

JPP KURK LIETUVAI

# Motyvacinės sistemos savivaldybėms pritraukti privačias investicijas kūrimas

## II Dalis – Užsienio šalių analizė

Jonas Vadapalas  
Dovilė Meliauskaitė

# Užsienio šalių analizė

## SAVIVALDYBIŲ ĮGALINIMAS

Užsienio šalys, konkuruodamos dėl tiesioginių užsienio investicijų (TUI), investuotojams gali pasiūlyti keletą regionų, kur būtų galima įgyvendinti investicinį projektą. Tuo tarpu Lietuva be stiprių alternatyvų Vilniui ir Klaipėdai jau pirmuosiuose derybų etapuose gali prarasti užsienio kompanijų dėmesį. Lietuva neturi daug patrauklių regionų investicijoms: 52% TUI projektų įsikuria Vilniuje ir gyventojų skaičius išlieka stabilus. Kituose regionuose, trūkstant pelningų įsidarbinimo galimybių, demografinės tendencijos yra mažėjančios. Patiems regionams trūksta visuotinės ekonominės strategijos. Nors regionuose remiamos kaimo teritorijos, yra finansuojami socialinę atskirtį mažinantys projektai, tačiau socialinė atskirtis neatsiejama nuo ekonominio regionų atsilikimo. Pažangių užsienio šalių regionai yra įgalinti savarankiškai naudoti ir skiria išlaidas įvairiems instrumentams investicijų projektams pritraukti. Pavyzdžiui:

- **Finansinės paskatos**  
Anglijos (JK) Nottinghamshire grafystės taryba turi 6 mln. svarų sterlingų vertės Ekonominio vystymosi lėšų fondą, kuris teikia 25-250 tūkst. svarų sterlingų finansinę paramą verslams, kurie plečiasi ir kuria naujas darbo vietas. Fondo tikslas – 350 išsaugotų ir 550 naujų darbo vietų, iš kurių bent 75% mokės pragyvenimo lygį viršijantį atlyginimą<sup>1</sup>.
- **Mokestinės lengvatos**  
Belgijos Flandrijos regiono savivaldos gali nustatyti gyventojų pajamų mokesčio tarifo lengvatas. Tai sumažina mokestinę naštą verslui ir didina sveiką konkurenciją tarp savivaldybių.
- **Regiono rinkodara**  
„Helsinki Business Hub“ – Suomijos sostinės regiono plėtros agentūra – siekia į Helsinkį pritraukti TUI ir itin didelį dėmesį skiria užsienio rizikos kapitalo pritraukimui ir startuolių vystymui. Nustatę regiono prioritetus trijose ūkio šakose (informacinės ir komunikacijos technologijos, išmaniosios ir žalios technologijos bei sveikatos mokslai),

„Helsinki Business Hub“ sėkmingai traukia investicinius projektus iš prioritetinių rinkų – Rusijos ir Kinijos. Tokia specializuota strategija leidžia pasiekti tikslines auditorijas ir padeda kurtis klasteriams.

- **Klasterių ekosistemos**  
Švedijos „Invest in Norrbotten“ – regioninė investicijų pritraukimo agentūra, vienijanti 14 savivaldybių regione – reklamuoja verslo galimybes ir MTEP paslaugas testavimo šaltame klimate srityje automobilių gamintojams. Tokia strategija sudaro konkurencinį pranašumą nuo ekonominių centrų nutolusiam šiaurės Švedijos regionui.
- **Regioninė MTEP strategija**  
Suomijoje veikia mokslo parkai, kurių didžiausios dalininkės dažnai būna savivaldybės kartu su universitetais ir privačiais investuotojais. Mokslo parkai kuria inkubatorius ir aplinką, palankią vystyti technologinius verslus. Kiekvieno mokslo parko specializacija priklauso nuo nacionalinių ir regioninių resursų ir tikslų. Mokslo parkus jungianti asociacija „TEKEL“ viešina jų teikiamas paslaugas užsienyje<sup>2</sup>.

Šie vertės pasiūlymai kovose dėl TUI projektų dažnai lenkia Lietuvą, kuri jau dabar praranda žemesnių atlyginimų ir išsilavinusios darbo jėgos konkurencinį pranašumą. Pagrindinis Lietuvos ir užsienio vietinių savivaldų skirtumas – vietos valdžios inicijuojamos privačių investicijų pritraukimo iniciatyvos, kurias įgalina didesnis savivaldos finansinis savarankiškumas.

