

VšĮ Investuok Lietuvoje

Darni regionų plėtra: Regionų plėtros tarybų veiklos efektyvinimas

### **Teminio tyrimo**

Regionų plėtros tarybų esamos veiklos ir jos efektyvinimo poreikio analizė

### **ATASKAITA**

Akvilė Naginionytė

Kristina Samasionokaitė

Vilnius

2019



**Kuriame  
Lietuvos ateitį**

2014–2020 metų  
Europos Sąjungos  
fondų investicijų  
veiksmų programa

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

## **Ivadas / Kontekstas**

Atskirtis tarp šalies regionų išlieka viena opiausių problemų ir yra didžiausia per pastaruosius 20 metų, nors strateginiuose šalies dokumentuose suformuoti tikslai ir uždaviniai atspindi esmines regionų problemas, o reikšminga dalis ES struktūrinių fondų lėšų yra skiriama regionų socialiniams ir ekonominiams skirtumams mažinti (Country Report, 2018).

Nors 2014-2016 m. BVP, tenkantis vienam gyventojui, Kauno ir Vilniaus regionuose augo net 3,3% ir 4,6% atitinkamai, tačiau likusioje šalies dalyje šis skaičius ne tik neaugo, bet netgi krito (Country Report 2019, European Commission). Socialinę ir ekonominę atskirtį regionuose identifikuoja ir tai, jog materialinių gyvenimo sąlygų indeksas 2014 m. net 50-yje iš 60-ies savivaldybių buvo blogesnis nei 2007 m. (ESTEP, 2019). Vidutinio mėnesinio bruto darbo užmokesčio dydis, 2017 m. gruodžio mėnesio duomenimis, tarp skurdžiausios ir turtingiausios savivaldybės skyrėsi net 1,6 karto, o Gyvenimo kokybės indeksas (GKI) net 2 kartus (Užimtumo tarnyba, 2019; BGI Consulting ataskaita, 2018).

2014-2020 m. ES finansavimo laikotarpiu ES struktūrinių ir investicinių fondų (ESI) veiksmų programa numato Lietuvai suteikti apie 6,7 mlrd. eurų investicijų, iš kurių regionų plėtrai yra skiriama apie 16,8 proc. lėšų (ES investicijos, 2019). Tai daugiau nei trečdaliu didesnė suma nei 2007-2013 m. periodu (Vidaus reikalų ministerija, 2019). 2014-2020 m. ES finansavimo periodu Lietuva yra viena tarp šalių gaunančių bene daugiausiai ES fondų lėšų vienam gyventojui – 2849 eurų (European Commission, 2019).

2018 m. duomenimis didžioji dalis ES fondų, skirtų integruotai teritorinei plėtrai 2014-2020 m. yra susijusi su trimis investicijų sritimis: kompleksinis miestų viešųjų erdvių atnaujinimas, viešųjų paslaugų ir jų teikimui aktualios infrastruktūros plėtra bei darnaus judumo planų rengimas ir įgyvendinimas, miestų gatvių atnaujinimas ir plėtra (ESTEP, 2018). Analizuojant veiksmų pasiskirstymą pagal investicijų sritis, yra matoma, kad ekonominę plėtrą skatinantiems veiksams yra skiriamas santykinai mažas dėmesys, todėl kyla abejonų, ar suplanuotos investicijos yra tinkamos ir pakankamos siekiant gerinti ekonominę aplinką regionuose. Kitaip tariant, nors skiriamos lėšos ženkliai prisideda prie regionų techninės ir socialinės infrastruktūros, aplinkos apsaugos projektų ir žmogiškųjų resursų vystymo, tačiau ekonominio išsivystymo, gyvenamosios aplinkos ir teikiamų paslaugų kokybės skirtumai bei socioekonominė atskirtis tarp Lietuvos regionų ir jų viduje vis dar išlieka viena opiausių šalies problemų (Nacionalinės regioninės plėtros prioritetai 2030 projektas, 2018; Baltoji knyga, 2017).

Taigi, kyla ne vienas klausimas dėl šiuo metu vykdomos regioninės politikos racionalumo, institucinės santvarkos efektyvumo ir lėšų skirtų regioninei plėtrai panaudojimo tikslingumo.

