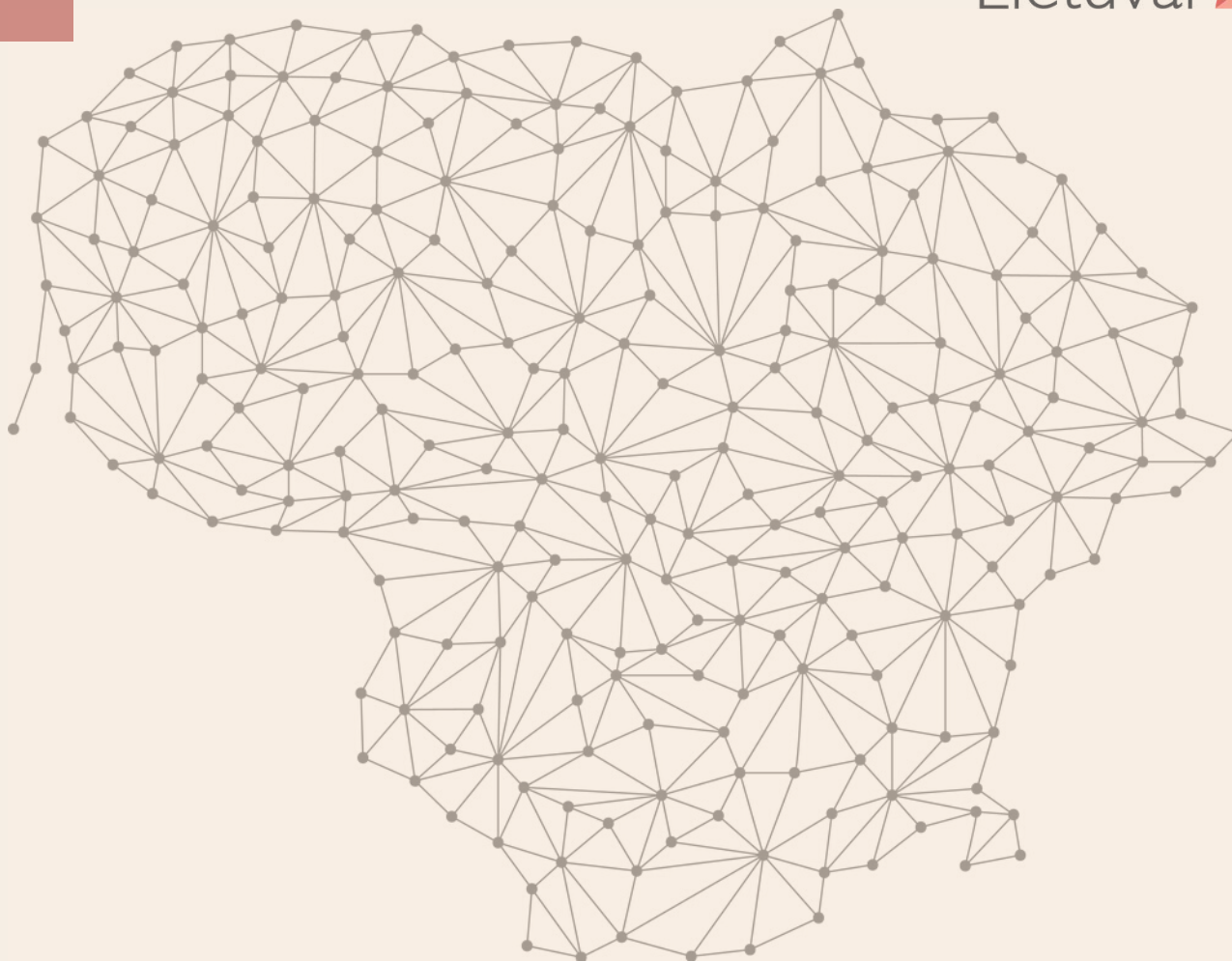
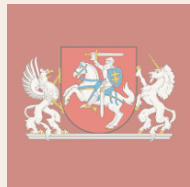




LIETUVOS REGIONŲ BŪKLĖ IR SAVIVALDYBIŲ SAVARANKIŠKUMO APIMTIS: ESAMOS SITUACIJOS ANALIZĖ

•

2020 gegužė

•

TURINYS

SANTRUMPOS.....	2
ĮVADAS.....	3
1. REGIONINIAI SKIRTUMAI IŠLIEKA VIENU DIDŽIAUSIŲ SISTEMINIŲ IŠŠŪKIŲ LIETUVOJE.....	5
2. ESAMA REGIONINĖS POLITIKOS INSTITUCINĖ STRUKTŪRA NĖRA PAKANKAMAI VEIKSMINGA	11
3. MENKĄ CENTRINĖS VALDŽIOS IR VIETOS SAVIVALDOS BENDRADARBIAVIMĄ BŪTINA KEISTI Į LYGIAVERTĘ PARTNERYSTĘ	17
4. SAVARANKIŠKUMO STIPRINIMAS: SUBSIDIARUMO PRINCIPAS, DECENTRALIZACIJOS NAUJA IR RIZIKŲ VALDYMAS	20
5. CENTRALIZACIJOS TENDENCIJOS VALSTYBĖS VALDYMO FUNKCIJŲ PASISKIRSTYME IR ŽEMAS FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS LYGIS.....	25
6. SAVIVALDYBIŲ FINANSŲ BŪKLĖ IR FINANSINIO SAVARANKIŠKUMO RIBOJIMAI	30
7. SAVIVALDOS STIPRINIMO SIEKIAI STRATEGINIUOSE IR PLANAVIMO DOKUMENTUOSE: DAUG ERDVĖS ĮGYVENDINIMUI	41
IŠVADOS	47
ŠALTINIAI	50
PRIEDAI	54

SANTRUMPOS

BVP – bendrasis vidaus produktas

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

EK – Europos Komisija

ES – Europos Sąjunga

ET – Europos Taryba

FM – Finansų ministerija

GPM – gyventojų pajamų mokestis

LR – Lietuvos Respublika

LRBP – Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas

LRP – Lietuvos Respublikos Prezidentūra

LRS – Lietuvos Respublikos Seimas

LRV – Lietuvos Respublikos Vyriausybė

LRVK – Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija

LSA – Lietuvos savivaldybių asociacija

KT – Konstitucinis Teismas

NPP – Nacionalinis pažangos planas (programa)

NRPT – Nacionalinė regioninės plėtros taryba

PV – pridėtinė vertė

RPI – Regioninės plėtros įstatymas

RPT – Regioninė plėtros taryba

RPP – Regiono plėtros planas

SADM – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija

SAM – Sveikatos apsaugos ministerija

SVĮ – Strateginio valdymo įstatymas

TUI – tiesioginės užsienio investicijos

VK – Valstybės kontrolė

VRM – Vidaus reikalų ministerija

VSĮ – Vietos savivaldos įstatymas

IVADAS

Kiekvienas Lietuvos gyventojas (-a) gyvena, visų pirma, savo savivaldybėje. Žiūrint iš gyventojų perspektyvos, būtent savivaldybėje prasideda tiesioginis ryšys su valdžia ir demokratija. Vietos savivalda yra arčiausiai gyventojų esantis suverenus, tiesiogiai ir demokratiškai išrinktas valdžios lygmuo. „Savivaldos institucijos yra kiekvienos demokratinės santvarkos pagrindas; piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus – vienas iš demokratijos principų“ – deklaruojama „mažonoje savivaldos konstitucijoje“, Europos vietos savivaldos chartijoje. Savivaldos suteikiamas artimas gyventojų ir valdžios santykis suteikia galimybę gyventojams pasinaudoti demokratine teise dalyvauti šalies valdyme – daryti įtaką valdžios institucijų priimamiems sprendimams ir vykdomai politikai, ją vertinti, kontroliuoti ir reikalauti atskaitomybės. Siekis viešąją politiką Lietuvoje grįsti, visų pirma, visuomenės interesais bei jos ilgalaikę gerovę yra neatsiejamas nuo savivaldos stiprinimo bei pilietinės ir „savivaldžios“ visuomenės kūrimo.

Tuo pačiu savivaldos institucijos neša didžiulę atsakomybę už savo gyventojų gerovę, jų norą likti regione. Jos turi sudaryti palankias sąlygas vietos gerovės kūrimui, užtikrinti kokybiškas viešąsias paslaugas bei siekti regiono plėtros. Šių tikslų įgyvendinimui reikalingos atitinkamos savivaldos galios ir įrankiai bei valstybės parama, kuri leistų savivaldybėms veikti laisvai ir savarankiškai, kaip įtvirtinta ir LR Konstitucijoje.

LR Konstitucijos 120 straipsnis:

Valstybė remia savivaldybes.

Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai.

Tačiau šiandien Lietuvos valdymo sistema vis dar itin centralizuota, didžiąja dalimi prieš tris dešimtmečius paveldėta ir pasiekta nedaug ją decentralizuojant (XVII-osios Vyriausybės programa). Taip ne tik nepakankamai įgyvendinamos konstitucinės nuostatos, bet ir tarptautiniai įsipareigojimai – ratifikuota Europos vietos savivaldos chartija. Remiantis šioje chartijoje įtvirtintu subsidiarumo principu, sprendimai turi būti priimami kuo artimesniu piliečiams lygmeniu, o aukštesnio lygio valdžia į savivaldos veiklą gali įsikišti tik tuomet, jei ši nepajėgia įgyvendinti savo funkcijų pati.

Naujausi Valstybės kontrolės atlikto valstybių ir savarankiškųjų funkcijų perskirstymo ir finansavimo peržiūros rezultatai rodo tendenciją toliau centralizuoti savivaldybių vykdomas funkcijas, t. y. perduoti vykdyti centrinei valdžiai arba savarankiškąsias funkcijas keisti į valstybines. Ribotas savivaldos savarankiškumas jau daug metų išlieka aktualiausiu diskusijų klausimu tarp vietos savivaldos ir centrinės valdžios institucijų atstovų.

Nors abu viešosios valdžios įgyvendinimo sistemos lygiai – centrinė valdžia ir vietos savivalda – siekia bendrų tikslų – optimaliai organizuoti valdymą, teikti kokybiškas paslaugas gyventojams ir tenkinti jų poreikius, atsakingai planuoti ir racionaliai naudoti valstybės finansus, tačiau tam būtinas bendradarbiavimas, subsidarius atsakomybių pasidalijimas bei centralizuotų valstybės funkcijų derinimas su decentralizacijos siekiais šiandien nėra pakankamai užtikrinami. Toks integralumo trūkumas turi neigiamos įtakos abiem pusėms – Valstybės kontrolė 2019 m. atliktame audite įvardijo trūkumus ir valstybinėms institucijoms, ir savivaldybėms teikiant viešąsias paslaugas bei, svarbiausia, atliepiant gyventojų poreikius ir lūkesčius. Tačiau tai nėra vien tik viešojo valdymo efektyvumo ar kokybės klausimas, bet ir vienas esminių iššūkių siekiant mažinti regioninius netolygumus.

Europos Komisija pastarųjų metų šalies ataskaitose pažymi, kad esama socialinė ir ekonominė atskirtis tarp Lietuvos regionų ir jų viduje yra bene didžiausia per dvidešimt metų bei viena didžiausių Europos Sąjungoje. EK pabrėžia ne tik didelius regioninius skirtumus, regionų vystymo strategijos ir institucinės sistemos trūkumą, bet ir menkus vietos savivaldos gebėjimus bei mažą finansinę nepriklausomybę (EK, Šalies ataskaita 2020). Regioninės politikos tikslas – sumažinti regionų skirtumus, skatinti darnią regionų plėtrą, gerinti gyvenamąją aplinką visos Lietuvos teritorijoje ir užtikrinti kokybiškų viešųjų paslaugų prieinamumą vietos gyventojams. Efektyviam šios politikos įgyvendinimui svarbu ne tik suderinti sektorines švietimo, socialinės apsaugos, sveikatos, kultūros, ekonomikos ir inovacijų, susisiekiimo ir kitas politikas, bet ir tinkamai derinti nacionalines, regioninio bei vietinio lygmens iniciatyvas, stiprinti regioninio ir savivaldybių lygmens kompetencijas. Tokia regioninės politikos sėkmės sąlyga numatyta 2021–2030 m. Nacionalinio pažangos plano (NPP) projekte.

Regioninės politikos pokyčiai šiuo metu itin reikalingi, nes naujoje 2021–2027 m. ES finansavimo perspektyvoje numatomas apie 24 % ES fondų finansavimo mažėjimas regioninei politikai ir savivaldybėms, norinčioms gauti ES paramą investiciniams projektams gali tekti prie jų prisidėti net iki trijų kartų didesne lėšų dalimi – nuo esamų 15 % iki 45 % projekto vertės (tiksliai procentinė dalis vis dar yra EK derybų klausimas). Ateityje mažėjant ES struktūrinės paramos lėšoms, jau dabar reikalinga ieškoti sprendimų, kaip didinti vietos savivaldos pajėgumus, galias ir kompetencijas, kad savivaldybės iš tiesų taptų savarankiškos ir gebėtų užtikrinti savo regiono plėtrą ne tik ES lėšomis. Be to, COVID–19 pandemijos neigiami ekonominiai, socialiniai ir demografiniai padariniai, kurie jau dabar tiesiogiai veikia Lietuvos regionus ir, tikėtina, bus ilgalaikiai, gali itin skaudžiai paliesti pačius silpniausius. Šios neapibrėžtumo aplinkybės tuo pačiu gali tapti galimybe naujai pažvelgti į savivaldos vaidmenį bei susitarti dėl reikalingiausių regioninės politikos pokyčių.

Šios analizės tikslas yra apžvelgti Lietuvos regioninės politikos tendencijas – esamą socialinę ir ekonominę regionų padėtį ir skirtumus tarp jų, savivaldybių finansinę būklę ir iššūkius bei galimas jų sąsajas su esamu savivaldybių savarankiškumo lygiu. Taip pat įvertinti pagrindinių regioninę politiką formuojančių ir įgyvendinančių institucijų funkcijas, atsakomybes ir tarpusavio bendradarbiavimą. Siekiant išsiaiškinti, kokias galias veikti savarankiškai turi vietos savivalda, bus vertinamas esamas decentralizacijos lygis, jo apimtys ir pagrindiniai ribojimai. Analizės pabaigoje bus apžvelgti savivaldybių savarankiškumui poveikį turintys Lietuvos strateginiai ir kiti planavimo dokumentai bei šiuo metu svarstomi jų projektai.

Atliekant esamos situacijos analizę buvo taikomi kiekybiniai bei kokybiniai duomenų analizės metodai. Siekiant apžvelgti regioninės politikos tendencijas buvo nagrinėjami nacionaliniai bei tarptautiniai statistiniai duomenys, atlikta pirminių (teisės aktų, strateginių dokumentų, institucijų nuostatų) ir antrinių (tarptautinių bei nacionalinių tyrimų) šaltinių apžvalga.

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 išvalgas šios analizės temomis.

1. REGIONINIAI SKIRTUMAI IŠLIEKA VIENU DIDŽIAUSIŲ SISTEMINIŲ IŠŠŪKIŲ LIETUVOJE

Lietuvos regionų skirtumai tampa vis didesniu viešojo valdymo iššūkiu. Jo sisteminio sprendimo ir pastangų sutelkimo poreikis įvardijamas tiek 2021–2030 m. NPP projekte, tiek „Regioninės politikos baltojoje knygoje“. Į netolygų Lietuvos regionų vystymąsi 2020 m. Europos semestro ataskaitoje dėmesį atkreipusi EK nurodo, kad nors apskritai Lietuva toliau didina konvergenciją su ES, tebėra didelių socialinių ir ekonominių skirtumų tarp regionų ir jų viduje. EK vertinimu, **regioniniai skirtumai Lietuvoje yra didesni nei ES vidurkis ir pastaruosius du dešimtmečius didėja.**

Ženklius atotrūkius patvirtina ir regionų bei savivaldybių indeksai:

- *Europos konkurencingumo indekse* (EK, 2019), vertinančiame daugiau nei 70 palyginamų rodiklių įvairiose gyventojams ir verslui svarbiose srityse (viešasis valdymas, sveikatos apsauga, darbo rinka, inovacijos, infrastruktūra ir kt.), Lietuva užima 17 vietą iš 28 ES šalių.
- *Savivaldybių gerovės indeksas* (VPAI, 2019), matuojantis socialinę ir fizinę saugumą, ekonomikos gyvybingumą, švietimo kokybę ir demografijos komponentus, atskirose savivaldybėse skiriasi net tris kartus – varijuoja tarp 6.2 balų (iš 10) Vilniaus m. ir 2.0 Ignalinos r.
- *Lietuvos savivaldybių indeksas* (LLRI, 2019), kuriame vertinamos gyventojams ir investuotojams svarbiausios sritys (komunalinis ūkis ir transportas, švietimas, sveikata, socialinė rūpyba, mokesčiai, biudžetas, turto valdymas, administracija bei investicijos ir plėtra), 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.

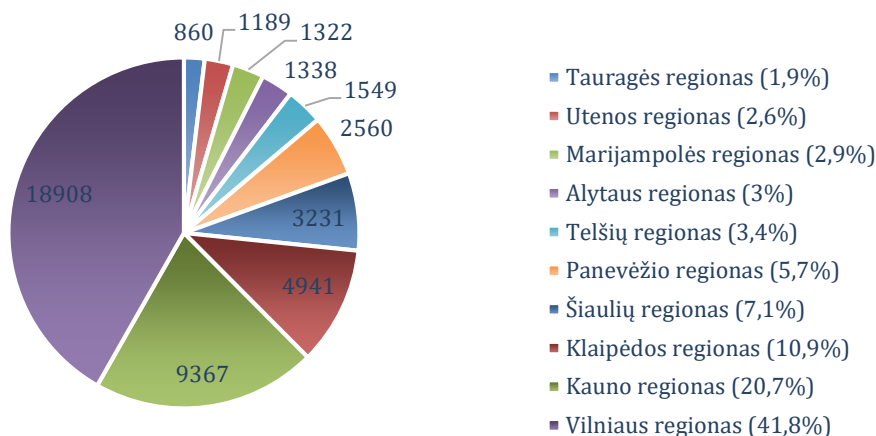
Šioje analizės dalyje, siekiant nustatyti šalies regionų raidos tendencijas ir vertinant regionų bei savivaldybių socialinio ir ekonominio išsivystymo skirtumus, analizuojami šie rodikliai:

- bendrasis vidaus produktas,
- nedarbo lygis,
- užimtumas,
- tiesioginės užsienio investicijos ir materialinės investicijos,
- vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis.

BVP

Bendrasis vidaus produktas (BVP) parodo sukurtą prekių ir paslaugų vertę šalyje per tam tikrą laikotarpį, atspindi bendrą šalies ekonominę pajėgumą. Vertinant regionų indėlį šalies BVP, matyti, kad 2018 m. daugiausia – 41,8 % – BVP sukurta Vilniaus regione, Kauno regione sukurta 20,7 % šalies BVP, Klaipėdos regione – 10,9 %. **Bendrai Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos regionai sukuria daugiau nei 70 % viso šalies BVP, tai rodo ženklų atotrūkį nuo likusių regionų.** Kaip ir 2017 m., atskirai kiekvieno iš šių regionų – Alytaus, Marijampolės, Tauragės, Telšių ir Utenos – indėlis į šalies BVP neviršijo 4 proc. (žr. 1 pav.).

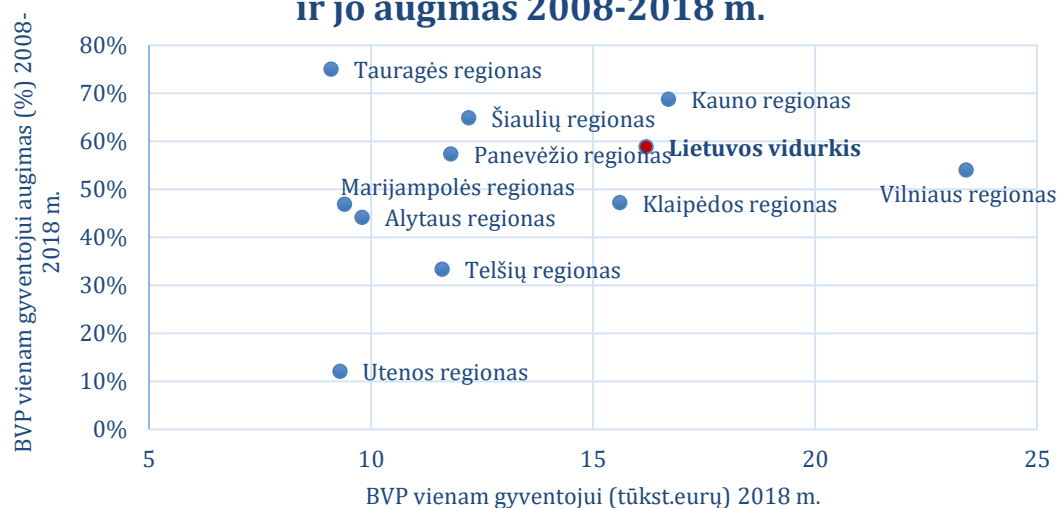
1 pav. BVP to meto kainomis (mln. eurų) ir jo dalis (%) nuo viso BVP 2018 m.



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

Skirtumai tarp regionų pastebimi ne tik vertinant BVP dydį, bet ir jo augimą. BVP vienam gyventojui, matuojantis regiono ekonominį išsivystymo lygį, rodo, kad nors nuo 2008 iki 2018 m. BVP vienam gyventojui šalyje išaugo visuose regionuose – nuo 10,2 tūkst. eurų iki 16,2 tūkst. eurų (59 %), tačiau šis augimas regioniniu lygmeniu buvo netolygus. Pavyzdžiui, BVP vienam gyventojui Tauragės regione yra vienas mažiausių ir siekia 9,1 tūkst. eurų, tačiau jo augimas pastarąjį dešimtmetį buvo sparčiausias (75 %), palyginti su kitais regionais. Vilniaus regione nors BVP vienam gyventojui yra didžiausias ir siekia 23,4 tūkst. eurų, tačiau jo augimas buvo šiek tiek lėtesnis nei Lietuvos vidurkis. Sudėtingiausia situacija yra Utenos regione – per dešimtmetį BVP augimas buvo nežymus (12 %), o nominali BVP vertė yra viena mažiausių – 9,3 tūkst. eurų (žr. 2 pav.).

2 pav. Regioninis BVP vienam gyventojui 2018 m. ir jo augimas 2008-2018 m.



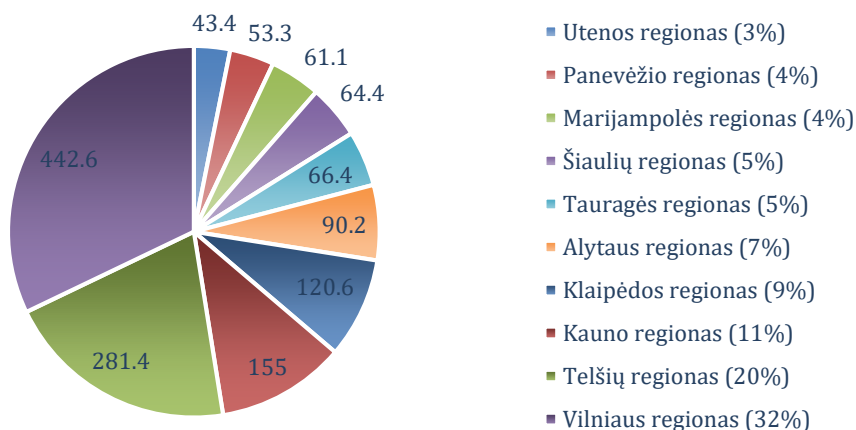
Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

Vertinant savivaldybių lygiu matyti, kad **daugiausiai pridėtinės vertės (PV) sukuriamą Vilniaus m. sav. ir šios savivaldybės lyginamasis svoris didėja.** Esminių pokyčių PV pasidalinime 2008–2018 m. neįvyko. Labiausiai išaugo Vilniaus m. savivaldybei tenkanti PV dalis, o labiausiai sumažėjo – Jonavos r. savivaldybei tenkanti PV dalis. 23 savivaldybėse sukuriamos PV dalis sumažėjo, 15 savivaldybių – padidėjo, 22 savivaldybėse – beveik nepakito. (žr. 3 ir 4 pav. prieduose).

UŽIMTUMAS IR NEDARBAS

Nors augant Lietuvos ekonomikai didėjo užimtumas ir mažėjo nedarbas, tačiau regioniniai skirtumai išliko dideli. Didžiausias užimtų gyventojų skaičius yra Vilniaus ir Telšių regionuose, mažiausias – Utenos ir Panevėžio regionuose. Užimtų gyventojų dalis savivaldybėse svyruoja vidutiniškai nuo 28 % (Ignalinos r.) iki 64 % (Vilniaus r.), Lietuvos vidurkis sudaro apie 49 % (skaičiuojant nuo visos populiacijos) (žr. 5 pav.). Bendrai **46 savivaldybėse užimtumas nesiekia 50 %** (žr. 6 pav. priede). Vertinant emigracijos ir visuomenės senėjimo aspektus, tai kelia rimtų abejonių dėl mažesnių savivaldybių ekonominio tvarumo.

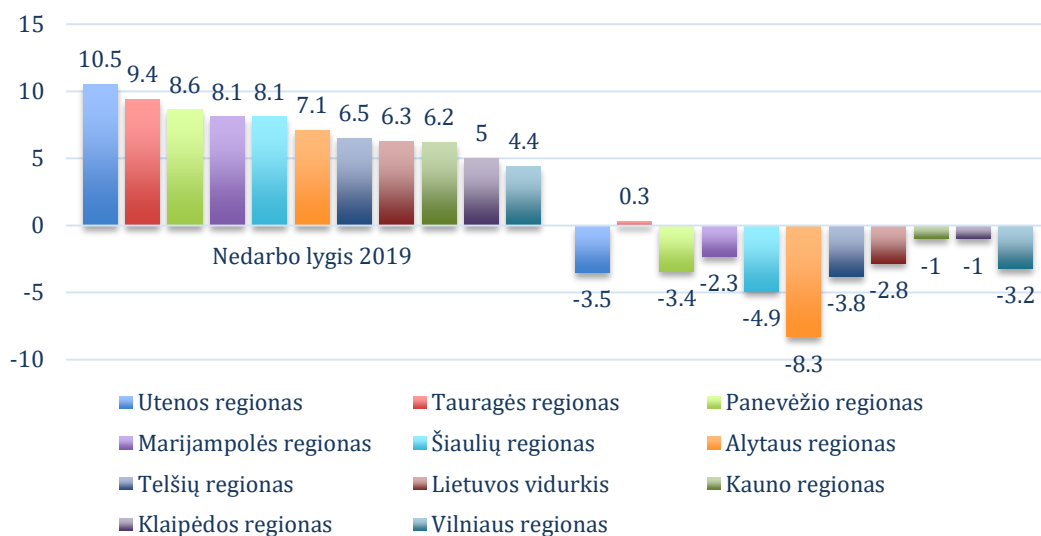
5 pav. Užimti gyventojai (tūkst.) ir jų dalis (%) nuo visų šalies užimtųjų 2019 m.



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

Nedarbo lygis per pastaruosius penkerius metus sumažėjo visuose regionuose, išskyrus Tauragės. Didžiausias sumažėjimas fiksuotas Alytaus regione, kur nedarbo lygis sumažėjo 8,3 % – nuo 15,4 % 2015 m. iki 7,1 %. 2019 m. (žr. 7 pav.). **Nedarbo lygis pagal regionus skiriasi daugiau nei 2 kartus, o pagal savivaldybes – daugiau nei 3,5 karto** (žr. 8 pav. priede).

