

# AIŠKINAMASIS RAŠTAS

## DĖL REGIONŲ EKONOMINĖS PLĖTROS ĮSTATYMO PROJEKTO

### 1. Įstatymo projekto rengimą paskatinusios priežastys, parengto projekto tikslai ir uždaviniai:

Regioninės ekonomines plėtros įstatymo projektas parengtas siekiant iš esmės reformuoti Lietuvos regioninę politiką, nes Lietuvos Respublikoje iki šiol vykdyta regionų sanglaudos politika remiasi ydingais principais ir negali įgyvendinti išsikeltos tikslų - minimizuoti atotrūkį tarp didžiųjų Lietuvos miestų ir likusių šalies regionų ekonominės situacijos. Tą patvirtina ir empirinė analizė: nedarbo, vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio, tiesioginių investicijų, sukuriama BVP ir kitų pagrindinių ekonominių ir užimtumo rodiklių skirtumai tarp didžiausių ir mažesniųjų Lietuvos miestelių per regionų plėtros politikos įgyvendinimo laikotarpį nuo 2000 metų nemažėjo, priešingai, dažniau skirtumai tik augo. Tokios tendencijos leidžia konstatuoti, jog vykdoma regionų plėtros politika yra neefektyvi ir ši viešosios politikos sritis reikalauja esminių savo priemonių ir uždavinių pakeitimų.

Akivaizdu, jog ne tik statistikoje ar žiniasklaidoje, tačiau ir kiekvieno Lietuvos žmogaus kasdieniame gyvenime vis labiau jaučiamas ir matomas atotrūkis tarp didmiesčių, ypač Vilniaus, bei likusios Lietuvos dalies. Didmiesčių ir regionų skirtumai reiškiasi daugybėje gyvenimo sričių: skiriasi įsidarbinimo galimybės, mokamas atlygis, vykdomos ekonominės veiklos pobūdis, gyventojų amžius, kultūrinės veiklos pasirinkimo galimybės, laisvalaikio infrastruktūra ir daugelis kitų žmonių gyvenimo aspektų. Gyventi už didmiesčio ribų yra objektyviai sunkiau ir mažiau patrauklu.

Dėl šios priežasties masiškai vyksta žmonių kėlimasis iš atokesnių vietovių į didmiesčius ar juos supančius rajonus, o emigracija labiausiai retina būtent mažesnius miestus, miestelius ir kaimus. Tenka konstatuoti, jog Lietuvoje susidarė ekonominė, socialinė, kultūrinė bei demografinė atskirtis tarp šalies didžiųjų miestų ir likusios Lietuvos. Viešojoje erdvėje pastaraisiais metais tai skambiai vadinama „dviejų Lietuvų“ formavimosi procesu.

Pokriziniu laikotarpiu skirtumas tarp didmiesčių ir regionų labiausiai matėsi nedarbo statistikoje, kai visos Lietuvos mastu nedarbas mažėjo pirmiausia todėl, kad nemažai darbo vietų buvo sukuriama didmiesčiuose. Tuo tarpu už didmiesčių ribų nedarbo lygis mažėjo visų pirma dėl didžiulių emigracijos į užsienį ir vidinės migracijos mastų, o ne dėl naujai kuriamų darbo vietų.

Akivaizdu, jog nepaisant nuo 2000-ųjų metų vykdomos regionų politikos, kurios pagrindinis tikslas buvo sumažinti nedarbo ir pajamų skirtumus tarp regionų, atotrūkis tarp pirmaujančių ir atsiliekančių Lietuvos vietovių, pagal socialinius rodiklius, dažniau ne mažėjo, o didėjo. Nuo pat 1990-ųjų iki dabar stebimi skirtingi vystymosi tempai nesuteikia pagrindo tikėtis gerovės augimo labiausiai atsiliekančiuose regionuose, todėl valstybė privalo imtis konkrečių priemonių situacijai suvaldyti ir pataisyti.

Regioninės politikos, turinčios sumažinti regionų atskirtį, formavimas iki šiol vyko atmestinais, neteikiant tam reikiamo dėmesio ir pastangų. Pati regionų politika buvo suformuluota ir vykdoma teikiant pirmenybę ekonomiškai silpniausių vietovių atsilikimo kompensavimui, tačiau nesistengiant sukurti ilgalaikę grąžą teikiančių ir ekonominį augimą skatinančių projektų.