Norint pasiekti didesnę Lietuvos konkurencingumą pasaulyje, reikia padėti sustiprėti ekonominiams centrams regionuose, kurie sukurs alternatyvą investuoti už Vilniaus ribų. Tam, kad gerus rezultatus demonstruojančios savivaldybės augtų, būtini nauji įstatymai, pakeisiantys savivaldybių biudžetų sudarymo tvarką ir panaikinsiantys iškreiptas paskatas netaupyti ir neskatinti darbo vietų kūrimosi.

<sup>1</sup> [Nottinghamshire Economic Development Capital Fund](#)

<sup>2</sup> Cleantech Scandinavia, 2015 [Nordic Science Parks+ Incubators](#)

## REIKALINGI POKYČIAI LIETUVOJE

Pirmoje šio dokumento dalyje apžvelgiamos užsienio šalių gerosios patirtys sufleruoja, jog Lietuvai reikalinga:

- Didesnė decentralizacija – daugiau valstybinių funkcijų perduoti savivaldybėms.
- Savivaldos darbuotojų atsakomybė už verslo aplinkos rodiklius.

Antroje dalyje pateikiami pavyzdžiai, kaip sukurti geresnę savivaldybių finansavimo sistemą:

- Savivaldybės mokestinės pajamos turi priklausyti nuo savivaldos veiklos.
- Savivaldybių išlaidų poreikis turi būti įvertinamas.
- Savivaldybėms „donorėms“ turi likti daugiau nei 100% pajamų, reikalingų savo išlaidoms padengti.
- Reikia objektyviai nustatyti, kurioms savivaldybėms reikalinga papildoma parama.

Trečioje šio dokumento dalyje apžvelgiami būdai, kaip galima labiau motyvuoti Lietuvos savivaldybes pagal užsienio šalių patirtį:

- Savivaldybės turi labiau bendradarbiauti tarpusavyje ir vykdyti nuoseklią regioninę strategiją.
- Nemokestinės priemonės padeda didinti savivaldybių motyvaciją siekti rezultatų verslo aplinkos gerinimo srityje.

## DECENTRALIZACIJA IR SAVIVALDOS

### ATSAKOMYBĖ UŽ VERSLO APLINKOS RODIKLIUS

Daugelyje unitarinių Europos valstybių pastebima tendencija aiškiai atskirti savivaldos ir centrinės valdžios finansus bei didelę dalį nacionalinių išlaidų viešosioms paslaugoms perleisti valdyti savivaldybėms. Per pastaruosius 30 m. struktūrinės reformos įvyko tokiose šalyse kaip Danija, Kanada ar Švedija. EBPO vykdytos 21 šalies analizės duomenimis, 1970-2000 metais vykdyta fiskalinė decentralizacija paprastai padidino viešojo sektoriaus efektyvumą<sup>3</sup>. Daugelis šalių, suteikdamos galią savivaldai valdyti daugiau viešųjų paslaugų ir jų finansavimo įrankių, ne

tik įtvirtina demokratijos principus, bet ir pasiekia aukštesnio viešųjų paslaugų užtikrinimo standarto.

Europos vietos savivaldos chartija bei Europos Tarybos Ministrų komiteto Rekomendacija Rec(2005)1 valstybėms narėms dėl vietos ir regionų valdžių finansinių išteklių reglamentuoja savivaldos savo finansų valdymo laisvės svarbą.

### Savivaldybių funkcijos

Savivaldybės išlaidos skiriamos viešosioms paslaugoms teikti pagal savivaldybių savarankiškas, dalinai savarankiškas ir valstybės perduotas funkcijas. Savarankiškos funkcijos vykdomos iš savivaldybės biudžeto ir todėl labiausiai skatina optimizuoti išlaidas. Tendencija perduoti vietos valdžiai savarankiškai teikti viešąsias paslaugas vadinama devoliucija.

Danijoje ir Švedijoje decentralizuota socialinės apsaugos sistema yra vienas iš pagrindinių veiksnių, motyvuojančių savivaldas pačioms imtis iniciatyvos auginti pajamas: kuo daugiau pajamų, tuo geresnio lygio socialines paslaugas savivaldybė gali teikti. Geresnės viešosios paslaugos užtikrina aukštesnį gyventojų pasitenkinimą ir savivaldybė gali tapti traukos centru gyventojams persikelti. Gyventojų pasitenkinimas ir viešųjų paslaugų prieinamumas sudaro konkurencijos tarp savivaldybių pagrindą, o Danijos ir Švedijos – bei daugelio kitų pažangių valstybių – vietinės valdžios atstovai yra laikomi atsakingi prieš gyventojus už gyvenimo kokybės augimą savivaldybėse. Be to, viešas savivaldybių pastangų verslo aplinkos gerinimo srityje įvertinimas ir rezultatų viešinimas sudaro papildomą paskatą savivaldybėms konkuruoti tarpusavyje. Pavyzdžiui, Danijos savivaldybės reitinguojamos draugiškumo verslui reitinge „Local Business Climate survey“<sup>4</sup>. Lietuvoje prieštarai vertinami savivaldų reitingavimai pagal draugiškumą verslui Danijos ir Švedijos ekspertų įvardijami kaip stipri priemonė paskatinti savivaldybes. Pastebima, kad vienai savivaldybei išauginus patrauklumą verslui, kaimyninės savivaldybės imasi papildomų priemonių neatsilikti.