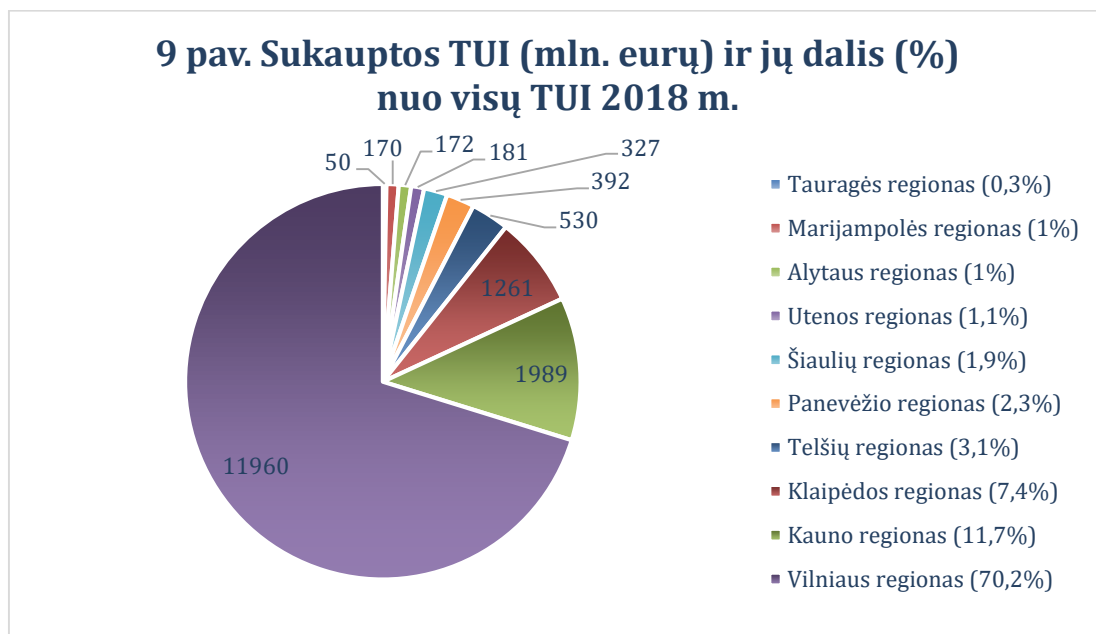
7 pav. Nedarbo lygis (%) 2019 m. ir jo pokytis (%) 2015–2019 m.



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

INVESTICIJOS IR DARBO UŽMOKESTIS

Investicijos yra svarbus ekonominio aktyvumo ir ekonominio patrauklumo indikatorius. **Aukštesnis investicijų lygis – didesnis darbuotojų produktyvumas, o tai lemia ir aukštesnį darbo užmokestį.** TUI rodo savivaldybės patrauklumą užsienio investuotojams, jos ne tik kuria naujas darbo vietas, bet ir sudaro prielaidas mokėti didesnes algas dėl turimo didesnio kapitalo. Lietuvoje duomenys apie investicijas yra renkami skaičiuojant TUI ir materialiąsias investicijas. 2018 m. pabaigoje sukauptosios TUI Lietuvoje sudarė 17 mlrd. eurų ir, palyginti su 2017 m., padidėjo 4,5 % – Sostinės regione padidėjo 3,2 %, Vidurio ir vakarų Lietuvos regione – 7,6 %. Daugiausia investuota Vilniaus regione – jame TUI 2018 m. pabaigoje sudarė beveik 12 mlrd. eurų arba 70,2 % visų šalies TUI (Vilniaus m. sav. – 95 % visų Vilniaus regiono TUI), Kauno regione – 11,7 % (Kauno m. sav. – 76,4 %), ir Klaipėdos regione – 7,4 % (Klaipėdos m. sav. – 75,4 %). Tai rodo, kad šie **trys regionai ir juose esantys didieji Lietuvos miestai pritraukia net 90 % visų TUI** (žr. 9 pav.). Investicijų atskirtis yra net tik tarp šių minėtų ir kitų likusių regionų, bet ir tarp didžiųjų miestų – Vilnius yra bene vienintelis, pritraukiantis beveik visas šalies TUI.



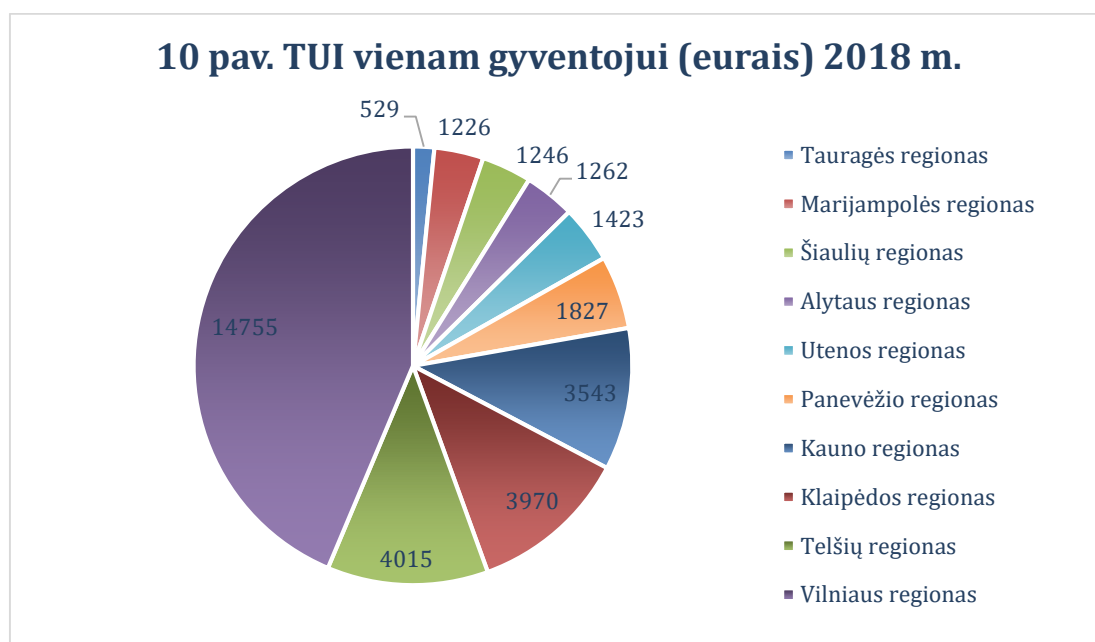
Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

TUI viename gyventojui parodo, kuriose savivaldybėse užsienio investuotojai yra labiausiai linkę investuoti. TUI viename gyventojui Vilniaus regione teko 14,8 tūkst. eurų, Tauragės regione – tik 529 eurai. Sukauptų TUI, tenkančių viename gyventojui, lygis tarp Vilniaus ir Tauragės regionų skiriasi beveik 28 kartus, o tarp Telšių ir Tauragės regionų – 8 kartus (žr. 10 pav.).

Vidutiniškai 2018 m. pabaigoje TUI viename šalies gyventojui teko 6095 eurai. Lyginant savivaldybes, daugiausia TUI viename gyventojui teko Vilniaus m. – 20,6 tūkst. eurų, Mažeikių r. – 9,7 tūkst. eurų, Klaipėdos m. – 6,4 tūkst. eurų. Mažiausiai TUI viename gyventojui teko Šilalės, Kelmės ir Lazdijų r. savivaldybėse – atitinkamai 18, 16 ir 14 eurų (žr. 11 pav. priede). Sukauptų TUI, tenkančių viename gyventojui, lygis tarp savivaldybių skiriasi net 1470 kartų.

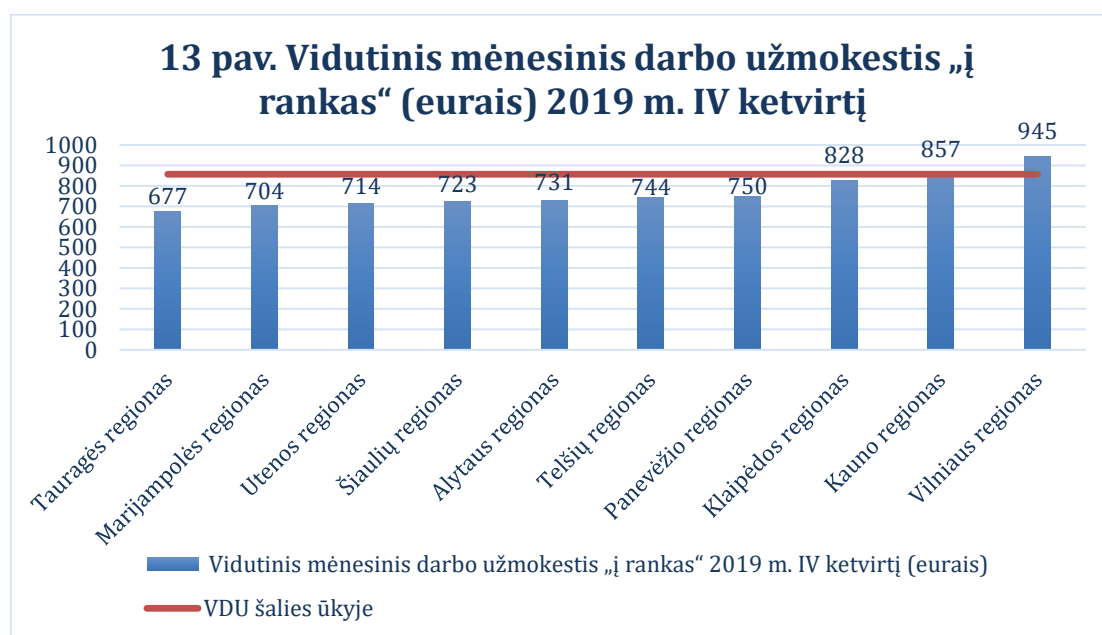
Panaši situacija yra ir su materialinėmis investicijomis. Jų kiekis, tenkantis viename gyventojui, parodo bendrą investicijų lygį į savivaldybę – ne tik užsienio subjektų, bet ir centrinės bei vietos valdžios, pačių gyventojų investicijas. Materialinės investicijos viename šalies gyventojui 2018 m.

vidutiniškai siekė 2844 eurų. Skirtumai savivaldybėse – nuo 441 eurų (Vilkaviškio r.) iki 5289 eurų (Vilniaus m.) (žr. 12 pav. priede).



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

2019 m. ketvirtąjį ketvirtį vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio atotrūkis tarp regionų buvo 268 eurai. Didžiausias darbo užmokestis buvo Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos regionuose (žr. 13 pav.).



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

2018 m. vidutinis mėnesio atlyginimas „į rankas“ buvo 720 eurų. Atlyginimų skirtumai savivaldybėse siekė 293 eurus: nuo 820 eurų „į rankas“ Vilniaus m. iki 527 eurų Kalvarijos savivaldybėje. (žr. 14 pav. priede).

Atlikta Lietuvos regionų ir savivaldybių socialinės ir ekonominės padėties apžvalga, įvertinus ekonomikos augimą, investicijų pritraukimą, darbo užmokesčio dydį, užimtumą ir nedarbo lygį, atskleidžia vis dar egzistuojančius žymius regioninius skirtumus. Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos regionuose, kur veikia didžiųjų miestų savivaldybės, padėtis yra geresnė nei kituose regionuose –

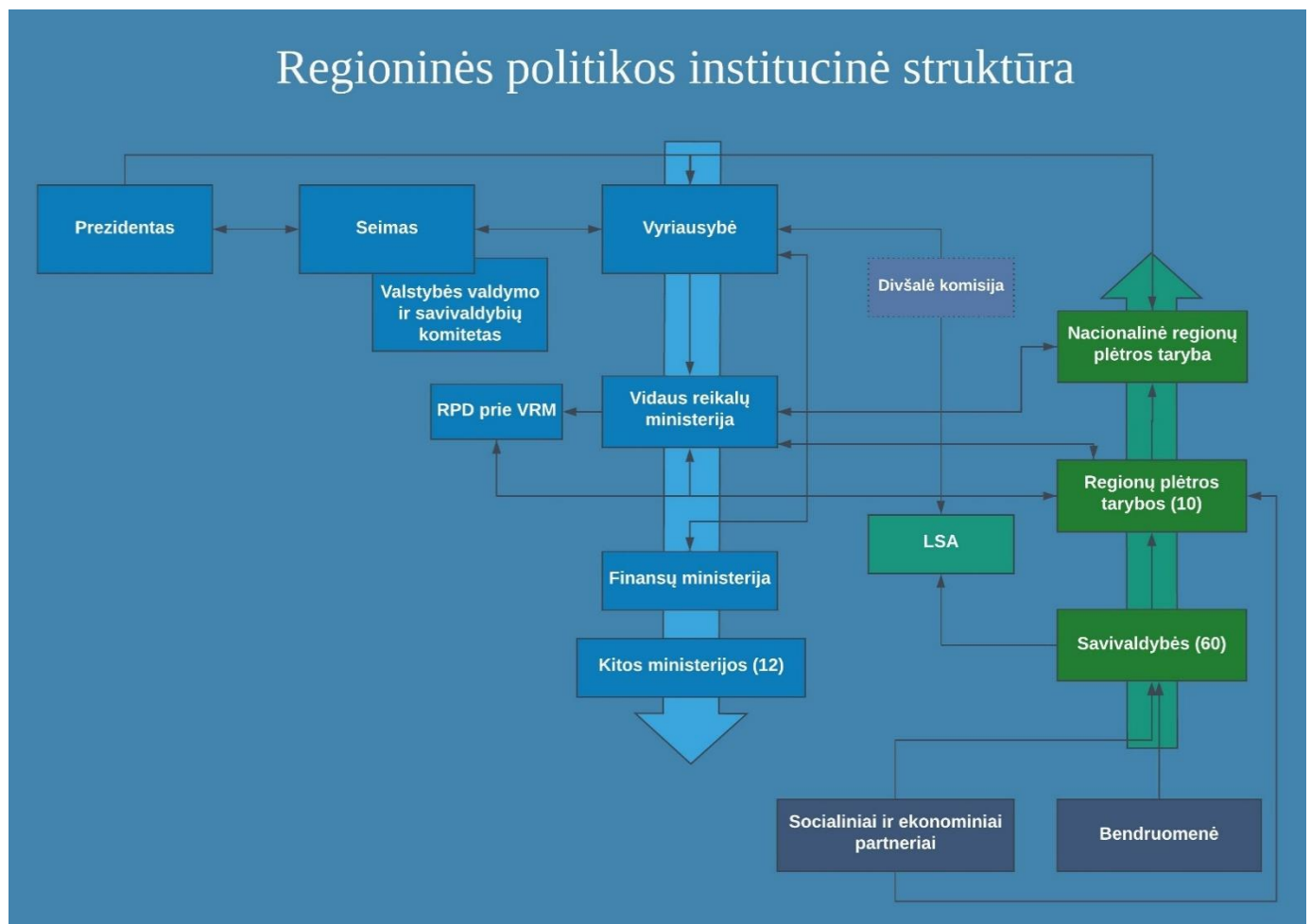
daugiau gyventojų, daugiau investicijų, didesnis ekonomikos augimas, didesnis darbo užmokestis, didesnis užimtumas ir mažesnis nedarbas.

Pasak EK, regionų netolygumus lemia ir tai, kad daugeliu atvejų šalies teritorinio vystymosi strategijos nėra susietos su regionine specializacija ar teritorijos galimu ekonominiu vystymusi ir nenumato, kaip funkciškai plėtoti ryšius, kurie sudarytų sąlygas gerovei arba galimybėms sklisti iš turtingesnių regionų į neturtingesnius. EK pažymi, kad būtent **integruotų teritorinio vystymosi strategijų įgyvendinimą taip pat stabdo menki vietos ir regionų gebėjimai administruoti integruotas teritorines investicijas, maža finansinė nepriklausomybė ir nepakankamos paskatos pritraukti investicijas ir kurti darbo vietas.**

Regioninė atskirtis Lietuvoje išlieka viena didžiausių per pastaruosius dvidešimt metų. Ženklius 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, kurį turi įveikti ne tik vietinė, bet ir centrinė valdžia, siekdamas gerinti regiono ir savivaldybių ekonominį gyvybingumą bei taip mažinti socialinius ir ekonominius netolygumus.

2. ESAMA REGIONINĖS POLITIKOS INSTITUCINĖ STRUKTŪRA NĖRA PAKANKAMAI VEIKSMINGA

Skirtumams tarp regionų ir jų viduje mažinti skirta regioninė politika Lietuvoje yra daugiasluoksnė, skirtingus valdžios lygius ir institucijas jungianti politikos sritis, kuri reikalauja aiškaus atsakomybių pasidalijimo ir yra veiksminga tik egzistuojant visų joje veikiančių dalyvių nuolatiniam ir efektyviam bendradarbiavimui. Pagrindines institucijų atsakomybes Lietuvoje apibrėžia Vietos savivaldos įstatyme (VSI) ir Regioninės plėtros įstatyme (RPI) numatytos funkcijos. Šiame skyriuje apžvelgiama Lietuvos regioninės politikos institucinė struktūra ir pagrindinės joje dalyvaujančių šalių funkcijos.



Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis VSI, RPI, Regioninės politikos baltąja knyga ir kitais teisės aktais

Seimas	Vyriausybė	Prezidentas	Vidaus reikalų ministerija
Vykdo įstatymų leidybos ir parlamentinės kontrolės funkcijas. Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas yra atsakingas už valstybės teritorijos administracinio suskirstymo, vietos savivaldos, regionų plėtros teisinį reguliavimą ir jo	Tvirtina nacionalinės regioninės politikos prioritetus ir priima strateginius sprendimus. Sudaro Nacionalinę regioninės plėtros tarybą, tvirtina jos sudėtį ir nuostatus. Tvirtina nacionalines plėtros programas (NPP,	Teikia teisės aktų projektus. Inicijuoja kasmetinį Regionų forumą, vyksta į reguliarius darbo dienos vizitus regionuose. Siekia glaudesnės centrinės valdžios ir vietos savivaldos partnerystės. Skatina	Formuoja ir įgyvendina nacionalinę regioninę politiką. Dalyvauja rengiant valstybės plėtros strategijas ir atsako už nacionalinės regioninės politikos tikslo ir uždavinių įgyvendinimą. Rengia regionų socialinių ir ekonominių skirtumų

kokybę, taip pat už šias sritis reguliuojančių teisės aktų tinkamą įgyvendinimą valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose. Komiteto parlamentinės kontrolės klausimai yra susiję su Vietos savivaldos įstatymo ir Regioninės plėtros įstatymo nuostatų įgyvendinimu.	RPP ir kt.). Priima sprendimus dėl finansavimo priemonių taikymo. Išskiria problemines teritorijas ir patvirtina regionų socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo programą.	tarpinstitucinį bendradarbiavimą.	mažinimo programą ir probleminių teritorijų plėtros programas. Konsultuoja regionų plėtros tarybas dėl rengiamų regionų plėtros planų.
Finansų ministerija	Nacionalinė regioninės plėtros tarnyba	Regionų plėtros tarybos	Regioninės plėtros departamentas prie VRM
Formuoja valstybės politiką valstybės finansų srityje, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą. Formuoja valstybės ir savivaldybių biudžetus. Nustato tvarką, kuria skirstomos valstybės biudžeto lėšos savivaldybėms. Prižiūri fiskalinės drausmės konstitucinio įstatymo įgyvendinimą.	Nacionalinė regioninės plėtros taryba yra konsultacinė grupė, prisidedanti formuojant pagrindines regioninės politikos įgyvendinimo nuostatas. Svarsto nacionalinės regioninės politikos tikslą, uždavinius ir priemones, atskirų ūkio šakų (sektorių) plėtros strategijas ir teikia išvadas bei pasiūlymus jų rengėjams ir Vyriausybei. Svarsto nacionalinei regioninei politikai įgyvendinti skiriamas programas ir teikia išvadas bei pasiūlymus jų rengėjams ir Vyriausybei.	Atsakingos už tikslingą regionų plėtrą ir regioninių planų tvirtinimą. Priima sprendimus dėl regioninės svarbos projektų rengimo. Atrenka regiono socialinės ir ekonominės plėtros projektus, skirtus regioniniams planams įgyvendinti, ir teikia siūlymus finansavimą skiriančioms institucijoms. Svarsto ir teikia pasiūlymus VRM ir kitoms planavimo dokumentus rengiančioms valstybės institucijoms dėl Regionų plėtros programos ir kitų Vyriausybės tvirtinamų planavimo dokumentų, kurių įgyvendinimas turės poveikį regiono plėtrai.	Rengia regiono plėtros plano projektą ir pateikia jį regiono plėtros tarybai svarstyti ir tvirtinti. Rengia pasiūlymus RPT dėl regiono plėtros plano įgyvendinimo, regionų socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo programas. Dalyvauja rengiant ir vykdant probleminės teritorijos plėtros programas. Atlieka RPT sekretoriato funkcijas. Apibendrina savivaldybių siūlymus dėl regionų socialinės ir ekonominės plėtros projektų, teikia šiuos projektus svarstyti RPT.
Lietuvos savivaldybių asociacija	Savivaldybės	Dvišalė komisija	Kiti dalyvaujantys subjektai
Sprendžia savivaldybių bendrąsias problemas, atstovauja joms šalies valdžios ir valdymo institucijose, užsienio valstybių savivaldybių bei kitose tarptautinėse organizacijose. Stiprina vietos savivaldą, formuoja savivaldybių veiklos strategiją ir koordinuoja jų veiklą atskirose srityse.	<u>Merai:</u> Planuoja savivaldybės tarybos veiklą, nustato ir sudaro tarybos posėdžių darbotvarkes ir teikia sprendimų projektus. Atstovauja savivaldybei RPT ir turi balsavimo teisę sudarant ir įgyvendinant regiono plėtros programą. <u>Savivaldybių tarybos:</u> Tvirtina savivaldybės biudžetą ir bendrąjį planą,	Dvišalė komisija yra skirta Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos interesams ir pozicijoms derinti. Komisija renkasi pagal poreikį ir yra sudaryta iš centrinės ir vietos valdžios atstovų. Siekia kartu įvertinti aktualias savivaldos problemas, sutarti dėl priimtinausių sprendimų ir efektyvaus jų įgyvendinimo.	<u>STRATA, Investuok Lietuvoje, Versli Lietuva, MITA, CPVA ir kt.</u> Ekspertinės valstybės įstaigos teikiančios tyrimų, analizės, prognozavimo ir konsultavimo paslaugas savivaldybėms ir regionų plėtros taryboms. <u>LBVOS:</u> Siekia telkti, koordinuoti ir atstovauti Lietuvos vietos bendruomenių

Koordinuoja ir skatina bendradarbiavimą tarp Lietuvos savivaldybių, teikia joms metodinę medžiagą ir konsultacijas aktualiais klausimais.	savivaldybės strateginius veiklos ir plėtros planus bei administracinę struktūrą. <u>Savivaldybės administracija:</u> Vadovaudamasi RPT ir savivaldybių tarybų priimtais sprendimais, organizuoja projektų ir numatytos veiklos įgyvendinimą.		organizacijas, didinti jų kompetencijas ir vaidmenį. <u>VŠĮ Nacionalinė regionų plėtros agentūra:</u> Siekia dalyvauti regioninės plėtros politikos įgyvendinime remiant ekonomikos ir socialinės plėtros politikos iniciatyvų vykdymą regionuose. Siekia informuoti visuomenę apie regionų plėtrą, kurti palankų Lietuvos plėtros įvaizdį.
---	---	--	---

Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis teisės aktais

VIETOS SAVIVALDOS PAGRINDAS – BENDRUOMENĖ

Gyventojų savivalda yra demokratijos tradicijos pamatas. Demokratinės teisės dalyvauti valstybės valdyje užtikrinimas reiškia savivaldą tikrąja šio žodžio prasme, kai gyventojai ne tik renka valdžios atstovus ir leidžia jiems priimti sprendimus, bet ir patys aktyviai dalyvauja sprendimų priėmimo. VŠĮ įtvirtintas tiesioginio gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus principas apima gyventojų dalyvavimą sprendimų projektų rengime bei svarstyme, apklausose, susirinkimuose ir kitas pilietinės iniciatyvos formas. Seimui svarstyti pateiktame VŠĮ keitimo projekte siekiama dar plačiau įtvirtinti konsultavimąsi su gyventojais vietos lygmeniu. **Aktyvus gyventojų dalyvavimas, jų įtraukti ir užtikrinimas, stiprių bendruomenių kūrimas susiję tiek su piliečių įgalinimu ir pasitikėjimo institucijomis stiprinimu, tiek su efektyviu, skaidriu ir atskaitingu viešuoju valdymu ir jo kontrole.**

Nuo 2015 m. savivaldos rinkimuose vietos gyventojai patys tiesiogiai renka ne tik miesto ar rajono savivaldybės tarybos narius, bet ir savivaldybės merą. Tai buvo demokratijos plėtros ir tuo pačiu politinės decentralizacijos žingsnis, kuris turėjo teigiamą poveikį gyventojų aktyvumui savivaldybių tarybų rinkimuose. Vis dėlto, rinkėjų aktyvumas juose išlieka žemiausias ir nesiekia 50 %. Palyginimui, 2011 m. rinkėjo valią pareiškė 44 % rinkimo teisę turinčių Lietuvos gyventojų, 2015 m. – 47,2 %, 2019 m. – 47,8 % (VRK informacija). Lietuvos gyventojai pasižymi pasyviu vaidmeniu ir tarptautiniame kontekste – **pagal EBPO sudaromą šalies piliečių įsitraukimo į demokratinius procesus reitingą (Civic Engagement), Lietuva yra 30-ta iš 40-ies šalių.** Šis indeksas šalis vertina pagal piliečių aktyvumą rinkimų metu ir tai, kaip tvirtai šalies gyventojai jaučiasi galintys pasitikėti kitais esant reikalui.

Nepakankamai aktyvų gyventojų įsitraukimas į vietos reikalų sprendimą atskleidžia ir VRM 2018 m. atlikto tyrimo duomenys – **didžioji gyventojų dalis (66 %) teigė jokiais formomis nedalyvaujantys sprendžiant vietos reikalus.** Beveik pusei gyventojų (44 %) nepakanka informacijos apie tai, kokiais būdais galėtų dalyvauti sprendžiant įvairius viešuosius reikalus savo gyvenamojoje vietovėje. Gyventojų iniciatyvą neretai slopina ir pernelyg sudėtingos dalyvavimo procedūros bei netikėjimas, kad jų dalyvavimas gali daryti įtaką savivaldybės sprendimams. Pačios savivaldybės dažnai nėra suinteresuotos aktyviu gyventojų dalyvavimu ir neužtikrina grįžamojo ryšio gyventojų pasiūlymams, kas menkina gyventojų pasitikėjimą išrinkta vietos valdžia ir neskatina stiprių vietos bendruomenių kūrimosi.

Geruoju vietos gyventojų įtraukties pavyzdžiu yra laikomas dalyvaujамasis biudžetas, kuomet savivaldybė kartu su gyventojais sprendžia dėl viešųjų lėšų panaudojimo, o gyventojai patys

siūlo idėjas savivaldybei bei balsuodami renka labiausiai patikusias. Dalyvaujamas biudžetas didina vietos valdymo skaidrumą, gyventojų pasitikėjimą, gerina savivaldybės vardą ir santykį su gyventojais. Kol kas Lietuvoje tik Alytaus miestas yra įgyvendinęs dalyvaujamojo biudžeto iniciatyvą – 2018 m. 1300 miestiečių balsavo už 15 projektų finansavimą (*Transparency International* informacija). Tuo metu Vakarų Europos šalyse, tokiose kaip Ispanija, Italija ar Prancūzija dalyvaujamojo biudžeto iniciatyva taikoma gerokai plačiau. Mūsų kaimynėje Lenkijoje šiuo metu apie 100 savivaldybių, o Estijoje apie 20 savivaldybių taip pat dalį savo biudžeto skirsto pagal dalyvaujamojo biudžeto modelį.

UŽ SAVIVALDOS ĮGYVENDINIMĄ ATSAKINGOS SAVIVALDYBĖS

LR Konstitucijos 119, 120 ir 123 straipsniuose yra įtvirtintos nuostatos dėl vietos savivaldos. Remiantis jomis, savivaldybės yra pagrindinė decentralizuoto Lietuvos (valdymo) organizavimo pakopa. Konstitucija tiesiogiai nenustato kitos vietos valdžios lygmens, o Vyriausybei tik suteikiama teisė sukurti specialias valdymo priemones kitiems administraciniais vienetams. Taigi, **Lietuva turi tik vieną vietos valdžios lygmenį, kurį sudaro 60 savivaldybių.**

Lietuvos savivaldybės pagal savo dydį yra vienos didžiausių ES (Regioninės politikos baltoji knyga, 2017), nors kai kurios iš jų savo gyventojų skaičiumi tarpusavyje skiriasi net po keliasdešimt kartų. Ženklys ne tik demografiniai, bet ir socioekonominiai savivaldybių skirtumai, kurie plačiau apžvelgti pirmame analizės skyriuje. Šiandien dėl ne vienodų startinių pozicijų po nepriklausomybės atgavimo, skirtingos geografinės padėties, turimų materialinių ir gamtinių išteklių, infrastruktūros, gyventojų migracijos ir senėjimo procesų savivaldybės pasiekė skirtingą išsivystymo lygį ir potencialą, susiformavo vietos bei regionų specifika.

