

VšĮ Investuok Lietuvoje

Bendru sutarimu link savivaldybių savarankiškumo stiprinimo

Teminio tyrimo

LIETUVOS REGIONŲ BŪKLĖ IR SAVIVALDYBIŲ SAVARANKIŠKUMO APIMTIS: ESAMA SITUACIJA BEI GALIMYBĖS PRITAIKYTI UŽSIENIO GERĄJĄ PATIRTĮ

ATASKAITA

Skaidrilė Grigaitė-Mockevičienė
Vytautas Vaitiekūnas
Dovilė Sujetaitė

Vilnius

2020



**Kuriame
Lietuvos ateitį**

2014–2020 metų
Europos Sąjungos
fondų investicijų
veiksmų programa

Teminis tyrimas yra parengtas Vyriausybės kanceliarijos įgyvendinamo projekto „Atviros Vyriausybės iniciatyvos“ metu. Projektas finansuojamas Europos socialinio fondo ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšomis.

Įvadas / Kontekstas

Esama socialinė ir ekonominė atskirtis tarp Lietuvos regionų ir jų viduje yra bene didžiausia per dvidešimt metų bei viena didžiausių Europos Sąjungoje (2020 m. Europos Komisija) – šiuo metu Sostinės regione BVP vienam gyventojui yra pasiekęs beveik 112 %, o kituose šalies regionuose tesiekia nuo 41 iki 77 % ES vidurkio. 2019 m. Savivaldybių gerovės indekse atskirų savivaldybių įvertinimas skiriasi ne procentais, bet kartais ir varijuoja tarp 6.2 balų (iš 10) Vilniuje m. ir 2.0 lygulinės r.

Atsakinga ir į ekonominę plėtrą orientuota savivalda yra pirmasis Lietuvos regioninės politikos ramstis, nurodytas Regioninės politikos baltojoje knygoje 2017 – 2030 m. Atskirties mažinimas ir didesnis savivaldybių savarankiškumas yra ir vienas iš LR Prezidento bei XVII-osios Vyriausybės prioritetų. To svarba pažymėta ir šiuo metu rengiamame 2021–2030 m. Nacionaliniame pažangos plane, kuriame numatyta skatinti regionų plėtrą, vadovaujantis subsidiarumo principu išgryninti valstybės ir savivaldybių institucijų funkcijas ir atsakomybę. Vis dėlto, deklaruojama savivaldybių savarankiškumo svarba neatsispindi savivaldybių funkcijų paskirstymo ir finansavimo bei biudžeto sudarymo ir skolinimosi politikoje.

Remiantis 2019 m. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos duomenimis, esamas funkcijų ir finansavimo pasiskirstymas tarp Lietuvos centrinės valdžios ir vietos savivaldos rodo žemą fiskalinės decentralizacijos lygį. Savivaldybių išlaidos Lietuvoje vidutiniškai sudaro 23 % visų viešųjų išlaidų, tuo tarpu ES – 26 %, EBPO šalyse – 32 % (EBPO, 2018). Lėšos, skirtos savarankiškoms funkcijoms vykdyti, konsoliduotame valstybės ir savivaldybių biudžete siekia tik apie 15 %, o pajamos iš savarankiškų mokesčių nesudaro net 10 % visų savivaldybių biudžeto pajamų. Savivaldybių biudžetai taip pat itin priklausomi nuo vieno finansinio šaltinio – GPM sudaro daugiau kaip 80 % savivaldybių biudžeto pajamų, o valstybės biudžeto dotacijos sudaro daugiau kaip 1/3 viso savivaldybių biudžeto. Pagal Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinį įstatymą, Lietuvoje taikoma vienos griežčiausių Europos Sąjungoje savivaldos skolinimosi taisyklės. Taip pat ribojama savivaldybių teisė disponuoti jų teritorijoje esančia valstybine žeme.

Šie ir kiti savivaldybių (finansinio) savarankiškumo ribojimai bei integralumo ir bendradarbiavimo tarp centrinio ir vietos lygių trūkumas trukdo joms veikti efektyviau, racionaliau naudoti valstybės finansus, užtikrinti kokybiškesnes paslaugas vietos gyventojams ir prisidėti prie regioninės atskirties mažinimo. Šių iššūkių sprendimas reikalauja centrinės valdžios institucijų ir vietos savivaldos glaudesnės nei iki šiol partnerystės, konstruktyvių diskusijų ir efektyvaus bendradarbiavimo, paremto lygiateisiškumu, savitarpio supratimu ir pasitikėjimu.

