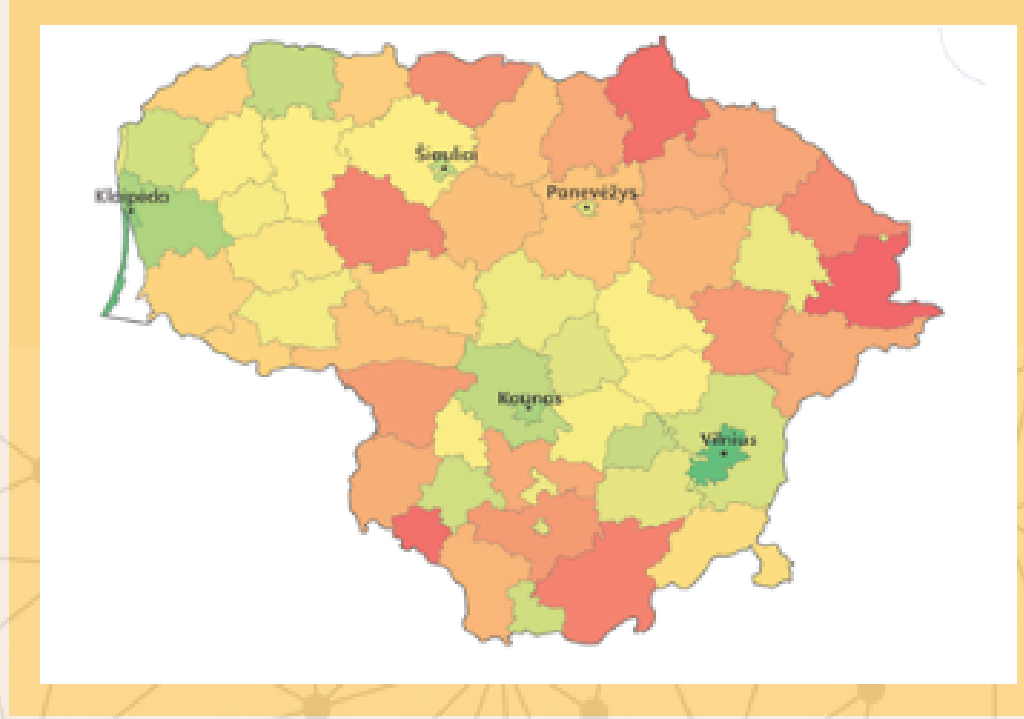
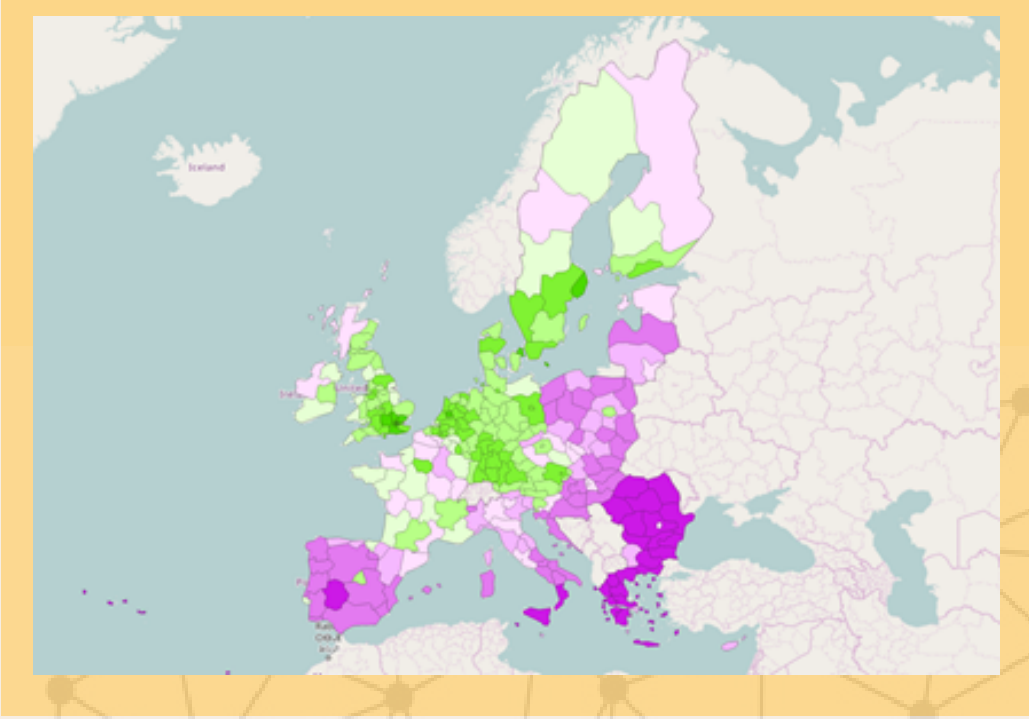