Tarp visų Lietuvos savivaldybių aiškiai išsiskiria „didžiųjų“ (6) savivaldybių grupė – Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio ir Alytaus miestų savivaldybės, kurios dažnu atveju pasižymi geresniais rodikliais ir ekonominiu gyvybingu. Ir taip pat aplink šiuos miestus išsidėsčiusių ir stipriai nuo jų priklausomų – „žiedinių“ (6) savivaldybių grupė, kuri kelia nemažai iššūkių derinant miestų ir rajonų savivaldybių bendrą veiklą ir paslaugų gyventojams teikimą. 2016 m. VRM atliktoje galimybių analizėje teigiama, kad „žiedinės“ savivaldybės „labiau orientuojasi į liberalesnę gyvenamojo ploto plėtrą, taip užsitikrindamos gyventojų skaičiaus didėjimą, tačiau skiria nepakankamai dėmesio komunalinių, švietimo, transporto ir sveikatos paslaugų teikimui. Todėl susidaro situacija, kai „žiedinės“ savivaldybės gyventojai naudoja kitos savivaldybės teikiamomis paslaugomis (ypač švietimo, transporto, sveikatos). Šių paslaugų teikimo įstaigų steigėjai yra kitos savivaldybės ir asignavimai joms skiriami iš jų biudžetų, todėl atsiranda konfliktas tarp „žiedinės“ ir kitos savivaldybės. Šią situaciją galima būtų spręsti savivaldybėms kooperuojantis ir įgyvendinant bendrus sprendimus dėl paslaugų, atitinkančių gyventojų poreikius ir lūkesčius, teikimo.“

Likusios 48 mažosios savivaldybės taip pat turi skirtingą teritorinį, socialinį ir ekonominį kapitalą. **Todėl ateityje regioninės politikos priemonės turėtų geriau atliepti individualius savivaldybių poreikius, o jų specifiniai iššūkiai – sprendžiami konkrečiai vietai geriausiu būdu.** Tam reikalingas didesnis savivaldybių įgalinimas ir sprendimų formavimas „iš apačios“.

REGIONINIS IR TARPSAVIVALDYBINIS BENDRADARBIAVIMAS

Anksčiau Lietuvoje egzistavo ir regioninis valdymo lygmuo, kuris buvo įsteigtas 1994 m. kaip decentralizuota bendrosios paskirties administracija. Šį lygmenį sudarė 10 apskričių, kurioms vadovavo Vyriausybės paskirti apskrities viršininkai, turėję išplėstines koordinavimo galias. Po 2000 m. reformos, apskričių viduje buvo įkurtos regiono plėtros tarybos (RPT), kurios turėjo padėti įgyvendinti nacionalinę ir ES regioninę politiką, ruošiantis Lietuvos įstojimui į ES. Tačiau tai nėra

papildomas – tarp savivaldos ir centrinės valdžios esantis – valdymo ar administravimo lygmuo, bet aukštesnis savivaldos lygmens bendradarbiavimo formatas.

2010 m. reforma buvo nuspręsta panaikinti apskritis ir apskrities viršininkus. Jų pareigas perėmė Vyriausybė, atitinkamos ministerijos bei nacionalinės agentūros, tačiau RPT buvo išlaikytos. Regiono plėtros taryba sudaroma iš regiono savivaldybių merų, deleguotų savivaldybių tarybų narių, Vyriausybės paskirto asmens bei socialinių ir ekonominių partnerių atstovų. Pastarieji turi sudaryti 1/3 visų RPT narių. Visgi **esamas RPT formatas nėra pakankamai išnaudojamas, tarybų vaidmuo regiono valdyme yra ribotas ir pasyvus** dėl struktūrinių aspektų ir daugiau patariamojo, o ne vykdomojo jų įgaliojimų pobūdžio bei daugiau techninio nei kokybinio narių įsitraukimo į RPT veiklą (Naginionytė, Samasionokaitė, 2019). Šiuo metu Seime svarstomas naujos redakcijos RPĮ projektas numato stiprinti RPT galias ir kompetencijas, keisti jų veiklos modelį, suteikti juridinio asmens statusą ir jam priklausančias teises ir pareigas, platesnius sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo įgaliojimus, apibrėžti atsakomybę už regiono tikslų įgyvendinimo rezultatus (RPĮ projekto aiškinamasis raštas). Pasak įstatymo rengėjų, tai ne tik stiprins regioninę savivaldos lygmenį, tačiau ir motyvuos savivaldybes ieškoti bendrų regioninių sprendimų optimizuojant paslaugų kaštus, bendradarbiaujant su socialiniais ekonominiais partneriais, pritraukiant investicijas. Tačiau RPĮ įgyvendinimo mechanizmas ir tikslus poveikis regioniniam bei savivaldybių investicijų planavimui vis dar nėra aiškus, jį įvertinti bus galima po įstatymo ir susijusių poįstatyminių aktų priėmimo.

Bendradarbiavimo tarp savivaldybių potencialas nėra išnaudojamas ne tik RPT formate, bet ir atskiruose tarpsavivaldybiniuose (funkciniuose) projektuose. Specialios teisinės bazės, nacionalinio ar ES finansavimo krypties tarpsavivaldybiniam bendradarbiavimui taip pat nėra. VSĮ 5 str. numato, kad bendriems tikslams pasiekti savivaldybė gali sudaryti jungtinės veiklos sutartis su kitomis savivaldybėmis, tačiau nėra reglamentuotos jokios nuostatos dėl savivaldybių bendradarbiavimo, kai yra siekiama bendrų regiono vystymo tikslų ir tam skirtų investicijų planavimo (RPĮ projekto aiškinamasis raštas). Gerosios praktikos pavyzdžių yra nedaug, dalis jų buvo motyvuoti ES finansinių paskatomis (pavyzdžiui, programa INTERREG), bendradarbiavimas daugiausia grindžiamas savanoriškumu, todėl praktikoje priklausė nuo pačių savivaldybių iniciatyvų, interesų, asmeninių ryšių, vadovų gebėjimo tartis. Dviejų tarpsavivaldybinių bandomųjų patirties pagrindu (Tauragė+ ir Šalčininkai+) dar tik bus rengiamos metodinės rekomendacijos funkcinų zonų strategijų rengimui ir įgyvendinimui.

Ateityje regioninės partnerystės svarba tik didės. *Pirma*, tai susiję su nauja 2021–2027 m. ES finansavimo perspektyva, kurioje būtent tarpsavivaldybiniai projektams bus skiriama pirmenybė, o didesnės projektų dalies finansavimas bus lengviau pakeliamas kelioms savivaldybėms jungiantis kartu. *Antra*, ET rengtoje 2020 m. Lietuvos regioninės plėtros tarpusavio vertinimo ataskaitoje rekomenduojama kurti finansines paskatas, kuriomis būtų skatinamas savivaldybių bendradarbiavimas, tačiau tuo pačiu neriboti savivaldybių sprendimų nepriklausomumo. *Trečia*, EBPO šalyse stebima tendencija, kai regioninė politika tampa vis kompleksiškesnė, įgyvendinant regioninę politiką neapsiribojama subsidijų teikimu, centralizuotu sprendimų priėmimu ir įgyvendinimu, bet akcentuojama į teritorijos poreikius orientuoto požiūrio (angl. *place-based approach*) svarba, kuriami reguliaciniai ir finansiniai instrumentai, įgalinantys regionus ir savivaldą imtis iniciatyvos sprendžiant konkrečiai teritorijai būdingas problemas (ESTEP, 2019).

CENTRALIZUOTAS REGIONINĖS POLITIKOS FORMAVIMAS

Regioninės politikos institucinė sistema turėtų sudaryti sąlygas konstruktyviam centrinės valdžios ir vietos savivaldos bendradarbiavimui, sistemoje veikiančių šalių pozicijų suderinimui ir efektyviam

sprendimų priėmimui. Nors savivaldybių ir centrinės valdžios institucijų interesai turi būti derinami, bendri veiksmai koordinuojami siekiant reikšmingų regioninės politikos pokyčių ir pažangos, tarpinstitucinis bendradarbiavimas ir integruotas planavimas regioniniu mastu yra ribojamas dėl nepakankamai efektyvaus savivaldybių, regionų ir centrinės valdžios institucijų bendradarbiavimo mechanizmo (Naginionytė, Samasionokaitė, 2019). Esamas centralizuotas funkcijų pasiskirstymas rodo, kad centrinės valdžios – tiek įstatymų leidžiamosios, tiek vykdomosios valdžios – institucijos, formuodamos regioninės politikos tikslus, nustato veiklos kryptis ir bendrus reikalavimus, kurių vietos savivalda, vykdydama jai priskirtas funkcijas, turi laikytis (VK, 2019 m.). Kitaip tariant, trūksta struktūros, kuri užtikrintų visų regioninėje politikoje dalyvaujančių institucijų įtrauktį ir kryptingą regionų plėtrą. Šiuo metu regioninę politiką formuoja ir koordinuoja VRM, įgyvendina jai pavaldžios institucijos, o kitos ministerijos pagal kompetencijas atsako už atskirų regioninės politikos priemonių įgyvendinimą. Dabartinėje planavimo sistemoje nėra aiškių strateginių gairių. VRM duomenimis, daugiau nei 300 planavimo dokumentų, parengtų skirtingose struktūrose (ministerijose, institucijose ir t.t.), prisideda prie regioninės plėtros politikos, todėl ji tampa ypač fragmentiška. 2020 m. EK ataskaitoje taip pat teigiama, kad **Lietuvai labai trūksta veiksmingos regionų plėtrai skirtos institucinės sistemos.**

Lietuvos regioninės politikos sritis yra stipriai priklausoma nuo ES fondų investicijų. Atliktoje studijoje „Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 m. vertinimas: Regioninė plėtra“ (2019) nustatyta labai aukšta regioninės politikos priklausomybė nuo ES fondų finansavimo – regioninės politikos srityje **2011 – 2018 m. finansavimas iš ES fondų sudarė net 96 proc. viso regioninei politikai įgyvendinti skirto viešojo finansavimo.** Šioje studijoje teigiama, kad ES fondų investicijos regionuose ar savivaldybėse iki šiol buvo vykdomos ne orientuojantis į regionų ar savivaldybių poreikius ir prioritetus, o centralizuotai įgyvendinant centrinės valdžios suplanuotas priemones, kurioms buvo taikoma regioninė projektų atranka, tačiau atskiros priemonės tarpusavyje buvo menkai susiję. Kad ES fondų lėšos regioninei politikai įgyvendinti 2021–2027 m. laikotarpiu būtų panaudotos efektyviau ir būtų išvengta 2007–2013 m. ir 2014–2020 m. padarytų klaidų, svarbu, kad nacionaliniu lygiu būtų aiškiai apibrėžta, kokių pokyčių siekiama įgyvendinant regioninės politikos priemones, t. y. kad vietos lygiu planuojamos investicijos būtų suderintos su nacionaliniu lygiu keliamais tikslais. Be to, preliminariais, LRP, FM, ir VRM duomenimis (2020), skaičiuojama, kad per ateinantį ES finansinį laikotarpį Lietuvos regionų plėtrai teks 24 ar 27 % mažiau europinių lėšų nei iki šiol, o tai irgi skatina suteikti regionams didesnę savarankiškumą.

Lietuvos regioninėje politikoje iki šiol dominavo sektoriniai sprendimai, trūko nuoseklaus ir kompleksinio požiūrio. Veiksmingos institucinės sistemos trūkumas riboja galimybes kryptingai siekti regioninės politikos tikslų, užtikrinti visų pusių dalyvaujančių pusių įtraukimą, sprendimai priimami centralizuotai, dažniau taikomasi prie finansavimo šaltinio nei siekiamo rezultato, o patys regionai ir savivaldybės turi nepakankamus įgaliojimus bei įtaką regionų plėtrai. Skatinti savivaldos savarankiškumą, tarpsavivaldybinių ir regioninių projektų vystymą ypač aktualu, siekiant efektyviau nei ankstesniais laikotarpiais panaudoti bei didesne dalimi prisidėti prie būsimos 2021–2027 m. ES finansavimo perspektyvos projektų.

3. MENKĄ CENTRINĖS VALDŽIOS IR VIETOS SAVIVALDOS BENDRADARBIAVIMĄ BŪTINA KEISTI Į LYGIAVERTĘ PARTNERYSTĘ

Konstitucinis Teismas savo nutarimuose akcentuoja bendradarbiavimo tarp skirtingų valdžios lygių svarbą ir reikšmę: „**bendradarbiavimas yra universalus konstitucinis principas. Jo įgyvendinimas sudaro prielaidas tiek valstybės institucijoms, tiek savivaldybėms vykdamas įstatymuose įtvirtintus įgaliojimus siekti bendro tikslo – užtikrinti efektyvų visuomenės ir valstybės reikalų tvarkymą**“ (KT, 1996). Kadangi centrinės valdžios institucijų ir savivaldos tikslai yra bendri, o savivaldybių savarankiškumas, kad ir kokio dydžio jis bebūtų, nereiškia galimybės ignoruoti valstybės interesus (KT, 1998), todėl savivaldybių ir valstybės interesų derinimas yra ypač svarbus, o jų bendradarbiavimas, veiklos koordinavimas yra neišvengiamas ir būtinas. Nuo šio bendradarbiavimo gylio ir kokybės priklauso tiek priimamų sprendimų kokybė, tiek jų įgyvendinimo sklandumas. Šioje analizėje bendradarbiavimas vertinamas tiek kaip tvarios regioninės politikos prielaida, tiek kaip bendro sutarimo dėl savivaldos stiprinimo sąlyga.

Nors bendradarbiavimo svarba atrodo akivaizdi, tačiau 2019 m. VK audito rezultatai rodo, kad, galiojant esamam valstybinių ir savarankiškųjų savivaldos funkcijų paskirstymui, abu **valdžios lygiai funkcijas vykdo atskirai, tarpusavyje menkai bendradarbiaujama, vietos savivaldai trūksta aiškaus centrinės valdžios tikslų ir reikalavimų nustatymo, kas sukelia neigiamas pasekmes abiem pusėms – tikslai lieka neįgyvendinti, krenta teikiamų paslaugų kokybė**. O savivaldos atstovų pasisakymuose dažnai girdimos „nužeminto vasalo“, „prašytojo“, „trečio brolio“ ar panašios metaforos, nepasitenkinimas per lėtai gerėjančiu santykiu su centrine valdžia.

COVID-19 pandemijos valdymas taip pat išryškino centrinės valdžios ir savivaldybių bendradarbiavimo trūkumus. Tiek centrinės valdžios institucijos, tiek savivaldybių atstovai pripažįsta, kad krizės pradžioje trūko efektyvios komunikacijos, veiksmų koordinacijos, abipusio tikslios informacijos pateikimo, todėl buvo kuriami *ad hoc* nuotolinių pasitarimų formatai, kurie vėliau itin pasiteisino reaguojant į greitai besikeičiančias aplinkybes. Gebėjimas siekti bendro tikslo ir bendrų rezultatų, konstruktyvus nesutarimų sprendimas yra lemiami ne tik ekstremaliomis aplinkybėmis, tačiau ir kasdieniuose darbuose.

Nagrinėjant teises bendradarbiavimo prielaidas, regis, **apibrėžtuose savivaldybių santykiuose su valstybės institucijomis numatytos aiškos galimybės bendradarbiavimui**. Vietos savivaldos įstatymas (52 str.) reglamentuoja, kad savivaldybės prireikus gali gauti konsultacijų iš valstybės institucijų, o su jų veikla susiję svarstomi teisės aktų projektai aptariami su savivaldybėmis arba LSA ir kt. Tačiau praktika konsultuotis ir įtraukti savivaldos atstovus į valstybės valdymo procedūras ir taip diskusijas dėl sprendimų papildyti savivaldos kompetencija skirtingose ministerijose ir kitose institucijose susiformavo atskirai, todėl vyksta fragmentiškai, priklauso nuo asmeninės iniciatyvos, vadovų palaikymo ar kitų interesų. Daug erdvės paliekama ir savanoriškam, nereglamentuotam, vadybos racionalumu pagrįstam ir todėl ne visada pakankamam bendradarbiavimui.

Vyriausybėje, kitose valstybės institucijose ir tarptautinėse organizacijose bendriems savivaldybių interesams atstovauti įgaliota (VSĮ 53 str.) ir specialiu įstatymu įsteigta Lietuvos savivaldybių asociacija (LSA). **LSA vaidmuo kaip viešosios politikos dalyvės nuolat stiprėja, o atstovavimas**

savivaldos interesui tampa vis reikšmingesnis, nes daugeliu atveju valstybės valdyme apsiribojama tik LSA, o ne platesnio rato savivaldybių dalyvavimu. Itin daug procesų, inicijuojamų nutarimų ir įstatyminių iniciatyvų mažesne ar didesne apimtimi liečia ir savivaldybes. Be to, LSA atstovauja savivaldybių interesus įvairiose tarybose, komitetuose, darbo grupėse ir kituose formatuose, kurių LSA interneto svetainėje šiuo metu nurodoma net 140 (tarp jų – Neįgaliųjų reikalų taryba, Turizmo taryba, Nacionalinė sveikatos taryba, Lietuvos švietimo taryba, Trišalė taryba ir kt.). Visi šie procesai ir formatai reikalauja didelių LSA žmogiškųjų ir laiko resursų, nes laiku aktyviai neįsitraukus į įstatymo pateikimo procedūros derinimo etapą, vėliau tvarkytis su jų padariniais yra itin sunku (Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo priėmimo pavyzdys, kai derinimo etape LSA nepateikė pastabų, tačiau šiandien aktyviai siekia pakeisti jau įsigaliojusį įstatymą). Tuo metu siaurų sričių klausimų svarstymuose, žinybiniame bendradarbiavime sunku siekti horizontalių tikslų, susitarti dėl integruotų sprendimų. Tolesnis LSA žmogiškųjų ir finansinių resursų bei kompetencijų didinimas turėtų teigiamą poveikį savivaldybių įtraukimui į sprendimų priėmimą, bendradarbiavimui su nacionalinėmis institucijomis.

Vyriausybės ir LSA interesų ir pozicijų tiesioginiam derinimui šalių susitarimu sudaryta Dvišalė komisija (VSI 52 str.). Komisijos veikla atnaujinta 2018 m. pasirašyta Vyriausybės ir LSA dvišalio bendradarbiavimo sutartimi, įsipareigota susitikti ne rečiau nei du kartus per metus, komisijos išvadas priimti konsensuso tvarka. Tuo metu deklaruotas siekis paspartinti regionams aktualių klausimų sprendimą, ekonominius bei socialinius pokyčius regionuose, sutrumpinti biurokratinės procedūras. Pirmas Komisijai keltas klausimas buvo savivaldybių skolinimosi limito padidinimas arba tvarkos nustatymas, tačiau pokyčių čia neįvyko, šie klausimai ir šiandien išlieka aktualiausi. **Abi pusės pripažįsta, kad nors dvišalis tiesioginis bendradarbiavimas yra itin svarbus ir pažangus žingsnis lygiaverčiam dialogui kurti, tačiau Dvišalės komisijos darbas lig šiol nebuvo pakankamai išnaudojamas, tarnavo labiau kaip apsikeitimo aktualijomis formatas, o sprendimų reikalaujantiems klausimams toliau pasitelkiami įprastiniai, dažniausiai sektoriniai formatai. Įkvepiantis kitos viešosios politikos srities gerasis pavyzdys – LR Trišalė taryba, sudaryta iš darbdavių, darbuotojų profsąjungų ir Vyriausybės atstovų. Čia svarstomi socialinės ir ekonominės politikos ir darbo santykių klausimai, vienas iš sėkmingų pavyzdžių – pasiektas susitarimas dėl 2017 m. Darbo kodekso.**

Bendradarbiavimui stiprinti gali būti pasitelkti ne tik institucionalizuoti formatai, bet ir *ad hoc* procesai. Vienas iš tokių pavyzdžių regioninės politikos srityje – „Regioninės politikos baltosios knygos 2017–2030“ rengimas. Jį rengė Vidaus reikalų ministro sudaryta darbo grupė „Regionų plėtos krypties tobulinimui“ iš Seimo kanceliarijos, Vyriausybės kanceliarijos, ministerijų, savivaldybių merų, socialinių ir ekonominių partnerių bei mokslo institucijų atstovų, leidiniui oficialiai pritarė Nacionalinė regioninės plėtros taryba. Pačioje **Baltojoje knygoje kaip vienas iš regioninės politikos principų įtvirtintas „platus konsensusas“**, juo vadovautasi ir rengiant šį leidinį. Dokumente akcentuojama, kad regioninės politikos dalyviai – **Vyriausybė, Seimas, savivaldybės, socialiniai ir ekonominiai partneriai nėra tarpusavyje pavaldūs, bet veikia kaip partneriai, todėl ir regioninė politika yra koordinacinio pobūdžio, kuriai svarbu suprasti visų partnerių ekonominius, politinius, psichologinius motyvus ir juos suderinti**. Toks principas turėtų galioti ir sprendžiant kitus regioninės politikos iššūkius. Kiti įtraukaus tarpinstitucinio bendradarbiavimo nacionalinio lygmens pavyzdžiai – šiuo metu vykstantys NPP ir LRBP rengimo procesai, į kuriuos įtrauktos tiek skirtingos institucijos, socialiniai ekonominiai partneriai ir tikslinės grupės, plačioji visuomenė.

Efektyvus bendradarbiavimas ir veiklų koordinavimas tarp skirtingo lygmens – nacionalinio, regioninio, savivaldos – 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 (gerieji pavyzdžiai – „Regioninės politikos baltosios knygos“ ir naujojo LRBP rengimas). Regioninės politikos kaip sisteminio iššūkio įgyvendinimas ir veiklų tarp skirtingų pusių koordinavimas reikalauja glaudžios partnerystės, paremtos lygiateisiškumu, savitarpio supratimu ir pasitikėjimu. Tam gali būti pasitelktas tiek esamų formatų stiprinimas, tiek nereglamentuoto bendradarbiavimo tradicijos formavimas.

4. SAVARANKIŠKUMO STIPRINIMAS: SUBSIDIARUMO PRINCIPAS, DECENTRALIZACIJOS NAUJA IR RIZIKŲ VALDYMAS

SUBSIDIARUMO PRINCIPO SAMPRATA

Kalbant apie vietos savivaldos savarankiškumą, gali atsirasti daug neapibrėžtumo, tačiau savarankiškumo esmę ir teorinę dalį, aiškiai apibrėžia 1985 m. priimta Europos vietos savivaldos chartija, dar vadinama „mažąja savivaldos konstitucija“. Joje įtvirtinta (3 str.), kad vietos valdžios institucijos įstatymų apibrėžtose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti viešųjų reikalų dalį, vadovaudamasi vietos gyventojų interesais ir prisiimdamos už tai atsakomybę. Chartijoje įtvirtintas **subsidiarumo principas reiškia, kad visuomeninių įsipareigojimų vykdymas priskiriamas arčiau piliečių esantiems viešojo valdymo subjektams**, o aukštesniems valdymo subjektams perduodamos tos funkcijos, kurių negali atlikti žemesnio lygmens viešojo valdymo subjektai. Veikdamos arčiausiai gyventojų, savivaldybės gali geriausiai atliepti pastarųjų poreikius. Tiesioginis savivaldos ryšys su demokratijos principų šalyje įgyvendinimu yra aiškiai nurodomas Chartijos preambulėje: „savivaldos institucijos yra kiekvienos demokratinės santvarkos pagrindas; piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus – vienas iš demokratijos principų“.

Subsidiarumo principas įvardijamas ir LR Viešojo administravimo įstatyme (I sk. 3 str.) bei LR Vietos savivaldos įstatyme (4 str.), apibrėžiant, jog „šis principas reiškia, kad **savivaldybės viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra efektyviausi**“. Šiuo požiūriu Chartijos 4 straipsnio „Vietos savivaldos įgaliojimai ir pareigos“ 3 dalis, teigianti, jog „viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai. Pareigų, perduodamų kitiems vietinės valdžios organams, apimtis turi atitikti užduoties apimtį ir jos pobūdį, taip pat efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimus“, leidžia konstatuoti šio punkto esmės išankstinį neatitikimą Lietuvos teisei sistemai, vietos savivaldos sąrangai, numatyta LR Konstitucijoje ir aukščiau minėtuose įstatymuose įvardijamiems „efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimams“ (dr. R. Čiupaila, 2011).

Nors Seimas dar 1999 m. ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją, tačiau Lietuva ne visuomet nuosekliai laikosi šių įsipareigojimų. Europos Tarybos vietos ir regionų valdžių kongresas, atlikdamas vietos ir regionų demokratijos padėties būklės ir pokyčių Lietuvoje analizes, ne kartą yra išreiškęs susirūpinimą dėl vietos savivaldos laisvę užtikrinančių klausimų įgyvendinimo. ET tyrimai, iš viso Lietuvoje atlikti tris kartus – 2001, 2012 ir 2018 m. Naujausioje ET ataskaitoje pabrėžiami šie aspektai:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Nors subsidiarumo principas buvo įtrauktas į teisės aktus, jis nėra pilnai įgyvendintas praktikoje, nes kai kurios valstybės institucijos bando reguliuoti nepriklausomas savivaldybių funkcijas. |
| <ul style="list-style-type: none"> Nors padaryta pažanga plečiant savivaldybių teises valdyti valstybinę žemę, jos vis dar nėra pilnateisės šių žemių valdytojos, nors tai leistų skatinti teritorinę plėtrą. |
| <ul style="list-style-type: none"> Nepaisant greito atsigavimo po finansinės krizės ir padidėjusių savivaldybėms skiriamų išteklių po 2013 m., šie ištekliai neatitinka vietos valdžios atsakomybių, o savivaldybių prieiga prie rinkos kapitalo yra itin ribota. |

- Piliečių dalyvavimas savivaldoje išlieka silpnas, o gyventojai nelaiko savivaldybių kaip galinčių atliepti jų poreikius.
- RPT vis dar neturi administracinio aparato, o jų funkcijos išlieka ribotos. ET vietos ir valdžių kongresas rekomendavo Lietuvos valdžios institucijoms „imtis priemonių regioninio lygmens stiprinimui didinant RPT kompetencijas, stiprinant jų administracinį aparatą ir tobulinant lėšų paskirstymą tarp regionų.“

DECENTRALIZACIJOS DIMENSIJOS

Chartijoje yra apibrėžtos **trys decentralizacijos dimensijos – politinė decentralizacija, administracinė decentralizacija ir fiskalinė (arba finansinė) decentralizacija, kurios yra tarpusavyje glaudžiai susijusios ir viena kitą papildo**. Fiskalinė decentralizacija negali vykti (arba neturėtų vykti) be politinės ir administracinės decentralizacijos. Kita vertus, be fiskalinės decentralizacijos politinė ir administracinė decentralizacijos taip pat neturi prasmės. Norint maksimaliai padidinti decentralizacijos proceso sėkmės tikimybę, reikėtų atidžiai išnagrinėti šių trijų dimensijų sąsajas (EBPO, 2019).

Politinė decentralizacija nustato teisinį decentralizacijos pagrindą, kuris apima galių paskirstymą pagal subsidiarumo principą tarp skirtingų valdžios lygių, turinčių skirtingus tikslus, bei dažnai siekiant sustiprinti demokratiją. Tai reiškia ir *subnacionalinių* administratorių atrankos būdą – t. y. skiriant arba išrenkant. Politinis decentralizavimas taip pat reiškia, kad planavimo ir sprendimų priėmimo procese visais klausimais, tiesiogiai su jais susijusiais, reikia konsultuotis su vietos valdžios institucijomis.

Administracinė decentralizacija apima pertvarkymą ir aiškų užduočių bei funkcijų paskirstymą tarp teritorinių lygių, siekiant pagerinti nacionalinio teritorinio administravimo efektyvumą ir skaidrumą. Paprastai tai yra susiję su viešųjų funkcijų planavimo, finansavimo ir valdymo sprendimų perkėlimu žemesniems valdžios lygmenims, įskaitant jų administracinių struktūrų ir išteklių valdymą.

Fiskalinė decentralizacija apima mokesčių ir mokesčių atsakomybės paskirstymą *subnacionaliniams* valdžios lygiams. Šiuo atveju decentralizacijos laipsnis priklauso ir nuo deleguotų išteklių kiekio, ir nuo autonomijos juos valdant. Pavyzdžiui, autonomija yra didesnė, jei vietos valdžios institucijos gali nuspręsti dėl mokesčių bazių, mokesčių tarifų, išlaidų paskirstymo ir jei jos gali turėti tam tikro lygio politinę nuožiūrą naudodamos joms skirtas dotacijas.