Tyrimo tema atitinka Vyriausybės prioritetus:

XVII-osios LR VYRIAUSYBĖS 2016-2020 M. PROGRAMA: II-ojo skyriaus pirmajame skirsnyje „Pilietinė galia ir savivalda“ pripažįstama, kad regionų ir savivaldybių vaidmuo yra itin svarbus siekiant tvarios regionų plėtros. Taip pat konstatuojama, kad Lietuva išlieka labai centralizuota valstybė, vietos savivalda turi labai ribotas tiek teises, tiek finansines galimybes, o iki šiol valdžiosios vyriausybės padarė itin nedaug šių sistemą decentralizuodamos. Vyriausybės programoje numatyta vykdyti regioninę politiką, suteikiant savivaldai pakankamas galias ir finansinius instrumentus; stiprinti savivaldybių finansinį savarankiškumą, persvarstant savivaldybių biudžetų mokesčinę bazę, galimybes jas

plėsti; sudaryti sąlygas plačiau vykdyti savarankiškas funkcijas, susijusias su verslo aplinka ir vietos ekonominiu potencialu; suteikti savivaldybėms teisę disponuoti valstybine žeme ir kt.

VYRIAUSYBĖS PROGRAMOS ĮGYVENDINIMO PLANAS: II-ojo prioriteto „Viešojo sektoriaus efektyvumo didinimas“ kryptis – „3.5. Vietos savivaldos ir regionų stiprinimas“

Tyrime naudojami analizės metodai:

1. Esamai situacijai įvertinti atlikta pirminių (teisės aktų, strateginių dokumentų, institucijų nuostatų) ir antrinių (tarptautinių bei nacionalinių tyrimų) šaltinių analizė, kiekybiniais metodais analizuoti ir lyginti Lietuvos bei tarptautiniai statistiniai duomenys ir rodikliai.
2. Tarptautinėms tendencijoms ir gerajai užsienio šalių praktikai įvertinti pasitelkta pirminių (interview su EBPO ekspertais, klausimynas Norvegijos, Olandijos ir Suomijos institucijų atstovams bei ekspertams) bei antrinių (užsienio tyrimai, šalių statistika, tarptautiniai reitingai, tarptautinių organizacijų rekomendacijos) analizė.
3. Pirminis interview ciklas su suinteresuotų šalių atstovais iš Prezidento kanceliarijos, Vyriausybės kanceliarijos, Finansų ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos, Lietuvos savivaldybių asociacijos, atskirų savivaldybių taip pat Valstybės kontrolės, Europos Komisijos ir EBPO ekspertais.

Lietuvos apžvalga

Parengta Lietuvos esamos situacijos analizė atskleidė, kad:

1. Iki šiol vykdyti regioninės politikos sprendimai neužtikrino tolygios regioninės plėtros – regioninė atskirtis Lietuvoje išlieka viena didžiausių per pastaruosius dvidešimt metų. Analizuoti socialiniai ir ekonominiai rodikliai (BVP, investicijos, darbo užmokestis, užimtumas, nedarbo lygis) atskleidė žymius – ne procentais, o kartais matuojamus – skirtumus tarp regionų ir savivaldybių.
2. Lietuvos regioninės politikos institucinė struktūra neužtikrina efektyvaus visų lygmenų ir institucijų bendradarbiavimo. Savivaldybės turi mažą įtaką ir daugiausia tik įgyvendina centralizuotai formuojamus regioninės politikos tikslus, regioninės politikos priemonės visiškai priklausomos nuo ES finansavimo. Esami bendradarbiavimo formatai tokie, kaip Vyriausybės ir LSA dvišalė komisija, RPT, ligi šiol nepakankamai pateisino jų veiklai keltus tikslus, nėra susiformavusio atviro ir pasitikėjimu grįsto santykio.
3. Esamas faktinis Lietuvos fiskalinės decentralizacijos lygis yra gana žemas, palyginti su kitomis ES ir EBPO šalimis. Lietuvos savivaldybių finansinį savarankiškumą riboja didelis centralizuoto pajamų perskirstymo mastas, vietinių mokesčių sistemos stygius, griežtos skolinimosi taisyklės, tikslinių dotacijų dominavimas savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje, didelė priklausomybė nuo ES paramos lėšų. Esamas valstybės deleguotų ir savivaldybių savarankiškų funkcijų paskirstymas ir jų finansavimas rodo, kad sprendimų priėmimas, funkcijų vykdymas ir finansavimas daugiau sutelktas centrinėje valdžioje, o pastarųjų metų funkcijų peržiūros pokyčiai atskleidžia tendenciją jas toliau centralizuoti.