Jungtinėje Karalystėje decentralizacija yra daug žemesnio lygio nei Skandinavijoje, tačiau pastaraisiais

<sup>3</sup> Adam, A., M.D. Delis and P. Kammas (2008), „Fiscal Consolidation and Public Sector Efficiency: Evidence from OECD Countries“, CESIFO Working Paper, No. 2364, August.

<sup>4</sup> [Lokalt Erhvervsklima 2016](#)

metais kuriamos iniciatyvos, kaip labiau įgalinti šalies vietinę valdžią. „Growth deals“ programa, skirta finansuoti projektus, kurie skatina augimą ir darbo vietų kūrimąsi prioritetingose regiono verslo šakose, perduoda valstybės biudžeto finansavimo šaltinius ir sprendimų laisvę vietos valdžiai apgyvendinimo, infrastruktūros ir kitose srityse. Keletas savivaldos lygmens institucijų turi bendradarbiaudamos susitelkti į didesnę teritoriją apimančią regioną, demokratiškai išsirinkti merą bei pačios sukurti regiono augimo strategiją. Tokia iniciatyva konsoliduoja kelių savivaldos institucijų pajėgas skatinant darbo vietų kūrimąsi, bet tuo pačiu leidžia bendruomenėms daryti įtaką vietos ekonominio vystymosi kryptį. „Growth deals“ programa sukurta devoliucijos pagrindu: regionas gauna ne tik finansavimą, bet ir papildomų funkcijų. Už pasiektus ekonominės strategijos rezultatus, tokius kaip naujų darbo vietų skaičius, bei tinkamą lėšų paskirstymą tarp skirtingų veiklos sričių, regionas gali skirti biudžeto lėšas ir priimti sprendimus tose srityse, kuriomis anksčiau rūpinosi valstybė, pavyzdžiui, geležinkeliai ir šveitimas. Kai kuriuose regionuose, vietos valdžios pirmuoju bandymu nesutarė dėl apsiungimo. Ten randasi panašios į oficialią valstybinę „Growth deals“ programą iniciatyvos, kurios skatina savivaldos indėlį į vietos ekonomikos augimą ir siekia priimti devoliucijos sandorį vėliau. Pavyzdžiui, 19 savivaldos institucijų Anglijos šiaurinėje ir centrinėje dalyse 2016 m. kovą nesutarė dėl susijungimo į North Midlands regioną dėl per didelių skirtumų ir prioritetų ūkio šakose. Susijungimas planuojamas vėliau, o pasirengimui įkurti du Ekonominės gerovės komitetai, sprendžiantys savo regiono ekonominės strategijos klausimus<sup>5</sup>. Vienas jų – Nottingham and Nottinghamshire – įsteigė fondą savivaldai motyvuoti. Regione sumokėto komercinės paskirties nekilnojamo turto mokesčio prieaugis per metus keliauja į fondą, iš kurio lėšos perskirstomos savivaldos institucijoms, kurių teritorijose įsikūrė daugiau verslų ir padidėjo mokesstinė bazė<sup>6</sup>. Taip savivalda motyvuojama – pajamų forma atlygis skiriamas už gerus rezultatus verslo aplinkoje.

### Devoliucija Lietuvoje

Lietuvoje bandymai suteikti daugiau savarankiškų funkcijų savivaldai buvo negausūs, tačiau pasiteisino. Venas geriausių pavyzdžių – piniginės socialinės

paramos teikimas vykdomas nebe kaip valstybės deleguota, o savarankiška funkcija, t. y. iš savivaldybės biudžeto lėšų. Nuo 2012 m. toks modelis išbandytas 5 pilotinėse savivaldybėse. Buvo pasiekta labai gerų rezultatų: 2012 m. vidutiniškai 20,6% sumažėjo išlaidos piniginei socialinei pašalpai, o 13,6% - gavusių tokias pašalpas skaičius. Nuo 2015 m. reforma priimta visoje Lietuvoje su tikslu didinti savivaldos vaidmenį išplečiant jos teises ir atsakomybę už socialinių pašalpų teikimo taiklumą, tikslingumą ir veiksmingumą. Reforma sėkmingai padeda optimizuoti kaštus, skatinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą ir aktyvinti vietos bendruomenes. Sutaupytos lėšos gali būti naudojamos gerinti sąlygas savivaldybėje veikiančioms ar kurtis ketinančioms įmonėms bei jose dirbantiems gyventojams.