DECENTRALIZACIJOS PRIVALUMAI

Pasaulio ekonomistai (P. Booth, F. Hayek, F. Dillinger) išskiria šiuos **decentralizacijos privalumus**:

1) Vietos valdžia gali išteklių ir viešųjų paslaugų teikimą organizuoti taip, kad gyventojų poreikiai būtų patenkinti geriau. Vietinė valdžia yra arčiau gyventojų, todėl turi galimybę įvertinti skirtingus jų poreikius ir pritaikyti tinkamesnius sprendimus. Taigi atsiranda galimybė išnaudoti vietines žinias ir remiantis tuo formuoti geresnius viešosios politikos sprendimus. Decentralizacija reikalinga būtent šiai informacijai kaupti ir panaudoti. Juk žmonės yra informacijos šaltinis, tad būnant arčiau informacijos šaltinio atitinkami sprendimai tampa labiau pagrįsti ir pritaikyti.

2) **Didesnė vietos valdžios atskaitomybė žmonėms.** Kadangi gyventojai turi galimybę migruoti tarp savivaldybių, vietinė valdžia turi didesnes paskatas veikti efektyviau. Kaip ir įprastose rinkose, dėl konkurencijos gerėja savivaldybių teikiamų paslaugų kokybė, ieškoma labiau poreikius atitinkančių sprendimų.

3) **Kuo daugiau paslaugų teikimo variantų, tuo didesnė tikimybė rasti inovatyvų, geresnį sprendimą.** Kai funkcijas unifikuotai vykdo centrinė valdžia, retai peržiūrėdama, ar siūlomos paslaugos tenkina gyventojų poreikius, ši tikimybė sumažėja.

4) **Mažesni stebėsenos kaštai** (vartotojų poreikių, elgsenos monitoringas), nes vietinė valdžia veikia arčiau gyventojų.

5) **Stabilesnė valdžios sistema.** Kai galios šaltinis ne vienas, o keli, atsiradus sutrikimams, nenukenčia visa šalis – taip amortizuojami neigiami veiksniai.

EBPO taip pat pažymi, kad decentralizacija turi privalumų viešųjų paslaugų teikimo efektyvumui ir demokratinei valdysenai: decentralizuojant viešųjų paslaugų teikimą sudaromos prielaidos tinkamai atliepti vietos gyventojų poreikius, mažinti paslaugų teikimo išlaidas, mobilizuoti vietinius viešuosius išteklius, skatinti vietos lygmens plėtrą ir vystymąsi. Tuo pačiu kuriamas didesnis vietos valdžios skaidrumas, atskaitingumas vietos bendruomenei, aktyvinamas piliečių dalyvavimas ir įsitraukimas. Decentralizacijos procesams įdiegti reikalingi pakankami vietos valdžios pajėgumai, viešosios politikos funkcijų decentralizacijos balansas, tinkama koordinavimo ir efektyvi centrinės valdžios stebėsenos sistema.

DECENTRALIZACIJOS RIZIKOS

DECENTRALIZACIJOS RIZIKOS

Tradiciniai argumentai „prieš“ decentralizaciją siejami su didesne politinės korupcijos rizika, nepakankamomis vietos kompetencijomis, savivaldos negebėjimais pasiekti jai keliamus tikslus, sudėtingu optimalių žmoniškųjų ir finansinių resursų nustatymu ir perskirstymu kiekvienai institucijai dėl resursų nemobilumo ir informacijos nepakankamumo. Didesnė konkurencija „iš apačios“ gali kelti riziką perskirstymo sistemoms tokioms kaip socialinė gerovė, jei būtų mažinami surenkami mokesčiai, ar aplinkosauginių tikslų siekimui, jei standartai būtų žeminami siekiant pritraukti investicijas. Sunkiau išnaudoti masto ekonomijos privalumus, kyla užduočių dubliavimo rizika. Valstybės mastu sunkiau siekti nacionalinių makroekonominių tikslų tokių kaip fiskalinė drausmė. Kyla politikos tarp skirtingų valdymo lygmenų suderinimo iššūkiai, dėl to lėčiau įgyvendinamos naujos reformos ir pokyčiai, kas gali vesti tiek į tolesnę decentralizaciją, tiek stiprinti siekius valdymą vėl centralizuoti (Charbit, EBPO 2011).

Kiek šios bendros rizikos aktualios kiekvienoje šalyje priklauso nuo jos istorinio, kultūrinio ir politinio konteksto, gebėjimo išnaudoti turimas stiprybes ir minimalizuoti potencialias silpnybes. EBPO (2016) pažymi, kad decentralizacijos sėkmė ir rezultatai priklauso nuo proceso suplanavimo ir įgyvendinimo, institucijų brandos ir kompetencijų, efektyvių koordinavimo ir bendradarbiavimo mechanizmų. Todėl planuojant savivaldos stiprinimo priemones turi būti paraleliai numatomos ir atitinkamos rizikos valdymo priemonės, kad didesnės galios koreliuotų su didesne atsakomybe, o padidėjusiai laisvei būtų nustatytos aiškios ribos. EBPO „Decentralizacijos priemonių vadove“ (OECD Handbook 2019) pateikiamos gairės kaip numatyti ir sumažinti pokyčių keliamas rizikas:

- Centrinės valdžios institucijos yra atsakingos už decentralizacijos proceso sąlygų bei ribų nustatymą, kur turi būtų įtrauktos ir rizikų valdymo priemonės.
- Administracinių, techninių ir strateginių kompetencijų savivaldos lygmenyje trūkumas yra vienas didžiausių iššūkių, todėl šių kompetencijų didinimas, leidimas „mokytiis darant“ turi būti prioritetas, skirtas pakankamas pereinamasis laikotarpis.
- Turi būti skiriamas dėmesys fiskalinei decentralizacijos dimensijai, kad didesnės atsakomybės vykdyti savivaldybės turėtų pakankamus finansinius resursus.
- Didelė savivaldos priklausomybė nuo centralizuoto finansavimo mažina motyvą atsakingai valdyti savo finansus, todėl savivaldai būtinos ir nuosavų šaltinių pajamos, su kuriomis elgiamasi efektyviau ir atskaitingiau.
- Reikalinga aiškiai atskirti centrinės valdžios ir vietos savivaldos atsakomybes ir funkcijas. Veiklų dubliavimas yra ne tik brangus, bet ir kurią painiavą dėl atsakomybės prieš gyventojus.
- Tam, kad būtų išnaudojama masto ekonomija, o viešojo politika netaptų fragmentuota, centrinė valdžia turėtų nustatyti teises normas ir kurti paskatas funkciniam bendradarbiavimui tarp savivaldybių ar regionų skatinti.

Lietuvoje diskusijose dėl decentralizacijos bene dažniausi nuogastavimai susiję su korupcijos grėsme bei nepakankamomis savivaldybių kompetencijomis.

Dalis decentralizaciją procesus vertinančiųjų teigia, jog politinė ir fiskalinė decentralizacija gali sąlygoti padidėjusią korupciją ir interesų grupių įtaką vietos valdžios institucijoms. Visgi mokslininkai atliktoje studijoje „*Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai*“ (2009), analizuojantys decentralizacijos ir korupcijos koreliaciją, nesutaria, ar ryšys tarp pastarųjų yra teigiamas, ar neigiamas. Todėl **vienareikšmio atsakymo į klausimą, ar decentralizacija skatina, ar slopina piktnaudžiavimą viešąja galia, nėra**. Politinė, socialinė, ekonominė ir kultūrinė konkrečios šalies situacija lemia decentralizacijos ir korupcijos sąveikos pobūdį. Naujausiais Specialiųjų tyrimų tarnybos (STT) duomenimis Lietuvoje (Korupcijos žemėlapis, 2019), savivaldybės korumpuotomis laiko 31 % valstybės tarnautojų ir 23 % Lietuvos gyventojų, kurie labiausiai korumpuota savivaldos institucija įvardijo viešųjų pirkimų skyrių. Tai susiję ir su bendrai žemu Lietuvos gyventojų pasitikėjimu valstybės institucijomis lygiu. Bet kokiu atveju, korupcijos ir skaidrumo klausimai šalies valdyme turi būti sprendžiami nepaisant sprendimų priėmimo lygmens ir neturėtų užkirsti kelio siekiant decentralizuoto valdymo teikiamos naudos.

Administracinių, techninių ir strateginių kompetencijų savivaldos lygmenyje trūkumas yra vienas didžiausių iššūkių jau šiandien, todėl šių **kompetencijų didinimas turi būti prioritetas tiek siekiant didesnio savivaldybių savarankiškumo, tiek imantis bet kokių kitų valdymo efektyvinimo priemonių**. Poreikis stiprinti valstybės tarnautojų kompetencijas visose, ne tik savivaldos, viešojo valdymo institucijose numatytas 2021–2030 m. NPP projekte. Dokumente regioninių ir savivaldybių lygmens kompetencijų stiprinimas yra numatytas ir kaip būtina regioninės politikos sėkmės prielaida. Priimant decentralizacijos sprendimus, reikalinga skirti priemones bei pakankamas trukmės pereinamąjį laikotarpį reikalingoms kompetencijoms savivaldybėse išvystyti. Kaip parodė piniginės socialinės paramos teikimo savivaldybių savarankiškosios savivaldybių funkcijos bandomosiose savivaldybėse patirtis, pokyčių sklandumą užtikrini reguliarūs SADM atstovų vizitai ir dalijimasis patirtimi, intensyvesnis tarpinstitucinis

bendradarbiavimas. Šiose savivaldybėse dirbusių specialistų apklausa parodė, kad 63 % apklaustųjų neprireikė papildoma kelti kvalifikacijos (Bitinas, Bitaitis, 2014), taigi perimti naują funkciją pakako turimų kompetencijų.

ET vietos ir valdžių kongreso atliekami vertinimai patvirtina, jog Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintos savivaldos teisės, apimančios politinę, administracinę ir finansinę nepriklausomybę, Lietuvoje nėra pakankamai įgyvendintos. Nors Lietuva yra įsipareigojusi laikytis subsidarumo 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 į tai vis dar mažai atsižvelgiama. Ateityje stiprinant savivaldybių savarankiškumą, svarbu įvertinti ir kylančias rizikas valstybės finansiniam tvarumui, valdymo skaidrumui ir numatyti priemones šių rizikų valdymui bei reikalingų kompetencijų didinimui.

5. CENTRALIZACIJOS TENDENCIJOS VALSTYBĖS VALDYMO FUNKCIJŲ PASISKIRSTYME IR ŽEMAS FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS LYGIS

Strateginiuose valstybės dokumentuose (NPP 2021–2030 m. projekte, XVII-osios Vyriausybės programoje, Nacionalinės regioninės politikos prioritetuose iki 2030 m. ir kt.) yra numatytos prielaidos arba tiesiogiai deklaruojami siekiai savivaldybėms perduoti didesnes plėtros planavimo ir valdymo galias, didinti jų finansines galimybes, remiantis subsidiarumo principu peržiūrėti savivaldybių funkcijas, supaprastinti valstybinės žemės valdymo tvarką, didinti atsakomybę už vietos ekonominį potencialą ir kt. Šie dokumentai detaliau apžvelgiami 7 skyriuje, tačiau juose deklaruojami tikslai ir uždaviniai jau rodo, kad tiek esamas savivaldybių vaidmuo regioninėje politikoje ir galimybės atsakyti už vietos plėtrą, tiek funkcijų pasidalijimas tarp centrinės ir savivaldos lygmenų nėra pakankami, todėl reikalauja gilesnės analizės.

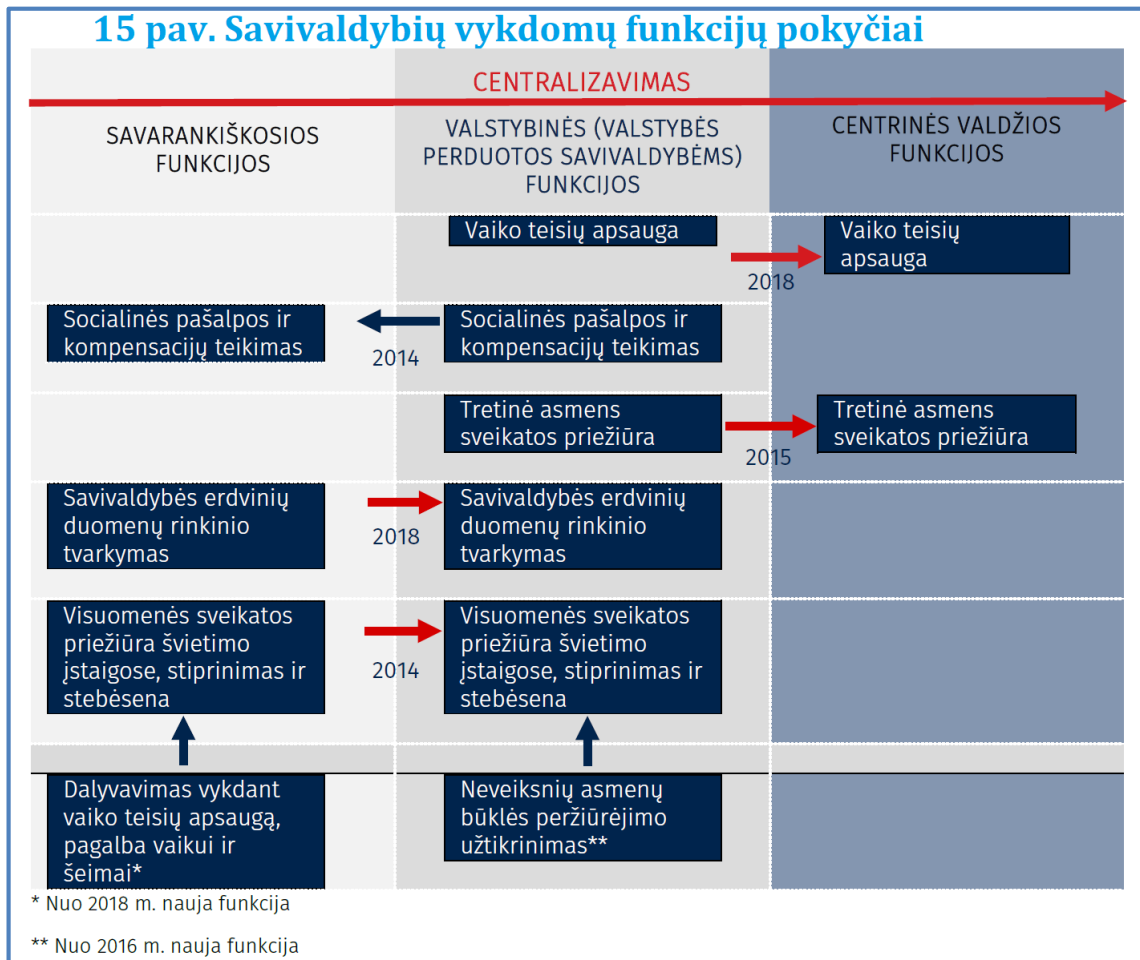
SAVIVALDYBIŲ FUNKCIJOS IR JŲ FINANSAVIMAS

Vietos savivaldos savarankiškumas pasireiškia įvairiose viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo srityse. Pagal VSI (2 sk.), savivaldybėms yra pavestos vykdyti 44 savarankiškosios ir 36 valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos. Toks funkcijų pasiskirstymas savaime neparodo savivaldos savarankiškumo dydžio, nes savivaldybių veikla atsispindi jų išlaidose vienai ar kitai sričiai finansuoti, o finansiniai savivaldybių ištekliai yra gebėjimo įgyvendinti funkcijas pagrindas.

Valstybės kontrolės 2019 m. audito ataskaitoje, kurioje atlikta valstybės ir savivaldybių vykdomų funkcijų pasiskirstymo ir finansavimo analizė, pateikiamos šios išvados:

- **Funkcijų perskirstymai rodo tendenciją jas centralizuoti, nėra vertinama, kuriuo valdymo lygiu jas vykdyti efektyviau.** 2014–2018 m. laikotarpiu vykę 15 savivaldybių vykdomų funkcijų pokyčiai parodė, kad funkcijos perduotos vykdyti centrinei valdžiai ir savivaldybių savarankiškosios funkcijos pakeistos į valstybines funkcijas.
- **Sprendimų priėmimas ir funkcijų vykdymas daugiau sutelktas centrinėje valdžioje.** 8-iose (iš 10-ies) veiklos sričių daugiausia funkcijų vykdo ir didžiausias finansavimas skiriamas centrinei valdžiai. Tik švietimo, būsto ir komunalinio ūkio veiklos srityse daugiau funkcijų ir atitinkamai finansavimo skiriama vietos savivaldai.
- **12-ai (iš 36) valstybinių funkcijų vykdyti nepakanka skiriamų dotacijų,** todėl savivaldybės savo lėšomis finansuoja dalį jų vykdymo sąnaudų. Valstybinės institucijos nevertina ir nežino, kokia savivaldybių biudžetų lėšų suma buvo panaudota valstybinėms funkcijoms vykdyti.
- **Valstybės biudžeto lėšų vietos savivaldai skirta nenustačius siektino rezultato.** 2017 m. savivaldybėms skirta 1 129,6 mln. eurų valstybės biudžeto lėšų vykdyti valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) funkcijas, nustačius tik 1 valstybinės (iš 36) funkcijos tikslus. 162,9 mln. eurų valstybės biudžeto lėšų skirta vykdyti savarankiškasias funkcijas, neatlikus tokio finansavimo naudos ir poveikio vertinimo, ir nenustačius konkrečių ir pamatuojamų tikslų, kurių savivaldybės turi pasiekti.

VK ataskaitoje nurodoma, kad per 2014–2018 m. laikotarpį vykusius funkcijų pokyčius funkcijos buvo perskirstytos tarp valdymo lygių arba tarp funkcijų rūšių 7-is kartus (žr. 15 pav.). Šiuo laikotarpiu priimti funkcijų centralizavimo sprendimai buvo grindžiami nepakankamu ir nevienodu savivaldybių dėmesiu funkcijos vykdymui, argumentuojama, kad pokyčiai užtikrins efektyvų ir rezultatyvų funkcijos vykdymą. Visgi VK analizuoti funkcijų pokyčiai vykdyti objektyviai neįvertinus, kuriuo valdymo lygiu galima jas vykdyti efektyviau ir kuris vykdymas užtikrintų kokybiškesnes paslaugas gyventojams. Pavyzdžiui, 2015 ir 2018 m. VK auditai parodė, kad visuomenės sveikatos priežiūros bei tretinės asmens sveikatos priežiūros funkcijų centralizavimas nepagerino sveikatos paslaugų kokybės ir prieinamumo, visuomenės sveikata ir toliau stiprinama nenuosekliai, efektyvaus išteklių panaudojimo problemos liko.



Šaltinis: Valstybės kontrolė pagal Vietos savivaldos įstatymą

Vienintelis decentralizacijos atvejis – 2014 m. valstybinė socialinių pašalpų ir kompensacijų teikimo funkcija perduota savivaldybėms kaip savarankiškoji pagal LR Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymą. Dėl po 2008 m. sunkmečio rekordiškai išaugusių socialinės paramos išlaidų 2012 m. pradėta **piniginės socialinės paramos pertvarka šiandien laikoma pasiteisinsiu sprendimu ir gerąja decentralizacijos patirtimi**. 2012-2013 m. penkiose bandomosiose savivaldybėse pilotuojama kaip savarankiškoji funkcija leido vidutiniškai socialinei pašalpai skirtas išlaidas sumažinti bent penktadaliu. Kai 2014 m. pertvarka įgyvendinta visose savivaldybėse, jau pirmaisiais reformos mėnesiais buvo pranešama apie ženkliai sumažėjusius paramos gavėjų skaičių ir išlaidas. Pavyzdžiui, 2016 m. savivaldybės nepanaudojo 140,8 mln. eurų (62,1 %) iš skirtų 226,8 mln. eurų (SADM 2017-04-01). Didžioji dalis sutaupytų lėšų (77,9 %) buvo skirtai kitai socialinei paramai finansuoti, 16,5 % skirta kitoms savivaldybių viešosioms reikmėms

(įsiskolinimams dengti, infrastruktūrai plėtoti, sveikatos programoms ir kt.), o 5,6 % liko neperskirstyta ir grąžinta į Valstybės biudžetą. Po 2018 m. įstatymo pakeitimų, buvo nurodytos konkrečios socialinės apsaugos sritys, kurias leidžiama finansuoti nepanaudotomis socialinės paramos lėšomis. Tais metais iš savivaldybėse sutaupytų 117,5 mln. eurų 11,9 % lėšų liko nepaskirstytos, tačiau reikšmingai padidino socialinių paslaugų kiekį ir jų prieinamumą visoje Lietuvoje (SADM 2019-03-27). Jau pilotinės pertvarkos analizė (Bitinas, Bitaitis, 2014) parodė didesnę socialinės paramos sistemos efektyvumą kiekybiniais rodikliais – efektyvesniu ir racialesniu finansinių išteklių panaudojimu, bei administravimo kokybės kriterijais – aktyvesnis tarpinstitucinis bendradarbiavimas (su SADM, Užimtumo tarnyba, Darbo inspekcija, mokyklomis ir kt.) bei gerosios patirties sklaida, aktyviu bendruomenių įtraukimu. Tačiau visapusiškam įvertinimui reikalinga būtų įvertinti pertvarkos poveikį skurdo ir socialinės atskirties, vaikų ir pažeidžiamų gyventojų padėties rodikliams.

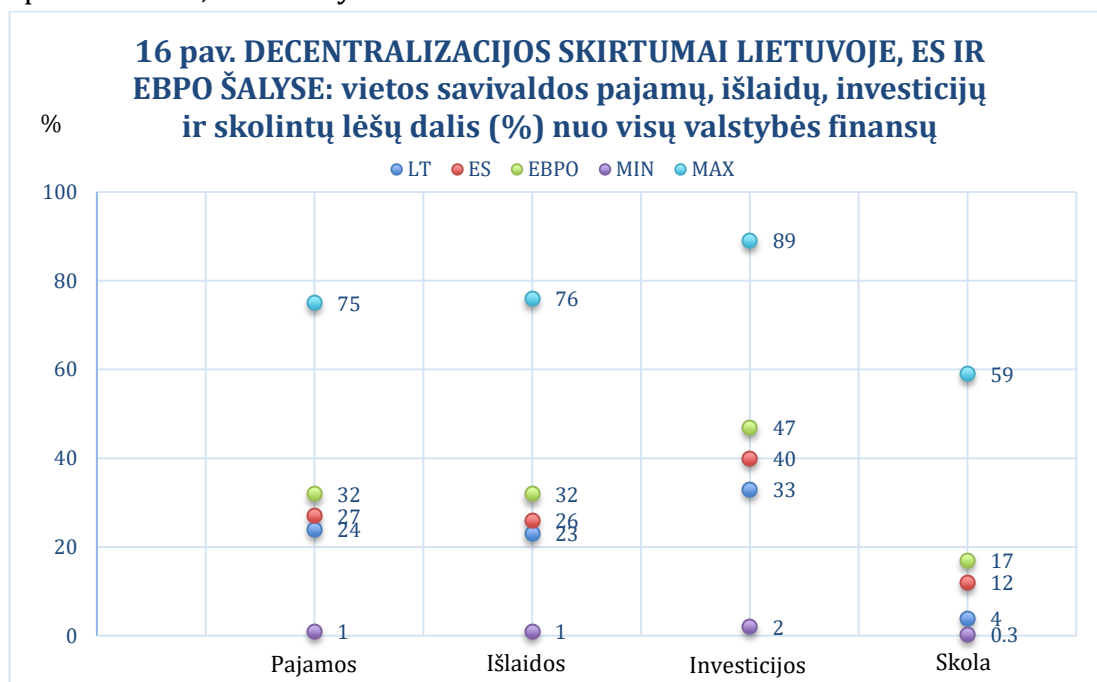
Remiantis VK audito rekomendacijomis (VK ataskaitos 2019 ir 2020), Vyriausybės siūlymu į 2021–2030 m. NPP projektą įtrauktas uždavinys „tobulinti viešojo valdymo institucijų sistemą ir optimizuoti viešojo valdymo institucijų tinklą, peržiūrėti atsakomybes, funkcijas ir kompetencijas, atsisakant viešajam sektoriui nebūdingų funkcijų bei vadovaujantis subsidiarumo principu išgryninti valstybės ir savivaldybių institucijų atsakomybę“. Taip pat **2019 m. ministerijose pradėta keturių pilotinių valstybinių funkcijų peržiūra**. Po VRM kuriojamos priešgaisrinės saugos funkcijos analizės, nuspręsta atidėti sprendimo dėl jos centralizavimo priėmimą. Po gyventojų apklausų rengimo peržiūros, VRM pasiūlyta atsisakyti šios valstybinės funkcijos. SAM svarstomi siūlymai dėl antrinės sveikatos priežiūros ir greitosios medicinos pagalbos organizavimo funkcijų centralizavimo. SADM peržiūrint socialinių paslaugų planavimo ir teikimo funkciją, prieita išvados dėl poreikio sukurti vienodą visose savivaldybėse socialinės priežiūros akreditavimo sistemą. SADM taip pat atlieka Bazinių paslaugų šeimai užtikrinimo funkcijos stebėseną. Nors sprendimai nėra įgyvendinti, bet jų svarstymai toliau rodo tendenciją funkcijas centralizuoti. Planuojama įgyvendinti ir dar vieną VK rekomendaciją – rengiamoje valstybės strateginio planavimo ir biudžeto formavimo sistemos pertvarkoje numatyta savivaldybėms skiriamoms biudžeto lėšoms nustatyti tikslus, siektinus rodiklius ir rezultatus.

FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS LYGIS LIETUVOJE

Savivaldybių savarankiškumo vykdant funkcijas lygį rodo jų biudžetų struktūra: kuo didesnė valstybės lėšų dalis perskirstoma per savivaldybių biudžetus, tuo savivaldybių savarankiškumas didesnis. Kitaip tariant, fiskalinės decentralizacijos lygis šalyje gali būti matuojamas paskaičiuojant, kokią dalį visų šalies viešųjų lėšų (pvz., pajamų, išlaidų, investicijų, skolintų lėšų) sudaro atitinkamos rūšies vietos savivaldos lėšos. Remiantis 2018 m. EBPO duomenimis, **esamas funkcijų ir finansavimo pasiskirstymas tarp Lietuvos centrinės valdžios ir vietos savivaldos rodo žemą fiskalinės decentralizacijos lygį, palyginti su kitomis ES ir EBPO šalimis** (žr. 16 pav.):

- Savivaldybių pajamos Lietuvoje vidutiniškai sudaro 24 % visų valstybės pajamų, tuo tarpu ES – 27 %, EBPO šalyse – 32 %.
- Savivaldybių išlaidos Lietuvoje vidutiniškai sudaro 23 % visų valstybės išlaidų, tuo tarpu ES – 26 %, EBPO šalyse – 32 %.
- Savivaldybių investicijos Lietuvoje vidutiniškai sudaro 33 % visų valstybės investicijų, tuo tarpu ES – 40 %, EBPO šalyse – 47 %.

