



VIDAUS REIKALŲ
MINISTERIJA

**SAVARANKIŠKOSIOS SAVIVALDYBIŲ FUNKCIJOS –
LENGVATINIO KELEIVIŲ VEŽIMO KOMPENSACIJŲ
SKAIČIAVIMO IR MOKĖJIMO –
PERŽIŪROS ATASKAITA**

Vilnius
2017

TURINYS

1.FUNKCIJOS PERŽIŪROS TIKSLAS, FUNKCIJOS PERŽIŪROS ORGANIZAVIMAS.....	3
2. PROBLEMOS ESMĖ.....	4
3. FUNKCIJOS PERŽIŪROS REZULTATAI.....	7
3.1. SAVIVALDYBIŲ VIEŠOJO TRANSPORTO ORGANIZAVIMO FORMOS.....	9
3.2. ASMENŲ, TURINČIŲ TEISĘ Į TRANSPORTO LENGVATĄ, KATEGORIJOS.....	10
3.3. SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ LĖŠOS TRANSPORTO LENGVATŲ KOMPENSAVIMUI.....	13
3.4. SAVIVALDYBIŲ VYKDOMA VEŽĖJŲ KONTROLĖ.....	16
4. FUNKCIJOS PERŽIŪROS IŠVADOS.....	18
5. FUNKCIJOS PERŽIŪROS REKOMENDACIJOS.....	19

PRIEDAI:

Priedas Nr. 1 (suteiktų transporto lengvatų ir priskaičiuotų kompensacijų suvestinė)

Priedas Nr. 2 (suinteresuotų institucijų atstovų pasitarimų protokolai)

1. FUNKCIJOS PERŽIŪROS TIKSLAS, FUNKCIJOS PERŽIŪROS ORGANIZAVIMAS

Savarankiškosios savivaldybių funkcijos – lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo – peržiūra atlikta vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros 2016 m. plano, kuriam pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016 m. gegužės 30 d. pasitarimo protokolo Nr. 33 (5 klausimas), 1 punktu.

FUNKCIJOS PERŽIŪROS TIKSLAI:

1. Išsiaiškinti, ar tikslinga savivaldybių savarankiškąją funkciją – lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkciją nustatyti valstybine (valstybės perduota savivaldybėms) funkcija:
 - 1.1. Įvertinti, kaip savivaldybės organizuoja keleivių vežimą vietiniais maršrutais, t. y. savivaldybių savarankiškumą organizuojant šios viešosios paslaugos teikimą;
 - 1.2. Įvertinti, kokios lengvatas turinčių asmenų kategorijos lemia savivaldybių išlaidas, vykdant šią funkciją;
2. Išsiaiškinti šios funkcijos finansavimo modelio problemas ir jo keitimo alternatyvas.
3. Įvertinti šiai funkcijai atlikti skiriamų savivaldybės biudžeto lėšų panaudojimo priežiūrą ir kontrolę.

LAUKIAMAS LENGVATINIO KELEIVIŲ VEŽIMO KOMPENSACIJŲ SKAIČIAVIMO IR MOKĖJIMO FUNKCIJOS PERŽIŪROS REZULTATAS:

1. Nustatytas lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijos priskyrimo valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms tikslingumas.
2. Nustatytas funkcijos finansavimo modelio keitimo, siekiant efektyvesnio valstybės ar savivaldybės biudžetų lėšų naudojimo, tikslingumas.
3. Nustatyta, ar savivaldybės tinkamai atlieka šiai funkcijai atlikti skiriamų savivaldybės biudžeto lėšų panaudojimo priežiūrą ir kontrolę.

Už funkcijos peržiūrą atsakingos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos finansų ministerija, Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerija, Lietuvos savivaldybių asociacija.

Koordinuoti funkcijos peržiūra peržiūrą pavesta Vidaus reikalų ministerijai.

Siekiant tinkamai koordinuoti šios funkcijos peržiūrą, buvo nuspręsta sudaryti tarpinstitucinę darbo grupę, pasitelkiant peržiūroje dalyvaujančių ir kitų suinteresuotų institucijų kompetentingus specialistus ekspertus.

Nors buvo pasiūlytos ir suderintos peržiūroje dalyvaujančių ir kitų suinteresuotų institucijų ekspertų kandidatūros į minėtą darbo grupę, 2016 m. pabaigoje buvo nuspręsta, kad funkcijos peržiūra bus atliekama Finansų ministerijai, Susisiekimo ministerijai Lietuvos savivaldybių asociacijai ir Vidaus reikalų ministerijai darbo tvarka keičiantis informacija.

Atliekant peržiūrą buvo naudojami šie metodai:

- teisės aktų analizė;
- savivaldybių administracijų apklausa – informacijos surinkimas;

- statistinių duomenų iš atitinkamų valstybės institucijų apie asmenų, turinčių teisę į transporto lengvatą, surinkimas;
- duomenų analizė ir apibendrinimas;
- suinteresuotų institucijų vadovų ir ekspertų pasitarimai (pasitarimų protokolai pateikiami Priede Nr. 2).

Pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys šią sritį:

- Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymas
- Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas
- Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 478 „Dėl Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymo įgyvendinimo“

2. PROBLEMOS ESMĖ

Transporto lengvatas reglamentuoja Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymas, kurio 5 ir 6 straipsniuose nustatytos asmenų, turinčių teisę į transporto lengvatą, kategorijos. Taigi konstatuotina, kad *tokių asmenų kategorijas nustato valstybė*.

Lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcija, vadovaujantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 33 punktu, yra savarankiškoji savivaldybės funkcija, kuri finansuojama *iš savivaldybės biudžeto*.

Nors savivaldybių tarybos, vadovaudamosi Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 37 punktu, nustato kainas ir tarifus už savivaldybės kontroliuojamų įmonių, biudžetinių ir viešųjų įstaigų (kurių savininkė yra savivaldybė) teikiamas atlygintinas paslaugas ir keleivių vežimą vietiniais maršrutais, o taip pačios formuoja vietinio susisiekimo maršrutų tinklą, atsižvelgdamos į gyvenamosios vietovės dydį, gyventojų tankumą ir kitus kriterijus, tačiau jos negali turėti įtakos tokiems nuo savivaldybių veiklos nepriklausantiems faktoriams, kaip kuro kainos, minimalaus darbo užmokesčio dydis ir kt.

Iki 2006 m. lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcija buvo valstybinė (valstybės deleguota savivaldybėms) funkcija ir buvo finansuojama, skiriant savivaldybių biudžetams valstybės biudžeto specialiąją tikslinę dotaciją.