### BIUDŽETO SUDARYMO PRIEMONĖS

Fiskalinio išlyginimo sistema – „donorų“ pajamų pertekliaus pervedimai savivaldybėms „gavėjoms“ – yra būtina ir egzistuoja daugelyje pasaulio valstybių. Vienas svarbiausių žingsnių, nulemiančių fiskalinio išlyginimo sistemos efektyvumą yra visų savivaldybių fiskalinių trūkumų apskaičiavimas – kiek nuosavų lėšų joms trūksta iki pakankamo viešųjų paslaugų teikimo kaštų padengimo. Kiti lemiantys faktoriai – išlyginimo laipsnis, pakankamo finansavimo užtikrinimas ir motyvacija auginti pajamas. Tam, kad būtų apskaičiuotas fiskalinis trūkumas, būtina įvertinti išlaidų poreikį ir fiskalinį pajėgumą.

$$FL_i = \beta (IP_i - IP) + \lambda (FP - FP_i)$$

<b>Fiskalinis trūkumas</b>	<b>Išlaidų poreikio išlyginimas</b>	<b>Fiskalinio pajėgumo išlyginimas</b>
<small>(Vienai savivaldybei)</small>	<small>(Vienai savivaldybei)</small>	<small>(Vienai savivaldybei)</small>

### Savivaldybių išlaidų poreikis

Daugelis pažangių užsienio šalių daug dėmesio skiria kuo objektyvesniam įvertinimui, kiek finansinių lėšų reikia, norint užtikrinti tinkamą ir palyginamą viešųjų paslaugų tiekimo lygį kiekvienoje savivaldybėje. Savivaldybių kaštų struktūros dažnai varijuoja dėl šių pagrindinių veiksnių:

- Demografinės populiacijos sudėties
- Teikiamų paslaugų tipų
- Vietinių poreikių (pvz., skurdo mažinimo, psichinių ligonių išlaikymo ir pan.)

<sup>5</sup> [North Midlands. The Economic Prosperity Committees](#)

<sup>6</sup> Chief Executive, Newark and Sherwood district council, 2016. [Report to the City of Nottingham and Nottinghamshire Economic Prosperity Committee](#)

Skaičiavimai, kiek kuri savivaldybės vykdoma funkcija kainuoja remiantis objektyviais kriterijais, leidžia įvertinti, ar savivaldybės nešvaisto valstybės lėšų. Tokia metodika vadinama išlaidų poreikio įvertinimu. Deja, Lietuvoje išlaidų poreikis nėra skaičiuojamas, todėl negalime žinoti, ar Lietuvos savivaldybės skiria tinkamas sumas viešosioms paslaugoms užtikrinti. Be to, žemas Lietuvos savivaldybių finansinis savarankiškumas kontrastuoja su užsienio tendencijomis.

Pavyzdžiui, Danijos savivalda pirmauja tarp unitarinių EBPO šalių: savivaldybės ir regionai ten išleidžia 64,3% visų viešųjų išlaidų. 2007 m. struktūrinė reforma numato, kad savivaldybių funkcijos apima prevencinę sveikatos priežiūrą, socialines paslaugas, viešąjį transportą ir kelius bei užimtumą. Regionai atsakingi už sveikatos apsaugą ir regioninio vystymo planus. Tuo tarpu 2016 m. Lietuvos savivaldybės išleis 2,364 mlrd. eurų; tai sudaro tik mažą dalį viso valdžios sektoriaus išlaidų (2015 m. 13,053 mlrd. eurų).

Švedijoje, kur sistema analogiška Danijai ir buvo pertvarkyta 2005 m., vietinės valdžios, be analogiškų daniškosioms funkcijų, turi ir „laisvąjį sektorių“ – kultūra ir laisvalaikis, būstas, energetika bei industrinės ir komercinės paslaugos – kuriame savivaldybės pačios kuria ir finansuoja iniciatyvas.