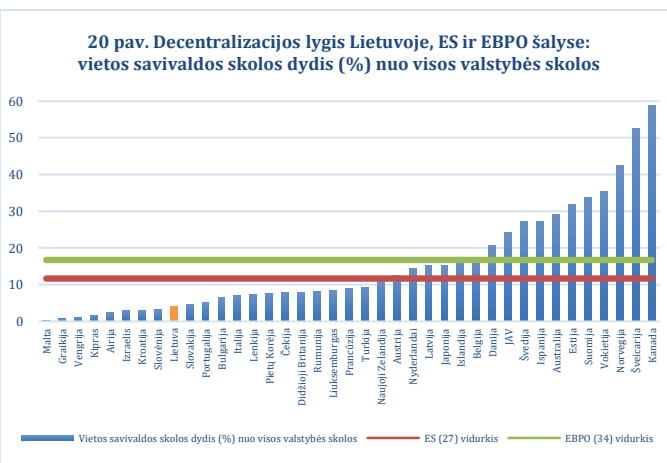
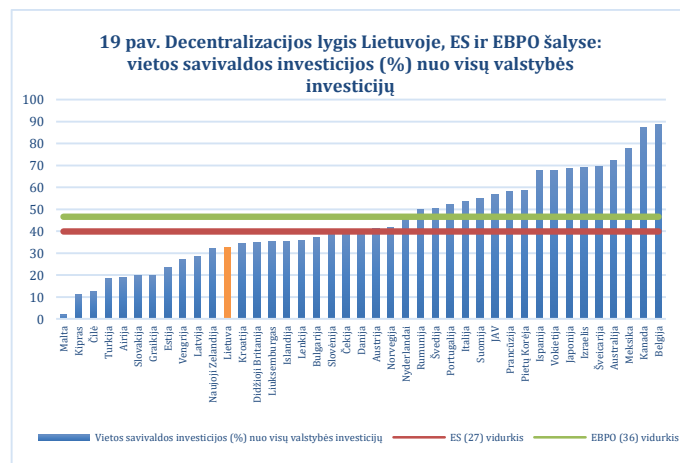
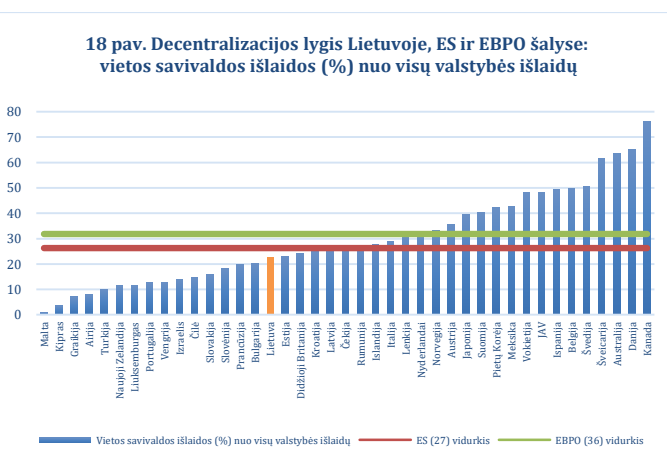
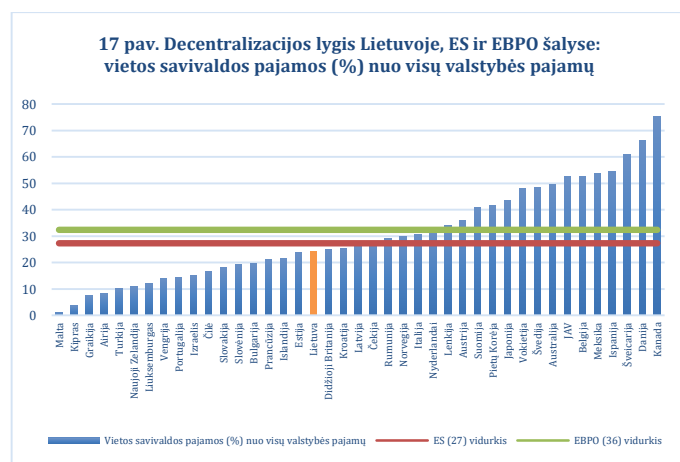
- Savivaldybių skolintos lėšos Lietuvoje vidutiniškai sudaro 4 % visų valstybės skolintų lėšų, tuo tarpu ES – 12 %, EBPO šalyse – 17 %.



Šaltinis: EBPO-WOFI (2018).

MIN – žemiausias decentralizacijos lygis šalyje, MAX – aukščiausias decentralizacijos lygis šalyje.

Žemiau pateikiamuose 17 – 20 grafikuose pavaizduotas decentralizacijos lygis ES ir EBPO šalyse pagal aukščiau minėtus keturis rodiklius.



Šaltinis: EBPO-WOFI (2018)

Apibendrinus pateiktus duomenis, matyti, kad **nors vietinės valdžios institucijos paprastai užima svarbų vaidmenį viešosiose investicijose EBPO šalyse, tačiau Lietuvoje jos yra atsakingos už ženkliai mažesnę viešųjų investicijų dalį.** EBPO vertinimu, tai rodo mažą pačių Lietuvos savivaldybių įtrauktį ir galimybes planuojant viešąsias investicijas, labiau pasitikima centrinės valdžios ir Europos pagalba sutelkiant lėšas viešosioms investicijoms. Be to, Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytos griežtos savivaldos skolinimosi taisyklės, kurios dar labiau riboja savivaldybių galimybes pritraukti išorės lėšas investicijoms. Dėl to Lietuvos vietos savivaldos skolos dydis yra vienas mažiausių tarp EBPO šalių (žr. 20 pav.). Pagal Lietuvos savivaldybėms tenkančias pajamas ir išlaidas, palyginti su visomis valstybės pajamomis ir išlaidomis, šis rodiklis taip pat nesiekia EBPO vidurkio ir Lietuva yra pirmojo ketvirčio šalių gretose.

Be to, tikėtina, kad **ateinančiais metais padidės įtampa tarp savivaldybių finansinio pajėgumo ir savivaldybių finansavimo poreikių dėl šių priežasčių:** *pirma*, gali padidėti vietinių investicijų poreikis, kurį lemia egzistuojantys dideli regioniniai skirtumai ir didėjantis urbanizacijos spaudimas, gyventojų senėjimas ir emigracija, ekonominės ir demografinės COVID-19 pasekmės; *antra*, Lietuvai vystantis, ji palieka mažiau išsivysčiusių regionų grupę ir patenka į pereinamojo laikotarpio regionų grupę. Dėl to, remiantis preliminariais Finansų ministerijos duomenimis, naujoje 2021–2027 m. ES finansavimo perspektyvoje didės savivaldybių finansų poreikis dėl 24 % mažėjančios ES paramos regioninei politikai ir kofinansavimo pokių (numatoma, kad savivaldybės turės finansuoti jau nebe 15 %, bet net iki 45 % projekto vertės).

Pastarųjų metų savivaldybių vykdomų funkcijų peržiūros pokyčiai atskleidžia tendenciją jas centralizuoti, tačiau šie pokyčiai vykdyti objektyviai neįvertinus, kuriuo valdymo lygiu funkcijas vykdyti efektyviau. VK auditai ir atskirų funkcijų detalesnės analizės rodo, kad tam tikrose valstybės valdymo srityse (pvz., sveikatos apsaugos srityje) centralizacija nepasiekė planuotų pokių, ir priešingai, decentralizacija (pvz., socialinės apsaugos srityje) atnešė teigiamų rezultatų. Lietuvos esamas funkcijų ir finansavimo pasiskirstymas tarp centrinės valdžios ir vietos savivaldos rodo gana žemą fiskalinės decentralizacijos lygį, palyginti su kitomis ES ir EBPO šalimis, vertinant vietos savivaldos pajamų, išlaidų, investicijų ir skolintų lėšų dalis visuose valstybės finansuose. Atsižvelgiant į tai, funkcijų pasiskirstymo ir jų finansavimo peržiūra bei galimybių decentralizacijai identifikavimas sukurtų prielaidas savivaldos savarankiškumo stiprinimui.

6. SAVIVALDYBIŲ FINANSŲ BŪKLĖ IR FINANSINIO SAVARANKIŠKUMO RIBOJIMAI

LR Konstitucijoje (121, 127 str.) numatyta, kad **kiekviena savivaldybė turi savarankišką biudžetą – tai vienas svarbiausių savivaldybių veiklos administravimo ir valdymo elementų**. Savivaldybės biudžetas yra savivaldybės tarybos tvirtinamas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas vieneriems biudžetiniams metams (nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d. imtinai). Savivaldybių biudžetuose sukaupiamos lėšos, reikalingos įstatymų priskirtoms funkcijoms ir savivaldybėms įstatymų perduotoms valstybės funkcijoms atlikti. Savivaldybių biudžetai turi būti suformuojami be deficito, t. y. išlaidos negali būti didesnės už pajamas. Nepaisant to, kokia dalis biudžeto pajamų yra nuosava, o kokia ne, kiekviena Lietuvos savivaldybė turi įstatymų nustatytas prievoles vykdyti joms pavestas funkcijas. Visos savivaldybių biudžete turimos lėšos negali būti skiriamos kitiems tikslams, kaip tik įstatymų priskirtoms savivaldybių funkcijoms įgyvendinti bei programoms vykdyti.

SAVIVALDYBIŲ PAJAMOS

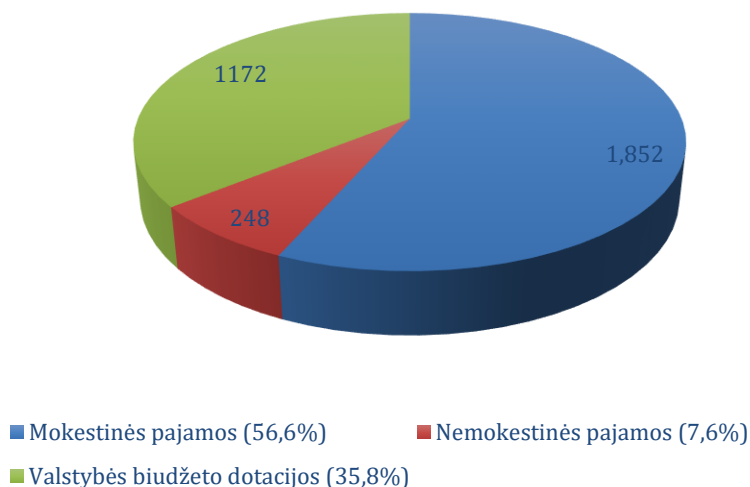
Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos, Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymai nustato tokias savivaldybių biudžeto pajamų rūšis:

- ***mokestinės pajamos***, kurias formuoja savivaldybėms priskirti mokesčiai ir įstatymų nustatytos bendrųjų mokesčių dalis. Tai – pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio (GPM), žemės mokesčio (ŽM), nekilnojamojo turto mokesčio (NTM), paveldimo turto mokesčio.
- ***nemokestinės pajamos***, gaunamos iš savivaldybės turto, vietinių rinkliavų, baudų ir kitų nemokestinių šaltinių.
- ***valstybės biudžeto dotacijos***, skirtos pajamų bei išlaidų skirtumams tarp savivaldybių išlyginti ir valstybės perduotoms funkcijoms atlikti.

Remiantis Finansų ministerijos patvirtintų biudžetų duomenimis, **2020 m. savivaldybių biudžetų pajamos su valstybės biudžeto dotacijomis sudarys apie 3,272 mlrd. eurų** (žr. 21 pav.), iš jų **savivaldybių pajamų šaltiniai savarankiškųjų funkcijų vykdymui sudarys apie 1,882 mlrd. eurų**.

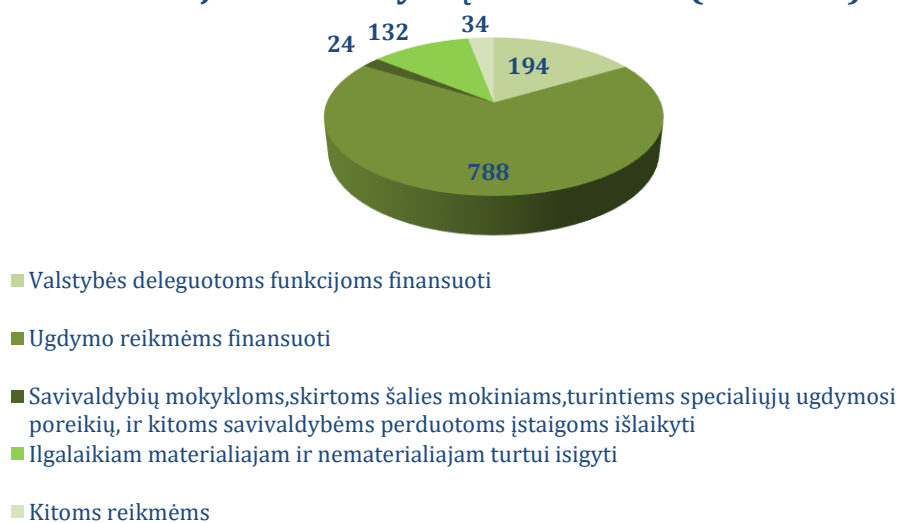
Daugiau kaip pusė biudžeto (apie 57 % visų pajamų) sudarys mokestinės pajamos (iš GPM, turto, prekių ir paslaugų mokesčių) – 1,852 mlrd. eurų. Kitos nemokestinės pajamos (iš turto ir jo realizavimo, pajamos už prekes ir paslaugas, baudas ir konfiskuotą turtą) sudarys nežymią dalį viso biudžeto (apie 8 % visų pajamų) – 248 mln. eurų. Valstybės biudžeto dotacijas sudarys daugiau nei trečdalį biudžeto (apie 36 % visų pajamų) – virš 1 mlrd. eurų (žr. 22 pav.).

21 pav. 2020 m. Savivaldybių biudžetų prognozuojamos pajamos (mln. eurų)



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

22 pav. 2020 m. planuojamos valstybės biudžeto dotacijos savivaldybių biudžetams (mln. eur)

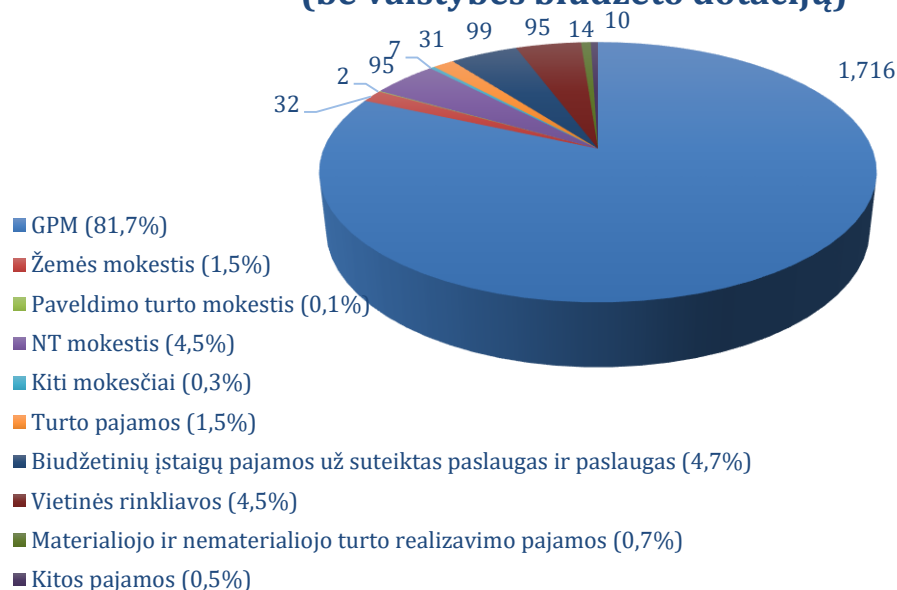


Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

Detaliau analizuojant savivaldybių pajamų struktūrą, 2020 m. savivaldybių biudžetų pajamos be valstybės biudžeto dotacijų sudarys apie 2,1 mlrd. eurų. Net **82 % šių pajamų sudarys pajamos iš GPM**, t. y. apie 1,7 mlrd. eurų. Kitų mokesčių surinkimas savivaldybių biudžetus papildys nežymiai – **pajamos iš kitų mokesčių sudarys tik apie 6,4 % visų pajamų**. Pajamos iš turto (dividendų, nuomos už valstybinę žemę, mokesčių už valstybinius gamtos ir angliavandenilių išteklius) savivaldybių biudžetus papildė dar mažiau – tik apie 31 mln. eurų, o tai sudaro apie 1,5 % visų pajamų (žr. 23 pav.).

Pažymėtina ir tai, kad **lėšos, skirtos savivaldybių savarankiškoms funkcijoms vykdyti, 2020 m. sudarys apie 1,882 mlrd. eurų, konsoliduotame valstybės ir savivaldybių biudžete sudaro tik apie 15 %** (žr. 24 pav.). Tai rodo, kad per savivaldybių biudžetus perskirstoma gana maža viešųjų lėšų dalis.

**23 pav. 2020 m. Savivaldybių biudžetų
prognazuojamos mokestinės pajamos (mln. eurų)
(be valstybės biudžeto dotacijų)**

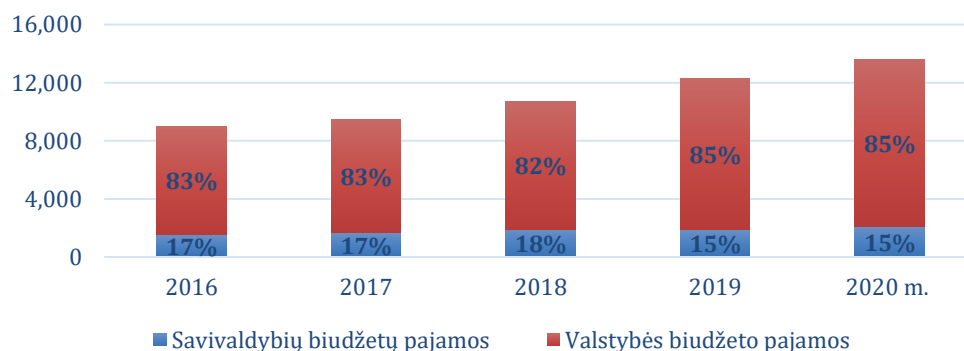


Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

Svarbu pažymėti tai, kad **savivaldybių biudžetų pajamų surinkimo prognozė gali ženkliai sumažėti dėl COVID-19 pandemijos sukeltų pasekmių**. Preliminariais Finansų ministerijos skaičiavimais, dėl koronaviruso krizės savivaldybėms 2020 m. nepavyks surinkti apie 250 mln. eurų planuoto GPM, taip pat kai kurių kitų mokesčių. Atsižvelgiant į galimus pajamų netekimus, LRV priėmė protokolinį nutarimą „Dėl koronaviruso (COVID-19) sukeltų pasekmių savivaldybių biudžetams“, kuriuo remiantis iš valstybės biudžeto savivaldybėms bus teikiamos trumpalaikės paskolos. 2021 m. LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme bus numatytos lėšos 2020m. savivaldybių negautoms pajamoms kompensuoti teisės aktų nustatyta tvarka. Iš šių lėšų savivaldybės turės galimybę grąžinti minėtas trumpalaikes paskolas.

Savivaldybių biudžetų pajamos konsoliduotame biudžete pastaraisiais metais sudaro apie 15 % visų konsoliduotų biudžetų pajamų. Ši dalis yra netgi sumažėjusi, palyginti su 2016 – 2018 m. (žr. 24 pav.).

**24 pav. 2016 – 2020 m. valstybės biudžeto ir
savivaldybių biudžetų konsoliduota visuma
(mln. eurų) ir santykis (%)**



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

Apibendrinus, tokia **savivaldybių biudžetų pajamų struktūra atskleidžia šias išvadas:**

1) valstybės biudžeto dotacijų apimtys savivaldybių biudžetuose sudaro daugiau kaip trečdalį savivaldybių biudžetų pajamų. Savivaldybių (finansinis) savarankiškumas yra ribojamas, kadangi valstybės dotacijos yra susietos su tam tikrais įpareigojimas, t. y. valstybė savivaldybėms skiria valstybės biudžeto dotacijas valstybės perduotų savivaldybėms funkcijų vykdymui. Šių funkcijų vykdymui reikalingą lėšų poreikį nustato atitinkamą valdymo sritį kuriojančios ministerijos ir centrinės valdžios institucijos, kurios lėšas paskirsto savivaldybėms ir kontroliuoja jų panaudojimą.

2) savivaldybės turi ribotas galimybes rinkti mokesčius – pajamos iš mokesčių (išskyrus perskirstomą GPM) nesiekia 7 % visų savivaldybių biudžetų pajamų.

3) savivaldybių biudžetai didžiaja dalimi yra priklausomi nuo GPM surinkimo – pajamos iš GPM sudaro daugiau kaip 80 % visų savivaldybių biudžeto pajamų. Todėl svarbu tai, kaip šio mokesčio pajamos planuojamos ir paskirstomos savivaldybėms (detalesnį paaiškinimą žr. žemiau).

4) savivaldybių biudžetų pajamos, tenkančios vienam gyventojui, tarp savivaldybių skiriasi daugiau kaip 3 kartus ir pasiskirsto labai netolygiai – nuo 915 eurų Alytaus r. sav. iki 3078 eurų Neringos sav.)(žr. 25 pav. priede).

5) per savivaldybių biudžetus perskirstoma gana maža viešųjų lėšų dalis – apie 15 % visų konsoliduotų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų pajamų.

Dabartinė GPM perskirstymo tvarka turi trūkumų, ribojančių savivaldybių (finansinių) savarankiškumą. Pažymėtina tai, kad į savivaldybių biudžetus įskaitoma tik dalis viso šalyje surenkamo GPM. 2020 m. biudžete numatyta GPM dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams, sudaro 46,21 %, iš kurios pastovioji dalis – 42,84 %, kintamoji dalis – 3,1 %. Ši dalis kiekvienais metais gali kisti. Pagal Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodiką, pastovioji GPM dalis (%) apskaičiuojama einamųjų metų pastoviąją GPM dalį (%) koreguojant atsižvelgus į einamųjų ar ateinančių biudžetinių metų Seimo ir (ar) Vyriausybės sprendimų nulemtus savivaldybių pajamų pokyčius. Kintamoji GPM dalis (%) gali būti skiriama bent vienam iš šių tikslų: a) savivaldybių finansiniams ištekliams papildyti; b) Seimo ir (ar) Vyriausybės sprendimų nulemtų savivaldybių išlaidų pokyčiams kompensuoti; c) savivaldybių biudžetų prognozuojamų pajamų mažėjimui kompensuoti.

Šiame kontekste svarbu paminėti, kad **Lietuvoje savivaldybių biudžetų pajamų sistema yra paremta mokestinių pajamų perskirstymo tarp savivaldybių principu**, t. y. iš savivaldybių, kurios surenka daugiau GPM, mokesčio pajamos yra perskirstomos kitoms savivaldybėms remti. Toks perskirstymas vadinamas tarpbiudžetiniu lėšų perskirstymu, koreguojant finansinių išteklių netolygumus tarp savivaldybių. Ekonomiškai pajėgesnių savivaldybių (donorių) GPM dalis atskaitoma į Valstybės išdo sąskaitą ir vėliau perskirstoma nepakankamai pajamų surenkančioms savivaldybėms (gavėjoms). Donorėmis savivaldybės tampa, kai jų prognozuojamos pajamos iš GPM vienam gyventojui viršija vidutinės GPM pajamas vienam šalies gyventojui. 2020 m. Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Palangos miestų, Neringos, Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos ir Trakų rajono savivaldybės dėl didesnių gyventojų pajamų iš GPM turės dalį jo palikti valstybei. Viena vertus, tokia finansavimo sistema padeda toms savivaldybėms, kurios nesurenka pakankamai pajamų ir perskirstymo būdu gautas lėšas gali skirti savivaldybės funkcijų įgyvendinimui. Kita vertus, tai mažina motyvą surinkti kuo daugiau mokesčių ir sukelia problemų toms savivaldybėms, kurios dalį savo

savivaldybėje surinktų pajamų turi atiduoti perskirstymui ir negali jų skirti savo savivaldybės reikmėms.

Valstybės kontrolė ne kartą (2015, 2017 m.) atliktuose audituose kritiškai įvertino savivaldybių biudžeto pajamų planavimo ir paskirstymo sistemą:

- **savivaldybės donorės nustatomos neatsižvelgiant į savivaldybių veiklos rodiklius** ir į tai, ar jos pačios turės pakankamai lėšų savo funkcijoms vykdyti, ar jų padėtis netaps blogesnė nei remiamų savivaldybių. Pasak VK, tokia pajamų paskirstymo sistema nemotyvuoja savivaldybių kurti investicijoms palankią aplinką, pritraukti užsienio ir vietos investuotojų, kurti naujų darbo vietų. Kaip minėta anksčiau, savivaldybių biudžetų pajamos pasiskirsto gana netolygiai, be to, po tarpbiudžetinio GPM perskirstymo vienam Vilniaus ir Kauno m. (daugiausia GPM surenkančių) savivaldybių gyventojui lieka mažiau biudžeto pajamų nei savivaldybėse, kurioms iš minėtų miestų savivaldybių atskaityta GPM dalis yra pervedama. Pavyzdžiui, vienam vilniečiui lieka 1276 eurų biudžeto pajamų, kauniečiui – 1131. (žr. 25 pav. priede).
- **apskaičiuojant savivaldybėms lėšas išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti ir toliau neatsižvelgiama į jų veiklos rezultatus, vykdomas funkcijas, jų apimtis.** Naudojami tie patys statistiniai rodikliai, dalis kurių patikimumas yra abejotinas, pavyzdžiui savivaldybei priklausančių (iš jos biudžeto finansuojamų) švietimo įstaigų patalpų bendras (iki 2016 m. – naudingas) plotas. Nėra ekonominių rodiklių, turinčių tiesioginę įtaką objektyviems savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumų pasikeitimams, pavyzdžiui, pritrauktos užsienio ir vietos investicijos, sukurtos darbo vietos, investicijoms tinkama infrastruktūra ir pan.

Pažymėtina tai, kad 2019 m. priėmus Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos pakeitimus įvestas finansinis rodiklis verslo plėtros sąlygoms gerinti, pagal kurį nuo 2020 m., perskirstant GPM, didesnę šio mokesčio dalį galės gauti savivaldybės, neturinčios savaiminio ekonominio augimo požymių (t. y. visos savivaldybės, išskyrus Vilniaus m., Kauno m. ir Klaipėdos m.). Savivaldybių biudžetams iš valstybės biudžeto numatytos papildomos lėšos verslo plėtros sąlygoms gerinti pagal lėšų skyrimo kriterijų – darbo užmokesčio fondo augimą savivaldybės teritorijoje. Visa skatinamųjų lėšų suma 2020 m. sudaro tik apie 10 mln. eurų. Šie pakeitimai jokių motyvacinių paskatų nesukūrė didžiųjų miestų savivaldybėms, kurios daugiausiai pritraukia investicijų ir kuria darbo vietas.

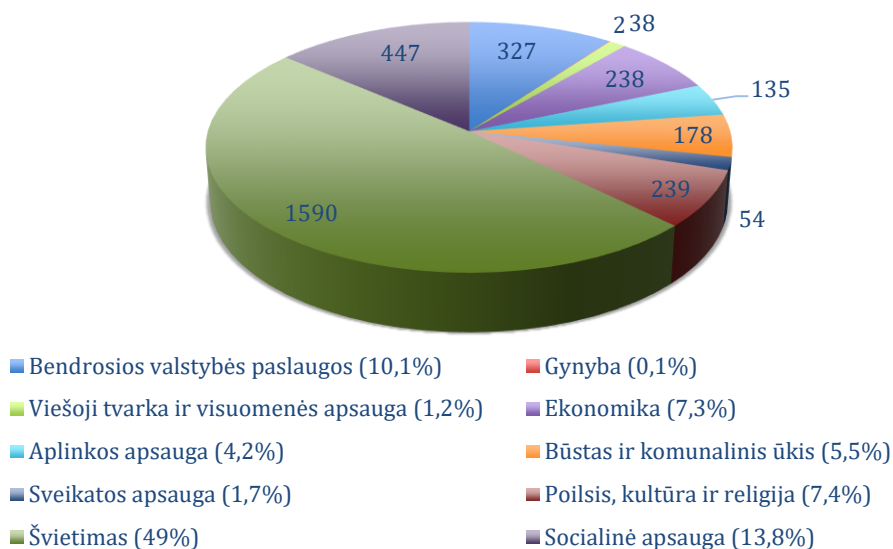
SAVIVALDYBIŲ IŠLAIDOS

Nuo gaunamų į savivaldybės biudžetą pajamų dydžio labai priklauso savivaldybės funkcijoms vykdyti skiriamų išlaidų sumos. Savivaldybių biudžetų asignavimai yra naudojami Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams įgyvendinti, vykdam savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų patvirtintas programas. Pažymėtina tai, kad pagal LR Biudžeto sandaros įstatymą, **metų pabaigoje likusios nepanaudotos tikslinės paskirties lėšos privalo būti gražinamos į valstybės biudžetą:**

- lėšos, nustatytos savivaldybių biudžetams priimant atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą,
- lėšos, kurios per metus buvo paskirtos savivaldybių biudžetams pagal atskirus įstatymus ar Vyriausybės nutarimus arba panaudotos ne pagal savo tikslinę paskirtį.