REGIONINIAI SKIRTUMAI IŠLIEKA VIENU DIDŽIAUSIŲ SISTEMINIŲ IŠŠŪKIŲ LIETUVOJE

17 vieta Europos regionų konkurencingumo indekse (EK, 2019).

Savivaldybių gerovės indeksas (VPAI, 2019): savivaldybėse skiriasi daugiau kaip 3 kartus – varijuoja tarp 6.2 balų (iš 10) Vilniaus m. ir 2.0 Ignalinos r.

Lietuvos savivaldybių indeksas (LLRI, 2019): didžiosiose savivaldybėse varijuoja tarp 66 balų (iš 100) Vilniaus m. ir 43 balų Panevėžio m., o mažesnėse savivaldybėse – tarp 73 balų Klaipėdos r. ir 27 balų Ignalinos r.



60 skirtingų savivaldybių turi nevienodą startinę poziciją:

- **Bendroji pridėtinė vertė** auga netolygiai: 2008–2018 m. 23 savivaldybėse sukuriama pridėtinė vertė sumažėjo, 15 savivaldybių – padidėjo, 22 savivaldybėse – beveik nepakito. Vilniaus m. sav. sukuriama apie 40 % viso BVP.
- **Vidutinis nedarbo lygis** Lietuvoje (2020 m. kovo mėn.) buvo 9,4 %. Skirtumai savivaldybėse – daugiau nei 3,5 karto: nuo 4,7 %. (Klaipėdos r. sav. ir Neringos sav.) iki 16,6 %. (Ignalinos r. sav.).
- 2018 m. **vidutinis mėnesio atlyginimas „į rankas“** buvo 720 eurų. Skirtumai savivaldybėse siekė 293 eurus: nuo 820 eurų (Vilniaus m. sav.) iki 527 eurų (Kalvarijos sav.).
- Vidutiniškai **tiesioginių užsienio investicijų** (2018 m. pabaigoje) vienam šalies gyventojui teko 6095 eurai. Skirtumai savivaldybėse – nuo 14 eurų (Lazdijų r. sav.) iki 20 586 eurų (Vilniaus m. sav.).
- **Materialinės investicijos** vienam šalies gyventojui (2018 m. pabaigoje) vidutiniškai siekė 2844 eurų. Skirtumai savivaldybėse – nuo 441 eurų (Vilkaviškio r. sav.) iki 5289 eurų (Vilniaus m. sav.).

Regioninė atskirtis Lietuvoje išlieka viena didžiausių per pastaruosius dvidešimt metų. Ženklaus socialiniai ir ekonominiai skirtumai šalyje rodo, kad iki šiol vykdyti regioninės politikos sprendimai neužtikrino tolygios regioninės plėtros, trūko pakankamo atskirų savivaldybių skirtingo socialinio – ekonominio potencialo vystymo. Tam tikruose regionuose yra akivaizdus investicijų poreikis, būtinas regiono plėtrai. Investicijų pritraukimas ir verslo aplinkos gerinimas yra vienas pagrindinių iššūkių, kurių turi įveikti ne tik vietinė, bet ir centrinė valdžia, siekdamas gerinti regiono ir savivaldybių ekonominį gyvybingumą bei taip mažinti socialinius ir ekonominius netolygumus.