Esamas regioninės politikos teisinis reguliavimas apskritai nekelia tikslo skatinti regionuose verslo ir investicijų atėjimą bei darbo vietų kūrimąsi. Pagrindinis ligšiolinės regioninės politikos dėmesys – infrastruktūrai vystyti. Probleminėse arba tikslinėse teritorijose 2007 – 2013 m. pagrindinis dėmesys buvo skiriamas infrastruktūriniais projektams, o išskirtuose augimo centruose (Alytus, Marijampolė, Tauragė, Telšiai, Mažeikiai, Utena ir Visaginas) pagrindinės investicijos skirtos gyvenamosios aplinkos kokybės gerinimui ir investicinio patrauklumo didinimui. Pagrindinis ir vienintelis ligšiolinės regioninės politikos įgyvendinimo instrumentas - ES parama. Kaip rodo iki šiol sukaupta patirtis, tęsiant tik tokios regioninės politikos įgyvendinimą ekonominiai ir socialiniai skirtumai tarp didmiesčių ir regionų tik didės.

Nemažėjant ekonominiams ir socialiniams skirtumams tarp regionų, tai valstybės institucijoms sukelia didelių socialinių ir finansinių problemų, nes didėja lėšų poreikis socialinėms programoms bei visai socialinės apsaugos sistemai išlaikyti. Kartu tai sukelia ir didelių politinių problemų, nes didėja socialiai pažeidžiamų Lietuvos gyventojų sluoksnis ir jis koncentruojasi teritoriniu principu. Per ketvirtį amžiaus neįgyvendintos regioninės politikos trūkumas svariai prisideda prie socioekonominių valstybės problemų gilėjimo – darbingo amžiaus žmonių emigracijos, socialinės suirutės, didelės bedarbystės už didžiųjų miestų ribų, alkoholizmo epidemijos ir nemažo skaičiaus kitų negandų. Tokia padėtis regionus stumia į nepavydėtiną padėtį – verslas čia nesiryžta investuoti dėl kvalifikuotų ar apskritai dirbančiųjų trūkumo ir neišvystytos viešosios infrastruktūros, o dirbti norintys žmonės savo ruožtu neranda darbo dėl neateinančių investicijų. Iš kitos pusės vietinės savivaldybės stokoja motyvacijos rūpintis investicijų pritraukimu, nes savivaldybių biudžetų pajamos iš esmės nepriklauso nuo tokių investicijų atėjimo.

Suprantama, jog tik išskirtinis dėmesys vietinei ekonominei plėtrai ir tolygiam visos šalies ekonominiam vystymuisi gali suteikti realų postūmį augti Lietuvos žmonių gerovei. Todėl tolygesnis šalies vystymasis turi būti laikomas gyvybiškai svarbiu Lietuvos nacionaliniu interesu. Regionų ekonominė ir socialinė atskirtis šiuo metu yra vienas iš svarbiausių strateginių iššūkių Lietuvai. Valstybė turi sukcentruoti savo intelektualinius, patirties ir finansų išteklius tam, kad būtų sustabdytas atotrūkio tarp didžiųjų miestų ir nykstančių regionų augimas. Tikime, kad regionų ekonominis ir socialinis atotrūkis nuo didžiųjų miestų gali būti įveiktas taip pat sėkmingai, kaip ir anksčiau valstybės išsikelti ir sėkmingai įgyvendinti strateginiai uždaviniai – integracija į ES ir NATO ar energetinė nepriklausomybė.

Šiuo įstatymu ir yra siekiama iš esmės keisti regioninės politikos sampratą – nuo ligšiolinės kompensacinės politikos pereiti prie regionų ekonominės plėtros politikos. Tik tokios politikos efektyvus įgyvendinimas leis sustabdyti ligšiolines pavojingas tendencijas. Šiuo įstatymu yra siekiama apibrėžti esminius vietinio ekonominio vystymo ir regionų ekonominės plėtros politikos principus ir instrumentus, atsižvelgiant į egzistuojančias sistemines teisinio reguliavimo bei susiklosčiusios praktikos problemas, taip pat nustatyti gaires, skirtas efektyviai vietos ekonominio vystymo ir regionų atskirties mažinimo politikai – sisteminiams priemonėms, minimizuojančioms ekonominius skirtumus tarp Lietuvos regionų ir jų viduje.

Šiame įstatyme apibrėžiami šie regionų ekonominės plėtros politikos pagrindiniai uždaviniai:

1. sukurti naujas ir stiprinti jau esamas regionų ekonominės plėtros politikos vykdymo priemones bei institucijas;
2. išskirti prioritetinius regionų ekonominės plėtros centrus, į kurių ekonominę plėtrą būtų sukcentruoti šiame įstatyme apibrėžti resursai;
3. sukurti valstybės institucijas bei pertvarkyti institucijų įgaliojimus, reikalingus šio įstatymo įgyvendinimui;
4. stebėti Lietuvos regionų ir savivaldybių ekonominio vystymosi kryptį, potencialą ir esant problemoms efektyviau į tai reaguoti;
5. motyvuoti vietos savivaldybes ir regionines institucijas rūpintis darbo vietų kūrimu, vietos žmonių darbo užmokesčio didinimu ir socialinių problemų sprendimu;
6. sukurti priemones geresnei investicijų, kuriančių darbo vietas ir didinančių vietos žmonių darbo užmokesčių, pritraukimo į regionus politikai;
7. pritaikyti vietinių ir nacionalinių švietimo institucijų veiklą prie vietos verslo poreikių;
8. gerinti vietos gyvenimo kokybę bei pritraukti vietos ekonominiam vystymui reikalingas kompetencijas iš didmiesčių ir užsienio valstybių;
9. didinti vietos gyventojų mobilumą, sudarant geresnes galimybes gyventi vienoje savivaldybėje, o dirbti kitoje arba nuotoliniu būdu.