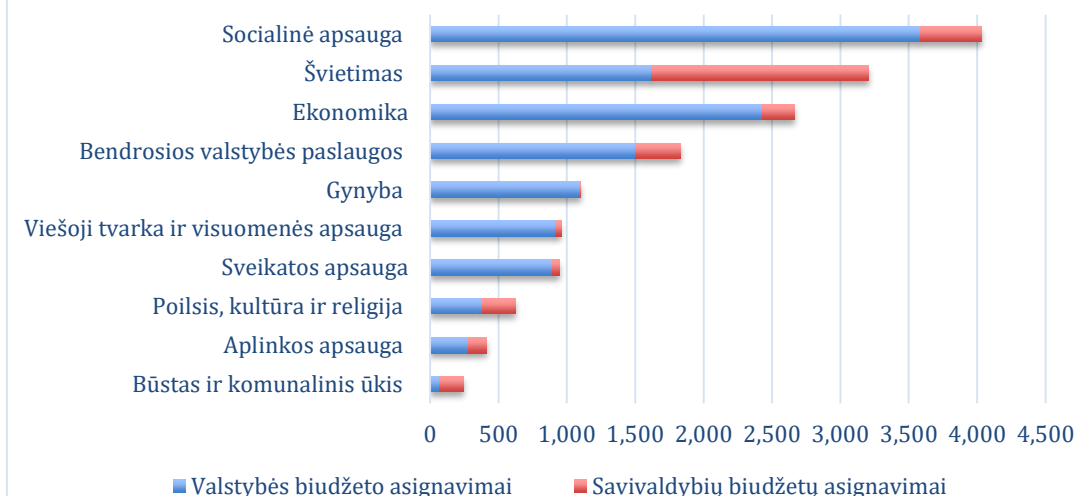
2020 m. savivaldybių biudžetų asignavimai sudarys 3,247 mlrd. eurų, iš jų beveik pusė lėšų bus skiriama švietimo sričiai finansuoti (žr. 26 pav.). Tai rodo, kad kitų valstybės funkcijų finansavimas sudaro santykinai nedidelę dalį savivaldybių biudžetų struktūroje. Išanalizavus 2020 m. valstybės veiklos sritims skiriamą finansavimą, nustatyta, kad **net 9-iose iš 10 veiklos sričių daugiausiai funkcijų vykdo ir didžiausias finansavimas skiriamas centrinei valdžiai** (išskyrus būsto ir komunalinio ūkio veiklos sritį) (žr. 27 pav.).

26 pav. 2020 m. Savivaldybių biudžetų asignavimų struktūra (mln. eurų)



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

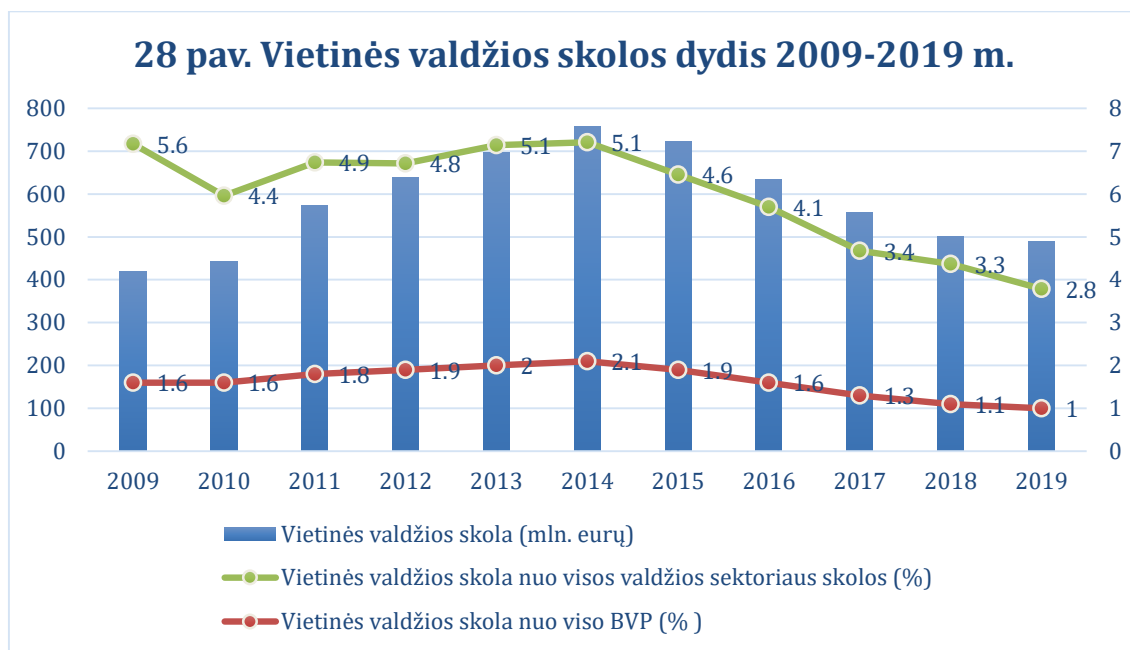
27 pav. 2020 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduota visuma pagal veiklos sritis (mln. eurų)



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

SAVIVALDYBIŲ SKOLA

Vietos valdžios skola pastaruosius penkerius metus yra mažėjanti: nuo 757 mln. eurų 2014 m. sumažėjo iki 489 mln. eurų 2019 m. bei per dešimtmetį pagal procentinę dalį nuo visos valdžios sektoriaus skolos ir nuo šalies BVP sudaro mažiausią dalį (atitinkamai 2,8 % valdžios sektoriaus skolos ir 1% BVP) (žr. 28 pav.). Šiems pokyčiams įtaką turėjo sugriežtintos savivaldybių skolinimosi taisyklės, įvestos laikantis tarptautinių fiskalinės drausmės susitarimų ir siekiant suvaldyti savivaldybių skolos augimą bei užtikrinti tvarius valstybės finansus.



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

Pažymėtina tai, kad 2020 m. pradžioje Lietuvai pirmą kartą istorijoje buvo suteiktas A+ ilgalaikio skolinimosi reitingas. Tokį įvertinimą Lietuvai suteikusi tarptautinė kredito reitingų agentūra „Standard & Poor’s“ pažymėjo spartų ir subalansuotą šalies ekonomikos augimą bei tvirtą fiskalinę politiką. Prie šio aukšto įvertinimo prisidėjo fiskalinės drausmės laikymasis ir skolos lygio mažėjimas. Todėl ateityje svarstant skolinimosi sistemos pokyčius valstybės mastu itin svarbu įvertinti nacionalinių makroekonominių tikslų, tokių kaip fiskalinė drausmė, laikymąsi ir nesudaryti prielaidų tarptautinių fiskalinės drausmės įsipareigojimų nesilaikymui.

SAVIVALDYBIŲ FINANSINIO SAVARANKIŠKUMO RIBOJIMAI

Savivaldybių finansiniam savarankiškumui labai svarbi „nuosavų“ lėšų dalis: kuo daugiau „nuosavų“ lėšų biudžete, tuo savivaldybių savarankiškumas didesnis. „Nuosavomis“ lėšomis laikomos savivaldybių mokestinės ir nemokestinės pajamos, kurias savivaldybės gali naudoti savarankiškoms funkcijoms vykdyti. Didesnė tokių lėšų dalis leidžia savivaldybėms pačioms spręsti dėl jų panaudojimo tikslingumo siekiant efektyvaus funkcijų vykdymo ir kuo geresnio gyventojų poreikio tenkinimo. Tačiau **galimybė savivaldybėms generuoti didesnę pajamų surinkimą ir „nuosavų“ lėšų dalį biudžete yra ribota dėl šių pagrindinių priežasčių: *pirma*, į savivaldybių biudžetus įskaitomi vos keli mokesčiai, kurių lėšos biudžete sudaro nežymią dalį, be to, kai kurie iš jų įskaitomi ne visa apimtimi; *antra*, didžiausias savivaldybių pajamų šaltinis GPM yra perskirstomas tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų, o mažesnę jo dalis tenka savivaldybių biudžetams.**

Vien tik biudžeto perskirstymo tvarka ir „nuosavų“ lėšų dalis nėra visi vietos savivaldos savarankiškumą apibrėžiantys faktoriai ar panacėja savivaldos savarankiškumui stiprinti. Išsamiau savivaldos (finansinio) savarankiškumo ribojimai aptariami žemiau esančioje lentelėje.

Savivaldybių (finansinio) savarankiškumo ribojimo pavyzdžiai
Lietuvoje taikoma viena griežčiausių savivaldos skolinimosi taisyklių ES
<i>Paaškinimas.</i> Lietuvoje fiskalinę drausmę nustato Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas. Šiame įstatyme numatytos trys fiskalinės drausmės taisyklės: perteklinio valdžios sektoriaus taisyklė, valdžios sektoriaus išlaidų augimo ribojimo taisyklė ir valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų taisyklės. Jų laikymosi stebėseną atliekančios VK teigimu, ES fiskalinės drausmės taisyklėmis siekiama valstybės skolos tvarumo, o nacionalinėmis – ne tik skolos tvarumo, bet ir ekonomikos stabilizavimo. ES šalių narių atitiktį fiskalinės drausmės laikymuisi matuoja EK rengiamas Fiskalinės drausmės indeksas. Pagal šio indekso naujausius 2018 m. duomenis, Lietuva yra 3 iš 28 ES šalių, tad aukštas Lietuvos įvertinimas atspindi griežtą fiskalinės drausmės taisyklių taikymą Lietuvoje. Nors vietos valdžios indėlis į viso valdžios sektoriaus finansų tvarumą yra svarbus, tačiau Lietuvoje itin griežtai reglamentuotas. Pagal minėtą įstatymą, nei vienai savivaldybei neleidžiama turėti struktūrinį deficitą, t. y. savivaldybė neturi teisės didinti savo skolos – savivaldybei leidžiama pasiskolinti tik tokią sumą, kokią numato grąžinti einamaisiais metais. Dėl šio reguliavimo mažai įsiskolinusios Lietuvos savivaldybės yra nepalankesnėje padėtyje už daugiau įsiskolinusias savivaldybes, nes kuo mažiau skolų turi savivaldybė ir atitinkamai mažesnę sumą skolų turi grąžinti einamaisiais metais, tuo mažiau gali pasiskolinti. Tai reiškia, kad toks griežtas skolinimosi suvaržymas, taikomas visoms, netgi finansinių sunkumų neturinčioms, savivaldybėms. Taip pat Lietuvoje fiskalinės drausmės taisyklės yra išimtinai reglamentuotos konstituciniame įstatyme, kurio pakeitimo procedūra žymiai griežtesnė nei kitų teisės aktų. Šiame įstatyme griežčiausi skolinimosi apribojimai nustatyti būtent savivaldai, nors šio sektoriaus įsiskolinimas turi mažiausią įtaką, palyginti su valstybės biudžetu ir Valstybinio socialinio draudimo fondu, valstybės fiskaliniam balansui. Pažymėtina ir tai, kad LR 2020 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme numatyta išlyga, kad kiekvienos savivaldybės biudžeto atitiktis Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo nuostatoms turi būti pasiekta per ketverių metų laikotarpį, skaičiuojant nuo pirmų metų, kai pradedama naudoti metinio grynojo skolinimosi suma. Kitaip tariant, savivaldybė gali nuspręsti vienus ar kelerius metus turėti deficitinį biudžetą, tačiau kartu turi planuoti finansus taip, kad per ketverius metus (įskaitant einamuosius metus) savivaldybės, pasinaudojusios papildomo skolinimosi galimybe, biudžetas būtų subalansuotas. Tai iš esmės nesprendžia skolinimosi problemos. Kadangi savivaldybei pasiskolinus papildomas sumas pirmais ir (ar) antrais metais, ateinančiais metais savivaldybės skolinimosi galimybės dar labiau sumažės, nes ji privalės grąžinti didesnes sumas, nei skolinasi. Savivaldybėms turint mažus biudžetus, negalint pasiskolinti reikiamo dydžio sumų ir neturint kitų alternatyvių finansinių šaltinių yra ribojamos galimybės vykdyti investicinius projektus bei savivaldybės ir regiono plėtrą.
Mažai diversifikuota mokesčių sistema – ribotos savivaldybių galimybės rinkti mokesčius

Paiškinimas. Į savivaldybių biudžetus įskaitomų mokesčių (išskyrus perskirstomą GPM) surinkimas savivaldybių biudžetus papildo nežymiai. 2020 m. savivaldybių biudžete pajamos iš kitų mokesčių (turto mokesčių ir kitų mokesčių) sudarys tik 136 mln. eurų, t. y. apie 6,4 % visų planuojamų savivaldybių pajamų.

Į savivaldybių biudžetus įskaitomi mokesčiai (išskyrus žemės ir paveldimo turto mokesčius) yra dalijamieji, nes dalis mokesčio įplaukų įskaitoma į vietos biudžetus, o kita dalis – į valstybės biudžetą. Pavyzdžiui, NT mokestis įskaitomas į savivaldybės, kurios teritorijoje yra nekilnojamas turtas, biudžetą, išskyrus tam tikrus įstatyme numatytus atvejus. Mokestis už aplinkos teršimą įskaitomas taip: 70 % – į savivaldybių biudžetus, o 30 % – į valstybės biudžetą. Mokestis už valstybinius gamtos išteklius įskaitomas: 80 % – į valstybės biudžetą, o 20 % – į savivaldybės, kurios teritorijoje išgaunami gamtos ištekliai, biudžetą. Angliavandenilių išteklių mokestis įskaitomas: 90 % – į valstybės biudžetą, 10 % – į savivaldybės, kurios teritorijoje išgaunami angliavandenilių ištekliai, biudžetą.

Lietuvos savivaldybių galios formuojant vietinių biudžetų pajamas yra labai ribotos, palyginti su ES ir EBPO šalimis. Užsienio valstybių pajamų pasiskirstymo pagal valdymo lygmenį nuo visų pajamų situacija rodo (žr. 20 pav.), kad yra daug valstybių, kuriose yra aukštesnis decentralizacijos lygis ir suteikiama vietos valdžioms ne tik daugiau funkcijų, bet ir galimybių pačioms surinkti savo pajamas.

Lietuvos atveju savivaldybės gali reguliuoti tik žemės ir nekilnojamojo turto mokesčių dydį bei gauna dalį GPM, kurio tarifų reguliuoti negali. Užsienyje savivaldai dažniau priskiriama įvairesnių mokesčių, be to, dalis mokesčių ar jų tarifų dažnai yra valdomi pačių savivaldybių (Meliuskaitė, Vadapalas, 2016).

Centrinės valdžios sprendimų nulemti savivaldybių pajamų netekimai kompensuojami tik iš dalies

Paiškinimas. Pagal Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodiką, savivaldybėms nepilnai kompensuojamos GPM netektys, susidarančios dėl centrinės valdžios sprendimų, mažinančių savivaldybių pajamas iš šio mokesčio. 2020 m. minėtos metodikos įstatyme numatyta, kad 70 % GPM netekčių naštos tenka valstybės biudžetui, o 30 % – savivaldybių biudžetams (nors anksčiau iki 2018 m. netekimai savivaldai buvo kompensuojami 100 %). Tai rodo, kad centrinės valdžios sprendimai iš dalies įgyvendinami savivaldybių sąskaita. Tai mažina savivaldybių finansinius išteklius, esamų finansinių šaltinių stabilumą ir motyvaciją didinti GPM pajamas.

Pažymėtina ir tai, kad 2020 m. Seimo ar Vyriausybės sprendimų nulemtas savivaldybės išlaidų didėjimas nebus kompensuojamas, jeigu savivaldybės pajamų padidėjimas padengia didėjančias išlaidas (kol kas numatyta, kad ši nuostata galios vienerius metus ir bus taikoma tik 2020 m.). Toks sprendimas ne tik mažina savivaldybių finansinį savarankiškumą ir suinteresuotumą didinti pajamų surinkimą, bet ir atveria galimybę nekompensuoti savivaldybių patiriamų išlaidų dėl priimtų centrinės valdžios sprendimų.

Savivaldybės negali disponuoti nepanaudotomis ir sutaupytomis lėšomis

Paiškinimas. LR Biudžeto sandaros įstatyme nurodyta, kad metų pabaigoje likusios nepanaudotos tikslinės paskirties lėšos, nustatytos savivaldybių biudžetams priimant atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, lėšos, kurios per metus

buvo paskirtos savivaldybių biudžetams pagal atskirus įstatymus ar Vyriausybės nutarimus arba panaudotos ne pagal savo tikslinę paskirtį, iki kitų metų sausio 10 dienos grąžinamos į valstybės biudžetą. Tokia taisyklė mažina motyvaciją racionaliau ir taupiau naudoti finansus ir didina paskatas išnaudoti visą gautą sumą, nes metų pabaigoje sutaupytas lėšas vis tiek reikia grąžinti centrinei valdžiai.

Tokiai biudžetinių lėšų panaudojimo praktikai, kuri būdinga ne tik savivaldybėms, bet ir visoms valstybės biudžeto lėšomis disponuojančioms institucijoms, nemažai kritikos yra išsakę Viešųjų pirkimų tarnyba ir Valstybės kontrolė. Pasak Viešųjų pirkimų tarnybos atstovų, tai, kad metų pabaigoje daugiausia stengiamasi išleisti sutaupytas biudžeto lėšas, rodo paskutinį metų ketvirtį išaugusių pirkimų skaičius. Dažnai vyksta neracionalūs pirkimai – perkamos nebūtinos prekės ar paslaugos, už jas sumokama didesnė nei rinkos kaina arba, dar blogiau, mokama už prekes ar paslaugas, kurios bus suteiktos tik kitais metais, avansu mokama už dar neatliktus darbus. Tai vyksta dėl ydingo biudžeto formavimo – neišnaudojus visų skirtų lėšų, kitais metais mažinamas finansavimas, darant prielaidą, kad institucijos poreikiai yra mažesni.

VK atstovų vertinimu, ydinga biudžeto valdysena yra viena pagrindinių metų pabaigoje leidžiamų lėšų priežasčių – tvirtinant biudžetą koncentruojamasi tik į ateinančius metus, atsiskaitant už biudžeto vykdymą neatsižvelgiama į rezultatus, planuojant ateinančių metų veiklas ir sudarant ateinančio laikotarpio biudžetą remiamasi tik skaitline praėjusių metų informacija, todėl įstaigos inertiškai siekia panaudoti suplanuotas lėšas.

VK duomenimis, 2017 m. savivaldybės nepanaudojo 6,3 mln. eurų gautų valstybės biudžeto dotacijų (iš skirtų 745 mln. eurų). Nors tai nėra didelė suma (sistema neskatina taupyti), tačiau savivaldybės vis tiek negalėjo jomis disponuoti – pvz., įsigyti būtino ilgalaikio turto, kitų tvarkose nenumatytų prekių ir paslaugų, reikalingų tinkamai vykdyti valstybines funkcijas, ar svarstyti alternatyvius funkcijų vykdymo būdus ir taip gyventojams suteikti daugiau ir kokybiškesnių viešųjų paslaugų.

Savivaldybės neturi teisės disponuoti valstybine žeme, esančia jų teritorijoje

Paažiškinimas. Šiuo metu galiojanti savivaldybės teritorijoje esančios valstybinės žemės panaudojimo tvarka taip pat stipriai apriboja vietos savivaldos savarankiškumą – riboja savivaldybių ekonominės plėtros galimybes formuoti sklypus, nuomoti žemę ir taip pritraukti potencialius investuotojus, o tuo pačiu mažinti atotrūkį tarp didžiųjų miestų ir periferijos. Valstybinės žemės administravimą atliekančių įstaigų funkcijų peržiūrėjimo klausimas Lietuvoje yra svarstomas jau dešimtmetį ir jau kurį laiką kalbama apie tai, kad dalį Nacionalinės žemės tarnybos (NŽT) funkcijų perleidus savivaldybėms būtų galima padidinti funkcijų įgyvendinimo efektyvumą. Nors suteikti teisę savivaldybėms disponuoti valstybine žeme buvo numatyta ir šios Vyriausybės programoje, o 2019 m. LRV kancleris pavedė Vyriausybės strateginės analizės centrui atlikti tikslingumo perduoti atitinkamas NŽT funkcijas savivaldybėms analizę, tačiau šis klausimas ir toliau lieka neišspręstas. Teigiama, kad racionalus valstybinio turto valdymas turi būti centralizuotas, nes įgalintų sukurti optimalią valstybės NT valdymo institucinę struktūrą ir centralizuotą kontrolės sistemą. Tuo metu kalbant apie savivaldybių turto valdymą ir paslaugų teikimą, dažniausiai teigiama, kad decentralizuotas modelis būtų efektyvesnis ir optimalus. Nors sutinkama, kad žemės valdymas kaip viešoji politikos sritis Lietuvoje turi daug trūkumų, nesiryžtama reformoms dėl pokyčių reikalaujančios pernelyg radikalios esamos sistemos revizijos

ir netikėjimo, kad decentralizacijos sukurta nauda bus didesnė už išlaidas, kurias patirs valstybė, vykdydama reformą.

Savivaldybėms deleguotų valstybinių funkcijų vykdymui neužtikrinamas pakankamas finansavimas

Paiškinimas. Konstitucinio Teismo aiškinimu (2002-01-14 KT nutarimas) Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių veiklos savarankiškumas suponuoja tai, kad jeigu įstatymais savivaldybėms perduodamos valstybės funkcijos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms reikalingos lėšos. Pagal Konstituciją savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir įstatymus, kuriais savivaldybės įpareigojamos vykdyti joms perduotas valstybės funkcijas. Šios pareigos savivaldybės negalėtų vykdyti, jeigu finansiškai nebūtų užtikrinamas jos vykdymas. Vis dėlto, Valstybės kontrolė 2019 m. atliktame audite nustatė, kad 12-ai iš 36 valstybinių funkcijų vykdyti nepakanka skiriamų dotacijų, todėl savivaldybės savo lėšomis finansuoja dalį jų vykdymo sąnaudų. Valstybės kontrolė pažymėjo ir tai, kad centrinės valdžios institucijos nevertina ir nežino, kokia savivaldybių biudžetų lėšų suma buvo panaudota valstybinėms funkcijoms vykdyti.

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. Ribotą savivaldybių politinę ir fiskalinę decentralizaciją šalyje atspindi galiojantys reguliavimai, varžantys vietos savivaldos sprendimų priėmimo laisvę. Todėl naujas požiūris ir priemonės, nukreiptos į savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimą, investicijų finansavimo bei skolinimosi sistemos tobulinimą, siekiant išlaikyti fiskalinį tvarumą, yra neišvengiami.

7. SAVIVALDOS STIPRINIMO SIEKIAI STRATEGINIUOSE IR PLANAVIMO DOKUMENTUOSE: DAUG ERDVĖS ĮGYVENDINIMUI

Analizuojant Lietuvos regionų situaciją ir esamas savivaldos savarankiškumo apimtis, svarbu apžvelgti ne tik esamą teisinį reguliavimą, bet ir aktualius tiek nacionaliniuose, tiek žinybiniuose planavimo dokumentuose keliamus tiesioginius decentralizacijos siekius ar numatomas sąsajas su kitais tikslais. Tai parodo, kokių pokyčių regioninėje politikoje galima tikėtis ateityje, o kur yra reikalingos papildomos priemonės.

Valstybės pažangos tarybos parengta ir 2012 m. Seimo patvirtinta LIETUVOS PAŽANGOS STRATEGIJA „LIETUVA 2030“ numato ilgiausio laikotarpio valstybės raidos viziją ir atitinkamai finansavimo kryptis. Tarp numatytų prioritetų išskiriamas „sumanus valdymas“, kurio ketinama siekti kuriant į veiklos rezultatus ir efektyvumą orientuotą valdymo kultūrą, grindžiamą pagrįstų sprendimų priėmimu, bendradarbiavimo ir bendro sutarimo principais. **„LIETUVA 2030“ numato „optimizuoti institucijų veiklos mastą, nuolat analizuojant atliekamas funkcijas“ ir „viešąsias paslaugas teikti vadovaujantis subsidiarumo ir vieno langelio principais“**, kas sudaro prielaidą savivaldos turimų funkcijų peržiūrai bei sprendimų priėmimui ir paslaugų teikimui kuo artimesniu piliečiams lygmeniu. „Lietuva 2030“ numatyta pažangos vizija įgyvendinama per Nacionalinės pažangos programos (*vėliau* – plano) (NPP) iškeltus strateginius tikslus.

Darnus visų šalies sektorių vystymas – ne tik „Lietuva 2030“, bet ir LR TERITORIJOS BENDROJO PLANO (LRBP) siekis. LRBP – vienas iš trijų aukščiausių šalies strateginio planavimo dokumentų. Dokumentas numato ilgalaikę šalies teritorijos vystymo perspektyvą, kuri per privalomąsias teritorijos (naudojimo ir apsaugos) nuostatas tiesiogiai liečia ir savivaldybes – jų teritorijų planavimo dokumentus, kitas strateginės plėtros programas, veiklos planus. Šiuo metu įgyvendinamas dar 2002 m. patvirtintas LRBP, o nuo 2017 m. rengiamas naujos kartos dokumentas, kurį numatyta tvirtinti 2020 m. Seimo pavasario sesijoje. Seimui pateiktos svarstyti dvi LRBP koncepcijos alternatyvos. *Pirmoji alternatyva* remiasi tolygiu visų dešimties šalies regionų teritorijos vystymu. Jai įgyvendinti iš esmės nereikėtų didesnių teisinių ar administracinių pokyčių, tačiau dėl nevienodos starto pozicijos regionai per ilgesnį laiką taptų ekonomiškai priklausomi ir išlaikomi. *Antroji alternatyva*, kuriai pritarė Vyriausybė ir sulaukė daugiau kitų partnerių palaikymo, numato iš esmės naujus principus pertvarkant šalies regioninę politiką. Tai tikslinis sisteminis investicijų sutelkimas į sritis ir teritorijas, įvertinant jų pranašumus ir specifiką. Stiprinant regionų, ne tik jų centrų, savitumą ir savarankiškumą, būtų sudaromos sąlygos jiems bendradarbiauti pagal įvairias sąsajas ir optimizuoti turimą infrastruktūrą. Patvirtinta koncepcija galios iki 2050 metų. Jai įgyvendinti bus formuluojami ir Vyriausybės tvirtinami sprendiniai, kurie galios iki 2030 metų. LRBP gairės turės tiesiogines sąsajas ir su didžiąja dalimi NPP planuojamų pokyčių, dokumentus siekiama tarpusavyje derinti.

Besibaigiančioje 2014–2020 M. NACIONALINĖS PAŽANGOS PROGRAMOJE „Regioninė plėtra“ buvo vienas iš trijų horizontaliųjų prioritetų (koordinatorius – VRM). Dokumente įvardijama, kad prioriteto tikslai (tolygi ir tvari regionų plėtra bei didesnė teritorinė sanglauda) negali būti įgyvendinti be tokių sąlygų užtikrinimo, kaip regioninės projektų atrankos mechanizmas, pagal kurį užtikrinamas bendradarbiavimas tarp nacionalinio, regioninio ir vietinio lygmenų, o sprendimų

priėmimas decentralizuojamas; patobulintas teritorinis planavimas: savivaldai suteikta pakankamai galių sprendžiant tokias miestų problemas kaip žemės sklypų ribų pertvarkymas ar infrastruktūros vystymas. Vis dėlto šių sąlygų išpildymui nebuvo numatyti atskiri uždaviniai. „Regionų plėtros“ prioritetams įgyvendinti sukurtame Vyriausybės lygmens **tarpinstituciniame veiklos plane 2014-2020 m. buvo numatyta daug priemonių, susijusių su aplinkos gerinimu, infrastruktūros modernizavimu, viešųjų ir sveikatos paslaugų kokybės gerinimu, užimtumo didinimu, gyventojų saviraiškos ir aktyvumo skatinimu, tačiau nebuvo kalbama apie regionų ar savivaldybių finansavimo ar funkcijų sistemos peržiūrą**, kas galėtų tiesiogiai stiprinti savivaldos savarankiškumą ar kitaip decentralizuoti valdymą.

NACIONALINIS PAŽANGOS PLANAS 2021–2030 M.

Šiuo metu derinamo **NACIONALINIO PAŽANGOS PLANO 2021–2030 M. projekte regioniniai skirtumai – 1 iš 5 sisteminių iššūkių, kuriems bus sutelktos pastangos ateinančią dešimtmetį.** Nors tiesioginiai užmojai didinti savivaldybių savarankiškumą ar naikinti esamus ribojimus nėra įvardijami, tačiau du NPP keliame – 7 ir 8 – strateginiai tikslai svarbūs savivaldybių savarankiškumo problematikai dėl šių priežasčių. 7-tame tikslu siejama, kad tvari regionų plėtra garantuoja tvarų visos valstybės vystymąsi ilgalaikėje perspektyvoje. Tuo pačiu regionų plėtros sėkmė siejama su gyventojų poreikius atitinkančia aplinka ir paslaugomis, sektorialių nacionalinių, regioninių ir savivaldos iniciatyvų derinimu, regiono ir savivaldybių kompetencijų stiprinimu, viešųjų paslaugų tinklo optimizavimu.