REGIONINĖS POLITIKOS INSTITUCINĖ STRUKTŪRA NĖRA PAKANKAMAI VEIKSMINGA, O MENKAS CENTRINĖS VALDŽIOS IR VIETOS SAVIVALDOS BENDRADARBIAVIMAS NEUŽTIKRINA LYGIAVERTĖS PARTNERYSTĖS

- EBPO šalių tendencijos rodo, kad regioninė politika tampa vis kompleksiškesnė, todėl rekomenduojama neapsiriboti vien subsidijų teikimu, centralizuotu sprendimų priėmimu ir įgyvendinimu, akcentuojamas į teritorijos poreikius orientuotas požiūris.
- EK pabrėžia Lietuvos regionų vystymo strategijos ir institucinės sistemos trūkumus: teritorinio vystymosi strategijos retai siejamos su regionine specializacija, strategijų įgyvendinimą stabdo menki vietos ir regionų gebėjimai administruoti integruotas teritorines investicijas, maža finansinė nepriklausomybė, nepakankamos paskatos pritraukti investicijų ir kurti darbo vietas.
- VK akcentuoja nepakankamą centrinės valdžios ir vietos savivaldos bendradarbiavimą, nustatant ir siekiant svarbių valstybei socialinių, ekonominių tikslų, tai sukelia neigiamas pasekmes – tikslai lieka neįgyvendinti. Abiem valdžios lygiais funkcijos vykdomos atskirai, tarpusavyje menkai bendradarbiaujama. Esami formatai (pvz., LRV ir LSA dvišalė komisija) nebuvo pakankamai rezultatyvūs.
- Lietuvos regioninės politikos įgyvendinimas itin priklausomas nuo ES finansavimo, kuris 2011 – 2018 m. sudarė net 96 % viso regioninei politikai skirto viešojo finansavimo. ES finansavimo perspektyvoje nuo 2021 m. ES finansavimas Lietuvai gali mažėti ketvirtadaliu, todėl bus reikalingi alternatyvūs regionų plėtros finansavimo šaltiniai
- Tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo potencialas nėra pakankamai išnaudojamas. Remiantis pradėtų bandomųjų projektų (Tauragė+ ir Šalčininkai+) patirtimi, dar tik bus rengiamos metodinės rekomendacijos funkcinų zonų strategijų rengimui ir įgyvendinimui, numatomas poreikis kurti finansines paskatas savivaldybių bendradarbiavimui.
- RPT vaidmuo regiono valdyme ribotas, tačiau ateityje regioninio lygmens partnerystės svarba tik didės, nes naujoje ES finansavimo perspektyvoje didesnis projektų dalies finansavimas bus lengviau pakeliamas kelioms savivaldybėms jungiantis kartu. Naujas RPĮ projektas numato platesnius RPT sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo įgaliojimus bei atsakomybę.
- Gyventojų įsitraukimas į vietos valdymą išlieka itin žemas: 66 % jokia forma nedalyvauja sprendžiant vietos reikalus (VRM 2018); EBPO *Civic Engagement* reitinge Lietuva 30-ta iš 40 šalių.

Lietuvos regioninėje politikoje iki šiol dominavo sektoriai sprendimai, trūko nuoseklus ir kompleksinio požiūris. Veiksmingos institucinės sistemos trūkumas ribojo galimybes kryptingai siekti regioninės politikos tikslų, užtikrinti visų dalyvaujančių pusių įtraukimą. Efektyvus bendradarbiavimas ir veiklų koordinavimas tarp skirtingo lygmens – nacionalinio, regioninio, savivaldos ir bendruomenės – institucijų yra būtina sėkmingos regioninės plėtros bei savarankiškos ir atsakingos savivaldos formavimo sąlyga. Tačiau iki šiol bendradarbiavimas nebuvo pakankamas – tiek dėl ribotų teisinių prielaidų, tiek dėl nesusiformavusios atviros ir įtraukios bendradarbiavimo kultūros, paremtos konstruktyviu dialogu, tokios kaip rengiant Lietuvos regioninės politikos baltąją knygą ir naują LR teritorijos bendrąjį planą.