Šiuo metu pagal Transporto lengvatų įstatymą **iš savivaldybių biudžeto** kompensuojama:

Visos išlaidos (savivaldybės, kurių teritorijoje yra švietimo ir vaikų globos įstaigos, savo nustatyta tvarka):

- kaimuose ir miesteliuose gyvenantiems bendrojo ugdymo programas vykdančių mokyklų 9–12 klasių (gimnazijų 1–4 klasių), profesinio mokymo įstaigų ir neformaliojo vaikų švietimo įstaigų mokiniams, šių mokyklų ar įstaigų darbo dienomis važiuojantiems į mokyklą ar įstaigą iki 40 km ir atgal mokinio pažymėjime nurodytu maršrutu vietinio (priemiestinio) reguliaraus susisiekimo autobusais, tolimojo reguliaraus susisiekimo autobusais, keleiviniais traukiniais,

reguliaraus susisiekimo laivais ir keltais; neformaliojo vaikų švietimo įstaigų mokiniais ši lengvata taikoma ir ne darbo dienomis; priešmokyklinio ugdymo ir 1–8 klasių mokinių pavėžėjimas kompensuojamas iki artimiausios atitinkamą bendrojo ugdymo programą vykdančios mokyklos (6 str. 1 d. 1 p.);

- vaikų globos įstaigose, vaikų socializacijos centruose, bendrojo ugdymo mokyklų ir profesinio mokymo įstaigų bendrabučiuose gyvenantiems mokiniams, važiuojantiems mokinio pažymėjime nurodytu maršrutu vietinio (priemiestinio) reguliaraus susisiekimo autobusais, tolimojo reguliaraus susisiekimo autobusais, keleiviniais traukiniais, reguliaraus susisiekimo laivais ir keltais (6 str. 1 d. 2 p.);
- vaikų globos namuose gyvenantiems mokiniams, važiuojantiems mokinio pažymėjime nurodytu maršrutu vietinio (miesto) reguliaraus susisiekimo autobusais ir troleibusais (6 str. 1 d. 3 p.).

8 str. 2 p. dėl važiavimo reguliaraus susisiekimo laivais ir keltais lengvatų, nustatytų šio įstatymo 5 straipsnio 1, 2, 4, 5 ir 7 dalyse, – iš savivaldybių, kuriose įregistruotos šių vežėjų įmonės, biudžetų;

8 str. 4 p. dėl važiavimo vietinio (miesto ir priemiestinio) reguliaraus susisiekimo autobusais ir troleibusais lengvatų, nustatytų šio įstatymo 5 straipsnio 1–7 dalyse, – iš savivaldybių, išdavusių šiems vežėjams leidimus vežti keleivius vietinio (miesto ir priemiestinio) reguliaraus susisiekimo autobusais ir troleibusais, biudžetų.

80 proc. nuolaidos kompensavimas:

- asmenys, kuriems nustatytas neįgalumo lygis, arba asmenys, iki 2005 m. liepos 1 d. pripažinti vaikais invalidais, ir juos lydintys asmenys (vienam asmeniui – vienas lydintysis) (5 str. 1 d. 1 p.);
- asmenys, pripažinti nedarbingais, asmenys, sukakę senatvės pensijos amžių, kuriems teisės aktų nustatyta tvarka yra nustatytas didelių specialiųjų poreikių lygis, asmenys, iki 2005 m. liepos 1 d. pripažinti I grupės invalidais, ir juos lydintys asmenys (vienam asmeniui – vienas lydintysis) (5 str. 1 d. 2 p.);
- į Sveikatos apsaugos ministerijos nustatytą sąrašą įrašytomis ligomis sergantys asmenys, kuriems gydyti nuolat reikalinga hemodializė, ir juos lydintys asmenys (vienam asmeniui – vienas lydintysis) (5 str. 1 d. 3 p.);
- 80 metų ir vyresni asmenys (5 str. 1 d. 4 p.);
- LR nepriklausomybės gynėjai, pripažinti iš dalies darbingais ar sukakę senatvės pensijos amžių, kuriems teisės aktų nustatyta tvarka yra nustatytas vidutinių specialiųjų poreikių lygis (iki 2005-07-01 pripažinti II ar III grupės invalidais) dėl 1991 m. sausio 11–13 d. ir po to vykdytos SSRS agresijos (5 str. 1 d. 5 p.);
- žuvusių LR nepriklausomybės gynėjų šeimos nariai, nukentėję nuo 1991 m. sausio 11–13 d. ir po to vykdytos SSRS agresijos (5 str. 1 d. 6 p.);
- pasipriešinimo 1940–1990 metų okupacijoms dalyviai – kariai savanoriai, sukakę 70 metų ir vyresni (5 str. 1 d. 6 p.);
- aukštųjų mokyklų studentai, studijuojantys pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą, LR ir kitų ES valstybių narių piliečiai, studijuojantys ES valstybių narių aukštosiose mokyklose pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą – terminuotą vardinį važiavimo bilietą (5 str. 6 d.);
- vaikai nuo 7 iki 8 metų, mokiniai, kurie mokosi mokyklose pagal bendrojo ugdymo programas (išskyrus pilnamečius asmenis, kurie mokosi pagal suaugusiųjų pradinio, pagrindinio, vidurinio ugdymo programas) grupinio mokymosi forma kasdieniu mokymo

proceso organizavimo būdu ir pavienio mokymosi forma savarankišku mokymo proceso organizavimo būdu, pagal formaliojo profesinio mokymo programas grupinio mokymosi forma kasdieniu mokymo proceso organizavimo būdu ir pavienio mokymosi forma savarankišku mokymo proceso organizavimo būdu, ir mokyklų, vykdančių specializuoto ugdymo krypties programas, mokiniai – terminuotą vardinį važiavimo bilietą (5 str. 6 d.).

50 proc. nuolaidos kompensavimas:

- asmenys, pripažinti iš dalies darbingais, arba asmenys, sukakę senatvės pensijos amžių, kuriems teisės aktų nustatyta tvarka yra nustatytas vidutinių specialiųjų poreikių lygis (iki 2005 m. liepos 1 d. pripažinti II grupės invalidais) (5 str. 2 d. 1 p.);
- pasipriešinimo 1940–1990 metų okupacijoms dalyviai – kariai savanoriai, jaunesni kaip 70 metų, ir laisvės kovų dalyviai (5 str. 2 d. 2 p.);
- nuo 1939–1990 metų okupacijų nukentėję asmenys – politiniai kaliniai ir tremtiniai, buvę getų, koncentracijos ar kitokio tipo prievartinių stovyklų kaliniai (5 str. 2 d. 3 p.);
- LR nepriklausomybės gynėjai, nukentėję nuo 1991 m. sausio 11–13 d. ir po to vykdytos SSRS agresijos (5 str. 2 d. 4 p.);
- asmenys nuo 70 iki 80 metų (5 str. 2 d. 5 p.);
- aukštųjų mokyklų studentai, studijuojantys pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą, LR ir kitų ES valstybių narių piliečiai, studijuojantys ES valstybių narių aukštosiose mokyklose pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą, taip pat mokiniai, kurie mokosi pagal formaliojo profesinio mokymo programas grupinio mokymosi forma kasdieniu mokymo proceso organizavimo būdu, pavienio mokymosi forma savarankišku mokymo proceso organizavimo būdu - tolimojo arba **vietinio (priemiestinio) reguliaraus susisiekimo autobusais**, (5 str. 3 d.);
- **vežami** vaikai nuo 7 iki 10 metų (5 str. 4 d.);
- keleiviui, vežančiam keletą vaikų iki 7 metų tolimojo reguliaraus susisiekimo autobusais, vietinio (miesto ir priemiestinio) reguliaraus susisiekimo autobusais ir troleibusais, keleiviniais traukiniais, reguliaraus susisiekimo laivais ir keltais, suteikiama teisė trečiajam ir kitiems vaikams iki 7 metų įgyti vienkartinį arba terminuotą vardinį važiavimo bilietą su 50 procentų nuolaida (5 str. 5 d.);
- aukštųjų mokyklų studentai, studijuojantys pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą, LR ir kitų ES valstybių narių piliečiai, studijuojantys ES valstybių narių aukštosiose mokyklose pagal nuolatinę arba dieninę studijų formą – vienkartinį važiavimo bilietą (5 str. 6 d.);
- vaikai nuo 7 iki 8 metų, mokiniai, kurie mokosi mokyklose pagal bendrojo ugdymo programas (išskyrus pilnamečius asmenis, kurie mokosi pagal suaugusiųjų pradinio, pagrindinio, vidurinio ugdymo programas) grupinio mokymosi forma kasdieniu mokymo proceso organizavimo būdu ir pavienio mokymosi forma savarankišku mokymo proceso organizavimo būdu, pagal formaliojo profesinio mokymo programas grupinio mokymosi forma kasdieniu mokymo proceso organizavimo būdu ir pavienio mokymosi forma savarankišku mokymo proceso organizavimo būdu, ir mokyklų, vykdančių specializuoto ugdymo krypties programas, mokiniai – vienkartinį važiavimo bilietą (5 str. 6 d.);
- mokyklų, vykdančių specializuoto ugdymo krypties programas, mokiniai (5 str. 7 d.).