Užsienio šalyse išlaidų poreikis apskaičiuojamas įvairiais metodais, tačiau Lietuvai siūlome vadovautis Danijos ir Švedijos patirtimi – išlaidas įvertinti standartinių kaštų metodu: kiekvienoje savarankiškų ir ribotai savarankiškų funkcijų grupėje vidutinės savivaldybių išlaidos palyginamos su vienos savivaldybės išlaidomis, o galutinė išlaidų poreikio suma apskaičiuojama padauginus vidutinės išlaidas per šią paslaugą gaunančių vienetų skaičių (pvz., gyventojai, kilometrai kelių ar kvadratiniai metrai užstatytos teritorijos). Konkrečios savivaldybės išlaidos su vidurkiu lyginamos savivaldybių grupėje, atsižvelgiant į demografinės, fizinės ir socialinės struktūros veiksnius, kuriems savivaldybės negali daryti tiesioginės įtakos. Pavyzdžiui, Danijoje išlaidų prognozavimo formulėje 70% svorio skiriama demografiniams ir 30% socialiniams rodikliams (pvz., kelionės į darbą laikas, nedarbas, sunkiai

besiverčiančios šeimos, nuomojamas būstas, vieniši asmenys, psichiatriniai pacientai, neišsilavinusių tėvų vaikai), kurių svoriai nustatyti centrinės valdžios. Tuo tarpu Švedijoje standartinių kaštų metodas susideda iš 9 kaštų modelių – paslaugų kategorijų:

1. Priešmokyklinės ir nemokyklinės paslaugos ir priežiūra
2. Darželių ir mokyklų pamokos
3. Vidurinė mokykla
4. Senjorų priežiūra
5. Individuali ir šeimos priežiūra
6. Užsienio kilmės vaikai
7. Populiacijos pokytis
8. Būsto struktūra
9. Atlyginimų struktūra

Jei savivaldybės kaštai kiekvienoje kategorijoje didesni nei nacionalinis vidurkis, savivaldybė gauna subsidiją kaštų išlyginimui. Jeigu mažesni – moka mokesť. Suma, gauta iš savivaldybių „donorių“, yra lygi tai, kurią gauna visos likusios savivaldybės su aukštesnėmis išlaidomis. Centrinė valdžia dotacijų išlaidų išlyginimo sistemai neskiria.

### Fiskalinis pajėgumas

Užsienio šalys žengia vienu decentralizacijos žingsniu toliau ir suteikia vietos valdžioms ne tik daugiau funkcijų, bet ir galimybę pačioms rinkti savo pajamas Savivaldybių pajėgumai surinkti vietinius mokesčius savo teritorijose gali skirtis dėl jų mokesčių bazių skirtumų ir mokesčių tarifų. Pavyzdžiui, Portugalijoje kiekviena savivaldybė nustato 0-1,5% priemoką virš nacionalinio standartinio 21% pelno mokesčio tarifo. Nors tarp Europos šalių vietos valdžia turi teisę padidinti pelno mokesť tik Portugalijoje, pelno mokesčio dalis pervedama savivaldai ir Austrijoje, Čekijoje, Danijoje bei Vokietijoje<sup>7</sup>.

5 regionai Flandrijos provincijoje, Belgijoje – vieni konkurencingiausių regionų Europoje<sup>8</sup> nepaisant santykinai aukštos mokesstinės naštos. 2014 m. įvykdyta federacinė reforma reglamentavo federacinio GPM tarifo lengvatos ar priemokos nustatymo funkcijos devoliuciją provincijoms<sup>9</sup>. Kai kurios iš 300 savivaldų Flandrijos provincijose taiko GPM lengvatą arba priemoką. Federalinė valdžia numatė lengvatos/priemokos „lubas“ (6,75% nuo viso

<sup>7</sup>Centre for Strategy and Evaluation Services, 2011. [Local and Regional Corporate Taxes across the EU](#)

<sup>8</sup>European Commission, [EU Regional Competitiveness Index](#)

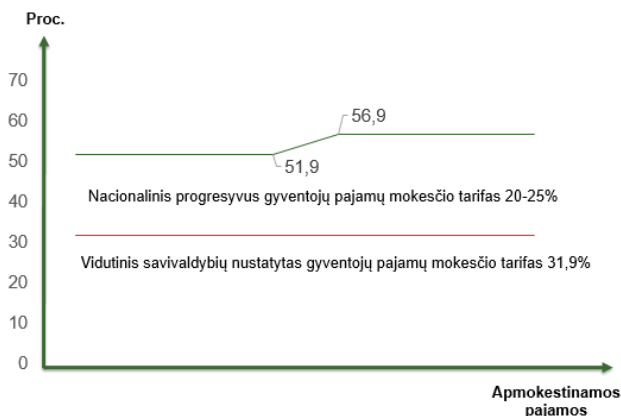
<sup>9</sup>Deloitte Touche Tohmatsu Limited, 2016. [Taxation and Investment in Belgium 2016](#)