## **2. Įstatymo projekto iniciatoriai (institucija, asmenys ar piliečių įgalioti atstovai) ir rengėjai:**

Įstatymo projektą parengė Seimo nariai Andrius Kubilius ir Dainius Kreivys, Andrius

Vyšniauskas, Kęstutis Škiudas. Įstatymo projektas parengtas remiantis 2014 m. vasario 21 d. Seimo narių A. Bilotaitės ir A. Kubiliaus parengtu Seimo nutarimu „Dėl Lietuvos Respublikos vietos ekonominio vystymo ir regioninės plėtros įstatymo koncepcijos patvirtinimo“ Nr. XIIP-1521

### **3. Kaip šiuo metu yra reguliuojami įstatymo projekte aptarti teisiniai santykiai:**

Šiuo metu vietos ekonominį vystymą ir regioninę plėtrą reglamentuoja:

1. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas nustato nacionalinės regioninės politikos tikslą, uždavinius, įgyvendinimo priemones, regioninės plėtros planavimo dokumentų rengimą ir tvirtinimą, taip pat nacionalinę regioninę politiką įgyvendinančių subjektų įgaliojimus. Įstatymo 5 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad nacionalinė regioninė politika įgyvendinama valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose – apskrityse ir savivaldybėse; Regioninės plėtros planavimas atliekamas apskrityse.

2. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas reglamentuoja viešojo administravimo subjektų veiklą, skirtą įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimą, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolę, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimą, viešųjų paslaugų teikimo administravimą ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą.

3. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas nustato savivaldybių institucijų sudarymo ir veiklos tvarką įgyvendinant Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas, apibrėžia vietos savivaldos principus, savivaldybių institucijas ir jų kompetenciją, funkcijas, savivaldybės tarybos nario statusą, savivaldybių ūkinės ir finansinės veiklos pagrindus.

4. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas nustato valstybės biudžeto ir savivaldybės biudžeto turinį, šių biudžetų pajamų sudarymo ir asignavimų naudojimo teisinius pagrindus, taip pat skaidraus biudžetų rengimo, tvirtinimo, vykdymo, vertinimo ir kontrolės pagrindines nuostatas, procedūras, poveikį visam valdžios sektoriui, asignavimų valdytojų pareigas, teises ir atsakomybę.

5. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas įgyvendina Konstitucijos 123 straipsnio 2 ir 3 dalyse numatyto savivaldybių veiklos administracinės priežiūros instituto tikslus, t. y. suteikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei teisę per savo skiriamus atstovus prižiūrėti savivaldybių veiklą, nustatyti savivaldybių administracinės priežiūros sritį, šią priežiūrą atliekančių pareigūnų įgaliojimus ir jų įgyvendinimo tvarką.

6. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas reglamentuoja Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sampratą, jų sistemą, steigimą ir keitimą, registravimą, teritorijų ribų nustatymą.

7. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. spalio 29 d. nutarimu Nr. IX-1154 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano“ patvirtintame Lietuvos Respublikos bendrajame plane yra nustatytos šalies regioninės politikos formavimo teritorinės gairės.

8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. gruodžio 9 d. nutarimu Nr. 1568 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo priemonių plano patvirtinimo“ patvirtintame Lietuvos Respublikos teritorijos bendrojo plano įgyvendinimo priemonių plane numatyta parengti ir atnaujinti apskričių ir savivaldybių strateginius plėtros planus, periodiškai atnaujinti regionų socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo programą, parengti probleminių teritorijų plėtros programas, teikti pasiūlymus dėl struktūrinių programų, skirtų šalies (nacionalinių) programų sistemos Lietuvos regioninei politikai vykdyti, parengimo.

9. Lietuvos regioninės politikos „Baltoji knyga“, parengta Lietuvos Respublikos Vyriausybės, patvirtinta Nacionalinės regioninės plėtros tarybos posėdyje 2017 m. gruodžio 15 d. „Baltojoje knygoje“ nustatomos regionų politikos gairės 2017–2030 m. laikotarpiui, daugiau dėmesio skiriama ekonominiam regionų stiprinimui.