SAVARANKIŠKUMO STIPRINIMAS: DECENTRALIZACIJOS TENDENCIJOS, NAUDA IR RIZIKŲ VALDYMAS

Decentralizacijos privalumai:

- Efektyvesnis viešųjų paslaugų teikimas.
- Sudaromos prielaidos tinkamai atliepti gyventojų poreikius.
- Mažinamos paslaugų teikimo išlaidos.
- Mobilizuojami vietiniai ištekliai, mažesni stebėsenos kaštai, nes vietos valdžia arčiau žmonių.
- Skatinama vietos lygmens plėtra ir vystymasis.
- Sustiprinama demokratinė valdysena. Stabilesnė valdžios sistema dėl galios šaltinių pasidalijimo.
- Didesnis vietos valdžios skaidrumas, atskaitingumas vietos bendruomenei.
- Aktyvesnis piliečių dalyvavimas ir įsitraukimas į demokratinius procesus.

Decentralizacijos rizikos ir jų valdymas:

- Procesų nenuoseklumas: centrinei valdžiai imtis atsakomybės už decentralizacijos procesus, įtraukti rizikų valdymo bei stebėsenos priemones.
- Kompetencijų savivaldos lygmenyje trūkumas: jam skirti vieną didžiausių prioritetų ir pakankamą pereinamąjį laikotarpį.
- Didesnėms atsakomybėms nepakankami finansiniai resursai: skirti atitinkamą dėmesį fiskalinei decentralizacijai.
- Neefektyvus finansų valdymas: kurti daugiau nuosavų pajamų šaltinių, su kuriais elgiamasi atsakingiau, likusiam finansavimui nustatyti aiškius rodiklius ir siekiamus rezultatus.
- Funkcijų persidengimas ir neaiški atsakomybė: aiškiai atskirti centrinės valdžios ir vietos savivaldos atsakomybes ir funkcijas.
- Masto ekonomijos privalumų praradimas: kurti teises normas ir paskatas funkciniam bendradarbiavimui tarp savivaldybių.
- Korupcijos grėsmė: nėra įrodytas ryšys tarp decentralizacijos ir korupcijos, jai spręsti reikia taikyti su decentralizacija nesusijusias priemones.

(EBPO 2019)

(EBPO 2019)

Ekspertiniai Lietuvos situacijos vertinimai:

ET: Savarankiškumo stiprinimas neatsiejamas nuo subsidiarumo principo, kuris reiškia, kad visuomeninių įsipareigojimų vykdymas priskiriamas arčiau piliečių esantiems viešojo valdymo subjektams (Europos vietos savivaldos chartija). Nors **subsidiarumo principas** Lietuvoje įtrauktas į teisės aktus, jis **nėra pilnai įgyvendintas praktikoje**.

VK: 1) Funkcijų perskirstymai rodo tendenciją jas centralizuoti, nėra vertinama, kuriuo valdymo lygiu jas vykdyti efektyviau. Naujausių pokyčių analizės rodo, kad tam tikrose valstybės valdymo srityse (pvz., sveikatos apsaugos srityje) centralizacija nepasiekė planuotų pokyčių, ir priešingai, decentralizacija (pvz., socialinės apsaugos srityje) atnešė teigiamų rezultatų. 2) Sprendimų priėmimas ir funkcijų vykdymas daugiau sutelktas centrinėje valdžioje. 3) 12-ai (iš 36) valstybinių funkcijų vykdyti nepakanka skiriamų dotacijų. 4) Valstybės biudžeto lėšos vietos savivaldai skirtos nenustačius siektino rezultato.

