

# SEIMO RINKIMAI 2020

gerovės ir laisvės link

# Turinys

Įžanga / 6

1. Pajamų ir kainų žirklys: atsitiktinumas ar dėsningumas / 8
2. Stoka – skurdas ir akstinas / 13
3. Skurdas, atskirtis ir socialinė parama / 15
4. Pensijų sistemos perspektyvos / 19
5. Švietimo kokybės link / 23
6. Įstatymų leidybos kultūra / 27
7. Mokesčiai ir gerovės kūrimas / 33
8. Valstybės valdos ir sąžininga konkurencija / 38

**P**rieš trisdešimt metų Lietuvos pasirinktą kursą lėmė vienas, visus vienijantis siekis – laisvė. Pagrindiniu valstybės tikslu regėjome laisvą, atsakingą žmogų ir tikėjome, kad būtent jis sukurs tvarką ir gerovę, kurios nepajėgė sukurti visagalė sovietų valdžia. Vis dėlto prabėgę trisdešimt metų verčia susimąstyti, ar viską padarėme, kad žmogus būtų iš tiesų laisvas ir atsakingas, ar priimame laisvę, o drauge ir moralę kaip dovaną, o ne slegiančią naš-tą? Ar sudarysime žmonėms sąlygas kurti, tobulėti, bendruomeniškai tvarkytis, ar vėl atiduosime visus sprendimus atgal į valstybės glėbį, grįždami ten, iš kur išėjome?

Šiuo vadovu kreipiamės į būsimuosius Seimo narius, nuo kurių priklausys Lietuvos politinė kultūra, požiūris į žmogų. Ar valstybės institucijose pasklis nauja, taip reikalinga tarnystės ir pagarbos žmogui kultūra, didele dalimi priklauso nuo politikų formuojamų vertybių, nuo retorikos, kuri ketveriems metams apglėbs Lietuvą.

Gerovė yra pirmasis žodis rinkėjų lūkesčiuose, ir natūralu, kad į jį atsiliepia visi politikai, nepriklausomai nuo pažiūrų. Žmonės susirūpinę nepakankama gerove šiandien ir jos perspektyva rytoj. Nors iš pirmo žvilgsnio tai atrodo pragmatinis klausimas, iš tiesų jis reikalauja vertybinio apsisprendimo: kaip politikas regi visų trokštamos gerovės kūrimą? Vienas pasirinkimas – sudaryti sąlygas laisvam, kūrybingam, vertę kuriančiam gyvenimui. Kitas – gyventi vengiant atsakomybės, netarnaujant kitam, atmetant bendruomeniškumą, o visų rūpesčių sprendimą perkeliant valdžiai. Kaip bematuotume, pastarasis kelias nėra toliaregiškas ir nebus tvarus. Nei pinigų spausdinimas, nei skirstymas visų taip trokštamų gėrybių nesukuria ir nepadaugina, todėl ilgai nei išgrąžina klausimą apie žmogaus-kūrėjo vaidmenį ir pagarbą jam.

Pagrindinis politiko menas – atskirti tai, kas nuo jo priklauso, nuo dalykų, kurie nuo jo nepriklauso (ir neturi priklausyti), gerbti laisvų žmonių veikimo ir susitarimo erdvę. Politine prasme tai reiškia gebėjimą koncentruotis į tvarką valstybės valdose, kurią tik politikai gali užtikrinti ir be kurios piliečiai negali saugiai gyventi ir vaisingai veikti. Morališkai prasme tai reiškia nuolankų leidimą kitiems žmonėms būti laisvais.

Šiandien valdžios institucijos atsilieka nuo savo piliečių ne tik technologine pažanga, bet ir valdymo kultūra bei pasaulėžiūra. Ekonomika matoma kaip gamy-

bos įmonė, kur prie konvejerio triūsia išnaudojamas darbininkas. Profsąjungos ir darbdaviai supriešinami, nors iš tiesų jų interesas bendras. Kalbama apie aukštos pridėtinės vertės, technologijomis ir kvalifikuotu darbu paremtą ekonomiką, tačiau politinio veikimo paradigmos užstrigo praeitame amžiuje. Visapusiška pažanga, kuri visuomenėje vyksta spontaniškai ir savaime, valstybės institucijose reikalauja rimtų pastangų. Todėl nereikia žadėti žmonėms padaryti tvarką jų valdose – tvarkos reikia valdžios ūkyje.

Kiekvienas žmogaus veiksmas visuomet turi padarinių jam pačiam, aplinkai ir pasauliui. Kadangi politiko veiksmas turi svėrto galią, reikalauja ir ypatingos atsakomybės, gebėjimo numatyti pasekmes: juk ir veiksmas, ir neveikimas, sprendimų atidėliojimas visuomet turės daugiopą poveikį pačiam politikui ir visuomenei. Tad su ypatingu aštrumu iškyla prioritetų klausimas – kur to poveikio reikia skubiausiai, kur jis pasitarnautų kaip akstinas visų taip laukiamiems pokyčiams.

Neatsitiktinai didelis dėmesys šiame vadove skiriamas teisėkūrai, nes būtent čia – iš supratimo apie tai, kas dera nustatyti įstatymu, ir kas turi būti palikta žmonių susitarimui – priklauso Seimo nario veiklos sėkmė. Lygybė, lygybė, lygybė, – kartoja politikai. Teisėkūra ir yra toji sritis, kur lygybės reikia labiausiai: konstitucinis asmenų lygybės prieš įstatymą principas yra raktas į teisėkūros kokybės ir kultūros atgaivinimą. Tai centrinis principas, kuris apsaugo valstybę nuo daugybės neigiamų reiškinių, nuo grupių interesų kovos pačioje valstybės šerdyje. Daugybės problemų nereikės spręsti, jeigu bus laikomasi lygybės principo.

Demokratijai būdingas paradoksas, kad įstatymų leidėjas ir valdžios institucijos sukuria ribas ir taisykles piliečiams ir ūkio subjektams, tačiau susikurti tas ribas bei taisykles sau patiems yra sudėtinga. Tai žmogiška ir suprantama. Tad pagrindiniu į politiką ateinančių žmonių iššūkiu galima laikyti pasiryžimą ir gebėjimą realiai įgyvendinti LR Konstitucijos 5 straipsnio principus „Valdžios galią riboja Konstitucija“ ir „Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“.

Kaip tarnauti? Būtina ne tik žinoti problemas, bet ir ieškoti jų ištakų. Tarp politikos tikslų, priemonių ir rezultatų visuomet yra praraja, ir ją galima įveikti tik gilinantį žmogaus prigimtį, veikimo paradigmas bei ekonomikos dėsningumus. Žmonių nepasitenkinimo negalima išspręsti tiesiogiai, nors tokia pagunda

dažna. Tiesmukiškas problemų sprendimas jas tik paaštrina ir reikalauja vis didesnio ir vis dažnesnio įsikišimo. Vienas iškalbingiausių pavyzdžių yra vaistų rinkos reguliavimas<sup>\*</sup>, kur padėtis praktiškai nepriklauso nuo rinkos dalyvių – vartotojų, gamintojų, tiekėjų ir pardavėjų, o visa galia – bet ne atsakomybė – sukoncentruota valstybės institucijų rankose. Kur nėra savaiminio veikimo, ten veiksmus neišvengiamai pakeičia biurokratija, kuri daugina taisykles ir ribojimus tol, kol patenkama į aklavietę, iš kurios kelias tėra vienas, kaip ir prieš trisdešimt metų – laisvė.

Šis vadovas apžvelgia opiausių problemų ištakas ir siūlo conceptualius kelius joms spręsti. Kiekvienas politiko pasirinkimas neišvengiamai turi poveikį žmonėms, o jie visuomet stengiasi prisitaikyti ir apsaugoti savo interesus. Ekonomikos procesai turi savo logiką ir dėsningumus, kurie nepavaldūs įstatymui: net ir visagalis įstatymų leidėjas negali jų perrašyti ir pakeisti. Šių dėsningumų pažinimas ir paisymas yra tikroji politiko apsauga. Tarpdisciplininių tyrimų įžvalgos atskleidžia žmogaus nepasitenkinimą turima

gerove kaip būties duotybę. Ja paremtas žmogaus kaip tikslingos, protingos ir laisvą valią turinčios asmenybės gyvenimas ir veikimas. Kadangi stoka yra pagrindinis žmonių rūpestis, stokos fenomeno pažinimas įgalina valdžią rūpintis žmonėmis nenešant jiems žalos, nepaminant jų orumo ir neatimant paties jų gyvenimo. Kadangi stoka reiškiasi ne tik kaip medžiaginių gėrybių, bet ir bendrystės, prasmės, sveikatos, dvasinių gėrybių stoka, vadinasi, ir trokštama gerovė žmogui – tai ne tik turėti maisto ir būstą, bet ir kurti, išsipildyti, bendrystėje su kitais daryti pasaulį geresnį. Gerovė – tai ir pasitikėti valdžia, būti saugiu ir nepriklausyti nuo valdžios malonės, įsikišimo.

Tikiu, kad šie tekstai įkvėps, idant Lietuvos gerovė vėl būtų kuriama laisvų, pasitikėjimu gyvenančių žmonių. Vadovo iliustracijos neatsitiktinės: olandų „aukso amžiaus“ paveikslai gimė drauge su laisvės paskatintu pramonės ir prekybos augimu ir perteikė žinią apie vidurinėsios klasės gimimą ir gerovę.

*Elena Leontjeva*

---

\* Čia ir toliau tekste pabraukti žodžiai reiškia interaktyvias nuorodas į tyrimų šaltinius, pateiktas internetinėje šio leidinio versijoje.



Pieter Bruegel the Younger

# 1. Pajamų ir kainų žirklys: atsitiktinumas ar dėsningumas

Nepaisant augančių vidutinių pajamų ir pragyvenimo lygio Lietuvoje, mažų pajamų ir didelių kainų problemą šalies gyventojai įvardina kaip opiausią.

Bendras pajamų lygis per pastaruosius 10 metų augo sparčiau nei kainos ir sparčiau nei vidutiniškai ES (Eurostat, 2020). Tačiau gyventojų apklausos rodo, kad „neadekvačiai aukštos kainos lyginant su gautais atlyginimais“ ir žemas pragyvenimo lygis yra svarbiausios problemos (Vilmorus, 2018). Tai paaiškina, kodėl politikai nuolat diskutuoja apie šalies gyventojų pajamas ir kainų lygį, su juo sieja savo rinkiminius pažadus. Nuo pasirinktos ekonominės politikos krypties iš tiesų priklauso šalies ekonomikos raida, o nuo jos – ir žmonių pajamos bei kainos, nors tiesiogiai valdžia jų ir nenustato (išskyrus valstybės sektoriuje).

Lietuvos politiniame gyvenime vyrauja du požiūriai į tai, kaip didinti šalies gyventojų pajamas. Vieni teigia, kad mažų pajamų problema yra blogo pajamų perskirstymo išdava. Daroma prielaida, kad mažai uždirbančių žmonių pajamos yra per mažos dėl to, kad per didelę dalį pajamų uždirba kita dalis žmonių, esanti mažumoje. Taip teigiantieji siūlo mažinti pajamų nelygybę, didinti mokesčius daugiau uždirbantiems ar tam tikroms pajamų rūšims (pvz. aukštesnis pelno apmokestinimas), didinti įvairias valstybės išmokas nepasiturintiems ir plėsti kitas socialines programas.

## Žmonių pajamos per pastaruosius dešimt metų išaugo

Nuo 2008 iki 2018 m. BVP tenkantis vienam gyventojui Lietuvoje padidėjo nuo 64 iki 81 proc. ES vidurkio. Vidutinis darbo užmokestis nuo 2009 m. antros pusės iki 2019 m. antros pusės išaugo 73 proc. Kainų augimas (pagal vartotojų kainų indeksą) nuo 2009 m. pabaigos iki 2019 m. pabaigos sudarė 22 proc. Disponuojamos gyventojų pajamos, tenkančios vienam namų ūkio nariui, nuo 2008 iki 2018 m. išaugo 76 proc.

Antrasis požiūris pajamų lygį šalyje sieja ne su perskirstymu, o su ekonomikos augimu bei produktyvumu. Pajamų ir pragyvenimo lygį šalyje pirmiausia lemia tai, kiek sukuriame, todėl norėdami didinti gyventojų pajamas privalome ieškoti būdų, kaip didinti ekonomikos produktyvumą. Ekonomikos produktyvumas, t.y. vertė, sukuriama vieno dirbančiojo ar per vieną valandą, nuo kurio ir priklauso šalies pajamų lygis, didėja, kai įmonės naudoja pažangias technologijas ir gamybos būdus, kurie leidžia sukurti daugiau naudojant mažiau išteklių. Šių technologijų panaudojimas glaudžiai susijęs su investicijomis, kurias įmonės turi padaryti. Jas turi atlikti pačios įmonės, tačiau valdžia gali sukurti ekonominei veiklai ir investicijoms palankią aplinką. Tam reikia investi-

cijoms palankios mokesčių sistemos, kuo mažesnės reguliavimo ir administracinės naštos.

Diskusijos apie žmonių pajamų didinimą paprastai yra šių skirtingų požiūrių į valdžios vaidmenį siekiant didesnių gyventojų pajamų kombinacija.

#### **Pajamos, kainos ir pragyvenimo lygis – svarbiausia žmonių įvardijama problema**

2019 m. Eurobarometro apklausoje net 51 proc. gyventojų įvardijo, kad augančios kainos ir infliacija yra viena iš dviejų svarbiausių Lietuvos problemų (ES vidurkis – 21 proc.). 2018 m. atlikta apklausa taip pat rodo, kad svarbiausios problemos žmonėms yra neadekvačiai didelės kainos lyginant su gaunamais atlyginimais (tai kaip vieną svarbiausių problemų įvardijo 64,2 proc. apklaustųjų) ir žemi atlyginimai/pensijos, neužtikrinančios oraus pragyvenimo (56 proc.)

Mažų pajamų ir didelių kainų problemą neatsitiktinai žmonės įvardija kaip vieną svarbiausių. Ji yra fundamentali ir atspindi neišvengiamą žmogaus santykį su būties tikrove, kurioje žmogaus norai ir poreikiai yra begaliniai, o ištekliai (gamtos, laiko, gebėjimų, valios, energijos ir pan.) juos patenkinti visada yra riboti. Dėl to ši problema negali būti išspręsta, galimas tik santykinis ir nuolatinis jos sprendimas – dirbant bei kuriant, optimizuojant išteklių panaudojimą, gerinant mainų galimybes. Politikos tikslas yra sudaryti tokias sąlygas, kad žmonės galėtų kuo efektyviau naudoti visus ribotus išteklius ir tuo pačiu kuo geriau patenkinti savo poreikius, kad realios žmonių pajamos augtų, o gyvenimo kokybė – gerėtų.

MAŽŲ PAJAMŲ IR DIDELIŲ KAINŲ PROBLEMA  
ATSPINDI NEIŠVENGIAMĄ ŽMOGAUS SANTYKĮ  
SU BŪTIES TIKROVE, KURIOJE ŽMOGAUS NORAI  
IR POREIKIAI YRA BEGALINIAI,  
O IŠTEKLIAI (GAMTOS, LAIKO, GEBĖJIMŲ,  
VALIOS, ENERGIJOS IR PAN.)  
JUOS PATENKINTI VISADA YRA RIBOTI.

Kaip ir bet koks kitas ekonominės politikos siekis, žmonių pajamų didinimas turi atitikti šalyje įtvirtintus demokratijos principus. Žmonių pajamų didinimo sprendimai turi būti suderinami su pamatinėmis Konstitucijos vertybėmis:

- privačios nuosavybės teise ir jos neliečiamumu (Konstitucijos 23 str.);

- ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva (Konstitucijos 46 str.).

Ne mažiau svarbu, kad politikos sprendimai dėl žmonių pajamų augimo atitiktų fundamentalius ekonomikos principus:

- Ekonominė veikla yra žmonių pajamų šaltinis, todėl pajamų didėjimas ilguoju laikotarpiu galimas tik esant ekonominės veiklos ir jos produktyvumo augimui;
- Politikos sprendimai dėl žmonių pajamų augimo yra veiksmingi tik tuomet, jei jie yra grįsti ilgalaikėmis paskatomis kurti patiems, o ne gyventi iš kitų malonės ar valdžios biudžeto.

LIETUVOJE VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ KOKYBĖS  
PROBLEMOS PIRMIAUSIAI KYLA  
IŠ STRUKTŪRINIŲ REFORMŲ TRŪKUMO IR ŽEMO  
VIEŠOJO SEKTORIAUS EFEKTYVUMO,  
O NE ŽEMŲ MOKESČIŲ.

Ieškodami šių sprendimų pažvelkime atidžiau, kokios yra mažų pajamų ir aukštų kainų problemos dedamosios. Asmeniniu lygmeniu ši problema reiškia, kad gaunamų pajamų esamomis kainomis neužtenka nusipirkti tai, ko norima. Iš eilės panagrinėkime kiekvieną jų atskirai.

### **Pajamų augimo prielaidos**

Žmonių gaunamos pajamos priklauso nuo žmonių asmeninių įgūdžių ir gebėjimų, kurie yra vertinami kitų žmonių, nuo bendro šalies produktyvumo lygio ir nuo pajamų pasiskirstymo. Kiekvieno žmogaus gebėjimai ir potencialas yra unikalūs. Politika turėtų siekti tokios švietimo sistemos, kuri būtų lanksti ir gebėtų atliepti kiekvieno žmogaus ir rinkos poreikius.

Bendras šalies produktyvumo lygis yra svarbus veiksnys, lemiantis žmonių atlyginimų bei kitų pajamų potencialą. Kurdami naujus produktus bei technologijas, nuolat diegdami pažangesnes technologijas, gerindami įmonės ir procesų valdymą, išeidami į naujas rinkas, žmonės tampa pajėgūs sukurti daugiau ir todėl gali gauti didesnę atlygį. Bendro šalies produktyvumo augimui būtinos investicijos, kurios gali ateiti iš piliečių taupymo, vietinių įmonių taupymo (nepaskirstyto pelno), finansinių institucijų bei iš užsienio. Investicijų kiekį politika gali didinti netiesiogiai, kurdama joms draugišką ir konkurencingą mokesčių bazę, palankią

reguliuojama aplinką, užtikrindama nuosavybės teisių apsaugą.

Nors atlygis priklauso nuo asmens, įmonės bei šalies produktyvumo, disponuojamas žmonių pajamas sumažina mokesčiai. LLRI skaičiavimais, Lietuvos pilietis vidutiniškai apie pusę savo uždirbamo atlygio skiria įvairiems tiesioginiams ir netiesioginiams mokesčiams sumokėti. Norėdama didinti žmonių pajamas, valstybė turi tiesioginį įrankį – mažinti mokesčių našumą mokantiems.

KAIP PREKĖ GALI ATRODYTI BRANGI AR PIGI  
PRIKLAUSOMAI NUO TO, AR ESI PIRKĖJAS AR  
PARDAVĖJAS, TAIP IR ATLYGINIMAS  
GALI ATRODYTI DIDELIS AR MAŽAS  
PRIKLAUSOMAI NUO TO, AR ESI DARBUOTOJAS  
AR UŽ DARBĄ MOKANTIS PIRKĖJAS, PAVYZDŽIUI  
PASLAUGOS VARTOTOJAS AR DARBDAVYS.

Mokestinės naštos mažinimas dar nereiškia skurdžių viešųjų paslaugų. Kaip rodo ekonomikos dėsningumai, mažesni ir skaidresni mokesčiai, palankūs ekonominei veiklai, investicijoms ir kūrybai, į biudžetą atneša didesnes pajamas. Tai rodo ir tyrimų duomenys: šalys, kuriose daugiau ekonominės laisvės (o žemi mokesčių tarifai yra ekonominės laisvės dalis), pajamų lygis, tenkantis vienam gyventojui, yra aukštesnis. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad Lietuvoje viešųjų paslaugų kokybės problemos pirmiausiai kyla iš struktūrinių reformų trūkumo ir žemo viešojo sektoriaus efektyvumo, o ne žemų mokesčių.

## Kainų mažėjimo bei jų augimo lėtėjimo prielaidos

Kainą esame linkę vertinti skirtingai, priklausomai nuo to, kurioje pusėje konkretaus vertinimo atžvilgiu esame. Vertindami kainą kaip pirkėjai, esame linkę laikyti, kad ji yra pernelyg didelė, nes tai yra mūsų išlaidos. Vertindami tą pačią kainą kaip pardavėjai, būsim linkę laikyti, kad ji yra pernelyg maža, nes tai mūsų potencialios pajamos. Kaip prekė gali atrodyti brangi ar pigi priklausomai nuo to, ar esi pirkėjas ar pardavėjas, taip ir atlyginimas gali atrodyti didelis ar mažas priklausomai nuo to, ar esi darbuotojas ar už darbą mokantis pirkėjas, pavyzdžiui paslaugos vartotojas ar darbdavys. Kainos didėjimas vieniems visuomet yra pajamų, o kitiems – išlaidų didėjimas, ir lygiai taip kainų mažėjimas visuomet vieniems yra pajamų, o kitiems – išlaidų mažėjimas.

Tad didelių išlaidų ir mažų pajamų dilema yra kiekvieno asmens dilema, ir kiekvieno žmogaus požiūris pasikeičia priklausomai nuo to, ar mes perkame, ar parduodame (taip pat ir savo darbą ar paslaugas).