Savivaldybių (Lietuvos savivaldybių asociacijos) nuomone, toks teisinis reguliavimas, kai savivaldybės savo biudžeto lėšomis turi kompensuoti vežėjų negautas pajamas, tačiau neturi galimybės daryti įtaką asmenų, turinčių teisę į transporto lengvatą, kategorijoms ir jų skaičiui,

juolab vienam iš esminių išlaidas lemiančių faktorių – PVM, kuro kainoms, nėra tinkamas, nesant pakankamo finansavimo.

Savivaldybių nuomone, 2006 m. nebuvo esminio pokyčio, nes vietoje spec. tikslinės dotacijos buvo skiriama bendrosios dotacijos kompensacija (BDK), kuri irgi buvo paskirta atskiroms savivaldybėms konkrečiomis sumomis. 2007 m. vietoje BDK buvo numatyta skirti savivaldybėms 36,6 mln. Eur (126,5 mln. Lt) padidinant 2,69 procentiniais punktais savivaldybių biudžetams tenkančią GPM dalį, o 2008 m. GPM dalis šiam tikslui dar padidinta, kas sudarė 5,5 mln. Eur (19 mln. Lt). Taigi, iš viso transporto lengvatoms kompensuoti savivaldybėms per GPM dalies didinimą numatyta 42,1 mln. Eur. Ši suma pasiskirsto savivaldybėms Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatyme nustatyta tvarka, o kadangi ji yra labai sudėtinga, sunku tiksliai įvertinti kokios sumos tenka konkrečioms savivaldybėms.

Savivaldybės pažymi, kad laikui bėgant dėl nuo savivaldybių veiklos nepriklausančių veiksnių gerokai išaugo funkcijos atlikimo kaštai, kurie 2016 m. sudarė apie 55,3 mln. eurų, todėl būtina svarstyti klausimą dėl papildomų lėšų numatymo savivaldybėms šiai funkcijai atlikti.

Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuomone, savivaldybės, vadovaudamosi Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 37 punktu, pačios nustato kainas ir tarifus už keleivių vežimą vietiniais maršrutais, vadovaudamosi to paties įstatymo 6 straipsnio 33 punktu organizuoja keleivių vežimą vietiniais maršrutais, taigi, pačios ir formuoja maršrutų tinklą, todėl ir lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcija savo esme yra savarankiškoji savivaldybių funkcija.

3. FUNKCIJOS PERŽIŪROS REZULTATAI

Siekiant įvertinti lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijos vykdymo ir finansavimo problemas, buvo kreiptasi į 60 savivaldybių, prašant jų pateikti šią informaciją:

1. 2014–2016 metais galiojusias savivaldybės ar jos įgaliotos įstaigos su vežėjais sudarytas sutartis¹ dėl keleivių vežimo vietiniais maršrutais, pateikiant šių sutarčių kopijas.
2. Savivaldybių tarybų nustatytus 2014–2016 metais galiojusius važiavimo vietiniais maršrutais tarifų dydžius².
3. 2014–2016 metais parduotus lengvatinius bilietus ir priskaičiuotas kompensacijos sumas kompensuojant vežėjo išlaidas (negautas pajamas) dėl keleiviams taikytų važiavimo lengvatų³.

¹ Keleivinio transporto vežėjų išlaidų (negautų pajamų), susijusių su transporto lengvatų taikymu, kompensavimo (atlyginimo) tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 478, 2 p.

² Vietos savivaldos įstatymo 16 str. 2 d. 37 p.

³ Keleivinio transporto vežėjų išlaidų (negautų pajamų), susijusių su transporto lengvatų taikymu, kompensavimo (atlyginimo) tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 478, 2 p.

4. 2014–2016 metais galiojusias savivaldybių nustatytas tvarkas dėl visų važiavimo išlaidų kompensavimo, pateikiant atitinkamų dokumentų kopijas⁴.
5. 2014–2016 metais priskaičiuotas kompensacijos sumas kompensuojant vežėjo išlaidas (negautas pajamas), susijusias su visų važiavimo išlaidų kompensavimu⁵.
6. 2014–2016 metais galiojusias savivaldybių nustatytas tvarkas, nustatančias kitus važiavimo išlaidų kompensavimo atvejus⁶ pateikiant šias tvarkas nustatančių dokumentų kopijas.
7. 2014–2016 metais priskaičiuotas sumas, reikalingas vežėjų išlaidoms (negautoms pajamoms) kompensuoti pagal Transporto lengvatų 6 str. 2 dalį.
8. 2014–2016 metais atliktus ataskaitų apie parduotus su nuolaida važiavimo keleiviniu transportu bilietus duomenų teisingumo patikrinimus pagal Keleivinio transporto vežėjų išlaidų (negautų pajamų), susijusių su transporto lengvatų taikymu, kompensavimo (atlyginimo) tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 478, 8 p., jei tokie buvo atliekami, ir tokių patikrinimų rezultatus.
9. Apie kitas taikytas kontrolės priemonės bei būdus dėl vežėjų savivaldybėms pateiktų apmokėtinų sąskaitų už vežėjų patirtas išlaidas (negautas pajamas) dėl keleiviams taikytų važiavimo lengvatų, jei tai buvo taikoma, ir jų rezultatus.

⁴ Transporto lengvatų įstatymo 6 str. 1 d.