8-tuoju NPP tikslu siekiama atviros, veiksmingai veikiančios, visuomenės poreikius atliepančios viešojo valdymo ir teisinės sistemos. Pripažįstama, kad nors efektyvus ir atskaitingas viešasis valdymas yra viena iš esminių sąlygų, užtikrinančių ilgalaikę šalies ekonominę ir socialinę pažangą, tačiau Lietuvos viešasis sektorius susiduria su nepakankamo efektyvumo, kokybės iššūkiais, trūksta į rezultatus orientuoto požiūrio ir sistemiško politikos vertinimo. Tai apima ir poreikį išgryninti valstybės ir savivaldybių institucijų atsakomybę, vadovaujantis subsidiarumo principu.

2021-2030 M. NACIONALINIO PAŽANGOS PLANO PROJEKTO STRATEGINIAI TIKSLAI (apžvalgai aktualios dalys)	
7. Tvariai ir subalansuotai vystyti Lietuvos teritoriją ir mažinti regioninę atskirtį.	8. Didinti teisinės sistemos ir viešojo valdymo veiksmingumą <..>
Uždaviniai:	
- Siekti geografiškai subalansuoto ekonomikos vystymosi, atsižvelgiant į regioninės specializacijos išgryninimo iniciatyvų rezultatus <..> - Užtikrinti pakankamą kokybiškų viešųjų švietimo, sveikatos, socialinės apsaugos, kultūros, viešojo transporto paslaugų lygį bei viešųjų paslaugų infrastruktūrą visiems Lietuvos gyventojams <..>	- Tobulinti viešojo valdymo institucijų sistemą ir optimizuoti viešojo valdymo institucijų tinklą, peržiūrėti atsakomybes, funkcijas ir kompetencijas, atsisakant viešajam sektoriui nebūdingų funkcijų bei vadovaujantis subsidiarumo principu išgryninti valstybės ir savivaldybių institucijų atsakomybę. <..> - Gerinti viešųjų finansų planavimą, paskirstymą, panaudojimą ir atsiskaitymą. <..>
Poveikio rodikliai:	
Vidutinis BVP vienam gyventojui nuokrypis regionuose.	- Valdymo efektyvumo indeksas (Pasaulio bankas) <..>

• Gyvenimo kokybės indekso nuokrypis savivaldybėse nuo vidurkio. • Kaimiškųjų vietovių gyventojų disponuojamų pajamų dalis palyginti su miesto gyventojų. • <..>	
--	--

VYRIAUSYBĖS PROGRAMOS ĮGYVENDINIMAS

XVII-osios LR VYRIAUSYBĖS 2016-2020 M. PROGRAMOS 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 valdžiusios vyriausybės padarė itin nedaug šių sistemą decentralizuodamos. Centralizavimo tendencija ypatingai matoma regioninės politikos srityse – nuo savivaldybių kompetencijos, jų biudžetų formavimo iki europinės regionų plėtros politikos formavimo ir įgyvendinimo, kas ne tik prieštarauja tarptautiniams Lietuvos įsipareigojimams, tačiau ir trukdo išnaudoti specifinį vietos potencialą konkrečioms vietos problemoms spręsti. **Vyriausybės programoje numatyta vykdyti regioninę politiką, suteikiant savivaldai pakankamas galias ir finansinius instrumentus; stiprinti savivaldybių finansinį savarankiškumą, persvarstant savivaldybių biudžetų mokestinę 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.** Decentralizacija programoje taip pat siejama su didesniu visuomenės dalyvavimu viešajame valdyme, pasitikėjimo institucijomis stiprinimu, verslumo ir noro gyventi regionuose didinimu. Taip pat ilgesniuoju laikotarpiu numatoma regionų valdymo reforma.

Tačiau Vyriausybės programos įgyvendinimo plane didesnės decentralizacijos siekis nėra tiesiogiai įvardijamas. Siekiant III-ojo prioriteto „Viešojo sektoriaus efektyvumo didinimas“ numatyta 3.5. kryptis – „Vietos savivaldos ir regionų stiprinimas“. Ši kryptis apima tris darbus, kurių šios analizės kontekste aktualių veiksmų įgyvendinimo pažanga, remiantis pažangos ataskaitomis bei Vyriausybės 2019 m. veiklos ataskaita, apibendrinta lentelėje žemiau. Dalis numatytų veiksmų įvykdyta, o kita dalis tebelaukia Seimo sprendimų, priemonių poveikį bus galima vertinti patvirtinus ir pradėjus įgyvendinti naujus Regioninės plėtros ir Strateginio valdymo įstatymus.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo planas: numatyti veiksmai ir jų įgyvendinimas
3.5.1. Darbas. Regionų kryptingos plėtros principų suformavimas ir plėtros planavimo sistemos pertvarkymas.
Veiksmas: (1) Regionų plėtros kryptių (specializacijos) ir plėtros gairių nustatymas. (6) Bandomosios regioninės specializacijos iniciatyvos įgyvendinimas. Įgyvendinimas: • 2018 m. VRM Regionų pavasario forume pristatytos regionų suformuluotos vizijos su svarbiausiomis regiono ekonominio vystymosi sritimis. • Nacionaliniuose regioninės plėtros prioritetuose iki 2030 m. numatytas regioninės specializacijos iniciatyvų įgyvendinimas ir į tai orientuoti naujos kartos regionų plėtros planai. • Suformuotas regionų plėtros kompetencijų tinklas, konsultuojantis RPD ir RPT. • Pradėta bandomoji iniciatyva – Tauragės regiono ekonominės specializacijos krypties įgyvendinimas.

Veiksmas: (2) Valstybės, regionų bei savivaldos strateginio planavimo bei teritorinio planavimo dokumentų integravimas į bendrą strateginio planavimo sistemą.

Įgyvendinimas:

- Rengiama strateginio planavimo pertvarka, kuri derins strateginį, teritorinį ir regioninį planavimą, įtrauks regionus ir savivaldą į valstybės strateginių tikslų įgyvendinimą. Joje numatyta rengti vieną regionų plėtros programą, kuri apims visus regionus, bei konkretaus regiono plėtros planus. Programoje bus įtvirtintos LRBP nuostatos, detalizuojami konkrečių regionų lygiu NPP uždaviniai ir sąlygos, kurias RPT ir savivaldybės turi įgyvendinti.
- Parengtas Strateginio valdymo įstatymo projektas (įstatymą numatyta priimti 2020 m. Seimo pavasario sesijos metu): visų planavimo dokumentų, jų lygmenų, tarpusavio sąsajų bei reikalavimų apibrėžtis. Mažinamas tokių dokumentų skaičius.
- Rengiama Strateginio valdymo metodika (numatoma patvirtinti Vyriausybės nutarimu iki 2020-09-30): pagrindiniai reikalavimai planavimo dokumentų turiniui, jų rengimui ir tvirtinimui; institucijų, dalyvaujančių strateginio planavimo ir programavimo dokumentų rengime ir įgyvendinimo valdyje, atsakomybės ir funkcijos.

Veiksmas: (3) Savivaldybių infrastruktūros optimizavimo ir darnios plėtros mechanizmo sukūrimas. (4) Savivaldybių infrastruktūros valdytojų konsolidavimo skatinimas.

Įgyvendinimas:

- Parengta turto viso gyvavimo ciklo kaštų skaičiavimo metodika, kuri sudaro sąlygas optimizuoti savivaldybių investicijas į infrastruktūrą, tiksliau įvertinti infrastruktūros išlaikymo kaštų ir reikiamų reinvesticijų poveikį.
- Priimtas Savivaldybių infrastruktūros plėtros įstatymas (įsigalios nuo 2021 m.). Jo tikslas - užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančią savivaldybių infrastruktūros plėtrą, sudarant sąlygas fiziniams ir juridiniams asmenims priimtinomis sąlygomis naudotis inžineriniais tinklais, susisiekimo komunikacijomis ir socialine infrastruktūra. Įstatymu siekiama įtvirtinti savivaldybių infrastruktūros plėtros teisinio reguliavimo sistemą, naikinti buvusias teises spragas, optimizuoti perteklinės infrastruktūros išlaikymą, kurti priemones savivaldybių infrastruktūros poreikiams tenkinti.

3.5.2. Darbas. Regionų valdymo ir savivaldos užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančią savivaldybių infrastruktūros plėtrą, sudarant sąlygas fiziniams ir juridiniams asmenims priimtinomis sąlygomis naudotis inžineriniais tinklais, susisiekimo komunikacijomis ir socialine infrastruktūra. tobulinimas, diegiant atvirumo visuomenei ir partnerystės principus, priimant sprendimus.

Veiksmas: (1) Socialinių ir ekonominių partnerių bei bendruomenių įtraukimas į savivaldybių ir regionų investicijų planavimą. (2) Konsultavimosi su gyventojais vietos lygmeniu įtvirtinimas.

Įgyvendinimas:

- Nacionalinės regioninės politikos prioritetuose iki 2030 m. numatytas uždavinys – į vietos savivaldai ir regionams svarbių klausimų sprendimą įtraukti kuo daugiau gyventojų, socialinių ir ekonominių partnerių bei valdžios institucijų.
- RPĮ projekte siekiama motyvuoti savivaldybes ieškoti bendrų regioninių sprendimų bendradarbiaujant su socialiniais ekonominiais partneriais. Vietoje „socialiniai ir ekonominiai partneriai“ sąvokos, siūlomas baigtinis organizacijų, kurios deleguoja atstovus, sąrašas bei reikalavimai ir atrankos principai deleguojamiems partnerių atstovams.
- VRM parengtas VSĮ keitimo projektas, 9 skirsnį „Vietos gyventojų apklausa“ keičiantis į „Vietos gyventojų dalyvavimas tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus“, siekia reglamentuoti savivaldos gyventojų informavimą ir informacijos prieinamumą, konsultavimąsi su gyventojais, dalyvavimo sąlygų bei grįžtamojo ryšio užtikrinimą, supaprastinti gyventojų apklausų organizavimą. Projektas užregistruotas Seime (Reg. Nr. XIII-2834(2)) 2019 m. pabaigoje.

Veiksmas: (3) Strateginio planavimo, investicijų pritraukimo kompetencijų ugdymas regionuose. (4) Sprendimų priėmimo ir valdymo regionų lygmeniu pakeitimas.

Įgyvendinimas:

- Suformuotas regionų plėtros kompetencijų tinklas iš tyrimų, analizės, prognozavimo ar konsultavimo paslaugas teikiančios įstaigų, siekiant užtikrinti kokybišką, patikimais duomenimis ir ekspertinėmis žiniomis pagrįstą regionų plėtros planavimą.
- Vykdomi funkcinių zonų strategijų bandomieji projektai Tauragėje ir Šalčininkuose bei dirbtuvės Visagine. Pradėti parengiamieji darbai vandenvėlos ir viešojo transporto sistemų regioniniam organizavimui.

- Patobulinta teisinė ir metodinė bazė, reguliuojanti regioninių investicinių projektų vertinimą: Projektų administravimo ir finansavimo taisyklės, Regionų plėtros planų rengimo metodika, Investicijų projektų rengimo metodika.

3.5.3. Darbas. Paskatų sistemos vietos ekonominiam potencialui didinti ir infrastruktūrai optimizuoti sukūrimas.

Veiksmas: (1) savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos tobulinimas, motyvuojant savivaldybes pritraukti investicijas; (2) Savivaldybių biudžetų sudarymo tvarkos, kuri motyvuotų savivaldybes siekti ekonominių ir socialinių pokyčių, nustatymas; (6) Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos pataisos, leidžiančios didinti finansines paskatas savivaldybėms, turinčioms vidutinį ir mažesnį augimo potencialą;

Igyvendinimas: priimti Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos pakeitimai 2019 m.: savivaldybių biudžetams (išskyrus tris didžiausius miestus) iš valstybės biudžeto numatytos papildomos lėšos (2020 m. – iš viso 10 mln. Eur) verslo plėtros sąlygoms gerinti pagal lėšų skyrimo kriterijų – darbo užmokesčio fondo augimą savivaldybės teritorijoje.

Veiksmas: (3) Savivaldybėms iš biudžeto skiriamų lėšų valdymo ir kontrolės sistemos principų nustatymas;

Igyvendinimas: Strateginio valdymo metodikoje numatyta savivaldybėms taikyti vienodus atsiskaitymo už gautas lėšas principus, nepriklausomai nuo finansavimo šaltinio bei atsiskaitymo už priskirtų rodiklių pasiekimą ir rezultatus tvarka.

Veiksmas: (4) Valstybinės žemės perdavimo patikėjimo teise valdyti savivaldybėms tvarkos supaprastinimas;

Igyvendinimas: 2019 m. LRV kancleris pavedė Vyriausybės strateginės analizės centrui (STRATA) atlikti tikslingumo perduoti atitinkamas NŽT funkcijas savivaldybėms analizę, tačiau šis klausimas ir toliau lieka neišspręstas. STRATA analizėje siūloma esamą centralizuotą žemės tvarkymo modelį tobulinti evoliuciniu keliu, žemės administravimo funkcijų perskirstymą svarstyti tik pabaigus privačios nuosavybės teise priklaususios žemės grąžinimą ir žemės reformą, taip pat padėti savivaldybėms rengti/atnaujinti teritorijų planavimo dokumentus, pritarti siūlymui dėl bandomojo projekto keliose savivaldybėse.

Veiksmas: (5) Teritorinių darbo biržų ir jų skyrių veiklos optimizavimas;

Igyvendinimas: Darbo biržų reorganizacija į Užimtumo tarnybas 2018 m.: daugiau užimtumo specialistų darbo vietų perkelta į regionus, siekta veiklą pritaikyti prie konkretaus regiono poreikių, sumažintas valdomas turtas.

Veiksmas: (7) Žemės ūkio ministerijos perkėlimas į Kauną ir kt.

Igyvendinimas: Nors ministerijos perkraustymo darbai jau buvo pradėti (2019 m. balandžio pradžioje Kaune pradėjo veikti ministerijos padalinys, planuota iki 30 pareigybių), tačiau 2019 m. pabaigoje tolimesnių ministerijos perkėlimo planų atsisakyta.

Tiek valstybės politikos vietos savivaldos srityje formavimas, tiek regionų plėtra yra Vidaus reikalų ministerijos (VRM) kompetencijos ir veiklos sritys. VRM 2020–2022 METŲ STRATEGINIAME VEIKLOS PLANE numatytas antras strateginis tikslas – „Formuoti valstybės politiką vidaus reikalų ministrui pavestose valdymo srityse, sudaryti sąlygas efektyviam viešajam valdymui“. Tarp minimų valdymo sričių – vietos savivalda ir regionų plėtra. **Planuojama peržiūrėti savivaldybių funkcijų sistemą, įvertinti, ar jos nedubliuoja valstybės atliekamų funkcijų, taip pat įvertinti funkcijų skirstymo į savarankiškasias ir valstybines pagrįstumą.** Šios peržiūros rezultatai ir pasiūlymai dėl savivaldybių funkcijų sistemos tobulinimo bei atitinkami teisės aktų projektai bus teikiami LR Vyriausybei. Lygiagrečiai su strateginio valdymo sistemos pakeitimais ir strateginio lygmens dokumentų rengimu, svarstomi ir Regioninės plėtros įstatymo (RPI) pakeitimai, suteikiantys daugiau galių, juridinio asmens statusą regionų plėtros taryboms, reglamentuojantys jų atsakomybę už strateginio valdymo sprendimų regiono lygiu priėmimą ir įgyvendinimą. Jei šiam RPI projektui bus pritarta, pagrindinis VRM 2020 m. iššūkis bus naujo regioninės politikos modelio praktinis įdiegimas. Trečias VRM strateginis tikslas – „sudaryti sąlygas tolygiai ir darniai regionų plėtrai“ – akcentuoja „Lietuvos regioninės politikos baltosios knygos“ susitarimų įgyvendinimą.

„REGIONINĖS POLITIKOS BALTOJI KNYGA DARNIAI IR TVARIAI PLĖTRAI 2017–2030“ – Lietuvos regioninės politikos strateginis dokumentas. Jis parengtas siekiant sisteminio regioninės politikos

iššūkių sprendimo, derinant nacionalinės valdžios ir vietos savivaldos institucijų bei socialinių ir ekonominių partnerių teritorinės sanglaudos vizijas ir veiksmus joms pasiekti, derinant su XVII-osios Vyriausybės programa ir įgyvendinimo planu. Dokumente apibrėžtas ilgalaikis Lietuvos regioninės politikos tikslas – sudaryti oraus, aktyvaus, saugaus, sveiko ir patrauklaus gyvenimo ir darbo prielaidas visoje Lietuvoje. Jo siekti siūloma iš pagrindų keičiant regioninės

Ilgalaikis Lietuvos regioninės politikos tikslas – sudaryti oraus, aktyvaus, saugaus, sveiko ir patrauklaus gyvenimo ir darbo prielaidas visoje Lietuvoje

(Regioninės politikos baltoji knyga)

politikos logiką Lietuvoje – problemas kildinant iš apačios, kai konkretaus žmogaus, kaimo, miesto ir regiono specifiniai poreikiams patenkinti sutelkiamos vietos savivaldos, regiono ir valstybės priemonės. Būtent **atsakinga ir į ekonominę plėtrą orientuota savivalda yra numatyta kaip pirmasis Lietuvos regioninės politikos ramstis**. Todėl svarbu padėti savivaldybėms geriau planuoti ir vykdyti savo funkcijas, didinti jų finansinį savarankiškumą, didinti paskatas mažinti nelygybę plėtojant ugdymo galimybes, pritraukti investicijas, efektyviai valdyti paslaugas ir infrastruktūrą ir suteikti visus tam būtinus įrankius – investicinę pagalbą, greitą ir efektyvą informacijos apie žemės sklypus, pastatus, paslaugas ir darbuotojus valdymą ir pateikimą, liberalizuoti valstybinės žemės nuomos investiciniams projektams taisykles. Dokumente taip pat teigiama, kad regioninės politikos efektyvumas priklauso nuo bendradarbiavimo – nacionalinio ir vietos bei regioninio lygmens – efektyvumo.

2019 m. Nacionalinė regioninė plėtros taryba pritarė NACIONALINĖS REGIONINĖS POLITIKOS PRIORITETAMS iki 2030 m., kurie buvo parengti pagal „Baltąją knygą“ ir suderinti su ministerijomis, Vyriausybės kanceliarija, Lietuvos savivaldybių asociacija. **Trečiojo prioriteto „veiksminga regioninės politikos įgyvendinimo sistema“ pirmasis uždavinys – įgalinti regioninį lygmenį užtikrinti darnią ir tvarią savo regionų plėtrą**. Juo siekiama, kad RPT ir savivaldybės taptų atsakingos ir įgytų tokias funkcijas kaip privačių investicijų pritraukimas, verslo sąlygų gerinimas, regiono lygmeniu teikiamų viešųjų paslaugų planavimas ir kt., tam būtų sukurtos tinkamos finansinės, organizacinės priemonės ir tobulinamas teisinis reglamentavimas.

Strateginiuose ir planavimo dokumentuose stiprūs regionai ir savivalda, subsidiarumu pagrįstas funkcijų pasidalijimas siejami tiek su valdymo efektyvinimu, paslaugų kokybės gerinimu, tiek su regionų būklės gerinimu. Regis, kuo didesnė regioninė atskirtis, tuo labiau viešojoje politikoje akcentuojama regioninė plėtra, tačiau didelis dėmesys retai sutampa su apčiuopiamą poveikį turinčiais darbais. Pavyzdžiui, Vyriausybės programoje deklaruoti siekiai decentralizuoti regioninę politiką, suteikti savivaldybėms daugiau finansinių bei teisinių galimybių ir leisti disponuoti valstybine žeme ir kt., buvo perkelti į Programos įgyvendinimo planą mažiau ambicingais veiksmais, kurių dalis vis dar neįgyvendinta. Ateityje bus galima vertinti, ar savo svarbą išlaikys „Baltoji knyga“, ar įgyvendinant naują NPP bei LRBP bus laikomasi decentralizacijos krypties.

IŠVADOS

1. **Iki šiol vykdyti regioninės politikos sprendimai neužtikrino tolygios regioninės plėtros – regioninė atskirtis Lietuvoje išlieka viena didžiausių per pastaruosius dvidešimt metų.** Lietuvos regionų būklės apžvalgoje analizuoti socialiniai ir ekonominiai rodikliai (BVP, investicijos, darbo užmokestis, užimtumas, nedarbo lygis) atskleidė žymius – ne procentais, o kartais matuojamus – skirtumus tarp regionų ir savivaldybių. Nuolatinis ekonominės aplinkos gerinimas yra vienas pagrindinių iššūkių, kurį turi įveikti ne tik vietinė, bet ir centrinė valdžia, siekdamas gerinti visų šalies regionų ir savivaldybių ekonominį gyvybingumą, pritraukti investicijas ir kurti darbo vietas bei taip mažinti socialinius ir ekonominius netolygumus.
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, iki šiol vykdyti sektoriniai (atskirų ministerijų) sprendimai ir priemonės neužtikrino tolygios regioninės plėtros, trūko galimybių siekti horizontalių, integralių tikslų, atliepti savivaldybių skirtumus ir vietos poreikius, regioninės politikos priemonės buvo visiškai priklausomos nuo ES finansavimo. Esami bendradarbiavimo formatai tokie, kaip Vyriausybės ir LSA dvišalė komisija, RPT, lig šiol nepakankamai pateisino jų veiklai keltus tikslus, nėra susiformavusio atviro ir pasitikėjimu grįsto santykio. Centrinės valdžios institucijų ir vietos savivaldos lygiavertė partnerystė bei bendradarbiavimas regionuose ir jų viduje yra vienas esminių veiksmų ateityje siekiant bet kokio sisteminio pokyčio regioninėje politikoje.
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. Detalesnė kiekvieno iš finansinių ribojimų ir funkcijų pasiskirstymo peržiūra, gerosios patirties (pavyzdžiui, socialinės paramos funkcijos perdavimas savivaldybėms) bei galimybių decentralizacijai identifikavimas sukurtų prielaidas savarankiškumo stiprinimui.
4. **Tarptautinės institucijos (EBPO, EK, ET) jau ne vienerius metus atkreipia dėmesį į Lietuvos regioninės politikos trūkumus, žemą savivaldos savarankiškumą, labiau decentralizuoto šalies valdymo naudą ir galimybes suvaldyti decentralizacijos keliamas rizikas.** EBPO šalyse pastaraisiais metais matoma tendencija, kai vis daugiau įgaliojimų suteikiama vietos savivaldai, siejant teigiamus pokyčius su efektyvesniu valstybės biudžeto lėšų panaudojimu, tikslingiau atlieptais gyventojų poreikiais, didesniu regionų konkurencingumu ir platesniu demokratijos principų įgyvendinimu – vietos valdžios skaidrumu, atskaitingumu ir aktyvesniu piliečių įsitraukimu – suteiktus įgaliojimus derinant su efektyvia centrinės valdžios koordinavimo ir stebėsenos sistema. Kasmetinėse EK ataskaitose Lietuvai pabrėžia ne tik regionų vystymo strategijos ir institucinės sistemos trūkumą, bet ir menkus vietos savivaldos gebėjimus, mažą finansinę nepriklausomybę. O ET jau du dešimtmečius vertinanti Europos vietos savivaldos chartijos įgyvendinimą Lietuvoje pažymi, kad esminis chartijoje įtvirtintas

subsidiarumo principas nėra tinkamai įgyvendinamas. Tokie vertinimai rodo, kad savivalda Lietuvoje vis dar mažai pasitikima, nors stiprus, savarankiškas ir atsakingas vietos savivaldos lygmuo yra neatsiejamas brandžios demokratinės valstybės elementas – būtinas sėkmingam regioninės politikos įgyvendinimui.

5. **Šiandien regionų ir savivaldybių savarankiškumo stiprinimas itin aktualus ir reikalauja centrinės valdžios institucijų ir vietos savivaldos glaudesnės nei iki šiol partnerystės, paremtos lygiateisiškumu, savitarpio supratimu ir pasitikėjimu, 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 planuojama¹ paramą Lietuvai sumažinti 24 %. Savivaldybėms tai reikš, kad jei iki šiol jos finansuodavo 15 % investicinio projekto vertės, tai jau nuo kitų metų turės padengti iki 45 %. Savivaldybėms turint mažus biudžetus, negalint pasiskolinti reikiamo dydžio sumų ir neturint kitų alternatyvių finansinių šaltinių yra ribojamos galimybės vykdyti investicinius projektus bei savivaldybės ir regiono plėtrą. Todėl naujas požiūris ir priemonės, nukreiptos į savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimą, investicijų finansavimo bei atsakingo skolinimosi sistemos tobulinimą, siekiant išlaikyti fiskalinį tvarumą, yra neišvengiami.
 - **esamos COVID-19 pandemijos aplinkybės atskleidė būtinumą peržiūrėti centrinės valdžios ir vietos savivaldos atsakomybes.** Bendradarbiavimas ir veiksmų koordinavimas tarp centrinės valdžios ir vietos savivaldos parodė, kad „iš viršaus“ nuleistos priemonės ne visada yra veiksmingos dėl savivaldybių ir jų pajėgumų skirtumų, funkcijų dubliavimas ir neaiškus atsakomybių pasiskirstymas abiejuose valdymo lygmenyse trukdo efektyviai spręsti kylančius iššūkius. Šiame kontekste taip pat itin svarbus bus centrinės valdžios institucijų ir savivaldos atstovų sutarimas, sprendžiant pandemijos sukeltas ekonomines, socialines ir demografinės pasekmes savivaldybėms ir jų gyventojams.
 - **ruošiantis naujų ir regioninei politikai itin svarbių strateginių ir planavimo dokumentų įgyvendinimui.** 2020 m. Seimo pavasario sesijoje numatyta tvirtinti regionų ateičiai svarbius strateginius dokumentus – LRBP, RPI ir SVĮ, rudenį – 2021–2030 m. NPP – kurie nustatys regionų ir savivaldybių plėtros ir tuo pačiu finansavimo kryptis bei prioritetus. Šiuose strateginiuose dokumentuose numatomas savivaldos stiprinimas ir regioninės politikos paradigmos keitimas – nuo siauro sektorinio požiūrio pereiti prie integruoto teritorijų ir funkcinių zonų vystymo, o požiūrį „iš viršaus žemyn“ keisti požiūriu „iš apačios aukštyn“, vadovaujantis subsidiarumo principu išgryninti valstybės ir savivaldybių institucijų atsakomybę, didinti regionų ir savivaldybių kompetencijas ir kt. Nors kol kas nėra apibrėžtas šių dokumentų įgyvendinimas, tačiau svarbu užtikrinti, kad juose deklaruojami siekių būtų laikomasi tiek rengiant kitus regioninės politikos dokumentus, tiek įgyvendinant konkrečias politikos priemones.
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.** Nepakankamos administracinės, techninės ir strateginės kompetencijos savivaldos lygmenyje yra vienas didžiausių iššūkių, todėl šių kompetencijų stiprinimas turi būti

¹ Lietuvos ir EK derybos vis dar tęsiasi, tikėtina, kad naujoje perspektyvoje bus numatytas ir dvejų metų perėjimo laikotarpis dėl COVID-19 sukeltų ekonominių pasekmių, kurio sąlygos skirsis nuo likusio finansinės perspektyvos laikotarpio.

prioritetas, siekiant užtikrinti, kad savarankiškesnė savivalda gebėtų pasiekti jai keliamus tikslus. Kitas nemažiau svarbus iššūkis – užtikrinti valstybės finansų tvarumą. Kadangi su didesniu atsakomybių vykdymu didėja ir fiskalinė decentralizacija, tad šiame kontekste valstybės mastu itin svarbu įvertinti nacionalinių makroekonominių tikslų, tokių kaip fiskalinė drausmė, laikymąsi ir nesudaryti prielaidų tarptautinių fiskalinės drausmės įsipareigojimų nesilaikymui.