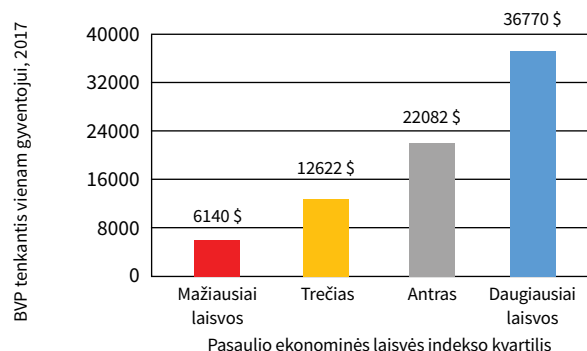
ŠALYSE, KURIOSE YRA  
DAUGIAU EKONOMINĖS LAISVĖS,  
GYVENTOJŲ PAJAMOS  
YRA ŽENKLIAI AUKŠTESNĖS.

Ekonomikos dėsningumai primena, kad kainos nėra atsitiktinės. Kainos rinkoje nusistato priklausomai nuo vartotojų poreikių ir gamintojų bei tiekėjų gebėjimo paversti ribotus išteklius žmonėms reikalingais produktais bei paslaugomis. Ir vieni, ir kiti nuolat konkuruoja. Konkurencinis rinkos procesas yra galingas ir svarbus kainų atžvilgiu, mat jis verčia įmones mažinti kainas ir didinti savo veiklos efektyvumą.

PAJAMŲ IR PRAGYVENIMO LYGĮ ŠALYJE  
PIRMIAUSIA LEMIA TAI, KIEK SUKURIAME,  
TODĖL NORĖDAMI DIDINTI GYVENTOJŲ  
PAJAMAS PRIVALOME  
IEŠKOTI BŪDŲ, KAIP DIDINTI EKONOMIKOS  
PRODUKTYVUMĄ.

Todėl siekdama mažesnių kainų arba lėtesnio jų augimo, valstybė turi tiesioginį įrankį – ji gali užtikrinti, kad rinkoje būtų sukurtos palankios sąlygos konkurencijai: kuo paprastesnis įėjimas į rinką, kuo mažiau apsunkintas įvairiais dirbtiniais barjeriais bei reguliavimais, visuomet sudarančiais didesnę našumą mažiems bei naujiems rinkos dalyviams. Taip pat

### 1 pav. Ekonominės laisvės ir pajamų ryšys



Pajamos = BVP, tenkantis vienam gyventojui, JAV doleriai pagal perkamosios galios paritetą, 2017 m.

Šaltinis: Fraser institutas,  
„Pasaulio ekonominės laisvės indeksas“

svarbu neriboti konkurencijos mechanizmo tiesioginiu valdžios dalyvavimu ūkinėje veikloje.

Didelę mūsų vartojamų prekių dalį sudaro importuojamos prekės arba prekės pagamintos iš importuotų žaliavų. Prekių ir paslaugų importo ir eksporto santykis su BVP Lietuvoje siekia apie 80 procentų (Lietuvos statistikos departamentas). Šių prekių ir žaliavų kainas Lietuvos įmonės tiesiog „importuoja“, jos nemaža dalimi nusistato ne Lietuvoje, o pasaulinėje rinkoje, pagal pasaulines pasiūlos ir paklausos tendencijas. Be to, ir vietos gamintojų pasiūla Lietuvoje irgi reaguoja į situaciją eksporto rinkose. Kadangi Lietuva yra atvira ekonomika, kainos nėra tik vietinių, bet ir išorės ekonominių procesų pasekmė.

### Europos Centrinis Bankas siekia kainų augimo

Pagrindinis Europos Centrinio Banko monetarinės politikos tikslas yra išlaikyti kainų stabilumą. Vidutinėje perspektyvoje Europos Centrinis Bankas kainų stabilumą apibrėžia kaip siekį išlaikyti apie 2 proc. metinį kainų augimą (skaičiuojamą pagal vartotojų kainų indeksą).

Net ir esant konkurencijai rinkoje, gyvename nuolat augančių kainų pasaulyje. Spartesnis kainų augimas būdingas ekonomikos augimo laikotarpiui, kai didėja žmonių pajamos ir auga prekių ir paslaugų paklausa. Tačiau nuolatinis kainų augimas yra šiandieninės pinigų sistemos atspindys.

NUOLATINIS KAINŲ AUGIMAS  
YRA ŠIANDIENINĖS  
PINIGŲ SISTEMOS ATSPINDYS.

Europos Centrinis Bankas siekia nuolatinio 2 proc. bendro kainų lygio augimo ir tą daro nuolatos didindamas pinigų kiekį rinkoje. Susidaro keista situacija, kuomet valdžios institucija (centrinis bankas) sąmoningai ir nuolatos siekia kainų augimo, o dėl augančių kainų dažniausiai kaltinami prekybininkai ir gamintojai.

Žmonėms nuolatinis kainų augimas nebūtų didelė problema, jei visos kainos augtų vienodai – jei ir prekės ir darbo užmokestis paauga kelias procentais, tai nedaro įtakos žmonių perkamajai galiai. Tačiau

### Žmonės mano, kad dėl augančių kainų kaltos gamybos ir prekybos įmonės

2016 m. liepą atliktos reprezentatyvios gyventojų apklausos metu beveik pusė Lietuvos žmonių (46 proc.) teigė, kad didžiausią įtaką kainų augimui turi gamintojai ir prekybininkai. Vos 4 proc. gyventojų minėtoje apklausoje nurodė, kad kainų augimą lemia centriniai bankai (Spinter, 2016).

realybėje kainų augimas nėra neutralus – priklauso mai nuo to, kuriuos ekonomikos sektorius pasiekia „nauji“ pinigai, vienos kainos auga sparčiau nei kitos (šis dėsnis vadinamas Kantiljono efektu). Dar svarbiau, skirtingų visuomenės grupių pajamos auga skirtingai – kai kurių iš jų pajamos auga lėčiau nei kainos, ir jų perkamoji galia krenta.

SUSIDARO KEISTA SITUACIJA, KUOMET VALDŽIOS  
INSTITUCIJA (CENTRINIS BANKAS) SĄMONINGAI  
IR NUOLATOS SIEKIA KAINŲ AUGIMO,  
O DĖL AUGANČIŲ KAINŲ DAŽNIAUSIAI KALTINAMI  
PREKYBININKAI IR GAMINTOJAI.

Tad pinigų sistema sukuria sisteminį pajamų ir perkamosios galios perskirstymą. Susiklosto padėtis, kai kainų augimas vieniems nėra jokia problema, o kitiems tai reiškia jų realių pajamų mažėjimą. Tai yra viena iš priežasčių, kodėl žmonės dažnai nesutinka su oficialioje statistikoje pateikiamais kainų augimo matavimais.

### Žmonių lūkesčiai dėl gerovės ir vartojimo

Paskutinė, trečioji pajamų ir aukštų kainų problemos dedamoji yra susijusi su žmonių norais ir poreikiais. Gyvename visuomenėje, kurioje pripažįstame ir vertiname žmonių skirtingumą, asmeninių siekių unikalumą bei besikeičiančius žmonių norus ir poreikius. Yra begalė požiūrių ir konkuruojančių gyvenimo filosofijų kaip gyventi teisingai. Paprastai pripažįstame, kad politika neturėtų kištis į šią sferą, jos tikslas tėra užtikrinti, kad žmonių skirtingumas derėtų, o poreikiai būtų patenkinami, taikiai sugyvenant visuomenėje. Tačiau politikai kartais neapdairiai formuoja visuomenės lūkesčius, manipuliuoja jais ir supriešina įvairias grupes. Pavyzdžiui:

- Ekonominių priežasčių nulemti pajamų skirtumai ar kainų augimas pristatomi kaip ekonominės sistemos ydingumas;



- Politiniai pažadai žmonėms duoti paimant iš kitų (mokesčiais, persikirstymu);
- Socialinė politika grįsta idėja, kad valdžia turi užtikrinti tam tikrą (nuolatos augantį) pragyvenimo lygį, bazinius poreikius, minimalias pajamas, nepriklausomai nuo asmens pastangų bei indėlio.

Šios politinės kryptys ne tik negali padidinti žmonių ekonominės gerovės (dėl klaidingo argumentavimo ir prielaidų, dėl išteklių trūkumo), tačiau skatina ne laisvo, kuriančio ir atsakingo žmogaus aplinką, o pasyvaus išlaikytinio mentalitetą, kuris tik paaštrina žemų pajamų problemą šalyje.

---



Johannes Vermeer

## 2. Stoka – skurdas ir akstinas

Žmonės įvardina skurdą ir nepriteklių kaip pagrindinę problemą, visi trokšta saugumo ir apibrėžtumo. Tai natūralu. Vis didesnė politinių pažadų dalis nukreipta į skurdo panaikinimą, visuomenėje vis labiau plinta pašalpos, išmokos ir kitos priemonės, skirtos apsaugoti žmones nuo skurdo ir medžiaginio nesaugumo.

Vis dėlto, kaip rodo tarpdisciplininiai tyrimai, nesaugumas ir nepasitenkinimas esama gerove yra dėsningi ir neišvengiami šios tikrovės elementai. Jie turi ne tik neigiamą poveikį žmogui, bet ir skatina jį veikti, kurti, mokytis, ieškoti bendraminčių ir bendradarbių, realizuoti savo gebėjimus ir nuolat juose augti. Mūsų nepasitenkinimas tikrove apsprendžia mūsų veikimo tikslus ir prioritetus. Viskuo patenkintas žmogus netenka gyvenimo prasmės, nesiekia tarnauti kitiems.

NESAUGUMAS IR NEPASITENKINIMAS ESAMA GEROVE YRA DĖSNINGI IR NEIŠVENGIAMI ŠIOS TIKROVĖS ELEMENTAI. JIE TURI NE TIK NEIGIAMĄ POVEIKĮ ŽMOGUI, BET IR SKATINA JĮ VEIKTI, KURTI, MOKYTIS, IEŠKOTI BENDRAMINČIŲ IR BENDRADARBIŲ, REALIZUOTI SAVO GEBĖJIMUS IR NUOLAT JUOSE AUGTI.

Ne tik valstybės politika, bet ir pats politinis diskursas, rinkimų retorika turėtų pasitarnauti tam, kad žmonės būtų įgalinti pozityviai atsiliepti į juos netenkinančią tikrovę. Kiekvienas žmogus turi unikalių gebėjimų ir patirties, tad pastebi jį supančioje aplinkoje vis kitokias galimybes – ką galima būtų pagerinti, kuo

palengvinti ir pajvairinti savo ir kitų žmonių gyvenimą. Tai mūsų kelias į konstruktyvų buvimą su kitais, nusi-teikimas matyti ir atjausti kitus, atsiliepti į jų poreikius. Svarbu, kad šis kelias žmogui būtų atviras ir kad nuo jaunystės būtų skiepijamas pozityvus santykis su mus supančio pasaulio netobulumu. Tuo pačiu žmogus išsprendžia ir savo gerovės problemą ir tampa pajėgus pasirūpinti savimi, nebūti kitiems našta. Tai yra pamatinis ir ilgalaikis kovos su skurdu būdas.

RETORIKA, KURI TRAKTUOJA ŽMOGŲ KAIP NEJGALŲ PASIRŪPINTI SAVIMI IR KITAI, KAIP Į MEDŽIAGINIŲ GĖRYBIŲ VARTOJIMĄ ORIENTUOTĄ BŪTYBĘ, REDUKUOJA ŽMOGŲ.

Žmogui būdinga rūpintis ne tik asmenine gerove, jį jaudina ir kitų žmonių išgyvenami nepritekliai ir kančia. Žmogus atsiliepia į kitų poreikius ir kurdamas, ir pasidalindamas sukurta gerove bei įgyta patirtimi. Tam, kad žmonės būtų tokiais atsakingais piliečiais, reikalinga kultūrinė terpė, kurioje visuotinai suprantama, kad nuo mūsų pačių veiklaus atsako į negeroves priklauso rytojūs. „Gerovės valstybės“ retorika, kuri perima visą atsakomybę už stokas į savo rankas, palieka žmones neveiklius ir neatsakingus. Retorika, kuri traktuoja žmogų kaip neįgalų pasirūpinti savimi ir kitais, kaip į medžiaginių gėrybių vartojimą orientuotą būtybę, redukuoja žmogų ir pakerta jo orumą. Ilgainiui galima sulaukti skaudžių pasekmių, kai žmogus ir tampa tokiu neįgaliu, visko laukiančiu iš valstybės, o orumą ima sieti tik su visišku saugumu, visų norų tenkinimu ir visko turėjimu.

Todėl numatant valstybės atsaką į skurdą, turi būti prognozuojamos ir nuolat stebimos tokios pagalbos pasekmės. Padėti žmogui, kurį skurdas įkalina, yra būtina, tačiau pagalba neturi peržengti tos ribos, kai pati tampa įkalinimo įrankiu. Kaip rodo mokslo tyrimai, žmogui skurde labiausiai reikalinga teigiama darbo ir pažangos, našumo ir reikalingumo kitiems patirtis, tobulėjančių ir siekiančių žmonių bendrystė. Tad medžiaginė pagalba gali būti tik trumpalaikė pagalbos priemonė, pirmas etapas, po kurio turi sekti į žmogaus įgalinimą orientuota pagalba. Tokią pagalbą geriausiai galėtų suteikti tie, kurie yra arčiau žmogaus, tad subsidiarumo principas čia yra būtinas. Centralizuotas skirtingų žmonių įgalinimas yra utopija.

Pandemijos metu daugelis žmonių bei įmonių išgyveno ne tik sunkumus, bet ir asmeninį, bendruomeninį atsinaujinimą. Supratimas, kad nuo mano veikimo ir pagalbos priklauso kitų žmonių gyvenimas, paskatino veikti. Žmonės savanoriškai padėjo neįgaliems ir pagyvenusiems, rinko aukas medikams, kūrė naujus sveikatai reikalingus produktus, skaitmenizavo procesus, kurių neįmanoma buvo atlikti senąja tvarka.

Per keletą mėnesių daugelyje sričių padarėme metams prilygstantį pokytį, o įgyta bendruomeniškumo patirtis skatins žmones ir ateityje pasiremti bendryste bei savanoryste, nesitikint visų problemų sprendimo tik iš valdžios.

PADĖTI ŽMOGUI, KURĮ SKURDAS ĮKALINA, YRA BŪTINA,  
TAČIAU PAGALBA NETURI PERŽENGTI TOS RIBOS, KAI  
PATI TAMPA ĮKALINIMO ĮRANKIU.

Reikia pripažinti, kad visuomenė negali iki galo išspręsti visų socialinių problemų. Modernios valstybės retorika neturėtų sukurti iliuzijos, kad visas skurdas, nepritekliai ir kančia gali liautis. Žmonių laisvės dvasią ir tikrąjį orumą palaiko supratimas, kad esame patys atsakingi už pasaulio išstobulinimą ir gerovės kūrimą. Tačiau reikia pripažinti ir tai, kad laisvų pastangų ir žmonių bendradarbiavimo rezultatų tenka palaukti. Vaisiai turi sunokti. Todėl politikai turėtų susilaikyti nuo greito įsikišimo bei nežerti pažadų išspręsti problemas visuotinai ir staigiai. Tik laisvėje gali skleisti individuali moralė ir atsakomybė ir ilgainiui gali susiformuoti tinkami ir tvarūs atsako į skurdą ir kitokį nepriteklių būdai.



Jan Steen

### 3. Skurdas, atskirtis ir socialinė parama

Skurdo ir atskirties problemos egzistuoja ir skurdžiose, ir turtingose valstybėse, mat skurdas paprastai suvokiamas kaip santykinis rodiklis, nusakantis žmogaus asmeninę materialinę gerovę, palyginus su tos visuomenės standartu. Šių dienų socialinė politika yra plati, susimaišiusi su ekonomine, regionų plėtros ir kitomis politikomis. Neretai ji tarnauja politiniam populizmui. Skurdo ir atskirties priežastys bei efektyvūs jų mažinimo būdai priklauso nuo konkrečios visuomenės tradicijų, mentaliteto, institucijų, todėl ypač nevaisinga kopijuoti atskirų valstybių atskirus sprendimus. Socialinė politika gali būti sėkminga tik tuomet, kai yra kryptinga ir atitinkanti vietos specifiką. Todėl prieš projektuojant paramos bei skatinimo dydžius ir būdus, tikslinga išgryninti principus.

#### Bendri socialinės politikos principai

Taiklumas yra vienas svarbiausių socialinės politikos principų. Tai – orientacija į pagalbą labiausiai stokojantiems, o ne į paramą asmenų ar išlaidų grupėms. Šio principo laikantis Lietuvoje reikėtų vaiko pinigus, darbo paieškos pašalpą, subsidiją komunalinėms išlaidoms versti į vieną padidintą socialinę pašalpą, mokamą pagal pajamų ir turto testą bet kokios socialinės grupės gyventojams.

PARADOKSALU, BET NEPAISANT TO,  
KAD TAIKLUMAS YRA LABIAUSIAI SOCIALIAI  
PAGRĮSTAS PARAMOS PRINCIPAS,  
POLITIKAI JĮ IŠSKIRTINAI  
RETAI NAUDOJA.

*Kaip yra įprasta?* Deja, politikams sunku susilaikyti nuo pagundos siekti populiarumo tarp rinkėjų grupių arba bendrai – žadama remti visus, geriau, nei daro kitos partijos, daugiau, arba remti tas grupes, kurios mažiau buvo remtos iki šiol. Paradoksalu, bet nepaisant to, kad taiklumas yra labiausiai socialiai pagrįstas paramos principas, politikai jį išskirtinai retai naudoja.

Neskatinti gyvenimo iš pašalpų – kitas socialinės politikos principas. Visų socialinių pašalpų, išskyrus dirbti negalintiems neįgaliesiems, sumos bei mokėjimo terminas turėtų padėti laikinai ir ribotai, ir jokių būdu neskatinti gyventi iš pašalpų užuot įsidarbinus arba pradėjus savo verslą. Gyvenimas iš pašalpų yra ne tik našta biudžetui ir mokesčių mokėtojams, bet visų pirma, kenksmingas pačiam žmogui, jo vaikams bei aplinkai. Politika turėtų būti tokia, kad neįkalintų žmogaus nedarbo sąlygose.

GYVENIMAS IŠ PAŠALPŲ YRA NE TIK NAŠTA BIUDŽETUI  
IR MOKESČIŲ MOKĖTOJAMS, BET VISŲ PIRMA,  
KENKSMINGAS PAČIAM ŽMOGUI, JO VAIKAMS BEI  
APLINKAI. POLITIKA TURĖTŲ BŪTI TOKIA, KAD  
NEĮKALINTŲ ŽMOGAUS NEDARBO SĄLYGOSE.

Nedarbo sąlygos – rodiklis, rodantis finansinę motyvaciją nedirbti, Lietuvoje 2019 m. siekė net 87,8 proc., kai ES vidurkis sudarė 74,5 proc. Kuo aukštesnis procentas, tuo labiau darbuotojui neapsimoka nedirbti, nes nedarbo ir kitos socialinės išmokos sudaro didesnę dalį galimų uždirbti darbuotojo pajamų. Akivaizdus neatitikimas: skurdesnė visuomenė nedirbantiems moka didesnes išmokas. Todėl artimojo laikotarpio tikslu galėtų būti priartėti prie ES nedarbo sąlygų rodiklio vidurkio.

*Kaip yra įprasta?* Įprasta pašalpas teikti neatsižvelgiant į paskatas, kurias jos sukuria. Politikams būtina numatyti ne tik trumpalaikes, bet ir ilgalaikes pagalbos pasekmes. Kai skatinamas gyvenimas iš pašalpų, sutrinka visa žmogaus motyvacinė grandinė: noras mokytis, siekti žinių, ieškoti darbo bei bendradarbiavimo galimybių, stengtis dirbti gerai. Išsivysto destruktivinis ir savidestruktivinis elgesys: apatija, narkotikai, alkoholizmas ir kitos labai sunkiai ir brangiai sprendžiamos socialinės problemos. Jų tikroji prevencija yra socialinės paramos sistema, kuri padėtų žmogui taip, kad jis kuo greičiau įsitrauktų į darbo rinką.

Subsidiarumas – dar vienas kertinis principas. Tai maksimali sprendimų priėmimo decentralizacija įgalinant savivaldybes, bendruomenes ir privačius veikėjus. Visų pirma, būtina plėsti privačias socialines paslaugas, siekiant didesnės pasiūlos, aukštesnės kokybės ir pritaikymo prie individualių poreikių. Tam reikalingi skaidrūs finansavimo modeliai ir minimalus būtinas reguliavimas. Šioje srityje sėkmingas buvo projektas atsisakyti valstybinių vaikų namų, galėtų sekti senelių namai, vaikų dienos centrai ir kt.

#### **Viešųjų paslaugų perdavimas NVO**

Savivaldybėse viešųjų paslaugų perdavimas NVO siekia vos 9 proc. (iš planuojamų 15 proc.). Tai savo ataskaitoje teigia Nevyriausybių organizacijų informacijos ir paramos centras, 2019 m. atlikęs visų Lietuvos 60 savivaldybių biudžetų, Nacionalinio valstybės biudžeto ir jo paskirstymo tarp LR Seimo, LR Vyriausybės ir jos 14 ministerijų bei įstaigų analizę. Parengta duomenų bazė, kurioje surašytos visos valstybės ir/ar savivaldybių kontroliuojamos biudžetinės ir viešosios įstaigos, jų biudžetai kasmet nuo 2015 m. ir įvertinta, kiek viešųjų paslaugų teikiama per valstybės institucijų įstaigas, o kiek jų yra perduota NVO ar bendruomenėms, kaip tai numato LR Vyriausybės programa.