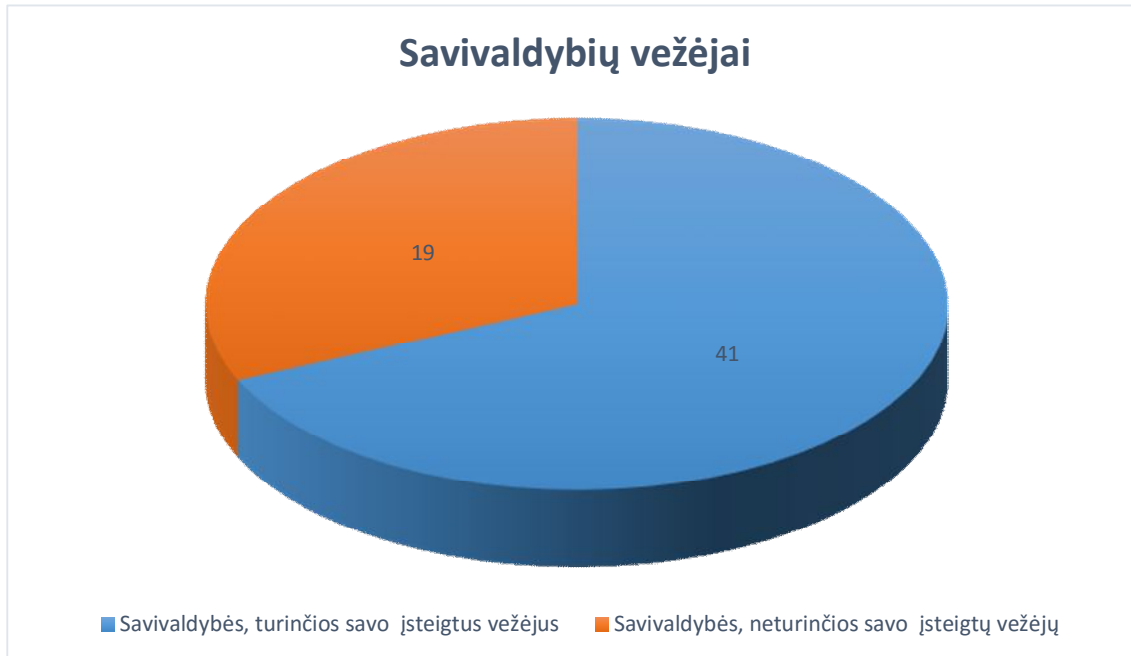
⁵ Ten pat.

⁶ Transporto lengvatų įstatymo 6 str. 2 d.

3.1. SAVIVALDYBIŲ VIEŠOJO TRANSPORTO ORGANIZAVIMO FORMOS

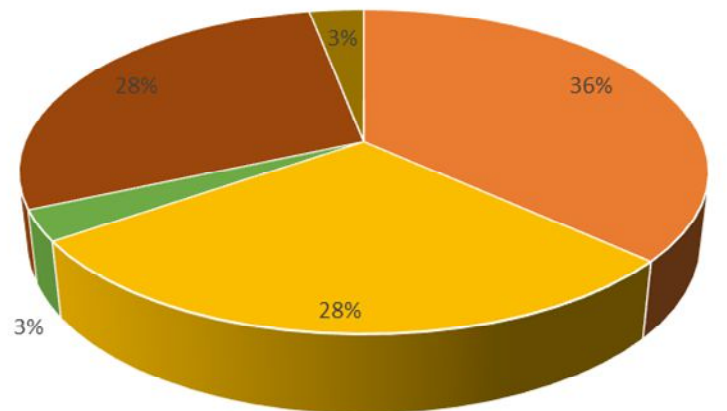
Išanalizavus savivaldybių pateiktus 2014-2016 m. duomenis, spręstina, kad keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo funkcija skirtingose savivaldybėse atliekama labai įvairiai.

Didžioji dalis savivaldybių (41) turi įsteigusios savo juridinius asmenis – keleivių vežimo įmones (UAB, AB, SJ)



Dalis savivaldybių, nors turėdamos savo įsteigtas keleivių vežimo įmones, sudaro sutartis su gretimų savivaldybių įsteigtomis keleivių vežimo įmonėmis; dalis savivaldybių sudaro sutartis su privačiais vežėjais, dalis savivaldybių šią paslaugą organizuoja, pirkdamos ją tik iš privačių vežėjų.

Savivaldybių keleivių vežimo organizavimas



- Keleivius veža tik savivaldybės įsteigtas vežėjas
- Keleivius veža savivaldybės įsteigtas vežėjas ir privatus vežėjas
- Keleivius veža savivaldybės įsteigtas vežėjas ir kitos savivaldybės vežėjas
- Keleivius veža tik privatus vežėjas
- Keleivius veža kitos savivaldybės vežėjas kartu su privačiu vežėju

IŠVADOS:

- savivaldybės tarybos turi diskreciją pačios priimti sprendimus dėl keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo; savivaldybės keleivių vežimą vietiniais maršrutais organizuoja labai įvairiai; Paslaugos teikimo būdą ir priemones turėtų lemti savivaldybės atlikta sąnaudų-naudos ir sąnaudų-efektyvumo analizė, siekiant suderinti finansinę ir socialinę naudą, kai problemai spręsti yra visapusiškai įvertinamos kelios alternatyvos. Vyraujantis keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo modelis – keleivius veža tik savivaldybės įsteigta įmonė;
- vyrauja maršrutai nustatyti tik savo savivaldybės teritorijos ribose, o kai kurie maršrutai skirti vien tik moksleivių pavėžėjimui. Vertinant keleivių vežimo maršrutus, pasigendama savivaldybių bendradarbiavimo regioninio (apimančio kelias savivaldybes) transporto organizavimo iniciatyvų.

3.2. ASMENŲ, TURINČIŲ TEISĘ Į TRANSPORTO LENGVATĄ, KATEGORIJS

Asmenų, turinčių teisę į transporto lengvatas, Transporto lengvatų statyme įtvirtinta daugiau nei 20 kategorijų.

Vertinant, kaip viena ar kita tokių asmenų kategorija gali lemti savivaldybių išlaidas, patiriamas kompensuojant negautas pajamas vežėjams, analizuota, kaip koreliuoja Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų metodikos įstatymo 9 straipsnyje įtvirtinti rodikliai, darantys įtaką formuojant savivaldybių biudžetus, ir Transporto lengvatų įstatyme nustatytų asmenų, kuriems nustatytos transporto lengvatos, kategorijos.

Pažymėtina, kad formuojant savivaldybės biudžetą, *pensinio amžiaus gyventojai* yra rodiklis, (Savivaldybių biudžetų nustatyto metodikos įstatymo 9 straipsnio 1 dalies 3 punktas), ši gyventojų kategorija naudojasi ir transporto lengvatomis (Transporto lengvatų įstatymo 5 straipsnis); vaikai nuo 7 iki 17 metų ir vaikai nuo 0 iki 6 metų yra rodiklis, formuojant savivaldybės biudžetą (Savivaldybių biudžetų nustatyto metodikos įstatymo 9 straipsnio 1 dalies 4, 5 punktai); ši gyventojų kategorija naudojasi ir transporto lengvatomis (Transporto lengvatų įstatymo 5, 6 straipsniai).

Vertinant asmenų, kuriems taikomos Transporto lengvatų įstatyme nustatytos lengvatos, kategorijas, sprendžiamas, kad kategorija *besimokančiųjų*, nurodytų Transporto lengvatų įstatymo 5 straipsnio 3 ir 6 dalyse (*studentai ir profesinių mokyklų mokiniai*), neišskirta Savivaldybių biudžetų pajamų metodikos įstatyme, kaip rodiklis savivaldybės biudžeto formavimui.