regione surinkto GPM), bei nustatė jog lengvatos/priemokos negali panaikinti GPM progresyvumo<sup>10</sup>. Flandrijos provincijos pačios pasirenka vietinius mokesčius (egzistuoja 120), federacinių mokesčių priemokas, tarifus bei mokestines bazines. Nors ši sistema ir sudaro didelę administracinę našta, Flandrijos savivaldos surenka apie 40% pajamų (kitus 40% sudaro tarpvyriausybinių pervedimai, likusius 20% dividendai ir finansinės investicijos)<sup>11</sup> ir yra pačios atsakingos už savo ekonominę padėtį. Galima daryti prielaidą, jog daugialypė mokestinė sistema nėra faktorius, nulėmiantis regiono konkurencingumą, tačiau gali suteikti savivaldoms daugiau finansinių galimybių.

Šiaurės šalių „gerovės valstybes“ finansuoja gyventojų pajamų mokestis (GPM), kuris, kaip ir Lietuvoje, yra pagrindinis savivaldos pajamų šaltinis. Danijos ir Švedijos savivaldos nustato vietinio GPM tarifą: vidutiniškai 25% ir 32% atitinkamai. Jis taikomas kaip papildomas tarifas virš valstybinio GPM.

#### 1 Švedijos gyventojų pajamų mokestis



Be to, Švedijoje ir Danijoje taikomi žemės, nekilnojamo turto mokesčiai; Danijoje dalis valstybinio pelno mokesčio pervedama savivaldybėms. Visos apmokestinamos pajamos savivaldybės teritorijoje sudaro jos fiskalinio pajėgumo pagrindą. Kuo didesnis fiskalinis pajėgumas, tuo daugiau nuosavų pajamų savivaldybei užtenka savo išlaidoms padengti.

#### 2 Danijos fiskalinio trūkumo išlyginimo sistema



Kai kurios valstybės išlygina fiskalinį pajėgumą tarp savivaldybių atskiroje sistemoje. Tokio išlyginimo tikslas – užtikrinti savivaldybių pajamų lygio panašumą, nepaisant struktūrinių skirtumų, tokių kaip mažesnė mokestinė bazė ar žemesni gyventojų atlyginimai.

Pavyzdžiui, Švedijoje savivaldybės, kurių einamųjų metų mokestinis pajėgumas siekia >115% nacionalinio vidurkio, tampa donorėmis. Reiškia, jos turi susimokėti mokestį, kuris sumažina jų mokestinį pajėgumą iki 85% vidutinio pajėgumo regione 2003 m. O savivaldybės, kurių pajėgumas <115%, gauna išlyginimo subsidiją iki 95%. 2003 m. vidurkio užfiksavimas užtikrina sąlygas konkurencijai: savivaldybės lieka suinteresuotos mažinti vietinį tarifą, o ne auginti vidutinį lygį kartu, todėl, kad įtraukiamas nacionalinis tarifo vidurkis ir vietinė mokestinė bazė tampa lemiamas kintamasis. Iš 290 tik keletas savivaldybių tampa „donorėmis“, todėl fiskalinio pajėgumo išlyginimo sistemoje didelė dalis lėšų skiriama iš valstybės biudžeto.

#### Fiskalinis išlyginimas

Savivaldybės, surinkusios pajamų perviršį, solidarumo principu atiduoda dalį lėšų savivaldybėms su mažesniu pajėgumu rinkti pajamas savo teritorijoje. Donorų-gavėjų sistema egzistuoja ir Lietuvoje, tačiau čia savivaldybės neturi būdų daryti įtakos savo pajamų rinkimui, todėl centrinė valdžia finansuoja išlyginimo sistemą pagal neteisingus principus. Pagrindinis skirtumas, kuo Lietuvos savivalda išsiskiria pažangiausių valstybių kontekste, yra neigiamų padarinių atsiradimo priežastį stiprinanti reiškinų grandinė, kuomet auginti savo pajamas savivaldybėms kartais verta mažiau nei gauti subsidijas.

Danijoje vidutiniškai savivaldybė galėtų pati padengti 75% savo išlaidų savomis pajamomis. Trūkumas išlyginamas iki 58% (90% neturtingiausioms

<sup>10</sup> Ruiz Almendral, V., Vaillancourt, F., 2013. *Autonomy in Subnational Income Taxes: Evolving Powers, Existing Practices in Seven Countries*. McGill-Queen's University Press. P. 62

<sup>11</sup> Geys, B., Revelli, F., 2009. *Decentralization, Competition And The Local Tax Mix: Evidence From Flanders*. SSRN Electronic Journal 2009:02

savivaldybėms) iš valstybinių subsidijų bei kitų savivaldybių su struktūriniu pertekliumi dotacijų.