Antra, reikia skatinti filantropiją – gerinti privataus socialinių problemų sprendimo finansavimo, savitarpio pagalbos sąlygas.

*Kaip yra įprasta?* Įprasta kalbėti apie subsidiarumą ir filantropiją, bet jų dėlei mažai daryti. Tai reiškiasi kaip sprendimų priėmimų centralizacija, nepasitikėjimas žmonėmis ir bendruomenėmis. Ši tendencija yra sustiprėjusi.

## **Lankstumas – šiuolaikiškų darbo santykių būtinybė**

Lankstumas yra būtinas šiuolaikinių darbo santykių principas. Tai daugiau legalių darbo formų, mažiau išimčių ir privilegijų atskiroms grupėms (pagal amžių, šeimos padėtį, priklausymą profsąjungoms), daugiau teisių susitarti darbdaviams ir darbuotojams, lankstesni darbo grafikai. Darbo santykiai turėtų būti matomi ir projektuojami iš kūrybinio ir kvalifikuoto darbuotojo, ne tik iš didelio fabriko darbininko perspektyvos.

DARBO SANTYKIAI TURĖTŲ BŪTI MATOMI IR  
PROJEKTUOJAMI IŠ KŪRYBINIO IR KVALIFIKUOTO  
DARBUOTOJO, NE TIK IŠ DIDELIO FABRIKO  
DARBININKO PERSPEKTYVOS.

Šios priemonės geriausiai suveiktų kartu su geresnės kokybės švietimu. Reikalingos priemonės iš esmės pagerinti galimybes mokytis visą gyvenimą ir persikvalifikuoti.

*Kaip yra įprasta?* Įprasta žiūrėti į darbdavį kaip darbuotojo auklę, kuri pasirūpina darbuotoju visomis prasmėmis ir negali jo atleisti netgi tada, kai darbuotojo darbas kenkia komandos dvasiai, netenkina minimalių reikalavimų ir nesukuria gerovės. Nors kalbama apie inovacijas ir aukštas technologijas, darbo santykiai konstruojami pagal industrinės valstybės fabriko darbuotojo pavyzdį. Darbo kodekse ir teismuose galioja prielaida, kad darbuotojas yra silpnoji pusė ir todėl negali lygiaverčiai su darbdaviu susitarti, nors darbo rinkoje padėtis yra iš esmės pasikeitusi ir kinta ta linkme, kad darbuotojas yra toli gražu ne silpnesnė pusė, o ta, kuri turi galimybių ir pati suinteresuota laisvai tartis su darbdaviu.

ŠVIETIMO, MOKYMO IR KVALIFIKACIJOS KĖLIMO  
KOKYBĖ ATSIKURIA, KAI BUS LEISTA VEIKTI RINKAI,  
KONKURENCIJAI AR BENT JOS ELEMENTAMS,  
KAI BUS VIETOS PRIVAČIAI  
IR BENDRUOMENIŲ ATSAKOMYBEI.

Šiuo metu darbuotojų padėtį sunkina ir derybines galias silpnina tai, kad švietimo, mokymosi visą gyvenimą ir persikvalifikavimo paslaugos yra nepakankamos kokybės. Būtent galimybes gauti geras mokymo ir kvalifikacijos kėlimo paslaugas sustiprintų darbuotojų pasitikėjimą savimi ir jų derybines galias, sumažintų socialinę atskirtį.

Švietimo, mokymo ir kvalifikacijos kėlimo kokybė atsiras, kai bus leista veikti rinkai, konkurencijai ar bent jos elementams, kai bus vietos privačiai ir bendruomenių atsakomybei.

#### Socialinės paramos ir darbo santykių politikos sėkmės rodikliai

Mažėja ilgalaikių bedarbių, auga VDU, mažėja nedarbo spąstai, didėja gyventojų ir darbo jėgos skaičius, mažėja absoliuti skurdo riba. Mažiau savižudybių, ilgesnė gyvenimo trukmė, daugiau besimokančiųjų visą gyvenimą. Daugiau steigiam naujų įmonių, mažiau jų bankrutuoja, didėja aukštesnio darbo užmokesčio gavėjų skaičius.

Koks rodiklis labiausiai naudojamas? Santykinis skurdas arba skurdo rizikos lygis. Santykinis skurdas skaičiuojamas kaip individo pajamų nuokrypis nuo vidurkio (60 proc. pajamų medianos), taigi jis rodo pajamų pasiskirstymą, jų (ne) lygybę, o ne materialiai skurstančiųjų žmonių skaičių. Tai labai ribotas rodiklis, pavyzdžiui, jame neįskaičiuojamas asmens turtas (80 proc. senjorų yra nekilnojamo turto savininkai), išlaidytiniai, o tik pajamos, todėl pensininkų padėtis atrodo santykinai blogesnė nei jaunimo ar šeimų su vaikais, kurie, kaip taisyklė, turi daug išlaidytinių, o nemažą pajamų dalį turi skirti būstui. Rodiklis neatspindi ir pragyvenimo kaštų skirtumų tarp miesto ir kaimo. Šį rodiklį tinka naudoti kalbant apie pajamų (ne)lygybę, bet ne apie skurdą ar atskirtį.

## Senatvės pensijos prasideda jaunystėje

Nors remiantis rodikliais negalime vienareikšmiai sakyti, kad pensininkai yra skurdžiausia visuomenės dalis, pensijos Lietuvoje yra santykinai mažos, o pagal amžių su materialiniu nepriteklumi dažniausiai susiduria 65 metų amžiaus ir vyresni asmenys – 2019 m. jie sudarė 29,4 proc. visų materialinį nepriteklių patiriančių žmonių (Lietuvos statistikos departamentas). Tiesa, esama ir kitokios statistikos – 80 proc. senjorų yra nekilnojamojo turto savininkai, o viename iš didžiausių Lietuvos bankų senjorai laiko 1,5 mlrd. eurų indėlių.

Pensijų sistemoms keliami du skirtingi tikslai: sumažinti pajamų kritimą žmogui išėjus į pensiją (tai parodo pajamų pakeitimo koeficientas) ir apsaugoti pensininkus nuo skurdo. Abiejų tikslų vienu metu pasiekti neįmanoma, nes reikalingi skirtingi mechanizmai.

Pirmajam – stipri įmokų ir išmokų priklausomybė, antrajam – ši priklausomybė atvirkščiai turi būti silpna, leidžianti perskirstyti mažiau uždirbantiesiems iš daugiau uždirbančiųjų, kad kuo mažiau žmonių atsidurtų žemiau skurdo rizikos ribos. Nuosekli, taigi ir efektyvi, politika galima tik pasirinkus vieną iš šių tikslų.

Pasirinkus tikslą susieti įmokas su išmokomis, būtų pasiekta didesnė dalyvių motyvacija, dėl to sumažėtų mokesčių vengimas. Tačiau mažai uždirbančius ar trumpai dirbusius reikėtų šelpti kitais būdais. Dalis pensininkų gautų didesnes ir, svarbiausia, savo uždirbtas pensijas, bet iš bendrų mokesčių tektų remti kitus.

PENSIJŲ SISTEMOMS KELIAMI  
DU SKIRTINGI TIKSLAI: SUMAŽINTI PAJAMŲ  
KRITIMĄ ŽMOGUI IŠĖJUS Į PENSIJĄ  
IR APSAUGOTI PENSININKUS NUO SKURDO.  
ABIEJŲ TIKSLŲ VIENU METU PASIEKTI NEĮMANOMA,  
NES JIEMS REIKALINGI SKIRTINGI  
MECHANIZMAI.

Pasirinkus pensininkų skurdo prevencijos tikslą, pensijos perskirstomos, tad daugiau uždirbantys (bei mokantys Sodrai) nukenčia ir turi stiprias paskatas slėpti pajamas. Šiuo atveju praranda prasmę išlaikyti sudėtingą ir brangią dabartinę Sodros pensijų skaičiavimo ir mokėjimo sistemą, kuri imituoja draudimą. Logiška būtų ją supaprastinti ir kartu sumažinti mokesčių vengimo galimybes.

SOCIALINĖ ATSKIRTIS REIŠKIA,  
KAD ŽMONĖS NETURI NE PAJAMŲ AR TURTO,  
BET GALIMYBIŲ JŲ SIEKTI.

*Kaip yra įprasta?* Lietuvoje aiški kryptis nėra deklaruota, nors dažniau linkstama į pensininkų skurdo prevencijos tikslą, bet išlaikant ir reklamuojant Sodrą kaip draudimą. Dvilypumą atspindi ir pensijų sandara – tik dalis pensijos priklauso nuo stažo ir sumokėtų įmokų apimties ir ta priklausomybė nėra tiesinė. Egzistuojančios įmokų grindys ir išmokų lubos dar labiau sumažina žmogaus mokamų įmokų ir gautinų išmokų priklausomybę. Įvestos įmokų lubos yra neproporcingai aukštos ir menkai atitinka savo paskirtį. Kadangi galutinis tikslas nėra įvardintas, veiksmai daromi abiem kryptimis, o rezultatas nepasiekiamas nei vienas. Pensijų sistemos principų neaiškumas papildomai skatina nesisteminius sprendimus dėl pensijų dydžio: tiek bazinę, tiek individualią pensijų dalį indeksuoti sparčiau, nei numato įtvirtinta formulė, didinti išmokas mažiausių pensijų gavėjams, dalinti vienkartinę išmoką ir pan.

## Privalomas ar savanoriškas dalyvavimas

Jeigu įnašai pensijai privalomi, valstybė tampa atsakinga už išmokas. Tada ji arba renka įmokas mokesčių pavidalu (kaip Sodros įmokos), arba reguliuoja fondų veiklą, reikalauja iš jų garantuotos grąžos, ką jie ne visada gali suteikti. Todėl sistema neuždirba, kiek galėtų.

*Kaip yra įprasta?* Įprasta manyti, kad valstybė privalo pensijas garantuoti, nesvarbu, kokiais būdais, nes žmonės nesupranta ir negali suprasti finansų ir nebus linkę patys atidėti lėšų pensijai. Taip pat įprasta manyti, kad pensijų fondai uždirba daug, reikia tik juos priversti grąžą atiduoti pensininkams.

## Atskirties mažinimas – asmens išsipildymo priemonė

Socialinė atskirtis reiškia, kad žmonės neturi ne pajamų ar turto, bet galimybių jų siekti. Žmonės, patekę

į tam tikrą aplinką, šeimą, nekokybiško išsilavinimo ar gyvenimo iš pašalpų terpę, turintys neįgalumą ar susidūrę su kliūtimis veikti, su politiniu nepotizmu ir pan., yra atskirti nuo augimo, kūrybos ir savęs realizavimo perspektyvos. Socialinei atskirčiai sumažinti būtina:

- atlikti viešojo sektoriaus ir iš biudžeto finansuojamų paslaugų (visų pirma, švietimo, sveikatos apsaugos) reformą, kurios rezultatas būtų geresnis darbo užmokestis geriau dirbantiems valstybės tarnautojams, medikams, mokytojams ir dėstytojams, konkurencija dėl vartotojo ir sumažinta biurokratija;
- pagerinti švietimo kokybę – tiek bendrojo lavinimo, tiek aukštojo mokslo, tiek profesinio rengimo ir persikvalifikavimo;
- sumažinti korupcijos ir nepotizmo prielaidas;
- sumažinti fizinę (judėjimo, girdėjimo, matymo) neįgaliųjų atskirtį dalyvauti visuomenės gyvenime;
- sudaryti palankias sąlygas investuoti ir kurti naujas darbo vietas, pradėti savarankišką veiklą.



Isaac Claesz. van Swanenburg

## 4. Pensijų sistemos perspektyvos

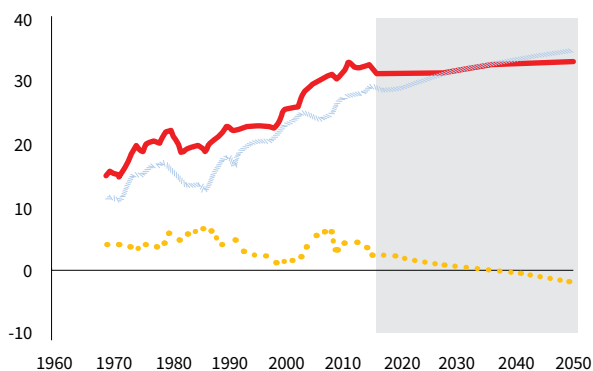
Pensijos, tokias, kaip Lietuvoje moka Sodra (PAYG arba pay-as-you-go), atsirado pasaulyje tik prieš maždaug šimtą metų. Skirtingose šalyse pensijos yra ne tik skirtingo dydžio, bet ir skirtingai organizuotos: perskirstomosios, kaupiamosios, privačios, valstybinės, privalomos, savanoriškos, bei įvairių jų kombinacijos. Be to, pensijų sistemos kinta laike – vienos šalys dar tik įdiegia valstybines pensijų sistemas, kitos siekia jas apriboti arba keisti privačiu taupymu. Lygindami pensijų dydį (eurais) tarp šalių ir netgi pensijos santykį su to žmogaus buvusiu atlyginimu (tai vadinama pakeitimo norma) turime suvokti, kad ta pensija įgyjama skirtingais instrumentais, kurių

didelė dalis yra privatus kaupimas – tiek privalomas, tiek savanoriškas (2 pav.). Lietuvoje pensijų kaupimas buvo įvestas su pirmąja pensijų reforma 2004 m., bet labai menku mastu, kuris po to buvo tik mažinamas. Vakarų šalyse tokie fondai veikė jau dešimtmečius.

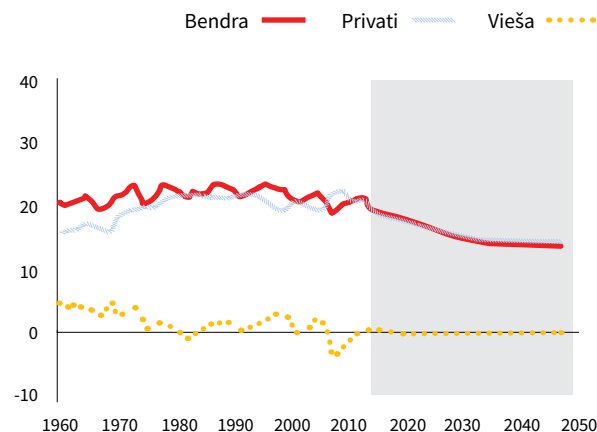
Perskirstomosios (Sodros tipo) pensijos gerai veikia, kai darbingo amžiaus žmonių yra gerokai daugiau nei tų, kuriems pensijas reikia mokėti. Būtent tokia demografinė situacija buvo industrinėse šalyse XX a. pradžioje, kai PAYG pensijų sistemos buvo įdiegtos. Pastaruoju metu su demografijos iššūkiais susiduria visos ES šalys, o Lietuvoje jie yra ypač drastiški.

**2 pav.** Taupymo pensijai prognozės išsivysčiusiose ir besivystančiose ekonomikose, BVP dalies vidurkiai

Išsivysčiusios ekonomikos



Besivystančios ekonomikos



Prognozės nuo 2016 m. pateiktos 74-oms šalims, kurių BVP 2016 m. sudarė 80 proc. pasaulio BVP. Šaltinis: Tarptautinis valiutos fondas, „Taupymo ateitis: Pensijų sistemų struktūros įtaka senstančiame pasaulyje“.



Be demografijos yra ir kitų svarių priežasčių, darančių PAYG pensijas neperspektyviomis. Jos seka iš šiuolaikinio gyvenimo realijų, kurias apibrėžiame kaip post-industrinę visuomenę. Žmonės nebūtinai dirba vienoje šalyje, daugėja individualiai dirbančiųjų, taigi neturinčių darbdavio, žmonės nebegyvena pagal vieningą schemą: baigus mokyklą studijuoti, tada 35 metus dirbti, o pensijoje veikti ką nors sau. Daugėja norinčiųjų veikti „ką nors sau“ anksčiau, mokytis visą gyvenimą ir dirbti tokiu režimu, koks tuo metu priimtinas. Kiti negali dirbti dėl sveikatos, jiems pinigų reikia anksčiau, ir jie sutinka vėliau kukliau gyventi. Šiandien žmogaus gyvenimas ir darbas per daug dinamiški, kad tilptų į vieną schemą, kuri dar be to yra brangi ir prievartinė.

PERSKIRSTOMOSIOS, SODROS TIPO PENSIJOS  
GERAI VEIKIA, KAI DARBINGO AMŽIAUS ŽMONIŲ  
YRA GEROKAI DAUGIAU NEI TŲ,  
KURIEMS PENSIJAS REIKIA MOKĖTI.

Kokia išeitis? leškoti kitų pensinio amžiaus pajamų palaikymo šaltinių, kuriems įgyvendinti žmonės turėtų motyvacijos patys. Ne tikintis, kad jie bus idealūs ir visiems tinkami, bet suprantant, kad Sodros tipo pensijos nebėra ir ateityje juo labiau nebus ramios senatvės pagrindas.

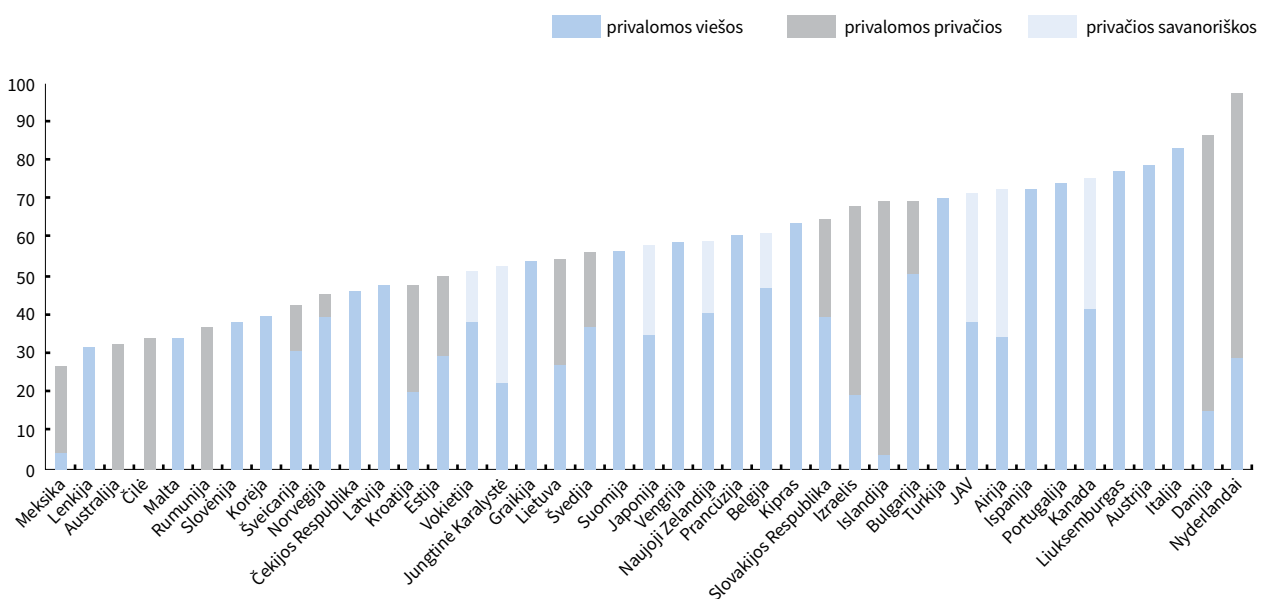
Įprasta sakyti, kad privatūs pensijų fondai, investicijos į turtą ar kiti savanoriški instrumentai yra per daug rizikingi „paprastam žmogui“. Tačiau PAYG

Kaip rodo LLRI apklausa, būtent Sodros įmokos yra didžiausia paskata žmonėms dirbti šešėlyje arba deklaruoti tik dalį pajamų. Šešėlio apimtys yra nuolatinė ir sisteminė Lietuvos valstybės ekonominė ir socialinė problema, iškreipianti konkurenciją, stabdanti ekonominį augimą, viešųjų paslaugų plėtrą, kenkianti nuoširdžiam solidarumui ir tarpusavio pasitikėjimui.

pensija žmogui ne mažiau rizikinga – kadangi pensijas finansuoti yra vis brangiau, valstybės stengiasi sumažinti gavėjų skaičių: ilginamas senatvės pensijos amžius ir būtinasis stažas. Mažai kas žino, bet Lietuvoje dabar kasmet ilgėja ir senatvės pensijos amžius, kol pasieks 65 metus (2026 m.), ir būtinasis stažas, kol pasieks 35 metus (2027 m.). Tie, kurie išeina į pensiją sulaukę senatvės pensijos amžiaus, negauna pilnos senatvės pensijos, jei neturi būtinojo stažo. Nemažai Vakarų šalių šios ribos dar griežtesnės; tikėtina, kad ir Lietuvoje abu šie rodikliai neišvengiamai bus didinami toliau. Taigi dalis žmonių, visą gyvenimą mokėjusių įmokas, negaus jokios pensijos, dalis gaus ją vėliau. Žmogui senatvės pensijos gavimo ir jos mokėjimo sąlygų kaitaliojimas nėra mažesnė rizika nei kitų investicijų neapibrėžtumas.