Akivaizdu, kad dėl objektyvių priežasčių ne visos, o tik kelios savivaldybės savo biudžeto sąskaita turi kompensuoti šias išlaidas, nes aukštosios mokyklos (universitetai, kolegijos) bei didžioji dalis profesinio mokymo įstaigų sukoncentruotos keleto savivaldybių centruose.

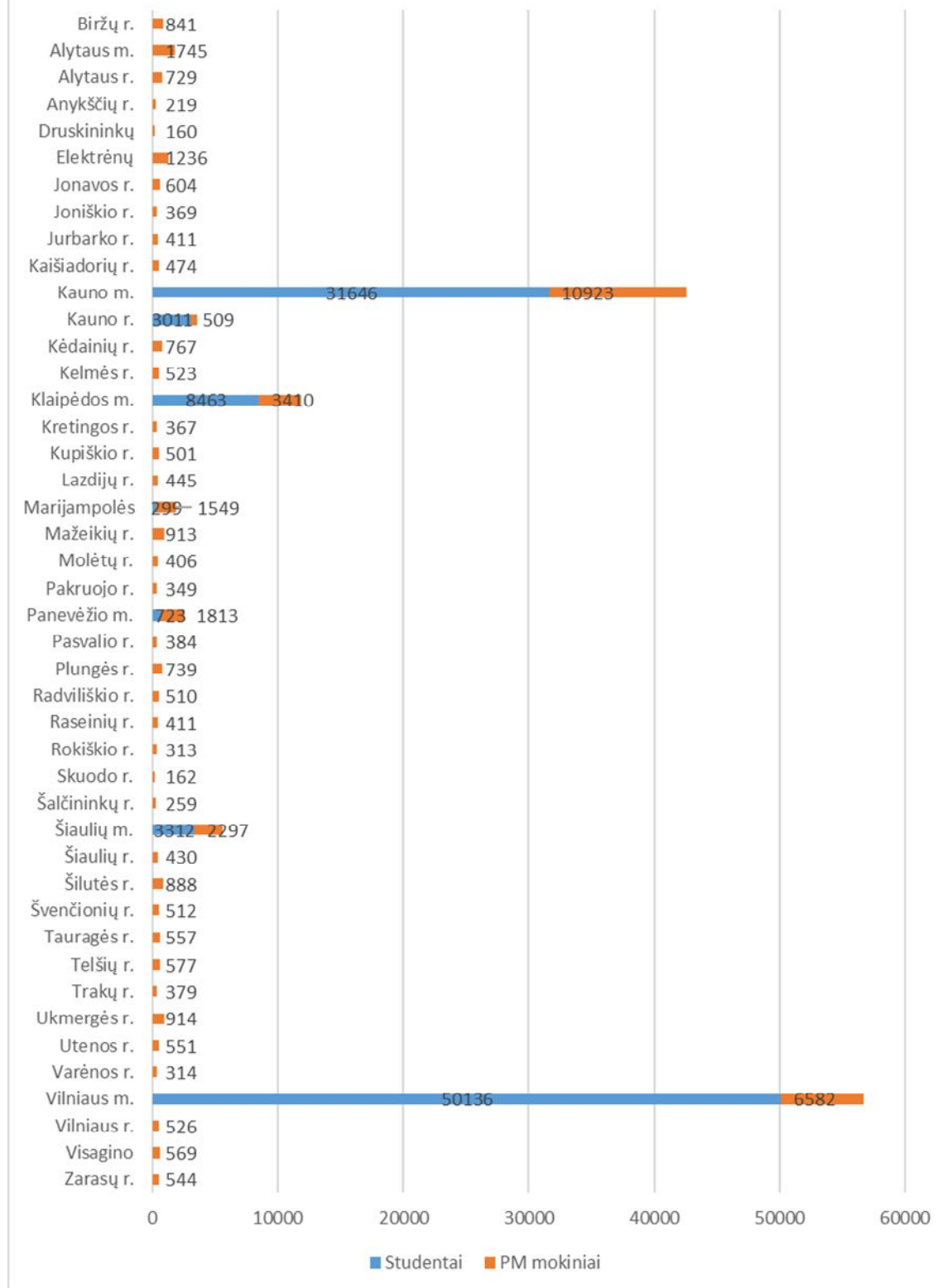
Taip pat pažymėtina, kad šios asmenų kategorijos naudojasi 80 ir 50 proc. nuolaida, įsigydami terminuotą vardinį ar atitinkamai vienkartinį važiavimo bilietą.

Vertinant kitų asmenų kategorijas, sprendžiamas, kad jos pakankamai tolygiai pasiskirsto visose savivaldybėse.

Pažymėtina, kad Transporto lengvatų įstatymo 5 str. 8 dalyje nustatyta, kad savivaldybės savo nustatyta tvarka gali papildomai leisti įsigyti važiavimo vietinio (miesto ir priemiestinio) reguliaraus susisiekimo autobusais ir troleibusais bilietą pirkti su nuolaida ir kitų kategorijų asmenims, taip pat įsigyti važiavimo bilietą su nuolaida tam tikromis savaitės dienomis ar paros valandomis. Su šiomis lengvatomis susijusias išlaidas savivaldybės kompensuoja iš savo biudžeto lėšų. Taip pat šio įstatymo 6 str. 2 dalis nustato, kad savivaldybių tarybos savo nustatyta tvarka gali kompensuoti važiavimo išlaidas mokiniams ir vaikų globos įstaigų gyventojams ir kitais, ne vien šiame straipsnyje nustatytais atvejais.

Dalis savivaldybių yra nustatę papildomas asmenų kategorijas, kurioms kompensuoja važiavimo išlaidas savo biudžeto sąskaita, bet tai nelemia esminių savivaldybių išlaidų transporto lengvatų kompensavimui.

Studentų ir profesinių mokyklų mokinių pasiskirstymas pagal savivaldybes (2016/2017 m.m.)



IŠVADOS:

- ženklūs netolygumai, kompensuojant su transporto lengvatomis susijusias išlaidas, pastebimi tik keliose savivaldybėse, o juos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys faktoriai – aukštųjų mokyklų (universitetų ir kolegijų) bei profesinio mokymo įstaigų buvimas tose savivaldybėse. Šie netolygumai akivaizdūs Vilniaus m., Kauno m., Klaipėdos m. savivaldybėse;
- savivaldybės naudojami Transporto lengvatų suteikta galimybe pačioms įsivertinti savo vietos poreikius ir galimybes bei suteikti papildomas lengvatas savo gyventojams, kas vertintina kaip viena iš savivaldybės vykdomos socialinės politikos formų, tuo pačiu – ir pačių savivaldybių savaveiksmiškumo požymis.

3.3. SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ LĖŠOS TRANSPORTO LENGVATŲ KOMPENSAVIMUI

Suteiktų transporto lengvatų ir priskaičiuotų kompensacijų suvestinė pateikiama 1 priede.