Nors regionuose veikiančios Regionų plėtros tarybos (RPT), atsižvelgiant į joms įstatymo priskirtas funkcijas bei pareigybes, yra atsakingos už tikslingą regionų plėtros planavimą, RPT įsitraukimas į regiono valdymą yra ribotas ir pasyvus (nepakankamai efektyvus) dėl daugiau patariamojo, o ne vykdomojo jų įgaliojimų pobūdžio. Kitaip tariant, nors teoriškai Lietuvos regionai turi savo strateginio planavimo vienetus t.y RPT, kurie tvirtina regioninės reikšmės projektus, jie nėra pakankamai tinkamai išnaudojami. Taip yra todėl, kad RPT nėra įgalintos vykdyti strateginius sprendimus regiono mastu ir būti už juos atskaitingomis.

Taigi, galima teigti, kad viena esminių priežasčių, galimai darančių įtaką esamai situacijai – egzistuojanti institucinė santvarka, kuri neužtikrina pakankamo regionų įsitraukimo. Viso to pasekmė – regioninė politika įgyvendinama nepakankamai, atsižvelgiant į tikslinius regionų poreikius. Šis klausimas aktualus ir Lietuvos Vyriausybės programos įgyvendinimo plane (3.5.1. Darbas. Regionų kryptingos plėtros principų suformavimas ir plėtros planavimo sistemos pertvarkymas) (Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2017).

### **Tyrimo naudojami analizės metodai:**

1. Esamai regioninės politikos santvarkai ir RPT veiklai įvertinti atlikta antrinių informacijos šaltinių analizė – identifikuoti pagrindiniai Regioninės politikos veikėjai, įvertinta egzistuojanti teisinė santvarka, įvykdyta bendrinė šalies regionų ekonominė ir socialinė analizė, išanalizuotas RPT veiklos pobūdis, apžvelgti svarbiausi iššūkiai, su kuriais susiduria Regionų plėtros tarybos;
2. Siekiant išanalizuoti alternatyvius regioninės politikos santvarkos modelius, išanalizuoti gerieji užsienio šalių pavyzdžiai – atlikta antrinių Švedijos, Lenkijos ir Suomijos informacijos šaltinių apžvalga, pateikianti reikiamą informaciją apie šalių regioninės politikos santvarką;

### **Regionų plėtros tarybų esamos veiklos ir jos efektyvinimo poreikio analizė**

Nacionalinės regioninės politikos situacijos analizė parodė, kad nepaisant (ar dėl) vykdomos regioninės politikos, socialinė ir ekonominė atskirtis tarp Lietuvos regionų ir pačiuose regionuose yra didžiausia per 20 metų ir vis auga. Analizė parodė, kad šioms sisteminiams problemomis spręsti reikalingas kompleksinis požiūris.

- I. Šiuo metu regioninę politiką formuoja ir koordinuoja Vidaus reikalų ministerija (toliau - VRM) ir jai pavaldžios institucijos (Regionų politikos departamentas (toliau - RPD) ir Regionų plėtros departamentas prie VRM (toliau - RPD prie VRM), o kitos ministerijos pagal kompetencijas atsako už atskirų regioninės politikos priemonių įgyvendinimą. Tai parodo, kad vykdoma bendra regioninė politika yra sektorinė ir nevieninga (fragmentiška).
- II. Nors Lietuvos regionų strateginio planavimo vienetai t.y RPT, atsižvelgiant į jiems įstatymo priskirtas funkcijas bei pareigybes, yra atsakingi už tikslingą regionų plėtrą, Regionų plėtros tarybų įsitraukimas į regiono valdymą yra ribotas ir pasyvus (nepakankamai efektyvus) dėl daugiau patariamojo, o ne vykdomojo jų įgaliojimų pobūdžio. RPT nėra įgalintos priimti ir vykdyti strateginius sprendimus regiono mastu bei nėra už juos atskaitingos. Pavyzdžiui, RPT tik svarsto ir tvirtina Regioninį plėtros planą, bet nėra atsakingos už jo parengimą. Tai išryškina regioninės plėtros procesų strateginio formavimo ir valdymo bei pareigybinės atsakomybės problemą, o regioninę politiką įgyvendinančiose institucijose atsiranda nekokybiškos veiklos rizika.
- III. Neturėdamos juridinio statuso ir disponuojamų finansinių išteklių, Regionų plėtros tarybos turi ribotas galimybes tiesiogiai dalyvauti įgyvendinant bendrus projektus (labiau lieka koordinacinis vaidmuo).
- IV. Savivaldybių bendradarbiavimas ir integruotas planavimas regioniniu mastu yra ribojamas dėl nepakankamai efektyvaus savivaldybių, regionų ir centrinės valdžios institucijų bendradarbiavimo mechanizmo. Kitaip tariant, trūksta tikslingos struktūros, kuri užtikrintų vieningą ir kryptingą regionų plėtrą.