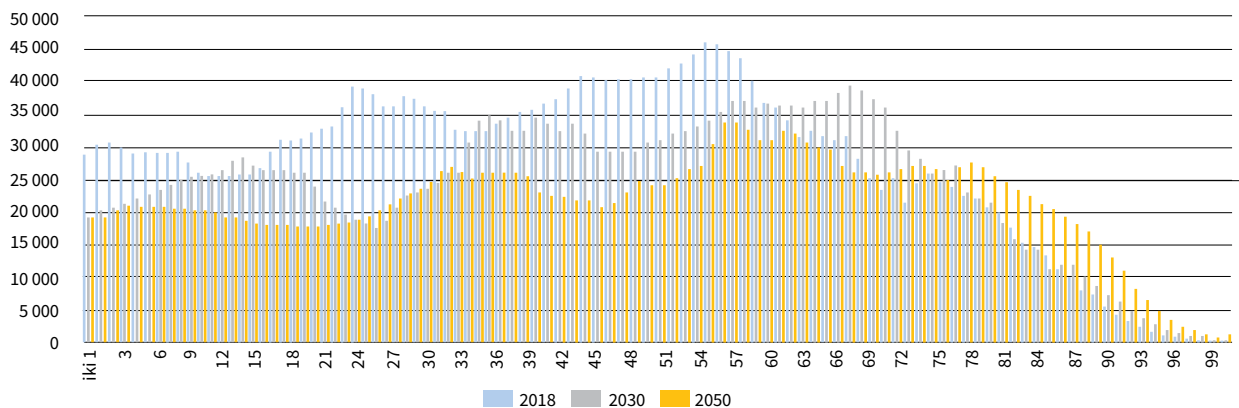
ŠIANDIEN ŽMOGAUS GYVENIMAS  
IR DARBAS YRA PERNELYG DINAMIŠKAS,  
KAD TILPTŲ Į VIENĄ SCHEMĄ.

3 pav. Pensijų pakeitimo norma (bruto) iš įvairių pensijos sistemos pakopų, dalis nuo vidutinio atlyginimo gavėjo pajamų



Šaltinis: EBPO, 2017.

#### 4 pav. Lietuvos gyventojų skaičius pagal amžių



2018 m. faktas, 2030 m. ir 2050 m. prognozės.  
Šaltinis: Eurostat.

Jauni žmonės, kuriems dar toli iki pensijos ir kurie galėtų sukaupti ją kitaip, išmano apie investavimą gerokai daugiau nei jų tėvai arba gali nesunkiai to išmokti. Kapitalo rinkos ir finansų instrumentai yra prieinami, šios srities mokymo ir konsultavimo paslaugų lygis auga. Ir faktiškai, ir moraliai paseno manyti, kad žmonės iš principo negali pasirūpinti savo senatve. Jie negali tik tol, kol nežino, kad to reikės, nesidomėjo ir nebandė. O nežinos ir nesidomės jie tik tol, kol bus sistemingai įtikinėjami, kad jais geriausiai pasirūpins Sodra, ir kad jie nieko nelaimės, pasirinkę kitus kelius, tik leis kažkam pasipelnyti.

Tarptautinės institucijos (PB, TVF, EBPO, Europos Komisija) jau ne vieną dešimtmetį atkreipia šalių vyriausybės dėmesį į tai, kad esamos viešųjų pensijų sistemos yra netvarios, o gyventojai nekaupia senatvei kitais būdais, todėl skurdas senatvėje ir turtingose šalyse yra reali grėsmė. Kaip viena iš krypčių nurodomas prievartinio gyventojų įtraukimo į pensijų sistemas kelias. Rekomenduojama drausti privalomu socialiniu draudimu savarankiškai dirbančius, ilginti pensinį amžių ir stažą, versti gyventojus dalyvauti tam tikruose valstybės nustatytuose kaupimo būduose, neišleisti išmokoms daugiau, nei surenkama įmokų.

IR FAKTIŠKAI, IR MORALIAI PASENO MANYTI,  
KAD ŽMONĖS IŠ PRINCIPO NEGALI  
PASIRŪPINTI SAVO SENATVE.

Vyriausybės neskuba rekomendacijų diegti ir nesprenžia pensijų problemos iš esmės. Kadangi per vieną kadenciją jokios rimtesnės pensijų reformos nauda nepajuntama, o pačios reformos būna skausmingos, stebime pavojingą tendenciją vengti esminių reformų, o jau pradėtas reformas – stabdyti bei diskredituoti. Kai

politikai stengiasi išmokėti kiek galima didesnes pensijas ar kitokias išmokas (pavyzdžiui, Lietuvoje vienartinės išmokos pensininkams korona krizės pretekstu) esamiems rinkėjams, tai pakertą žmonių lojalumą ir pasitikėjimą valstybe. Lietuvoje, kur jaunimo emigracija yra didelio masto, neišmintinga plėtoti pensijų sistemos taip, kad jauni žmonės jaustųsi įkaitais. Ypač, kai ta sistema remiasi PAYG, o jos stabilumui jauna darbo jėga yra lemiantis veiksnys.

ŽMOGUI SENATVĖS PENSIJOS GAVIMO IR  
JOS MOKĖJIMO SĄLYGŲ KAITALIOJIMAS NĖRA MAŽESNĖ  
RIZIKA NEI KITŲ INVESTICIJŲ NEAPIBRĖŽTUMAS.

Pastaruoju metu Lietuvoje pagrindinė pensijų sistemos diskusijų tema buvo privatūs pensijų fondai, pamirštant, kokią mažą dalį lėšų galima į juos nukreipti, kiek daug taisyklių turi atitikti kaupiantieji bei kaupimo bendrovės ir kaip tai didina kaštus bei mažina potencialią grąžą. Konceptualių diskusijų apie realistiškas pensijų sistemos alternatyvas pasigendama.

### Rekomendacijos

Trumpuoju laikotarpiu:

1. Visiškai depolitizuoti pensijų didinimą, taikyti skaidrius valstybės įsipareigojimus bei automatinę indeksaciją įtvirtinančią formulę ir įstatymiškai užkirsti kelią bet kokiems formulėje nenumatytiems keitimams. Formulė šiuo metu yra įtvirtinta įstatyme, tačiau vos pradėjus ją taikyti atsirado iniciatyvos įstatyme numatyti kitus, papildomus pensijų keitimo būdus nei infliacijos indeksas. Prasminga ir tikslinga inicijuoti partijų susitarimą, kad jos nenaudos pensijų kaip įrankio savo populiarumui

didinti. Tik tai gali užtikrinti ilgalaikį pensijų sistemos tvarumą bei piliečių pasitikėjimą.

2. Někurti naujų sistemos įsipareigojimų, todėl neįtraukti priverstinai į ją pilna apimtimi žmonių, dirbančių ne pagal darbo sutartį, o sukurti sąlygas bei paskatas jiems kaupti savanoriškai.

LIETUVOJE, KUR JAUNIMO EMIGRACIJA  
YRA DIDELIO MASTO, NEIŠMINTINGA PLĖTOTI  
PENSIJŲ SISTEMOS TAIP, KAD JAUNI  
ŽMONĖS JAUSTŪSI ĮKAITAIS.

3. Periodiškai informuoti tik dalines įmokas mokančius įmokų mokėtojus, kad išmokos jiems bus atitinkamai mažesnės, ir pasiūlyti mokėti savanoriškai.
4. Nuolat peržiūrėti II pakopos pensijų fondų investicijų apribojimus ir pritaikyti juos neigiamų obligacijų palūkanų situacijai bei kitiems pinigų politikos padariniams.
5. Įvertinti, kokį poveikį atskaitymų iš pensijų turto pensijų kaupimo bendrovės naudai ribojimai turi šios paslaugos pasiūlai ir koncentracijai rinkoje – atskaitymų ribos sumažinimas gali skatinti pensijų kaupimo rinkos koncentraciją bei konkurencijos mažinimą. Dėl mažos konkurencijos labiausiai nukenčia pensijai kaupiantys gyventojai.

6. Kiek įmanoma atlaisvinti II pakopos pensijų išmokėjimo taisykles, kad anuiteto nebūtų verčiami pirkti visi žmonės, nepriklausomai nuo jų finansinės situacijos ir sukauptos sumos. Šiuo metu nustatytas ribas (periodinėms išmokoms nuo 5.000 iki 10.000 eurų, anuitetui nuo 10.000 eurų), tikslinga didinti atsižvelgiant į anuiteto suteikimo kainą ir jo numatomus dydžius.

Ilguoju laikotarpiu:

7. Pripažįstant, kad Sodros senatvės pensija gali būti tik vienas ir ne pats didžiausias pajamų senatvėje šaltinis, svarbu nebeformuoti žmonėms klaidinančių lūkesčių, kad valstybė per mokesčius jiems galės užtikrinti orią pensiją ir nuimti nuo jų bet kokią atsakomybę už senatvės aprūpinimą.
8. Neteigti žmonėms, kad jie patys negebės apsispręsti dėl apsirūpinimo, o informuoti, šviesti, konsultuoti ir taip įgalinti žmones.
9. Supaprastinti Sodros sistemą, atlaisvinant dirbančiųjų lėšas privačiam kaupimui bei investavimui individualiai bei per įvairius savanoriškus instrumentus.
10. Praplėsti kaupimo instrumentų, kuriais žmonės galėtų kaupti senatvei iš neapmokestinamų lėšų, pasirinkimą, neapkrauti investicinių veiklų bei turto įsigijimo reguliavimų ir mokesčių našta.



## 5. Švietimo kokybės link

Nors išlaidos švietimo sistemai Lietuvoje auga, mokymo rezultatai negerėja. Prasti mūsų mokinių gebėjimai atsispindi tiek vietiniuose pasiekimų tikrinimuose, tiek tarptautiniuose tyrimuose. Lietuvos penkiolikmečių raštingumas visose srityse (matematika, skaitymas, gamtos mokslais, finansinis raštingumas) atsilieka nuo kitų tirtų šalių vidurkio (EBPO PISA, 2018). Per 12 metų beveik nemažėja itin prastai besimokančiųjų mokinių dalis. Tik maža dalis mokinių pasiekia aukščiausią raštingumo lygį, t.y. geba analizuoti, numatyti pasekmes, spręsti realias problemas, žinias taikyti praktikoje. Per minėtą laikotarpį tik šiek tiek pagerėjo skaitymo rezultatai, o matematikos ir gamtos mokslų raštingumas suprastėjo. Pagal finansinį raštingumą 2015 m. mūsų penkiolikmečiai kartu su slovakais užėmė paskutinę vietą ES. 2018 m. pavyko surinkti daugiau taškų ir priartėti prie EBPO vidurkio.

Mokymasis visą gyvenimą išskiriamas kaip viena kertinių šio amžiaus kompetencijų, vis tik penktadalis 4–8 klasių mokinių mano, kad jie mokytis nemoka (2017 metų nacionalinio mokinių pasiekimų patikrinimo ataskaita). Šeimos, kurios mato valstybinės švietimo sistemos spragas, ieško išeičių: 34 proc. tėvų, turinčių mokyklinio amžiaus vaikų, samdo korepetitorius (Valstybės kontrolės duomenys) arba leidžia vaikus į geriau jų lūkesčius atitinkančias privačias mokyklas. Bet tai brangu ir ne visi išgali. Per pastaruosius dvidešimt metų valstybinių mokslo įstaigų, moksleivių ir pedagogų skaičius sumažėjo perpus, o privačių mokyklų daugėjo net tris kartus. Šiuo metu

privačiose mokyklose mokosi 6 proc. arba apie 19,000 šalies moksleivių. Privačias mokyklas pasirinkusios šeimos diskriminuojamos, mat iš valstybės šioms mokykloms nėra skiriamos ūkio lėšos kaip valstybinėms mokykloms, todėl tėvai už vaikų mokslą privačiose mokyklose turi primokėti papildomai, nepaisant to, kad mokesčius moka tokius pačius.

Valdžia švietimo kokybės gerinti neskuba. Valstybės kontrolė konstatuoja, kad siekis gerinti švietimo sistemą yra tik „popierinis“, 9 iš 10 jos rekomendacijų dėl mokinių pasiekimų gerinimo yra vėluojama įgyvendinti.

VALSTYBĖS KONTROLĖ KONSTATUOJA,  
KAD SIEKIS GERINTI ŠVIETIMO SISTEMĄ  
YRA TIK „POPIERINIS“, 9 IŠ 10  
JOS REKOMENDACIJŲ DĖL MOKINIŲ PASIEKIMŲ  
GERINIMO YRA VĒLUOJAMA ĮGYVENDINTI.

Tarp daugelio kitų priežasčių prastiems ugdymo rezultatams įtakos turi ir neracionaliai tvarkomi mokymo įstaigų finansai. Ūkio lėšos kai kuriose mokyklose viršija ugdymui skirtus pinigus. Tai reiškia, kad mokyklų infrastruktūrai išlaikyti, joms remontuoti, šildyti ir aptarnaujančiam personalui išleidžiama daugiau nei mokytojų atlyginimams ir mokymo priemonėms. Yra mokyklų, kuriose darbuotojų skaičius toks pats kaip mokinių („Reitingai“). Efektyviau tvarkytis su finansais įmanoma, tą parodo faktas, kad išlaidos vienam mokiniui toje pačioje savivaldybėje gali skirtis 4 kartus, nuo 1,5 tūkst. iki beveik 6 tūkst. eurų.

Paradoksalu, kad skiriamos išlaidos vienam mokiniui prasčiausiai reitinguojamose mokyklose gali siekti net 5,7 tūkst. eurų. Didelio mokyklų tinklo išlaikymas reiškia pustuštes klases (LLRI tyrimas) ir mažus mokytojų atlyginimus.

Kita didelė ir ilgalaikė švietimo problema yra ta, kad aukštasis mokslas Lietuvoje yra lengvai prieinamas, bet neatitinka darbo rinkos poreikių. Pagal jaunų žmonių, turinčių aukštąjį ar aukštesnįjį išsilavinimą, skaičių užimame penktą vietą iš 44 EBPO tirtų šalių. Aukštojo mokslo diplomą Lietuvoje turi 56 proc. 25–34 metų žmonių, kai EBPO vidurkis – 44 procentai (5 pav.).

Nors esame „diplomuoti“, susiduriame su studijų kokybės problema. Ją už mūsų studentus negatyviau vertina tik rumunai (EBPO „Education at a Glance 2019“). 25 proc. baigę aukštąjį dirba darbą, kuriam nereikia aukštojo išsilavinimo. Ketvirtadalis gyventojų studijų nauda abejoja arba jos apskritai neįžvelgia (Swedbank, 2020). Pagal užsienio studentų pritraukimą atsiliekame tiek nuo ES ir EBPO vidurkio, tiek nuo kaimynų latvių ir estų.

**DIDELIO MOKYKLŲ TINKLO IŠLAIKYMAS  
REIŠKIA PUSTUŠTES KLASES  
IR MAŽUS MOKYTOJŲ ATLYGINIMUS.**

Turint omenyje, kad švietimas yra kertinis dalykas, siekiant savarankiškos, savimi pasirūpinti gebančios ir klestinčios visuomenės – akivaizdu, kad mūsų švietimo sistemai reikia rimtų pokyčių. Švietimas visų pirma teikia naudą pačiam besimokančiajam, jo šeimai, bendruomenei, o galiausiai netiesiogiai ir

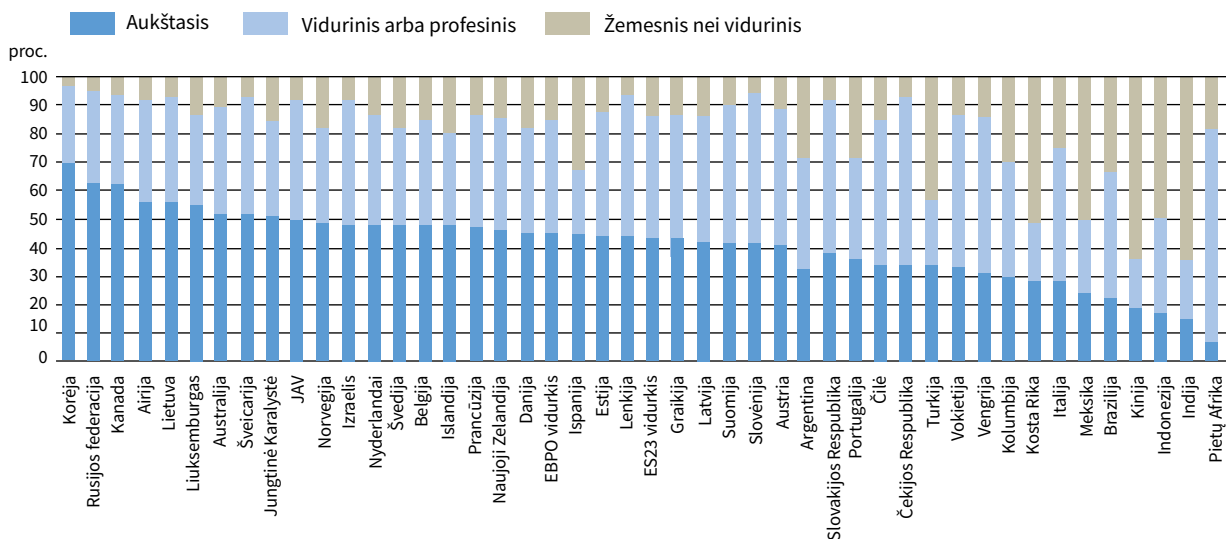
visai valstybei. Todėl švietimo sistema privalo atliepti skirtingus poreikius ir visiems suteikti vienodas galimybes siekiant bazinio išsilavinimo.

**MOKSLO KOKYBĖ TURI KILTI IŠ INDIVIDUALIŲ POREIKIŲ,  
NE VALDŽIOS INSTITUCIJŲ NURODYMŲ.  
VARTOTOJAS TURI TURĖTI GALIMYBĘ RINKTIS  
PASLAUGOS TEIKĖJĄ REMDAMASIS SAVO PRIORITETAIS,  
PASLAUGOS KAINA IR KOKYBE.**

Mokslo kokybė turi kilti iš individualių poreikių, ne valdžios institucijų nurodymų. Vartotojas turi turėti galimybę rinktis paslaugos teikėją remdamasis savo prioritetais, paslaugos kaina ir kokybe. Vartotojų norai inspiruotų skirtingus ugdymo metodus, taip pat atsirastų galimybė pritraukti labiausiai šeimų ir mokinių lūkesčius atitinkančius mokytojus ir atitinkamai atlyginti jiems už darbą, mokytojai būtų suinteresuoti mokytis, kelti kvalifikaciją – taip natūraliai būtų kuriamas mokytojo profesijos prestižas.

Pavyzdžiui, jei kiekvienas mokinys turėtų vienodą sumą pinigų, kurią galėtų išleisti šeimos poreikius labiausiai atitinkančioje mokykloje, atsirastų geresnės sąlygos kurti įvairaus turinio mokymosi programas – pagal skirtingą pasaulėžiūrą, individualius vaikų poreikius, mokymosi metodus. Tokia sistema tiksliau atspindėtų visuomenės vertybes, lanksčiau prisitaikytų prie skirtingų žmonių poreikių. Klaidos būtų lokaliai, o ne sisteminės, todėl greičiau ištaisomos. Kokybę užtikrinti padėtų konkurencija tarp švietimo įstaigų, programų, metodų. Kadangi nėra vieningos mokslinės nuomonės, koks mokymo turinys yra efektyviausias, įvairovės atsiradimas ir konkurencija

**5 pav.** Išsilavinimo lygis, 25–34 m.



Šaltinis: EBPO, „Education at a Glance 2019“

ne tik suteiktų šeimoms pasirinkimą, bet ir inspiruotų rastis privačius kompetencijų ugdymo centrus, kitų formų neformalias mokymo įstaigas.

Laisvu pasirinkimu ir vienodomis sąlygomis grįsta švietimo sistema gali funkcionuoti ir atnešti kokybę visose ugdymo pakopose.

## Rekomendacijos

1. Įvesti universalų mokinio krepšelį.

a. Sujungtos ugdymo ir ūkio lėšos leis mokyklų tinklą optimizuoti pagal šeimų poreikius. Mokyklų tinklas taptų efektyvesnis, jei kiekvienas mokinys, kiekviena šeima savo mokesčiais sumokėtus pinigus nusineštų į jiems priimtinausią ugdymo įstaigą. Nesvarbu, ar tai mokykla, esanti arčiau namų, ar ta, į kurią reikia vykti 20 kilometrų, nes ji turi gerus pedagogus ir atitinka šeimos lūkesčius.

Tai pasiekti galima per universalų mokinio krepšelį – sujungus ugdymo ir ūkio lėšas. Taip kiekvienas Lietuvos mokinys turės tam tikrą sumą pinigų, kurią galės išleisti pasirinktoje mokykloje. Mokyklos, kurios nepasiūlys kokybiško ugdymo ir nepritrauks pakankamai mokinių, turės būti uždaromos. Išgyvens ir dirbs tik tinkamai paslaugas teikiančios ugdymo įstaigos. Šiandien ištuštėjusių mokyklų gyvybė dirbtinai palaikoma primokant trūkstantus pinigus per klasės krepšelius ir ūkio lėšas, skiriamas savivaldybės. Todėl mokyklų tinklo optimizavimas ir ugdymo kokybė yra įšaldyta vietos politikų rankose, kurie norėdami išlikti valdžioje, vengia priimti nepopuliarių sprendimą – nekokybiškai ugdančias ir mokinių nepritraukiančias mokyklas uždaryti.