Teisinga fiskalinio išlyginimo sistema nepaveikia savivaldybių motyvacijos: savivaldybės Danijoje ir Švedijoje toliau siekia auginti savo pajamas, nepaisant to, kad dalį jų atiduoda kitoms savivaldybėms, o taupyti skatina tai, kad mažesnės išlaidos reiškia ne tik mažesnes subsidijas, bet ir daugiau laisvų lėšų panaudoti savo nuožiūra. Danijos ir Švedijos savivaldybės gauna daugiau lėšų, kai jų pajamos auga, palyginus su gaunamomis subsidijomis. Be to, augant visų savivaldybių vidutiniam lygiui, auga ir kiekvienos jų gerovė.

## NEMOKESTINĖS PRIEMONĖS

### Regioninės strategijos ir bendradarbiavimas

Fiskalinis išlyginimas sudaro prielaidas savivaldybių bei regionų tarpusavio bendradarbiavimui: dalijimasis pajamomis tarpusavyje skatina visas savivaldybes gerinti savo ekonominę situaciją ir kelti visos šalies lygį. Regioninis bendradarbiavimas įgalinamas politiškai palaikoma regionine strategija.

Tikslinga regioninė strategija įgyvendinama ne tik politinių organizacijų. Įtraukiant privačius partnerius galima sukurti investicines programas, kurios didina visos valstybės konkurencingumą. Gerieji pavyzdžiai – anksčiau minėtos „Growth deals“ programos finansuojamos Vietinės verslo partnerystės Anglijoje ar regioniniai Augimo forumai Danijoje.

3 Anglijos Vietinių verslo partnerystės schema



Danijoje 2006 m. įsikūrė 6 regioniniai Augimo forumai. Jie vienija savivaldybes, regionines tarybas, darbdavius, sąjungas ir švietimo įstaigas regionuose. Augimo forumai patys lėšų nevaldo – naudojami Europos struktūriniais fondais ir Regioniniais Plėtros fondais. Visi 6 forumai koordinuoja savo veiklas tarpusavyje<sup>12</sup>. Sostinės regiono Augimo forumas

<sup>12</sup>Council of European Municipalities and Regions, 2013. [Partnership Agreements: CEMR Survey Report on "Involvement of national associations of LRAs in the Partnership Agreement preparations"](#)

<sup>13</sup> Growth Forum for the Capital Region, 2011. [The Capital Region of Denmark](#)

vienija 29 savivaldybes aplink Kopenhagą, siekia išlaikyti verslo gyvybingumą ir populiaciją regione. Regionas susiduria su iššūkiais, kurie aktualūs ir Lietuvai: kvalifikuotos darbo jėgos trūkumu, vidutiniu inovatoriškumu, mažėjančiu Kopenhagos patrauklumu bei politinės regioninės strategijos trūkumu. Sostinės regiono Augimo forumo tikslai – skatinti tvarią energetiką, dizaino centrų ir smulkių-vidutinių įmonių bendradarbiavimą ir turizmą, teikiant svarbą žmogiškųjų išteklių vystymui, skaitmeniniam sektoriui ir inovacijoms<sup>13</sup>.

Be valstybinės Augimo forumų iniciatyvos, Danijos savivaldos pačios buriasi į regiono ekonominius interesus ginančias organizacijas. Kai kurios savivaldos nebuvo patenkintos centrinės valdžios nustatytais regioninėmis strategijomis, todėl pastaraisiais metais atsirado alternatyvios organizacijos – verslo regionai, kurie jungia savivaldybes artimas ne tik geografiškai, bet pirmiausia pagal jų ūkio vystymo prioritetus<sup>14</sup>. Visos 98 Danijos savivaldybės susijungė į 9 tokius regionus, kurių ribos nesutampa su 5 administraciniais Danijos regionais. Savivaldybės moka metinį narystės mokestį, kuris finansuoja verslo regionų veiklas. Jų tarybas sudaro savivaldybių merai, pramoninkai ir administracinių regionų atstovai. Toks savivaldybių savarankiškas susivienijimas padeda joms geriau formuluoti savo strategijas ir konkuruoti su kitais pasaulio regionais ne pavieniui, bet kaip industriniai klasteriai.

### Regioninės atskirties mažinimas

Net šalyse, kuriose kaip ir Lietuvoje dominuoja sostinės regionas, savivaldos finansinis savarankiškumas bei išlyginimo sistema nulemia aukštesnį regioninį konkurencingumą, o tai padeda kelti visos šalies investicinį patrauklumą.