4. Tarptautinės institucijos (EBPO, EK, ET) jau ne vienerius metus atkreipia dėmesį į Lietuvos regioninės politikos trūkumus, žemą savivaldos savarankiškumą ir nepriklausomybę, neįgyvendintą subsidiarumo principą, labiau decentralizuoto šalies valdymo naudą ir galimybes suvaldyti decentralizacijos keliamas rizikas.

5. Šiandien regionų ir savivaldybių savarankiškumo stiprinimas itin aktualus dėl šių priežasčių:

□ ateinančiais metais padidės įtampa tarp savivaldybių finansinio pajėgumo ir savivaldybių finansavimo poreikių dėl išliekančių didelių regioninių skirtumų ir naujos 2021–2027 m. ES finansavimo perspektyvos, kurioje planuojama 1 paramą Lietuvai sumažinti 24 %.

□ esamos COVID–19 pandemijos aplinkybės atskleidė būtinumą peržiūrėti centrinės valdžios ir vietos savivaldos atsakomybes.

□ ruošiantis naujų ir regioninei politikai itin svarbių strateginių ir planavimo dokumentų įgyvendinimui: LRBP, RPĮ ir SVĮ, 2021–2030 m. NPP ir kt.

6. Planuojant savivaldos stiprinimo priemones turi būti numatomos ir atitinkamos racionalios decentralizacijos rizikos valdymo priemonės, kad didesnės savivaldos galios koreliuotų su didesne atsakomybe, o padidėjusiai laisvei būtų nustatytos aiškios ribos.

Užsienio geroji praktika

ES ir EBPO šalių apžvalga, tarptautinių organizacijų renkami duomenys rodo, kad:

- Decentralizacija turi privalumų viešųjų paslaugų teikimo efektyvumui ir demokratinei valdysenai, taip pat yra palanki augimui ir lygybei.
- Decentralizacijos nauda ir poveikis priklauso nuo šalyje veikiančių politinių ir administracinių institucijų kokybės. Tai ženkliai sumažina ir su decentralizacija siejamas rizikas.
- Didesnės decentralizacijos šalys dažnai pasižymi ir aukštesne viešųjų paslaugų kokybe, pasitikėjimu, regionine sanglauda, finansų tvarumu. Tai ypač matoma Šiaurės Europos šalyse.
- Užsienyje egzistuoja daug ir įvairių, gerai veikiančių decentralizacijos modelių, kurių pavyzdžiais Lietuva gali vadovautis rinkdamasi savo kryptį.

Remiantis gerąja užsienio praktika, Lietuvoje aktualūs šių valstybių modeliai (atvejai):

- SUOMIJA: Viena labiausiai decentralizuotų ES ir EBPO šalių, kur unitarinis valdymas derinamas su didelėmis savivaldos laisvėmis ir atsakomybėmis, aukšta pajamų autonomija. O atsakomybės už tokias sritis kaip švietimas, sveikatos apsauga priskirtos regioniniam (tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo) lygmeniui. Suomija taip pat pasižymi aukšta viešųjų paslaugų kokybe, aukštu pasitikėjimu ir regionine sanglauda.
- ESTIJA: Viena iš daugiausiai pažangos decentralizacijos kryptimi pastaraisiais metais padariusi EBPO šalis. Ši panašaus į Lietuvos istorinio konteksto Baltijos šalis 2017 m. teritoriniais, savivaldybių stambinimo pokyčiais pradėjo administracinę reformą, kur šiuo metu keičiamas savivaldybių finansavimas ir funkcijos. Estija didele dalimi vadovaujasi Suomijos patirtimi.