Sakoma, kad švietimo nereikia matuoti pinigais, tačiau kokybiškam ugdymui pinigų reikia. Geros programos, efektyvūs metodai, naujos kartos mokytojų ruošimas, kvalifikacijos kėlimas ir gerų mokytojų išlaikymas sistemoje kainuoja. Kad ir kiek didintume finansavimą švietimui, kokybės proveržio nepasiekime, kol pinigai bus leidžiami per tuščių mokyklų kaminus.

b. Universalus mokinio krepšelis privačioms mokykloms – tai realus kelias į aukštesnius mokinių pasiekimus, įvairesnes ugdymo formas, dėl konkurencijos augančią ugdymo kokybę valstybinėse mokyklose.

Privačios mokyklos padeda spręsti tokias švietimo problemas kaip suvienodintą, individualių poreikių neatitinkantį, nekokybišką ugdymą bei valstybinių mokyklų trūkumą.

Finansavimas turi būti skirtas ne mokyklai, bet vaikui. Visi turi turėti lygias sąlygas, nesvarbu, kokią mokyklą renkasi. Šeimos, leidžiančios vaikus į privačias mokyklas, neturi būti diskriminuojamos.

Suvienodinus finansavimą, privačios mokyklos taps prieinamos platesniam ratui šeimų, nes bus sudarytos prielaidos mažinti įmokas už mokslą.

c. 24,7 mln. eurų – mažiausiai tiek per metus būtų galima sutaupyti efektyviau naudojant mokyklų infrastruktūrą.

Infrastruktūros, ūkio išlaikymas kai kuriose mokyklose kainuoja brangiau nei pats ugdymas. Tokia situacija susiklostė dėl to, kad mažėjant mokinių skaičiui mokyklose, mokyklų plotas nėra išnaudojamas, tenka išlaikyti didelius pustuščius pastatus. Daugiau pinigų nereikia geresnių mokinių pasiekimų – statistiškai reikšmingo ryšio tarp mokyklų finansavimo ir valstybinių brandos egzaminų rezultatyvumo nėra.

LLRI analizė rodo, kad mokyklų infrastruktūra naudojama netolygiai ne tik tarp savivaldybių, bet ir savivaldybių viduje – skirtingose mokyklose vienam mokiniui tenkantis bendras plotas gali skirtis 9 kartus, o klasių – apie 6,5 karto.

Kai kuriose savivaldybėse efektyviau naudojama infrastruktūra per metus leistų sutaupyti iki 4,52 mln. eurų.

2. Mažiau reikalavimų šeimoms, norinčioms vaikus ugdyti namuose.

Nuo 2020 m. rugsėjo 1 d. vaikus galima mokyti namuose pagal priešmokyklinio, pradinio, pagrindinio, vidurinio ugdymo bendrąsias programas. Iki tol buvo galima mokytis tik nuotoliniu būdu ir tik specialiųjų poreikių ar tam tikrų sveikatos problemų turintiems vaikams, gavusiems tai patvirtinančią pažymą.

Mokymas namuose yra aktualus mažiausiai 200 šeimų Lietuvoje, kurių netenkina mokyklinio ugdymo kokybė arba kurios turi individualių gebėjimų, poreikių.

Kad ugdymasis šeimose vyktų sklandžiai ir būtų prieinamas kiekvienam norinčiam, reikėtų šeimoms leisti

pačioms pasirinkti ugdymo įstaigą, nebūtinai pagal savivaldybės sudarytą sąrašą. Ugdymosi sąlygų šeimoje patikrinimas, reikalavimai vaiko socializacijai, detali pažangos ataskaita – yra pertekliniai reikalavimai, netaikomi mokyklas lankantiems vaikams ir sudarantys prielaidas neobjektyviam vertinimui, kuris apsunkintų šeimų, norinčių ugdyti vaikus namuose, pasirinkimą.

### 3. Mažiau reikalavimų skirtingoms ugdymo formoms.

Koronavirusas parodė, kad mūsų švietimo sistema nebuvo pasiruošusi masiniam nuotoliniam mokymui. Jei būtų mažiau biurokratinių kliūčių šiai ugdymo formai, tikėtina, kad pasikeitimas būtų buvęs sklandesnis, mokiniai, tėvai ir mokytojai turėtų daugiau

patirties, sistemos ir interaktyvios priemonės tam būtų labiau pritaikytos, išplėtos ir įvairesnės.

Ugdymo turinys ir forma turi atitikti ne valdžios, bet šeimų poreikius, tokiu atveju ugdymas bus įvairesnis, geriau atlieps kintančio pasaulio ir darbo rinkos aktualijas, tobulės. Todėl turėtų būti leista tradicinėms mokykloms keistis ir steigti naujoms, įvairioms tiek turiniu, tiek forma, taikomais metodais. Šeimos pasirinktų joms priimtinausią. Tokioje sistemoje mokymo turinys nebūtų reguliuojamas valdžios institucijų ir paslaugų turinį formuotų pačios mokslo įstaigos. Tokiu būdu kurtųsi labai įvairaus turinio mokymosi programos – pagal skirtingą pasaulėžiūrą, individualius gebėjimus, įsitikinimus, mokymosi metodus.



Frans Hals

## 6. Įstatymų leidybos kultūra

### Įstatymas kaip bendros valios aktas

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, prasidėjo teisi-  
nių valstybės pamatų klojimas. Žmonių santykis su  
teisėkūra buvo pozityvus – žmonės laukė naujų įsta-  
tymų, o šie reglamentavo esmines teises ir taisykles,  
reikalingas žmonių santykiams bei veiklai.

TEISĖS AKTŲ LEIDYBA ŽMONĖMS TAPO  
VIENU PAGRINDINIŲ NESTABILUMO VEIKSNIŲ.  
TUO METU, KAI VISOS GYVENIMO SRITYS  
YRA IKI SMULKMENŲ SUREGULIUOTOS  
IR TOLIAU REGULIUOJAMOS,  
PAČIOJE TEISĖKŪROJE IR VALSTYBĖS  
INSTITUCIJŲ VEIKLOJE PASIGENDAMA  
RIBŲ IR NESILAIKOMA ESAMŲ TAISYKLIŲ  
BEI PRINCIPŲ.

Pradžioje įstatymų reikėjo kaip teisinių santykių  
stabilumo garanto, o šiuo metu teisės aktų leidyba  
žmonėms tapo vienu pagrindinių nestabilumo veiks-  
nių. Aktų gausa ir smulkmeniškumas, nepagrįstas  
įstatymų svarstymas skubos arba ypatingos skubos  
tvarka nesiderina su nusistovėjusiu, į saugumą ir  
stabilumą orientuotu Lietuvos gyvenimu.

Tuo metu, kai visos gyvenimo sritys yra iki smul-  
kmenų sureguliuotos ir toliau reguliuojamos, kai  
visur nustatytos ribos – kas leistina ir kas ne, o už  
tų ribų peržengimą numatytos poveikio priemonės,  
pačioje teisėkūroje ir valstybės institucijų veikloje

pasigendama ribų ir nesilaikoma esamų taisyklių bei  
principų. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas  
nurodo, kad „konstitucinio teisinės valstybės principo  
esmė – teisės viešpatavimas“. Teisėkūros kontekste  
tai reiškia, kad Konstitucija riboja valdžios laisvę  
tiek leidžiant įstatymus, tiek juos vykdant. Seimas  
yra saistomas ne tik Konstitucijos, bet ir savo paties  
priimtų įstatymų, procedūrų ir reglamentų, tarp jų ir  
Teisėkūros pagrindų įstatymo. Šis įstatymas nustato  
reikalavimus teisės aktų iniciatyvoms ir projektams.  
Tai imperatyvūs reikalavimai, keliami teisėkūroje da-  
lyvaujantiems subjektams, siekiant sukurti vientisą,  
nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą.

Konstitucijoje atsispindi visuomenės sutartis – visų  
Lietuvos Respublikos piliečių demokratiškai prisi-  
imtas įsipareigojimas dabartinei ir būsimosioms  
kartoms gyventi pagal Konstitucijoje įtvirtintas  
pamatinės taisykles ir joms paklusti, idant būtų už-  
tikrintas valdžios sprendimų teisėtumas, žmogaus  
teisės ir laisvės, idant visuomenėje būtų santarvė  
(Konstitucinis Teismas, 2004, 2010). Konstitucija,  
kaip aukščiausios teisinės galios aktas ir visuomenės  
sutartis, yra grindžiama universaliomis, nekves-  
tionuojamomis vertybėmis, tarp jų suvereniteto  
priklausymu Tautai, demokratija, valdžios galių ribo-  
jimu, valdžios įstaigų priederme tarnauti žmonėms  
ir atsakomybe visuomenei, teisingumu, atviros,  
teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės  
valstybės siekiu (Konstitucinis Teismas, 2004, 2006,  
2009, 2012, 2014).



### Konstitucija saugo asmenų lygybę prieš įstatymą

*Konstitucinio Teismo 2016 m. spalio 27 d. nutarimas (Nr. KT28-N14/2016)*

Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtinto asmenų lygybės principo turi būti laikomasi ir leidžiant įstatymus, ir juos taikant.

### Konstitucija nesaugo ir negina privilegijų

*Konstitucinio Teismo 2016 m. spalio 5 d. nutarimas (Nr. KT26-N13/2016)*

Konstitucija nesaugo ir negina tokių asmens įgytų teisių, kurios savo turiniu yra privilegijos. Privilegijų gynimas ir apsauga reikštų, kad yra pažeidžiami konstituciniai asmenų lygiateisiškumo, teisingumo principai. Konstitucijoje įtvirtintas darnios visuomenės imperatyvas, taigi ir konstitucinis teisinės valstybės principas.

Iš šių principinių teiginių matoma, kad įstatymas turėtų būti bendros tautos valios demokratinė išraiška, o šio valios akto kokybė tiesiogiai veikia santykius visuomenėje. Tačiau įstatymų leidyba pastaruoju metu vis dažniau naudojama kaip grupių interesų įteisinimo įrankis, sprendimai priimami ne visos bendruomenės, o konkrečios grupės interesų naudai ir kitų sąskaita. Įstatymų leidybos naudojimas grupiniams interesams provokuoja visus žmones mąstyti ir veikti šiuo būdu. Tai turi skaudžių padarinių: vieni kovoja ir daro įtaką sau palankiems sprendimams, kiti yra priversti gintis nuo įstatymų, pažeidžiančių jų teises. Taip įstatymai tampa grupinių privilegijų ir grupinio baudymo įrankiu. Šis kelias veda į įstatymų devalvavimą, fragmentaciją ir, skaudžiausia, į visuomenės grupių supriešinimą.

Įstatymas, kaip grupės interesų išraiška, reiškia, kad tiek pavieniai asmenys, tiek grupės nesitaria tarpusavyje, nesprenžia išskylančių dilemų susitarimo būdu, bet viską sprendžia per poveikį įstatymų leidybai. Taigi viena pusė gali primesti kitai pusei sprendimą, suteikiantį jo interesams prioritetą, ir atitinkamai sukurti kitai pusei prievoles, kurių laisvo susitarimo sąlygomis ji nebūtų priėmusi.

Atkurti demokratijos dvasią ir įstatymų leidybos kokybę galima tik sustabdžius grupių interesų realizavimą per įstatymus, realiai užtikrinant visų lygybę įstatymo atžvilgiu. Demokratija, kuri nenustato pati sau ribų, gali išsigimti į pavojingą visuomenės susipriešinimą, vykstantį per įstatymų leidybą. Pirmiausia, būtina nuosekliai laikytis teisėkūros pagrindų įstatymo principų ir procedūrų.

2012 m. priimtame nutarime dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 m. programos Vyriausybė nubrėžė sveikintinas gaires (žr. lentelę žemiau) akcentavo poreikį mažinti reguliavimą ir gerinti teisės aktų kokybę. Programoje raginama vengti imperatyvaus ir detalaus reglamentavimo, ieškoti alternatyvių sprendimų. Numatyta, kad galiojantys teisės aktai turi būti kryptingai persvarstomi siekiant įvertinti atitinkamų visuomeninių santykių dereguliacijos galimybes ar juos supaprastinti ir konsoliduoti.

Įstatymo neatitikimas Konstitucijai nėra vienintelė rizika, susijusi su hiperaktyvia ir nekokybiška teisėkūra. Siekdami kiekybės, o ne kokybės, Seimo nariai priima įstatymus, kurie paneigia esmines gyventojų, viešų ir privačių juridinių asmenų, tarnautojų ir kt. laisves ir teises, yra nepagrįsti, pertekliniai ir neefektyvūs. Visose teisėkūros stadijose pastebimos esminės ir sisteminės ydos.

2012 m. vasario 7 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos patvirtinimo“ Nr. 171

„13. Uždaviniai trečiajam Programos tikslui pasiekti:

13. 1. 2. Mažinti reglamentavimą ir gerinti teisės aktų kokybę. Teisėkūros procesas turi būti pagrįstas analize, konsultacijomis su visuomene, kokybiškai atspindėti pasirinktą problemos sprendimo būdą ir reglamentavimo tikslą. Turi būti siekiama mažinti keičiamų teisės aktų ir gerinti priimamų naujų kokybę. <...> Rengiant naujus teisės aktus, turi būti vengiama imperatyvaus detalaus reglamentavimo ir ieškoma alternatyvių sprendimų <...>. Esami teisės aktai turi būti kryptingai persvarstomi siekiant įvertinti atitinkamų visuomeninių santykių dereguliacijos galimybes ar juos supaprastinti ir konsoliduoti.

Prireikus nustatyti naujus teisės aktų reikalavimus, didinančius administracinę našlą ūkio subjektams, proporcingai turės būti atsiskakoma kitų administracinę našlą šiems ūkio subjektams nustatančių reikalavimų (turi būti panaikinama ne mažiau reikalavimų, nei nustatoma naujų). <...>“

## Teisės aktai – įrodymais grįsti sprendimai

Vienas esminių teisėkūros reikalavimų yra įrodymais pagrįsti sprendimai. Tai reiškia, kad dar prieš rengiant įstatymo projektą turi būti nustatytas reguliavimo poreikis, identifikuota konkreti problema visuomenėje ir jos sprendinių alternatyvos. Tais atvejais, kai iš esmės keičiamas reguliavimas arba numatoma reguliuoti anksčiau nereguliuotas sritis, teisinio reguliavimo poveikio vertinimą (*ex-ante*) atlikti yra privaloma. Deja, praktika rodo, kad teisės aktais dažnai bandoma spręsti neegzistuojančias problemas, dirbtinai jas kurti ar kištis į sritis, kuriose pagal subsidiarumo principą susitarimo prerogatyva priklauso fiziniams ir juridiniams asmenims bei bendruomenėms.

TIKSLINGA NUSTATYTI SANKCIJAS UŽ POVEIKIO VERTINIMO NEATLIKIMĄ, O TAIP PAT NUMATYTI, KAD NEATLIKUS TEISĖS AKTO POVEIKIO VERTINIMO BŪTŲ BESĄLYGIŠKAI STABDOMAS TEISĖS AKTO PROJEKTO TEIKIMAS IR SVARSTYMAS.

Nesant poveikio priemonių, kurios užtikrintų, kad reikalavimų laikomasi, įstatymų leidėjai daugiau pastangų deda vertinimui išvengti, negu jam atlikti. Todėl tikslinga nustatyti sankcijas už poveikio vertinimo neatlikimą, o taip pat numatyti, kad neatlikus teisės akto poveikio vertinimo būtų besąlygiškai stabdomas teisės akto projekto teikimas ir svarstymas.

Gerinti teisėkūros kokybę galima vykdant kokybišką priimtų teisės aktų stebėseną (*ex-post vertinimą*), kurios rezultatų pagrindu gali būti siūlomos naujos teisėkūros iniciatyvos nustatytoms problemoms spręsti. Tačiau Valstybės kontrolė audito metu nustatė, kad stebėseną vykdoma nekokybiškai ir nepakankamai. Be to, teisės akto iniciatyvos pateikimo etape taip pat būtų galima sudaryti galimybes visuomenei išreikšti savo poziciją dėl siūlomo reguliavimo ir esamų problemų. Deja, dažnai šis teisėkūros etapas yra praleidžiamas ir iš karto registruojamas teisės akto projektas. Kadangi už tai nenešama atsakomybė, ydinga praktika plinta.

Galiojančių teisės aktų stebėseną leidžia identifikuoti reguliavimo trūkumus ir įvertinti visuomenės nuomonę dėl reguliavimo. Taip sudaromos prielaidos naujoms teisėkūros iniciatyvoms. Teisės aktų stebėseną pagal kompetenciją įgaliotos vykdyti ministerijos ir kitos institucijos, konsultuojantis su visuomene. Tačiau stebėseną vykdoma itin mažu mastu (6 pav.).

6 pav. Teisės aktų stebėsenos statistika, 2014–2016 m.

NE VISUOMET IŠSIAIŠKINAM VISUOMENĖS LŪKESČIAI	
8%	dėl tokios dalies rengiamų įstatymų projektų visuomenė pateikė pasiūlymus Teisės aktų informacinėje sistemoje (TAIS).
280	įstatymų projektų vidutiniškai per mėnesį paskelbiama TAIS
2%	teisėkūros iniciatyvų
35%	stebėsenos rezultatų
61%	stebėsenos planų

} ministerijos paskelbė

NEVERTINAMA, AR VEIKIANTYS TEISĖS AKTAI REIKALINGI, AKTUALŪS IR VEIKSMINGI	
0,06%	galiojančių teisės aktų buvo įvertinta
98 iš 110	valstybės įstaigų, kurioms pavesta atlikti teisinio reguliavimo stebėseną, jos neatliko

Šaltinis: Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, 2018.

Stebėsenai keliamas tikslas fiksuoti ir vertinti visuomenėje vykstančius pokyčius, kad būtų galima tinkamai į juos atsiliepti. Valstybės kontrolė nustatė dvi esmines problemas, kurios neleidžia objektyviai įvertinti reguliavimo tinkamumo ir efektyvumo. Pirmą, daugeliu atvejų atliekant teisinio reguliavimo stebėseną apklausiamos viešojo administravimo institucijos, bet ne tie, kurie patiria teisinio reguliavimo poveikį. Antra, dažnai stebimi ne patys reikšmingiausi, didžiausią poveikį turintys teisės aktai. Nekokybiškai atliekama stebėseną sudaro prielaidas formuluoti klaidingas išvadas apie naujų teisėkūros iniciatyvų poreikį, todėl dar labiau didinamas atotrūkis tarp teisinio reguliavimo ir realių visuomenės raidos poreikių.

## Teisėkūros principai privalomi ne tik „ant popieriaus“

Visuose teisės akto etapuose privaloma atsižvelgti į Teisėkūros pagrindų įstatyme numatytus teisėkūros principus.

Vienas pirmųjų principų – tikslingumas – yra siejamas su esamos situacijos analize ir poreikiu inicijuoti naują įstatymą. Vadovaujantis tikslingumo principu, teisės akto projektas turi būti rengiamas ir teisės aktas priimamas tik tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis. Šio principo laikymasis įpareigoja svarstyti, ar tikrai problemą galima spręsti tik įstatymu. Deja, pastebimas vis primityvesnis požiūris į visuomenės santykių dinamiką ir galimybes, neva visuomenėje kylančios problemos gali būti sprendžiamos tik įstatymais. Už šio požiūrio slypi laisvos visuomenės funkcionavimo principų nesuvokimas, nepagarba šalies gyventojams ir nepasitikėjimas jais. Daugeliu atvejų patys žmonės

Pagal Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 str. 2 d. teisėkūroje privalu vadovautis šiais principais:

- 1) **tikslingumo** – teisės aktas rengiamas ir priimamas tik tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis;
- 2) **proporciningumo** – teisinio reguliavimo priemonės turi sudaryti kuo mažesnę administracinę našta ir kuo mažiau varžyti subjektų teisinius santykius;
- 3) **pagarbos asmens teisėms ir laisvėms** – teisės aktai turi užtikrinti ir negali paneigti LR Konstitucijoje, ES teisės aktuose, LR tarptautinėse sutartyse ir teisės aktuose nustatytų asmens teisių, laisvių, teisėtų interesų;
- 4) **atvirumo ir skaidrumo** – teisėkūra turi būti vieša, turi būti sudarytos sąlygos visuomenei teikti pasiūlymus visose stadijose, žinomi teisės aktų projektų iniciatoriai, rengėjai, ex-ante poveikio vertinimą ir stebėseną atliekantys subjektai;
- 5) **efektyvumo** – turi būti įvertinamos visos galimos teisinio reguliavimo alternatyvos, pasirenkama geriausia iš jų bei veiksmingiausia ir ekonomiškiausia priemonė tikslui pasiekti; nustatomi protingi teisėkūros veiksmų terminai;
- 6) **aiškumo** – teisinis reguliavimas turi būti logiškas, glaustas, tikslus ir aiškus;
- 7) **sistemiškumo** – teisės normos turi derėti tarpusavyje, įstatymai ir jų įgyvendinamieji teisės aktai turi įsigalioti kartu.

ir bendruomenės sprendimų kylančias problemas bei mokytusi gyventi ir sąveikauti laisvoje visuomenėje.

TEISĖS AKTO PROJEKTAS TURI BŪTI RENGIAMAS  
IR TEISĖS AKTAS PRIIMAMAS TIK TUO ATVEJU,  
KAI SIEKIAMŲ TIKSLŲ NEGALIMA PASIEKTI  
KITOMIS PRIEMONĖMIS.