EBPO: esamas funkcijų ir finansavimo pasiskirstymas tarp Lietuvos centrinės valdžios ir vietos savivaldos rodo **žemą fiskalinės decentralizacijos lygį**, palyginti su kitomis ES ir EBPO šalimis.

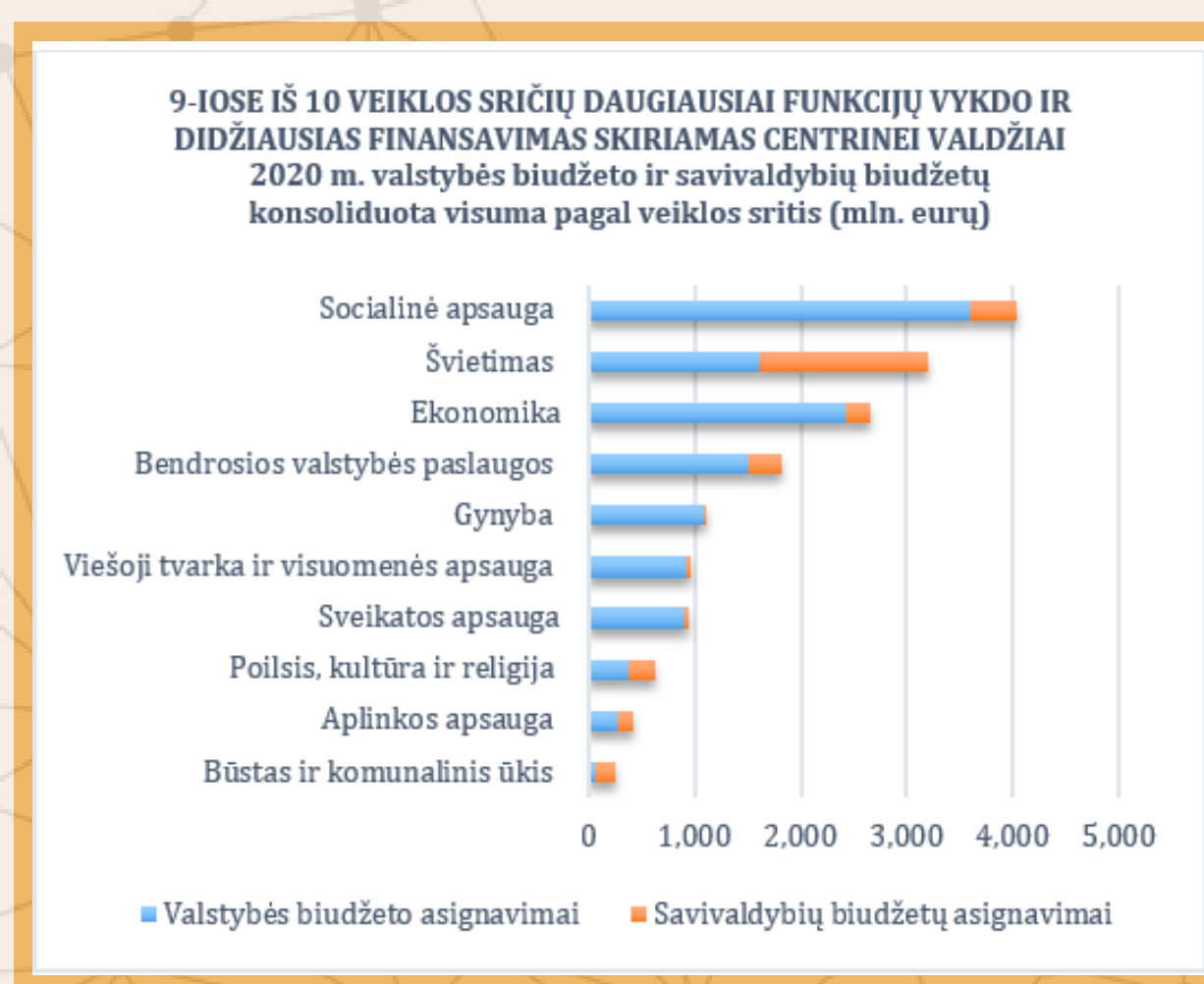