- o OLANDIJA: Ši aukštos decentralizacijos šalis išsiskiria ne tik didelėmis savivaldai suteiktomis laisvėmis, stipria savivaldos partneryste, bet ir žemu korupcijos lygiu bei aukšta fiskaline drausme – taigi modelis atliepia Lietuvoje daugiausia diskusijų keliančias decentralizacijos rizikas. Pastaraisiais metais Olandijoje vykdoma ir socialinės gerovės srities decentralizacija.

Viešosios konsultacijos poreikis

Šis tyrimas atskleidė viešosios konsultacijos poreikį. Kadangi problema yra kompleksinė, turinti daug suinteresuotų šalių, o sprendimo paieškose itin svarbi visų suinteresuotų šalių įtrauktis ir atviras bei dialogu paremtas bendradarbiavimas. Todėl projekte numatoma organizuoti trijų dalių viešąją konsultaciją:

1) LIUVOS SAVIVALDYBIŲ APKLAUSA (birželio mėn.), kurios tikslas – identifikuoti visoms Lietuvos savivaldybėms aktualiausius savarankiškumo ribojimus ir iššūkius, susijusius su funkcijų pasiskirstymu, finansavimu ir įgyvendinimu bei išsiaiškinti pačių savivaldybių siūlomus sprendimo būdus ir galimą jų poveikį. Šiuo tyrimu siekiama nustatyti ir įvertinti, kokios priemonės ir konkretūs pokyčiai paskatintų didesnę savivaldybių savarankiškumą ir kaip tai prisidėtų prie viešųjų paslaugų kokybės ir prieinamumo gerinimo, racionalesnio viešųjų finansų naudojimo savivaldybėse ir valstybės valdyme.

Dalyviai: Visų Lietuvos savivaldybių (60) merai (arba jų deleguoti administracijos atstovai).

2) FOKUS DISKUSIJA su pagrindinėmis suinteresuotomis šalimis (liepos mėn.), kurios tikslas – tartis dėl savivaldybių savarankiškumo stiprinimo priemonių plano sudarymo, prioritetinių probleminių sričių ir galimų sprendimo komponentų. Diskusija siekiama įvertinti, kokios priemonės galėtų sulaukti daugiausia palaikymo, ir kokie savivaldos atsakomybių pokyčiai šiuo metu valstybei reikalingiausi.

Dalyviai: LR Prezidento kanceliarijos, LR Vyriausybės kanceliarijos, LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto, Finansų ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos ir Lietuvos savivaldybių asociacijos atstovai.

3) "REGIONŲ FORUMAS 2020" (rugsėjo mėn.) - tai Prezidento inicijuojamas kasmetinis renginys, kuris šiame bendradarbiaujant su „Kurk Lietuvai“ bus skirtas savivaldybių savarankiškumo klausimams. Tikslas – Forumo dalyviams pristatyti analizės ir viešosios konsultacijos metu parengtas sprendimų formuluotes - savivaldybių savarankiškumo priemonių planą, suderinti jo įgyvendinimą ir kitas aplinkybes, informuoti suinteresuotas šalis ir tikslines grupes. Taip pat bus siekiama pasirašyti bendradarbiavimo memorandumą dėl savivaldybių savarankiškumo stiprinimo tarp savivaldybių merų, LR Prezidento ir galbūt politinių partijų lyderių ar centrinės valdžios institucijų vadovų, kuriuo būtų įtvirtinta parengto sprendimo vizija.

Dalyviai:

- LRS: Valdyba, Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas, Biudžeto ir finansų komitetas;
- LRP: Prezidentas ir patarėjai (Vidaus politikos grupė, Ekonomikos ir socialinės politikos grupė);
- LRV: Ministras Pirmininkas, Kancleris, patarėjai;

- Ministerijos: Vidaus reikalų, Finansų, Socialinės apsaugos ir darbo, Aplinkos, Švietimo, mokslo ir sporto;
- Savivalda: merai, Lietuvos savivaldybių asociacija, Lietuvos vietos bendruomenių organizacijų sąjunga;
- Ekspertai: STRATA, Valstybės kontrolė, tyrimų institutai, akademikai;
- Politinių partijų lyderiai, Europos Parlamento nariai.

Paraleliai, viešosios konsultacijos metu numatoma toliau tęsti susitikimus su suinteresuotomis šalimis.

Priedai

Lietuvos regionų būklės ir savivaldybių savarankiškumo [analizė](#) ir jos [santrauka](#)