Nustačius problemą ir įrodžius, kad ji gali būti sprendžiama tik priimant teisės aktą, keliamas proporcingumo reikalavimas. Kaip matyti iš teisėkūros iniciatyvų, būtent šis principas kelia daugiausiai iššūkių, neretai ignoruojamas arba taikomas šabloniškai. Proporciningumo principas reiškia, kad galima priimti tokį reguliavimą, kuris nevaržo žmonių labiau, negu to reikia norint pasiekti įstatymo tikslą. Šis principas įpareigoja svarstyti reguliavimo alternatyvas, o jų atrankos kriterijai yra kuo mažesnė našta žmonėms ir kuo mažesnė intervencija. Su šiuo etapu siejamas ir efektyvumo principas, kuris tiesiogiai įpareigoja įvertinti visas galimas teisinio reguliavimo alternatyvas, o teisės akte turi būti įtvirtinamos veiksmingiausios ir ekonomiškiausios teisinio reguliavimo tikslą leisiančios pasiekti priemonės.

Reikia pastebėti, kad tarp teisėkūros principų įstatyme nėra įtvirtinti bendrieji teisės principai – protingumo, sąžiningumo ir teisingumo, kurių taikymas pagal CK privalomas gyventojams ir teismams civiliniuose teisiniuose santykiuose. Bendrieji teisės principai aktualūs teisės aiškinimui, todėl juos būtų tikslinga *mutatis mutandis* įtvirtinti Teisėkūros pagrindų įstatyme. Pavyzdžiui, teisingumas nurodo siekti protingos interesų pusiausvyros, protingumo principas reikalauja, kad kiekvienas asmuo elgtųsi apdairiai, rūpestingai, atidžiai ir sąžiningai. Šių principų labiausiai

ir pasigendama itin atsakingame įstatymų leidybos procese. Privalomas šių principų laikymasis teisėkūros iniciatyvos ir projekto rengimo etape užtikrintų didesnę teisinio reguliavimo aiškumą ir pagrįstumą.

### Konsultavimasis su visuomene – įstatymų leidėjų atsakomybė

Svarbus skaidrios ir atsakingos teisėkūros elementas yra atvirumas visuomenei, tačiau konsultavimosi su visuomene ir ekspertais trūkumą Valstybės kontrolė išskiria kaip vieną didžiausių teisėkūros problemų. Nepaisydami to, kad teisėkūra yra finansuojama mokesčių mokėtojų lėšomis, turi tarnauti jiems ir paveikia visus tiesiogiai, politikai vengia konsultavimosi su visuomene. Net ir tais atvejais, kai pastabos yra pateikiamos, gali būti nutarta į jas neatsižvelgti, o argumentai, kodėl neatsižvelgiama, nėra pateikiami.

PROPORCINGUMO PRINCIPAS ĮPAREIGOJA SVARSTYTI  
REGULIAVIMO ALTERNATYVAS, O JŲ ATRANKOS  
KRITERIJAI YRA KUO MAŽESNĖ NAŠTA ŽMONĖMS IR KUO  
MAŽESNĖ INTERVENCIJA.

Valstybės kontrolė konsultavimosi su visuomene trūkumą įvardijo kaip problemą visuose teisėkūros etapuose, pavyzdžiui, ministerijos netinkamai vykdo savo konsultavimosi funkcijas rengimo etape, viešina ne visas savo teisėkūros iniciatyvas. Tai reikšminga, nes tik po iniciatyvos svarstymo pradedamas projekto rengimas. Taip pat problemų kelia tai, kad vykdant galiojančių teisės aktų stebėseną yra konsultuojamasi ne su visuomenės nariais, kuriuos tiesiogiai veikia reguliavimas, o su viešojo administravimo įstaigomis. Dėl menko konsultavimosi su visuomene arba

jos pozicijos nepaisymo įstatymai dažnai neatitinka visuomenės raidos poreikių, o tai didina įtampas ir nepasitikėjimą valdžia.

Tai, kad visuomenės pateiktos pastabos ignoruojamos, gali skatinti teisinį nihilizmą bei visuomenės apatiją, nenorą dalyvauti teisėkūros procese. Toks politikų „santykis“ su visuomene rodo, kad politikai tolsta nuo savo rinkėjų, kurių interesams turėtų atstovauti, ir vis mažiau paiso jiems keliamų reikalavimų. Seimo nariai atstovauja juos delegavusiems rinkėjams, o ir pačiais įstatymais yra siekiama spręsti visuomenės problemas. Taigi svarbu, kad būtų teikiami tokie įstatymo projektai, kurie būtų aptarti su subjektais, su kurių ūkinės veiklos, darbo, socialinių garantijų, tinkamos gyvenamosios aplinkos užtikrinimo ar kitais interesais siūlomas teisinis reglamentavimas yra susijęs.

Kai rengiant įstatymo projektą nepakankamai konsultuojamasi su visuomene, konsultacijos persikelia į Seimo komitetus. Taip didėja Seimo komitetų darbo krūvis, ilgėja projektų svarstymo procesas, o tai brangiai kainuoja mokesčių mokėtojams ir neigiamai veikia teisės aktų kokybę. Šioms problemoms spręsti būtina įteisinti konkrečią ir griežtą politikų atsakomybę, netoleruoti numatytos tvarkos nepaisymo.

### **Skubos tvarka – tik išskirtiniais konstituciškai pagrįstais atvejais**

Priimant įstatymus ypatingos skubos arba skubos tvarka teisės akto kokybės ir konsultavimosi sąskaita, iniciatyva yra greičiau įteisinama. 2016–2020 m. kadencijoje vidutiniškai apie 22 proc. teisės aktų buvo svarstyti ir priimti ypatingos skubos arba skubos tvarka. Dėl teisės aktų priėmimo pagreitinta tvarka išsiskiriame Europos Sąjungos kontekste. Suomijoje, palyginti, pagreitinta tvarka priimama 0,4 proc., Švedijoje – 0,6 proc., Jungtinėje Karalystėje – 4,4 proc. (2018 m. duomenys).

Pastebima, kad 2019 m. VI sesijos metu ypatingos skubos arba skubos tvarka svarstytų įstatymų sumažėjo 2,6 karto, palyginus su prieš tai vykusios sesijos duomenimis, ir 4,6 karto, palyginus su pirmąja šios kadencijos sesija. Tai siejama su 2019 m. Konstitucinio Teismo nutarimu, kuriame išaiškinti pagrindai taikyti ypatingos skubos tvarką. Pasak Teismo, tai yra išimtinė teisėkūros procedūra, kuri turėtų būti taikoma tik išskirtiniais konstituciškai pagrįstais

atvejais, kai būtina nedelsiant užtikrinti gyvybiškai svarbius visuomenės ir valstybės interesus. Nuo 40 proc. ypatingos skubos arba skubos tvarka priimtų teisės aktų I sesijoje, VI sesijoje tokių teisės aktų sumažėjo iki 8,85 proc. Konstitucinio Teismo nutarimo poveikis yra sveikintinas, tačiau problema išliko. Būtina griežtomis priemonėmis užtikrinti, kad skubos tvarka įstatymai būtų svarstomi tik išskirtiniais atvejais.

YPATINGOS SKUBOS TVARKA – TAI IŠIMTINĖ TEISĖKŪROS PROCEDŪRA, TAIKOMA TIK IŠSKIRTINIAIS KONSTITUCIŠKAI PAGRĮSTAIS ATVEJAIS, KAI BŪTINA NEDELSIANT UŽTIKRINTI GYVYBIŠKAI SVARBIUS VISUOMENĖS IR VALSTYBĖS INTERESUS.

Nors teisės aktas formaliai ir nėra svarstomas ypatingos skubos arba skubos tvarka, tai dar nereiškia, kad Seime jam skiriama pakankamai laiko. Bendras Seimo VII sesijos visų posėdžių greitis – apie 2,5 teisės akto per valandą. Tai reiškia, kad vidutiniškai teisės aktui skiriama mažiau negu pusvalandį. Išvis per 153 Seimo posėdžių valandas priimti 390 teisės aktų. LLRI atliktas mokesčių įstatymų priėmimo tyrimas parodė, kad 2015–2019 m. valdžia vien mokesčių įstatymus vidutiniškai keitė kas dvi savaites. Ir čia mes „lenkiame“ kitas ES valstybės nares, pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje vienam įstatymui skiriama daugiau kaip 31 plenarinių posėdžių valandų, Italijoje – 16, Švedijoje – 3.

### **Prasta teisėkūros kokybė – našta mokesčių mokėtojams**

Kaštai, susiję su nuolatine įstatymų ekspansija ir kaita, tiek pačioms valstybės institucijoms, tiek privačiam ir viešajam sektoriui neįvertinami, o valstybės institucijos švaisto išteklius nuolatiniam prisitaikymui prie besikeičiančios teisinės bazės. Lietuvos žmonės, kurie apmokėjo šiuos su jų gėrovės siekimu vis dažniau prasilenkiančius procesus, turi dar ir skirti didžiulius išteklius tam, kad spėtų perskaityti, suvokti ir prisitaikyti prie keičiamų taisyklių. Prisitaikymas reiškia, kad reikia keisti nusistovėjusias veiklos paradigmas ir netgi jas laužyti. Jis taip pat susijęs su papildomais ištekliais ir praradimais. O dėl visų šių pokyčių yra retai ir nepakankamai konsultuojamasi su tais, kuriems poveikis bus tiesioginis. Atitinkamai pastebima ydinga valstybės valdymo tendencija, pagal kurią ne valdžia tarnauja žmogui ir suteikia jam laisvę veikti, o valdžia žmogų pajungia savo interesams ir už jį priima visus sprendimus.

Be to, mokesčių mokėtojai sumoka ir už teisėkūros broką. Pavyzdžiui, 2018 m. iš 14 Konstitucinio Teismo priimtų nutarimų 11-oje teisės aktai pripažinti prieštaraujančiais Konstitucijai. Mokesčių mokėtojai šiuo atveju turės net tik padengti teisės akto rengimo išlaidas, teismo išlaidas, bet ir naujo teisės akto, kuris būtų ištaisytos politikų klaidos, rengimą.

## Rekomendacijos

Siekiant atkurti Lietuvos piliečių pasitikėjimą valstybe, aktyvų dalyvavimą rinkimuose ir kituose demokratiniuose procesuose, būtina atkurti aukštų standartų politinę kultūrą teisėkūroje: įgyvendinti griežtą, skaidrią, veiksmingą teisėkūros subjektų atsakomybę ir atskaitomybę dėl jiems keliamų reikalavimų, skatinti visuomenės įsitraukimą į teisėkūros procesus ir sustabdyti teisinio nihilizmo plitimą. Tam būtini šie sisteminiai pokyčiai:

1. Teikti prioritetą viešoms, tikslinėms ir tiesioginėms konsultacijoms su potencialiais teisės aktų adresatais dėl teisėkūros iniciatyvų, rengiamų projektų ir reguliavimo stebėsenos.
2. Teisėkūros pagrindų įstatyme ir Seimo statute *mutatis mutandis* įtvirtinti bendruosius protingumo, sąžiningumo ir teisingumo principus.
3. Teisėkūros pagrindų įstatyme ir Seimo statute įtvirtinti konkrečius reikalavimus teisės akto projekto aiškinamajam raštui, įtraukiant reikalavimą pagrįsti projekto atitiktį kiekvienam teisėkūros principui:
  - a. pagrįsti, kad siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis, įrodyti, kad tikslas nebus pasiektas jį palikus savireguliacijai ir yra būtina valstybės intervencija; įtvirtinti reikalavimą naują teisėkūros iniciatyvą grįsti tik įrodymais apie galiojančio teisinio reguliavimo trūkumus ir teisės aktų adresatų konsultacijomis.
4. Vykdamas periodinę įstatymų *ex post* peržiūrą rengti viešas tikslines ir tiesiogines konsultacijas su asmenimis ir jų grupėmis, kuriuos tiesiogiai veikia teisės aktai.
5. Įteisinti pareigą atlikti privalomą teisinio reguliavimo poveikio vertinimą, jeigu Seimo teisės departamentas nurodo, kad vertinimas yra tikslingas.
6. Įteisinti privalomą teisės akto rengimo ir svarstymo sustabdymą, jeigu teisės akto projektas neatitinka keliamų turinio ir procedūrinių reikalavimų, pradedant nuo teisės akto iniciatyvos pateikimo etapo.
- b. parengti ir palyginti siūlomų sprendimų alternatyvas ir pagrįsti, kodėl siūlomas reguliavimas iš visų alternatyvų yra veiksmingiausia ir ekonomiškiausia, sudaro mažiausią administracinę ir kitokią naštą, nevaržo teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti;
- c. pagrįsti, kaip teisės aktų nuostatos užtikrina ir atitinka Konstitucijoje, Europos Sąjungos teisės aktuose, Lietuvos Respublikos tarptautinėse sutartyse, Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas asmens teises ir laisves, teisėtus interesus, neprieštarauja aukščiausios instancijos teismų išaiškinimams dėl atitinkamų klausimų; šiam tikslui aiškinamajame rašte pateikti aktualių teisės aktų, teismų praktikos analizę, nurodyti argumentus, pagrindžiančius siūlomą reguliavimą ir jam prieštaraujančius;



Isaac Claesz. van Swanenburg

## 7. Mokesčiai ir gerovės kūrimas

Nors Lietuvos mokesčių sistema kuriama jau trisdešimt metų, o LR mokesčių administravimo įstatyme numatyti jos principai – mokesčių mokėtojų lygybės, teisingumo ir visuotinio privalomumo, apmokestinimo aiškumo – realybėje nuo jų vis labiau tolsta.

**MOKESČIAI NEUŽTIKRINA LYGYBĖS PRIEŠ ĮSTATYMĄ,  
SKIRTINGAI TRAKTUOJA ASMENIS, ŪKIO SUBJEKTUS  
IR IŠTISUS SEKTORIUS.**

Mokesčių įstatymai Lietuvoje keičiami vidutiniškai kartą per dvi savaites, poveikis žmonėms bei ūkio subjektams vertinamas formaliai, o dėl sulaukiamų neigiamų padarinių retai inicijuojamas įstatymų tobulinimas. Nenuostabu, kad žmonės neramina sisteminės mokesčių ydos: mokesčiai neužtikrina lygybės prieš įstatymą, skirtingai traktuoja asmenis, ūkio subjektus ir ištisus sektorius.

Nors įstatymas reikalauja, kad „mokesčių lengvatos, kurių nustatymas priklauso Lietuvos Respublikos kompetencijai, negali būti individualaus pobūdžio, pažeidžiančios proporcingą mokesčių naštos paskirstymą“, lengvatų ratas plečiamas, o įstatymų leidėjo tolerancija išimtims skatina interesų grupes siekti tų išimčių ir gyventi kitų sąskaita. Mokesčiai dubliuoja vienas kitą, apmokestina dalykus, kurie patys savaime nesukuria šaltinio mokesčiams sumokėti. Dėl sistemos sudėtingumo ir neskaidrumo žmonėms nuolat kuriamos vis naujos mokesčių naštos minimizavimo paskatos, o su pasekmėmis vėliau turi kovoti VMI. Apmokestinimo taisyklės ir tarifai dažnai kaitaliojami

ir tai pakerta piliečių pasitikėjimą bei motyvacias prisiimti atsakomybę bei imtis ekonominės veiklos. Nepastovūs ir per dideli mokesčiai mažina visų ekonominių išteklių paskirstymo efektyvumą, tai lemia mažesnes žmonių pajamas ir nedarbą, konkurencingumo praradimą ir emigraciją.

Teisėkūros pagrindų įstatymas reikalauja įvertinti įstatymų poveikį tiek juos rengiant, tiek priimant Seime, tiek įsigaliojus. Tam, kad tai būtų daroma atsakingai, būtina vertinti mokesčių poveikį motyvaciai ir neišvengiamą žmonių polinkį prisitaikyti prie žaidimo taisyklių. Mokesčiai visuomet daro poveikį ekonominiams sprendimams, procesams, kapitalo pasiskirstymui. Nepriklausomai nuo įstatymo nustatyto mokesčių mokėtojo ar objekto, reali mokesčių našta visuomet pasiskirsto ir nebūtinai slepia tik tiesioginius mokesčių mokėtojus. Visa tai išryškėja gilinantis į ekonominius dėsningumus.

**APMOKESTINIMO TAISYKLĖS IR TARIFAI DAŽNAI  
KAITALIOJAMI IR TAI PAKERTA PILIEČIŲ PASITIKĖJIMĄ  
BEI MOTYVACIJAS PRISIIMTI ATSAKOMYBĘ BEI IMTIS  
EKONOMINĖS VEIKLOS.**

Gyventojų pajamų mokesčio (GPM) mokėtojai yra visi dirbantys, taupantys bei investuojantys žmonės. Tačiau mokestis pasiskirsto taip, kad dalis realios naštos tenka darbdaviui, o taupymo ir investavimo atveju – tarpininkams ir finansinių išteklių gavėjams. Pajamų mokesčio našta gali pasiskirstyti netgi darbo netekusiems žmonėms. Kaip bendrą tendenciją

galima pastebėti, kad kuo didesnis GPM, tuo mažesnė paskata skirti išteklius tam, kas apmokestinama – darbui, taupymui, investicijoms. Žmonių motyvacija veikti ir didinti darbo našumą mažėja.

DIDINANT MOKESČIO TARIFĄ, NEGALIMA  
MECHANIŠKAI SKAIČIUOTI, KIEK IŠAUGS BIUDŽETO  
PAJAMOS – JOS GALI NET SUMAŽĖTI.

Aukštas pajamų mokestis skatina įvairius susitarimus, siekiant išvengti mokesčio, o tai reiškia, šėšėlinės veiklos plėtrą, skatina ieškoti alternatyvių pajamų apskaitymo formų, siekiant minimizuoti mokesčius. Kaip taisyklė, esant skirtingiems pajamų apmokestinimo tarifams, veikla ir pajamos iš jos „teka“ ten, kur tarifas mažesnis. Šis dėsningasumas galioja ir tarptautinių jurisdikcijų atžvilgiu. Todėl įvedus progresinį GPM, Lietuva praranda aukštos pridėtinės vertės veiklas, kūrybinių profesijų ir kitus didelę pridėtinę vertę kuriančius profesionalus. Į kitas šalis perkeliama įmonių veikla ir/arba registruojamos būstinės, legaliai minimizuojama mokesčio našta. Didinant mokesčio tarifą, negalima mechaniškai skaičiuoti, kiek išaugs biudžeto pajamos – jos gali net sumažėti. Ir atvirkščiai, kai GPM yra žemas ir visiems vienodas, jo vengimo paskatų praktiškai nebelieka, todėl auga legali ekonominė veikla, žmonių pajamos ir biudžeto pajamų surinkimas.

Pridėtinės vertės mokestis (PVM) apmokestina prekių kainas, tačiau suprantama, kad nei prekė, nei kaina negali susimokėti mokesčio: mokestį visuomet sumoka žmogus – vartotojas, gamintojas arba pardavėjas. Dažniausiai našta pasiskirsto tarp visų ekonominės grandies dalyvių. PVM padidina kainą vartotojui arba gamintojo kaštus, arba abu priklausomai nuo paklausos elastingumo.

Neelastinga paklausa, kai vartotojai mažai reaguoja į kainų augimą, veda prie kainų augimo, gali sumažėti prekės prieinamumas skurdžiausiems žmonėms. Kai vartotojai stipriai reaguoja į kainų augimą ir mažina pirkimus, mokestį moka gamintojai ir pardavėjai, sumažėja jų konkurencingumas, atsiranda spaudimas mažiau mokėti visų grandžių tiekėjams, mažinti atlyginimus, gali mažėti ir produkto pasiūla. Bet kuriuo atveju vartojimas tampa apsunkintas, brangesnis palyginti su investicijomis. Šėšėlinė veikla tampa itin patraukli, plinta įvairūs susitarimai vengiant mokesčio.

Pelno mokestis yra veiklos sąnauda, tiesioginiai mokėtojai yra pajamų iš verslo gavėjai. Vartotojai

jo tiesiogiai nemoka, tačiau mokestis paveikia juos per mažesnį ekonomikos augimą, aukštesnes kainas ir mažesnes dirbančiųjų pajamas. Darbuotojai nukenčia, nes mažiau investuojama į darbo našumo augimą, konkurencingų produktų kūrimą ir t. t. Kadangi apmokestinama vertė kurianti veikla, sumažėja paskata investuoti, plėsti ir optimizuoti įmonės veiklą. Labiausiai nuo pelno mokesčio nukenčia ekonominių išteklių panaudojimo efektyvumas: įmonėms, kurios panaudojo išteklius efektyviai, taigi gavo pelno, brangiau investuoti į veiklos plėtrą. Mokestis sukuria antros, sudėtingos mokestinės apskaitos poreikį. O jei reinvestuojamas pelnas neapmokestinamas, tai skatina išlaikyti pelną įmonėje, investuoti ir atidėti vartojimą. Tai yra veiksmingiausia ekonomikos augimo skatinimo forma.

LABIAUSIAI NUO PELNO MOKESČIO  
NUKENČIA EKONOMINIŲ IŠTEKLIŲ PANAUDOJIMO  
EFEKTYVUMAS.