Pavyzdžiui, Briuselio regionas susiduria su analogišku iššūkiu Vilniaus miesto savivaldybei. GPM pajamos priskiriamos gyvenamosios vietos regionui, o darbo vietos regionas negauna jokios dalies. Analogiškai, Vilniaus mieste dirba, bet gyvenamąją vietą deklaruoja kitur nemaža dalis gyventojų, įsikūrusių Vilniaus rajono ar aplinkinėse savivaldybėse. EBPO duomenimis<sup>15</sup>,

<sup>14</sup> KL. [Sammen om vækst – ni danske business region](#)

<sup>15</sup> Adam, A., M.D. Delis and P. Kammass (2008), "Fiscal Consolidation and Public Sector Efficiency: Evidence from OECD Countries", CESIFO Working Paper, No. 2364, August.

Briuselio-sostinės regionas gauna federalinės valdžios pervedimus, kurie turėtų padengti papildomus kaštus, kylančius iš Briuselio kaip tarptautinio miesto funkcijų. Be to, regionas gauna išlyginimo pervedimus, nes GPM pajamos vienam gyventojui yra mažesnės nei nacionalinis vidurkis, tačiau šie pervedimai nepakankamai kompensuoja papildomus kaštus ir viešųjų paslaugų, tokių kaip viešasis transportas, „persidavimą“ kitų regionų gyventojams.

Tuo tarpu Danija, kuri kaip ir Lietuva turi regionų, kurie ekonomiškai silpnėja ir trumpalaikėje perspektyvoje neturi galimybių augti, imasi priemonių atskirčiai mažinti. Danijos centrinė valdžia iniciavo biudžetinių įstaigų darbo vietų perkėlimą iš sostinės Kopenhagos į silpnėjančius regionus. 2015 m. paskelbta apie 3900 darbo vietų valstybiniame sektoriuje perkėlimą į 38 miestelius Danijoje.<sup>16</sup>

Jungtinėje Karalystėje silpnėjančių regionų augimo strategijos remiasi ūkio šakų vystymu. Pavyzdžiui, Conwy regione Velse regioninė strategija pagrįsta aukšto vidutinio atlyginimo darbo vietų kūrimusi. Regiono strategija – skatinti verslo plėtra prioritėtinėse verslo srityse, kur atlyginimai aukštesni: energetika, aukštosiomis technologijomis paremta gamyba ir turizmas. Pastaraisiais metais paslaugų srityje atsirandančios darbo vietos sumažino regiono atlyginimų vidurkį ir regionas rizikuoja nukrypti nuo augimo strategijos darbo vietų kūrimosi finansavime. Be paramos tikslinėms ūkio šakoms, Conwy regione numatomas energetikos projektas, turintis padėti regionui transformuotis į aukštos pridėtinės vertės gamybos ir žinių centrą. North Wales Ekonominė

partnerystė kuria strategiją ir augimo planus Šiaurės Velse regionui, vienas kurių – 1 mlrd. svarų sterlingų vertės potvynio energijos elektrinės projektas – per ateinantį dešimtmetį turi įsikurti Conwy regione ir įdarbinti 500 darbuotojų. Tokie regioninė strategija paremti projektai įgalina ekonomiškai silpnėjančius regionus transformuoti savo industrinį profilį ir rasti naujus konkurencinius pranašumus.

## IŠVADOS

Egzistuoja daug savivaldos ir valstybinio lygmens priemonių regioniniam konkurencingumui didinti. Svarbiausi žingsniai Lietuvai sekant pažangiausių užsienio šalių pavyzdžiu yra decentralizacija ir tinkama fiskalinio išlyginimo sistema. Viešųjų paslaugų tiekimas iš savivaldybės, o ne valstybinio biudžeto skatina auginti pajamas ir taupyti. Stipriems ekonominiams centrams galima suteikti papildomų teisių devoliucijos principu. Tuo tarpu teisinga fiskalinio išlyginimo sistema leis sudaryti sąlygas pakankamai pajamų surenkančioms savivaldybėms dalį jų pasilikti savo iniciatyvoms bei remti tik tas savivaldybes, kurios savo pajamų surinkti negali. Objektyvus valstybinių resursų perskirstymas savivaldybėms leis tinkamiau skirstyti valstybės paramą. Lietuvai būtinos regioninės strategijos ir parama joms: ekonominiai centrai turi gauti specialias galimybes auginti savo konkurencingumą, o ekonomiškai silpnėjančios regionai skatinti prioritėtines ūkio šakas regione ir transformuotis.

Pasiūlymus, kaip šiuos žingsnius įgyvendinti, skaitykite III dalyje.

<sup>16</sup> [Prime Minister Lars Løkke Rasmussen's Opening Address to the Folketing \(Danish Parliament\) on 6 October 2015](#)