Apibendrinus ir išanalizavus savivaldybių pateiktą medžiagą apie priskaičiuotas sumas Transporto lengvatų įstatyme nustatytiems lengvatomis kompensuoti ir atlikus skaičiavimus, kokia savivaldybių biudžetų pajamų (savivaldybių biudžetų prognozuojamos pajamos pagal atitinkamų metų finansinius rodiklius) procentinė dalis yra skirta Transporto lengvatų įstatyme nustatytiems lengvatomis kompensuoti, pastebimas šios dalies mažėjimas:

- 1) dėl pačių kompensacijų mažėjimo;
- 2) dėl savivaldybių biudžetų pajamų didėjimo.

2014 m. savivaldybių kompensacijos transporto lengvatomis sudarė 68 925,5 tūkst. Eur, 2016 m. – 55 278,4 tūkst. Eur, sumažėjo – 13 647,1 tūkst. Eur.

Visų savivaldybių biudžetų pajamų dalis skirta Transporto lengvatų įstatyme nustatytiems lengvatomis kompensuoti 2014 m. sudarė 5,62 proc., o 2016 m. – 3,80 proc., sumažėjo 1,82 proc., didžiųjų savivaldybių: Vilniaus m. – 2014 m. sudarė 10,62 proc., 2016 m. – 6,71 proc., sumažėjo 3,91 proc. (kompensacijos: 2014 m. sudarė 22 841,6 tūkst. Eur, 2016 m. – 19 327,5 tūkst. Eur, mažėjimas 3 514,1 tūkst. Eur), Kauno m. – 2014 m. sudarė 9 proc., 2016 m. – 7,50 proc., sumažėjo 1,50 proc. (kompensacijos: 2014 m. sudarė 13 011,6 tūkst. Eur, 2016 m. – 12 437,2 tūkst. Eur, mažėjimas 574,4 tūkst. Eur), Klaipėdos m. – 2014 m. sudarė 6,32 proc., 2016 m. – 4,78 proc., sumažėjo 1,54 proc. (kompensacijos: 2014 m. sudarė 4 681,1 tūkst. Eur, 2016 m. – 4 576,4 tūkst. Eur, mažėjimas 104,7 tūkst. Eur).

Kartu pažymėtina, kad nuo 2006 m. keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijai tapus savivaldybių savarankiška funkcija, savivaldybėms buvo numatytas ir pajamų šaltinis šiai funkcijai įgyvendinti – 126 513 tūkst. litų arba 36 640 tūkst. Eur.

Lietuvos Respublikos Seimas, priimdamas 2007 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, patvirtino gyventojų pajamų mokesčio dalį (procentais), tenkančią visų savivaldybių biudžetams nuo šio mokesčio pajamų į konsoliduotus valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus (toliau – GPM (%) dalis). Vienas iš savivaldybių biudžetų pajamų šaltinių yra mokestinės pajamos, iš kurių vienos – pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio (toliau – GPM). Pagal šiuo metu galiojantį Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą (toliau – Metodikos įstatymas) GPM (%) dalis susieta su savivaldybių išlaidų ar pajamų pokyčiu dėl Seimo, Vyriausybės priimtų sprendimų. Jeigu savivaldybių biudžetų pajamos ar išlaidos dėl valstybės institucijų priimtų teisės aktų keičiasi, koreguojama GPM (%) dalis atsižvelgiant į einamųjų ar ateinančių biudžetinių metų Seimo ir Vyriausybės sprendimų nulemtus savivaldybių išlaidų ar pajamų pokyčius (Metodikos įstatymo 10 straipsnio 1 dalis). Pokytis

išreiškiamas atitinkama sumine išraiška, o GPM (%) dalis koreguojama tai suminei išraiškai kompensuoti. Koreguojant šią GPM (%) dalį yra tikslinamas savivaldybių savarankiškųjų funkcijų finansavimo padidėjimas ar sumažėjimas.

Pažymėtina, kad tokie pokyčiai visada yra derinami su Lietuvos savivaldybių asociacija, kuri atstovauja visų savivaldybių interesams.

Taip pat keičiant Transporto lengvatų įstatymą dėl didėjančio transporto lengvatų gavėjų rato (socialinė, sveikatos, kultūros ir meno sritys) iš gyventojų pajamų mokesčio buvo padidintos pajamos transporto lengvatų kompensacijoms mokėti: 2008 m. – 7 820 tūkst. Eur, 2009 m. – 2 502 tūkst. Eur.

Iš viso savivaldybėms šiai funkcijai finansuoti buvo skirta – **46 962 tūkst. Eur**: šia suma buvo koreguota GPM (%) dalis tenkanti savivaldybių biudžetams.

Pagal savivaldybių pateiktą informaciją, savivaldybės Transporto lengvatų įstatymui įgyvendinti panaudojo **55 278 tūkst. Eur**.

LSA iš esmės **nesiūlo grįžti atgal** ir vėl padaryti šią savivaldybių funkciją valstybine (valstybės perduota savivaldybėms) bei finansuoti ją valstybės biudžeto tikslinėmis dotacijomis. LSA siūlo Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatyme numatyti bendrosios dotacijos galimybę ir finansuoti funkciją skiriant atskiroms savivaldybėms konkrečias bendrosios dotacijos sumas kaip pastovų šaltinį. Šių sumų dydžiai nebūtų kasmet peržiūrimi kaip specialiųjų tikslinių dotacijų atveju. Nepanaudotos specialios tikslinės dotacijos privalo būti grąžintos valstybės biudžetui, ir tai neskatina savivaldybių siekti sumažinti funkcijos atlikimo kaštus. Taigi, funkcijos finansavimas bendrosiomis dotacijomis būtų tinkamas sprendimo variantas.