Nekilnojamojo turto mokestis visuomet sukuria mokėjimo problemų, nes turto turėjimas nereiškia, kad yra realių šaltinių mokesčiui sumokėti. Kai taikomas fiziniams asmenims, šis mokestis yra itin socialiai jautrus, nes mūsų šalis viena iš ES lyderių pagal dalį gyventojų, turinčių nekilnojamo turto (Lietuvos bankas, 2017). Be to, mūsų nekilnojamojo turto, kurio didžioji dalis yra sovietinės statybos daugiabučiai, vertė sudaro vos trečdalis ES vidurkio. Eliminavę socialines grupes, tarkime, senatvės pensijų gavėjus, turėtume mažą apmokestinamąją bazę ir pritaikę standartinį kitose šalyse taikomą tarifą reikšmingų papildomų pajamų nesurinktume. Nekilnojamojo turto mokesčio našta nuolat didėja kylant turto vertei, net jei gyventojų pajamos nesikeičia.

NUO VIDURINIOSIOS KLASĖS GAUSOS,  
MOTYVACIJŲ IR PASTANGŲ PRIKLAUSO,  
KAIP GERAI GYVENS IR SOCIALIAI SILPNESNI  
VISUOMENĖS NARIAI. NE PERSKIRSTYMO  
MASTAS, O PALANKIOS SĄLYGOS  
KURIANTIESIEMS YRA LEMIAMAS  
VISUOMENĖS GEROVĖS VEIKSNYS.

Kai mokesčių mokėtojų teisės bus gerbiamos, mokesčių sistema realiai atitiks politinių jėgų deklaruojamus gerovės kūrimo siekius ir leis pasiekti tokių visuotinai geidžiamų tikslų: sustiprinti viduriniąją klasę, šalies konkurencingumą, pagerinti gerovės kūrimo sąlygas, didinti piliečių sąmoningumą ir gyventojų pasitikėjimą valdžią.

## Šalis, konkurencinga pasaulyje ir atlaikanti laikmečio iššūkius

Globalizacija, laisvas kapitalo ir darbo jėgos judėjimas vis labiau didina šalių konkurenciją tiek dėl eksporto rinkų, tiek dėl užsienio investicijų, tiek dėl darbo jėgos. Dėl jų valstybės konkuruoja ne tik rinkos dydžiu ar natūraliais ištekliais, bet ir mokesčių sistemų patrauklumu. Nors Lietuva yra maža, atvira ir palyginti sparčiai auganti ekonomika, sparčiai kylant darbo kaštams, ryškėja „vidutinių pajamų spąstų“ problema. Išaugus darbo sąnaudoms, tą pačią prekę gaminant vis brangiau, galiausiai ji tampa nekonkurencinga tarptautinėse rinkose. Nuo to itin kenčia šalies regionai, kuriuose mokesčių naštos problemą paaštrina minimali mėnesinė alga (MMA), sudaranti 50 proc. vidutinio darbo užmokesčio ar net daugiau. Su MMA didinimo pavojais galima susipažinti čia.

Užaukštinta MMA kartu su taikomomis Sodros įmokų „grindimis“ itin pavojinga ekonomikos nuosmukio laikotarpiu, kadangi mažina darbdavių galimybę išlaikyti darbo vietą, o darbuotojų galimybes įsidarbinti. Ypatingai tai kenkia dirbantiems regionuose ar priešpensinio amžiaus gyventojams.

Suprantamas siekis nebūti pigios darbo jėgos šalimi. Tačiau šio tikslo link veda priemonės, darančios Lietuvą patrauklią aukštos kvalifikacijos profesijoms ir aukštą pridėtinę vertę kuriančiai veiklai. MMA kėlimas nepakeitus sąlygų investuoti ir dirbti yra netvarus kelias. Tiek investicijoms, tiek talentams, aukštos kvalifikacijos specialistams ir kūrybinėms profesijoms reikalinga palanki verslo ir inovacijų aplinka, lakoniška ir konkurencinga teisinė, administracinė ir mokesčių sistema.

## Regioninis konkurencingumas

Verslo sąlygas vertinančiame Pasaulio banko tyrime „Doing Business 2020“ Lietuva iškopė į 11-ą vietą. Tai aukščiausia Lietuvos pasiekta vieta nuo šio reitingo skelbimo pradžios. Kasmet stebėjome vis naujus tiesioginių užsienio investicijų rekordus, suklestėjo *fintech* ir *startup* ekosistema, gerėjo tarptautinės migracijos rodikliai, pavydėtina buvo pramonės ir eksporto plėtra. Deja, mokesčių sistemos patrauklumą vertinančiuose reitinguose nuo kaimynių Latvijos ir Estijos atsiliekame (Tax Foundation, 2019).

Lietuva vienintelė iš Baltijos šalių apmokestina įmonės veiklą reinvestuojamą pelną. Konkurencingumo

spragas iliustruoja mažesnis nei kitose Baltijos šalyse tiesioginių užsienio investicijų vienam gyventojui dydis. Diskusijos apie dividendų apmokestinimą 20 proc. dydžio GPM gali paskatinti kapitalą išsikelti iš Lietuvos į kitas šalia esančias jurisdikcijas. Tiek Latvijoje, tiek Estijoje yra didelis stimulas investuoti uždirbtą pelną į įmonės veiklą, nes tai visiškai neap-sunkina mokesčių, o bendra pajamų ir pelno mokesčio našta tesiekia 20 proc. Lietuvoje šie mokesčiai kartu sudaro apie 28 proc.

### LIETUVA VIENINTELĖ IŠ BALTIJOS ŠALIŲ APMOKESTINA ĮJMONĖS VEIKLĄ REINVESTUOJAMĄ PELNĄ.

Siekdami palyginti veiklos sąlygas Baltijos šalyse 2018 m. pristatėme [Baltijos šalių mokesčių aplinkos analizę](#).

## 7 pav. Mokesčių našta dividendams

Šalis	Lietuva	Latvija	Estija
Teoriniai pelno ir pajamų mokesčių dividendams tarifai (2019)	27.75 %	20 %	20 %

Šaltinis: EBPO

## Gyventojų pasitikėjimas valdžia

Pagrindinis Vyriausybės uždavinys – rasti balansą tarp optimalaus viešųjų paslaugų spektro, efektyvaus ir taupaus jo finansavimo, nepakertant mokesčių mokėtojų motyvacijos kurti gerovę ir mokėti mokesčius. Šis iššūkis vis dar lieka aktualus, ir tai rodo vis dar aukšti „šešėlio“ mastai. Sėkmingai kovai su šešėliu pirmiausia reikia suprasti, kodėl Lietuvoje mokesčių moralė išlieka žema.

Trejus metus iš eilės atliekamos reprezentatyvios gyventojų apklausos duomenimis, Lietuvos žmonės mano, kad efektyviai valdžia išleidžia vos apie pusę biudžeto. Žmonių toleranciją šešėliui palaiko ne tik santykinai žemos pajamos, bet ir nepasitikėjimas, kad bus taupiai elgiamasi su jų sumokėtais mokesčiais. 2018 m. [LLRI apklausa](#) parodė, kad kuo mažiau žmonės pasitiki valdžia, tuo labiau jie linkę pateisinti šešėlį. Paklausti, kaip vertina valdžią ir viešąsias paslaugas (švietimo, sveikatos priežiūros, socialinės apsaugos ir kt.), apklaustieji jas įvertino vos 3.5 (valdžią) ir 4.9 balo (paslaugas) (skalėje nuo 1 iki 10, kur 1 reiškia „visiškai nepatenkintas“, o 10 – „visiškai patenkintas“). Šešėlio tyrimas patvirtina, kad Lietuvos gyventojai yra nepatenkinti nustatytais mokesčiais, ir mano, kad jie yra per aukšti palyginti su



gaunamų viešųjų paslaugų apimtimi ir kokybe. Respondentai mokesčių dydį įvertino 7.3 balo (skalėje nuo 1 iki 10, kur 10 reiškia „mokesčiai labai dideli“, o 1 reiškia „mokesčiai yra labai maži“). Atsakomybė ir pagarba mokesčių mokėtojui ir jo uždirbtiems pinigams yra būtini, norint tvirtinti pasitikėjimo pamatus, didinti mokesčių moralę ir mažinti ekonominį „šešėlių“.

ŽMONIŲ TOLERANCIJĄ ŠEŠĖLIUI PALAIKO NE TIK  
SANTYKINAI ŽEMOS PAJAMOS, BET IR NEPASITIKĖJIMAS,  
KAD BUS TAUPIAI ELGIAMASI SU JŲ SUMOKĖTAIS  
MOKESČIAIS.

Būtina nepamiršti, kad paskatos trauktis į „šešėlių“ ypatingai sustiprėja ekonominiu sunkmečiu – kas antras šalies gyventojas sumažėjus pajamoms svarstyty bent dalį pajamų gauti „šešėlyje“ arba ten perkelti dalį savo vartojimo. Tokį gyventojų polinkį galima sumažinti nuosekliai mažinant darbo apmokestinimą ir grąžinant 18 proc. dydžio PVM tarifą.

## Stabilios, skaidrios ir nuspėjamos gerovės kūrimo sąlygos

LLRI analizė parodė, kad 2015–2019 m. valdžia pagrindinius mokesčių įstatymus vidutiniškai keitė kas dvi savaites. Eksperimentai su mokesčių sistema brangūs ir kiekviena ekonominės politikos klaida ilgainiui gali būti kritinė. Pasikeitus mokesčiams prisitaikymo sąnaudas patiria tiek įmonės, tiek ir administruojančios institucijos. Be to, tokie pakeitimai kenkia šalies reputacijai – kompanijos, besirinkdamos šalis plėtrai, atidžiai vertina ekonominės politikos stabilumo kriterijų. Dabartinėje besikeičiančioje aplinkoje rizikos ir neapibrėžtumo židinių ir taip apstu, tad mokesčių sistemos stabilumas yra didelė vertybė.

Deja, vis dar paplitusi praktika mokesčių iniciatyvas rengti ne nuosekliai, įvertinus poreikį ar atlikus esamų įstatymų pasekmių vertinimą, o taikant *ad hoc* taisykles atskiriems sektoriams. Tai mažina mokesčių sistemos nuspėjamumą ir diskredituoja mūsų šalį užsienio investuotojų bei tarptautinių organizacijų akyse. Analizė rodo, kad bankų, draudimo bendrovių ir prekybos tinklų mokesčiai – tai mokesčiai šių įstaigų paslaugų vartotojams ir pirkėjams. Šie mokesčiai brangina prekes, bankų bei draudimo bendrovių paslaugas ir paskolas. Sektoriniai mokesčiai – antikonstitucinė, diskriminuojanti, ydinga praktika, kritikuojama Europos Centrinio Banko, Europos Komisijos. Sektoriniai mokesčiai sukuria papildomų barjerų ir atgraso naujus rinkos dalyvius.

Vienas labiausiai mokesčių sistemą „išskaidrinusių“ pakeitimų – LLRI ilgą laiką siūlytas Sodros įmokų

ATSAKOMYBĖ IR PAGARBA MOKESČIŲ MOKĖTOJUI  
IR JO UŽDIRBTIEMS PINIGAMS YRA BŪTINI,  
NORINT TVIRTINTI PASITIKĖJIMO PAMATUS,  
DIDINTI MOKESČIŲ MORALĘ  
IR MAŽINTI EKONOMINĮ „ŠEŠĖLI“.

sujungimas, įsigaliojęs 2019 m. Ir toliau būtina didinti mokamų mokesčių susietumą su gaunamomis paslaugomis.

Būtina atsisakyti mokesčių „dubliavimo“ – pavyzdžiui, automobilių registracijos mokestis netaps paskata atsisakyti automobilio, o paprasčiausiai dubliuos *de facto* egzistuojantį automobilių mokestį – degalų akcizą, kurio pajamos turėtų būti, tačiau vis dar nėra naudojamos tikslingai (aplinkosaugai ar kelių infrastruktūrai).

## Išteklius taupanti mokesčių sistema

Būtina vertinti mokesčių sistemos administravimo kainą ir lyginti ją su surenkamomis pajamomis. Mokesčiai turi būti paprastai ir pigiai (iš administratoriaus ir mokėtojo pusės) administruojami. LLRI tyrimas parodė, kad dažnai vertinant mokesčių administravimo našta ar jos pokyčius, prisitaikymo kaštai nevertinami. Štai Kasos aparatų diegimo ir naudojimo tvarkos aprašo pakeitimas, turėjęs sumažinti administracinę našta daugiau nei 70 mln. eurų, tokių rezultatų leistų pasiekti tik atnaujinus turimus kasos aparatus. Tam ūkio subjektai patirtų virš 68 mln. eurų prisitaikymo išlaidų, tad galima pagrįstai abejoti, kad šiuo pakeitimu administracinė našta būtų sumažinta.

## Rekomendacijos

1. Laikytis strateginio tikslo, kad Lietuvos mokesčių sistema būtų patraukliausia regione ir kiekvieną pataisą vertinti pagal atitikimą šiam tikslui.
2. Atsisakyti mokestinių iniciatyvų, nutaikytų į atskirus sektorius.
3. Atsisakyti nuostatos, leidžiančios mokesčių įstatymus keisti su biudžetu, nesilaikant 6 mėn. prisitaikymo laikotarpiai. Užtikrinti, kad mokesčių sistema suteiktų žmonėms ilgalaikes gerovės kūrimo bei veiklos planavimo garantijas.

4. Laikytis principo apmokestinti tą patį objektą vieną kartą ir netaikyti mokesčio ten, kur nėra realaus šaltinio jam sumokėti.
5. Prieš rengiant teisės aktus įsitikinti, kad jie tikrai būtini – gal problema gali būti išspręsta ne įstatymo priemonėmis (subsidiarumo principas) arba geriau įgyvendinant jau esamus teisės aktus. Tam sukurti konsultavimosi su visuomene sistemą, aiškiai nurodyti visų teisės aktų projektų derinimo su visuomene terminus ir tikslingai siekti grįžtamojo ryšio.
6. Mokesčio taisyklėmis ir tarifais nekurti jų vengimo bei minimizavimo paskatų, leisti ištekliams pasiskirstyti efektyviai ir taip didinti gerovę.
7. Užtikrinti, kad rengiamų mokesčių srities teisės aktų poveikis viešiesiems finansams, ūkio subjektams, šešėlinei ekonomikai bei darbo rinkai būtų vertinamas ne formaliai, o kokybiškai ir pasirenkant konkrečius poveikį matuojančius rodiklius.
8. Sugrąžinti 15 proc. GPM tarifą ir skubiai atsisakyti aukštesnio GPM tarifo (32 proc.).
9. Siekti, kad valstybės ir jos piliečių bei ūkio subjektų santykiai remtųsi pasitikėjimu. Atsižvelgiant į valstybės galią, mokesčių ginčuose piliečiai bei ūkio subjektai turi būti laikomi silpnąja puse.
10. Didinti savivaldybių finansinį savarankiškumą nepersikirstant gyventojų sumokėto GPM tarp savivaldybių. Svarstyti apie dalies pelno mokesčio skyrimą savivaldybėms.
11. Atsisakyti Sodros „grindų“ taikymo.
12. Nustatyti fiksuoto dydžio NPD, jį prilyginti MMA.
13. Įteisinti galimybę šeimos pajamas deklaruoti bendrai, taikyti po, pvz., 0.5 VDU dydžio NPD kiekvienam šeimos nariui, taip atsisakant „vaiko pinigų“. Mokesčiai savarankiškai dirbantiems turi būti „vienodinami“ mažinimo, o ne didėjimo puse.
14. Grąžinti 18 proc. dydžio PVM.
15. Sprendžiant kreditų ir investicijų nepakankamumo problemą, grįžti prie reinvestuojamo pelno neapmokestinimo, reikšmingai prisidėjusio prie šalies ekonominio pakilimo. Siekiant regioninio bei pasaulinio konkurencingumo, atsisakyti pelno mokesčio.
16. Lietuva yra jautrioje akcizinių prekių šešėliui pozicijoje, tad derėtų formuoti akcizų politiką atsižvelgiant į tai, kas vyksta kaimyninėse ES šalyse narėse – būtų racionalu turėti ne didesnius akcizo mokesčius.
17. Pagerinti sąlygas smulkiąjam verslui:
  - a. nustatyti maksimalią ES leistiną registracijos PVM mokėtoju ribą, pasisakyti už šios ribos didinimą ES lygiu;
  - b. atsisakyti mokesčių mokėjimo „avansu“ – sudaryti galimybę PVM mokėti tik po kliento atsiskaitymo (pinigų apskaitos principas);
  - c. įdiegti/įteisinti smulkiojo verslininko banko sąskaitą, atstojančią veiklos registravimą (šis modelis sėkmingai veikia Estijoje), joje mokesčiai nuo gautų pajamų būtų apskaičiuojami, deklaruojami ir sumokami automatiškai. Paprastumas ir itin maža administravimo našta paskatintų daugelį (ypač pradedančiuosius verslą) imtis ekonominės veiklos ir vykdyti ją legaliai.
18. Vertinti reguliavimų poveikį smulkiąjam ir vidutiniam verslui, kuriam jų našta dažnai yra neproporcingai sunki.



Jacob van Ruisdael

## 8. Valstybės valdos ir sąžininga konkurencija

Konkurencija yra vienintelis šiuo metu žinomas mechanizmas, kuris gali užtikrinti efektyvų kapitalo paskirstymą ir geriausią kainos ir kokybės santykį vartotojams. Kad konkurencija vyktų sąžiningai, rūpinasi Konkurencijos taryba (Konkurencijos įstatymo 4 str.), tačiau kol šios įstaigos vertinimai ir rekomendacijos teisėkūros procese nėra privalomi, jie neužkerta kelio steigti valstybės ir savivaldybių valdomas įmones, suteikti joms išskirtines teises bei privilegijas ir taip sudaryti rinkos dalyviams nelygias sąlygas konkuruoti.

KONKURENCIJA YRA VIENINTELIS ŠIUO METU  
ŽINOMAS MECHANIZMAS, KURIS GALI UŽTIKRINTI  
EFEKTYVŲ KAPITALO PASKIRSTYMĄ IR GERIAUSIĄ KAINOS  
IR KOKYBĖS SANTYKŲ VARTOTOJAMS.

Šių procesų žala ypač išryškėja ekonominės krizės metu. Paslaugų pirkimas iš privačių įmonių reikšmingai padėtų užtikrinti veiklos tęstinumą ir darbo vietų išsaugojimą. Tačiau kuo dažniau sudaromi vidaus sandoriai su savivaldybės valdomomis įmonėmis ar steigiamos naujos valstybės valdomos įmonės, tuo labiau rinkoje sumažėja ir taip nuo koronaviruso pandemijos sumenkusi paklausa, tuo sunkiau privatioms įmonėms išėiti iš krizės.

### Sąžiningos konkurencijos link

Šiuo metu Lietuvoje veikia 54 valstybės valdomos įmonės (VVĮ) ir 250 savivaldybių valdomų įmonių (SVĮ), vykdančių ūkines veiklas. Kai kurios jų veikia

monopolijos sąlygomis, kitos konkuruoja rinkoje, trečiosios vykdo skirtingas veiklas, vienas iš jų monopolijos sąlygomis, kitas – konkurencijos. Pastarieji atvejai leidžia VVĮ iš išskirtinėmis sąlygomis vykdomos veiklos kryžmiškai subsidijuoti įprastą ūkinę veiklą ir taip konkuruoti nesąžiningai arba iš įprastos ūkinės veiklos subsidijuoti privalomai vykdytiną, nuostolingą veiklą. Tokiu būdu valstybės lėšos naudojamos ne pagal paskirtį ([LLRI analizė](#)).

Politinėje arenoje neprieinama vieningos nuomonės, kiek ir kokių įmonių turėtų valdyti valstybė, retai diskutuojama, kokias veiklas jos turėtų vykdyti, o kokių – ne. Klausimo, kada VVĮ galėtų užsiimti ūkine veikla, politikos formuotojai apskritai nekelia, nors nusistatyti konkrečias priežastis, motyvus ar kriterijus, kuriems esant valstybės dalyvavimas versle būtų pateisinamas, ragina ir EBPO.

NEPAGRĮSTAI VEIKIANTIS VALSTYBINIS  
VERSLAS (VVĮ IR SVĮ) IŠ RINKOS IŠSTUMIA  
PRIVAČIAS ĮMONES, NEUŽTIKRINA  
GERIAUSIŲ PASLAUGŲ VARTOTOJAMS.

Šie klausimai itin aktualūs sąžiningos konkurencijos užtikrinimo kontekste. Pagal Konstitucijos 46 straipsnį „Lietuvos ūkis yra grindžiamas privačios nuosavybės teise“, o valstybės įsikišimas į ūkio srities veiklą turi tarnauti bendrai tautos gerovei. Ūkinės veiklos srityje įstatymai turi apsaugoti sąžiningos konkurencijos laisvę. Ūkinės veiklos reguliavimo

pagrindu turėtų būti ekonominė laisvė ir nuosavybės teisės garantavimas, o valstybės intervencija į ūkinės veiklos sritį turėtų būti galima tik tuomet, kai tai yra būtina, o būtinumas įrodytas.