ŠALTINIAI

Teisės aktai:

1. LR Konstitucija:
<https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>
2. Europos vietos savivaldos chartija
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.48874>
3. LR Vietos savivaldos įstatymas
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr>
4. LR Viešojo administravimo įstatymas
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.83679/asr>
5. LR įstatymas dėl Lietuvos savivaldybių asociacijos pagrindinių nuostatų
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.16642>
6. LR Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/6be2c020699a11e48710f0162bf7b9c5>
7. LR Biudžeto sandaros įstatymas:
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.428/asr>
8. LR Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas:
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.41848/asr>
9. LR 2020 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/815a43c0232511eab86ff95170e24944/asr>
10. LR Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.215633/asr>
11. LR Strateginio valdymo įstatymo projektas
<https://bit.ly/3eMykKI>
12. LR Regioninės plėtros įstatymo projektas
<https://bit.ly/2zxudC5> (Aiškinamasis raštas: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/ca9b06301a4e11eaa4a5fa76770768ee?ifwid=-x5cztvng1>)
13. Seimo nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano valstybės teritorijos erdvinio vystymo krypčių ir teritorijos naudojimo funkcinų prioritetų patvirtinimo“ projektai
<https://bit.ly/2KBUUaU> ir <https://bit.ly/3cMq0su>
14. LRV nutarimo projektas „Dėl 2021–2030 metų nacionalinio pažangos plano patvirtinimo“
<https://lrv.lt/lt/posedziai/lietuvas-respublikos-vyriausybes-pasitarimas-98> (3 klausimo medžiaga)

Strateginiai ir planavimo dokumentai:

15. Lietuvos pažangos strategija „LIETUVA 2030“
<https://www.docdroid.net/OHqeBsc/lietuva2030-pdf>
16. 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programa
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.439028/asr>
17. 2014–2020 metų NPP horizontaliojo prioriteto „Regioninė plėtra“ tarpinstitucinis veiklos planas
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/faa901a09e2711e383c0832a9f635113/asr>
18. XVII – osios LR Vyriausybės 2016–2020 metų programa

<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/886c7282c12811e682539852a4b72dd4>

19. LR Vyriausybės programos įgyvendinimo planas

[https://e-](https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/efe9ff4107be11e78352864fdc41e502?jfwid=q8i88lp51)

[seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/efe9ff4107be11e78352864fdc41e502?jfwid=q8i88lp51](https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/efe9ff4107be11e78352864fdc41e502?jfwid=q8i88lp51)

20. VRM 2020–2022 metų strateginis veiklos planas

[HTTPS://VRM.LRV.LT/UPLOADS/VRM/DOCUMENTS/FILES/000_AKT_2020-](HTTPS://VRM.LRV.LT/UPLOADS/VRM/DOCUMENTS/FILES/000_AKT_2020-2022_VRM_SVP_PD_PATV_2020_02_17_1v-137.DOCX)

[2022_VRM_SVP_PD_PATV_2020_02_17_1v-137.DOCX](HTTPS://VRM.LRV.LT/UPLOADS/VRM/DOCUMENTS/FILES/000_AKT_2020-2022_VRM_SVP_PD_PATV_2020_02_17_1v-137.DOCX)

21. Lietuvos regioninės politikos baltoji knyga darniai ir tvariai plėtrai 2017–2030

https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Naujienos/Regionines_politikos_baltoji_knyga_20171215.pdf

22. Nacionalinės regioninės politikos prioritetai iki 2030 metų, LRV nutarimo projektas

<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/35bb7ed06d6711e99684a7f33a9827ac?jfwid=-1d5z9is7ly>

Tyrimai, analizės, ataskaitos

23. Bitinas A., Bitaitis D., *Piniginės socialinės paramos pertvarka: esminiai pokyčiai ir tendencijos*, Socialinių mokslų studijos 6 (3), mokslinis straipsnis, 2014.

<https://www.mruni.eu/upload/iblock/712/SMS-14-6-3-09.pdf>

24. Čiupaila R., *Lietuvos Respublikos teisės aktų ir valstybės institucijų vykdomos politikos galimų neatitikimų Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimams*, studija, 2011.

http://www.lsa.lt/images/teisineinformacija/tyrimaiiranalizes/2011_studija_teises_aktu_neatitikimai_chartijai.docx

25. EBPO, *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment (Key finding)*, ataskaita, 2019

http://www.sng-wofi.org/publications/2019_SNG-WOFI_REPORT_Key_Findings.pdf

26. EBPO, *World Observatory on Subnational Government Finance and Investment (Country Profile)*, ataskaita, 2019

http://www.sng-wofi.org/publications/SNGWOFI_2019_report_country_profiles.pdf

27. EBPO, *Civic Engagement*

<http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/civic-engagement/>

28. EBPO *Making Decentralisation Work, a Handbook for Policy-makers*, 2019

https://www.oecd.org/cfe/Policy%20highlights_decentralisation-Final.pdf

29. EBPO, Charbit, C, *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*, OECD Regional Development Working Papers Vol. 4, 2011

<http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>

30. EBPO / UCLG, *Subnational Governments around the world: Structure and finance*, 2016

31. ES Fiskalinės drausmės indeksas 2020

https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en

32. Europos Komisija, Šalies ataskaita. Lietuva 2020

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-lithuania_lt.pdf

33. Europos Komisija, Šalies ataskaita. Lietuva 2019

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-lithuania_lt.pdf

34. Europos regionų konkurencingumo indeksas 2019

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Regional-Competitiveness-Index-2019/363v-4uq6/>

35. Europos Taryba, *Local democracy in Lithuania*, ataskaita, 2020

[https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Naujienos/Local%20democracy%20in%20Lithuania%20\(2018\).pdf](https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Naujienos/Local%20democracy%20in%20Lithuania%20(2018).pdf)

36. Europos Taryba, *Regioninė plėtra Lietuvoje*, tarpusavio vertinimo ataskaita, 2020

37. Jūratė Baltušnikienė, *Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai*, Viešojo politika ir administravimas, 2009

https://www.mruni.eu/upload/iblock/7ec/9_j.baltrusnikiene.pdf

38. Konstitucinio Teismo, „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“, nutarimas, 1996

<https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta414/content>

39. Konstitucinis Teismas, „Dėl savivaldybių veiklos administracinės priežiūros subjektų“, nutarimas, 1998

<https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta371/content>

40. Konstitucinis Teismas, „Dėl valstybės ir savivaldybių biudžetų rodiklių“, nutarimas, 2002

<https://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta293/content>

41. LLRI, *Atlyginimai, nedarbas ir socialinės pašalpos gavėjai – skirtumai tarp savivaldybių. Faktai ir analizė*, 2017

<https://www.llri.lt/naujienos/ekonomine-politika/llri-analize-kodel-nemazeja-atskirtis-tarp-regionu/lrinka>

42. LLRI, *Lietuvos savivaldybių indeksas*, 2019

<https://www.llri.lt/lietuvos-savivaldybiu-indeksas-2019>

43. LLRI, *Subsidiarumo principas: samprata ir kriterijai*. Faktai ir analizė, 2016

https://www.llri.lt/wp-content/uploads/2016/06/Subsidiarumo-PB-06_30.pdf

44. LR Vyriausybės 2019 metų veiklos ataskaita

<https://bit.ly/3ccs5hq>

45. Naginionytė A., Samasionokaitė K., *Lietuvos regionų ekonominės ir socialinės situacijos apžvalga bei Nacionalinės regioninės politikos analizė*, 2019.

http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2019/03/Esamos-situacijos-analiz%C4%97_naujausia_07051.pdf

46. Meliauskaitė D., Vadapalas J. *Motyvacinės sistemos savivaldybėms pritraukti privačias investicijas kūrimas*, II dalis – užsienio šalių analizė, 2016

<http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2016/10/Motyvacin%C4%97s-sistemos-savivaldyb%C4%97ms-pritraukti-priva%C4%8Dias-investicijas-k%C5%ABrimas-II.pdf>

47. Transparency International, *Dalyvaujamas biudžetas*

<https://www.transparency.lt/dalyvaujamasbiudzetas/>

48. UAB „ESTEP“ Vilnius, *Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 m. vertinimas*, III tarpinė ataskaita (regioninė politika), 2019

[http://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Regionin%C4%97%20politika\(1\).pdf](http://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Regionin%C4%97%20politika(1).pdf)

49. Valstybės kontrolė, *Ar savivaldybių vykdomų funkcijų sistema sudaro sąlygas joms veikti efektyviai?*, valstybinio audito ataskaita, 2019

<https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3960>

50. Valstybės kontrolė, rekomendacijų įgyvendinimo ataskaita, 2019

https://www.vkontrole.lt/aktualiju_failai/files/2019-09-10-rekomendaciju_igyvendinimo_ataskaita.pdf

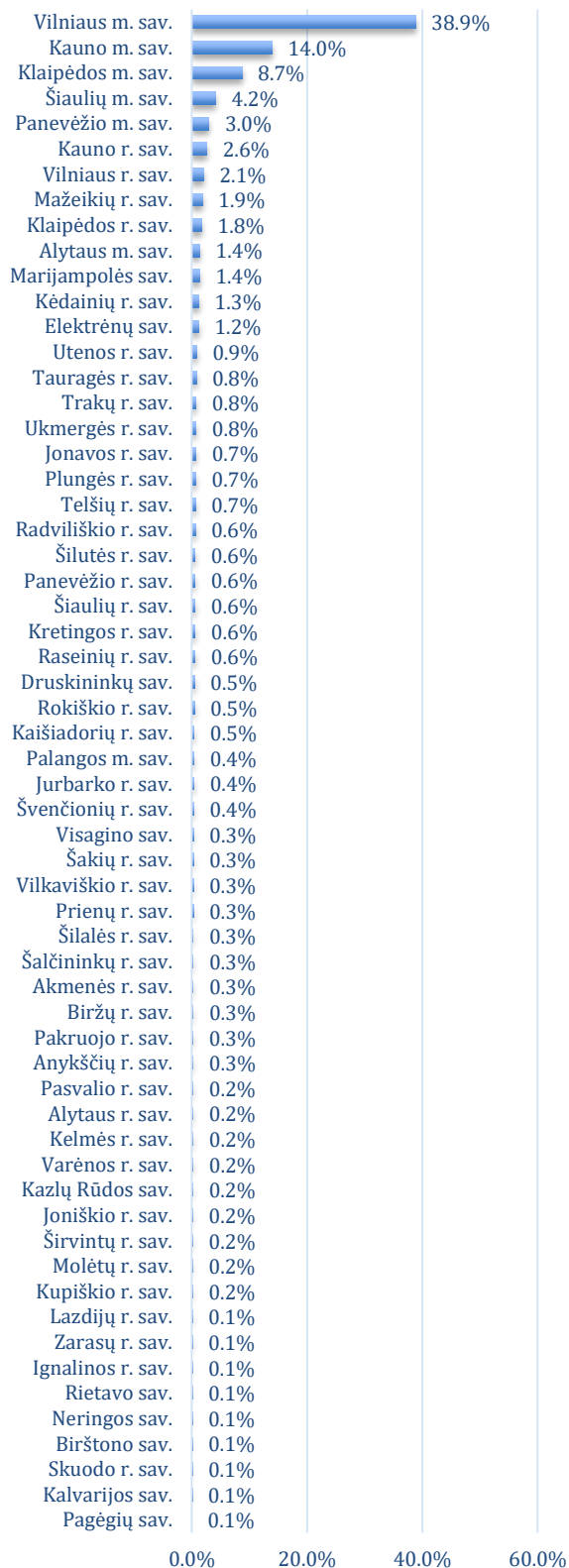
51. Valstybės kontrolė, rekomendacijų įgyvendinimo ataskaita, 2020
https://www.vkontrole.lt/aktualiju_failai/files/LT_AAI_Rekomendaciju_igyvendinimo_ataskaita_2020-03-12.pdf
52. Vyriausybės strateginės analizės centras, *Tikslingumo perduoti atitinkamas NŽT funkcijas savivaldybėms, analizė, 2019*
<https://strata.gov.lt/images/tyrimai/20191115-tikslingumo-perduoti-NZT-funkcijas-savivaldybems-analize.pdf>
53. Vilniaus politikos analizės institutas, *Savivaldybių gerovės indeksas, 2019*
<https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2019/12/SGI-2019.pdf>

Statistiniai duomenys:

54. EBPO duomenų bazė:
<http://www.sng-wofi.org/data/>
55. Lietuvos statistikos departamento duomenų bazė:
<https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize#/>
56. LR Finansų ministerijos ataskaitose pateikti biudžetų finansiniai duomenys:
<http://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/patvirtinti-biudzetai/2020-m-biudzetas/issami-informacija-apie-2020-m-biudzeta>

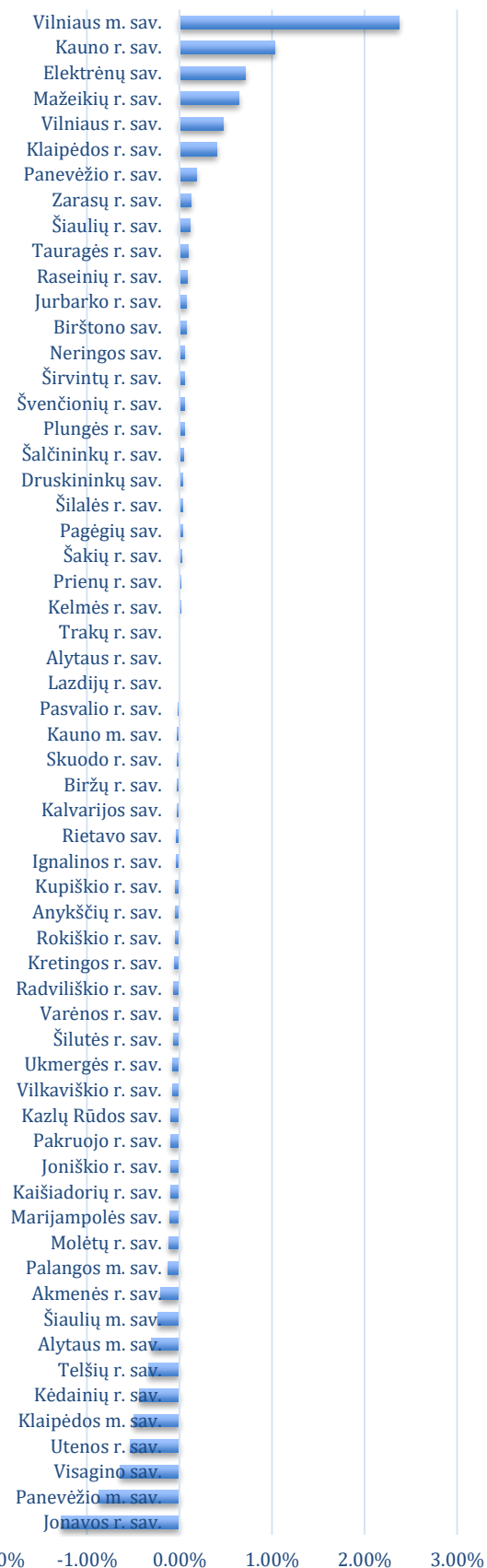
PRIEDAI

3 pav. Savivaldybėms tenkanti pridėtinės vertės dalis (%) gamybos sąnaudomis pagal veiklos vykdymo vietą (nefinansų įmonių) 2018



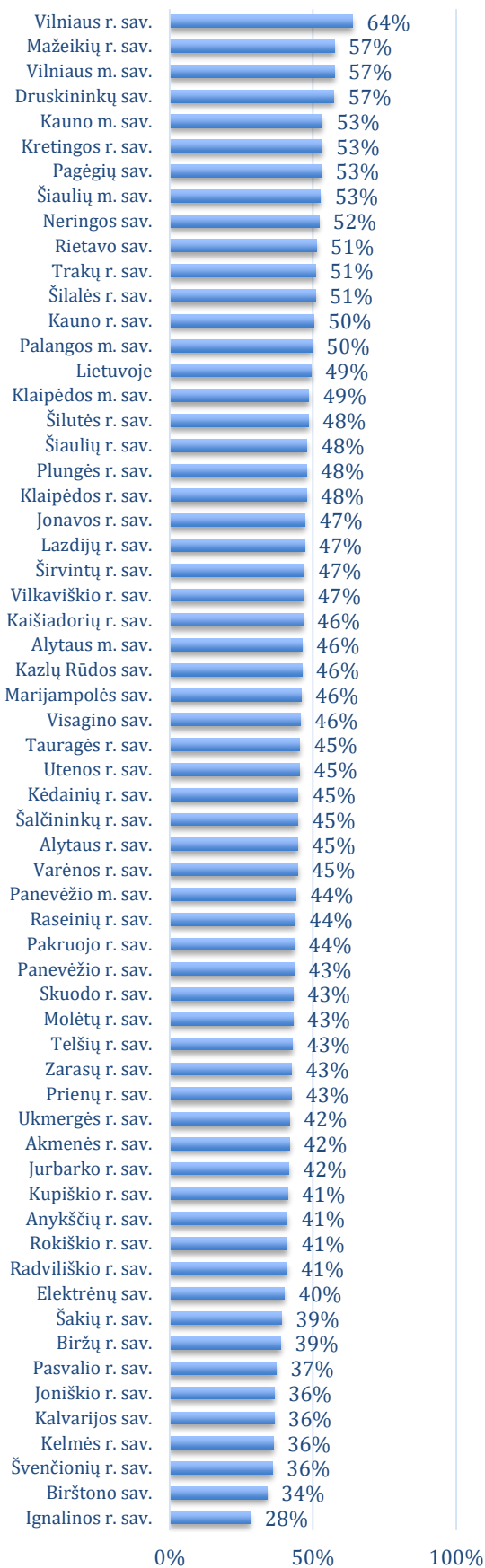
Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

4 pav. Savivaldybėms tenkančios pridėtinės vertės gamybos sąnaudomis pagal veiklos vykdymo vietą (nefinansų įmonių) pokytis (%) 2008-2018 m.



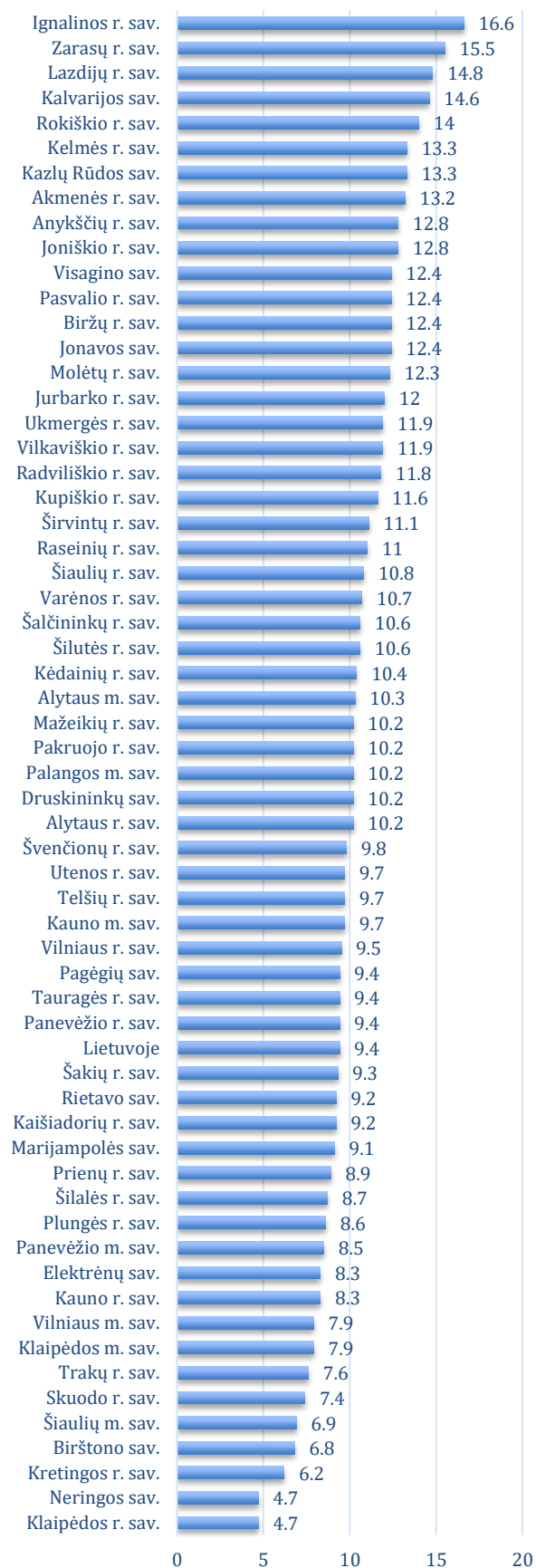
Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

6 pav. Užimtumo lygis (%)
2019 m.



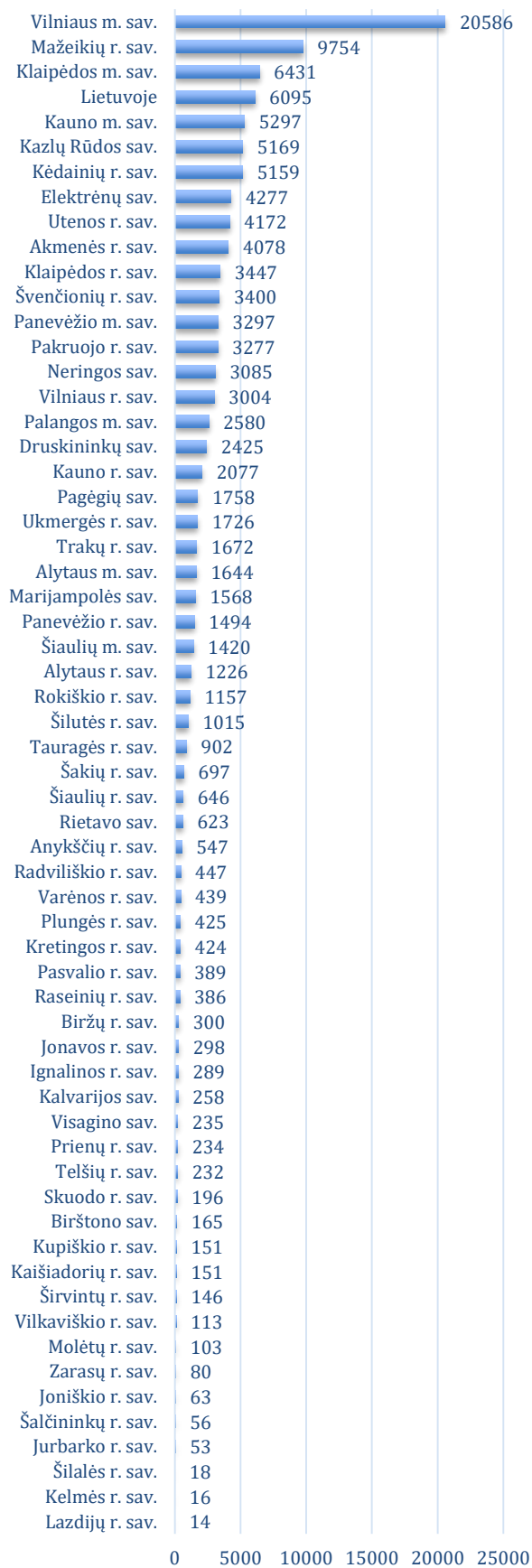
Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

8 pav. Nedarbo lygis (%)
2020 m. kovas



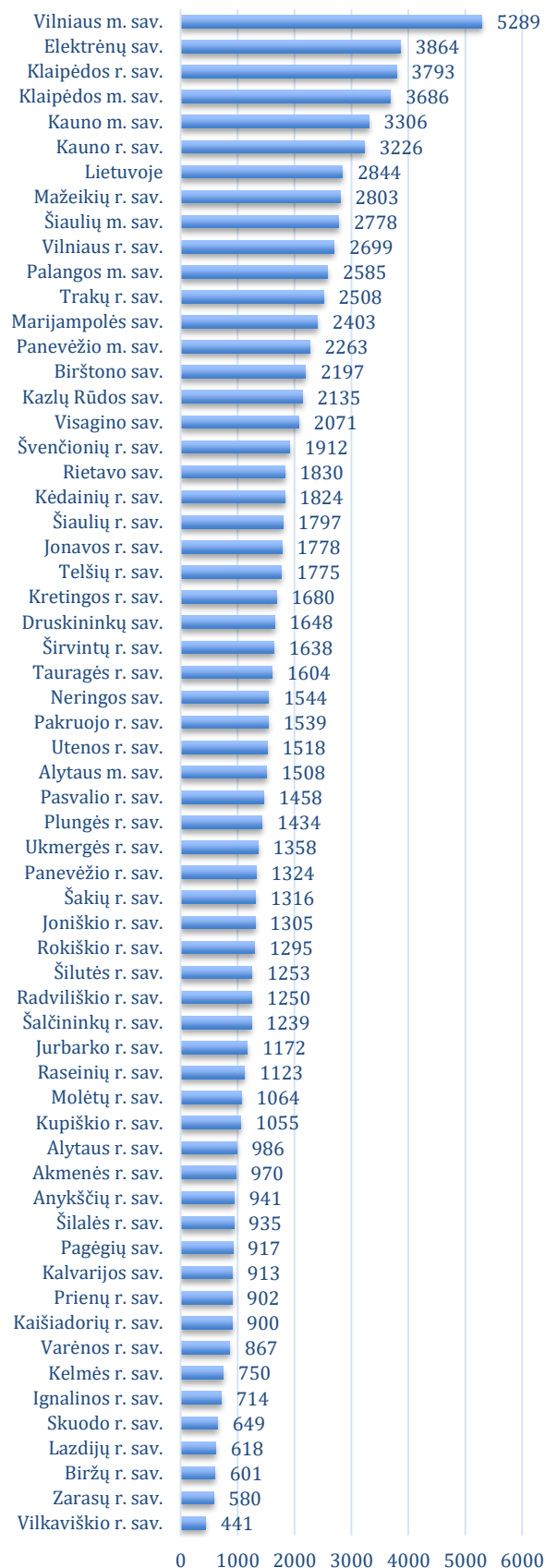
Šaltinis: Lietuvos užimtumo tarnybos duomenys

11 pav. TUI vienam gyventojui (eurais) 2018 m.



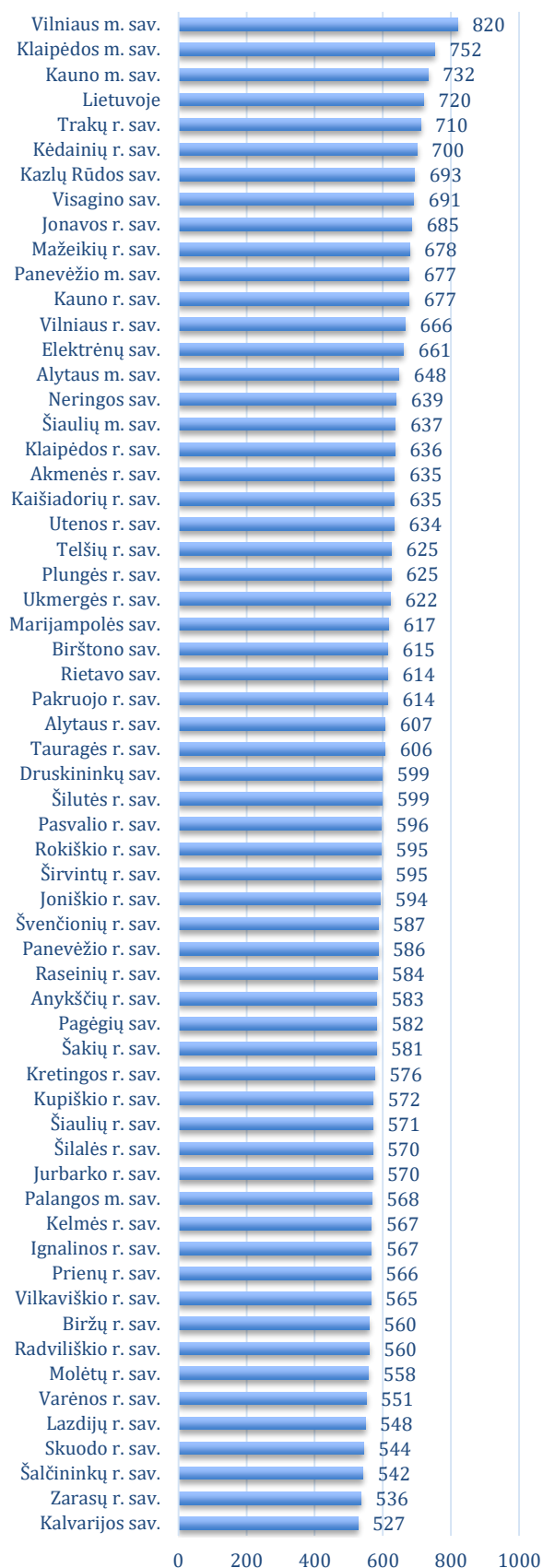
Šaltinis: Lietuvos užimtumo tarnybos duomenys

12 pav. Materialinės investicijos vienam gyventojui (eurais) 2018 m.



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

**14 pav. Vidutinis mėnesinis
darbo užmokestis „į rankas“
(eurais) 2018 m.**



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenys

**25 pav. 2020 m. Savivaldybių
biudžetų planuojamos pajamos
vienam gyventojui (eurais)**



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento ir Finansų ministerijos duomenys

Leidinio autoriai:



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/>