- V. Nors nacionalinės svarbos strateginiai dokumentai ir ekspertai identifikuoja poreikį stiprinti ir plėsti numatytus RPT įgaliojimus bei jų įtaką regionų plėtrai, nėra tiksliai nurodoma, kaip bus siekiama užsibrėžto tikslo - numatomi tik pavieniai veiksmai, bet nepateikiamas išsamus galimo sprendimo modelis.
- VI. Darni ir tvari regionų plėtra turi būti vykdoma remiantis objektyviais regionų socialinės ir ekonominės analizės duomenimis, garantuojant ilgalaikius ir efektyvius rezultatus. Analizė parodė, kad esama regioninės politikos formavimo ir įgyvendinimo struktūra nėra pajėgi tai užtikrinti.

Išanalizavus Lietuvos regioninės politikos ir RPT veiklos esamą situaciją bei santvarką, nuspręsta apžvelgti ir užsienio šalių situaciją šiuo klausimu. Buvo pasirinktos trys valstybės – Švedija, Suomija ir kaimyninė šalis Lenkija. Analizėje buvo orientuojamasi į: bendrą regioninę politiką šalyje, regioninės valdžios organų struktūrą, finansavimą ir atsakomybes bei funkcijas; regioninės valdžios organų santykį su nacionaline valdžia. Tyrimas parodė, kad visose šalyse vienas esminių veiksnių, lemiančių darnų regionų vystymąsi, yra decentralizacija, kai regioninei valdžiai suteikiama daugiau galių bei funkcijų.

- Švedijoje yra trijų lygių valdžia: nacionalinė, regioninė (Regionų tarybos) ir savivaldos (Savivaldybių tarybos). Atstovai į šiuos valdymo organus yra renkami tiesioginiu būdu kas ketverius metus. Kiekvienas valdymo lygmuo yra pasiskirstęs skirtingomis funkcijomis ir atsakomybėmis. Centrinė valdžia atsakinga už: teisingumą, nacionalinį suverenitetą, užsienio reikalus, nacionalinį saugumą ir įstatymų leidybą. Regionų tarybos atsakingos už: sveikatos priežiūrą, kultūros institucijas, viešąjį transportą ir regionų plėtrą. Savivaldybės atsakingos už: vietos kelius, socialinę apsaugą, komunalines paslaugas, ekonominį vystymąsi, teritorijų planavimą, švietimas, aplinkosauga. Švedijos vietos valdžia yra daugiausiai finansuojama iš gyventojų mokamų mokesčių ir valstybės subsidijų. Gyventojų pajamų mokesčio tarifai svyruoja nuo 29% iki 35%. Dažniausiai 20% tenka savivaldybėms, o 10% - regiono tarybos biudžetui (Naginionytė, Samasionokaitė, 2019).
- Lenkijoje yra keturių lygmenų valdžia: nacionalinė, regioninė (Vaivadijos), apskričių (Apskričių tarybos) ir savivaldos (Savivaldybių tarybos). Atstovai į šiuos valdymo lygmenis renkami tiesioginiu būdu kas ketverius metus. Trys vietos valdžios organai pasidalinę skirtingomis funkcijomis ir atsakomybėmis. Regiono (Vaivadijos) taryba atsakinga už: ekonominį vystymąsi, aukštąjį išsilavinimą, aplinkosaugą, užimtumą, socialinę politiką, regioninių kelių valdymą. Apskrities taryba atsakinga už: kelių tvarkymą, vidurinį ugdymą, civilinę saugą, aplinkosaugą, užimtumą, sveikatos paslaugas. Savivaldybės tarybos atsakingos už: viešąjį transportą, socialines paslaugas, būsto paslaugas, aplinkosaugą, kultūrą ir pagrindinį ugdymą. Vietos valdžios pajamų šaltiniai gana skirtingi, tačiau savivaldybėms svarbiausia biudžeto dalis yra gyventojų sumokami mokesčiai, o apskritims ir vaivadijoms – pelno ir pajamų mokesčiai (Naginionytė, Samasionokaitė, 2019).
- Suomijos vietos administravimo sistema yra vienasluoksnė ir susideda iš centrinės valdžios ir savivaldybių (Savivaldybių tarybos). Į šiuos valdžios lygmenis atstovai renkami tiesioginiu būdu kas ketverius metus. Tačiau plataus masto teritorijose administravimą vykdo vietinės agentūros ir jungtinės savivaldybių tarybos (įskaitant Regioninės plėtros įstatyme nustatytas Regionines tarybas). Suomijoje yra daugiau nei vienas regioninis padalinys, sukurtas skirtingiems administraciniais tikslams įgyvendinti, tačiau Suomija iki šiol neturi renkamų, politiškai atskaitingų regioninės valdžios organų. Regionų tarybos nėra renkamos tiesiogiai gyventojų, bet turi išskirtines funkcijas ir atsakomybes. Taryba gauna finansavimą iš savivaldybių narių, iš Vyriausybės lėšų,