Nepagrįstai veikiantis valstybinis verslas (VV) ir SV) iš rinkos išstumia privačias įmones, neužtikrina geriausių paslaugų vartotojams. Tyrimai taip pat rodo, kad privačios įmonės veikia efektyviau, yra inovatyvesnės, čia dirbančių darbuotojų darbo našumas yra didesnis. Valstybinis verslas įdarbina per daug darbuotojų ir yra linkęs į didesnę ar nepakankamai pamatuotą riziką. EBPO rekomendacijos ir siekia įgalinti valstybinius verslus konkuruoti rinkose nepažeidžiant sąžiningos konkurencijos principo. Valstybinių įmonių nuosavybės kilmė ir akcininkų (mokesčių mokėtojų) negalėjimas daryti įtakos įmonės sprendimams sukuria fundamentalią skirtį tarp privačios ir valstybinės įmonės. Kai akcininkas (VV) atveju – tai mokesčių mokėtojas) negali daryti įtakos sprendimams dėl įmonės veiklos bei kontroliuoti jos veiklos, tokių įmonių vadovai jaučia mažiau atsakomybės, atsiranda erdvės su įmonės tiesiogine veikla ir vartotojų interesais nesusijusiems reiškiniais (pvz., nepotizmui ir korupcijai). Specialiųjų tyrimų tarnybos atlikto tyrimo duomenimis, vidutiniškai apie penktadalis savivaldybių valdomose įmonėse dirbančių asmenų yra giminystės, santuokos ar svainystės ryšiais susiję asmenys, dar 6 proc. šių įmonių darbuotojų tokie ryšiai siejo su asmenimis, dirbančiais tas įmones valdančių savivaldybių administracijose. Dėl šių priežasčių valstybės ar savivaldybių verslo lygiavertis veikimas konkurencinėse rinkose yra labiau teorinis nei praktiškai įgyvendinamas.

KOKYBIŠKOS VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ REFORMOS AMBICIJOS MAŽĖJA, ATSIŠAKOMA PLANUOTOS KAI KURIŲ VV REORGANIZACIJOS IR PRIVATIZACIJOS. DIDĖJA RIZIKA, KAD NEPAGRĮSTAI VEIKIANTYS VALSTYBINIAI VERSLAI KELS GRĖSMĘ SAŽININGAI KONKURENCIJAI IR NEUŽTIKRINS GERIAUSIOS NAUDOS VISUOMENEI.

Pastarąją Seimo kadenciją pasistūmėta diegiant VV) ir SV) gerąją valdyseną, vadovaujantis EBPO rekomendacijomis. VV) pertvarkos metu buvo jungiamos vienodas ar panašias funkcijas atliekančios įmonės, mažinamas valstybės įmonės (V) juridinės formos įmonių skaičius. Tačiau pasiekta narystė EBPO sumažino norą siekti anksčiau užsibrėžtų tikslų įgyvendinti visas EBPO rekomendacijas. Kokybiškos valstybės valdomų įmonių reformos ambicijos mažėja, atsi-

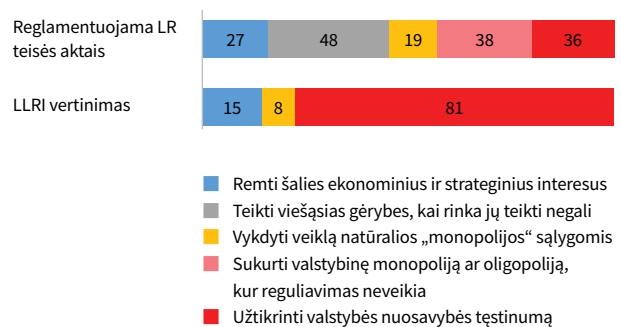
sakoma planuotos kai kurių VV) reorganizacijos ir privatizacijos. Tuo pačiu didėja rizika, kad nepagrįstai veikiantys valstybiniai verslai kels grėsmę sąžiningai konkurencijai ir neužtikrins geriausios naudos visuomenei.

Nepaisant to, kad tiek VV), tiek SV) valdyme reiškiasi tos pačios rizikos, yra nustatytos skirtingos gerosios valdysenos taisyklės, taikytinos VV) ir SV) atžvilgiu.

## Būtni VV) ūkinės veiklos vykdymo kriterijai

EBPO šalims narėms yra pateikusi rekomendaciją – nustatyti kriterijus, kuriems esant valstybės nuosavybėje esančių įmonių valdymas gali būti laikomas pagrįstu. EBPO nurodo penkis dažniausiai EBPO šalyse narėse naudojamus kriterijus, kuriais grindžiami valstybių sprendimai steigti VV) ar išlaikyti valstybės nuosavybės teises VV), t. y. nuo strateginių ekonominių interesų iki tiesiog veiklos tęstinumo užtikrinimo. LLRI atliktos valstybės valdomų įmonių analizės rezultatai parodė, kad apie 80 proc. VV) valstybė valdo be pagrįstos priežasties, tiesiog tęsiant dar iki Lietuvos nepriklausomybės paskelbimo vykdytas veiklas. Vos penktadalio įmonių valstybės nuosavybę galima būtų pagrįsti deklaruota strategine svarba šalies nacionaliniams interesams arba bent tuo, kad įmonės veikla turi natūralios monopolijos bruožų (8 pav.).

### 8 pav. VV) struktūra pagal jų veikimą pateisinančius kriterijus



2017 m. atlikto audito metu Valstybės kontrolė nustatė, kad dėl verslų, kuriuos vykdys valstybė, pasirinkimo sprendžiama pripuolamai, „nėra strategiškai apsispręsta, kokie yra valstybės socialiniai, politiniai ar komerciniai tikslai, kurių ji siekia per valstybės valdomas įmones“.

Nesant nustatytų kriterijų, kada gali būti steigiamos VV) ir kada jos gali vykdyti ūkinę veiklą, kyla nepagrįstos iniciatyvos plėsti valstybei priklausiančių įmonių

verslus bei sritis, kuriose jos veiktų, pvz., valstybinis bankas, valstybinis vaistinių tinklas, Lietuvos pašto paslaugų plėtra išskirtinėmis sąlygomis. Visa tai kelia grėsmę sąžiningai konkurencijai ir mažina patrauklumą investicijoms į šalies ūkį.

NESANT NUSTATYTŲ KRITERIJŲ, KADA GALI BŪTI STEIGIAMOS VVĮ IR KADA JOS GALI VYKDYTI ŪKINĘ VEIKLĄ, KYLA NEPAGRĮSTOS INICIATYVOS PLĖSTI VALSTYBINIUS VERSLUS.

VVĮ turėtų atsisakyti veiklų, kurios neatitinka skaidriai nustatytų kriterijų. Jei tai būtų pagrindinė įmonės veikla, įmonė turėtų būti privatizuojama, o jei jos vykdoma veikla neaktuali gyventojams – likviduojama.

## Periodinis SVĮ pagrįstumo vertinimas

Priešingai nei VVĮ, SVĮ atžvilgiu Vietos savivaldos įstatymo 9 ir 9(1) str. yra nustatyti kriterijai, kada SVĮ gali užsiimti nauja ūkine veikla. Tačiau įstatymas nenumato, kad tie kriterijai būtų taikomi ir jau vykdomų veiklų atžvilgiu. SVĮ jau vykdomų veiklų pagrįstumo vertinimo problemą kėlė ir Valstybės kontrolė bei pateikė rekomendaciją: „nustatyti pareigą kompetentingai institucijai periodiškai vertinti SKĮ reikalingumą bei nustatyti vertinimo kriterijus“.

Įstatyme nustatyta, kad savivaldybė gali priimti sprendimą dėl naujos ūkinės veiklos vykdymo, kai tenkinamos trys sąlygos: 1) ūkinė veikla yra būtina siekiant patenkinti savivaldybės bendruomenės bendruosius interesus; 2) atsižvelgdami į savo komercinius interesus, kiti ūkio subjektai tokios veiklos nevykdytų arba vykdytų ne visa apimtimi, kuri yra būtina savivaldybės bendruomenės bendriesiems interesams patenkinti; ir 3) jeigu tokiu sprendimu nebus teikiama privilegijų arba diskriminuojami atskiri ūkio subjektai ar jų grupės. Savivaldybė, norinti priimti sprendimą dėl naujos ūkinės veiklos, atlikusi veiklos atitikimo trims aukščiau minėtoms sąlygoms testą, taip pat privalo gauti Lietuvos Respublikos Konkurencijos tarybos leidimą.

Tiesa, aukščiau minėtų sąlygų atitikimas nėra būtinas, jei savivaldybė ketina užsiimti kuria nors iš šio plataus sąrašo veiklų: teikti vandens tiekimo, nuotekų valymo, šilumos tiekimo, atliekų tvarkymo paslaugas; taip pat keleivių vežimo, teritorijų ir gatvių priežiūros ir tvarkymo, maitinimo globos arba sveikatos priežiūros įstaigose paslaugas; arba kai paslaugų

teikimui turi būti naudojama savivaldybės valdomas nekilnojamasis turtas.

Pasitikrinimas, ar SVĮ vykdoma veikla atitinka Vietos savivaldos įstatyme nurodytas tris savivaldybės valdomos įmonės ūkinės veiklos vykdymą pagrindžiančias sąlygas, yra būtinas tam, kad viešojo administravimo subjektas (šiuo atveju savivaldybės) įvykdytų savo pareigą saugoti sąžiningą konkurenciją. Priešingu atveju SVĮ konkurencija su kitais ūkio subjektais nebus sąžininga, o taip pat bus pažeistos valstybės pagalbos taisyklės, kurių Lietuva įsipareigojo laikytis stojimo į ES sutartimi. Tikslinga ne tik vertinti, ar naujai steigiamos SVĮ veiklos atitinka minėtas sąlygas, bet ir periodiškai tikrinti, ar jas atitinka jau vykdomos veiklos.

LLRI atlikta SVĮ vykdomų veiklų analizė parodė:

- Dėl tikėtino visų savivaldybių gyventojų poreikių homogeniškumo, veiklos, kurios iš tiesų yra būtinos patenkinti savivaldybių bendruomenių bendruosius interesus, turėtų būti vykdomos didžiojoje daugumoje savivaldybių. Tokių veiklų yra tik 3 iš 40: vandens surinkimo, valymo ir tiekimo, keleivių vežimo autobusais mieste ir priemiestyje, garo tiekimo.
- 9 savivaldybėse iš 60-ies (Akmenės r., Anykščių r., Elektrėnų, Lazdijų r., Neringos, Pagėgių, Panevėžio r., Rietavo ir Skuodo) SVĮ vykdydamos pagrindines veiklas, nesusiduria su konkurencija, t. y. atitinka antrąją sąlygą.

Reikia pastebėti, kad 2018 m. pradžioje Ekonomikos ir inovacijų ministerija, siekdama įgyvendinti minėtą Valstybės kontrolės rekomendaciją, siūlė Vietos savivaldos įstatymą papildyti atitinkama nuostata. Įgyvendinant ją, savivaldybių tarybos būtų privalėjusios periodiškai svarstyti, ar SVĮ ūkinė veikla atitinka tris būtinąsias sąlygas ir priimti sprendimą dėl šių sąlygų neatitinkančios ūkinės veiklos atsisakymo ir ją vykdančių SVĮ veiklos tęstinumo. Tačiau šiai nuostatai nepritarė įstatymų leidėjai, taigi ypatingos svarbos Valstybės kontrolės rekomendacija liko neįgyvendinta. Savivaldybės išsaugojo galimybę nevertinti, ar jų valdomų įmonių vykdomos veiklos yra pagrįstos.

## Vienodos gerosios valdysenos taisyklės

Pastaruosius keletą metų Lietuvos Respublikos Ekonomikos ir inovacijų ministerija aktyviai vykdė VVĮ pertvarką, diegė VVĮ ir SVĮ gerosios valdysenos principus.

Atlikusi auditą Lietuvos Valstybės kontrolė konstatavo, kad: „savivaldybėse geros bendrovių valdymo praktikos principai netaikomi arba taikomi tik iš dalies, trūksta nuoseklaus ir visa apimančio požiūrio į įmonių valdymą.“

VVĮ ir SVĮ atžvilgiu numatyta taikyti skirtingus reikalavimus, kai kurie jų VVĮ yra privalomi, o SVĮ tik rekomenduojami. Pavyzdžiui, Valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašo (Nuosavybės gairės) taikymas VVĮ atžvilgiu yra privalomas, tačiau SVĮ atžvilgiu gairių laikymasis yra tik rekomendacinio pobūdžio ir tik tiek, kiek tai yra susiję su įmonės strategija, jos įgyvendinimu bei stebėtojų tarybos ir valdybos narių atlygiu. Šiuo metu savivaldybės neturi pareigos skelbti nei SVĮ strategijų, nei SVĮ lūkesčių raštų, kuriuose įmonės steigėjas išdėsto jai keliamus tikslus ir nurodo kokių rezultatų tikimasi. Valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo užtikrinimo gairių aprašo (Skaidrumo gairių) laikymasis SVĮ taip pat yra tik rekomenduojamas, o VVĮ – privalomas.

Valdymo koordinavimo centrui (VKC) nustatytos funkcijos, susijusios su VVĮ ir SVĮ veiklos kontrole ir priežiūra, taip pat skiriasi. Kiek tai yra susiję su SVĮ valdymu, Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatyme numatomas metinės ataskaitos apie SVĮ veiklą rengimas. Kiek tai susiję su VVĮ valdymu, VKC numatyta atlikti daugiau funkcijų, tokių kaip: periodinis VVĮ strategijų projektų peržiūrėjimas; strategijų vykdymo rezultatų ir jų atitikties valstybės lūkesčiams vertinimas; pagalbos valstybei atstovaujančiai institucijai nustatant valstybės lūkesčius teikimas; kasmetinis VVĮ pelningumo rezultatų skaičiavimas ir siūlymų teikimas; informacijos apie planuojamus VVĮ dividendus bei pelno įmokas Finansų ministerijai teikimas; dalyvavimas VVĮ kolegialių organų narių atrankose; valstybei atstovaujančioms institucijoms dėl VVĮ vykdomų specialiųjų įpareigojimų vertinimas ir pasiūlymų teikimas ir kita.

Su rizikomis, kurias siekiama valdyti gerosios valdysenos taisyklėmis, gali susidurti tiek VVĮ, tiek SVĮ, todėl

šių rizikų valdymui tikslinga vadovautis tokiomis pačiomis taisyklėmis.

## Vidaus sandoriai – perteklinė privilegija

Vidaus sandoriu viena perkančioji organizacija gali pirkti prekes arba paslaugas iš kitos perkančiosios organizacijos tiesiogiai, neskelbiant konkurso ir nesivadovaujant Viešųjų pirkimų įstatymu (Viešųjų pirkimų įstatymo 10 straipsnis). Jame įteisinama vidaus sandorio privilegija, kuri suteikiama SVĮ, į kurią kiti ūkio subjektai pretenduoti negali. Taip yra sukuriamos prielaidos pažeisti sąžiningą konkurenciją.

Vidaus sandorių šalininkai argumentuoja, kad šis pirkimo būdas pasirenkamas kaip išimtis – tik tuomet, kai nėra privačių ūkio subjektų, galinčių teikti tam tikras paslaugas. Įvertinus 2018 m. vykdytus vidaus sandorius kyla abejonė, ar visi jie atitinka šią sąlygą. LLRI analizė parodė, kad:

- Daugiausia vidaus sandorių 2018 m. buvo sudaryta būtent didžiųjų miestų ir jų kaimyninėse savivaldybėse, kuriose registruota beveik 70 proc. visų Lietuvoje veikiančių ūkio subjektų.
- 22 proc. atvejų vienu vidaus sandoriu buvo sutarta dėl dviejų, trijų ar keturių veiklų vykdymo. Tokia praktika daro žalą sąžiningai konkurencijai, nes dažnu atveju pavienės vidaus sandorio paslaugos galėtų būti perkamos rinkoje.
- Vidaus sandoriai mokesčių mokėtojams kainuoja brangiau nei perkant viešojo konkurso būdu.
- Vidaus sandoriai stokoja skaidrumo.

## Rekomendacijos

1. Įtvirtinti kriterijus, kuriems esant valstybės valdomos įmonės gali vykdyti ūkinę veiklą.
2. Veiklų pagrįstumo testas turėtų būti taikomas ne tik naujų, bet ir jau SVĮ vykdomų ūkinių veiklų pagrįstumui nustatyti.
3. Taikyti vienodas gerosios valdysenos taisykles VVĮ ir SVĮ atžvilgiu.
4. Panaikinti vidaus sandorio privilegiją.

# Svarbiausi žingsniai gerovės ir laisvės link

1. Atkurti pasitikėjimą ir pagarbą gerovės kūrėjui, kur jis besidarbuotų. Įgalinti žmones imtis atsakomybės veikti ir bendruomeniškai, subsidiariai atsakyti į poreikius.
2. Vertybiškai atgaivinti Konstitucijos įtvirtintą privačios nuosavybės viršenybę ir laisvus mainus kaip valstybės gerovės kūrimo pagrindą. Kaip ir prieš 30 metų rasti drąsos išeiti iš biurokratijos ir suvalstybinimo rėmų. Žodžiais ir darbais puoselėti santarvę ir užtikrinti, kad visuomenėje nebūtų kurstoma prieš privačiame ūkyje dirbančius ir kuriančius žmones.
3. Nekelti tikslų ir lūkesčių valstybės intervencijomis padidinti žmonėms pajamas ir tuo pačiu sumažinti kainas – tai, kas vieniems yra pajamos, kitiems yra kaina, kas vieniems yra kaina, kitiems yra pajamos. Taip bus išvengta visuomenės supriešinimo bei prieštaringos, bergždžios politikos.
4. Atkurti teisėkūros kultūrą, stabdyti įstatymo devalvaciją ir nuosekliai laikytis konstitucinio asmenų lygybės principo. Atlikti realų įstatymų padarinių vertinimą ir keisti įstatymų nuostatas, turinčias žalingą poveikį gerovės kūrimui. Užtikrinti teisės aktų rengėjų atsakomybę už siūlomas iniciatyvas, teisėkūros principų ir proceso nesilaikymą, įstatymų poveikio nevertinimą bei neefektyvų išteklių naudojimą.
5. Įtvirtinti sisteminę ūkinės veiklos reguliavimo mažinimo politiką. Nuolat vertinti ūkinei veiklai tenkančią našta ir naikinti reguliavimus, kurie nebeatitinka jiems iškeltų tikslų – taip yra užsibrėžusi ir Europos Komisija Reglamentavimo kokybės ir rezultatų programoje (REFIT). Norint įvesti naują reguliavimą, realiai įvertinti galimą poveikį ir taikyti Europos Komisijos pasiūlytą principą „vienas į, vienas iš“ (angl. one in, one out).
6. Padaryti Lietuvą mažų bei skaidrių mokesčių valstybe, kuri neskatina žmonių perkelti veiklos svetur ar veikti šešėlyje. Nuosekliai mažinti darbo apmokestinimą. Grąžinti 18 proc. PVM. Įtvirtinti nuostatą, kad mokesčių įstatymai negali būti keičiami priimant biudžetą (kai praktiškai nesilaikoma 6 mėn. prisitaikymo laikotarpio). Nustatyti, kad, atsižvelgiant į valstybės galią, piliečiai bei ūkio subjektai turi būti laikomi silpnąja puse mokesčių ginčuose.
7. Sprendžiant kreditų ir investicijų nepakankamumo problemą bei siekiant stabdyti kapitalo nutekėjimą, grįžti prie reinvestuojamo pelno neapmokestinimo, reikšmingai prisidėjusio prie šalies ekonominio pakilimo. Taip būtų atkurtas Lietuvos regioninis ir pasaulinis konkurencingumas, mokesčių sistema taptų panaši į kaimyninių Estijos bei Latvijos.
8. Neplėsti valstybės vykdomos ūkinės veiklos, įtvirtinti jos pagrįstumo kriterijus ir taikyti juos ne tik naujoms, bet ir esamoms valstybės ir savivaldybių valdomų įmonių veikloms, taip užtikrinant sąžiningą konkurenciją ir naudą visiems vartotojams. Panaikinti galimybę sudaryti vidaus sandorius netaikant Viešųjų pirkimų įstatymo nuostatų ir taip realiai mažinti korupciją, skaidriau ir efektyviau naudoti valstybės lėšas bei laiduoti mažesnes kainas gyventojams.
9. Depolitizuoti pensijų didinimą, numatyti skaidrius valstybės įsipareigojimus bei laikytis automatinės indeksacijos, įstatymu užkirsti kelią bet kokioms politizuotoms išmokoms. Įteisinti kaupimo senatvei instrumentų įvairovę ir neapkrauti šių investicijų (pvz., nekilnojamojo turto, kaupiamojo gyvybės draudimo) mokesčiais bei reguliavimo našta. Siekiant piliečių pasitikėjimo ir ilgalaikio pensijų sistemos tvarumo, įtvirtinti principą, kad ilgalaikio kaupimo taisyklės nebūtų kaitaliojamos, bloginant žmonių sąlygas kaupti senatvei. Socialinės paramos politiką formuoti remiantis taiklumo kriterijumi ir teikti integruotą pašalpą realiai stokojantiems (pagal pajamų ir turto, neįgalumo ar kitus konkrečius kriterijus), o ne atskiroms socialinėms grupėms.
10. Grąžinti universalų mokinio krepšelį ir sudaryti sąlygas plėtotis įvairaus profilio bei nuosavybės formų ugdymo įstaigoms, mokymosi programoms bei metodams, taip padidinant šeimų galimybes patenkinti vaikų švietimo poreikius. Ugdyti socialiai sąmoningą jaunąją kartą, puoselėjančią laisvę ir moralę bei pasiruošusią priimti atsakomybę kurti gerovę ir santarvę.

# SEIMO RINKIMAI 2020

## gerovės ir laisvės link

*Seimo nariams ir rinkėjams*

© Lietuvos laisvosios rinkos institutas, 2020

Leidinį rėmė:



ISBN 978-609-8101-28-7



Spausdino BMK Leidykla