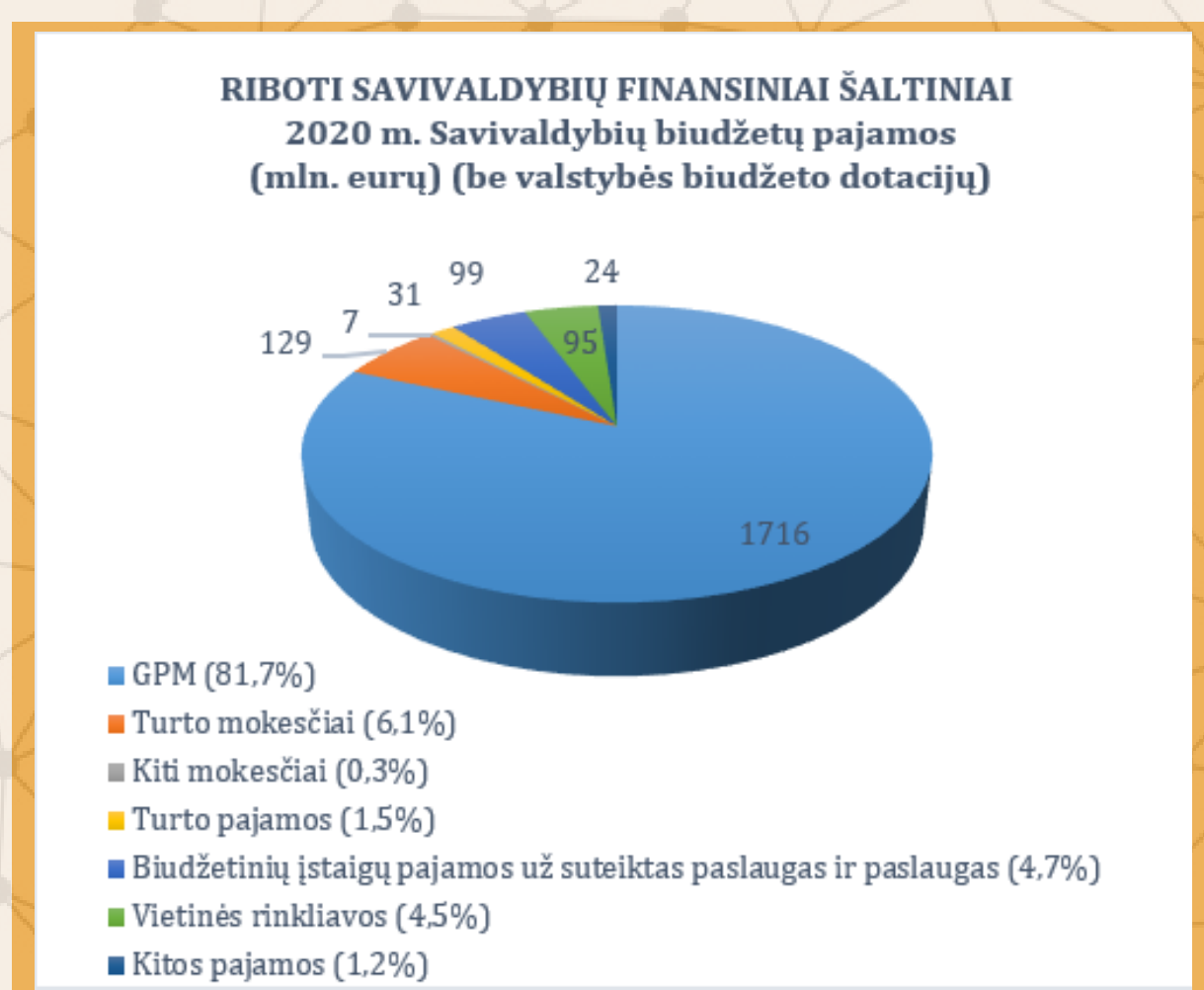
DECENTRALIZACIJOS LYGIS LIETUVOJE, ES IR EBPO ŠALYSE:
vietos savivaldos pajamų, išlaidų, investicijų ir skolintų lėšų dalis (%) nuo visų valstybės finansų