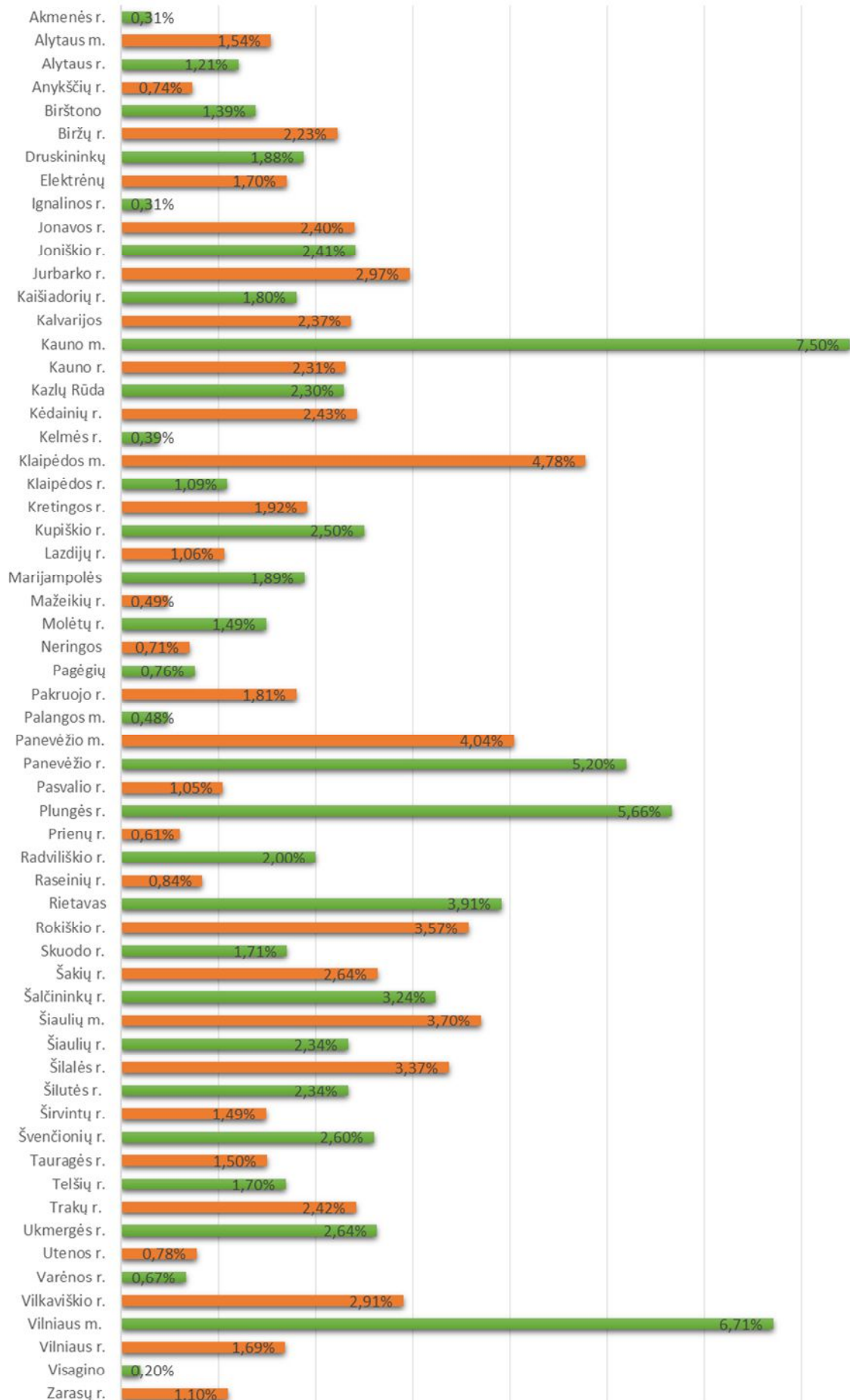
LSA siūlymu būtų tikslinga „išimti“ 2007 m. perduotas lėšas, sumažinant pastoviąją savivaldybėms tenkančios GPM dalį (išimti lėšas iš „bendro katilo“), ir paskirstyti savivaldybėms lėšas šiai funkcijai atlikti konkrečiomis sumomis pagal realų lėšų poreikį per kintamąją GPM dalį.

Finansų ministerijos nuomone, toks siūlymas iš esmės nesiskiria nuo šios funkcijos priskyrimo valstybinėms funkcijoms, skiriant valstybės biudžeto specialią dotaciją. Skirtumas - lėšos nebūtų specialios paskirties. Susisiekimo ministerija turėtų teikti lėšų paskirstymą pagal savivaldybes. Lėšų poreikis funkcijai vykdyti didžiaja dalimi priklausytų nuo savivaldybių veiksmų (pvz. Vilniaus m. savivaldybė yra suteikusi lengvatą pradinį klasių mokiniams už 10 Eur važinėti ištisus metus) ir bus pastoviai besikeičiančios.

Nuo 2016 m., priėmus Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo Nr. VIII-385 3, 8, 9, 10, 12 straipsnių pakeitimo, įstatymo papildymo 91 straipsniu ir priedėlio pripažinimo netekusiu galios įstatymą (2015 m. gruodžio 8 d. Nr. XII-2144), visos savivaldybės, tai yra ir tos, kurioms gyventojų pajamų mokesčio dalis (procentais) nustatoma mažesnė negu 100 proc. (vadinamosios savivaldybės-„donorai“), gauna dalį lėšų iš GPM savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti. Šios lėšos apskaičiuojamos atsižvelgiant į savivaldybei tenkančią visų savivaldybių demografinių, socialinių ir kitų rodiklių, kurie turi įtakos objektyviems savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumų pasikeitimams, dalį bei šių rodiklių svarbą. Šie išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti rodikliai patvirtinti Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatyme NR. VIII-385.

Todėl, jei būtų nuspręsta šią savivaldybėms priskirtą savarankišką funkciją grąžinti į valstybinę (valstybės perduotą savivaldybėms), tai savivaldybių biudžetai būtų sumažinti konkrečia realiai patirtų išlaidų suma Transporto lengvatų įstatyme nustatytiems lengvatoms kompensuoti.

Savivaldybės biudžeto dalis (proc.) skirta Transporto lengvatų įstatyme
nustatytiems lengvatoms kompensuoti



IŠVADOS:

- savivaldybių biudžetų dalis (proc.), skirta Transporto lengvatų įstatyme nustatytoms lengvatoms kompensuoti, nuo 2014 m. iki 2016 m. nuosekliai mažėjo – vidutiniškai nuo 5,62 proc. (2014) m. iki 3,80 proc. (2016 m.); tai vyksta: 1) dėl pačių kompensacijų mažėjimo; 2) dėl savivaldybių biudžetų pajamų didėjimo;
- išsiskiria didžiųjų miestų savivaldybių rodikliai – jų biudžetų dalis (proc.), skirta Transporto lengvatų įstatyme nustatytoms lengvatoms kompensuoti, yra ženkliai didesnė;
- savivaldybių savarankiškos funkcijos – keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo – finansavimas daugeliui savivaldybių iš esmės yra užtikrintas savivaldybėms priskirtais finansiniais ištekliais, tačiau tikslinga įvertinti didžiųjų miestų savivaldybių patiriamas išlaidas dėl ne nuo pačių savivaldybių priklausančių veiksnių.

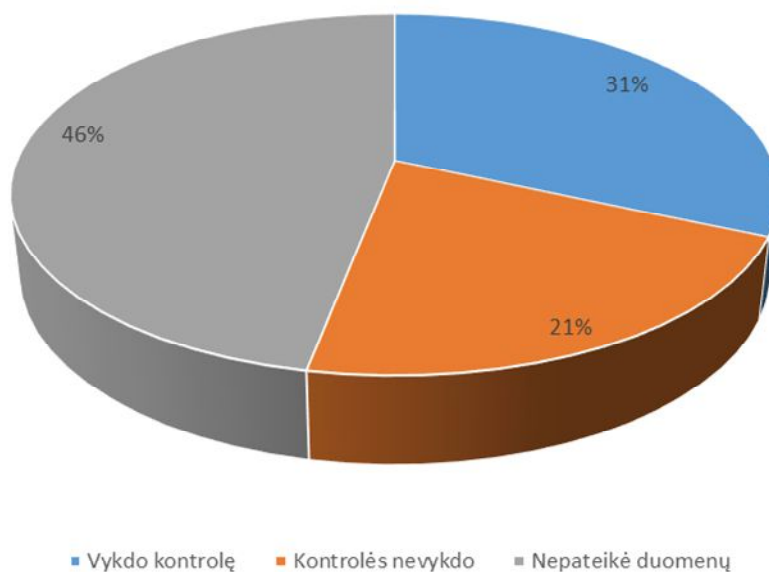
3.4. SAVIVALDYBIŲ VYKDOMA VEŽĖJŲ KONTROLĖ

Keleivinio transporto vežėjų išlaidų (negautų pajamų), susijusių su transporto lengvatų taikymu, kompensavimo (atlyginimo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 478 „Dėl Lietuvos Respublikos transporto lengvatų įstatymo įgyvendinimo“, 8 punktas suteikia teisę savivaldybėms tam, kad įsitikintų ataskaitų apie parduotus su nuolaida bilietus duomenų teisingumu, paprašyti iš vežėjų papildomų dokumentų (pvz., kasos aparatų kontrolinių juostų, kasos aparatų ataskaitų, bilietų pardavimo apskaitos knygų, bilietų pardavimo žiniaraščių ir pan.).