skirtų regioninei plėtrai ir iš ES. Daugiausiai finansuojamos iš narių (savivaldybių) metinio mokesčio (Naginionytė, Samasionokaitė, 2019). Regionų tarybos atsakingos už: regionų plėtrą ir ekonominį vystymąsi, regioninės žemės naudojimo planavimą, regiono kultūros ir tradicijų puoselėjimą, regiono plėtros planų ir programų rengimą bei bendradarbiavimą tarp regionų. Savivaldybės atsakingos už švietimą (pradinis, vidurinis, profesinis, suaugusiųjų švietimas, bibliotekos) ir kultūrą, socialinės gerovės ir sveikatos priežiūros skatinimą (vaikų priežiūra, neįgaliųjų ir senyvo amžiaus gyventojų priežiūra), infrastruktūrą, vandentvarką, šiukšlių administravimą bei vietos ekonomiką ir užimtumą. Taip pat funkcionuoja Ekonominės plėtros, transporto ir aplinkosaugos centrai (15), kurie veikia kaip regioninės administracinės institucijos verslo, pramonės, transporto ir aplinkosaugos srityse. Be to, egzistuoja Regioninės valstybės agentūros (6), atsakingos už bazinės viešąsias paslaugas, teisinę apsaugą, švietimą ir kultūrą bei darbų saugos ir aplinkosaugos leidimų išdavimą.

Atsižvelgiant į analizės rezultatus, galima daryti išvadą, kad reikalinga sukurti alternatyvų RPT institucinės struktūros ir veiklos modelį, kurį pasitelkus būtų galima užtikrinti tikslingą ir efektyvią regionų plėtrą.

### **Viešosios konsultacijos poreikis**

Atsižvelgiant į atliktos analizės rezultatus, galima daryti išvadą, kad yra poreikis sukurti naują RPT veiklos modelį ir jų veiklos efektyvinimo sprendimą (rekomendacijas), padėsiančius tikslingiau ir efektyviau įgalinti RPT. Veiklos modelis ir pateiktos rekomendacijos turėtų numatyti RPT vaidmenį formuojant ir įgyvendinant regioninę politiką Lietuvoje, identifikuojant tikslines tarybos funkcijas, atsakomybes, santykius su suinteresuotomis šalimis/institucijomis ir kitus aktualius aspektus.

Norint tai padaryti, reikalinga atlikti viešąją konsultaciją, kuri galėtų susidėti iš dviejų dalių:

1. Interviu ciklo su suinteresuotomis šalimis dėl RPT veiklos efektyvinimo priemonių identifikavimo;
2. Apskritojo stalo diskusijų etapo, susidedančio iš dviejų apskritojo stalo diskusijų, dėl identifikuotų metodų (sprendimo priemonių) taikymo veiklos modelio kūrimui ir modelio pristatymo.

Interviu ciklo metu būtų vykdomi pusiau struktūruoti interviu su svarbiausiomis regionų plėtros klausimais dirbančiomis suinteresuotų šalių/institucijų grupėmis: viešojo sektoriaus atstovais (regionų plėtros tarybų nariais, ministerijų atstovais, vyriausybės atstovais ir kt.); plačiaja visuomene (socialiniais ir ekonominiais regionų plėtros tarybų partneriais, kitais suinteresuotais asmenimis).