Nors Lietuva yra įsipareigojusi laikytis subsidiarumo principo – iš šio principo kylančios decentralizacijos teigiamą poveikį valstybės valdymui, viešųjų paslaugų kokybei ir demokratijos principų įgyvendinimui šalyje pabrėžia tokios tarptautinės institucijos kaip EBPO, EK ir ET, tačiau jų rekomendacijas vis dar mažai atsižvelgiama, Lietuvos valdymo sistema išlieka itin centralizuota. Ribotą savivaldybių savarankiškumą šalyje atspindi galiojantys reguliavimai, varžantys vietos savivaldos sprendimų priėmimo laisvę bei žemas fiskalinės decentralizacijos lygis. Ateityje stiprinant savivaldybių savarankiškumą, svarbu įvertinti ir kylančias rizikas bei numatyti priemones šių rizikų valdymui bei reikalingų kompetencijų didinimui.

SAVIVALDYBIŲ FINANSŲ BŪKLĖ IR FINANSINIO SAVARANKIŠKUMO RIBOJIMAI

- Didelė priklausomybė nuo vieno finansinio šaltinio – pajamos iš **gyventojų pajamų mokesčio** sudaro daugiau kaip 80 % visų savivaldybių biudžeto pajamų.
- Savivaldybių pajamos iš **kitų mokesčių** nesiekia 10 %.
- Valstybės biudžeto **dotacijos** apimtys sudaro daugiau kaip trečdalį viso savivaldybių biudžeto.
- Per savivaldybių biudžetus **perskirstoma gana maža viešųjų lėšų dalis** – apie 15 % visų konsoliduotų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų pajamų.
- 2020 m. savivaldybių biudžetų **assignavimai** sudarys 3,247 mlrd. eurų, iš kurių beveik 50 % lėšų skiriama švietimo sričiai.
- Savivaldybių biudžetų **pajamos vienam gyventojui** tarp savivaldybių skiriasi daugiau kaip 3 kartus ir pasiskirsto itin netolygiai (2020 m. prognozė) – nuo 915 eurų (Alytaus r. sav.) iki 3078 eurų (Neringos sav.).
- Vietos valdžios **skola** 2019 m. sudarė 2,8 % viso valdžios sektoriaus skolos ir nuo 2014 m. mažėja.
- **Fiskalinės drausmės indekse** Lietuva vertinama labai aukštai ir užima 3 vietą iš 28 šalių (EK, 2018).



Savivaldos savarankiškumo ribojimai:

- Lietuvoje taikoma viena griežčiausių savivaldos skolinimosi taisyklių ES.
- Ribota savivaldybių galimybė rinkti vietinius mokesčius.
- Centrinės valdžios sprendimų nulemti savivaldybių pajamų netekimai kompensuojami tik iš dalies. 70 % GPM netekčių naštos tenka valstybės biudžetui, o 30 % – savivaldybių biudžetams.
- Savivaldybės negali disponuoti nepanaudotomis ir sutaupytomis biudžeto lėšomis. Taikoma nepanaudotų lėšų grąžinimo į valstybės biudžetą taisyklė.
- Neužtikrinamas pakankamas valstybės perduotų savivaldybėms funkcijų finansavimas ir tuo pačiu nesudaromos galimybės šių funkcijų vykdymui skirtas lėšas panaudoti racionaliau.
- Ribojamos savivaldybių galimybės disponuoti valstybine žeme, esančia jų teritorijoje.