Pažymėtina, kad **28 savivaldybės nepateikė duomenų** apie 2014–2016 metais atliktus ataskaitų apie parduotus su nuolaida važiavimo keleiviniu transportu bilietus duomenų teisingumo patikrinimus pagal minėtą Keleivinio transporto vežėjų išlaidų (negautų pajamų), susijusių su transporto lengvatų taikymu, kompensavimo (atlyginimo) tvarkos aprašą.

12 savivaldybių (Birštono, Klaipėdos r., Kretingos r., Kupiškio r., Panevėžio m., Pasvalio r., Radviliškio r., Širvintų r., Švenčionių r., Ukmergės r., Utenos r., Visagino savivaldybės) nurodė, kad patikrinimų ar kitų kontrolės priemonių neatlieka.

Savivaldybių vykdoma vežėjų kontrolė



Pagal savivaldybių pateiktus duomenis, dažniausiai taikomos šios kontrolės formos:

- kontrolė vykdoma vadovaujantis savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu patvirtintais Keleivinio kelių transporto kontrolės nuostatais;
- savivaldybės Kontrolės ir audito tarnyba vykdo savivaldybės įsteigto vežėjo finansinį (teisėtumo) ir veiklos auditą;
- savivaldybės Centralizuotas vidaus audito skyrius atlieka vidaus auditą dėl keleivių vežimo vietiniais maršrutais, radus pažeidimų, vežėjas grąžina permoką į savivaldybės biudžetą;
- savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu sudaryta nuolatinė komisija, kontroliuojanti savivaldybės įsteigto vežėjo priimtų įsipareigojimų vykdymą;
- vykdoma nuolatinė vežėjų pateikiamų dokumentų apie parduotus su nuolaida važiavimo keleiviniu transportu bilietus kontrolė; vykdomi kasos aparatų kontrolinių juostų tikrinimai, nustačius neatitikimus, vežėjai įpareigoti juos ištaisyti.

IŠVADOS:

- pagal pačių savivaldybių pateiktą informaciją spręstina, kad dalyje savivaldybių šios funkcijos kontrolė nepakankama arba ji visai nevykdoma, tad darytina prielaida, kad kai kurių savivaldybių biudžetų lėšos šiai funkcijai finansuoti gali būti naudojamos netinkamai.
- argumentas, kad paslaugą teikia pačios savivaldybės įsteigta/valdoma įmonė nevertintinas kaip pagrindas savivaldybei nevykdyti paslaugos teikimo finansinės kontrolės ir pačios paslaugos kokybės priežiūros.

4. FUNKCIJOS PERŽIŪROS IŠVADOS

1. Įvertinus, kaip savivaldybės organizuoja keleivių vežimą vietinio susisiekimo maršrutais, darytina išvada, kad tik pačių savivaldybių tarybų sprendimai lemia, kaip ši paslauga bus organizuojama. Savivaldybės, priimdamos sprendimus, kaip organizuoti šios paslaugos teikimą, taip pat nustatydamos vietinio susisiekimo maršrutus ir bilietų kainas, veikia visiškai savarankiškai, todėl konstatuotina, kad savo esme tai yra savarankiškoji savivaldybės funkcija, kai esminių sprendimų iniciatyvos teisė priklauso pačiai savivaldybei, todėl priskirti ją valstybinėms (valstybės deleguotoms savivaldybėms) funkcijoms netikslinga.
2. Viešojo transporto sistemoje, be finansinių tikslų, svarbūs geografinės, socialinės, ekonominės atskirties (teritorinės, socialinės, ekonominės sanglaudos), aplinkosaugos tikslai. Viešojo transporto sistema negali efektyviai funkcionuoti vienos savivaldybės ribose, nes žmonės kasdien juda tarp savivaldybių. Vertinant keleivių vežimo maršrutus, pasigendama savivaldybių bendradarbiavimo regioninio (apimančio kelias savivaldybes) transporto organizavimo iniciatyvų.
3. Savivaldybių biudžetų dalis (proc.), skirta Transporto lengvatų įstatyme nustatytoms lengvatoms kompensuoti, nuo 2014 m. iki 2016 m. nuosekliai mažėjo – vidutiniškai nuo 5,62 proc. (2014) m. iki 3,80 proc. (2016 m.). Spręstina, kad keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijos finansavimas daugeliui savivaldybių iš esmės yra užtikrintas savivaldybėms priskirtais finansiniais ištekliais.
4. Išsiskiria didžiųjų miestų savivaldybių rodikliai – jų biudžetų procentinė dalis, skirta Transporto lengvatų įstatyme nustatytoms lengvatoms kompensuoti, yra ženkliai didesnė. Tai iš esmės lemia mobilesniis žmonių gyvenimo būdas mieste, didesnė įvairių gyventojų grupių gyventojų koncentracija ir kelioms savivaldybėms (Vilniaus m., Kauno m. ir Klaipėdos m.) tenka ženkliai didesnės išlaidos kompensacijoms dėl transporto lengvatomis besinaudojančių asmenų kategorijų – studentų ir profesinių mokyklų moksleivių.
5. Pagal pačių savivaldybių pateiktą informaciją spręstina, kad dalyje savivaldybių šios funkcijos kontrolė nepakankama arba ji visai nevykdoma, tad darytina prielaida, kad kai kurių savivaldybių biudžetų lėšos šiai funkcijai finansuoti gali būti naudojamos netinkamai.

5. FUNKCIJOS PERŽIŪROS REKOMENDACIJOS

1. Pavesti Lietuvos Respublikos finansų ministerijai kartu su Lietuvos savivaldybių asociacija įvertinti galimybę Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatyme įvesti naują papildomą savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumus įtakojantį rodiklį (studentai, profesinių mokyklų moksleiviai), kuris galėtų turėti papildomos įtakos transporto lengvatų išlaidoms, arba galimybę numatyti papildomas lėšas keletui savivaldybių, kurių biudžetų dalis (proc.), skirta Transporto lengvatų įstatyme nustatytoms lengvatoms kompensuoti, gerokai viršija vidurkį.
 2. Pavesti Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai kartu su Vidaus reikalų ministerija ir savivaldybėms įvertinti galimybę vietinio susisiekimo transporto maršrutų sistemą organizuoti kelių savivaldybių (regioniniu) lygmeniu.
 3. Rekomenduoti savivaldybėms užtikrinti nuolatinę vežėjų teikiamos keleivių vežimo vietiniais maršrutais paslaugos kokybės ir finansinę kontrolę.
-