Tyrimo metu būtų siekiama šių tikslų:

- Nustatyti RPT veiklos pobūdžio problematines sritis bei identifikuoti priemones, kurias padėtų eliminuoti šias problemas.
- Įvertinti konsultacijų metu identifikuotas priemones ir jų pritaikymo tinkamumą, efektyvumą, kuriant naują struktūros veiklos modelį.

Numatomo tyrimo imtis:

- Ne mažiau kaip 20 respondentų, atstovaujančių skirtingas (tikslines) suinteresuotų šalių grupes iš visos Lietuvos.

Apskritojo stalo diskusijų etapo metu būtų siekiama gauti gilesnes įžvalgas iš tikslinių grupių dėl konkrečių metodų/priemonių pritaikymo siūlymo. Būtų siekiama, kad Apskritojo stalo diskusijose dalyvautų visos suinteresuotos šalys:

- Viešasis sektorius: nacionalinio lygmens (vyriausybės, ministerijų) ir regioninio lygmens (savivaldybių, regionų) atstovai;
- Socialiniai ir ekonominiai partneriai;
- Nacionalinių ir regioninių asocijuotų struktūrų ir nevyriausybinų organizacijų atstovai.

## **Priedai**

1. Lietuvos regionų ekonominės ir socialinės situacijos apžvalga bei Nacionalinės regioninės politikos analizė (esamos situacijos ir poreikio analizė).  
Nuoroda į dokumentą: <http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2019/03/Esamos-situacijos-ir-poreikio-analiz%C4%97.pdf>
2. Užsienio šalių regioninės politikos analizė: Švedijos, Lenkijos ir Suomijos atvejai (užsienio šalių praktikos analizė).  
Nuoroda į dokumentą: <http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2019/03/U%C5%B3sienio-%C5%A1ali%C5%B3-regionin%C4%97s-politikos-analiz%C4%97.pdf>

## Šaltiniai

1. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija; *Lietuvos regioninės politika Baltoji knyga darniai ir tvariai plėtrai 2017-2030*, 2017; Prieiga per internetą: [https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT\\_versija/Naujienos/Regionines\\_politikos\\_baltoji](https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Naujienos/Regionines_politikos_baltoji)
2. European Commission; *Country Report Lithuania, 2019*; Prieiga per internetą: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-lithuania\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-lithuania_en.pdf); [žiūrėta 2019-04-02].
3. ESTEP; Tikslių tinkamumo vertinimas: regioninė plėtra; Lietuvos ūkio sektorių finansavimo po 2020 m. vertinimo“ III tarpinės vertinimo ataskaitos 13 priedas; 2019.
4. BGI Consulting; *Europos Sąjungos investicijų į regionų plėtrą ir jų poveikio gyvenimo kokybės pokyčiams, Galutinė vertinimo ataskaita*, 2018.
5. BGI Consulting; *ES struktūrinių fondų poveikio bendrajam vidaus produktui vertinimas, galutinė ataskaita*. 2009.
6. Naginionytė Akvile, Samasionokaitė Kristina. *Darnus regionų vystymasis: Regionų plėtros tarybos. Lietuvos regionų ekonominės ir socialinės situacijos apžvalga bei Nacionalinės regioninės politikos analizė*. 2019. Prieiga per internetą: [http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2019/03/Esamos-situacijos-analiz%C4%97\\_naujausia\\_04301.pdf](http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2019/03/Esamos-situacijos-analiz%C4%97_naujausia_04301.pdf)
7. Naginionytė Akvile, Samasionokaitė Kristina. *Darnus regionų vystymasis: Regionų plėtros tarybos. Užsienio šalių regioninės politikos analizė. Švedijos, Lenkijos ir Suomijos atvejai*. 2019. Prieiga per internetą: [http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2019/03/u%C5%BEsienio-analiz%C4%97\\_0604\\_final1.pdf](http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2019/03/u%C5%BEsienio-analiz%C4%97_0604_final1.pdf)
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo*. 2017. Prieiga per internetą: [http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2019/03/u%C5%BEsienio-analiz%C4%97\\_0604\\_final1.pdf](http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2019/03/u%C5%BEsienio-analiz%C4%97_0604_final1.pdf)