Savivaldybių biudžetų struktūra rodo ribotą savivaldybių finansinį savarankiškumą dėl didelio centralizuoto pajamų perskirstymo masto, vietinių mokesčių trūkumo bei dotacijų dominavimo pajamų struktūroje. Esamas veiklos sričių finansavimas rodo, kad sprendimų priėmimas ir funkcijų vykdymas daugiau sutelktas centrinėje valdžioje. Todėl naujas požiūris ir priemonės, nukreiptos į savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimą, investicijų finansavimo bei skolinimosi sistemos tobulinimą, siekiant išlaikyti fiskalinį tvarumą, galios ir atsakomybės derinimą, yra neišvengiami.

SAVIVALDOS STIPRINIMO SIEKIAI STRATEGINIUOSE DOKUMENTUOSE: DAUG ERDVĖS ĮGYVENDINIMUI

Valstybės pažangos strategija „Lietuva 2030“:

- „optimizuoti institucijų veiklos mastą, nuolat analizuojant atliekamas funkcijas“;
- „viešąsias paslaugas teikti vadovaujantis subsidiarumo ir vieno langelio principais“.

NPP 2021–2030 (projektas):

- „tvariai ir subalansuotai vystyti Lietuvos teritoriją ir mažinti regioninę atskirtį“ (VII tikslas);
- „peržiūrėti savivaldybių valstybines ir savarankiškas funkcijas remiantis subsidiarumo principu“ (VIII tikslas).

Regioninės politikos baltoji knyga 2017–2030:

„atsakinga ir į ekonominę plėtrą orientuota savivalda – pirmasis Lietuvos regioninės politikos ramstis“; „regioninės politikos efektyvumas priklauso nuo bendradarbiavimo tarp nacionalinio ir vietos bei regioninio lygmens efektyvumo.“

Strateginiuose dokumentuose stiprūs regionai ir savivalda, subsidiarumu pagrįstas funkcijų pasidalijimas siejami tiek su valdymo efektyvumu, paslaugų kokybės gerinimu, tiek su regionų būklės gerinimu, tačiau siekiai retai sutampa su darbais, paliekama erdvės įgyvendinimui. Ateityje svarbu užtikrinti, kad būtų nuosekliai įgyvendinamas NPP projekte numatytas subsidiarumo principas, o formuojant regioninę politiką, laikomasi Baltosios knygos susitarimų.

SAVIVALDYBIŲ SAVARANKIŠKUMO STIPRINIMAS IR GLAUDESNĖ NEI IKI ŠIOL CENTRINĖS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ IR VIETOS SAVIVALDOS PARTNERYSTĖ BŪTINI:

- ruošiantis naujai 2021–2027 m. ES finansavimo perspektyvai ir ieškant tvarių savivaldos finansinių šaltinių;
- įgyvendinant naujus ir regioninei politikai itin svarbius strateginius dokumentus ir įstatymus (NPP, LRBP, strateginio planavimo pertvarka, Regioninės plėtros įstatymo pakeitimai);
- sprendžiant išliekančius didelius regioninius skirtumus;
- kovojant su COVID–19 pandemijos sukeltomis ekonominėmis, demografinėmis ir socialinėmis pasekmėmis.

Leidinio autoriai dėkoja Prezidento kanceliarijos, Vyriausybės kanceliarijos, Finansų ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos, Lietuvos savivaldybių asociacijos atstovams, taip pat Valstybės kontrolės, Europos Komisijos ir EBPO ekspertams už suteiktą informaciją ir susitikimų metu pasidalintas įžvalgas šios analizės temomis.

LR Prezidento kanceliarijoje įgyvendinamas „Kurk Lietuvai“ programos projektas – „Bendru sutarimu link savivaldybių savarankiškumo stiprinimo“. Šis leidinys – pirmoji projekto dalis. Projekto tikslas – atvirame ir įtraukiamo tarpinstitucinio bendradarbiavimo formate parengtas tvarus savivaldybių finansinio savarankiškumo stiprinimo priemonių planas.

Projekto trukmė: 2020/03–2020/09

Daugiau informacijos apie projektą: <http://kurklt.lt/projektai/bendru-sutarimu-link-savivaldybiu-savarankiskumo-stiprinimo/>