Esamas teisinis reguliavimas apskritai nekelia tikslo skatinti regionuose verslo ir investicijų atėjimą bei darbo vietų kūrimąsi. Pagrindinis regioninės politikos 2007–2013 metais dėmesys – infrastruktūrai vystyti. Probleminėse arba tikslinėse teritorijose 2007–2013 m. pagrindinis dėmesys buvo skiriamas infrastruktūriniam projektams, o išskirtuose augimo centruose (Alytus, Marijampolė, Tauragė, Telšiai, Mažeikiai, Utena ir Visaginas) pagrindinės investicijos skirtos gyvenamosios aplinkos kokybės gerinimui ir investicinio patrauklumo didinimui. Pagrindinis ir vienintelis regioninės politikos įgyvendinimo instrumentas – ES parama.

**4. Kokios siūlomos naujos teisinio reguliavimo nuostatos ir kokių teigiamų rezultatų laukiama:**

Šiuo įstatymu apibrėžiami esminiai regionų ekonominės plėtros politikos principai ir instrumentai, atsižvelgiant į egzistuojančias sisteminės teisinio reguliavimo bei susiklosčiusios praktikos problemas, taip pat nustatomos gairės, skirtas efektyviai vietos ekonominio vystymo ir regionų atskirties mažinimo politikai įgyvendinti – sisteminiams priemonėms, minimizuojančioms ekonominius skirtumus tarp Lietuvos regionų ir jų viduje.

**5. Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo rezultatai (jeigu rengiant įstatymo projektą toks vertinimas turi būti atliktas ir jo rezultatai nepateikiami atskiru dokumentu), galimos neigiamos priimto įstatymo pasekmės ir kokių priemonių reikėtų imtis, kad tokių pasekmių būtų išvengta:**

Neigiamų pasekmių nenumatoma.

**6. Kokią įtaką priimtas įstatymas turės kriminogeninei situacijai, korupcijai:**

Įstatymas kriminogeninei situacijai turės teigiamą įtaką.

**7. Kaip įstatymo įgyvendinimas atsilieps verslo sąlygoms ir jo plėtrai:**

Įstatymas mažins regionų ekonominę ir socialinę atskirtį, todėl turės teigiamą įtaką verslo sąlygoms ir jo plėtrai, skatins investicijas ir vietinio verslo vystymąsi.

**8. Įstatymo inkorporavimas į teisinę sistemą, kokius teisės aktus būtina priimti, kokius galiojančius teisės aktus reikia pakeisti ar pripažinti netekusiais galios:**

Įstatymu numatoma, kad lydinčiųjų teisės aktų pakeitimus iki įstatymo įsigaliojimo turės parengti ir Seimui pateikti Vyriausybė.

**9. Ar įstatymo projektas parengtas laikantis Lietuvos Respublikos valstybinės kalbos, Teisėkūros pagrindų įstatymų reikalavimų, o įstatymo projekto sąvokos ir jas įvardijantys terminai įvertinti Terminų banko įstatymo ir jo įgyvendinamųjų teisės aktų nustatyta tvarka:**

Įstatymas parengtas laikantis visų šių nuostatų.

**10. Ar įstatymo projektas atitinka Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos nuostatas ir Europos Sąjungos dokumentus:**

Įstatymas atitinka minėtas nuostatas.

**11. Jeigu įstatymui įgyvendinti reikia įgyvendinamųjų teisės aktų, – kas ir kada juos turėtų priimti:**

Įstatyme detalizuojama iki kada Vyriausybė turi priimti įstatymo įsigaliojimui reikalingus teisės aktus, parengti įstatymo projektus, kuriuos vėliau svarstyti Seimas. Taip pat numatyta iki kada tokius įstatymų projektus turi priimti Seimas.

**12. Kiek valstybės, savivaldybių biudžetų ir kitų valstybės įsteigtų fondų lėšų prireiks įstatymui įgyvendinti, ar bus galima sutaupyti (pateikiami prognozuojami rodikliai einamaisiais ir artimiausiais 3 biudžetiniais metais):**

Įstatymas pareikalaus papildomų lėšų, o jų poreikis bus aiškus po Vyriausybei pavedamų prievolių įgyvendinimo ir naujų finansinių instrumentų sukūrimo.

**13. Įstatymo projekto rengimo metu gauti specialistų vertinimai ir išvados:**

Nėra

**14. Reikšminiai žodžiai, kurių reikia šiam projektui įtraukti į kompiuterinę paieškos sistemą, įskaitant Europos žodyno „Eurovoc“ terminus, temas bei sritis:**

Ekonomika, regionų politika, sanglauda, ekonominis vystymas, vietos ekonominis vystymas, regionų plėtra.

**15. Kiti, iniciatorių nuomone, reikalingi pagrindimai ir paaiškinimai:**

Nėra.

Teikia:

Andrius Kubilius

Dainius Kreivys